

Regards²⁰¹³
sur la Terre

Regards²⁰¹³ sur la Terre

Dossier Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable

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

Coordination scientifique
Isabelle BIAGIOTTI, Raphaël JOZAN, Tancrede VOITURIEZ

Graphisme et mise en pages : Alain Chevallier

Cartographie : Légendes cartographie (Dario Ingiusto)

Iconographie : Isabelle Biagiotti

Traduction : Katell Guernic, James Johnson

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

Suivi éditorial : Nolwenn Tréhondart

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

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

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

20 ans après Rio, le développement durable s'universalise

Rémy GENEVEY, Laurence TUBIANA, Rajendra K. PACHAURI

9

Regards sur 2012

BILAN D'UNE ANNÉE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

2012 MOIS PAR MOIS	25
TENDANCES, ACTEURS, FAITS MARQUANTS	79
Les pays en développement face aux crises des pays développés François-Xavier BELLOCQ	81
Économie verte : l'enjeu des fonds souverains Emmanuel GUÉRIN	87
Climat : ce que dit la science Michel COLOMBIER	93
Rio+20 : un processus permanent ? Alexis BONNEL	98
La croissance verte : entre notion et décision Damien DEMAILLY, Fabio GRAZI	103
Les grands barrages en Afrique : choix énergétiques ou environnementaux ? Sébastien TREYER, Nicolas FORNAGE, Jean-Noël ROULLEAU	108
Les pays émergents dans la course aux technologies vertes Tancrède VOITURIEZ, Joël RUET	113
Quelle agriculture demain ? Négocier les priorités de la recherche agronomique internationale Sébastien TREYER	118

Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable

125

DOSSIER 2013

Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable

127

Raphaël JOZAN, Tancrede VOITURIEZ

Chapitre 1 Inégalités : l'importance de la perspective historique

141

Pedro RAMOS PINTO

FOCUS Les formes et les causes de l'inégalité : au-delà de l'analyse de l'OCDE

157

Dean BAKER, David ROSNICK

Chapitre 2 La nouvelle prospérité des rentiers : la dynamique des inégalités dans un monde en croissance faible

163

Thomas PIKETTY

FOCUS Aide publique au développement : la question des inégalités redevient d'actualité

173

Serge TOMASI

Chapitre 3 Concevoir les inégalités dans le monde : l'émergence d'une idée politique au xx^e siècle

177

Vincent BONNECASE

FOCUS Statistiques internationales relatives aux inégalités : constructions politiques et spatiales

189

Benoît MARTIN

Chapitre 4 Inégalités et croissance : l'émergence d'une idéologie globale entre 1990 et 2010

195

François BOURGUIGNON

FOCUS Inégalités et sortie de crise

203

Raymond TORRES, Stefan KÜHN, Matthieu CHARPE

Chapitre 5 L'égalité économique, un facteur indispensable pour préserver la biodiversité

209

Gregory M. MIKKELSON, Raphaël BILLÉ, Gilles KLEITZ

FOCUS Conserver la biodiversité et réduire les inégalités : la gestion communautaire des ressources naturelles en Namibie

220

Renaud LAPEYRE, Constance CORBIER-BARTHAUX

Chapitre 6 Inégalités de revenus, inégalités en santé et progrès social

227

Sridhar VENKATAPURAM

FOCUS Vers une protection sociale de santé universelle au Cambodge

239

Virginie DIAZ PEDREGAL, Stéphanie PAMIES-SUMNER, David I. LEVINE, Ian RAMAGE

Chapitre 7 Les inégalités dans la moitié urbaine du monde

245

David SATTERTHWAITTE, Diana MITLIN

FOCUS Les *favelas* – la ségrégation au cœur de la ville

257

Luiz Antonio MACHADO DA SILVA

Chapitre 8	Comment tuer la taxe carbone avec l'argument d'équité, ou l'échec de la taxe Sarkozy	261
	Jean-Charles HOURCADE	
	FOCUS Expérience suédoise de taxe sur le CO ₂ et de réforme fiscale	271
	Henrik HAMMAR, Thomas STERNER, Susanne ÅKERFELDT	
Chapitre 9	Les voies de la durabilité dans un monde en crise	277
	Peter UTTING	
	FOCUS L'émergence des classes moyennes en Afrique subsaharienne	292
	Pierre JACQUEMOT	
Chapitre 10	La politique sociale du Brésil au XXI^e siècle	297
	Barbosa THIAGO VARANDA, Oliveira MAYRA JURUÁ	
	FOCUS Afrique du Sud : l'échec de la gouvernance décentralisée	309
	Thierry GIORDANO	
Chapitre 11	Commerce en bas de la pyramide : repenser les stratégies	313
	Erik SIMANIS	
	FOCUS Femmes chinoises : victimes de la privatisation des services sociaux	324
	Sarah COOK, Xiao-Yuan DONG	
Chapitre 12	L'économie solidaire : l'émancipation en acte au défi du politique	331
	Bruno FRÈRE	
	FOCUS Ekta Parishad, mouvement des sans-terre en Inde : des revendications aux alternatives locales solidaires	346
	Emeline DE BOUVER	
Chapitre 13	Définir des objectifs de développement durable à l'horizon 2030	351
	Xue LAN, Jeffrey D. SACHS, Guido SCHMIDT-TRAUB, Laurence TUBIANA	
	FOCUS Définir des objectifs communs dans un contexte de méfiance multilatérale	364
	Mark HALLÉ	
Les auteurs		371
Liste des sigles		375

20 ans après Rio, le développement durable s'universalise

Rémi GENEVEY

Directeur exécutif de la stratégie de l'Agence française de développement (AFD).

Laurence TUBIANA

Directrice et fondatrice de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), professeur à l'université de Columbia (États-Unis), directrice de la Chaire Développement durable de Sciences Po (France).

Rajendra K. PACHAURI

Président du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC – prix Nobel de la paix en 2007) et directeur général de The Energy and Resources Institute (TERI) basé à Delhi (Inde).

En 2012, la profonde transformation des équilibres mondiaux consécutive à la crise financière et économique s'est poursuivie. Son appréciation est indispensable pour comprendre l'évolution de l'agenda global du développement durable, ses hésitations et ses accomplissements. Sous l'effet discriminant de la crise qui, en premier lieu, affecte les vieilles économies endettées, les pays en développement accélèrent leur rattrapage économique : depuis dix ans, l'écart de revenus entre pays riches et pays en développement s'est réduit pour la première fois depuis des décennies et a retrouvé son niveau des années 1950 [RODRIG, 2011]. Autrement dit, la hausse des inégalités de revenus entre pays, qui a marqué le XIX^e et le XX^e siècle, s'est interrompue au milieu des années 2000, les inégalités entre pays se réduisant depuis la crise (voir la contribution de François-Xavier Bellocq, p. 81-86).

Le grand renversement

Les perspectives macroéconomiques confirment ce renversement de tendance – ce grand « retournement », pour reprendre l'expression de Pedro Ramos Pinto qui ouvre le dossier thématique de cet ouvrage. Avec toute la prudence requise

par ce genre d'exercice, les prévisions forcent le trait de la convergence, certains émergents franchissant à grande vitesse la frontière technologique avec les pays avancés¹. L'affaire prendra quelques décennies, c'est entendu ; ce qui est nouveau, c'est qu'elle n'est plus cantonnée aux seuls manuels d'économie et est entrée désormais dans le débat public. Elle redéfinit une perspective dans laquelle la distinction des revenus entre pays perd de sa pertinence pour organiser la coopération entre nations.

Quantités d'incertitudes demeurent cependant, que nous rappelle François Bourguignon [2012]. La capacité des pays les moins avancés à embarquer dans le train de la convergence et « émerger » à leur tour reste fragile : leurs performances les plus récentes doivent plus à la hausse des prix des matières premières, qu'ils exploitent et exportent, qu'à une restructuration de leur économie. Or la hausse des prix des matières premières ne peut être tenue pour pérenne ; elle n'est pas de ce fait un moteur de croissance des plus fiables. Les pays émergents sont eux-mêmes en phase de décélération – l'Inde tout d'abord, puis aujourd'hui la Chine –, même si leur taux de croissance reste bien supérieur à celui des pays développés. Ces derniers, enfin, rêvent encore d'une croissance verte qui les poussera pour quelques années tout à l'avant du peloton. La plus grande incertitude – que ne capturent pas la plupart des modèles macroéconomiques – réside bien ici, dans notre méconnaissance de la vigueur et de la célérité du progrès technique – que personne ne sait prédire, non plus que sa direction (plus ou moins « verte ») – et des tensions sur les prix de l'énergie et des matières premières.

Dans un tel contexte, miser sur un scénario « *business as usual* » serait des plus dangereux. Les rendements de la mondialisation décroissent, les limites de la planète et l'intensité du réchauffement climatique se précisent et s'annoncent, à chaque rapport, toujours plus sévères (voir la contribution de Michel Colombier, p. 93-97), les inégalités internes grandissent tandis que persiste notre incapacité collective à régler tous ces problèmes faute d'un accord sur une vision commune et le partage des responsabilités. L'heure tourne, les Nations unies ont pris date pour définir des objectifs de développement durable et un accord contraignant sur le climat à compter de 2015. Nous soulignons ici quelques faits saillants qui feront de ce rendez-vous un véritable renversement dans notre capacité à produire du développement durable – ou un changement pour ne rien changer.

1. Voir par exemple PwC, janvier 2011, *The World in 2050 – The Accelerating Shift of Global Economic Power: Challenges and Opportunities*. Disponible sur : www.pwc.com/en_GX/gx/world-2050/pdf/world-in-2050-jan-2011.pdf. Ou encore CREDITGROUP GLOBAL MARKETS, 21 février 2011, "Global growth generators: moving beyond 'emerging markets' and 'BRIC'", *Global Economy Watch*.

Les rendements décroissants de la mondialisation

La mondialisation – ou libéralisation des échanges de biens, de services et de capitaux – fait l’objet d’une croyance partagée : celle des gains tirés de la spécialisation à l’échange, elle-même établie par la théorie des avantages comparatifs. Cette théorie joue un rôle déterminant dans la mondialisation en tant que projet collectif des nations car elle est universelle, c’est-à-dire applicable à chaque pays. On se souvient peut-être que lorsqu’un des pères de la bombe atomique américaine – Stanislaw Ulam –, sceptique sur le sérieux des sciences sociales, demandait à l’économiste Paul Samuelson s’il pouvait citer une loi à la fois exacte et non triviale, ce dernier répondait qu’il y en avait une et une seule : celle des avantages comparatifs de Ricardo².

La magie de la mondialisation, établie sur la base des avantages comparatifs, est qu’elle octroie suffisamment de gains à chaque pays pour que celui-ci compense ses propres perdants ; suffisamment de gains globaux sont créés pour fédérer autour du projet de mondialisation les pays les plus hésitants à condition que soit organisé vers ceux-ci un transfert d’une partie des gains communs. Tous ces éléments qui composent l’histoire des gains universels de la mondialisation ont été pour l’essentiel formulés entre 1817 [RICARDO] et 1962 [SAMUELSON].

Après quelques soubresauts et mouvements de balancier, cette histoire d’une mondialisation bienheureuse est depuis 1989 devenue notre histoire commune. La part des importations et des exportations, rapportée au PIB, n’a jamais été aussi élevée, les barrières douanières aussi faibles. Et pourtant cette histoire semble toucher à sa fin, c’est-à-dire ne plus constituer un projet universel liant entre elles toutes les nations. Car, dans le même temps, l’adhésion de l’opinion publique au projet de mondialisation est en déclin marqué selon différentes enquêtes internationales ; les négociations politiques de la mondialisation institutionnalisées par l’Organisation mondiale du commerce (OMC) sont dans une impasse depuis douze ans maintenant, et la communauté des économistes du commerce elle-même, qui a pourtant joué un rôle considérable dans la construction de « l’histoire de la mondialisation fondée sur les avantages comparatifs », se trouve dans l’embarras quand il s’agit de lui inventer une suite. C’est la portée narrative et coopérative de cette loi qui aujourd’hui semble atteindre ses limites pour des raisons objectives, produites par la mondialisation elle-même : les gains de l’ouverture commerciale étant proportionnels au niveau de protection préalable d’un pays, ceux-ci s’amenuisent à mesure que l’économie se mondialise. La mondialisation a été vendue comme promoteur

2. SAMUELSON P.A., 1969, “That it is logically true need not be argued before a mathematician; that it is not trivial is attested by the thousands of important and intelligent men who have never been able to grasp the doctrine for themselves or to believe it after it was explained to them”, “The way of an economist”, in: SAMUELSON P.A., *International Economic Relations: Proceedings of the Third Congress of the International Economic Association*, London, Macmillan: 1-11.

de croissance économique, de réduction de la pauvreté, de protection de l'environnement au tournant de ce siècle. C'était la « formule magique » à portée de tous les gouvernements, toutes les sociétés. Maintenant que le coup est parti, les espoirs sont déçus. Le développement durable n'est pas le produit naturel de la mondialisation – hélas, l'affaire est bien plus complexe.

Splendeurs et misères de la croissance verte

Puisqu'il faut trouver un nouveau moteur à la croissance, une fois les gains de la mondialisation épuisés, nombre de partisans d'une protection accrue de l'environnement insistent sur les effets économiques positifs – et non seulement environnementaux – des préconisations qu'ils prescrivent. Ainsi, les investissements dans les technologies et les infrastructures vertes ont été récemment au cœur des débats économiques sur les plans de relance (voir la contribution de Damien Demailly et Fabio Grazi, p. 103-107). *A minima*, la communauté académique « *mainstream* » et les grandes institutions internationales mettent en avant le fait que les mesures en faveur de l'environnement permettent de réduire les impacts économiques de sa dégradation, de rendre nos systèmes fiscaux plus efficaces grâce à la fiscalité écologique ou encore de mettre un terme au gaspillage de certaines ressources [JACOBS, 2012 ; OCDE, 2011 ; BANQUE MONDIALE, 2012].

D'autres auteurs comme Jeremy Rifkin [2012] ou Nicholas Stern [2012] vont encore plus loin et annoncent une nouvelle révolution industrielle à fort contenu écologique, grâce aux technologies vertes, que l'on pourrait qualifier de « révolution industrielle verte » (RIV). En faisant référence à l'histoire des révolutions industrielles aux XIX^e et XX^e siècles, ces auteurs et les quelques responsables politiques qui s'en inspirent – il est vrai encore assez peu nombreux – lèvent délibérément ou non l'espoir d'un sursaut de l'activité économique pendant plusieurs décennies, d'une nouvelle vague de croissance, comparable, voire supérieure, à celles générées par la machine à vapeur, le rail, l'électricité ou les technologies de l'information [STERN, 2012]. Une question importante, toujours sans réponse, est de savoir sous quelles conditions cet espoir est crédible et la « révolution industrielle verte » autre chose qu'un récit positif et mobilisateur.

En premier examen, l'économie, la croissance ou la révolution industrielle verte ne satisfont pas aisément au critère d'universalité qui sous-tendait le projet de mondialisation : ces termes revêtent des significations totalement différentes selon les pays, sans base théorique et normative suffisante pour l'instant pour fédérer des communautés épistémiques et des coalitions. Dans les pays de l'OCDE, la croissance verte est généralement considérée comme une croissance moins « sale » – c'est-à-dire moins intensive en énergies fossiles, moins dégradante pour l'environnement ; elle est un ajustement, une transition.

Dans les pays de l'OCDE et en particulier ceux de la zone euro, elle est invoquée comme une croissance tout court, pourrait-on dire, tant les perspectives restent maussades. Enfin, elle peut être conçue comme un moyen d'accélérer la convergence dans les pays en développement non émergents, abondamment dotés en capital naturel. Les attentes et les ambitions à l'égard de la croissance verte sont donc complètement différentes. La Chine fait le pari de croître autant tout en polluant moins. L'Europe, celui de moins polluer tout en se mettant à croître de manière rapide. La croissance verte n'est donc ni un concept, ni une quelconque réalité pour l'instant : c'est d'abord un pari.

Le succès de ce pari impose que soient levés au moins deux implicites. Le premier est celui d'une croissance rapide. L'économie verte serait une économie à fort potentiel de croissance. Rétrospectivement, les pays dits industrialisés ont crû de moins de 2 % par an en moyenne sur les deux derniers siècles – ce qui est en réalité colossal. Si un pays ne peut plus croître par endettement public massif, même dans la perspective de grappes technologiques importantes devant lui (bâtiment intelligent, transport, organisation des villes, services), les effets ne se feront sentir qu'à long terme. L'économie verte dans les économies développées est, à court terme, une économie à faible croissance.

Le second implicite est relatif à l'emploi. L'économie verte serait une économie riche en emplois. Ce qui ressort des études rédigées sur le sujet appelle quelques nuances. Des emplois créés, fort heureusement il y en aura, mais l'estimation des créations nettes d'emploi en particulier à long terme est loin d'être robuste. Il est difficile de connaître à la fois une croissance très intensive en technologies et très intensive en emplois – ou alors il faut dire qu'il s'agit d'emplois qualifiés à très qualifiés, ce qui ne résoudra pas le problème de chômage de masse des économies industrialisées et endettées. Il n'existe pas plus de « *silver bullet* » dans l'économie verte qu'il y en avait dans la mondialisation. L'une comme l'autre crée des gagnants et des perdants qu'il faut convaincre et compenser. Le périmètre des négociations à engager variera totalement d'un pays à l'autre, selon la nature et les objectifs du contrat social en place bien sûr, mais aussi de la base énergétique et l'empreinte environnementale de son économie.

La diversité des options qui s'ouvrent de ces discussions nationales explique en grande partie qu'au niveau multilatéral l'économie verte n'ait pas rencontré le succès universel que ses créateurs et plus ardents supporters lui prédisaient. Le principal trait commun à toutes les ébauches d'économie verte que dessinent les différents pays est celui d'une économie hautement subventionnée – quoiqu'une partie de ses segments, mais une partie seulement, comme les projets d'énergies renouvelables à grande échelle (éolien et solaire en particulier), reçoive des marques d'intérêt croissants d'investisseurs et de fonds

souverains (voir la contribution d'Emmanuel Guérin, p. 87-92). La capacité de l'OMC à fournir des solutions collectives cohérentes à toutes les guerres « vertes » en cours ou annoncées, tant avec l'agenda commercial qu'avec l'agenda climatique, est l'autre grande inconnue de cette économie tout juste naissante et déjà mondialisée (voir la contribution de Tancrède Voituriez et Joël Ruet, p. 113-117).

Quel bilan tirer de Rio ?

L'économie verte était l'un des deux grands sujets mis à l'agenda du Sommet Rio+20 fêtant les vingt ans du Sommet de la Terre. Elle n'a fait l'objet d'aucune décision, le texte final restant des plus évasifs sur les engagements des différents pays à l'avenir (voir la contribution d'Alexis Bonnel, p. 98-102). Le texte ne définit pas l'économie verte ; il se borne à préciser ce qu'elle ne doit pas être (protectionniste, en premier lieu) et c'est à peu près tout. Sur l'économie verte comme sur le reste, si le texte final n'est pas à la hauteur des enjeux, il représente de façon assez fidèle l'état actuel de la coopération internationale et met en lumière les limites d'un système bousculé par la mondialisation et les changements de richesses relatives entre pays.

Nous sommes à une étape de la mondialisation où, paradoxalement, la nécessité de coopérer n'a jamais été aussi grande sur des sujets aussi variés que la protection de l'environnement, la gestion des crises économiques ou la sécurité régionale, mais où les obstacles n'ont jamais été aussi élevés du fait de la complexité toujours croissante des enjeux, de leur caractère de plus en plus politique et de la multiplicité des acteurs impliqués. Les progrès de la science dans ce contexte peuvent avoir des effets paradoxaux – ainsi de la science du climat : le développement de services climatiques fondés sur des prévisions décennales performantes peut satisfaire les besoins des décideurs, en leur offrant de minimiser les désagréments du changement climatique et d'optimiser leurs opérations. Mais le surcroît de connaissances et de prévisions peut aussi renforcer le fatalisme et contribuer à l'immobilisme en matière d'atténuation (voir la contribution de Michel Colombier, p. 93-97).

La montée en puissance des pays émergents bouscule les règles établies de la coopération internationale, mettant en lumière les limites du multilatéralisme actuel et la méfiance des États vis-à-vis des institutions onusiennes. Tant le processus de préparation que de négociation illustre cette crise de longue durée du multilatéralisme.

La Conférence Rio+20 a été convoquée par l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) en 2009 sans qu'aucun diagnostic circonstancié ni processus d'examen collectif sur les causes du déficit de mise en œuvre des décisions précédentes n'ait été planifié. Certains pays et parties prenantes ont réclamé ce bilan sans suites concrètes. C'est donc en l'absence de base analytique

correcte que la Conférence a été convoquée, affaiblie par la piètre performance d'une 19^e Commission du développement durable (CDD), en perte de vitesse, qui s'est close en mai 2011 et pour la première fois sans accord final.

Des deux thèmes spécifiques retenus pour la Conférence, « l'économie verte » et « le cadre institutionnel du développement durable », le premier, poussé par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) dans la continuité des plans de relance verte à la suite de la crise de 2009 et, *a priori*, perçu comme permettant d'éviter l'inflation des accords internationaux, a souffert de l'absence de définition et de vision communes dès la première réunion préparatoire en mars 2010, suscitant une certaine méfiance de la part des pays en développement (PED). Le problème s'est moins posé pour le second thème dans la mesure où la question de la gouvernance internationale de l'environnement avait déjà fait l'objet d'importants travaux d'évaluation et de propositions depuis 10 ans, y compris dans le cadre des Nations unies, et que les options potentielles relatives à sa réforme étaient connues et documentées. En revanche, la question de la gouvernance institutionnelle du développement durable n'avait pas fait l'objet de la préparation nécessaire et cela s'est ressenti, en particulier lorsqu'il a fallu statuer sur l'avenir de la CDD sans que son bilan ait été établi et examiné de concert.

La publication en janvier 2011, alors que le « *Draft Zero* » du document de négociation était déjà finalisé, du rapport du High Level Panel on Global Sustainability ou le lancement du GEO 5 le 6 juin à quelques jours de la Conférence ont renforcé ce sentiment d'incapacité des Nations unies à planifier correctement le travail préparatoire, sans doute du fait de ses difficultés à construire un pilotage collégial entre États membres, Secrétaire général et Secrétariat.

Le processus a néanmoins produit un texte qui, dès les réunions préparatoires, a fait l'objet de divergences fortes sur plusieurs points. La diplomatie brésilienne a choisi de proposer *in fine* un texte qui, par élimination des sujets conflictuels, a limité les possibilités de rejet de la part des États.

Si chacun trouve des motifs de réjouissance ou de déception dans ce texte, il est à noter qu'il n'offre pas, 40 ans après Stockholm, de vision sur la transition nécessaire de nos modèles économiques et sociaux pour une plus grande prise en compte des limites de notre planète. Que l'adhésion universelle du PNUE (88a) soit un petit pas dans une bonne direction est un fait, que l'importance d'offrir un socle de protection sociale à tous les citoyens (156) soit reconnue est une avancée sociale indéniable, mais cette déclaration n'offre pas de principes directeurs communs. Au contraire, elle protège à chaque paragraphe l'autonomie de choix des pays et limite aux engagements volontaires et unilatéraux les obligations des parties.

Cette Conférence met en lumière les difficultés des grands sommets du développement durable. Il n'en reste pas moins que les enjeux auxquels nous

faisons face nécessitent une coopération internationale accrue. Comment alors redonner du souffle à la coopération internationale ? Rio+20 nous offre, parmi les différentes décisions prises, deux pistes de natures très différentes.

La première est l'expérience de dialogues thématiques organisée à l'initiative du gouvernement brésilien, avec l'appui des Nations unies. Cette expérience de démocratie directe lancée, tout d'abord sur Internet puis débattue au cours de la Conférence, a permis de créer un véritable dialogue entre citoyens et de faire émerger trente recommandations, opérationnelles pour la plupart. Comment reconduire cet exercice, le généraliser et surtout mieux le planifier pour qu'il puisse être intégré aux prochaines négociations ? Une partie de la réponse réside sans doute dans le bilan des divers processus délibératifs mis en place à grande échelle autour des questions de développement et de durabilité, dont l'efficacité et l'impact mériteraient d'être mesurés.

La seconde piste est celle ouverte par les objectifs de développement durable (ODD). Les ODD permettent de rediscuter des objectifs universels. Ils devraient permettre également de mettre en place un système de suivi de la mise en œuvre du développement durable dans l'ensemble des pays. Néanmoins, les États ont pris soin de prévoir une négociation intergouvernementale de ces objectifs, laquelle n'est pas sans risques quand on voit le peu d'appétit des gouvernements pour le multilatéralisme aujourd'hui.

La définition de l'Agenda post-2015 : moment de dénouement ou de transition ?

Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont constitué depuis 2000 la feuille de route du développement avec comme premier point d'étape l'année 2015. Celle-ci arrivant bientôt à échéance, l'heure est à la redéfinition des objectifs. Parallèlement, les États présents au dernier Sommet de la Terre à Rio ont jeté les bases d'un agenda du développement durable fondé sur un principe d'objectifs quantitatifs inspirés des OMD. Les objectifs du développement durable (ODD) doivent être « concrets, concis, et faciles à comprendre, en nombre limité, ambitieux, d'envergure mondiale et susceptibles d'être appliqués dans tous les pays compte tenu des réalités, des ressources et du niveau de développement respectifs de ceux-ci ainsi que des politiques et des priorités nationales », selon le texte final du Sommet Rio+20, *L'avenir que nous voulons*.

De ces deux processus va émerger une vision du développement pour les vingt prochaines années. Mais des questions demeurent, à commencer par leur articulation, et au-delà, sur notre capacité à tirer les leçons du processus des OMD pour construire les objectifs post-2015.

Sur la base de l'expérience des OMD et du bilan qui peut d'ores et déjà en être fait, l'élaboration d'un nouvel agenda capable de structurer les politiques de

développement pour les quinze à vingt prochaines années implique de s'interroger sur les besoins actuels et futurs, sur les réponses envisageables, leur pertinence et leurs modalités de mise en œuvre. Les responsabilités de chaque acteur doivent en outre être clarifiées au plus vite.

Des blocs d'objectifs émergent des discussions – accès à l'énergie, eau, villes durables –, en même temps que la conviction partagée qu'un énoncé d'objectifs sans cadres ni critères clairs pour les circonscrire et leur assurer une survie politique est un exercice purement spéculatif voué à l'insuccès. La gouvernance par les objectifs, élément central de l'Agenda post-2015 du développement durable, s'accompagne de conditions de succès touchant à la recherche (notamment agricole, comme en témoigne Sébastien Treyer, p. 118-123), à l'apprentissage, la mesure des progrès, le financement et l'évaluation. Cette dernière présentant toujours des défis considérables, comme l'illustre par exemple notre méconnaissance persistante de certaines conséquences environnementales et sociales des grands barrages (voir la contribution de Sébastien Treyer, Nicolas Fornage et Jean-Noël Roulleau, p. 108-112). Pour l'heure, aucun dispositif dédié à chacun de ces sujets n'a été mis en place. Construire ces dispositifs est une urgence et une clé de la confiance retrouvée dans notre capacité collective à « délivrer » – c'est-à-dire agir et produire. La tâche n'est pas insurmontable, la table n'est pas rase : les politiques publiques de développement (durable) sont depuis vingt ans inscrites dans des processus d'apprentissage ; elles sont l'objet de mesures, de financement, de suivi, sans doute lacunaires et imparfaits, mais en notable progrès. L'existant offre suffisamment de pistes pour susciter l'imagination et limiter les risques d'un échec politique dans la négociation des ODD.

Le développement durable n'est pas un état observable ni prescriptible, il est le produit d'un tâtonnement visant à transformer les sociétés sur leurs trois dimensions. Ce tâtonnement exige la coopération à au moins quatre titres : partager informations et expériences, construire et réviser une vision commune des actions possibles, éviter les comportements de type « passager clandestin » (« *free riding* ») et les transferts non négociés de coûts entre pays, suivi des engagements pris. Il survient aujourd'hui dans un contexte de défiance politique et de nivellement des ambitions, lesquels procèdent de l'état circonstanciel du monde et des relations internationales (donnée exogène), mais aussi du développement durable lui-même.

Le développement durable crée en effet une tension entre ambition transformative (intégration des trois dimensions) et *négociabilité* politique. L'expérience des quarante ans écoulés depuis la Conférence de Stockholm montre que l'environnement *stricto sensu* est négociable, la réduction de la pauvreté également, l'inclusion sociale tout autant, à tout le moins de manière programmatique. Mais les sujets transversaux comme le changement climatique (qui n'est

pas seulement une question environnementale), la durabilité des modes de consommation et de production (*idem*), la réduction des inégalités (qui n'est pas qu'une question sociale), on n'y parvient guère – or ce sont ceux-là les véritables sujets de développement durable.

Les ODD se trouvent aujourd'hui entre ces deux rives, entre ces deux choix : mettre ensemble les sujets négociables, compartimentés en « économie », « social » et « environnement », et s'assurer qu'ils sont traités ensemble par les parties d'un éventuel accord – seul cet « ensemble » procure à l'entreprise une dimension de durabilité ; ou se donner des objectifs transformatifs, intégrateurs par eux-mêmes. Le réalisme privilégie le premier, l'ambition le second.

Soulignons enfin que la nature des ODD diffère substantiellement dans les deux cas. Dans le premier, les ODD s'apparentent à des livrables (*deliverables*), dans le second à des *milestones*. Dans le premier cas, la négociation politique survient autour des valeurs cibles ; dans le second, elle se situe plus en amont, pour l'identification commune des objectifs universels stratégiques dans une perspective de transformation des sociétés. Enfin, les conséquences sur les dispositifs d'aide et de financement seront plutôt conservatrices dans le premier cas (structure de gouvernance inchangée) et perturbatrices dans le second en appuyant des processus de transition et de transformation. Ces deux choix surviennent en réalité aux extrémités d'un continuum sur lequel la France et l'Europe doivent se positionner.

La réduction des inégalités, une question globale ?

La mise à l'agenda des inégalités et de la justice dans les négociations internationales est récurrente, tellement récurrente qu'elle compose une sorte de refrain auquel les délégations semblent porter une attention toujours plus circonspecte et lointaine par habitude de l'entonner. En matière commerciale par exemple, la question est fort ancienne ; et elle n'est toujours pas réglée. Contre l'inégalité de l'échange, on inventa la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en 1964, puis le système de préférence généralisée moins de dix ans plus tard, l'initiative « Tout sauf les armes » accordant depuis 2002 aux exportations des pays les moins avancés l'accès libre de contingentement et de droit au marché européen ; on a même baptisé en 2001 le cycle de négociation en cours à l'OMC « cycle du développement », comme pour se faire pardonner d'avoir fait trop peu de cas des pays du même nom dans les négociations ouvertes depuis la création de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). L'échec de ce cycle – aucun accord n'est en vue à l'heure où nous rédigeons ces lignes – suggère qu'à l'échelle globale il est éminemment difficile d'obtenir un accord produisant à la fois plus de justice et d'efficacité. Le GATT et l'OMC sont des

machines à accroître l'efficacité. Les pays membres de l'OMC ne savent pas se mettre d'accord pour produire plus de richesse et en même temps la redistribuer. On peut tirer des conclusions analogues de la négociation sur le changement climatique. Le principe de responsabilité commune mais différenciée accorde aux pays en développement, dont les émissions de gaz à effet de serre sont depuis 1850 moindres que celles des pays développés, un traitement privilégié, puisque celui-ci consiste à les exonérer d'un effort de réduction absolu et quantifié. Sous cet aspect, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto peuvent être considérés comme équitables. Le prix à payer est qu'ils sont parfaitement inefficaces. C'est le miroir inverse des négociations commerciales, qui étaient efficaces tant qu'elles demeuraient injustes.

La conciliation de la justice et de l'efficacité est-elle donc impossible au niveau global ? C'est une des questions centrales que nous avons souhaité examiner, dans le contexte particulier de la période de crise économique et d'ébranlement du développement durable sur chacun de ses trois piliers. Dans l'esprit du Sommet de la Terre de Rio (1992), la question ne faisait aucun sens, le renforcement mutuel des piliers économiques, sociaux et environnementaux – et ainsi la réduction des inégalités sociales conjointement à la croissance – étant le postulat constitutif de l'accord politique trouvé à Rio. On sait aujourd'hui que ce postulat est erroné.

Nous avons pris l'initiative de dédier le dossier 2013 de *Regards sur la Terre* à cette thématique du fait de la publication récente d'ouvrages académiques majeurs, qui viennent recadrer les débats sur les trajectoires durables de développement. La résurgence des inégalités comme problème non pas simplement moral mais économique, social et environnemental, de surcroît à vocation universelle, est manifeste à la lecture d'ouvrages tels que *Le prix de l'inégalité* de Joseph Stiglitz [2012] ou *La mondialisation de l'inégalité* de François Bourguignon [2012] – tous deux anciens économistes en chef de la Banque mondiale –, *Top Incomes over the Twentieth Century: A Global Perspective* [ATKINSON et PICKETTY, 2010], *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone* [WILKINSON et PICKETT, 2010]. Tous soulignent le renforcement des inégalités de revenus, d'opportunités et/ou de droits dans différents pays. Les inégalités, par leurs conséquences mêmes sur l'économie et la société sont une calamité, un mécanisme sournois, dissimulé et redoutable, dont nous ne percevons, aujourd'hui, qu'une partie des effets. Dans cette charge, les institutions ne sont pas en reste. La Banque mondiale, d'abord, qui dédie son rapport annuel sur le développement en 2006 aux inégalités ; l'OCDE ensuite qui fait paraître dans le sillage de la crise de 2008-2010 *Divided We Stand: Why Inequalities Keep Rising* [OCDE, 2011], suivi d'un rapport spécifique sur la cohésion sociale. Facteurs de crises, et non plus simplement

conséquences de celles-ci, les inégalités sortent du champ de la justice (*fairness*) et de la banlieue de l'économie où les questions de compromis entre justice et équité les tenaient confinées. Non seulement l'existence d'un accommodement à court terme est remise en cause, faute de base empirique solide – autrement dit, plus d'égalité ne nuit pas nécessairement à l'efficacité –, mais à long terme, la résilience des économies et la réduction des inégalités semblent bien les deux faces de la même pièce, ainsi que le concède le Fonds monétaire international (FMI) par la plume de deux de ses économistes.

On avance aujourd'hui que l'équité, ou la perception partagée d'un tel objectif, concourt efficacement à une dynamique de croissance sur le long terme et à l'accroissement de la résilience des économies. On observe par ailleurs une corrélation empirique forte entre inégalité, et érosion de la biodiversité, et des effets toxiques sur les sociétés de l'augmentation des inégalités : diminution de l'espérance de vie, de la confiance, dégradation de la cohésion sociale.

Plus important encore, les inégalités sont redevenues une préoccupation publique et politique majeure, depuis la crise économique mondiale de 2008. Les mouvements sociaux, les campagnes électorales post-2008, les revenus jugés obscènes dans les métiers de la finance à l'origine de la crise, et les protestations contre les « politiques d'austérité » ont mis en avant les excès inégalitaires résultant des politiques économiques antérieures ou de l'absence de prise en considération d'une préoccupation d'égalité dans ces politiques. La plupart des acteurs du développement s'en sont emparés et nourrissent les débats à travers la publication de rapports, chacun développant un axe propre, en fonction de perspectives sectorielles et thématiques – sociales, économiques ou environnementales.

Le dossier « Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable », en réunissant de multiples acteurs, experts et chercheurs qui n'ont pas nécessairement vocation à se rencontrer, représente une initiative unique à l'échelle internationale. Leurs contributions sont à la fois construites sur une réflexion conceptuelle et stratégique, mais également – c'est fondamental – sur des expériences de terrain, effectuées sur les cinq continents, au contact de réalités plurielles, où sont analysées et évaluées les inégalités, ainsi que la mise en œuvre de politiques destinées à les réduire. Cet ensemble inédit permet de nourrir un débat sur des bases moins idéologiques, en proposant une approche empirique assumée.

La publication de l'édition 2013 de *Regards sur la Terre* coïncide avec l'accélération du processus de négociations sur le « post-2015 » et la mise en place d'objectifs de développement durable lors du Sommet Rio+20, parmi lesquels la réduction des inégalités mérite d'occuper une place centrale. Les contributions à cet ouvrage pourront guider la réflexion et l'action de

nos organisations dans la relation avec nos partenaires et mandants, dans le cadre des négociations internationales en cours et à venir. Nous espérons qu'il sera reconnu comme une importante contribution à la compréhension collective des inégalités, et qu'il contribuera à l'action collective permettant de la réduire. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ATKINSON T. et PIKETTY T., 2010, *Top Incomes: a Global Perspective*, Oxford et New York, Oxford University Press.
- BANQUE MONDIALE, 2012, *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*, Washington D.C., Banque mondiale.
- BERG A.G et OSTRY J.D., 8 avril 2011, *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, IMF Discussion Note SDN/11/08, Washington D.C., IFM. Disponible sur : www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf
- BOURGUIGNON F., 2012, *La mondialisation de l'inégalité*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des Idées ».
- JACOBS M., 2012, *Green Growth: Economic Theory and Political Discourse*, Center for Climate Change Economics and Policy, working paper 108, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, working paper 92.
- OCDE, 2011, *Divided we stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris, Publications de l'OCDE.
- RIFKIN J., 2012, *La troisième révolution industrielle*, Paris, Les Liens qui Libèrent.
- RODRIK D., 2011, *The Future of Economic Convergence*, Cambridge MA, NBER working paper, 17400.
- STIGLITZ J., 2012, *Le prix de l'inégalité*, Paris, Les liens qui Libèrent.
- STERN N. et RYDGE J., 2012, "The new energy-industrial revolution and an international agreement on climate change", *Economics of Energy and Environmental Policy*, 1: 1-19.
- WILKINSON R. et PICKETT K., 2010, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Londres, Penguin Books.

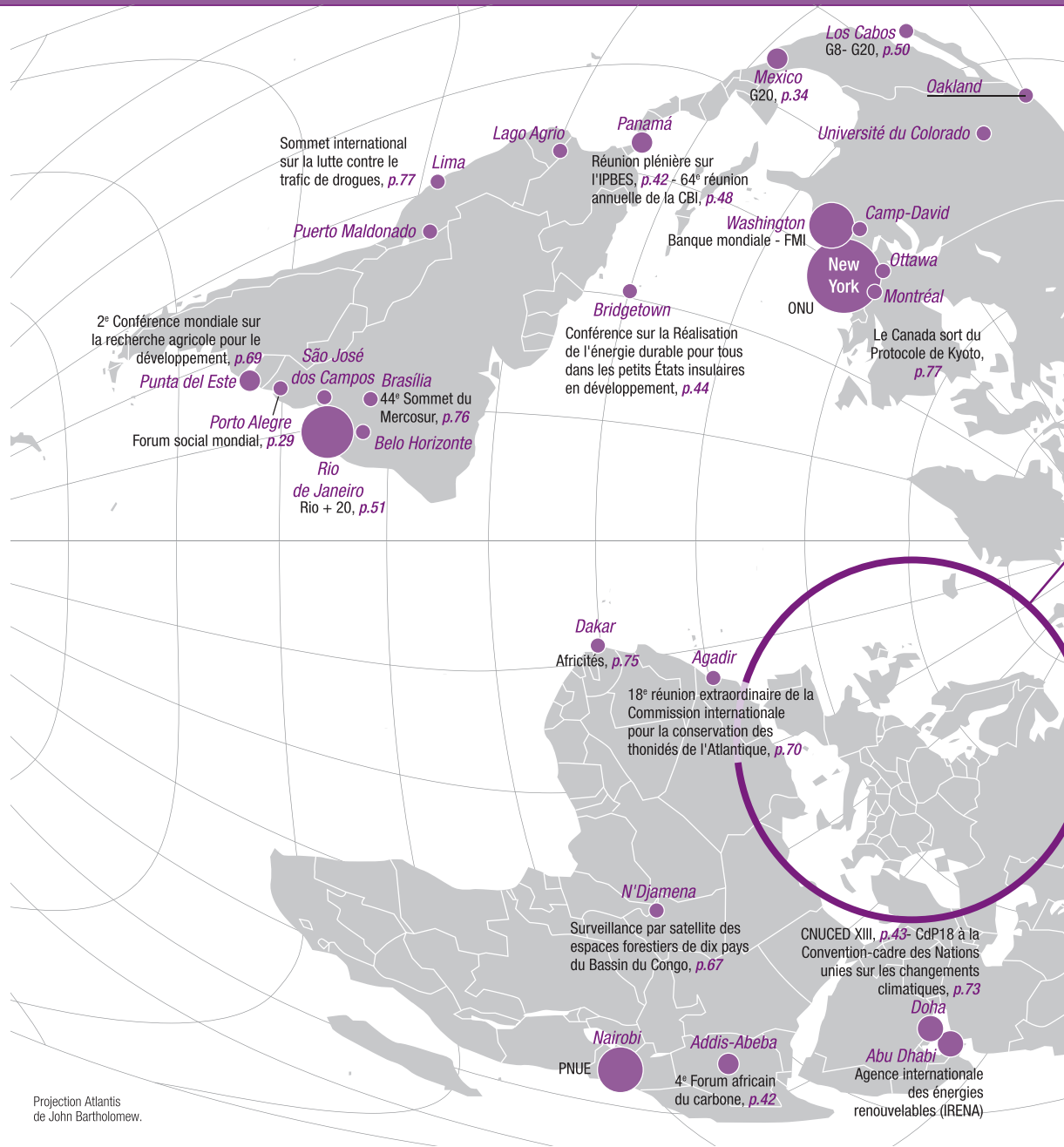
Regards sur 2012

BILAN D'UNE ANNÉE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

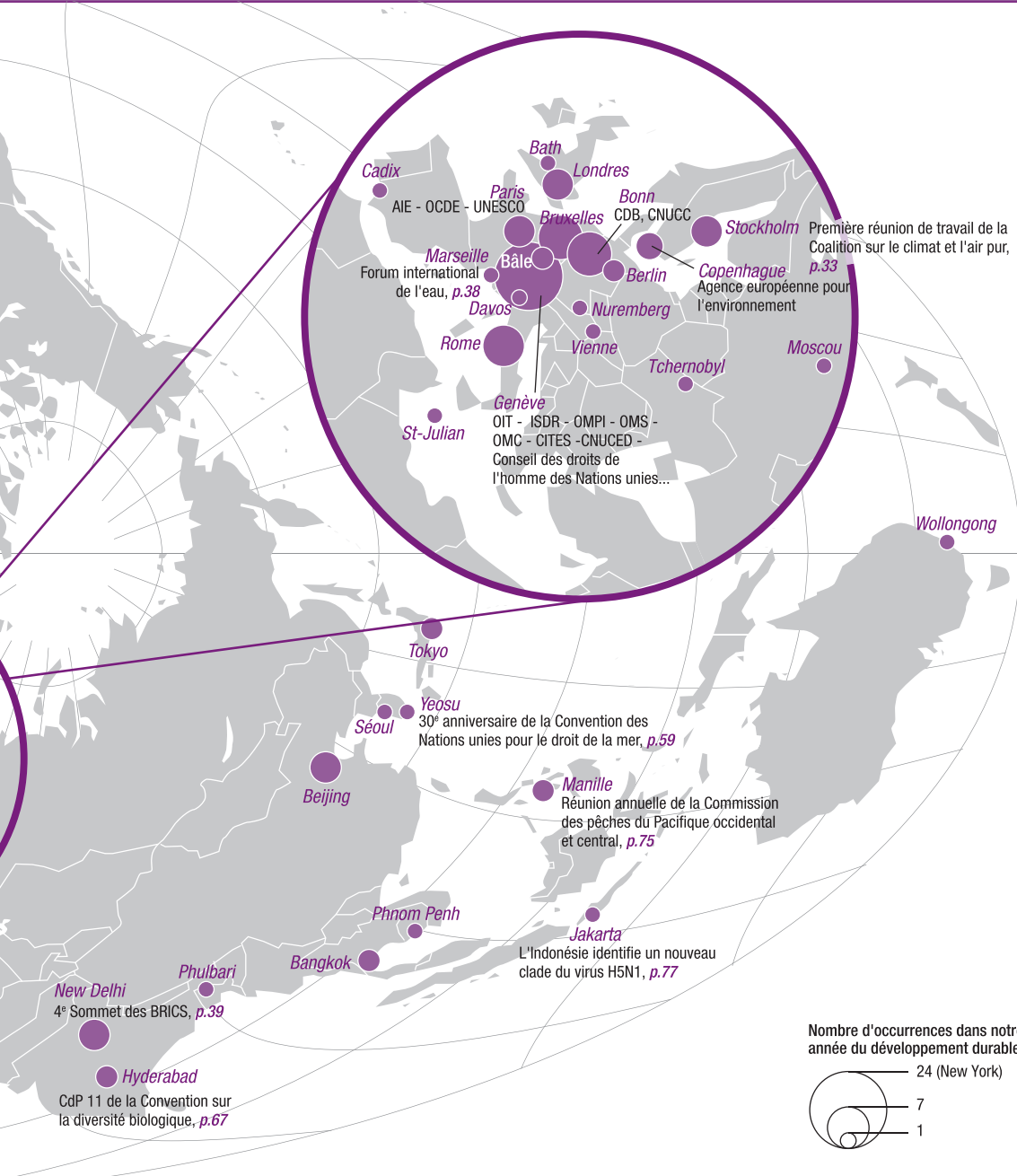
*Une sélection de dates, illustrant
la richesse et la complexité
du processus de développement durable :
de la recherche à l'action,
du public au privé,
des ONG aux politiques.*

2012 mois par mois

Cartographie des lieux et événements qui ont marqué le développement durable en 2012



Projection Atlantis
de John Bartholomew.



CLIMAT

**La conflictuelle
taxation du ciel européen**

1^{er} JANVIER Le marché carbone européen instauré en 2008 entre dans sa deuxième phase de développement, incluant notamment l'aviation commerciale civile. Chaque compagnie aérienne européenne se voit allouer un quota d'émissions de CO₂ correspondant à 97 % de ses émissions historiques pour 2012, puis à 95 % en 2013. Par ailleurs, 15 % des émissions de tous les vols au départ ou à destination de l'Union européenne, quelle que soit la nationalité de la compagnie, devront être compensées sur le marché carbone. Les compagnies qui ne s'y conformeraient pas payeront des amendes de 100 euros par tonne de CO₂, voire seront interdites de vols dans l'Union. La Commission estime que 213 millions de tonnes de CO₂ pourraient ainsi être économiquement compensées chaque année. 26 des 36 pays membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale ont déjà manifesté leur opposition à cette mesure. La Chine et les États-Unis ont même déposé un recours juridique auprès de la Cour de justice européenne qui a été retoqué en décembre 2011.

ÉNERGIE

**L'accès universel
comme objectif**

16 JANVIER Les Nations unies déclarent ouverte l'année de l'énergie durable pour tous lors de l'ouverture du 4^e Sommet mondial sur l'énergie à Abu Dhabi (Émirats arabes unis). Le double enjeu est d'améliorer le développement humain en donnant accès à l'énergie tout en préservant les ressources naturelles et en

ÉNERGIE

Institutionnaliser les renouvelables

14-15 JANVIER L'Assemblée de l'Agence internationale des énergies renouvelables (IRENA) tient sa 2^e session à Abu Dhabi (Émirats arabes unis). La nouvelle agence internationale lancée en 2009 s'y institutionnalise avec l'adoption d'un programme de travail et d'un budget (8,4 millions de dollars) pour 2012, la définition du statut de son personnel ainsi que des règles d'éthique et de régulation des conflits d'intérêts. La réunion est également marquée par le lancement du Fonds d'Abu Dhabi pour le développement. Doté de 50 millions de dollars par an pendant sept ans, il va soutenir des projets d'énergie renouvelable dans les pays en développement. Ces avancées sont largement saluées comme un signe de la mobilisation internationale en faveur d'un déploiement vaste et accéléré des énergies renouvelables.

limitant les pollutions. Une personne sur cinq dans le monde reste aujourd'hui sans accès à l'électricité, et deux sur cinq dépendent uniquement de la biomasse pour cuisiner ou se chauffer. 95 % de la population mondiale sans accès à des énergies propres et durables résident en Afrique subsaharienne ou en Asie de l'Est. Un des objectifs de cette initiative est de mieux faire connaître le potentiel de développement des énergies vertes dans ces régions.

ÉCONOMIE

**Investissements scientifiques
en Asie**

17 JANVIER Le National Science Board américain publie son rapport bisannuel sur les investissements en recherche et développement (R&D) dans le monde.

L'étude signale la croissance continue du secteur (+5,2% en 2012, pour atteindre 1 400 milliards de dollars), comme le dynamisme asiatique dans ce domaine. Grâce à une croissance régulière depuis 1999, dix pays d'Asie du Sud-Est (Chine, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Singapour, Taïwan, Thaïlande et Vietnam) représentent aujourd'hui 32 % des dépenses mondiales de R&D, soit plus que les États-Unis (31 %). Au sein de ce groupe, le Japon est en perte de vitesse. Ce résultat s'explique par la dynamique d'investissement qui découle des relations scientifiques et industrielles en plein essor entre la Chine et les huit autres pays. La Chine représente ainsi aujourd'hui 12 % des dépenses mondiales en R&D, prenant la place du Japon (11 %) derrière les États-Unis.

SANTÉ

Protection européenne contre les biocides

19 JANVIER Le Parlement européen adopte à une très large majorité – 626 voix pour, 10 voix contre et 9 abstentions – le renforcement de la directive sur la mise sur le marché des produits biocides de 1988. L'objectif est d'inciter les industriels à développer de nouveaux produits plus sûrs. Tous les produits – ménagers ou pharmaceutiques – contenant des pesticides, anti-parasitaires ou antibiotiques vendus dans le commerce devront désormais mentionner les produits utilisés sur leur étiquette. Quant aux substances considérées comme cancérigènes ou pouvant affecter les gènes, la reproduction ou les hormones, elles seront strictement interdites. Le nouveau règlement exclut néanmoins certains secteurs, comme les pesticides agricoles, les médicaments, les denrées alimentaires, les cosmétiques et les produits phytopharmaceutiques, qui feront toujours l'objet de réglementations spécifiques.

INÉGALITÉS

Paix sociale mondiale cherche 600 millions d'emplois en dix ans

20 JANVIER L'Organisation internationale du travail (OIT) publie son rapport annuel, estimant les besoins en emplois pour maintenir à la fois la croissance et la stabilité sociale. Selon l'OIT, il faudra créer au moins 600 millions d'emplois productifs à l'échelle mondiale durant la prochaine décennie pour obtenir ce résultat. La crise qui sévit au Nord mais aussi au Sud depuis 2007 se traduit en effet à la fois par un chômage sans précédent – 200 millions de personnes, soit 6 % de

la population active mondiale, sont privées d'emplois (et la précarisation des emplois) 900 millions de travailleurs vivent actuellement avec moins de 2 dollars par jours. Selon l'étude, 29 millions de personnes dans le monde ont été découragées de chercher un emploi, beaucoup d'entre elles étant des jeunes qui ont repris des études. Tout en saluant les efforts entrepris par les gouvernements, l'OIT appelle à faire de la création d'emplois productifs une priorité mondiale.

INÉGALITÉS

Un Forum social en résonance

24-29 JANVIER Le Forum social mondial tient sa 12^e édition à Porto Alegre (Brésil) en présence de 40 000 altermondialistes venus du monde entier. Si l'affluence est légèrement en baisse, le Forum offre une caisse de résonance aux nouveaux mouvements de protestation mondiaux ou régionaux : les Indignés, Occupy Wall Street ou le Printemps arabe. Le Forum appelle par ailleurs à une mobilisation planétaire pour obtenir des mesures contre la crise économique et des résultats concrets au Sommet des Nations unies Rio+20 de juin. À cette occasion, les organisations sociales tiendront un « Sommet des peuples » qui reprendra ces exigences. Le prochain Forum social mondial aura lieu en 2013 à Tunis (Tunisie).

GOVERNANCE

Négocier un avenir commun

25-27 JANVIER Les Nations unies accueillent à New York (États-Unis) des discussions sur l'avant-projet du document final de la Conférence des Nations unies sur le développement durable (CNUDD, ou Rio+20) du 20 au 22

juin 2012. Le texte baptisé *Notre avenir commun* se fonde sur 6 000 pages de contributions reçues des États membres et autres parties prenantes, ainsi que des observations recueillies les 15 et 16 décembre 2011, durant la réunion de la CNUDD. Une part importante du texte traite de la gouvernance du dispositif onusien de soutien du développement durable et, notamment, le rôle de la Commission du développement durable. Une première option voit le renforcement de la Commission rebaptisée « Conseil du développement durable ». Une seconde demande l'élargissement du Conseil économique et social à ce domaine, estimant que cette institution est déjà plus reconnue et donc plus à même de piloter les changements nécessaires. Par ailleurs, l'idée d'élaborer des objectifs de développement durable, proposée par la Colombie et le Guatemala, gagne du terrain. Un quasi-consensus semble émerger pour faire de ces objectifs un complément aux objectifs du Millénaire pour le développement adoptés en 2000.

RESSOURCES NATURELLES

Les océans veulent croire aux partenariats

25-27 JANVIER La 3^e réunion intergouvernementale chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (PAM) se tient à Manille (Philippines). La Déclaration adoptée le 26 engage ses 65 signataires à instaurer un régime juridiquement non contraignant de lutte contre la pollution marine provenant de sources terrestres. Pour y parvenir, elle préconise la mise en place de partenariats mondiaux spécifiques chargés de

définir des bonnes pratiques de gestion dans trois domaines : nutriments, eaux usées et déchets marins. Le Partenariat sur les déchets marins est actuellement le plus avancé, notamment parce qu'il s'inscrit lui-même dans le Partenariat mondial sur les déchets solides, un accord d'ores et déjà instauré et parrainé par le PNUE. Les deux autres instruments peinent encore à trouver des soutiens institutionnels aussi larges et efficaces.

ÉCONOMIE

Capitalisme cherche nouveaux modèles... en Afrique

25-29 JANVIER Le Forum économique mondial tient sa 42^e réunion annuelle à Davos (Suisse), attirant un nombre toujours croissant (2 600) de chefs d'entreprise, de journalistes et d'experts ainsi que quarante chefs d'État ou de gouvernement. 10 % des participants viennent maintenant des BRIC : Brésil, Russie, Inde et Chine. Dans un contexte de crise de la zone euro, les travaux du Forum se focalisent sur l'évolution du système capitaliste mondial et sa résilience. Sous le thème de « la grande transformation : vers l'élaboration de nouveaux modèles », les experts étaient invités à définir de nouveaux moteurs et pôles de croissance. Les débats laissent une grande place au potentiel économique de l'Afrique subsaharienne, que certains dirigeants africains vont jusqu'à comparer à l'Inde du début des années 1990, juste avant sa croissance économique rapide. Ils espèrent une délocalisation de la manufacture à forte intensité de main-d'œuvre de l'Asie vers l'Afrique, permettant une diversification de l'économie et des investissements accrus dans l'agriculture, pour une croissance à long terme.

GOUVERNANCE

Le Conseil de sécurité, un enjeu toujours crispé

26 JANVIER L'Inde, le Japon, le Brésil et l'Allemagne (G4) déposent une requête commune d'élargissement du Conseil de sécurité durant une session fermée de l'Assemblée générale des Nations unies. La revendication de 2005 est discutée pour la première fois dans cette enceinte. Pour le G4, un élargissement du Conseil de sécurité permettrait de refléter les équilibres internationaux actuels, l'importance des contributions financières de nouveaux pays au maintien de la paix dans le monde et de mieux représenter les pays en développement dans les enceintes internationales. Le G4 réclame aussi des méthodes de travail du Conseil plus transparentes. Comme lors des précédents débats sur la question, la Chine prend la tête de l'opposition, connue sous le nom de « United for Consensus », arguant que la proposition tend à créer des divisions inutiles au sein de l'Assemblée. Malgré le soutien d'un certain nombre de puissances dont la France, la réforme du Conseil de sécurité ne réussit donc pas, une fois de plus, à s'imposer sur l'agenda international.

GOUVERNANCE

Choisir la résilience

30 JANVIER Le Groupe de haut niveau sur la durabilité mondiale (GDM) remet son rapport final, *Pour l'avenir des hommes et de la planète : choisir la résilience*, au Secrétaire général des Nations unies lors du Sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba (Éthiopie). Réunissant 22 personnalités mondiales représentant les gouvernements, le secteur privé et la société civile, le GDM a lancé ses travaux

en août 2010 sous la coprésidence de Tarja Halonen, présidente de la Finlande, et de Jacob Zuma, président de l'Afrique du Sud. Son rapport contient 56 recommandations s'adressant aux gouvernements, aux entreprises et aux citoyens. Une grande partie de ces recommandations (26) insistent sur la capacité de choix des différents acteurs en matière d'utilisation des ressources naturelles, de consommation ou de priorités politiques données. 13 recommandations traitent spécifiquement de la dimension économique du développement durable, de l'intégration des coûts sociaux et environnementaux à l'adoption de nouvelles mesures de développement, en passant par la priorité donnée à l'économie verte et la mise en place de partenariats de financement. Le dernier volet des recommandations (17) porte sur la gouvernance institutionnelle du développement durable, insistant sur la cohérence des actions entreprises à tous les échelons de gouvernance, et sur la nécessité de définir des objectifs communs mondiaux mesurables et de publier un rapport régulier sur leur progrès pour assurer la responsabilité des acteurs.

SANTÉ

Tirer les leçons de Fukushima

30 JANV - 3 FÉV. Le Comité des Nations unies sur les effets des radiations atomiques (UNSCEAR) réunit ses 60 experts à Vienne (Autriche) pour évaluer les effets de l'accident de Fukushima (Japon). Le Comité examine toutes les données recueillies depuis mars 2011 sur la santé humaine et l'évaluation des radiations au Japon afin d'émettre des recommandations mais aussi de juger de la pertinence des données réunies dans des domaines encore pas assez ou mal documentés.

SANTÉ

Un partenariat contre les maladies tropicales négligées

30 JANVIER Treize sociétés pharmaceutiques, les gouvernements des États-Unis et des Émirats arabes unies, la Fondation Bill & Melinda Gates, la Banque mondiale et d'autres organismes s'occupant de la santé mondiale, dont l'OMS, lancent à Londres (Royaume-Uni) la plus large coordination jamais créée pour combattre les maladies tropicales négligées (MTN). Reprenant la stratégie décrite dans la Déclaration de Londres sur les maladies tropicales négligées, ce partenariat public-privé se fixe comme objectif de contrôler ou éliminer au moins dix MTN – le ver de Guinée, la filariose lymphatique, la lèpre, la maladie du sommeil, le trachome, la schistosomiase, les helminthes transmis par le sol, la maladie de Chagas, la leishmaniose viscérale ou l'onchocercose – d'ici 2020. Le partenariat réunit déjà 800 millions de dollars de promesses de dons – dont 363 millions apportés par la Fondation Gates – pour mettre en place soit des traitements soit de nouveaux projets de recherche. La feuille de route, rédigée par l'OMS, qui guide son action, établit également un mécanisme de suivi des progrès ainsi qu'un système d'évaluation du respect de leurs engagements par les partenaires.



Le financement de la R&D reste le principal déterminant de l'existence de réponses aux maladies tropicales.

Cette semaine de travail en commun va nourrir un rapport intermédiaire qui sera présenté lors de l'assemblée générale du Comité en mai avant une version finale destinée à l'Assemblée générale des Nations unies en 2013.

ÉNERGIE

Le coût plus ou moins connu du nucléaire français

31 JANVIER La Cour des comptes française publie un rapport, commandé par le gouvernement après l'accident de Fukushima en mars 2011, évaluant les coûts de la filière électro-nucléaire. La construction, l'entretien et les dépenses de démantèlement du parc français, depuis 50 ans, s'élèvent à 228 milliards d'euros. La moitié (121 milliards d'euros) a été dépensée pour la construction des installations nucléaires productrices d'électricité. Le reste se ventile entre les dépenses de recherche, publiques et privées (55 milliards, soit 1 milliard par an en moyenne), Superphénix (12 milliards) et le démantèlement des installations devenues obsolètes (79,4 milliards). Le rapport aboutit à un coût de production moyen du Mwh de 49,5 euros, presque aussi élevé que l'éolien terrestre – voire supérieur comme à Flamanville. Il souligne également l'ampleur des inconnues – du coût de la gestion à long terme des déchets à l'impact sur l'environnement, la balance des paiements ou l'économie, en passant par le coût de l'entretien ou la valeur du risque nucléaire. La filière est actuellement ainsi assurée pour 91 millions d'euros de dommages, mais ce montant devrait être porté à 700 millions d'euros avec une importante garantie de l'État. Autant de résultats qui amènent les associations environnementales à demander un débat national.

ÉCONOMIE

Pauvres et jeunes

1^{er}-10 FÉVRIER La Commission des Nations unies pour le développement social tient sa 50^e session au siège des Nations unies de New York (États-Unis). Les travaux sont consacrés à l'éradication de la pauvreté, au chômage des jeunes et aux politiques socialement inclusives dans un contexte de crise économique globale et de changement climatique. L'OIT a dénombré en 2011 75 millions de moins de 25 ans sans emploi et estime que cette tranche d'âge a trois fois plus de risque que les autres de se retrouver sans emploi. Un jeune travailleur sur quatre dans les pays développés et la majorité dans les pays en développement sont, en outre, employés dans l'informel, souvent dans des conditions indécentes. La Commission lance un appel aux gouvernements à ne pas négliger les politiques sociales, l'accès à l'alimentation, à l'éducation et aux services de base, afin de sauvegarder les opportunités des populations les plus pauvres dans une période de crise.

INÉGALITÉS

Des femmes, acteurs politiques et économiques

2 FÉVRIER UN-Women, l'agence des Nations unies pour les femmes, fête sa deuxième année d'existence et son implantation réussie dans 75 pays. Forte d'un budget croissant, elle veut orienter son action vers la promotion de l'indépendance économique et la participation politique des femmes dans les politiques menées par les États et les autres agences onusiennes. UN-Women interprète les mouvements sociaux actuels un peu partout sur la planète

comme porteurs d'émancipation féminine, en tenant pour preuve la participation des femmes à la réforme constitutionnelle, aux élections et à la transition politique en Tunisie et en Égypte. L'agence a ainsi mis 4,8 millions de dollars à disposition des pays arabes à des fins de promotion de la femme. Elle soutient des candidates, des partis, des commissions électorales et législatives dans plus de 25 pays et des mouvements de femmes dans 52 pays.

ÉNERGIE

Les renouvelables en Afrique, un choix urgent

8 FÉVRIER Le Centre commun de recherche (CCR) de la Commission européenne publie un rapport sur le potentiel des énergies renouvelables en Afrique. Le rapport veut encourager les gouvernements africains à sortir de la production électrique basée sur le diesel en proposant une cartographie des régions les plus adaptées à l'implantation des renouvelables : éolien en Afrique du Nord, énergie solaire en Afrique subsaharienne et dans la ceinture du Sahara, petites centrales hydroélectriques en Afrique équatoriale ou biomasse en Afrique centrale. L'étude souligne l'impact d'un tel choix en termes de création de richesses et d'amélioration des conditions de vie des populations les plus pauvres – notamment en zones rurales où près de 600 millions de personnes vivent sans électricité. Les renouvelables constituent non seulement une alternative efficace et économique au développement des réseaux, mais aussi un gisement de nouveaux emplois. Selon l'étude, la coopération internationale devrait appuyer ce développement en organisant le transfert rapide des connaissances scientifiques et technologiques pertinentes.

GOUVERNANCE

L'Inde et l'UE, des relations commerciales au beau fixe

10 FÉVRIER L'Inde et l'Union européenne tiennent à New Delhi (Inde) leur 12^e sommet bilatéral sous le signe de relations commerciales en pleine expansion. Les échanges de biens et de services entre les deux pays se sont élevés à 86 milliards d'euros en 2010, faisant de l'Union européenne le premier partenaire de l'Inde et de New Delhi le huitième partenaire européen. La progression des échanges a conduit les deux partenaires à lancer la négociation d'un accord commercial qui devrait aboutir à l'automne. Outre des conditions avantageuses d'échanges et d'investissements, l'accord doit permettre d'approfondir la coopération entre les deux partenaires en matière de production d'énergie renouvelable et à faibles émissions de carbone. En raison des clauses de respect des droits de propriété intellectuelle contenues par l'accord, certains observateurs, notamment l'ONG MSF, s'inquiètent néanmoins de ses conséquences sur les prix des médicaments génériques produits en Inde. Ils craignent un renchérissement de ces produits vendus dans près de 20 pays et ayant permis de traiter 180 000 personnes en 2011. En conséquence, ils appellent le gouvernement indien à une extrême prudence dans ses négociations avec l'Union européenne.

SANTÉ

Des Européens pauvres et malades

14 FÉVRIER Le Centre européen pour l'environnement et la santé de l'OMS publie à Bonn (Allemagne) un rapport signalant les inégalités au sein de la zone Europe.

Un Européen sur cinq meurt aujourd'hui de maladies liées à l'environnement, mais l'occurrence de ce risque varie de 14 à 54 % selon les régions et les groupes sociaux. Résultat d'une enquête commencée en 2001, le rapport souligne l'importance des risques liés à un habitat insalubre – humidité, manque de chauffage ou de sanitaires –, conditions rencontrées par 80 millions de citoyens de l'Union européenne. 16 millions d'entre eux ne disposent ainsi d'aucun chauffage en hiver. Leur risque de contracter des maladies liées à ces conditions est 13 fois plus important que pour leurs concitoyens plus aisés.

CLIMAT

Projets concrets contre objectif global ?

16 FÉVRIER La Coalition sur le climat et l'air pur, initiée par le Bangladesh, le Canada, le Ghana, le Mexique, la Suède et les États-Unis en avril 2011, tient sa première session de travail à Stockholm (Suède). Avec l'adhésion de la Colombie, du Japon, du Nigeria et de la Norvège, elle compte maintenant 13 membres du Nord comme du Sud. La Banque mondiale et la Commission européenne y siègent en tant qu'observateurs. La Coalition veut réduire l'empreinte carbone de ses membres, réguler l'utilisation du méthane, des hydrofluocarbones ou encore du carbone suie, des polluants contribuant pour 30 à 40 % au réchauffement climatique. La Coalition estime qu'agir sur eux permettra de ralentir le réchauffement climatique de 0,5 °C d'ici 2050 et ainsi de maintenir la hausse des températures sous la barre des deux degrés. Elle s'appuie sur des projets concrets : la capture du méthane pour produire de l'électricité,

AGRICULTURE

Soutenir une mondialisation du bio

13-14 FÉVRIER La FAO, l'IFOAM et la CNUCED tiennent à Nuremberg (Allemagne) une conférence dédiée à la question de l'accès aux marchés de produits biologiques. Les trois institutions travaillent depuis dix ans à réduire les barrières au commerce des produits biologiques, estimé à 60 milliards de dollars par an. Leurs efforts vont, en particulier, aux deux millions de producteurs certifiés d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, qui peinent à participer aux échanges mondiaux dans le secteur. La conférence aboutit ainsi à l'adoption d'un accord régional fixant des normes communes pour les produits biologiques asiatiques – Asian Regional Organic Standard (AROS). L'AROS doit faciliter les échanges entre le Bhoutan, le Laos, la Thaïlande, le Vietnam, la Malaisie, l'Inde, l'Indonésie, la Chine, la Corée du Sud, le Japon, les Philippines, le Cambodge, le Népal et le Sri Lanka. Le 15, lors de la BioFach World Organic Trade Fair qui se tient elle aussi à Nuremberg, les États-Unis et l'Union européenne signent un accord de reconnaissance mutuelle de leurs labels. L'accord veut d'abord faciliter les échanges transatlantiques sur un marché total de 40 milliards d'euros en 2011. Il devrait particulièrement soutenir les petits producteurs des deux ensembles qui n'auront plus à obtenir une double certification. Cet accord devrait en outre bénéficier aux exportateurs des pays pauvres reconnus par l'un ou l'autre des labels en rendant automatique leur accès à l'autre marché. Les termes de la reconnaissance (qui sera effective le 1^{er} juin 2012) seront revus périodiquement pour tenir compte de l'évolution des législations respectives.

comme le fait déjà la ville de Monterrey (Mexique) ; des normes strictes sur les moteurs Diesel automobiles ; l'amélioration des réchauds à gaz et à pétrole comme des fours à cuire les briques pour réduire les émissions de carbone suie qui se déposent sur la neige des pôles et

en réduit les propriétés de réflexion solaire, ce qui contribue à la fonte des glaces. Les critiques de cette initiative, comme le WWF, s'inquiètent que ces projets, par nature positifs, fassent perdre de vue la nécessité et l'urgence de réduire les émissions de CO₂.

GOVERNANCE

Pénurie d'experts en développement durable

20-22 FÉVRIER Le PNUÉ tient la 12^e session spéciale de son conseil d'administration à Nairobi (Kenya). Le groupe de la prospective du PNUÉ composé de 22 éminents scientifiques de toutes les régions du monde présente son étude des défis posés par le développement durable de la planète. Si la gouvernance globale du développement durable arrive en tête, ils placent la qualité de l'expertise scientifique disponible juste derrière. Selon le groupe de la prospective, l'expertise actuelle, notamment dans les énergies renouvelables, les services écosystémiques, la sécurité alimentaire – quantitative comme qualitative – ou la gestion de l'eau n'est pas à la hauteur des enjeux. Ils soulignent notamment la faiblesse de l'expertise dans les régions qui en ont le plus besoin – l'Afrique ne compte que 1 % des scientifiques éminents du monde. Une de leurs principales conclusions est donc le renforcement de la formation et des réseaux scientifiques mondiaux.

VILLES

Connecter investisseurs et projets

21-22 FÉVRIER La fondation suisse Global Energy Basel (GEB) tient sa 2^e conférence annuelle à Bâle (Suisse). Créé après l'accord de Cancún, le GEB se veut une plateforme de rencontres entre investisseurs et projets pour favoriser le financement d'infrastructures urbaines durables, rendre les villes plus résilientes au changement climatique et réduire leur empreinte carbone. Se fixant comme objectif de faire émerger de nouveaux partenariats public-privé, le GEB a

développé un instrument de contrôle des projets d'infrastructure sous l'angle de la durabilité. Cet instrument doit permettre de mobiliser les investisseurs attentifs aux aspects écologiques et sociaux en plus des aspects économiques. L'initiative est soutenue par les grands réseaux mondiaux de villes, comme ICLEI ou C40, qui invitent leurs membres à y présenter leurs projets les plus innovants. L'édition 2012 de la Conférence réunit ainsi des scientifiques, des responsables politiques, des entrepreneurs, des banquiers et des ONG autour des questions de transports urbains avec des ateliers autour des infrastructures nécessaires aux véhicules électriques ou la mise en place de systèmes de vélos partagés.

ÉCONOMIE

Financer le FMI, ou les émergents face à l'Europe

25-26 FÉVRIER Les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales du G20 se réunissent à Mexico (Mexique). Ils appellent l'Europe à prendre rapidement une décision sur le montant du Mécanisme européen de stabilité (MES) contre la crise de la dette, attendu pour entrer en vigueur en juillet 2012. Ils en font une condition pour accepter le plan de renforcement des ressources du Fonds monétaire international présenté en janvier. Le FMI aimerait, en effet, augmenter sa capacité de prêts de 500 milliards de dollars afin de faire face à la crise systémique que traverse l'économie mondiale. La contribution des pays du G20 sera déterminante pour mener à bien ce projet. Jusqu'ici, seule la zone euro a promis d'apporter 150 milliards d'euros (202 milliards de dollars).

GOVERNANCE

Un droit universel à un environnement propre ?

27 FÉVRIER-23 MARS Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies tient sa 19^e session régulière à Genève (Suisse). 41 textes encadrant la protection de l'ensemble des droits humains sont adoptés. Un poste de rapporteur spécial aux droits de l'homme pour l'environnement, nommé pour trois ans est notamment créé. Son rôle sera de faire respecter le droit international existant en matière de sécurité, propreté et santé environnementale, ainsi que de développement durable. Il devra aussi faire des recommandations sur la manière d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et de prendre en compte les résultats de la conférence Rio+20 à venir. Pour les juristes et les militants écologistes, cette création devrait poser les fondements de la reconnaissance d'un droit universel à un environnement propre par le Conseil et ouvre même la porte à la revendication de droits humains face aux changements climatiques. D'ores et déjà, ils proposent au Conseil d'ouvrir des auditions de victimes de violations de droits de l'homme liés au climat, afin de construire une définition positive qui permettrait d'engager des négociations avec la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique.

INÉGALITÉS

36 ans de charbon ou 130 000 personnes déplacées ?

28 FÉVRIER Un groupe de sept experts en défense des droits de l'homme réunis par les Nations unies rend un rapport mettant en garde contre les risques liés à la construction d'une mine de charbon à ciel ouvert à Phulbari (Bangladesh). Le projet,

dont on espère la production de 572 millions de tonnes de charbon pendant 36 ans, couvre 6 000 hectares, mais rendra inutilisables 12 000 hectares de terres agricoles particulièrement fertiles. 50 à 130 milliers de personnes devraient quitter leur habitation et leurs terres ; 220 milliers pourraient subir des dommages à plus long terme, comme l'assèchement de canaux d'irrigation ou de puits, l'épuisement des activités de pêche ou la mort d'arbres fruitiers. Le groupe demande au gouvernement bengali de peser plus sérieusement les bénéfices et les coûts du projet.

VILLES

La pauvreté invisible des enfants urbains

28 FÉVRIER L'Unicef publie son *Rapport annuel sur la situation des enfants dans le monde*, étudiant spécifiquement les conditions de vie et de précarité des urbains. Sur le milliard d'enfants urbains dans le monde, plusieurs centaines de millions grandissent dans la pauvreté, les privations, voire l'exclusion. Le rapport se démarque de la plupart des études statistiques concluant que les enfants urbains vivent toujours dans de meilleures conditions que les enfants ruraux. Pour lui, les statistiques urbaines recouvrent des situations très contrastées, où la grande richesse matérielle de quelques-uns tend à cacher l'extrême pauvreté. L'existence de réseaux électriques, d'alimentation en eau, d'infrastructures de santé ou d'écoles ne garantit pas l'accès à ces services essentiels. L'absence d'accès à ces services soutient le travail des enfants et leur recrutement, dans des gangs criminels. Le rapport invite en conséquence les décideurs urbains à faire des besoins des plus jeunes une priorité dans leur planification et le développement des infrastructures.



2,47 milliards de personnes dans le monde vivent avec moins de 2 dollars par jour.

INÉGALITÉS

Moins d'extrêmement pauvres

29 FÉVRIER La Banque mondiale publie de nouvelles données sur l'état d'avancement des huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) définis en 2000 pour 2015. L'étude constate une nette diminution du pourcentage de la population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour : 1,29 milliard de personnes, soit 22 % de la population des pays en développement en 2008 – la dernière année présentant des données complètes – contre 1,94 milliard en 1981. En Afrique subsaharienne, la part des « extrêmement pauvres » représente pour la première fois moins de la moitié de la population (41 %). L'étude d'échantillons conduit la Banque à croire en la robustesse de la tendance et à conclure que le premier des OMD – diviser par deux le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté – sera atteint avant 2015. L'étude souligne néanmoins la fragilité des résultats. Les 663 millions de personnes qui sont dans l'extrême pauvreté restent pauvres au regard des normes des pays à revenu intermédiaire ou élevé. Le nombre de personnes vivant avec moins de 2 dollars par jour, en outre, se montre beaucoup plus stable : 2,47 milliards en 2008 contre 2,59 en 1981.

INÉGALITÉS

L'espérance scolaire des femmes

5 MARS L'Unesco publie à l'occasion de la Journée internationale de la femme 2012 son premier *Atlas mondial de l'égalité des genres dans l'éducation*. L'étude documente la forte progression de la scolarisation depuis 20 ans, mesurée comme une « espérance de vie scolaire » (ESV). En Asie, en Afrique subsaharienne ou dans les États arabes, l'ESV des filles s'établit aujourd'hui autour de 9 ans, contre 6 en moyenne en 1990. Les garçons passent en général une année supplémentaire à l'école, même si la tendance s'est inversée dans certaines régions. En Asie de l'Est, dans le Pacifique, en Amérique latine ou dans les Caraïbes, l'ESV des filles dépasse d'un an celle des garçons. Malgré des résultats souvent supérieurs, l'accès à l'enseignement secondaire continue néanmoins à être restreint pour les filles de nombreuses régions, en particulier en Afrique subsaharienne et en Asie de l'Ouest. Enfin, note le rapport, ces progrès ne s'accompagnent pas nécessairement d'une amélioration des possibilités offertes aux femmes en termes d'emploi et de revenus.

GOUVERNANCE

Approviser les risques naturels

5 MARS La Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ISDR) lance à Genève (Suisse), en coopération avec le Japon, une consultation visant à préparer un nouveau plan d'action international pour la prévention des catastrophes d'ici 2015. Ce plan prendrait la suite du Cadre d'action de

Hyogo adopté lors de la Conférence de Kobe (Japon) de 2005 pour réduire l'impact des catastrophes naturelles. L'ISDR estime que le cadre d'action a permis de baisser la mortalité induite par ces catastrophes en permettant un partage de savoir-faire et une meilleure préparation des autorités partout dans le monde. Il n'a cependant pas réussi à enrayer l'augmentation des coûts économiques des risques dans un monde où 50 % de la population vit dans une zone potentiellement menacée par une catastrophe naturelle. En 2011, l'ISDR estime que les pertes économiques liées aux catastrophes naturelles ont atteint 380 milliards de dollars, soit deux tiers de plus que le précédent record de 2005. Autant d'enjeux pour les négociations à venir.

ÉCONOMIE

Le brevet, valeur refuge en temps de crise

5 MARS L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) publie sa *Revue annuelle du PCT*, le système international des brevets. L'étude signale une croissance sans précédent des dépôts de brevets en 2011 malgré la récession économique globale. L'OMPI, qui facilite la reconnaissance simultanée des brevets dans différents pays, a ainsi reçu 18 900 demandes de brevets en 2011. 78 % d'entre elles ont été déposées par 5 pays : États-Unis, Japon, Allemagne, Chine et Corée du Sud. Avec un taux de croissance de 11 %, 2011 constitue la progression la plus rapide enregistrée depuis 2005. Chine (+ 33 %), Japon (+ 21 %) et États-Unis (+ 8 %) réalisent 82 % de cette croissance. Globalement, la part des pays émergents se renforce avec la croissance rapide des dépôts

réalisés par le Brésil (+ 17,2 %), la Russie (+ 20,8 %), l'Inde (+ 11,2 %) ou la Turquie (+ 12,7 %). L'Europe connaît des résultats mitigés, avec la progression de pays comme la Suisse (+ 7,3 %), la France (+ 5,8 %) ou l'Allemagne (+ 5,7 %) quand d'autres connaissent un net recul – Pays-Bas (- 14%), Finlande ou Espagne (- 2,7 %). Au-delà des variations nationales, l'évolution globale souligne, selon l'OMPI, l'importance donnée aujourd'hui à l'innovation technique dans toute stratégie économique.

INÉGALITÉS

L'importance de l'accès à l'eau et à l'assainissement

6 MARS L'Unicef et l'Organisation mondiale pour la santé (OMS) publient un rapport conjoint sur l'accès à l'eau et à l'assainissement, deux des huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) à atteindre d'ici 2015. Le rapport constate les considérables progrès réalisés en termes d'accès à l'eau potable – l'objectif « Diviser par deux le nombre de personnes sans accès » étant d'ores et déjà atteint. Entre 1990 et 2010, plus de 2 milliards de personnes ont amélioré leurs conditions d'approvisionnement en eau, soit en étant raccordées aux réseaux, soit en ayant accès à un puits protégé. Les besoins de 89 % de la population mondiale sont aujourd'hui couverts avec des gains importants pour la santé globale. D'après le rapport, 92 % de la population mondiale devraient avoir un accès décent à l'eau en 2015. L'étude conclut néanmoins à la fragilité des résultats obtenus et à la nécessité de les renforcer, en réduisant les disparités d'accès selon les

AGRICULTURE

Encadrer les investissements fonciers

7-9 MARS Le groupe de travail sur les directives volontaires mondiales sur la gouvernance de la tenure foncière et des droits d'accès aux ressources foncières, halieutiques et forestières se réunit à Rome (Italie) à l'invitation de la FAO. Au terme d'un processus de négociation de trois ans, 96 pays, des ONG et des investisseurs privés s'accordent sur un ensemble de directives conçues pour protéger les droits des populations locales lors d'opérations foncières de grande ampleur. Elles affirment ainsi différents droits – de l'égalité d'accès des femmes à la propriété foncière à la mise en place de systèmes de surveillance des investissements, en passant par le droit d'accès aux terres cultivables pour les populations rurales pauvres. Ces directives seront soumises à l'approbation finale du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) lors d'une session spéciale convoquée à Rome à la mi-mai. Si elles témoignent de la mobilisation croissante de l'opinion sur la question foncière, ces directives restent néanmoins un instrument volontaire dépendant de la bonne volonté des acteurs privés et publics pour sa mise en œuvre.

régions (61 % seulement en Afrique subsaharienne contre plus de 90 % en Amérique latine et dans les Caraïbes) et en facilitant encore l'accès des plus pauvres, notamment en allégeant le travail des femmes et des jeunes filles qui doivent porter l'eau. Enfin, elle souligne combien les chiffres de l'assainissement restent en deçà des objectifs. Seuls 63 % de la population mondiale ont aujourd'hui un accès à l'assainissement, 67 % selon le rapport en 2015, alors que l'OMD fixait la barre à 75 %. Ce sont 2,5 milliards de personnes qui sont encore privées de ce besoin de base.

ÉNERGIE

Le marché électrifie les zones rurales

6 MARS La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques lance à Bonn (Allemagne) une initiative visant à soutenir l'accès des ménages ruraux des pays en développement aux énergies renouvelables. Des projets de développement de ces énergies pourront désormais être déposés auprès du Mécanisme de développement propre (MDP) et générer, à ce titre, des crédits d'émissions en gaz à effet de serre. Par le jeu du marché, l'initiative doit amener les investisseurs des

pays développés à financer des projets d'électrification en zone rurale à partir d'énergies renouvelables. Pour être éligibles au MDP, les projets devront en effet viser des communautés sans accès aux réseaux électriques et permettre l'approvisionnement avant tout des ménages (75 % des consommateurs au moins).

GOVERNANCE

Faire face aux déchets électroniques

12 MARS Le UN International Telecommunication Union (ITU) et le Secrétariat de la Convention de Bâle signent un nouvel accord de coopération en matière de gestion des déchets électroniques. L'objectif est de réduire les dommages créés par ces déchets en organisant la collecte et le recyclage des matériaux dangereux, mais aussi en introduisant des mesures améliorant la gestion des appareils. Alors que la production de déchets ne cesse de croître, en particulier dans les pays en développement, seuls 13 % sont recyclés, parfois dans des conditions de sécurité insatisfaisantes, selon l'ITU. L'accord de coopération va permettre à la Convention et à l'agence de parler d'une même voix, d'offrir des conseils coordonnés, à la fois auprès des décideurs publics et des fabricants. Le 15, une initiative spécifique est lancée à Nairobi (Kenya) en direction de l'Afrique de l'Ouest par le Secrétariat de Bâle et le PNUE. La production régionale de déchets électroniques – téléphones, télévisions, etc. – est estimée à 1 million de tonnes par an et ne cesse d'augmenter, notamment en raison de l'importation de matériel d'occasion d'autres régions. Selon le PNUE, son volume pourrait dépasser celui de l'Europe dès 2017. L'initiative veut aider les pays à mettre en

place des solutions de long terme de collecte, recyclage, transport, stockage et destruction des déchets.

RESSOURCES NATURELLES

Eau, le temps de la coopération

12-17 MARS Le 6^e Forum international de l'eau réunit à Marseille (France) près de 25 000 représentants de gouvernements, collectivités territoriales, entreprises et associations venus de plus de 130 pays. Lieu de rencontres et de discussions, le Forum se félicite des 1 400 projets signés durant ses séances. Une déclaration ministérielle est également adoptée, engageant ses signataires à agir contre la crise de l'eau de trois façons : mettre en œuvre le droit à l'accès à l'eau et à l'assainissement, reconnu en juillet 2010 par l'ONU ; réduire la consommation d'eau douce ; améliorer sa gestion dans un contexte de réchauffement climatique. Cette déclaration de principes est accueillie avec réserve par les 90 ONG rassemblées dans le mouvement « Effet Papillon, du local à l'international ». Le mouvement réclame un cadre juridique international de l'accès à l'eau plus ambitieux que les initiatives volontaires et les bonnes pratiques locales. Les rapports des Nations unies et de l'OCDE publiés à l'occasion du Forum plaident en ce sens : en 2050, 40 % de la population mondiale devraient habiter dans des bassins hydrographiques soumis à un stress hydrique élevé, notamment en Afrique du Nord et australe, mais aussi en Asie du Sud ou centrale. L'explosion attendue des besoins des industries manufacturières (+ 400 %), de la production d'électricité thermique (+ 140 %) comme des ménages (+ 130 %) devrait, par ailleurs, générer une augmentation de 55 % de la demande globale en eau.

ÉCONOMIE

Conflit autour des terres rares

13 MARS Les États-Unis, l'Union européenne et le Japon portent plainte devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'Organisation mondiale du commerce contre les quotas chinois d'exportation de « terres rares ». 17 métaux, tels le terbium, le néodyme, l'yttrium ou l'erbium, sont convoités pour leurs propriétés chimiques irremplaçables pour les nouvelles technologies. Avec 40 % des réserves mondiales, la Chine représente 95 % de la production mondiale, de nombreux pays occidentaux ayant fermé leurs sites de production en raison des risques environnementaux. Les quotas limitant depuis 2010 à 30 000 tonnes par an les exportations chinoises de ces éléments indispensables à la fabrication des éoliennes ou des moteurs électriques verts contraignent de fait ses concurrents internationaux. En 2011, la Chine n'a exporté que la moitié des 30 000 tonnes autorisées. C'est donc au nom de l'emploi et de la libre concurrence que la plainte a été déposée quand la Chine invoque le droit de limiter sa production et ses exportations au nom de l'environnement. Les parties ont deux mois pour régler le litige à l'amiable avant que l'ORD ne juge nécessaire de rendre un verdict.

GOVERNANCE

Comment on régule les produits chimiques

19-23 MARS Le Comité d'études des produits chimiques (CEPC) de la Convention de Rotterdam, encadrant les mouvements transfrontières de produits chimiques et pesticides dangereux, tient sa 8^e réunion à Genève (Suisse). La Convention interdit l'exportation des substances

désignées par le CEPC sans une information et une autorisation préalables des autorités sanitaires du pays importateur. Un pays peut bloquer le commerce de ces substances s'il estime que les conditions de sécurité ne sont pas observées ou qu'il n'a pas les structures adéquates pour faire face aux risques. Se basant sur les demandes émises par l'Union européenne, le Brésil ou le Burkina Faso, la réunion de Genève recommande ainsi à la Convention de Rotterdam le classement de nouvelles substances comme le dicofol ou du trichlorfon, souvent encore utilisés comme pesticides malgré leur caractère cancérigène ; différents polybromodiphényl'éthers utilisés seuls ou en mélange pour ignifuger les produits plastiques et les textiles et considérés comme facilitant la perte de fertilité masculine et le cancer du sein ; l'acide perfluorooctane sulfonique et ses sels, utilisé sur certains polymères et considérés comme vecteur de cancer et retardateur de croissance des fœtus de mammifères ; ou le paraquat, un herbicide utilisé dans la culture de la canne à sucre et pouvant causer une insuffisance rénale.

ÉNERGIE

La sécurité nucléaire, une question globale

19-23 MARS Le 2^e Nuclear Security Summit réunit à Séoul (Corée du Sud) des représentants de 53 gouvernements, de différentes agences des Nations unies, de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), de l'Union européenne et d'Interpol. Deux ans après le Sommet de Washington et un an après le tragique accident de Fukushima Daiichi (Japon), le Sommet veut affirmer la volonté des autorités de coopérer en matière de sécurité des centrales. Les mesures discutées veulent garantir

la préparation des installations contre les catastrophes naturelles mais aussi contre des actes de terrorisme, notamment le commerce illégal de matières nucléaires. Le sommet de Séoul aborde de nouveaux thèmes comme la sécurité des sources radioactives et la sécurité des informations relatives aux activités nucléaires. Il se fixe enfin comme objectif d'examiner les progrès réalisés en matière de sécurisation de toutes les matières nucléaires vulnérables d'ici quatre ans.

AGRICULTURE

Conjuguer production agricole et santé des écosystèmes

19-23 MARS Le Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) lance, lors de la Conférence Planet Under Pressure de Londres (Royaume-Uni), un programme de recherche visant à conjuguer accroissement de la production agricole et santé des écosystèmes naturels. Il tient compte de l'explosion de la demande mondiale en ressources naturelles et des conflits qui en découlent sur l'usage de l'eau et des terres. Le Water, Land and Ecosystems Research Program confié à l'International Water Management Institute s'organise autour de cinq thèmes : irrigation, agriculture pluviale, gestion des bassins hydrographiques, récupération et réutilisation des ressources et information. Huit régions hydrographiques – Mékong, Indus et Gange, Amu-Darya et Syr-Darya, Tigre et Euphrate, Volta et Niger, Nil, Limpopo et Zambèze et bassin des Andes – sont prioritaires. L'objectif est de donner accès à l'irrigation à 12 millions de foyers en Afrique subsaharienne, d'éliminer la plupart des subventions gouvernementales aux biocarburants et de permettre à 9 millions de foyers de réutiliser sans risque de l'eau d'irrigation d'ici 2020.

ÉCONOMIE

La finance des émergents

28-29 MARS Le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud tiennent leur 4^e sommet annuel commun à New Delhi, en Inde. L'essentiel de leurs travaux sont dédiés à la finance. Critiques du FMI dont ils trouvent la réforme trop lente et la gouvernance toujours trop dominée par les pays occidentaux, ils lancent un projet de banque de développement dite « banque BRICS » ou « banque Sud-Sud », dédiée au financement des infrastructures et de l'innovation dans les pays en développement. Les BRICS réclament, par ailleurs, que le futur remplaçant de l'Américain Robert Zoellick, actuel directeur de la Banque mondiale, soit choisi selon des critères de mérite plutôt que de nationalité. Par ailleurs, leurs cinq banques publiques de développement concluent un accord dans lequel elles s'engagent à faciliter le règlement des transactions commerciales dans leurs monnaies respectives plutôt qu'en dollars. Les BRICS regroupent 40 % de la population mondiale et totalisent 18 % du produit intérieur brut (PIB) de la planète.



Dilma Rousseff (Brésil), Dimitri Medvedev (Russie), Manmohan Singh (Inde), Hu Jintao (Chine) et Jacob Zuma (Afrique du Sud) lors du Sommet de New Delhi.

ÉNERGIE

Un futur énergétique commun pour les Amériques ?

2 AVRIL Les États-Unis, le Canada et le Mexique signent à Washington (États-Unis) un nouvel accord de coopération en matière d'énergie venant compléter la coopération économique et politique définie dans le cadre de l'Alena. L'accord prévoit l'interconnexion des réseaux électriques des trois pays (un demi-milliard de personnes) afin de renforcer leurs ressources en énergie, améliorer la fourniture d'énergie dans les zones mal desservies et promouvoir la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. L'accord doit ainsi contribuer à la création d'emplois, mais aussi à la lutte contre le changement climatique dans les trois pays. À terme, le renforcement et l'interconnexion du réseau devraient également permettre d'offrir des connexions à d'autres pays d'Amérique centrale et des Caraïbes. L'accord indique également que les trois pays prépareront en commun leur participation à la Conférence des Nations unies sur le climat de Doha (Qatar).

CLIMAT

L'équilibre fragile du marché carbone européen

2 AVRIL L'Union européenne publie une estimation des émissions des 10 000 installations couvertes par le système d'échange de quotas (ETS) d'émissions pour 2011. Le total des émissions s'élève à 1,88 milliard de tonnes en 2011, soit une baisse de 2,6 % par rapport aux 1,94 milliard de tonnes de 2010. Cette baisse accroît le manque récurrent de consommation des quotas attribués. Il manque ainsi 114 millions de

GOUVERNANCE

Promouvoir le bonheur et le bien-être

2 AVRIL Les Nations unies organisent à New York (États-Unis) une réunion de haut niveau d'experts sur la mesure du bonheur et du bien-être. Elle répond à la Résolution 65/309 de l'Assemblée générale, appelant à une « approche holistique du développement », notamment par la promotion du bonheur et du bien-être durable. Cette résolution a été déposée par un groupe de 69 pays menés par le Bhoutan, lequel a reconnu la suprématie du bonheur national sur le revenu national depuis le début des années 1970. La recherche de nouveaux indicateurs sur lesquels pourraient s'appuyer des politiques de développement durable est au centre des débats depuis 1987 et le rapport Brundtland sur l'environnement et le développement. Elle a déjà permis la définition d'outils importants, comme l'index de développement humain, mesuré chaque année par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Dans le même esprit, les experts réunis échangent leurs travaux sur la définition des mesures, comptes et mécanismes financiers nécessaires à un modèle économique fondé sur le bonheur d'être, et son intégration dans les politiques nationales. Un dossier à suivre.

tonnes de carbone pour que les émissions régulées européennes atteignent le plafond fixé. Le marché est ainsi suralimenté en quotas carbone pour la troisième année consécutive et pour la sixième année sur sept depuis l'entrée en vigueur du système de permis. En réponse à cette information, le cours du carbone chute de 14 % sur le marché européen. Alors que de nombreux experts estiment qu'il devrait se fixer entre 15 et 18 euros la tonne pour créer une réelle incitation à la baisse des émissions, il atteint à peine 6,14 euros, le niveau le plus bas jamais atteint, en ce début de mois d'avril. Si les prix sont remontés par

la suite, la question de l'équilibre et de la viabilité du système ETS reste posée. L'autorisation votée en mars dernier par le Parlement européen permettra à la Commission de mettre de côté des quotas pour éviter une chute trop importante des cours à l'avenir.

ÉCONOMIE

Comment le monde s'adapte à la crise

3 AVRIL La Banque mondiale publie une étude sur l'impact de la crise économique mondiale sur les populations des pays en développement et en transition.

Lancée dès 2008, elle mesure l'impact des crises alimentaire, énergétique et financière sur 3 000 personnes dans 17 pays. Elle documente ainsi les processus de contagion d'une crise systémique des structures économiques et sociales locales par la destruction de l'emploi, l'augmentation de la pauvreté et l'instabilité économique, financière et politique. L'étude mesure l'ampleur de l'impact, mais s'intéresse aussi aux stratégies d'adaptation des populations à ce nouveau type de choc systémique : au-delà des indicateurs macro-économiques, l'étude documente la modification qualitative de la consommation, les efforts de diversification des sources de revenus, le passage à l'économie informelle ou le report des dépenses de santé et d'éducation comme des investissements... Le développement humain est la première victime de la crise. L'étude montre enfin l'importance des solidarités familiales et territoriales et des filets sociaux pour empêcher les populations les plus fragiles de basculer dans la grande pauvreté.

ÉNERGIE

Les indigènes brésiliens résistent aux barrages

5 AVRIL Une juge fédérale du Mato Grosso (Brésil) accorde aux indiens Kayabi la suspension de la construction du barrage hydroélectrique de Teles Pires, d'une puissance de 1 850 MW. La décision estime que les droits constitutionnels des populations autochtones n'ont pas été respectés lors de la préparation du projet, les communautés n'ayant pas été suffisamment consultées et entendues avant le lancement de la construction en août 2011. L'inondation de rapides consécutive à la mise en eau du barrage priverait, par exemple, d'une partie

importante de leurs ressources de pêche, sans aucune compensation. La décision évoque aussi la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) signée par le Brésil en 2004 pour reconnaître que l'héritage culturel des communautés locales serait irrémédiablement détruit par la construction du barrage. La décision constitue une reconnaissance sans précédent des arguments des communautés indiennes, insistant sur le caractère sacré de plusieurs lieux.

ÉCONOMIE

Régulation transatlantique des investissements

10 AVRIL L'Union européenne et les États-Unis adoptent un ensemble de principes communs pour leurs investissements étrangers. Ces principes découlent des travaux du Conseil économique transatlantique (CET) créé en 2007 par un accord négocié par Angela Merkel, George Bush et José Manuel Barroso. Le CET travaille à harmoniser les règlements européens et américains pour réduire les obstacles non tarifaires aux échanges entre les deux ensembles. Selon la Commission européenne, le coût de ces obstacles atteint 160 milliards d'euros par an pour les deux économies et s'ils étaient réduits de moitié, les exportations de l'UE et des États-Unis augmenteraient respectivement de 2 % et 6 %. Les principes adoptés veulent non seulement favoriser les investissements entre les deux zones, mais aussi contribuer à l'émergence d'un régime stable et transparent pour l'investissement international. Tout en soulignant l'importance des investissements étrangers pour la croissance globale, ces principes affirment le droit de les réguler pour poursuivre des objectifs « légitimes » de politiques publiques comme

l'environnement, la santé, la sécurité, le travail et la diversité culturelle. Ainsi, la Déclaration invite les gouvernements à ne pas abaisser leurs normes environnementales ou de respect des droits de l'homme afin d'attirer des investisseurs.

CLIMAT

Sensibiliser l'industrie à la protection de l'ozone

12 AVRIL Le Programme OzonAction du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et l'Association de l'industrie chinoise de réfrigération et climatisation organisent à Beijing (Chine) une table ronde pour sensibiliser les professionnels du secteur aux enjeux de l'élimination des gaz détruisant la couche d'ozone. Profitant de la tenue de la 23^e exposition internationale des professionnels du secteur, la table ronde réunissant experts, industriels et gouvernements s'est penchée sur les options technologiques et chimiques pour remplacer les hydrochlorofluorocarbones (HCFC) nuisibles à la couche d'ozone. L'enjeu est d'amener les pays en développement faisant partie du Protocole de Montréal à tenir leurs objectifs : cesser d'augmenter leur consommation de HCFC à partir du 1^{er} janvier 2013 pour réduire cette consommation de 10 % d'ici janvier 2015. L'Asie est aujourd'hui le premier producteur (85 % de la production mondiale) comme le premier consommateur (74 % de la consommation mondiale) de ces produits. Son respect des objectifs du Protocole de Montréal, notamment par la Chine dont le marché de réfrigération et de climatisation ne cesse de croître, déterminera donc le succès de son extension aux pays en développement.

ÉNERGIE

Transition industrielle et équité

16 AVRIL La Commission européenne et la présidence danoise du Conseil de l'UE organisent le Sommet européen de l'énergie durable pour tous à Bruxelles (Belgique). Ouvert par le Secrétaire général de l'ONU et le Président de la Commission européenne, l'événement s'inscrit dans la préparation de la Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20) de juin 2012. Elle veut ainsi fédérer les efforts entrepris par les acteurs publics ou privés dans le cadre de l'initiative « Énergie durable pour tous » de l'ONU. Cette dernière veut d'ici 2030 garantir un accès universel à des services énergétiques modernes, doubler le taux d'amélioration de l'efficacité énergétique et doubler la part des énergies renouvelables dans la palette énergétique mondiale. Saluant l'ambition commune, le président de la Commission, José Manuel Barroso, a présenté le programme lancé par l'UE pour contribuer à ces objectifs. L'initiative « De l'énergie pour doper le développement », dotée de 50 millions d'euros pour deux ans, veut ainsi fournir un accès à l'énergie à 500 millions de personnes supplémentaires dans les pays en développement. L'accès à l'énergie constitue, selon le président de la Commission, une troisième révolution industrielle dont les bénéfices seront partagés par tous.

ÉNERGIE

Financer l'accès de l'Afrique aux énergies vertes

18-20 AVRIL Le 4^e Forum africain du carbone se tient à Addis-Abeba (Éthiopie). Visant à promouvoir les investissements en Afrique dans les énergies propres,

cette rencontre annuelle est autant un lieu de présentation de projets que d'échange de savoir-faire. L'enjeu est de faciliter la multiplication sur le continent de projets éligibles au Mécanisme de développement propre (MDP) mis en place par le protocole de Kyoto. Jusqu'à présent, la part de l'Afrique dans le MDP ne dépassait pas 2 %. La participation de

80 pays, dont 34 pays africains, à l'édition 2012 montre, selon les organisateurs, la sensibilisation croissante des acteurs à la question. Le MDP lance, à cette occasion, son nouveau régime de prêts à taux zéro, complétant le système de dons existant jusqu'à présent. Ces prêts doivent à la fois aider les pays en développement à préfinancer leurs

BIODIVERSITÉ

Bonn pour capitale

16-21 AVRIL La 2^e session de la réunion plénière sur la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services d'écosystèmes (IPBES) se tient à Panama City (Panama). Au terme de discussions institutionnelles – fonctions et structures des futures organes de la plateforme, règles de procédure, programme de travail et siège du secrétariat de l'IPBES –, la session adopte la résolution créant officiellement le « GIEC de la Biodiversité ». Un vote serré (47 voix contre 43) choisit de baser son secrétariat à Bonn (Allemagne). L'engagement financier allemand – 1,3 million de dollars, chaque année, pour le fonds d'affectation spéciale de l'IPBES et 6,5 millions de dollars en renforcement des capacités – semble avoir emporté la décision au détriment du Kenya, de l'Inde, de la Corée du Sud ou de la France. La question de la transformation éventuelle de la plateforme en agence indépendante des Nations unies – demandée par les pays en développement et combattue par les États-Unis – sera au programme de sa première réunion officielle.



Un onychophore de la famille des péripatidés dans le hot spot de biodiversité que constitue le parc Yasuni (Équateur).

projets et leur donner accès à une aide technique pour les rendre éligibles aux aides internationales. Plafonnées à 100 000 dollars, ces aides seront mises en place cette année. Parallèlement, la CDC Climat, en partenariat avec la Banque ouest-africaine de développement et l'Agence française de développement, annonce le lancement d'un fonds carbone dédié à l'Afrique. Doté d'un montant initial de 45 millions d'euros, il comprend un mécanisme d'assistance pour soutenir les opérateurs dans le montage technique de leurs projets.

ÉCONOMIE

Un fonds de sauvetage financier largement européen

20-22 AVRIL La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) tiennent leurs conférences de printemps à Washington (États-Unis) dans un contexte de crise financière mondiale persistante. Les pays européens se mobilisent pour renforcer les réserves du Fonds pour qu'il puisse secourir les pays qui seraient en difficulté. La zone euro et d'autres pays de l'Union européenne (Danemark, Norvège, Pologne, République tchèque, Suède), ainsi que la Suisse, apportent 150 milliards d'euros sur les 325 milliards réunis. Les autres principaux contributeurs sont le Japon, l'Arabie saoudite et la Corée du Sud. L'Australie et Singapour sont également présents. D'autres pays, dont le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, et trois pays d'Asie du Sud-Est, participent dans une moindre mesure tandis que trois membres du Groupe des Vingt refusent d'y participer : les États-Unis, premier actionnaire du FMI, le Canada, et le Mexique. Le fonds de sauvetage est néanmoins doublé à l'issue des conférences.

ÉCONOMIE

Où discuter d'une autre mondialisation ?

21-26 AVRIL La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) tient sa 13^e réunion à Doha (Qatar). La CNUCED XIII s'interroge sur les conditions d'une croissance mondiale juste et promouvant l'intégration de tous. Une bonne partie des discussions porte ainsi sur la nécessaire réorientation de la mondialisation, axée sur les marchés financiers, vers la promotion des emplois verts, du développement humain et durable. D'un point de vue institutionnel et politique, le document final réaffirme, malgré l'opposition de nombreux pays industrialisés, le mandat d'Accra (Ghana, 2008) faisant de la CNUCED le point focal du système onusien pour le commerce et le développement, et plus spécifiquement leurs conséquences en matière de finance, technologie, investissements, propriété intellectuelle ou développement durable. La déclaration appelle enfin à renforcer la régulation de la finance internationale pour éviter de futures crises.

BIODIVERSITÉ

Brésil : une forêt taillée pour l'exploitation ?

25 AVRIL La Chambre des députés brésilienne approuve, par 274 voix contre 184 et deux abstentions, un nouveau code forestier. Entérinant des propositions émises pour certaines il y a dix ans, le texte résulte de deux années de négociations avec l'ensemble des acteurs. Le nouveau code est présenté par le gouvernement comme une avancée, permettant de réguler les différents usages du sol et définir précisément les ressources

naturelles à protéger. Ses critiques lui reprochent d'abord de légitimer les exploitations agricoles ouvertes sur des terres protégées avant le 22 juillet 2008. Ils s'alarment également de la réduction de la part d'Amazonie considérée comme à protéger. Les États maintenant 65 % de leurs territoires sous protection environnementale pourront désormais réduire la taille de certaines réserves de 50 à 80 %. La zone forestière protégée le long des rivières larges de moins de 5 mètres est également réduite de 30 à 15 mètres. Aucune règle n'est imposée pour les rivières plus larges. Aucune mesure spécifique n'est enfin prévue en faveur des communautés traditionnelles ou des petits agriculteurs. Le code est maintenant soumis à l'approbation de la présidente du Brésil, Dilma Rousseff.

ÉNERGIE

Tchernobyl, 26 ans après : protéger l'avenir

26 AVRIL L'Ukraine inaugure le chantier de construction d'une nouvelle enceinte de confinement pour le réacteur de Tchernobyl, le jour du 26^e anniversaire de l'explosion. D'un montant d'un milliard d'euros, la nouvelle enceinte de confinement, initialement planifiée pour être construite en 2005, devrait être terminée en 2015. La construction doit prémunir contre toute nouvelle fuite de matériaux radioactifs, notamment gazeux, dans l'environnement. Le renouveau du chantier répond à la volonté de l'actuel gouvernement de faire face à la question de l'avenir du site. Une loi a été adoptée en 2010 fixant une interdiction totale de fréquentation du site jusqu'en 2065. 330 000 personnes ont été évacuées dans la région à la suite de l'accident du 26 avril 1986.

AGRICULTURE

10 % des budgets publics en Afrique ?

3-4 MAI La plateforme de partenariat du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) tient sa 8^e réunion à Nairobi (Kenya). Lancé en 2003 à Maputo pour relancer l'agriculture sur le continent, le PDDAA rassemble 29 pays africains dont plus de 20 pays ont établi des Plans d'investissement agricole et de sécurité alimentaire. 13 pays ont atteint en 2011 l'objectif pris à Maputo de consacrer 10 % de leurs ressources budgétaires nationales aux investissements dans l'agriculture et le développement rural. Certains, dont le Burkina Faso, l'Éthiopie ou le Rwanda, dépassent d'ailleurs cet objectif. Selon le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), ce résultat doit être consolidé pour attirer davantage de capitaux publics et privés étrangers. Il doit aussi s'accompagner de politiques efficaces de recherche et de lutte contre la corruption. Beaucoup de participants de la réunion de Nairobi préconisent pour ce faire le développement de partenariats public-privé. Ceux-ci permettent en effet d'éviter une dépendance excessive par rapport aux bailleurs de fonds extérieurs et d'instaurer un droit de regard efficace des autorités sur l'orientation des investissements.

ÉNERGIE

Les grandes ambitions des petites îles

6-8 MAI La Conférence sur la réalisation de l'énergie durable pour tous dans les petits États insulaires en développement se tient à Bridgetown (La Barbade).

Elle débouche sur une déclaration engageant 20 petites nations insulaires en développement à réduire leur dépendance envers les combustibles fossiles. La Déclaration de la Barbade fait le lien entre le développement d'énergies renouvelables (éolien, solaire, géothermie, énergie des océans) et la protection de l'environnement, la lutte contre la pauvreté et la recherche de nouveaux moteurs de croissance. En annexe, sont détaillés les engagements des pays : augmenter de 29 % la part des renouvelables dans la consommation électrique d'ici 2029 (La Barbade) ; compenser l'intégralité des émissions carbone du secteur énergétique d'ici 2020 (Les Maldives) ; produire 15 % de l'énergie fournie à partir de renouvelables d'ici 2030 (Les Seychelles) ; électrifier tous les ménages urbains et 95 % des ménages vivant dans les atolls périphériques en zone rurale d'ici 2015 (Îles Marshall) ; amener la part des énergies renouvelables à au moins 35 % de la production électrique d'ici 2025 (Maurice).

SANTÉ

Rendre incontournables les objectifs de lutte contre le Sida

8 MAI Onusida, l'Organisation des Nations unies de lutte contre le Sida, lance une campagne visant à supprimer toute nouvelle infection d'enfants par le virus d'ici 2015. Les mesures prises devraient également améliorer l'état de santé des femmes enceintes porteuses du virus. L'objectif est ambitieux puisque, aujourd'hui, 390 000 enfants sont infectés et 420 000 femmes atteintes par la maladie meurent de complications liées à leur grossesse chaque année. Outil de

mobilisation de l'opinion publique autour de ces objectifs, la campagne s'inscrit dans le plan d'action adopté en 2011 par l'assemblée de l'organisation. En expliquant comment il est possible de réaliser ces objectifs en soutenant les organisations qui travaillent sur le terrain à accompagner les mères malades, la campagne veut obliger les gouvernements à tenir leurs engagements.

GOUVERNANCE

Donner une suite aux OMD

9 MAI Le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, lance à New York (États-Unis) devant l'Assemblée générale un groupe de travail de haut niveau sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Il est co-présidé par les présidents indonésien et libérien, dont les pays ont réalisé d'importants investissements sociaux, et le Premier ministre britannique, un des rares pays de l'OCDE consacrant 0,7 % du PIB à l'aide au développement. Ce groupe de travail doit émettre des recommandations sur l'approche du développement après 2015, échéance des huit OMD fixés en 2000. Ces recommandations devront prendre en compte les raisons de leur succès mitigé, pour définir de nouveaux objectifs de réduction de la pauvreté et de développement dans des domaines comme l'éducation, la réduction des taux d'infection au VIH et la mortalité infantile. Pour les ONG, la composition de la présidence augure un rééquilibrage des objectifs internationaux en faveur du développement économique – la croissance, les échanges, la lutte contre la corruption ou la bonne gouvernance. Reste à savoir quelle place sera donnée à l'environnement dans les travaux du groupe de travail.

GOUVERNANCE

Des normes contre l'appropriation abusive des ressources naturelles

11 MAI Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) approuve le premier ensemble de normes mondiales destinées à protéger les droits de propriété ou d'accès des peuples aux terres, aux forêts et aux pêches. En négociation depuis 2009, ces directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale doivent servir de référence aux gouvernements lors de l'élaboration des lois et de l'administration des droits. Elles veulent protéger les populations locales face aux investisseurs privés et publics en réaffirmant la nécessité de respecter les droits de l'homme, les droits fonciers, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et l'environnement. Elles contiennent ainsi des recommandations variées, allant de la légitimation des modes informels de tenure aux règles d'enregistrement et de transfert de ces droits, en passant par l'arbitrage des expropriations et la restitution des terres aux communautés évincées par le passé, la transparence des investissements dans les terres agricoles ou la gestion de l'emprise des villes sur les zones rurales. Si l'affirmation de directives communes est jugée historique par l'ensemble des acteurs, elle ne constitue qu'un début. Leur application va d'abord dépendre des États qui les ont approuvées, et la FAO annonce d'ores et déjà la mise en place d'une coopération spécifique pour aider les administrations à les adapter.

ÉCONOMIE

UE-Afrique, une nouvelle génération d'accords

14 MAI Le premier accord de partenariat économique européen avec une région d'Afrique est signé à Bruxelles (Belgique). Il lie l'UE et quatre États

d'Afrique orientale et australe en termes de relations commerciales et de coopération au développement. Contre un accès libre de droits et de contingents au marché de l'UE, les signataires africains ouvriront progressivement leurs marchés aux exportations européennes au cours des quinze prochaines années, avec des

exceptions pour certains produits considérés comme sensibles. L'Accord comprend, en outre, des dispositions concernant les règles d'origine, la coopération au développement, la pêche, les instruments de défense commerciale et le règlement des différends. En négociation depuis 2007, il veut initier une nouvelle génération de relations entre l'UE et l'Afrique, dépassant le régime unilatéral de franchise de droits et de contingents dont ces États bénéficiaient jusqu'à présent. Une fois qu'il aura été ratifié par l'ensemble des membres de l'UE, il offrira ainsi un partenariat renforcé tout en soutenant le processus d'intégration régionale entre les pays signataires.

INÉGALITÉS

L'Afrique attend le développement humain

15 MAI Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) publie son premier *Rapport sur le développement humain en Afrique*. L'étude souligne l'importance centrale de la sécurité alimentaire pour le continent. Les bons résultats économiques affichés par l'Afrique subsaharienne depuis cinq ans n'ont en effet pas permis de réduire l'insécurité alimentaire qui touche un quart de sa population (856 millions de personnes). Le rapport distingue quatre domaines prioritaires, tant pour l'action publique nationale qu'internationale, pour inverser la tendance : renforcer la productivité agricole des petits agriculteurs par l'accès à des techniques agricoles durables mais également au capital ; améliorer la nutrition en renforçant les services publics de santé, l'éducation et l'accès à l'eau ; mettre en place une protection des petits agriculteurs contre les catastrophes naturelles et les conflits ; mais aussi affirmer l'importance

de la justice sociale, notamment en sécurisant l'accès à la terre et aux technologies des groupes les plus fragiles.

SANTÉ

Des maternités globalement moins risquées

16 MAI Le Fonds des Nations unies pour la population, l'Unicef, l'OMS et la Banque mondiale publient un rapport sur l'évolution de la mortalité maternelle depuis 1990. En 20 ans, le nombre de décès dus aux conditions d'accouchement s'est réduit de 47 %, passant de 543 000 à 287 000. Dix pays (Biélorussie, Bhoutan, Guinée équatoriale, Estonie, Iran, Lituanie, Maldives, Népal, Roumanie et Vietnam) ont d'ores et déjà atteint l'objectif fixé par les OMD de réduire de 75 % les risques liés aux grossesses, accouchements ou avortements d'ici 2015. L'Asie du Sud-Est a globalement réduit de 69 % la prévalence du risque. Malgré ces importantes avancées, certaines régions n'atteindront pas l'objectif d'ici 2015. 99 % des décès déplorés dans les pays en développement sont estimés comme évitables, l'Inde et le Nigeria enregistrant à eux seuls près d'un tiers des cas. 36 des 40 pays affichant des taux de mortalité maternelle élevés sont situés en Afrique subsaharienne, où seuls 22 % de la population ont accès à des moyens de contraception.

ÉNERGIE-CLIMAT

L'approche globale du G8

18-19 MAI Le G8 tient son 38^e sommet à Camp David (États-Unis). Sa déclaration finale comprend plusieurs signaux forts en termes d'énergie et de climat. Au nom à la fois de la croissance économique et de la protection du

climat, elle reconnaît ainsi l'impératif d'un accès universel à des sources d'énergie durables, sans danger, abordables et diversifiées. Elle engage le G8 spécifiquement à améliorer les pratiques d'exploration et d'exploitation du pétrole en haute mer ; à participer aux travaux de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) pour définir les meilleures pratiques pour l'exploitation du gaz naturel ; et soutenir la mise en œuvre intégrale du Plan d'action sur la sûreté nucléaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Elle demande à l'AIE un rapport global sur des scénarios plausibles pour l'avenir en ce qui concerne l'équilibre énergétique mondial et les besoins d'infrastructures créés par le parc énergétique en évolution constante. Elle appelle au renforcement et à la diversification du marché mondial de l'énergie, à la fois pour assurer l'approvisionnement et pour soutenir le développement de nouvelles sources énergétiques, un objectif qui demande notamment le renforcement de la coopération internationale en matière de distribution électrique. Enfin, elle rappelle la nécessité de maîtriser l'évolution de la demande, notamment en soutenant l'équipement des ménages en matériels plus efficaces énergétiquement.

SANTÉ

Toujours à la recherche de nouveaux modes de financement

21-26 MAI L'Assemblée mondiale de la santé tient sa session annuelle à Genève (Suisse). Elle lance un processus formel de discussion autour de la question du financement et de la coordination de la recherche médicale. Ce processus répond au rapport publié le 5 mai par un groupe consultatif de l'OMS concluant

que les mécanismes existants, marchands ou publics, ne sont pas adaptés aux besoins des pays en développement. Basés sur la protection et la valorisation de la propriété intellectuelle, ils ne réussissent en effet pas à produire les technologies médicales – des diagnostics aux vaccins en passant par les médicaments – dont les populations pauvres ont besoin. Le rapport propose la création d'une convention internationale sur la recherche médicale engageant ses signataires à lui consacrer 0,01 % de leur PNB – soit le double des dépenses actuelles –, et encadrant la mise en place de financements stables basés sur la taxation du transport aérien ou la consommation d'alcool. Il appelle aussi à délier le prix des médicaments de leurs coûts de mise au point et à favoriser des regroupements de brevets pour les rendre plus accessibles aux pays les plus pauvres. Ce sont tous ces points que les discussions vont examiner pendant un an avec l'objectif d'avoir un projet d'accord à présenter à la prochaine assemblée mondiale de 2013.

ÉNERGIE

Pourrait-on parler des énergies marines durables ?

29 MAI-1^{er} JUIN Le Processus consultatif non officiel ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer tient sa 13^e réunion à New York (États-Unis). Créé en 1999, le Processus est un forum de discussion. Ses débats servent de base aux discussions de l'Assemblée des Nations unies sur les questions maritimes. En se penchant sur les énergies marines durables (EMD), un domaine en plein développement technologique, le Processus ouvre un sujet quasiment inexploré dans les enceintes internationales. Ne peuvent être qualifiées d'EMD que les énergies issues

ÉCONOMIE

Comptons les emplois verts

29 MAI La Green Job Initiative lancée en 2008 par le PNUE publie une étude sur l'impact du verdissement de l'économie sur l'emploi dans les vingt ans à venir. Selon le rapport, ce sont entre 15 et 60 millions d'emplois supplémentaires qui pourraient ainsi être créés à l'échelle mondiale par une transition énergétique, agricole et environnementale – soit un gain total entre 0,5 et 2 %. Huit secteurs devraient tirer cette transformation : l'agriculture, l'exploitation forestière, l'énergie, des modes de fabrication intensifs en ressources, le recyclage, la construction et les transports. Plus de la moitié de la population active mondiale – soit 1,5 milliards de personnes – devrait voir ses conditions de travail changer. L'étude signale également que la transition sera plus facile et importante dans les pays qui pourront immédiatement mettre en œuvre de nouvelles filières sans avoir à démanteler des filières moins efficaces en ressources ou plus polluantes. Néanmoins, il existerait dans l'Union européenne un gisement de 14,6 millions d'emplois directs et indirects dans la protection de la biodiversité et la restauration des ressources naturelles et des forêts.



La fabrication de lampes solaires est une activité créatrice de revenus dans les pays en développement.

de processus marins naturels (énergie des océans (vagues, marées, courants...); installations éoliennes en haute mer; énergie géothermique sous-marine et utilisation de la biomasse marine, en particulier les algues. Les débats couvrent autant les technologies existantes et les investissements nécessaires que l'opportunité offerte de répondre à la demande en énergie dans des zones isolées comme les petites îles. Ils soulignent l'absence de cadre juridique adapté – la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) ne faisant aucune référence explicite aux EMD –, comme d'évaluation précise de l'impact des nouvelles technologies (modification des courants, impact sur la faune, sur d'autres activités humaines, etc.).

INÉGALITÉS

Les conditions mondiales de l'emploi

30 MAI - 15 JUIN L'OIT tient sa 101^e Conférence internationale du travail à Genève (Suisse). Elle examine le nouveau contexte démographique et les difficultés d'accès des jeunes à l'emploi, les impératifs d'adaptation des structures d'emploi au développement durable, les conditions de création d'emplois décents et de promotion d'emplois verts. Le monde compte 30 millions de nouveaux chômeurs depuis le début de la crise en 2008 et 40 millions auraient renoncé à chercher un travail. Pour revenir à la situation antérieure d'ici 5 ans, il faudrait créer 45 à 50 millions d'emplois chaque année. Seuls 20 % de la population mondiale dispose d'une couverture sociale adéquate. 50 % ne bénéficient d'aucune aide. La faible reprise économique actuelle s'accompagne rarement de création d'emplois stables assurant ces droits.

SANTÉ

**Le Sida,
une affaire de femmes**

5 JUIN UN-Women, l'agence des Nations unies pour les femmes, devient le 11^e coparrain du programme commun de lutte contre le Sida, Onusida. Lancé en 1996, Onusida cherche à promouvoir un accès universel au dépistage et aux traitements en fédérant les efforts nationaux et internationaux. La participation d'UN-Women doit donner plus de visibilité à la persistance des inégalités entre les sexes face à l'épidémie qui détermine la vulnérabilité à la contagion et le manque d'accès aux soins de la population féminine. Onusida et UN-Women vont travailler ensemble sur des programmes de prévention, insistant sur le lien entre violences faites aux femmes et infection. Les deux agences veulent également améliorer la parité d'accès aux soins en sensibilisant les professionnels nationaux à la question. En 2010, 17 millions de femmes dans le monde vivaient avec le virus, qui reste la première cause de mortalité dans la population féminine en âge de procréer.

GOUVERNANCE

**La faiblesse constitutionnelle
du droit maritime**

8 JUIN Les Nations unies célèbrent le 30^e anniversaire de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM). Ouverte à la signature en 1982, la Convention est entrée en vigueur en 1994, mais n'est aujourd'hui ratifiée que par 60 États. Elle encadre tous les aspects de la gestion des océans, de la délimitation des frontières maritimes à la régulation des recherches scientifiques ou du commerce, en passant par le règlement des différends

maritimes entre pays. La faible ratification du traité réduit sa portée en termes de protection contre la surexploitation des océans, regrette le Secrétariat des Nations unies qui demande à ses membres de profiter du Sommet Rio+20 pour renforcer le régime de protection des océans.

RESSOURCES NATURELLES

Au nom de la baleine...

11 JUIN-6 JUIL. La Commission baleinière internationale (CBI) tient sa 64^e réunion annuelle à Panama (Panama). Depuis 1946, elle émet des recommandations en matière de chasse aux grands cétacés pour

CLIMAT

De la neutralité en sciences climatiques

6-9 JUIN Le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) tient sa 35^e session à Genève (Suisse). Ses travaux s'organisent autour des recommandations faites par le Conseil inter-académique (IAC) en matière de gouvernance globale de la plateforme de recherche créée en 1998. Lors de cette session, le GIEC adopte une nouvelle définition des fonctions du secrétariat et de la stratégie de communication – avec notamment la création d'un poste de directeur de la communication. Il valide également de nouvelles procédures de validation scientifique de ses publications. L'objectif est de clarifier qui peut parler au nom du GIEC et sur quels sujets. Toute communication du GIEC doit par ailleurs privilégier les faits et éviter des prises de position qui pourraient compromettre la réputation de neutralité de l'institution au moment où elle est chargée d'émettre des recommandations en matière de cibles d'émissions. L'autre achèvement majeur de la session est le lancement d'une évaluation des méthodologies disponibles pour évaluer les émissions de gaz à effet de serre liées à la modification de l'usage des sols et à l'exploitation des forêts. Cette révision doit soutenir les négociations en cours au sein du groupe spécialisé « Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie » (UTCATF) au sein de la Convention-cadre sur le changement climatique. Cet appui méthodologique doit permettre d'encadrer la mesure des émissions des pays de l'Annexe 1 dans ce domaine qui doit commencer en 2013, dans le cadre de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto.

assurer la survie des espèces. En 1986, la CBI a adopté un moratoire sur la chasse qui reste son plus grand succès. Les pays membres apparaissent néanmoins de plus en plus divisés sur l'état des stocks et sur les risques de réelle extinction, ou sur la prévalence de ce risque sur d'autres besoins économiques, diplomatiques ou symboliques. La Norvège et l'Islande n'ont jamais cessé la chasse commerciale – leurs prises cumulées en 2010-2011 atteignent 700 baleines et tendent à augmenter. Le Japon a maintenu une chasse sous couvert de recherche scientifique. La session de Panama voit la Corée du Sud justifier de la même façon la reprise d'une activité abandonnée depuis 26 ans. Le Danemark, bénéficiaire de quotas au nom des populations autochtones du Groenland, voit, lui, sa demande d'augmentation de son quota de chasse, soit 1 326 prises entre 2013 et 2018 dont 10 baleines à bosse par an, refusée. Si le gouvernement danois accepte de se soumettre à cette décision, ses baleiniers seront interdits de chasse à l'expiration des quotas, fin 2012. Témoin de la pression constante des partisans de la chasse, la création d'un sanctuaire en Atlantique Sud est néanmoins une nouvelle fois repoussée. Pour certaines organisations écologistes comme les Amis de la Terre ou Greenpeace, l'appât des ressources en hydrocarbures de la zone explique cette décision mieux que celui de la chaire des cétacés.

ÉNERGIE

Les records des renouvelables

11 JUIN REN21 (Renewable Energy Policy Network for the 21st Century), un réseau de promotion des énergies renouvelables, et le PNUE publient un rapport concluant à la vitalité sans précédents des investissements dans le secteur. En 2011, ils ont atteint 257 milliards

de dollars, soit 17 % de plus qu'en 2010, malgré une compétition accrue entre les fabricants de matériel, une baisse des prix des équipements et un retrait des gouvernements des pays développés. Cette croissance s'est également partagée entre la production électrique, le chauffage, la réfrigération et le transport. Elle s'appuie autant sur des installations individuelles (Italie, Allemagne), de taille moyenne (Chine, Royaume-Uni), que sur de très grandes installations (Espagne, États-Unis). Les États-Unis et la Chine, avec des investissements totaux dépassant les 50 milliards de dollars, dominent le secteur, mais de nouveaux acteurs comme l'Inde (12 milliards de dollars) ou le Brésil (7 milliards) opèrent des percées importantes. 118 pays dans le monde, dont une moitié de pays en développement, ont des programmes publics d'investissement dans les énergies renouvelables. Même si les investissements dans les combustibles fossiles restent importants (302 milliards de dollars), les renouvelables représentent la moitié de l'accroissement des capacités de production énergétique réalisées en 2011 (estimées à 208 gigawatts), réparties entre l'éolien (40 %), le photovoltaïque (30 %) et l'hydroélectrique (25 %). Elles fournissent 20,3 % de l'électricité mondiale. Le secteur pèse maintenant plus de 5 millions d'emplois à l'échelle mondiale.

RIO + 20

Rio+20 invite les citoyens

16-19 JUIN Le gouvernement brésilien organise à Rio de Janeiro (Brésil) quatre journées de dialogue avec la société civile et les citoyens du monde baptisées « Dialogues sur le développement durable ». Les témoignages et les recommandations ont été émis par les participants réunis en

plénière et par les internautes, via la plateforme en ligne www.riodialogues.org. Une série de recommandations sur dix thématiques ont ainsi été sélectionnées comme méritant d'être transmises aux chefs d'État et de gouvernement. Parmi elles, les dix ayant reçu le plus de votes sont les suivantes : prendre des mesures concrètes pour arrêter de subventionner les carburants fossiles ; restaurer 150 millions d'hectares de terres déboisées et dégradées d'ici 2020 ; garantir l'approvisionnement en eau en protégeant la biodiversité, les écosystèmes et les sources d'eau ; promouvoir des systèmes alimentaires durables qui contribuent à l'amélioration de la santé ; recourir à l'éducation et à la participation communautaire pour éviter la pollution des océans par les plastiques ; promouvoir l'éducation au niveau mondial pour éradiquer la pauvreté et arriver à un développement durable ; promouvoir la transformation des déchets comme source d'énergie renouvelable en milieu urbain ; éliminer progressivement les subventions nuisibles et les remplacer par des régimes fiscaux « verts » ; mettre l'éducation au cœur des objectifs durables pour le développement ; et promouvoir des réformes fiscales qui encouragent la protection environnementale et bénéficient aux pauvres.

GOVERNANCE

La mesure des choix contemporains

17 JUIN Le Programme international sur les dimensions humaines de l'université des Nations unies et le PNUE publient conjointement l'indice de richesse inclusive (*Inclusive Wealth Index, IWI*). Ce nouvel indicateur mesure la richesse des pays non seulement en matière de production de richesses mais aussi de

ressources naturelles, de capital humain ou social. Un rapport basé sur cet indice sera présenté tous les deux ans avec l'ambition de proposer une alternative non seulement au produit national brut mais aussi à l'indice de développement humain. Le premier rapport propose l'analyse de vingt pays, mêlant pays développés et pays en développement et représentant 56 % de la population mondiale et 72 % du PNB mondial. Les données rassemblées montrent l'augmentation du capital humain dans tous les pays et l'érosion du capital naturel quasiment partout (18 pays sur 20). Pour ses concepteurs, l'IWI documente effectivement la nature des choix opérés par les sociétés contemporaines, contrebalançant la surexploitation des ressources naturelles ou les changements climatiques par l'innovation et l'augmentation du capital technologique.

GOVERNANCE

L'environnement par le droit

17-20 JUIN Le Congrès mondial de justice, gouvernance et droit pour la durabilité environnementale rassemble à Rio de Janeiro (Brésil) des juristes spécialistes de l'environnement du monde entier. À l'invitation du PNUC, le Congrès discute des conditions de mise en œuvre du droit environnemental et des stratégies de développement durable décidées dans le processus de Rio. Il insiste ainsi sur le rôle central d'un État de droit, assurant une gouvernance effective, l'équité et la justice dans l'usage des ressources naturelles et des écosystèmes. Sa déclaration finale appelle ainsi à un renforcement des mécanismes locaux, nationaux et internationaux de règlement des différends

comme des capacités d'audit et de sanction des juridictions, notamment en regard de l'utilisation des fonds publics et privés. Elle invite aussi à mettre en œuvre les principes de participation des citoyens inscrits dans le droit international depuis le Sommet de Stockholm de 1972 en assurant leur accès aux juridictions sur des questions environnementales. Elle demande notamment une reconnaissance accrue du droit de saisine collective afin de mieux protéger les groupes vulnérables des atteintes portées à leur environnement. Enfin, la déclaration appelle à un renforcement du PNUC en tant que coordinateur et promoteur des politiques environnementales mondiales.

VILLES

Les clés urbaines de la maîtrise des ressources

18 JUIN Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) lance à Rio de Janeiro (Brésil) une nouvelle initiative mondiale pour des villes efficaces en termes de ressources – Global Initiative for Resource Efficient Cities. Elle doit fédérer les efforts des administrations locales et nationales, du secteur privé comme des ONG en matière de promotion de bâtiments efficaces en énergie, d'utilisation efficace de l'eau ou de gestion durable des déchets. Tournée vers les grandes villes (plus de 500 000 habitants), l'initiative veut gagner 200 membres d'ici 2015 dans un monde en urbanisation croissante où les villes sont la clé du rééquilibrage des modèles de consommation des ressources naturelles. Selon le PNUD, les 3 % de la surface terrestre urbanisés représentent 80 % de la production de

richesse mondiale mais aussi la moitié du total des déchets, 60 % des émissions de gaz à effet de serre et 75 % de la consommation annuelle en ressources naturelles. Avec quelques mesures simples, les villes pourraient réduire de 30 % leur consommation d'eau et de 50 % celle d'énergie, avance l'agence en s'appuyant sur sa nouvelle étude *Sustainable, Resource Efficient Cities in the 21st Century: Making it Happen*.

GOVERNANCE

Un G20 obnubilé par la croissance

18-19 JUIN Le G20 se réunit à Los Cabos (Mexique). À la veille de l'ouverture de Rio+20, les discussions se distinguent par un agenda qui ignore des questions comme l'économie verte ou l'environnement. Elles se concentrent en effet sur des questions de gestion de la crise mondiale avec un appel à la création d'emplois en particulier pour les jeunes. Le renforcement des moyens financiers du Fonds monétaire international (FMI, 456 milliards de dollars supplémentaires) est la principale décision prise alors que les pressions sur l'Union européenne pour enrayer les crises budgétaires de ses États membres ont occupé l'essentiel des débats. La gouvernance financière fait une timide avancée avec la désignation de 13 pays « non coopératifs » et l'inscription à l'agenda de la question de l'évasion fiscale des grandes multinationales, via des systèmes de transfert entre filiales de grands groupes installées dans des paradis fiscaux. En revanche, les propositions de taxation des transactions financières ont été une nouvelle fois fermement rejetées par les États-Unis et la Chine.



RIO + 20

Un sens modéré de l'avenir

20-22 JUIN Le Sommet de la Terre rassemble les chefs d'État et de gouvernement des pays membres des Nations unies à Rio de Janeiro (Brésil). Le Sommet adopte une déclaration *L'Avenir que nous voulons* reflétant les négociations en cours, parfois depuis plusieurs années, sur différents sujets. Elle lance ainsi la négociation de nouveaux objectifs pour le développement durable, complémentaires des objectifs du Millénaire pour le développement. Ces objectifs seront définis par un groupe de travail, à partir des principes décrits dans l'Agenda 21 de Rio 1992 et le Plan d'application de Johannesburg (2002), et présentés lors de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2012. Un effort de renforcement du pilotage politique des agendas du développement durable est fait avec l'appel à l'établissement d'un Forum universel intergouvernemental de haut niveau qui remplacerait la Commission du développement durable et disposerait d'une autorité politique suffisante pour suivre l'application des décisions par toutes les agences des Nations unies. Par ailleurs, le PNUE devrait voir ses moyens financiers et politiques renforcés, notamment avec la définition d'un programme d'action pour la production et la consommation durables. La Déclaration s'engage également en faveur des océans avec le lancement en 2014 d'un processus de création d'un organe qui étudierait l'état de l'environnement marin, à la manière de ce qui existe pour le climat ou la biodiversité, et l'engagement de réduire les déchets marins « de façon significative » d'ici 2025, sans néanmoins avancer d'objectif chiffré. Enfin, un pas est franchi vers la définition de nouveaux indicateurs de développement avec la mission donnée à la Commission « statistiques » de l'ONU de lancer un groupe de travail sur les initiatives existantes dans ce domaine.

RESSOURCES NATURELLES

Ce que l'on fait contre les déchets marins

19 JUIN Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) lance lors d'un *side event* à Rio de Janeiro (Brésil) le Partenariat mondial sur les déchets marins contre cette forme de pollution. On estime que 6,4 millions de tonnes de déchets, produits en grande majorité sur les terres, sont rejetés dans les océans chaque année. 94 % sont des matières plastiques qui peuvent suffoquer ou empoisonner près de 267 espèces marines. 86 % des tortues marines, 44 % des oiseaux de mer, 43 % des mammifères marins courent ce risque, selon le PNUE. Les dommages ne s'arrêtent pas là puisque les particules de plastique décomposées entraînent des intoxications qui se répandent dans l'ensemble de la chaîne alimentaire jusqu'à menacer la santé humaine. Le Partenariat se veut un lieu de coordination des efforts menés par les gouvernements, les ONG, les scientifiques comme les entreprises pour réduire la production de déchets et nettoyer les espaces naturels

RESSOURCES NATURELLES

Protéger les écosystèmes, protéger les hommes et l'économie

19 JUIN Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) publient un rapport conjoint sur les relations entre la santé des écosystèmes, la croissance économique et la protection des droits humains. L'étude rappelle que ce lien a

AGRICULTURE

Le temps de l'approche globale ?

20 JUIN Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) publie le rapport *Avoiding Future Famines: Strengthening the Ecological Basis of Food Security through Sustainable Food Systems*, démontrant que la sécurité alimentaire humaine ne peut être assurée sans efforts de protection des écosystèmes et sans disponibilité en services environnementaux. L'étude se démarque des approches quantitatives ou en termes d'accès pour se concentrer sur la conservation des ressources naturelles et des écosystèmes qui sous-tendent le système alimentaire. Elle fait ainsi une large part aux menaces – compétition pour l'eau, pratiques agricoles conventionnelles ignorantes des limites des écosystèmes, déforestation, pesticides, changements climatiques, surpêche, pollutions terrestres des espaces aquatiques... –, en insistant sur l'impact sur la sécurité alimentaire. Les recommandations pratiques vont du soutien des petits agriculteurs à la révision des normes alimentaires pour réduire les pertes, en passant par la définition de politiques nationales d'aménagement du territoire respectueuses des écosystèmes ou la promotion de secteurs économiques verts.

été établi depuis le début du processus de négociation internationale autour du développement durable lors de la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement. Les droits à la vie, à l'eau, à la nourriture ne peuvent pas être satisfaits sans un environnement sain. Un cinquième des maladies dans les pays en développement peuvent aujourd'hui être imputés à la dégradation de l'environnement. La persistance du paludisme est ainsi en partie liée à la manière dont sont menés les projets d'irrigation, de barrages ou d'adduction d'eau. Le rapport en tire

une série de recommandations pour les États. Selon les auteurs, les gouvernements doivent veiller : à adopter un cadre réglementaire protégeant les droits humains et l'environnement ; à mener des politiques cohérentes à la fois entre leurs différentes agences et entre les choix nationaux et les positions prises à l'échelle internationale ; à intégrer des critères de droits de l'homme dans toutes leurs politiques et audits environnementaux ou à intégrer les critères de droits de l'homme et de protection de l'environnement dans la comptabilité nationale.

ÉNERGIE

La globalisation des petites économies

21 JUIN Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) publie une cartographie mondiale des politiques d'éclairage dans 150 pays développés et en développement. Afin d'inciter les gouvernements à généraliser les efforts dans le domaine de l'éclairage, la carte distingue trois niveaux d'efforts : avancé, en progrès, limité. D'ores et déjà, 50 pays en développement auront banni les lampes à incandescence en 2016. Un pays comme l'Inde a réduit sa consommation électrique de 35 %. Selon le PNUE, l'éclairage consomme actuellement 20 % de la production électrique mondiale et représente 6 % des émissions de gaz à effet de serre. La part de l'éclairage dans la consommation électrique pourrait être réduite de 5 % grâce à l'adoption d'un éclairage plus efficace – essentiellement par LED. Ces économies équivalraient à la production de 250 centrales thermiques fonctionnant au charbon – augmentant encore les gains économiques et environnementaux des efforts entrepris. Le prix de l'équipement initial constitue le principal obstacle au passage à un éclairage efficace. Le PNUE appelle donc les pays et les agences d'aide au développement à aider les consommateurs à opérer ce changement partout dans le monde – soit en leur fournissant le matériel, soit en offrant des incitations fiscales.

ÉCONOMIE

La vitalité du commerce entre émergents

25 JUIN Le Brésil et la Chine signent à Rio de Janeiro (Brésil) un accord bilatéral leur permettant de régler leurs échanges

avec leurs propres monnaies (reals, yuans). Le commerce entre les deux émergents est croissant depuis une dizaine d'années, atteignant 84,5 millions de dollars en 2011 au bénéfice du Brésil qui exporte plus vers la Chine que vers les États-Unis. Le mécanisme sera solidifié par un fonds de réserve de 30 milliards de dollars. Il pourrait également être élargi à d'autres émergents comme l'Inde, la Russie et l'Afrique du Sud. La mesure devrait soutenir le développement des échanges entre pays émergents alors que les marchés des pays développés, débouchés traditionnels des BRICS, tendent à se réduire en raison de la crise économique mondiale.

GOUVERNANCE

Drogue ou développement ?

26 JUIN L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC) présente son rapport 2012 sur les drogues dans le monde devant l'Assemblée générale des Nations unies. L'héroïne, la cocaïne et les autres drogues sont responsables de près de 200 000 décès dans le monde chaque année. Le commerce illégal de ces substances constitue par ailleurs un important vecteur d'insécurité et de dissémination du virus du Sida. Les consommateurs sont estimés à 230 millions de personnes entre 15 et 64 ans, soit 5 % de la population adulte mondiale. Seuls 27 millions de ces consommateurs sont considérés comme créant un problème sanitaire. 119 à 224 millions sont des consommateurs de cannabis, loin devant la cocaïne (13 à 19 millions) ou l'opium. Face à l'attraction de ces marchés pour les agriculteurs du Sud (Afghanistan, Maroc, Birmanie, Colombie...), le rapport de l'UNODC suggère d'utiliser les programmes internationaux d'aide au développement pour créer

des alternatives durables. Aujourd'hui, seul un quart des agriculteurs impliqués dans la production de drogues est bénéficiaire de programmes d'aide au développement.

GOUVERNANCE

Encadrer le mercure

27 JUIN-2 JUILLET Le Comité de négociation intergouvernemental travaillant sur un instrument juridiquement contraignant sur le mercure tient sa 4^e réunion à Punta del Este (Uruguay), avant-dernière étape avant la présentation du texte au Forum ministériel mondial sur l'environnement du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) de 2013. L'adoption finale est programmée lors d'une conférence extraordinaire qui se tiendra à Minamata (Japon), en octobre 2013. La question est sur l'agenda international depuis 2001 en raison des effets sanitaires de l'exposition au mercure : mauvais développement neurologique du fœtus, baisse de la fécondité, lésions cérébrales et nerveuses ou maladies cardiaques chez les adultes. Le traité devrait encadrer les activités humaines contribuant à la libération de ce métal lourd très répandu et persistant dans l'environnement : procédés industriels, extraction minière, déboisement, incinération des déchets ou combustion fossile. Il doit aussi venir encadrer le cycle de vie de produits contenant du mercure comme les amalgames dentaires, les applications électriques (par exemple, les interrupteurs et les lampes fluorescentes), les instruments médicaux et de laboratoire (thermomètres et baromètres cliniques), les batteries, les substances de traitement des semences, les crèmes antiseptiques et antibactériennes ou pour éclaircir la peau.

INÉGALITÉS

OMD : ne pas oublier la volonté politique

2 JUILLET Les Nations unies publient leur rapport 2012 sur l'avancée des huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) définis en 2000. L'étude souligne les résultats obtenus, à trois ans de l'échéance, et indique les objectifs ayant d'ores et déjà été atteints en termes de lutte contre la pauvreté, d'habitat dans les bidonvilles et d'accès à l'eau. Depuis 2010, le taux mondial d'extrême pauvreté – le nombre de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour – a été divisé par deux. Il a reculé dans toutes les régions, même en Afrique subsaharienne. La proportion de personnes ayant accès à une source d'eau potable améliorée est de même passée de 76 % en 1990 à 89 % en 2010. La part des urbains vivant dans des bidonvilles s'est parallèlement réduite de 39 % en 2000 à 33 % en 2012. D'importants progrès ont aussi été accomplis en matière d'éducation primaire, de parité dans l'éducation ou de traitement du Sida. Confirmer ces résultats demande, selon le rapport de porter plus d'efforts sur le 8^e objectif – la création d'un partenariat mondial pour le développement.

RESSOURCES NATURELLES

Le partage des gènes est difficile

2-6 JUILLET La 2^e réunion du Comité intergouvernemental pour le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage équitable des avantages découlant de leur utilisation (APA) se réunit à New Delhi (Inde). Ses travaux portent sur la mise en œuvre du mécanisme de partage des avantages

découlant de l'utilisation des ressources génétiques prévu par le Protocole. Ce dernier ne dispose toujours pas d'un niveau de ratification suffisant pour entrer en vigueur avant la fin 2012. Les discussions de New Delhi montrent que les négociateurs restent très divisés sur une série de définitions fondamentales. Il n'existe pas de consensus sur le niveau d'encadrement souhaitable des mouvements transfrontaliers de gènes. Les mécanismes de mise en conformité au Protocole, une de ses principales innovations, restent discutés, notamment sur la place accordée aux communautés autochtones. Si la déclaration finale réitère l'importance des ressources génétiques et des savoirs traditionnels qui leur sont associés, elle doit également demander la continuation des travaux des experts sur l'ensemble de ces points.

INÉGALITÉS

Faire de l'emploi un objectif global

2-9 JUILLET Le Conseil économique et social des Nations unies tient à New York (États-Unis) une réunion de haut niveau sur la question de l'emploi et des moyens pour stimuler la création d'emplois décents et durables. Le monde compte aujourd'hui 205 millions de chômeurs. Les débats indiquent une forte intention de la part des agences des Nations unies de proposer des cibles en matière d'emplois durables et d'emplois des jeunes pour l'Agenda de la coopération internationale après 2015. La Déclaration ministérielle, adoptée le 9 juillet, invite ses signataires à élaborer et mettre en œuvre des politiques de l'emploi dynamiques, équilibrant les chances entre hommes et femmes et entre les zones rurales et les zones urbaines. Ces politiques doivent couvrir un

champ large allant de la structuration des produits et services financiers nécessaires pour soutenir l'activité des micro, petites et moyennes entreprises à l'établissement de régimes de salaire minimum et de conditions de travail acceptables. Si ces politiques relèvent des États souverains, la Déclaration invite la coopération internationale à apporter tous les transferts financiers et l'expertise technique nécessaires à la poursuite de ces objectifs.

GOUVERNANCE

Pas de traité pour les armes

3-27 JUILLET La conférence diplomatique pour un Traité sur le commerce des armes (TCA) se réunit à New York (États-Unis) pour discuter de la régulation du commerce des armes licites. Le projet est sur l'agenda international depuis dix ans et sa négociation est organisée par une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies de 2009. Porté inlassablement par les ONG défenseuses des droits de l'homme, le TCA veut limiter les possibilités de commerce licite d'armes vers des pays en conflit ou des États défaillants. Le marché global des armes pèse près de 70 milliards de dollars, les 5 pays membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU (États-Unis, France, Chine, Royaume-Uni, Russie) représentant 80 % du marché. Le 24, un texte jugé insuffisant par les ONG mais créant un précédent est proposé aux délégations présentes. Le 27, la Conférence se sépare sur une décision de report, demandée par un groupe hétérogène comprenant les États-Unis, la Russie, la Chine, l'Égypte ou encore l'Indonésie. Les 90 pays, dont la France, qui ont signé le texte annoncent néanmoins leur intention de redéposer une proposition auprès des Nations unies en octobre.

RESSOURCES NATURELLES

Parler de la pêche mais aussi de l'aquaculture

9-13 JUILLET La 30^e session du Comité des pêches (COFI 30) de la FAO se tient à Rome (Italie). Seul organe compétent tant pour la régulation des pêches que de l'aquaculture, le COFI tient une place particulière dans la gestion de ressources capitales pour la sécurité alimentaire. L'édition 2012 du rapport *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* (SOFIA), publié le 10, signale que capture et aquaculture ont fourni 148 millions de tonnes de poissons dans le monde en 2010. Le poisson constitue ainsi 20 % de l'apport en protéines animales annuel pour 3 milliards de personnes. Si cette part est relativement stable, l'aquaculture représente aujourd'hui plus de la moitié de cet apport, venant de manière croissante compenser le déclin des prises marines. Le COFI 30 apporte enfin sa contribution à l'élaboration de règles communes pour limiter la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, en inscrivant les requins et les pêches artisanales dans les discussions en cours.

INÉGALITÉS

Réinventer l'aide pour 2025

10 JUILLET L'institut britannique Overseas Development (ODI) publie *Horizon 2025*, un rapport sur les enjeux humanitaires de la décennie à venir. L'étude s'attend à une réduction globale importante de la pauvreté, notamment par l'amélioration des conditions de vie dans les pays à revenus moyens tels l'Inde ou le Vietnam. Cette évolution pourrait diviser par quatre l'extrême pauvreté dans le monde, faisant passer le nombre de personnes vivant avec moins de 2 dollars par

AGRICULTURE

Peut-on échapper à la question de la productivité ?

12 JUILLET La FAO et l'OCDE publient leur rapport conjoint, *Perspectives agricoles*. L'étude constate un certain ralentissement de l'augmentation des prix, tout en signalant qu'ils continuent de progresser plus rapidement que l'inflation dans la plupart des pays en développement. Sans évacuer les questions de régulation et d'adaptation de l'agriculture aux contraintes climatiques, le rapport insiste sur la nécessité d'augmenter la productivité agricole, en particulier dans les pays en développement de façon à stabiliser les cours sur le long terme. Faire face à la croissance attendue de la population mondiale demandera en 2050 de produire 1 milliard de tonnes de céréales et 200 millions de tonnes de viande supplémentaires par an. Les surfaces agricoles peuvent être marginalement élargies ; les projections envisagent ainsi une superficie labourable totale mondiale de 5 % plus élevée qu'aujourd'hui qu'en 2050. Reste à augmenter l'intensité de la production. Un objectif qui demande dès aujourd'hui des investissements publics et privés importants dans la formation et la recherche.

jour de 560 millions aujourd'hui à 100 millions en 2025. Selon l'ODI, les populations les plus pauvres du monde vivront alors pour la plupart dans des États d'Afrique en conflit, ce qui posera de nouveau défi à la coopération internationale, traditionnellement focalisée sur les pays bien gouvernés. Le rapport étudie le positionnement des acteurs non étatiques face à ces bouleversements pour inviter la coopération publique à réviser ses propres modes d'opérations, notamment en matière d'action sociale. Il propose enfin un panorama des positions actuelles des bailleurs de fonds, montrant la faiblesse des aides accordées aux

pays fragiles, aux OMD et aux biens publics communs.

SANTÉ

Des progrès face au Sida, mais peut mieux faire

22-27 JUILLET La 19^e Conférence mondiale sur le Sida réunit 20 000 délégués venus de 190 pays à Washington (États-Unis). La conférence se félicite des avancées enregistrées dans la lutte contre la pandémie grâce à l'intensification de la coopération internationale : la mortalité due au Sida a reculé de 35 % ces dix dernières années et l'incidence

ÉCONOMIE

L'Afrique, un bon commerce chinois

19 JUILLET L'Académie chinoise du commerce international et de la coopération économique publie les chiffres du commerce extérieur chinois pour le premier semestre 2012. Il a atteint 1 840 milliards de dollars, soit 8 % de plus qu'au premier semestre 2011. Pourtant les échanges avec l'Union européenne ont quasiment stagné (+ 0,7 %) et ceux avec le Japon ont reculé (- 0,2 %), confirmant une tendance observée depuis le début de la crise en 2008. Le commerce avec l'Afrique, lui, ne connaît pas ce ralentissement. Sur la lancée de l'augmentation moyenne annuelle de 30 %, observée depuis l'an 2000, les échanges avec le continent africain ont encore crû de 22,3 % en 2012. La valeur totale des échanges atteint 80,5 milliards de dollars, au bénéfice de l'Afrique, dont les exportations vers la Chine, essentiellement des matières premières comme le pétrole et le minerais de fer, représentent 49,6 milliards de dollars. En retour, l'Afrique importe des machines-outils, du matériel électrique et du textile. Les principaux partenaires commerciaux chinois en 2011 ont été l'Afrique du Sud, l'Angola, le Soudan, le Nigeria et l'Égypte.



Foule attendant au Burundi la visite du Premier ministre chinois Wen Jiabao en 2006.

des nouvelles infections de 20 % ces cinq dernières années. 54 % des 15 millions de personnes affectées dans le monde bénéficient d'un traitement anti-rétroviral. Exceptions notables, sept pays d'Europe orientale et d'Asie centrale contredisent les tendances mondiales, notamment en raison de l'expansion de la toxicomanie. En Russie, par exemple, dans cinq régions, les infections ont augmenté de 700 % entre 2001 et 2008, portant à 1 % l'occurrence de la maladie dans la population russe. Le taux d'accès au traitement n'est que de 23 %. La Déclaration finale de la conférence de Washington appelle à une mobilisation accrue pour mettre fin à une épidémie qui a déjà fait 30 millions de morts en 30 ans. Elle appelle la coopération internationale à garantir un large accès aux traitements existants et à soutenir la mise au point d'un vaccin.

RESSOURCES NATURELLES

Les éléphants, les rhinocéros et le développement durable

23-27 JUILLET Le Comité permanent de la CITES, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, tient sa 62^e réunion à Genève (Suisse). Fort du soutien reçu lors de Rio+20, la Convention de Washington reprend l'offensive face au braconnage des éléphants et des rhinocéros. 2011 a enregistré le nombre le plus élevé depuis une décennie de prises d'ivoire et d'arrestations. En Afrique du Sud, les braconniers ont tué 448 rhinocéros. Début 2012, le parc national de Boubou Ndjida (Cameroun) a constaté l'abattage de 450 éléphants. Les motivations économiques et symboliques se mêlent : demande croissante du marché asiatique en ivoire ; croyances faisant

de la corne de rhinocéros un remède contre le cancer ou son utilisation en tant que drogue récréative. La réunion de Genève se déclare en faveur de plans de grande ampleur, mêlant éducation, sensibilisation, protection et répression. Le « paquet éléphants » s'inspire du Plan d'action et du Fonds pour l'éléphant d'Afrique pour proposer un ensemble de mesures à aux pays concernés. Pour le rhinocéros, le Comité adopte des mesures visant à réduire le commerce illégal, comprenant la collaboration des services de police, la sensibilisation des administrations, et la lutte contre la fraude.

VILLES

La prospérité des poubelles

24 JUILLET Le Worldwatch Institute publie une enquête sur les déchets municipaux dans le monde. Elle anticipe un doublement des volumes annuels créés d'ici 2025, pour atteindre 2,6 milliards de tonnes. Quelle que soit la part recyclée, une telle progression créera de nouveaux défis aux autorités urbaines en termes de santé publique et environnementale. Centrée sur les volumes collectés par les villes, l'étude souligne la corrélation entre la production de déchets et la richesse des sociétés. Les 34 pays de l'OCDE produisent, en volume, jusqu'à huit fois plus de déchets municipaux chaque jour (1,6 million de tonnes) que les pays en développement d'Afrique subsaharienne ou d'Asie de l'Est (200 000 tonnes). Rapporté à la population, l'écart est de 4 : 2 kilogrammes par jour et par personne en moyenne pour les premiers, contre moins de 500 grammes par personne et par jour pour les seconds. Les États-Unis sont les premiers producteurs de déchets

municipaux (621 000 tonnes) ; la France, le dixième (moins de 100 000 tonnes). La Chine (521 000 tonnes) arrive deuxième, et trois autres pays émergents – Brésil, Inde, Mexique – comptent parmi les dix plus gros producteurs de déchets municipaux. Selon l'étude, ce résultat s'explique à la fois par la taille de leur population urbaine et l'occidentalisation de leurs modes de consommation. La part de matières inorganiques – plastiques, papier, aluminium – tend partout à augmenter avec le niveau de vie. Partout, elle est plus élevée en ville qu'en zone rurale. Le recyclage de ces matériaux tend à augmenter dans toutes les régions, même si, selon le PNUÉ, ce secteur aurait encore un potentiel de croissance de 350 % à l'échelle mondiale.

GOUVERNANCE

Drogues, le temps de la responsabilité partagée ?

25-26 JUILLET Le gouvernement péruvien organise le Sommet international sur la lutte contre le trafic de drogues à Lima (Pérou). La réunion à huis clos réunit des représentants de 69 pays, dont la Russie, les États-Unis et l'Afghanistan. L'objectif est d'élaborer des stratégies communes de lutte contre la production et la propagation des drogues, prenant en compte autant les effets des nouveaux programmes de développement sur les choix des agriculteurs, que les mécanismes de blanchiment d'argent ou la prévention et la réhabilitation des toxicomanes. Selon les organisateurs péruviens, opposer les pays producteurs aux pays consommateurs de drogue, stratégie prônée par les États-Unis depuis près de 30 ans, ne produit pas les effets nécessaires. Ils appellent à une responsabilité partagée, déclinée dans des

procédures communes de lutte : analyser les effets des nouveaux programmes de développement et traiter de sujets comme le blanchiment d'argent, la prévention et la réhabilitation des toxicomanes. Le Pérou – devant la Colombie – est actuellement l'un des premiers producteurs de cocaïne au monde avec 61 200 hectares cultivés.

RESSOURCES NATURELLES

Méthode brésilienne pour forêts africaines

26 JUILLET La Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en partenariat avec l'Institut national brésilien de recherche spatiale (INPE), lancent à N'Djamena (Tchad) un projet de surveillance par satellite des espaces forestiers de dix pays du Bassin du Congo – Burundi, Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, Congo, République démocratique du Congo, Rwanda, São Tomé-et-Príncipe et Tchad. Dans le cadre du programme REDD qui confère une valeur financière au carbone stocké dans les forêts, cette initiative veut mesurer l'ampleur des menaces pesant sur le deuxième plus vaste espace forestier au monde. Au-delà de la simple déforestation, en progression mais relativement réduite dans cette zone (entre 0,20 et 0,30 %), il s'agit de documenter le changement d'utilisation des terres, de l'exploitation forestière non durable ou de l'exploitation minière. Ces données aideront les pays à concevoir des projets et obtenir des financements pour la mise en place de systèmes de monitoring fiables et durables dans chaque pays.

CLIMAT

Les océans séquestrent un quart des émissions de CO₂

1^{er} AOÛT Des chercheurs britanniques et australiens publient dans la revue *Nature Geoscience* un article sur la séquestration du carbone par les océans. Environ un quart du dioxyde de carbone (CO₂) créé par les activités humaines sur la planète est piégé dans les océans, dont 40 % dans l'océan Austral entourant l'Antarctique. Cette étude établit comment l'action combinée du vent, des tourbillons et des courants pousse le CO₂ dissous dans les eaux de surface à plus de 1 000 mètres de profondeur où il est piégé pour des centaines de milliers d'années. Dix années d'observation et d'expérience avec des robots en eaux profondes ont produit ce résultat. Selon les chercheurs, il faut maintenant observer ce processus pour mesurer s'il est sensible au réchauffement climatique qui, théoriquement, pourrait modifier les flux de surface et tourbillons dans l'océan Austral en changeant les courants, intensifiant les vents ou créant de fortes variations de température.

ÉNERGIE

Le gaz naturel au secours du climat américain

1^{er} AOÛT L'Agence américaine d'information sur l'énergie (Energy Information Administration, EIA) publie son observation annuelle des émissions américaines de dioxyde de carbone (CO₂). Après une baisse (- 2,4 %) en 2011, les émissions de CO₂ du deuxième plus gros émetteur mondial au premier trimestre 2012 sont les plus faibles enregistrées depuis 20 ans :

- 8 % par rapport à la même période en 2011. Selon l'EIA, cette évolution ne serait pas liée à un ralentissement de l'économie comme en 2009, mais s'expliquerait par la douceur de l'hiver 2012, la réduction de la consommation de charbon au profit du gaz naturel et l'amélioration de l'efficacité énergétique des voitures. L'EIA espère pouvoir confirmer une évolution tendancielle dans ses prochaines observations.

RESSOURCES NATURELLES

Que mesurent les satellites en Amazonie ?

2 AOÛT L'Institut national pour la recherche spatiale brésilien (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE) publie le résultat de son observation en temps réel de la déforestation amazonienne entre août 2011 et juillet 2012. L'INPE se félicite d'une réduction de 23 % du rythme de déboisement pendant cette période malgré la hausse de la demande mondiale en agrocarburants et en produits alimentaires – la mise en culture restant la première cause de la déforestation amazonienne. Selon les images satellites, 2 049 km² de forêt amazonienne ont été défrichés pendant cette période, contre 2 679 entre août 2010 et juillet 2011. Pour le gouvernement brésilien, ce bon résultat est le produit du nouveau code forestier adopté en 2011. Les critiques rappellent néanmoins que la surveillance satellitaire ne peut mesurer le déboisement que sur des parcelles d'une superficie minimum de 25 hectares. L'imagerie ne permet pas de mesurer les agissements des petits exploitants. En décembre, la publication des résultats du programme PRODES, qui mesure l'évolution des terres par surface de 6 km², devrait éclairer le débat.

GOUVERNANCE

Résoudre les problèmes mondiaux, en réseau

9 AOÛT Le Secrétaire général des Nations unies lance le Réseau des solutions pour le développement durable, un nouveau réseau mondial indépendant regroupant des centres de recherche, des universités et des institutions techniques. Dirigé par Jeffrey Sachs, le conseiller spécial pour les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le Réseau devra trouver des solutions aux problèmes environnementaux et socioéconomiques les plus pressants de la planète : le défi de la pauvreté et de l'inclusion sociale et la nécessaire protection des équilibres environnementaux dans un contexte de passage à 9 milliards de personnes sur Terre d'ici 2050. De concert avec le monde des entreprises, la société civile, les institutions de l'ONU et d'autres organisations internationales, le Réseau identifiera et fera connaître les meilleurs moyens de répondre à ces défis. Cette initiative s'intègre à la fois dans le cadre du mandat pour l'après-2015, devant définir des objectifs communs à la coopération internationale et des recommandations de la Conférence des Nations unies sur le développement durable Rio+20. Cette expertise devrait permettre aux décideurs de tenir compte des évolutions à long terme dans leurs stratégies de développement.

GOUVERNANCE

Recyclons nos déchets électroniques

13 AOÛT L'Union européenne (UE) adopte de nouvelles règles sur les déchets provenant d'équipements électriques et électroniques (« e-déchets »), pour

permettre aux États membres de lutter plus efficacement contre l'exportation illégale de déchets et améliorer leurs taux de recyclage. La Directive instaure à partir du 13 août 2012 une obligation de collecte gratuite des articles usagers. Elle espère ainsi arriver à 45 % de collecte d'ici 2016, 65 % d'ici 2019. La nouvelle directive oblige également les exportateurs de déchets à tester si leurs équipements fonctionnent ou non afin de bien séparer la filière de produits d'occasion de celle du recyclage. Elle prend ainsi acte des études récentes menées par la Convention de Bâle mettant en évidence l'ampleur du flux d'équipement électrique et électronique usagé des pays industrialisés, dont l'UE, vers l'Afrique, où les installations ne sont pas toujours capables de traiter les métaux lourds, tels le mercure et le plomb, ainsi que les retardateurs de flamme bromés, souvent utilisés dans ces matériels.

RESSOURCES NATURELLES

La Chine a besoin de taxes vertes

15 AOÛT La Banque asiatique de développement publie à Manille (Philippines) *Toward an Environmentally Sustainable Future*, un rapport émettant une série de recommandations en matière de durabilité environnementale à destination du gouvernement chinois. L'étude juge ainsi important que la Chine mette en place des taxes sur l'extraction de ressources, les émissions de polluants et de dioxyde de carbone. Ces taxes viendraient appuyer les investissements et les efforts de régulation environnementale réalisés par la Chine depuis cinq ans, lesquels ont permis de réduire de 10 % les émissions de dioxyde de soufre et de 20 % la consommation énergétique par unité de

RESSOURCES NATURELLES

Un Pacte pour les océans

12 AOÛT Les Nations unies célèbrent à Yeosu (Corée du Sud) le 30^e anniversaire de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM). À cette occasion, est lancé le Pacte des Nations unies sur les océans visant à coordonner et renforcer l'action de toutes les agences onusiennes intervenant dans le domaine. Conformément aux recommandations de Rio+20, il prendra en charge la mise en œuvre de la CNUDM et soutiendra les actions des gouvernements et l'engagement des ONG, des milieux scientifiques, du secteur privé comme de l'industrie dans le secteur. Ses trois objectifs sont de protéger les populations et améliorer la santé des océans ; de protéger et sauvegarder l'environnement des océans et leurs ressources naturelles ; et de renforcer la connaissance et la gestion des océans. Il devrait être piloté par un groupe consultatif composé des agences et organismes des Nations unies concernés, de décideurs de haut niveau, de scientifiques, d'experts dans les affaires maritimes et de représentants du secteur privé, d'ONG, de la société civile. Dans ce cadre, tous les pays devraient s'être fixé des objectifs de réduction des rejets polluants et au moins 10 % des zones côtières et marines devraient faire l'objet de mesures de protection d'ici à 2025. Des mesures de lutte contre la pêche illégale, de reconstitution des stocks et d'éradication des espèces invasives sont également attendues.



PNB. Le modèle de croissance chinois reste cependant, pour l'étude, trop dépendant des exportations et de l'utilisation de charbon. Des taxes et des incitations permettraient de réorienter le tissu industriel vers la demande locale et des pratiques de production plus propres. La taxation de l'utilisation des ressources naturelles, des produits de luxe ou des produits jetables permettrait enfin aussi de peser sur les modes de consommation individuelle dans une Chine en urbanisation constante.

INÉGALITÉS

L'Asie n'est pas prête pour faire face aux catastrophes naturelles

15 AOÛT La société britannique de conseil sur les risques Maplecroft publie son second *Atlas des risques encourus du fait d'accidents naturels*, classant 197 pays en fonction de l'impact d'un désastre naturel tel que séisme et inondation sur leur économie. 2011 s'est révélée une année record en la matière, puisque les dommages économiques des catastrophes naturelles ont atteint 380 milliards de dollars, dont 55 % dus au tremblement de terre suivi d'un tsunami intervenu au Japon. Examinant la préparation au risque et la capacité de réponse, l'atlas souligne le manque de préparation des pays asiatiques : le pays le plus vulnérable des 197 est le Bangladesh, suivi par les Philippines, la République dominicaine et le Myanmar, qui sont tous considérés comme « à risque extrême ». Parmi les dix premiers, on trouve aussi l'Inde, le Vietnam, le Honduras, le Laos, Haïti et le Nicaragua. Ce sont la qualité des infrastructures et de la gouvernance qui déterminent l'impact d'une catastrophe naturelle.

RESSOURCES NATURELLES

Surconsommation des ressources annuelles en huit mois

22 AOÛT L'ONG américaine Global Footprint Network (GFN) publie ses observations annuelles fixant le jour où la consommation mondiale de ressources naturelles dépasse ce que peut fournir la planète en un an au 22 août 2012. Depuis cette date, l'humanité puise dans les stocks à crédit. Ce jour arrive cette année 36 jours plus tôt qu'en 2011, témoignant de la continuelle accélération de la consommation des ressources ces dix dernières années. En 1992, le dépassement des ressources annuelles était survenu le 21 octobre, en 2002, le 3 octobre. Si rien ne change, les ressources de deux planètes Terre seraient nécessaires pour répondre à la consommation de la population mondiale en 2050. L'étude invite en conséquence les gouvernements à reconstruire l'économie mondiale sur des bases moins dépendantes des ressources naturelles.

Les pays qui négligent ces aspects font courir des risques accrus à leurs populations et mettent en péril leurs ambitions de croissance économique, souligne l'atlas.

GOUVERNANCE

Encadrer, enfin, le travail maritime

21 AOÛT La Russie et les Philippines ratifient la Convention sur le travail maritime établie en 2006 par l'Organisation internationale du travail (OIT). Leur ratification porte à 30 le nombre de signataires et permet à la Convention de planifier sa mise en œuvre d'ici un an. La Convention s'appliquera ainsi à 1,2 million de marins et 60 % du tonnage brut mondial. Elle impose une

série de normes communes visant à assurer des conditions de travail décentes. Le projet d'un encadrement international du travail maritime est discuté au sein de l'OIT depuis 1930. La Convention présente également une innovation en termes de mise en œuvre : chaque État est non seulement chargé de veiller à ce que les navires battant son pavillon satisfassent aux critères de « travail décent », mais il doit aussi certifier que lesdits navires respectent les exigences en matière de conditions de travail édictées par la Convention. Elle établit, pour ce faire, un mécanisme de contrôle des navires par l'autorité de l'État du port, ainsi qu'une procédure de plaintes et de rapport, à bord et à terre, permettant de corriger les défaillances indépendamment du lieu de navigation.

RESSOURCES NATURELLES

Batailles pétrolières en Arctique

22-30 AOÛT Greenpeace occupe la première plateforme pétrolière russe en Arctique (22 au 24 août), puis une quinzaine de volontaires s'enchaînent le 25 à la plateforme pour protester contre l'exploitation permanente du pétrole en Arctique russe. Le gouvernement vient prêter main-forte à Gazprom pour libérer les installations pétrolières le 27 août. Le 30, le gouvernement américain autorise la compagnie Shell à exploiter un forage temporaire en Alaska alors que la compagnie n'a pas encore fait valider l'intégralité de son matériel par les agences concernées. Dans les deux cas, les opposants rappellent l'importance des risques associés à l'exploitation pétrolière en milieu arctique et de l'ampleur des dommages que causerait une quelconque fuite vu la fragilité des écosystèmes.

CLIMAT

Fonds vert : parité, négociation et diplomatie

23-25 AOÛT Le Fonds vert pour le climat tient sa première réunion à Genève (Suisse). Établi lors de la Conférence sur le changements climatiques de Durban (2011), le fonds doit mobiliser des ressources supplémentaires afin d'aider les pays en développement à s'adapter au réchauffement climatique. Il devrait ainsi notamment gérer les 100 milliards de dollars annuels promis à Copenhague en 2009 par la communauté internationale pour aider les pays en développement à limiter leurs émissions de gaz à effet de serre et à s'adapter aux effets du changement climatique d'ici à 2020. L'objectif de cette première réunion est de clarifier le

fonctionnement du fonds, avec l'élection de deux coprésidents pour un an, l'un représentant les pays du Sud, le Sud-Africain Zaheer Fakir, l'autre les pays du Nord, l'Australien Ewen McDonald. De même, le groupe de pilotage de 24 membres représente de manière paritaire les pays développés et en développement. Il se penche sur la question hautement symbolique du futur siège du fonds – réclamé par la Suisse, l'Allemagne, le Mexique, la Namibie, la Pologne ou la Corée du Sud. Il est décidé d'annoncer le siège choisi à la prochaine réunion du fonds en Corée du Sud en octobre.

AGRICULTURE

Économiser l'eau, réduire la faim

27 AOÛT La FAO publie à l'occasion de la Water Week de Stockholm une étude recherchant le moyen de combattre la surconsommation de l'eau en agriculture. Elle propose un cadre d'action pour combattre l'insécurité alimentaire par la rationalisation de l'utilisation de l'eau en agriculture et la réduction des déchets. L'agriculture à l'échelle mondiale est responsable de 70 % de tous les prélèvements d'eau douce. Moderniser les systèmes d'irrigation, recycler et réutiliser l'eau des sanitaires, réduire la pollution de l'eau, conserver les eaux de pluie sont autant de moyens de rationaliser l'usage agricole de l'eau et de réduire les sécheresses. La demande alimentaire étant le premier déterminant du développement agricole, l'étude estime également nécessaire de réduire les pertes du système de stockage, distribution et consommation. 30 % de la production agricole mondiale est en effet perdue chaque année, entre le champ et l'assiette des consommateurs.

CLIMAT

L'importance des négociations informelles

30 AOÛT-5 SEPTEMBRE Trois groupes de travail de la Convention-cadre des Nations unies contre les changements climatiques se réunissent informellement à Bangkok (Thaïlande). L'objectif de cette séance supplémentaire est d'avancer sur les propositions concrètes en terme d'organisation et de contenu pour une « deuxième période d'engagement », c'est-à-dire le prolongement du Protocole de Kyoto dans l'attente de la signature d'un nouvel accord-cadre, dès janvier 2013. Il s'agit ainsi d'assurer la continuité juridique, technique et opérationnelle entre les deux périodes alors que peu de pays auront le temps de ratifier pleinement un amendement entre novembre 2012 et janvier 2013. Une application provisoire – selon le principe qui a permis au GATT de fonctionner de 1948 à 1995 avant la création de l'OMC – semble une solution, même si les derniers signataires, comme l'Australie, ne pourraient pas participer. Le débat reste ouvert sur la période de ce deuxième engagement – entre ceux qui souhaitent le limiter à 5 années et ceux qui préfèrent envisager 8 années de transition. N'est pas plus tranchée la question de l'accès aux mécanismes de flexibilité à la fois pour les pays qui ne participaient pas antérieurement au protocole et qui souhaiteraient le faire et ceux qui ne souhaitent plus participer, tels le Japon ou le Canada. La réunion de Bangkok, en permettant de repérer les zones de dissension et d'accord, s'est achevée en espérant avoir déblayé le terrain d'une prise de décision à la Conférence de Doha (Qatar) en décembre.

GOUVERNANCE

Protection pour les travailleurs domestiques

5 SEPTEMBRE Les Philippines sont le deuxième pays membre des Nations unies, après l'Uruguay en juin, à ratifier la Convention sur les droits des travailleurs domestiques de l'OIT. Cette ratification permet au texte d'entrer en vigueur d'ici douze mois. Adoptée en 2011, la Convention pose des normes internationales pour une activité exercée par au moins 53 millions de personnes, selon l'OIT : un temps de travail hebdomadaire, un repos hebdomadaire de 24 heures d'affilée, une limitation des paiements en nature, une information claire des termes du contrat, le droit d'association, de syndicalisation et de négociation collective sont notamment mis en avant. Les normes veulent protéger des populations souvent très précaires et fragiles : dans les pays en développement, elles représentent 12 % des emplois salariés et 83 % des gens employés sont de sexe féminin. Beaucoup sont des migrantes.

GOUVERNANCE

Du poids économique des normes

6 SEPTEMBRE Transparency International (TI) publie son 8^e rapport annuel sur la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers par les entreprises, adoptée en 1997. Il répartit les 39 pays signataires, représentant deux tiers des exportations mondiales et trois quarts des investissements à l'étranger, selon quatre niveaux de mise en œuvre. Ainsi, seuls 7 pays, représentant 28 % des exportations mondiales (Allemagne, Danemark, États-Unis, Italie,

Norvège, Royaume-Uni et Suisse), en font une application « active » ; 12 pays, représentant 25 % des exportations mondiales (Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée du Sud, Espagne, Finlande, France, Pays-Bas, Suède et Japon), une application « modérée » ; et 10 pays, représentant 6 % des exportations mondiales (Brésil, Bulgarie, Chili, Hongrie, Luxembourg, Mexique, Portugal, République slovaque, Slovaquie et Turquie), une application « faible », tandis qu'elle est « inexistante » dans 8 pays représentant 4 % des exportations mondiales (Afrique du Sud, Estonie, Grèce, Irlande, Israël, Nouvelle-Zélande, Pologne et République tchèque). Selon TI, la Convention est d'abord affaiblie par son petit nombre de signataires. Il faudrait qu'ils représentent la moitié des exportations pour devenir une norme incontournable – notamment avec l'adhésion de grands exportateurs comme la Chine. Par ailleurs, TI estime que la crise économique rend les gouvernements frileux dans l'application de sanctions sur leurs acteurs économiques travaillant à l'exportation.

ÉNERGIE

Les solutions renouvelables pour les îles

6-8 SEPTEMBRE L'Agence internationale des énergies renouvelables (IRENA) réunit à Saint-Julians (Malte) les représentants de 48 îles pour créer un réseau d'échange d'expériences et d'expertise autour du futur énergétique durable de ces territoires. Les îles sont généralement dépendantes de l'importation de combustibles fossiles pour leur approvisionnement en énergie et très mal équipées pour en négocier les prix. Les petits États insulaires du Pacifique, de l'océan Indien et

des Caraïbes sont ainsi particulièrement sensibles aux fluctuations du marché mondial. Elles disposent néanmoins de nombreux atouts – ensoleillement, vent, marée... – pour développer des énergies renouvelables. La Déclaration finale de Malte souligne ainsi autant les raisons économiques qu'écologiques pour une transition énergétique dans les petites îles. Sur le volet social, le développement des renouvelables viendrait renforcer les possibilités d'emploi local. Elle engage également ses signataires à intégrer la dimension énergétique dans l'ensemble de leur politique touristique.

CLIMAT

Un péril global

9-13 SEPTEMBRE Le Conseil exécutif du Mécanisme pour un développement propre (MDP) tient sa 69^e réunion à Bonn (Allemagne). La réunion est marquée par la présentation des recommandations du Groupe d'experts de haut niveau sur le dialogue de politique générale sur le MDP lancé à Durban (Afrique du Sud) en 2011. Le rapport rappelle les gouvernements à leurs responsabilités climatiques en estimant que les efforts actuels de la coopération internationale n'atteignent pas la moitié des besoins d'adaptation et d'atténuation. Pire, selon l'étude, le manque de volonté politique détruit l'incitation des investisseurs à participer aux différents marchés carbone existants. Le MDP, qui a permis de financer 4 500 projets dans 75 pays en développement, a ainsi vu ses cours du carbone baisser de 70 % en 2011, perdant autant en capacité de financement. Le rapport recommande donc une revitalisation des marchés carbone nationaux et régionaux afin de susciter une reprise globale des investissements dans le secteur des

énergies propres et du contrôle des émissions. Il invite également à une refonte des critères, processus et instances du MDP pour rendre son fonctionnement plus transparent et efficace. Le rapport sera discuté au cours de la préparation de la conférence de décembre.

ÉCONOMIE

Austérité et inégalités ne font rien pour la croissance

12 SEPTEMBRE La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) publie à Genève (Suisse) son rapport 2012 consacré aux *Politiques pour une croissance équilibrée et équilibrée*. L'étude documente la croissance des inégalités de revenus dans le monde. Elle pointe également le peu d'effets des politiques d'austérité budgétaire menées par les pays développés sur la réduction des déficits budgétaires, la création d'emplois et le rétablissement de la confiance des marchés financiers. Ces politiques ont au contraire un effet catalyseur sur la récession. Le ralentissement pèse sur les pays en développement qui appliquent des politiques économiques contracycliques pour soutenir la demande intérieure et la croissance. La croissance mondiale est ainsi passée de 4,1 % en 2010 à 2,7 % en 2011. La CNUCED s'attend, en 2012, à une croissance inférieure à 2,5 % dans laquelle les pays développés ne représenteraient pas 1 %. En conséquence, le rapport défend une approche alternative. Les politiques doivent s'attacher à relancer l'économie et à réduire les écarts croissants de richesse et de revenu, non seulement pour instaurer des sociétés socialement plus justes mais également pour favoriser une croissance économique plus forte.

ÉNERGIE

Le Japon planifie sa sortie du nucléaire

14 SEPTEMBRE Le gouvernement japonais adopte une nouvelle politique énergétique. Tirant les enseignements de l'accident de Fukushima et de l'évolution de l'opinion publique, cette nouvelle politique organise l'abandon total de l'énergie nucléaire par la troisième puissance nucléaire mondiale d'ici 2030. Si les centrales suspendues vont revenir en exploitation après une certification de leurs installations, toutes seront arrêtées durant leur quarantième année d'existence. Aucune nouvelle installation ne sera construite et aucune agrandie. Cette décision implique de trouver une autre source de production ou de réduire les besoins en énergie électrique de 30 % – la part du nucléaire dans la production japonaise avant l'accident de Fukushima. Pour organiser la transition énergétique, la nouvelle politique veut s'appuyer sur le développement des énergies renouvelables, la conservation de l'énergie et le recours au gaz naturel.

GOVERNANCE

Le bon exemple de la couche d'ozone

16 SEPTEMBRE Les Nations unies célèbrent les 25 ans du Protocole de Montréal sur les substances détruisant la couche d'ozone. Le Protocole est considéré aujourd'hui comme une réussite importante de la coopération internationale, car il a permis d'arrêter le processus d'amincissement de la couche d'ozone, qui protège la vie sur Terre des rayons ultraviolets émis par le Soleil. Il a également facilité une importante transition technologique, permettant notamment de fabriquer des systèmes de réfrigération plus respectueux de l'environnement et consommant moins d'énergie. Les industries manufacturières et l'agriculture ont, grâce à ces normes, réduit de 98 % les émissions de gaz

appauvrissant la couche d'ozone. On estime aujourd'hui que la couche d'ozone sera intégralement restaurée d'ici cinquante ans. Le maintien de la protection de la couche d'ozone a permis d'éviter des millions de cas de cancer de la peau et de cataractes, ainsi que des incidences néfastes du rayonnement ultraviolet sur l'environnement.

GOVERNANCE

Définir la dangerosité des produits chimiques

17-21 SEPTEMBRE La Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques (CIGPC-3) tient sa 3^e session à Nairobi (Kenya). Née de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits (SAICM) adoptée en 2006, la Conférence doit organiser

la réalisation de ses objectifs : minimiser les effets négatifs sur la santé humaine et l'environnement de l'utilisation de substances chimiques d'ici 2020 à travers une gestion rationnelle des produits chimiques tout au long de leur cycle de vie. La session de Nairobi établit la première revue des 20 indicateurs de progrès adoptés lors de la précédente session. Elle discute également de la prise en compte de nouveaux sujets. Parmi les neuf résolutions adoptées à Nairobi, on trouve ainsi des textes attendus reconnaissant pour la première fois à l'échelle internationale la dangerosité de substances, tels le plomb contenu dans la peinture sur le système nerveux des enfants ou les perturbateurs endocriniens pour la reproduction humaine. Ces références doivent permettre aux acteurs de demander à leurs gouvernements respectifs de légiférer sur ces substances s'ils ne l'ont pas déjà fait. De même, une résolution sur les pesticides extrêmement dangereux a été proposée en séance plénière, mais n'a pas été adoptée.

CLIMAT

Mauvais record en Arctique

19 SEPTEMBRE Le National Snow and Ice Data Center de l'université du Colorado (États-Unis) publie ses observations sur la couverture de glace de l'Arctique. Le 16 septembre, la plus basse surface depuis toute observation humaine de la zone (1979) a été enregistrée : 3,41 millions de km², soit 760 000 km² de moins que son précédent mauvais record en septembre 2007 ou 50 % de la surface observée en moyenne entre 1979 et 2000. Cette observation montre que la fonte des glaces arctiques est bien plus rapide que ce qui a été anticipé par tous les modèles climatiques qui ne voyaient pas le pôle Nord libre

de glaces avant 2080 ou 2100. Selon les climatologues, les modèles auraient sous-estimé l'affinement progressif de la glace, rendue ainsi d'autant moins résistante au réchauffement moyen des températures de l'air et de l'eau. Si le rythme de fonte observé les cinq dernières années se confirmait, l'Arctique pourrait être temporairement libéré des glaces en été dès 2016.

GOVERNANCE

Quel a été l'impact écologique de votre garde-robe ?

24 SEPTEMBRE La Sustainable Apparel Coalition, réunissant une soixantaine de multinationales du textile et de la distribution, adopte l'indice Higg mesurant l'impact écologique des vêtements et chaussures qu'elles produisent. La Coalition a lancé la mise au point de l'indice en 2006, s'appuyant sur deux indicateurs existants – celui de Nike, le premier fabricant mondial de chaussures de sport, et celui de l'Outdoor Industry Association (OIA). L'indice Higg prend en compte l'ensemble du cycle de vie d'un produit : des matières utilisées aux déchets finaux, en passant par le processus de fabrication, les modes de transports utilisés, l'énergie consommée, la coupe des matières premières ou la toxicité des produits. Cette prise en compte globale conduit à des résultats parfois paradoxaux quand le traitement des matières premières naturelles telles la laine ou la soie consomme beaucoup de ressources naturelles, comme l'eau ou l'énergie. Ainsi les fabricants et les fournisseurs peuvent identifier les points forts et faibles de leur processus et influencer la conception même de nouveaux produits. Les critiques soulignent que l'indice ne prend néanmoins pas en compte les

aspects sociaux et qu'il est renseigné par les fabricants eux-mêmes – et non soumis à une évaluation extérieure. Ces aspects pourraient évoluer, selon la Coalition.

RESSOURCES NATURELLES

Au nom du requin migrateur

24-27 SEPTEMBRE Les 50 pays signataires du Mémoire d'entente sur la conservation des requins migrateurs tiennent leur première réunion à Bonn (Allemagne). Négocié au sein de la Convention sur la conservation des espèces migratrices en mars 2010, le Mémoire est le premier instrument international de protection des requins – un des mammifères menacés les moins protégés au monde. Selon l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), sur 1 000 espèces de requins évaluées, 17 % sont en danger que ce soit par des prises intentionnelles ou accessoires aux campagnes de pêche. Les participants adoptent un plan de conservation visant à catalyser les différentes initiatives régionales existantes pour réduire les menaces sur les requins migrateurs. Éviter la prise accessoire de deux des plus grands requins au monde considérés comme en danger d'extinction – le requin pélerin et le grand requin blanc – est une priorité. Ceci devrait passer par l'édiction de règles et de quotas de pêche pour les requins. Les requins pris ne devraient ainsi plus être débarqués sur terre sans leur nageoire attachée afin d'empêcher la pêche aux ailerons. 26 à 73 millions de requins sont tués chaque année pour alimenter le marché mondial des ailerons de requin – ingrédient recherché d'un plat traditionnel asiatique –, où il atteint 700 dollars le kilo.

INÉGALITÉS

L'autonomie de la femme rurale

27 SEPTEMBRE UN-Women et les trois organismes des Nations unies en charge de l'alimentation et de l'agriculture lancent à Rome (Italie) un programme conjoint destiné à améliorer l'autonomie économique des femmes rurales pauvres. Dans le monde, 43 % de la main-d'œuvre agricole sont des femmes – jusqu'à 70 % dans certains pays en développement. Cette activité s'ajoute partout à leur entretien de la maison, à l'éducation des enfants, au soutien aux malades et aux personnes âgées, voire aux activités économiques complémentaires. Elles sont aussi celles qui disposent de l'accès le moins facile aux services essentiels, à la protection sociale, aux emplois décents, aux financements et aux marchés. Afin d'améliorer leur condition dans l'ensemble de ces domaines, le programme de cinq ans va s'organiser autour d'initiatives d'intégration économique et de sécurité alimentaire. Il interviendra en priorité dans sept pays pilotes : Éthiopie, Guatemala, Kirghizstan, Liberia, Népal, Niger et Rwanda.

43 % de la main-d'œuvre agricole mondiale sont des femmes
– jusqu'à 70 % dans certains pays en développement.



RESSOURCES NATURELLES

La contrebande de bois ne connaît pas la crise

27 SEPTEMBRE Le PNUÉ et Interpol publient un rapport conjoint estimant l'exploitation forestière illégale mondiale à 15 à 30 % du commerce mondial de bois – pour une valeur marchande de 23 à 77 milliards d'euros. En zone tropicale, bassin de l'Amazone, bassin du Congo et Asie du Sud, le crime organisé serait responsable de 50 à 90 % de l'exploitation forestière. Elle génère une importante violence contre des gardes forestiers ou des chefs traditionnels, qui s'opposent aux trafics, et recourt à des mécanismes de blanchiment de plus en plus complexes : pots-de-vin, faux permis d'exploitation, sociétés-écrans en cascade dans différents pays, falsification de l'éco-certification, voire piratage des sites Web gouvernementaux pour augmenter leur nombre de permis. Les grumes illégales sont mélangées avec des coupes légales durant le stockage, dans les scieries ou au moment de la revente. Elles peuvent aussi être vendues comme le produit de plantations réelles ou fictives. Le marché noir créerait ainsi des revenus 5 à 10 fois plus élevés que le marché légal. Le rapport recommande aux autorités publiques de cibler les points faibles de ces réseaux : les transports routiers ou l'entrée dans les scieries les plus proches des forêts. Taxer le bois ou sa circulation – à un taux supérieur aux pots-de-vin habituels – rendrait également le marché noir moins lucratif. Mettre en place une notation des compagnies qui abattent, exploitent ou achètent du bois provenant de régions à risque, afin d'informer les investisseurs, serait une autre façon de limiter le développement des activités illégales.

INÉGALITÉS

Le vieillissement, une question globale

1^{er} OCTOBRE Le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) publie un rapport sur *Le vieillissement au XXI^e siècle : une célébration et un défi*. Selon l'étude, la population mondiale comptera plus d'un milliard de personnes âgées de plus de 60 ans d'ici dix ans. D'ici 2050, les plus de 60 ans seront plus nombreux que les moins de 15 ans et représenteront 20 % de la population totale, contre 11,5 % en 2012. Ce vieillissement est généralisé : 80 % de cette population âgée vivra dans les pays en développement en 2050. Ce tournant démographique pose de nouveaux défis collectifs en matière de santé, de retraite et de sécurité sociale. Lutter contre la discrimination des personnes de plus de 60 ans devrait devenir un enjeu global. 34 % des plus de 60 ans aujourd'hui ont déjà un accès difficile aux soins. 28 % seulement disposent d'un régime de protection sociale complet. Les femmes étant plus nombreuses dans cette population (on compte 84 hommes pour 100 femmes de plus de 60 ans), le rapport met en garde contre le cumul des discriminations qui menace les femmes âgées dans nombre de sociétés.

INÉGALITÉS

L'emploi, socle du développement

3 OCTOBRE La Banque mondiale publie son *Rapport annuel sur le développement dans le monde*. L'édition 2013 est consacrée à la place de l'emploi dans les stratégies de développement. Elle dresse ainsi un panorama de la question dans les

pays du Sud, signalant que le chômage ou l'informalité, souvent pointés du doigt, ne constituent qu'une partie des questions que doivent affronter les acteurs du développement. Dans des sociétés où la moitié de la population active a une activité agricole ou travaille pour son propre compte, les filets sociaux sont souvent inexistantes. Un champ d'action qui devrait être investi par les gouvernements, selon le rapport, pour garantir la durabilité de la croissance.

RESSOURCES NATURELLES

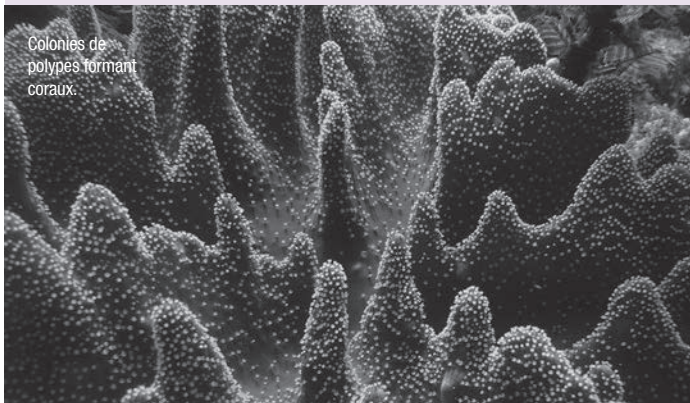
Du commerce des espèces

4 OCTOBRE Une cinquantaine de pays déposent 67 nouvelles propositions de protection d'espèces auprès du secrétariat de la CITES. Forte de ses 176 pays membres, la Convention réglemente déjà le commerce international de 35 000 espèces végétales et animales, et leurs dérivés. Cette gestion n'est pas sans conflit. Le Burkina-Faso, le Kenya, le Mali et le Togo appellent ainsi à un élargissement de

RESSOURCES NATURELLES

L'Australie s'inquiète pour ses coraux

2 OCTOBRE L'Australian Institute of Marine Science (Institut océanographique d'Australie) et l'université de Wollongong (État de Nouvelle-Galles du Sud) publient une étude sur l'évolution de la Grande Barrière de corail. Au cours des 27 dernières années, les prairies coralliennes ont reculé de près de 50 % sous l'effet conjugué des tempêtes, de l'invasion d'étoiles de mer (acanthaster pourpre) dévorant les coraux et du réchauffement climatique accentuant l'acidité du milieu. Tout en insistant sur la capacité de reconstitution du milieu – qui pourrait reprendre le terrain perdu en 10 à 20 ans avec des mesures de protection appropriées –, l'étude craint que l'intégralité des prairies, classées au patrimoine mondial de l'Unesco, aient disparu d'ici 2022.



Colonies de polypes formant coraux.

l'interdiction du commerce de l'ivoire des éléphants, alors que la Tanzanie réclame de pouvoir rétablir une chasse partielle des pachydermes sur son territoire. Les États-Unis souhaitent voir assouplir les règles pesant sur le commerce de l'ours polaire ainsi que sur une série de tortues et de serpents. Madagascar, le Kenya et le Mexique réclament un renforcement des contrôles sur les échanges de différents arbres, plantes médicinales et décoratives. La CITES examinera l'ensemble de ces requêtes en mars 2013 lors de la Conférence des Parties de Bangkok (Thaïlande).

RESSOURCES NATURELLES

Réaliser les objectifs communs

8-9 OCTOBRE La Convention sur la diversité biologique tient sa 11^e Conférence des Parties (CdP 11) à Hyderabad, en Inde. La réunion marque le passage de l'élaboration des politiques à la mise en œuvre des outils dont elle dispose – Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (APA), Plan stratégique 2011-2020, Objectifs d'Aichi en faveur de la biodiversité et Stratégie pour la mobilisation des ressources. La CdP 11 adopte une série de décisions techniques, comme la restauration des écosystèmes et de la biodiversité marine et côtière au sein du Protocole de Nagoya ou l'utilisation coutumière durable dans les mises en œuvre nationales et locales. Une négociation serrée approuve également, le 20, un objectif intermédiaire de mobilisation des ressources consistant à doubler, d'ici à 2015, les apports financiers internationaux réservés à la biodiversité en faveur des pays en développement, et à maintenir ce niveau au moins jusqu'à 2020.

INÉGALITÉS

L'état de la faim

9 OCTOBRE L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Programme alimentaire mondial (PAM) publient leur rapport conjoint sur la faim dans le monde – *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2012 (SOFI)*. Selon l'étude, 870 millions de personnes – soit un habitant sur huit de la planète – souffrent de sous-alimentation chronique en 2010-2012. 852 millions d'entre eux vivent dans les pays en développement – représentant 15 % de la population de ces pays ; 16 millions des sous-alimentés vivent dans les pays développés. Le nombre total de sous-alimentés a baissé de 132 millions entre 1990-1992 et 2010-2012, passant de 18,6 % à 12,5 % au niveau mondial et de 23,2 % à 14,9 % dans les pays en développement. Ceci place à portée de main l'objectif du Millénaire pour le développement (OMD) consistant à éradiquer la faim. Pour l'atteindre, selon les auteurs du rapport, il faut adopter une « double approche » fondée sur le soutien à une croissance économique englobant tous les secteurs, y compris l'agriculture, et sur la mise en place de filets de sécurité pour les plus vulnérables.

INÉGALITÉS

L'idée d'un filet social mondial

9 OCTOBRE Olivier de Schutter, Rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation, et Magdalena Sepulveda, son homologue chargée de l'extrême pauvreté et des droits de l'homme, appellent ensemble à la création d'un Fonds mondial pour la protection sociale (FMPS). Le fonds, dont le financement serait

assuré par des dons des pays développés, garantirait aux catégories les plus pauvres de la planète un minimum de protection contre les aléas de la vie. Les deux rapporteurs estiment que si 2 % du PNB mondial étaient consacrés à ce Fonds, ce dernier pourrait à la fois offrir une protection sociale de base dans les pays les moins avancés et garantir les populations contre les risques de tensions sur la demande causés par tout choc économique – comme celles observées sur les produits alimentaires depuis 2008. Ils appellent à la discussion de cette proposition par la Commission sur la sécurité alimentaire mondiale de la FAO ainsi que dans le cadre de l'Organisation internationale du travail.

GOVERNANCE

Un manque de confiance économique globale

9-14 OCTOBRE Les institutions financières internationales, Banque mondiale et FMI, tiennent leurs 67^e assemblée générale à Tokyo (Japon). La veille de la réunion, le FMI publie des prévisions de croissance économique mondiale revues à la baisse : + 3,6 % plutôt que 3,9 %, tenant compte de la crise de la zone euro et du ralentissement des économies émergentes. Sur cet augure, la zone euro se voit recommander d'accélérer les réformes et les États-Unis d'éviter un ajustement budgétaire brutal à la fin de l'année 2012 afin de ne pas provoquer une nouvelle récession mondiale. Tous les États doivent enfin mettre l'emploi au cœur de leurs politiques macro-économiques. Dans ce climat morose, la mise en œuvre des nouveaux droits de vote au sein du FMI, qui doit renforcer le poids des pays émergents, est repoussée en raison du blocage des États-Unis et des réticences des Européens.

GOUVERNANCE

Pollution équatorienne, sanction américaine

9 OCTOBRE La Cour suprême américaine rejette le recours déposé par l'entreprise Chevron pour bloquer l'amende de 19 milliards de dollars imposée par un tribunal équatorien en 2011. Texaco, racheté en 2001 par Chevron, a été reconnu coupable de l'épandage délibéré de 60 milliards de litres d'huiles toxiques dans l'Amazonie entre 1964 et 1992, polluant l'eau utilisée par les populations autochtones pour boire, se laver et intoxiquant les poissons. Les sédiments du fleuve montrent encore aujourd'hui une forte contamination en métaux lourds et toxines. La décision de la Cour suprême intervient après 18 rejets de recours par des cours fédérales américaines différentes et une injonction à payer prononcée par la cour de New York. La compagnie Chevron annonce néanmoins vouloir continuer sa bataille juridique.

AGRICULTURE

Réduire les pertes en fruits et légumes

10 OCTOBRE La FAO publie une étude réalisée par le programme Veg-i-Trade de l'université de Gand (Belgique) et de Wageningen (Pays-Bas) estimant que 46 % des fruits et légumes produits dans l'Union européenne (UE) ne sont pas consommés. Les principales pertes (20 %) ont lieu pendant la production elle-même, lors du battage ou de la cueillette, gâtés par des insectes, endommagés par les machines, renversés lors de la récolte ou encore écartés lors du tri post-récolte pour répondre aux exigences de qualité des supermarchés et d'autres entreprises. 13 % sont ensuite perdus par les

consommateurs, qui jettent des fruits et légumes encore comestibles ou les gaspillent en les conservant trop longtemps ou à la mauvaise température. Les distributeurs sont responsables de la perte de 7,5 % de la production et finalement les transformateurs de 5,5 %. Le programme Veg-i-Trad propose en réponse des modèles statistiques visant à prévenir ces pertes au sein de la chaîne des fruits et légumes en informant mieux les professionnels de la meilleure conservation possible de leurs stocks. Ils proposent également une information directe aux consommateurs.

RESSOURCES NATURELLES

La pêche illégale, fille du commerce international

11 OCTOBRE The Environmental Justice Foundation (EJF) publie un rapport sur la pêche illégale et les relations commerciales entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne : *Exposing Pirate Fishing*. L'étude dénonce le rôle de l'UE et des pays d'Asie de l'Est dans l'écoulement des prises illégales pratiquées en Afrique de l'Ouest. On estime que 37 % des prises de la région sont exportées illégalement. S'appuyant sur 18 mois d'observations sur place, le rapport documente précisément les façons de procéder : des navires disposant des autorisations d'exportation vers l'UE vont ainsi à la rencontre des bateaux pirates pour blanchir leurs prises. Si le marché européen reste le plus lucratif, une part importante des prises est illégalement exportée vers les pays d'Asie de l'Est, selon les mêmes modalités. Ces pratiques s'accompagnent éventuellement de falsifications d'identité, de refus de se soumettre aux contrôles des autorités portuaires et maritimes, de pots de vins, de violations du droit du travail et de

violences contre les navires artisanaux locaux. Elles indiquent également comment les communautés locales peuvent lutter contre ces pratiques, en participant à la surveillance des navires, à terre comme en mer, et en déposant des plaintes auprès des autorités locales mais aussi européennes ou asiatiques.

INÉGALITÉS

Le risque environnemental est surtout social

11 OCTOBRE L'Institut de l'environnement et la sécurité humaine de l'université des Nations unies (UNU-EHS) publie son rapport annuel sur le risque. Comme les précédents, il souligne combien les conditions économiques, sociales et institutionnelles d'une société conditionnent la qualité de sa réponse aux catastrophes naturelles. La résilience est d'abord une affaire humaine avant d'être une question environnementale. Malgré un coût croissant – 366 milliards de dollars en 2011 –, trop peu d'attention est portée à en réduire les conséquences. Diminuer la vulnérabilité, c'est connaître les risques et préparer des plans d'urgence, mais aussi renforcer les systèmes de santé, l'accès à l'eau et à l'alimentation, lutter contre la pauvreté et développer les systèmes d'assurance. L'étude de la réponse aux risques naturels de 173 pays dans le monde montre que plus les membres d'une société sont éduqués, plus la parité homme-femme est respectée dans les institutions, plus l'environnement est protégé, plus la vulnérabilité au risque se réduit. Et l'étude d'opposer pour preuve le dernier tremblement de terre en Haïti, responsable de 200 000 morts, quand un séisme de même ampleur en Nouvelle-Zélande n'en a déploré que 200.

RESSOURCES NATURELLES

**Le temps de l'urgence
environnementale et sociale**

18 OCTOBRE Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) présente à la CdP 11 de la Convention sur la diversité biologique d'Hyderabad (Inde) sa nouvelle stratégie pour faire face à la perte de biodiversité dans le monde. Les objectifs d'Aichi adoptés en 2010 demandent en effet que, d'ici 2020, 17 % des terres émergées mondiales et 10 % de l'espace marin soient protégés. Intitulé *L'avenir que nous voulons : biodiversité et écosystèmes, moteurs du développement durable*, le plan organise une augmentation substantielle des investissements pour la protection de la biodiversité et la gestion d'écosystèmes dans 100 pays clés d'ici à 2020. 1,4 milliard d'hectares de terres et de plans d'eau, soit la surface de l'Australie, de l'Inde et de l'Argentine réunies, seront ainsi mieux protégés. Répondant aux urgences environnementales et sociales, le plan veut favoriser les projets qui encouragent la croissance économique, créent des emplois, protègent les espèces et les habitats menacés d'extinction et renforcent la résilience des communautés face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles, telles que les sécheresses et les inondations.

RESSOURCES NATURELLES

**62 milliards
pour sauver la biodiversité**

12 OCTOBRE Une étude publiée dans la revue *Science* estime que l'ensemble des espèces en voie de disparition pourraient être sauvées par un investissement annuel de 62 milliards d'euros, soit moins d'un cinquième de l'argent dépensé pour les sodas chaque année dans le monde entier. Ils estiment que 4 milliards d'euros par an permettraient d'empêcher la disparition de nouveaux habitats naturels. Les 58 milliards d'euros restants serviraient

à instaurer des zones de conservation aux quatre coins du monde. L'étude insiste enfin sur les retours que l'économie mondiale tirerait de ces investissements : pollinisation des cultures et atténuation du changement climatique notamment.

SANTÉ

**Éradiquer la tuberculose ?
Une question de moyens**

17 OCTOBRE L'Organisation mondiale de la santé (OMS) publie un rapport évaluant les efforts réalisés pour lutter contre la tuberculose. L'étude salue les résultats

déjà obtenus : depuis 17 ans, 51 millions de personnes ont été soignées contre cette maladie, dont 20 millions qui seraient mortes sans ces soins. La tuberculose reste pourtant un agent infectieux très actif avec 8,7 millions de cas recensés en 2011. 1,4 million de cas ont été suivis de décès dont 500 000 femmes. Le renforcement des formes multirésistantes de la tuberculose rend le dépistage moins efficace (un cas sur cinq seulement). L'étude souligne le défaut de financements du secteur : il manque 3 milliards de dollars pour organiser les traitements à l'échelle mondiale chaque année pour la période 2013-2015 et 1,4 milliard de dollars pour financer annuellement la recherche de nouvelles façons de combattre l'agent infectieux alors même que les chercheurs estiment qu'on pourrait l'éradiquer totalement.

AGRICULTURE

**Mettre la recherche
au service des petits**

29 OCT.-1^{ER} NOV. La deuxième Conférence mondiale sur la recherche agricole pour le développement (GCARD II) se tient à Punta del Este (Uruguay). Elle débat des moyens pour mettre l'innovation et la recherche au service des petits exploitants, trop souvent oubliés dans les programmes de recherche. L'événement est l'occasion de créer et renforcer plusieurs partenariats internationaux avec, notamment, une action spécifique en direction des femmes agricultrices, productrices mais aussi piliers de la sécurité alimentaire du foyer. La conférence a également été l'occasion pour l'Uruguay de signer, après la France, la Hongrie, le Bénin et le Danemark, le traité instituant le Consortium du CGIAR en organisation internationale.

ÉNERGIE

Des révolutions insuffisantes
d'ici 2030

12 NOVEMBRE L'Agence internationale pour l'énergie (AIE) publie son rapport annuel. L'édition 2012 propose différents scénarios conduisant tous à une modification majeure de la carte énergétique mondiale d'ici à 2030. Développement du solaire et de l'éolien, abandon localisé du nucléaire, exploitation de sources pétrolières non conventionnelles ; le rapport prévoit une diversification des sources d'énergie, mais aussi une relocalisation des principaux fournisseurs face à une demande mondiale croissant de 30 % jusqu'en 2035 (la Chine, l'Inde et le Moyen-Orient représentant 60 % de cette hausse). Au milieu des années 2020, les États-Unis devraient devenir le premier producteur mondial de pétrole devant l'Arabie saoudite et le premier fournisseur de l'Asie autour de 2030. Malgré le développement des renouvelables dans l'OCDE, le rapport prévoit que les énergies fossiles garderont une position dominante dans le mix énergétique mondial. L'augmentation de 30 % des subventions aux énergies fossiles, 523 milliards de dollars en 2011 (soit six fois plus que les subventions destinées aux énergies), est révélatrice selon les auteurs du peu de changement à attendre dans ce secteur. Le principal scénario de l'AIE envisage enfin une évolution des émissions de gaz à effet de serre correspondant à une hausse de 3,6 °C de la température mondiale moyenne à long terme.

Pêche au thon
albacore dans
l'océan Indien.

RESSOURCES NATURELLES

Répit pour le thon

12-19 NOVEMBRE La Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) tient sa 18^e réunion extraordinaire à Agadir (Maroc). Malgré une légère reconstitution des stocks constatée en Méditerranée comme en Atlantique Nord, les 48 pays membres (dont l'Union européenne, les pays du Maghreb, les États-Unis et le Japon) suivent l'avis de leur comité scientifique et maintiennent les quotas de pêche de thon rouge. Ceux-ci vont même légèrement augmenter pour passer de 12 900 tonnes à 13 500 tonnes les deux prochaines années. En 2008, ils étaient encore de 28 500 tonnes, et de 22 000 tonnes en 2009, avant que la menace d'une inscription sur la liste des espèces en voie de disparition de l'ONU ne conduise la CICTA à prendre des mesures plus radicales. L'objectif est d'arriver à une reconstitution du stock d'ici 2022. La réunion décide également d'ouvrir des négociations officielles afin d'inclure explicitement les requins dans les discussions de la CICTA au lieu de les gérer comme des prises accessoires dans les pêcheries. La prochaine réunion annuelle de la CICTA aura lieu du 16 au 26 novembre 2013 au Cap (Afrique du Sud).



ÉNERGIE

Avis de vent fort en 2020

14 NOVEMBRE Greenpeace International et le Global Wind Energy Council publient à Pékin (Chine) leur rapport commun bisannuel sur l'avenir de l'industrie éolienne. L'étude décrit trois scénarios de développement pour le secteur et les oppose à deux scénarios de développement de la demande en électricité – celui de l'Agence internationale pour l'énergie (AIE) et celui du groupe ECOFYS de l'université d'Utrecht (Pays-Bas), plus optimistes en termes d'efficacité énergétique. Le scénario le plus favorable, offrant au secteur le meilleur environnement réglementaire et financier, montre que l'éolien pourrait fournir 12 % de la demande mondiale en électricité en 2020 – deux fois plus que le scénario le moins optimiste. Dans cette hypothèse haute, 1,7 million d'emplois nouveaux seraient créés et 1,5 milliard de tonnes d'émissions de CO₂ évitées. Sur la même tendance, l'éolien pourrait représenter 20 % des besoins énergétiques mondiaux dès 2030 et employer 2,1 millions de personnes.

AGRICULTURE

L'équilibre entre la couche d'ozone et les maladies végétales

14 NOVEMBRE La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et le secrétariat de l'ozone du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) signent un protocole d'accord sur l'utilisation du bromure de méthyle, un gaz appauvrissant la couche d'ozone, utilisé pour traiter les produits agricoles et empêcher ainsi la propagation accidentelle des parasites et des maladies.

Largement utilisé dans l'agriculture depuis les années 1950, le bromure de méthyle est sur la liste des substances réglementées par le Protocole de Montréal visant à éliminer progressivement l'utilisation des technologies nuisibles pour la couche d'ozone depuis 1991. Le Protocole accepte son utilisation uniquement comme traitement phytosanitaire de quarantaine. Les deux institutions travailleront de concert pour étendre l'application de ces recommandations et soutenir les efforts visant à développer des traitements phytosanitaires alternatifs, efficaces et abordables.

ÉCONOMIE

Réplique asiatique à la crise occidentale

15-20 NOVEMBRE L'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) tient son 21^e Sommet à Phnom Penh (Cambodge). Les dix pays de l'ASEAN (Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Birmanie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam) lancent avec six de leurs voisins (Chine, Japon, Corée du Sud, Inde, Australie et Nouvelle-Zélande) la négociation d'une zone de libre-échange conjointe. S'il voit le jour, le Partenariat économique intégral régional (RCEP) regroupera 3,5 milliards d'habitants avec un produit intérieur brut de 23 000 milliards de dollars (un tiers du PIB mondial). Première zone économique mondiale, il pourrait réduire la dépendance de ses membres vis-à-vis d'un Occident en crise. Par ailleurs, dans le cadre du 7^e Sommet d'Asie orientale (East Asia Summit), la Chine et le Japon, deuxième et troisième économies mondiales, lancent avec la Corée du Sud des pourparlers pour un accord commercial trilatéral. Ces deux projets viennent concurrencer le

Partenariat transpacifique (TPP) en cours de discussion entre les États-Unis et dix autres pays de la région. Les disputes territoriales en mer de Chine pourraient décider du futur de ces initiatives.

ÉCONOMIE

L'inversion des relations ibéro-américaines

16-17 NOVEMBRE L'ensemble des pays de langues espagnole et portugaise d'Amérique latine, l'Espagne et le Portugal tiennent leur 22^e Sommet ibéro-américain à Cadix (Espagne). Pour la première fois dans l'histoire des sommets, les deux pays européens se tournent vers leurs anciennes colonies pour leur demander de les aider à sortir du marasme économique en faisant appel à leurs investissements. La Déclaration finale commune de Cadix appelle à un renforcement des relations commerciales et des investissements entre les deux continents avec l'objectif que l'Amérique latine contribue à surmonter la récession européenne. Ils créent également un centre ibéro-américain d'arbitrage privé pour accélérer et simplifier le règlement des litiges entre entreprises, comme l'expropriation décidée par l'Argentine en mai 2012 de la filiale YPF de la compagnie pétrolière espagnole Repsol, qui avait déclenché une crise diplomatique entre les deux pays.

SANTÉ

Quelques bonnes nouvelles du Sida

20 NOVEMBRE Le Programme commun des Nations unies sur le VIH/Sida (Onusida) publie *Results*, un rapport sur ses résultats. Si le nombre de nouvelles infections reste élevé, avec

2,5 millions en 2011, le taux d'infection mondial est à la baisse. Dans 25 pays pauvres et intermédiaires, dont la moitié sont en Afrique subsaharienne, cette baisse dépasse 50 % depuis 2001 : Malawi (- 73 %) ; Botswana (- 71 %) ; Namibie (- 68 %) ou Zambie (- 58 %). Dans la région subsaharienne, qui reste la plus touchée, le taux de mortalité dû au Sida a par ailleurs baissé de 30 % ces six dernières années alors que l'accès au traitement par antirétroviraux a augmenté de 59 % ces deux dernières années. Le taux d'infection des enfants est celui qui s'est le plus réduit (- 24 % ces deux dernières années), rendant envisageable l'ambition de stopper toute infection chez les nourrissons et les jeunes enfants. L'ensemble de ces avancées montre le résultat d'investissements depuis plus d'une décennie par la coopération internationale et les gouvernements nationaux (81 pays ont doublé leurs investissements dans le secteur entre 2001 et 2011). Des tendances qui donnent l'espoir d'atteindre d'ici 2015 l'objectif du Millénaire pour le développement en matière de Sida : stopper l'avancée de la maladie et commencer à la faire reculer.

CLIMAT

Quel régime pour les émissions de gaz à effet de serre ?

21 NOVEMBRE Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) publie à l'occasion de la Conférence de Doha (Qatar) l'édition 2012 de son rapport sur l'évolution des émissions de gaz à effet de serre. Il confirme la reprise des émissions à un niveau supérieur à celui d'avant la crise économique de 2007-2008 : entre 45,6 et 54,6 GtCO₂e (gigatonnes d'équivalent CO₂), soit déjà 14 %

de plus que ce qui serait compatible avec un réchauffement de 2 °C en 2020. C'est aussi 20 % de plus qu'en 2000. L'étude tente ensuite d'imaginer quel régime juridique pourrait le mieux éviter une propagation continue des émissions, proposant quatre scénarios mêlant une prise en compte plus ou moins large des situations et des trajectoires (conditionnalité) et une mise en œuvre plus ou moins stricte. Le meilleur résultat serait obtenu par le régime combinant les engagements les plus conditionnels – c'est-à-dire tenant compte de la diversité des situations et des trajectoires – avec les règles d'application les plus strictes. On obtiendrait ainsi un niveau d'émissions de 40 % inférieur à une situation de *statu quo*, dans la perspective de l'objectif de 2 °C. Un message pour les négociateurs de Doha.

AGRICULTURE

Le coût pour les eaux européennes

22 NOVEMBRE L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) publie un rapport soulignant la menace que constitue l'agriculture pour la qualité des eaux européennes. Tout en justifiant l'intensification agricole par la croissance démographique planétaire et la sécurité alimentaire de l'Union, l'AEE souligne son coût écologique. L'emploi de pesticides et d'engrais pollue les systèmes aquifères. Les surplus de nutriments stimulent le développement d'algues qui terminent dans les cours d'eau où ils privent d'oxygène la faune et la flore des lacs, des rivières et des baies. Selon le rapport, si rien n'est entrepris, d'ici à 2015, 48 % des cours d'eau et des lacs de l'UE ne répondront plus aux critères établis par la directive-cadre sur l'eau de 2000.

GOUVERNANCE

L'avenir incertain d'un régime climatique international

26 NOV.-7 DÉC. La 18^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la 8^e Conférence des Parties au Protocole de Kyoto se réunissent à Doha (Qatar). Cette réunion marque le début de la négociation d'un régime climatique post-2020, décidée à Durban (Afrique du Sud) en 2011. La Conférence débouche sur un programme de travail jusqu'en 2015 visant à construire un accord mondial applicable à tous d'ici 2020. Seule l'Union européenne s'engage à respecter volontairement le Protocole de Kyoto de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2020. Un programme de travail est également lancé afin d'augmenter le volume des financements en faveur de la lutte contre le changement climatique et de mobiliser 100 milliards de dollars en 2020 au bénéfice des pays les plus pauvres et les plus vulnérables. La plupart des observateurs rappellent que ces résultats sont en deçà des besoins pour limiter réellement le réchauffement climatique à l'œuvre.

ÉCONOMIE

Diasporas, ressources du développement

26 NOVEMBRE La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) publie l'édition 2012 de son rapport annuel sur les pays les moins avancés (PMA). L'étude invite les PMA à s'appuyer plus largement sur les ressources de leurs diasporas – envoi de fonds de ses ressortissants expatriés mais aussi transferts de connaissances. Les services bancaires et financiers doivent

être renforcés pour faciliter les investissements sur le territoire, le développement des petites entreprises et la création d'emplois. L'étude conseille de réduire les frais de transfert qui peuvent représenter jusqu'à 12 % des sommes envoyées. Les remises des migrants ont été multipliées par huit entre 1990 et 2011 pour atteindre 27 milliards de dollars chaque année et ont continué de croître malgré la crise. 27,5 millions de citoyens des PMA vivent et travaillent aujourd'hui à l'étranger, constituant une réserve potentielle de financement et de transfert de savoir-faire. Insistant sur les opportunités de croissance de long terme qu'offre une main-d'œuvre qualifiée, la CNUCED propose de mettre sur pied un système de financement des projets des citoyens des PMA les mieux formés qui s'engagent pour le développement de leur pays.

CLIMAT

L'enjeu du permafrost

27 NOVEMBRE Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUÉ) publie un rapport sur le réchauffement du permafrost et ses implications pour le climat. Le permafrost représente un quart des terres émergées de l'hémisphère Nord et contient deux fois plus de carbone que l'atmosphère (1 700 milliards de tonnes). Le rapport souligne l'impact climatique d'un réchauffement durable de ces terres gelées alors que le dernier rapport du GIEC s'attend à une augmentation des températures dans cette zone deux fois plus rapide que sur le reste du globe d'ici 2100. Une augmentation globale de 3 °C correspondra ainsi à une élévation de 6 °C dans les zones arctiques. L'impact est difficile à évaluer – 30 à 85 % du permafrost pourraient disparaître. Selon le rapport, l'urgence est de réduire les

dépôts de noir de carbone et les émissions de polluants climatiques comme le méthane, responsables de la moitié du réchauffement actuel de l'Arctique. C'est exactement l'ambition de la Coalition pour le climat et l'air pur, réunissant les pays du G8, la Commission européenne, la Banque mondiale, le PNUÉ, le PNUD et diverses ONG, que le rapport exhorte à redoubler d'efforts.

CLIMAT

Afrique, laboratoire des technologies d'atténuation

28 NOVEMBRE L'OCDE publie une étude sur les politiques d'innovation pour soutenir l'adaptation et l'atténuation climatiques en Afrique. La recherche sur le continent est organisée autour de quelques pôles (84 % des investissements sont réalisés en Afrique du Sud) et laisse une place importante aux technologies

d'atténuation : 3 % des investissements de recherche du continent contre 1 % à l'échelle mondiale. L'étude signale ainsi les efforts réalisés en la matière par le Ghana, l'Algérie ou le Sénégal. Seules 10 % des innovations africaines sont protégées par des brevets nationaux. Quand elles recherchent une protection juridique, elles vont plus facilement déposer un brevet aux États-Unis (27 %), au Canada (10 %), auprès de l'Union européenne (24 %) et notamment de l'Allemagne (13 %). Certaines inventions sont même brevetées en Chine (6 %) au Japon ou en Corée du Sud (3 %). La recherche en technologies d'atténuation pour l'Afrique est souvent le produit d'une coopération internationale (23 %), un taux deux fois plus élevé que le taux mondial. Néanmoins, cette activité est généralement menée en coopération avec un ou plusieurs pays de l'OCDE et non entre pays africains, regrette l'étude.

CLIMAT

Les migrants de la pluie

30 NOVEMBRE Care International et l'université des Nations unies publient une étude sur l'évolution des précipitations et des migrations humaines en Asie, en Amérique latine et en Afrique. Basé sur trois années d'enquêtes de terrain dans huit pays, le rapport constate partout une hausse des départs due à l'évolution de la pluviométrie dans les communautés rurales pauvres. Sécheresse, inondations, retards de la saison des pluies fragilisent la capacité de ces populations à assurer leur sécurité alimentaire et un ou plusieurs membres de la famille sont envoyés ailleurs pour trouver de la nourriture et/ou gagner de l'argent. Ces migrations restent souvent temporaires ou saisonnières, mais sans action publique forte, note l'étude, elles risquent de devenir permanentes.

ÉCONOMIE

Changer d'indicateurs pour changer de politiques

4-6 DÉCEMBRE Les Nations unies organisent à Genève (Suisse) la conférence « Mesurer le futur que nous voulons », suite de la Conférence Rio+20. La conférence se veut la première étape d'un processus de promotion des indicateurs existants et de création de déclinaisons nationales. La Barbade, la Chine, le Danemark, l'Équateur, l'Allemagne, le Ghana, l'Indonésie, le Maroc, la Thaïlande et l'Uruguay, par exemple, se sont déjà engagés à Rio à développer un ensemble d'indicateurs pour soutenir leur politique nationale. Pour nourrir cette réflexion, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUÉ) publie un guide pratique sur l'usage d'indicateurs de développement durable existants permettant d'évaluer le bien-être des personnes, leur qualité de vie, ainsi que les risques environnementaux ou les pénuries écologiques. Le rapport détaille un ensemble d'indicateurs variés sur l'état de l'environnement (changement climatique, émissions de carbone, énergies renouvelables, gestion des écosystèmes, forêts, stress hydrique, efficacité de l'utilisation des ressources, produits chimiques, collecte, recyclage et réutilisation des déchets), de mesures politiques (investissement vert, réforme fiscale verte, prix des externalités et valorisation des services écosystémiques, prix du carbone, approvisionnement écologique) et d'indicateurs d'équité (emploi ; richesse totale ; valeur des stocks de ressources naturelles ; taux d'alphabétisation ; accès aux ressources, à l'énergie moderne, l'eau ou l'assainissement ; santé, niveau de produits chimiques nocifs dans l'eau potable, nombre de personnes hospitalisées en raison de la pollution de l'air).

INÉGALITÉS

La protection des déplacés africains

6 DÉCEMBRE La Convention de Kampala organisant la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à l'échelle du continent africain entre en vigueur. Premier instrument continental de cette portée, elle a été adoptée en octobre en 2009 par 37 des 54 États membres de l'Union africaine. Sa mise en œuvre démarre 30 jours après qu'un quinzième État africain (le Swaziland) l'a ratifié. Dix des 26 millions de personnes qui ont dû quitter leur lieu de vie en raison de conflits ou de violation des droits de l'homme, l'ont été en Afrique. 500 000 autres Africains ont fui des inondations ou d'autres catastrophes naturelles. Sept millions de personnes déplacées ont été assistées en 2011 sur le continent par des agences internationales – dont 1,36 en Somalie, 2,4 au Soudan et 2 en République démocratique du Congo. La Convention impose aux États de protéger et assister les personnes déplacées du fait d'une catastrophe naturelle ou d'autres événements provoqués par l'homme, comme un conflit armé.

En 2012, en Afrique, 10 millions de personnes ont dû quitter leur lieu de vie en raison de conflits ou de violation des droits de l'homme, comme ici au Congo.



VILLES

Une fragilité africaine et financière

4-8 DÉCEMBRE Le réseau Africités, lancé en 1998, tient son 6^e Sommet mondial à Dakar (Sénégal) sur le thème « Construire l'Afrique à partir de ses territoires ». Le Sommet réunit les acteurs de la vie locale africaine ainsi que leurs partenaires des autres régions du monde, notamment les membres du réseau « Résilience urbaine » animé par le Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNISDR). À cette occasion, l'UNISDR publie une étude sur les villes moyennes africaines soulignant leur fragilité face aux catastrophes naturelles et aux mouvements rapides de populations. S'appuyant sur l'exemple de trois villes est-africaines, Narok (60 000 habitants, Kenya), Kisumu (200 000 habitants, Kenya) et Moshi (150 000 habitants, Tanzanie), l'étude souligne le manque d'équipements et de formation des municipalités quelles que soient la taille ou les ressources économiques de la ville. Développer la planification stratégique, même dans les quartiers informels, est une nécessité pour les villes africaines, souligne l'étude. Les autorités locales devraient en effet être en première ligne dans les réponses à apporter aux changements climatiques.

GOVERNANCE

La corruption, un carburant de crise

5 DÉCEMBRE Transparency International (TI) publie son rapport annuel sur la perception de la corruption, classant 176 pays selon une échelle graduée de 0 (corruption perçue la plus forte) à 100 (corruption la plus faible). Deux tiers des pays étudiés obtiennent des scores

inférieurs à 50 points, signal pour l'ONG de la persistance de la corruption. Les pays perçus comme les moins corrompus avec un score de 90 sont le Danemark, la Finlande et la Nouvelle-Zélande. À l'autre extrémité, l'Afghanistan, la Corée du Nord et la Somalie occupent les dernières places de l'indice. Le rapport, publié depuis 1995, compile les affaires dénoncées par la presse et les rapports d'autres institutions sur les règles de transparence encadrant la vie politique et économique. Avec un score de 71, la France est au 22^e rang mondial et au 9^e rang européen, derrière l'Allemagne ou le Royaume-Uni. La France est, par exemple, l'un des rares pays européens à ne pas rendre publiques les déclarations de patrimoine des élus. Pour l'ONG, ne pas lutter contre la corruption dans une période de crise économique, c'est prendre le risque de perdre la confiance des citoyens et de désavouer toute action économique publique.

AGRICULTURE

Soutenir l'investissement des agriculteurs

6 DÉCEMBRE L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) publie l'édition 2012 de son rapport annuel, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*. L'étude conclut à l'insuffisance des investissements dans le secteur face aux enjeux en termes de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté, de protection du niveau de vie des agriculteurs. Les producteurs sont de fait les premiers investisseurs – dans les pays pauvres et intermédiaires, les agriculteurs investissent plus de 150 dollars par personne et par an dans leur exploitation, soit 170 milliards par an à l'échelle mondiale. C'est trois fois plus que toutes les autres sources d'investissement

combinées, quatre fois plus que l'apport du secteur public et cinquante fois plus que l'aide au développement apportée à ces pays. Soutenir l'investissement des agriculteurs passe d'abord par la sécurisation de leurs droits fonciers, la lutte contre la corruption et l'établissement de règles transparentes. Une assistance à la commercialisation et à l'accès aux services financiers peut aussi être décisive, mais le message principal du rapport est un appel à une bonne gouvernance des investissements dans le secteur.

INÉGALITÉS

Des prix alimentaires élevés, la nouvelle norme ?

6 DÉCEMBRE La Banque mondiale publie *Food Price Watch*, son rapport sur les prix alimentaires. L'étude souligne qu'au-delà de pics, comme celui de juillet qui a posé un nouveau record historique, les cours moyens des denrées alimentaires se sont stabilisés à un prix relativement élevé : 5 % plus haut que le cours avant le pic. Les aléas climatiques et l'augmentation du cours du pétrole sont tenus responsables de cette évolution, mais l'étude souligne que le monde pourrait difficilement s'habituer à de tels cours. Des prix alimentaires aussi élevés ou aussi volatiles sont en effet difficilement compatibles avec la sécurité alimentaire des 870 millions de personnes souffrant encore de la faim.

RESSOURCES NATURELLES

La France, amie des requins

6 DÉCEMBRE La Polynésie française annonce à Manille (Philippines), à l'occasion de la réunion annuelle de la Commission des pêches du Pacifique occidental et central, l'adoption de mesures

permanentes de protection des requins. La prise de toutes les espèces de requins est interdite dans la totalité de la zone économique exclusive de la Polynésie française, 4,7 millions de km², créant le plus grand sanctuaire au monde de protection des requins. Chaque année, et malgré un moratoire de dix ans adopté en 2006, jusqu'à 73 millions de requins sont tués, principalement afin de soutenir le commerce mondial des ailerons de requins. Un tiers des espèces de requins sont menacées ou quasi menacées d'extinction.

ÉCONOMIE

Les salaires victimes de la crise

7 DÉCEMBRE L'Organisation internationale du travail (OIT) publie un rapport sur les salaires à l'échelle mondiale. En 2011, le salaire mensuel global n'a augmenté que de 1,2 % contre 3 % en 2007 ou 2,2 % en 2010. Selon les estimations de l'OIT, la croissance des salaires des pays développés aurait encore chuté en 2012 pour se fixer à 0 % alors qu'elle resterait positive en Amérique latine, en Afrique et surtout en Asie. Depuis 2000, les salaires asiatiques ont en effet plus que doublé quand la moyenne mondiale était de + 25 %, et pourtant les différences de rémunération restent très importantes : un ouvrier philippin gagne 1,4 dollar de l'heure, contre 5,5 dollars au Brésil, 13 dollars en Grèce, 23,30 dollars aux États-Unis et presque 35 dollars au Danemark. Si le rapport incrimine la crise pour expliquer la stagnation des rémunérations, il souligne aussi le découplage croissant entre les salaires et la productivité du travail. Cette dernière a augmenté deux fois plus que les salaires depuis 1999 dans les pays développés : + 85 % aux États-Unis avec

ÉCONOMIE

Réconciliation sud-américaine

7 DÉCEMBRE Le Mercosur tient son 44^e Sommet à Brasilia (Brésil). Le Venezuela y participe pour la première fois comme membre à part entière – le Paraguay qui s'opposait à son entrée ayant été temporairement suspendu du marché commun sud-américain après la destitution du président Fernando Lugo en juin 2012. La réunion est marquée par la signature du protocole d'adhésion par la Bolivie, qui sera bientôt le 6^e État membre du bloc économique régional de 275 millions de consommateurs. Enfin, l'Équateur, associé au Mercosur depuis 2004, annonce sa prochaine adhésion. On assiste ainsi à la progressive réconciliation économique entre les pays du Mercosur et ceux de l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (ALBA).

une progression de 35 % des salaires ; + 25 % en Allemagne sans augmentation de salaires. Même en Chine – un pays où les salaires ont quasiment triplé en dix ans –, la part du travail a reculé alors que le PIB augmentait plus rapidement que la masse salariale totale.

GOUVERNANCE

De l'universalité des océans

10 DÉCEMBRE Les Nations unies célèbrent le 30^e anniversaire de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) qui fixe toutes les règles de l'espace maritime : frontières, régulations environnementales, recherche scientifique, commerce et règlement des conflits maritimes. 163 des 193 États membres des Nations unies sont aujourd'hui parties à la Convention entrée en vigueur en 1994. Les règles ne s'appliquant qu'aux signataires, les Nations unies appellent à une adhésion

universelle qui instaurerait de fait un cadre commun de gestion durable des océans, tel que demandé par Rio+20.

RESSOURCES NATURELLES

Protection de la Caspienne

10-12 DÉCEMBRE L'Azerbaïdjan, l'Iran, la Russie, le Kazakhstan et le Turkménistan se réunissent à Moscou (Russie) pour la 4^e Conférence des Parties à la Convention-cadre pour la protection du milieu marin de la mer Caspienne (Convention de Téhéran). Ils adoptent un nouveau protocole visant à protéger la zone contre la pollution provenant de sources telluriques (Protocole LBSA), au moment même où on assiste à une croissance sans précédent de l'exploitation de pétrole et de gaz ainsi que du transport dans la région. Le protocole veut protéger les côtes et les eaux contre les effets néfastes de la pollution de sources terrestres comme l'agriculture, l'industrie et

les établissements urbains. Il prévoit un dispositif commun de suivi des efforts réalisés par les différents États riverains.

CLIMAT

Le retrait canadien

15 DÉCEMBRE Le retrait du Canada du Protocole de Kyoto réunissant 180 pays autour d'objectifs communs de réduction des émissions de gaz à effet de serre prend effet. Le Canada devait réduire ses émissions de 6 % entre 1990 et 2012. Dans les faits, celles-ci ont augmenté de 17 % pour atteindre 692 millions de tonnes. Le retrait canadien lui évite de devoir compenser ses émissions en investissant dans des énergies propres au Canada et ailleurs – l'économie serait de 14 milliards de dollars pour le gouvernement canadien. Le gouvernement Harper, au pouvoir depuis 2006, justifie cette décision par le fait que les principaux émetteurs – États-Unis, Chine, Inde – n'ont jamais ratifié le Protocole. Le gouvernement canadien soutient en outre clairement le développement des combustibles fossiles en encourageant les investissements étrangers, chinois et malais, dans l'exploitation des ressources pétrolières et gazières canadiennes. Le Canada reste néanmoins signataire de l'accord de Copenhague par lequel il s'est engagé à réduire ses émissions de 17 % par rapport à leur niveau de 2005 d'ici 2020 – soit une réduction de 124 mégatonnes (Mt).

SANTÉ

Le retour de la grippe aviaire ?

18 DÉCEMBRE L'Indonésie annonce avoir identifié le virus qui a provoqué la mort de 300 000 canards depuis novembre sur l'île de Java. Selon les services sanitaires indonésiens, il s'agit d'un

clade particulièrement virulent et pathogène du H5N1. Des recherches doivent être menées en coopération avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour déterminer s'il s'agit d'une mutation des souches locales de H5N1 ou une invasion venue d'un autre pays avec des oiseaux migrateurs ou des volailles importées. L'agent pathogène est tenu pour responsable du décès d'un garçon de 4 ans le 6 décembre – la première infection humaine attribuée à la grippe aviaire depuis le 30 juillet 2012.

GOVERNANCE

Refonder le PNUE

21 DÉCEMBRE L'Assemblée générale des Nations unies adopte une résolution qui renforce le rôle du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), quarante ans après sa création. Conformément aux engagements pris à Rio+20 en juin, le texte affirme l'autorité du PNUE dans la prise en charge des questions environnementales. En conséquence, le budget régulier de l'ONU lui octroiera un soutien plus important. L'Assemblée générale appelle les autres donateurs du PNUE à augmenter leurs financements volontaires. Surtout, la Résolution réorganise son conseil d'administration pour autoriser la participation égalitaire des 193 États membres des Nations unies dès février 2013, contre seulement 58 jusqu'à présent. Le PNUE renforcé devrait en février 2013 être chargé de la mise en œuvre de l'ensemble des décisions prises lors de Rio+20, et devrait assurer le pilotage des programmes décennaux sur les modèles de consommation et de production durables (10YFP), jugés prioritaires par l'Assemblée générale.

RESSOURCES NATURELLES

Les coraux, victimes du développement économique chinois

28 DÉCEMBRE Une étude scientifique sino-australienne établit le premier recensement complet des récifs de corail côtiers ou non de la mer de Chine. Elle estime que la couverture des coraux a reculé de 80 % ces trente dernières années dans les zones côtières. Dans les archipels et les atolls de la mer de Chine, le recul est de 60 % seulement mais a été plus rapide : il s'est produit durant les quinze dernières années. L'étude souligne que le changement climatique a joué un rôle moins prégnant que le développement économique de la région dans cette détérioration des coraux. Les pollutions telluriques, l'exploitation des côtes ou la surpêche sont tenus pour les principaux responsables. L'étude souligne néanmoins que la conscience du problème et la capacité de gestion des autorités locales n'ont jamais été aussi élevées, même si les mesures de protection prises restent encore en deçà de l'ampleur des problèmes.

CLIMAT

Le coût pour les États-Unis

31 DÉCEMBRE L'Administration nationale pour les océans et l'atmosphère (NOAA) américaine publie une estimation du coût des événements climatiques de l'année écoulée. En 2012, 11 événements climatiques extrêmes – dont la plus sévère sécheresse depuis les années 1930 et l'ouragan Sandy – ont causé plus de 1 milliard de dollars de pertes économiques et plus de 500 décès. Témoignant d'une position nouvelle de l'administration, l'étude de la NOAA impute ces événements directement aux changements climatiques globaux.

*Le bilan de l'année 2012 : décryptage
des événements clés, identification des
acteurs et analyse croisée des tendances
émergentes du développement durable.*

Tendances, acteurs, faits marquants

Les pays en développement face aux crises des pays développés

François-Xavier BELLOCQ, AFD

En 2012, quatre ans après leur entrée en crise consécutive à l'effondrement de la banque Lehman Brothers, la situation économique et financière des pays développés demeure fragile. Leur croissance est globalement faible, leurs finances publiques sont toujours déséquilibrées et le supplément de chômage induit par les pertes d'activité n'a toujours pas été résorbé. Ces difficultés persistantes continuent à peser sur l'économie mondiale. De fait, l'année 2012 est marquée par un ralentissement important du commerce international, limitant la croissance des pays les plus ouverts sur le plan commercial, et par une instabilité récurrente des marchés financiers internationaux préjudiciable aux pays dont le financement de la croissance est dépendant de l'épargne internationale.

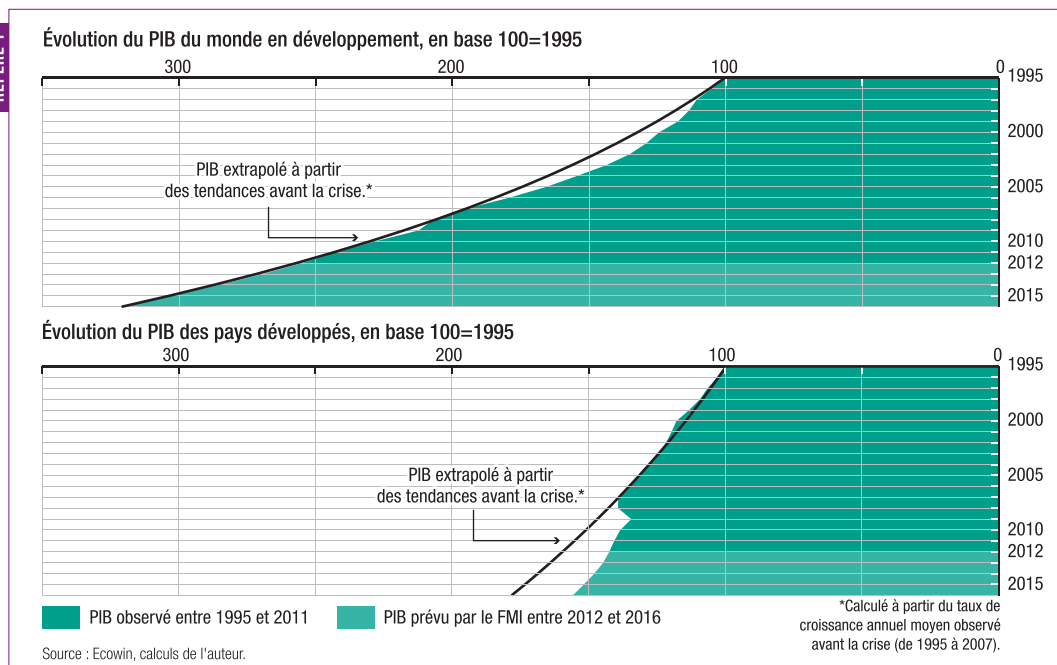
2008-2012 : la divergence des trajectoires économiques et financières

À ce stade, les difficultés du monde développé n'ont pourtant pas provoqué de dégradation significative de la situation économique et financière globale du monde en développement. Dans une certaine mesure, la tendance générale observée au cours de la période 2008-2012 va plutôt dans le sens d'un renforcement relatif des pays en développement (PED) par

rapport aux pays développés. Cette tendance est particulièrement frappante sur le plan des régimes de croissance. En effet, même si l'activité économique des PED a été affectée par l'impact récessif de l'effondrement de la finance américaine en 2008 et 2009, ceci n'a pas débouché sur un décalage durable des niveaux d'activité par rapport à la trajectoire qui prévalait jusqu'en 2007 (repère 1 en haut). En revanche, la crise financière américaine, puis la crise souveraine des pays périphériques de la zone euro, ont durablement affaibli les rythmes d'activité des pays développés dans la mesure où ceux-ci sont restés nettement décalés par rapport à la tendance antérieure à 2007 (repère 1 en bas). Ces évolutions comparées apportent un élément de réponse à la question du découplage qui se posait avec force il y a quatre ans. À cette époque, il s'agissait de savoir si le rythme de croissance des PED pouvait résister à l'affaiblissement, et finalement à l'effondrement, de l'activité dans les pays développés. Les évolutions finalement constatées sur ce plan indiquent que la croissance des PED a bien été affaiblie en 2008 et 2009 mais ce ralentissement a été temporaire et d'amplitude limitée. Autrement dit, il n'y a pas eu découplage des cycles d'activité à court terme mais, en raison du rebond rapide des PED, il s'est produit

Une crise qui oublie le Sud ?

REPERE 1



La crise n'a pas eu les mêmes effets sur les pays développés que sur le monde en développement. Les premiers ont durablement modifié leur trajectoire de croissance, qui est nettement décalée par rapport à la période antérieure. La crise n'a eu jusqu'ici qu'un impact momentané sur les économies en développement qui ont aujourd'hui retrouvé leur trajectoire de croissance d'avant 2007.

un découplage des tendances qui a perduré jusqu'à présent.

Corollaire du maintien de leur trajectoire de croissance, les pertes d'emplois observées depuis quatre ans dans les PED ont été limitées. Globalement, le nombre de chômeurs enregistrés en 2012 dans cette partie du monde serait identique à celui de 2007¹. Cela ne signifie pas que le chômage et le sous-emploi ne constituent pas un problème pour ces pays (c'est notamment le cas pour les pays du sud et de l'est de la Méditerranée) mais ces évolutions indiquent que les effets négatifs de la crise mondiale sur les marchés du travail ont été globalement absorbés. La situation est totalement différente dans les pays développés où l'on estime que 13 millions d'emplois ont été perdus depuis 2008, soit une augmentation

globale du taux de chômage de 2,5 points de pourcentage.

Enfin, les crises en cours dans le monde développé ont eu des effets limités sur les finances publiques des PED. En moyenne, leur taux d'endettement est aujourd'hui de l'ordre de 35 % du PIB, soit un niveau identique à la situation qui prévalait en 2007². Ceci induit des besoins de financement de l'État estimés à 9 % du PIB en moyenne en 2012³. La situation des pays développés est différente car les crises ont dégradé l'ensemble des variables déterminant la dynamique d'endettement : baisse de la croissance, hausse des déficits publics et, dans certains cas, hausse des taux d'intérêt. Résultat, le niveau moyen de la dette publique brute est passé de 75 à 111 % du PIB entre 2007

2. FMI, 2012, *Fiscal Monitor Report*.

3. Pour une année donnée, le besoin de financement de l'État est la somme de l'amortissement de la dette et du déficit budgétaire.

1. FURCERI D. et LOUNGANI P., septembre 2012, "Jobs and growth: can't have one without the other?", *World Economic Outlook* (WEO).

et 2012 et les besoins de financements annuels des États représentent en moyenne 25 % du PIB. Des besoins de financement aussi élevés exposent les pays développés à des trajectoires d'endettement pouvant rapidement devenir insoutenables en cas de dégradation de leurs conditions de refinancement. Sur ce plan, les crises souveraines dans la zone euro ont un peu occulté la situation assez précaire dans laquelle se trouvent le Japon et les États-Unis : les États de ces deux pays ont respectivement des besoins de financement équivalents à 60 % et 27 % du PIB en 2013.

Pays en développement : comment absorber durablement les chocs internationaux ?

Cette différenciation de trajectoires économiques et financières entre le monde développé et le monde en développement traduit un déplacement des facteurs d'instabilité au sein de l'économie mondiale. Alors que les principales sources d'instabilité économique et financière étaient localisées en Amérique latine au début des années 1980, puis en Asie émergente à la fin des années 1990, elles se trouvent désormais dans les pays développés où les problèmes de croissance, d'emplois et de finances publiques demeurent aigus. Par rapport à la période antérieure à 2008, le monde en développement fait donc face à un environnement international inédit et à des enjeux de politiques macroéconomiques différents. Ces pays doivent désormais absorber des chocs de forte amplitude et de fréquence élevée en provenance du monde développé, alors même que leur ouverture commerciale et financière a beaucoup augmenté au cours des dernières décennies. Par conséquent, leur capacité à absorber les chocs économiques et financiers demeure plus que jamais un facteur contribuant largement à la préservation de leur trajectoire de croissance. En 2008, la plupart d'entre eux était bien positionné pour faire face à ce type de chocs grâce aux marges de manœuvre accumulées au cours des dix années précédentes. À l'exception des pays d'Europe centrale et orientale, leurs besoins de financement externe avaient été significativement

réduits dans les années 2000. En Afrique, en Asie émergente et dans les pays pétroliers d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, les comptes courants étaient globalement devenus excédentaires. Autrement dit, les PED avaient réduit leur dépendance à l'épargne internationale pour le financement de leur croissance. Quatre ans après le début des turbulences financières internationales, cette moindre dépendance aux ressources financières extérieures est encore présente dans leurs équilibres extérieurs : la valeur médiane de leur dette externe⁴ a baissé d'un niveau de 60 % du PIB à 35 % du PIB depuis 1990 et leurs réserves en devises ont progressé de 8 à 18 % de leur PIB. De fait, depuis quatre ans, cette moindre exposition au risque de change induite par des passifs nets en devises plus faibles a été salvatrice : elle a permis d'amortir significativement l'impact des chocs de taux de change et les conséquences de la dégradation des conditions de financement externe que la plupart des pays émergents ont subi par épisodes violents au cours de cette période.

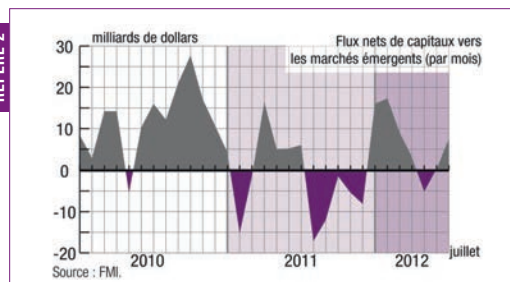
Rétablir des marges de manœuvre macroéconomiques lorsque cela est nécessaire

Ces évolutions jusqu'ici globalement favorables ne doivent pas occulter cependant la situation de certains PED sortis affaiblis de ces quatre années d'instabilité internationale. Ces situations particulières sont à prendre en considération dans un contexte où les perspectives économiques et financières internationales tendent de nouveau à se dégrader. Fin 2012, la volatilité des marchés financiers internationaux demeure élevée (repère 2) et le commerce international ralentit de façon significative (repère 3). Dans ce contexte, les pays les plus affectés par le choc de 2008 et 2009 peuvent se trouver dans une situation paradoxale dans laquelle il s'agit de rétablir des marges de manœuvre macroéconomiques, dans le but d'absorber de probables nouveaux chocs, et de préserver le dynamisme

4. La dette externe représente l'ensemble des dettes publiques et privées dues à des créanciers étrangers.

Des marchés financiers volatiles

REPÈRE 2



Les marchés financiers internationaux ne sont pas encore remis de la crise de 2007. Ils restent marqués par une forte volatilité qui rend difficile toute prospective à long terme tant pour les pays développés que pour les pays en développement.

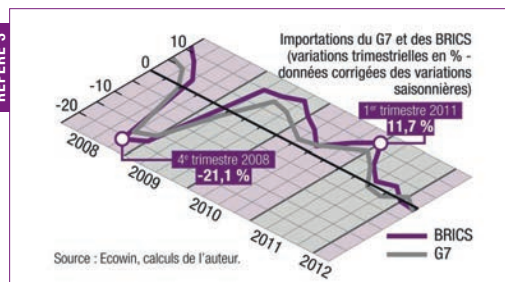
de la demande interne dans un contexte où la demande extérieure s'affaiblit.

Aujourd'hui, cet enjeu concerne notamment les pays du sud et de l'est de la Méditerranée où les finances publiques sont généralement très sollicitées depuis quatre ans pour amortir l'impact des chocs extérieurs sur la croissance et pour répondre aux revendications des populations dans le contexte du Printemps arabe. Sur ce plan, la hausse des cours internationaux des matières premières énergétiques et agricoles a souvent provoqué une augmentation importante des subventions aux effets négatifs pour les finances publiques : les déficits publics ont progressé de 4,8 à 9,5 % du PIB dans cette région entre 2007 et 2012⁵. Les chocs économiques, financiers et politiques que ces pays subissent depuis quatre ans ont par ailleurs des répercussions négatives sur leurs équilibres extérieurs. Au cours des quatre dernières années, l'augmentation des déficits courants associés, dans certains cas, au tarissement des entrées de capitaux a provoqué une réduction de leur liquidité en devises. Ceci a essentiellement concerné la Tunisie et l'Égypte jusqu'en 2011. Puis cette tendance s'est diffusée à la Jordanie et au Maroc, où les ratios de liquidités en devises ont beaucoup baissé en 2012. En août de cette année, cette pression sur leurs

5. En moyenne, dans les pays émergents, les soldes budgétaires sont passés d'un excédent de 0,3 % à un déficit de 1,9 % du PIB au cours de la même période.

Un commerce international incertain

REPÈRE 3



Les échanges internationaux ont connu un coup d'arrêt tant pour le G7 que pour les BRICS en 2008, en contre coup de la crise. S'ils ont repris, depuis, un niveau quasiment comparable à la période précédente, ils restent eux aussi très volatiles, trahissant l'incertitude qui entache l'économie mondiale.

réserves de change a poussé ces deux pays à signer un accord avec le FMI (respectivement un accord de confirmation et un accord au titre de la ligne de précaution et de liquidité).

À moyen terme, les politiques économiques qui permettront aux PED d'absorber les chocs économiques et financiers internationaux ne se limiteront pas aux mesures visant la reconstitution ou la préservation de marges de manœuvre macroéconomiques telles que des déficits budgétaires limités, des dettes faibles et des réserves de change suffisantes. En effet, alors que l'économie mondiale pourrait être durablement installée dans une phase de croissance limitée et d'instabilité financière, les PED pourraient être incités à définir des objectifs de politiques publiques touchant à leur modèle de financement et à leur modèle de croissance.

Comment s'adapter à l'instabilité financière internationale ?

L'amélioration des dispositifs de supervision financière⁶ demeure sur ce plan un enjeu de première importance dans les économies en développement, notamment pour celles très intégrées aux marchés financiers internationaux (les pays communément appelés « pays émergents »). Cette nécessité découle d'abord

6. La supervision financière regroupe l'ensemble des moyens mobilisés par les autorités publiques pour assurer la stabilité du système financier. Il s'agit notamment de veiller à la situation des bilans des institutions financières en matière de solvabilité, de qualité de l'actif et de provision.

de l'accroissement rapide des actifs bancaires consécutif à l'assouplissement des politiques monétaires mises en œuvre après l'effondrement de Lehman Brothers. Dans certains pays, la taille des bilans bancaires a augmenté parfois fortement (Chine, Turquie, Inde, Brésil, Indonésie, Vietnam), ce qui renforce le besoin d'une supervision financière mieux organisée et plus efficace. À court terme, ce développement accéléré des systèmes bancaires des pays émergents pourrait perdurer car l'on assiste depuis quelques mois à une nouvelle phase d'assouplissement des politiques monétaires visant à limiter les effets induits du ralentissement de l'économie mondiale (Brésil, Chine, Colombie, Philippines, Afrique du Sud).

L'amélioration des dispositifs de supervision est également rendue nécessaire par le fait que les difficultés des pays développés provoquent depuis 2008 un afflux de liquidité internationale vers les marchés financiers émergents. Pour les investisseurs internationaux, les marchés émergents permettent de pallier la faiblesse des rendements et les perspectives de croissance faibles caractérisant aujourd'hui les pays développés. Ces entrées de capitaux, conjuguées aux excédents de compte courant des pays émergents, provoquent en moyenne annuelle des entrées nettes de liquidités de 800 milliards de dollars depuis 2008. Le repère 1 montre ainsi que la crise en cours a considérablement amplifié l'afflux de liquidités internationales vers les marchés émergents par rapport à ce qui était observé au cours des périodes précédentes. Dans certains cas, ces liquidités sont investies à court terme (Turquie, Afrique du Sud, Mexique, Kenya), ce qui expose le pays récipiendaire à des sorties brutales de capitaux, préjudiciables à ses équilibres financiers (baisse des ressources financières disponibles, chute du taux de change de la monnaie domestique et hausse des taux d'intérêt). En effet, l'entrée croissante des non-résidents sur les marchés d'actifs en monnaie locale peut générer des chocs de liquidité importants lorsque l'aversion au risque s'accroît brutalement dans les pays développés (à titre d'exemple, le Brésil, la Turquie, l'Indonésie et l'Afrique du Sud sont

des pays où les non-résidents occupent une place importante ou en augmentation sur les marchés obligataires en monnaie locale). C'est pour cela que, depuis 2008, certains pays émergents cherchent à améliorer leurs dispositifs de supervision financière afin de prévenir les risques générés par ces afflux de liquidité. De fait, plusieurs options de politiques économiques sont observées dans cette partie du monde depuis quatre ans. Une option peu conventionnelle consiste à mettre en œuvre un contrôle aux entrées de capitaux afin de contenir l'appréciation induite du taux de change (taxe sur les entrées de capitaux au Brésil). Une voie médiane cherche à encadrer l'accès aux devises des résidents ou, inversement, l'accès aux actifs en monnaie locale pour les non-résidents (encadrement des opérations financières des non-résidents en Chine). Enfin, une troisième option, plus classique, encadre l'exposition des banques au risque de change en renforçant certains aspects des dispositifs prudentiels (Indonésie, Turquie).

Vers une croissance mieux équilibrée ?

À plus long terme, l'affaiblissement de la demande des pays développés observé depuis 2008 constitue un second enjeu que le monde en développement devra relever pour maintenir son rythme de croissance. Les grands pays émergents seront probablement incités à promouvoir une croissance moins extravertie, moins dépendante des débouchés et des financements extérieurs. Certaines de ces économies disposent d'atouts pour opérer ce rééquilibrage car la taille de leurs marchés domestiques constitue un débouché important et peut être une source d'économie d'échelles (Chine, Inde, Brésil, Indonésie). Cependant, le rééquilibrage ne concerne pas uniquement l'articulation entre les composantes internes (consommation, investissement) et externes (exportations nettes) de la demande agrégée. Il s'agit aussi d'opérer un rééquilibrage entre les composantes internes de la demande afin de conforter la croissance de long terme. Sur ce plan, la question du rééquilibrage se pose de façon différente selon les pays. En Inde, au Brésil et en Indonésie,

il s'agit notamment de maintenir l'augmentation récente du taux d'investissement après plusieurs années d'investissements réduits, souvent à la suite de crises financières. En Chine, au contraire, la croissance est profondément déséquilibrée au profit de l'investissement et au détriment de la consommation des ménages dont la part dans le PIB a beaucoup baissé depuis le début des années 1990. Dans certains secteurs, les investissements de capacités ont probablement créé des surcapacités importantes pesant sur la rentabilité du capital. En outre, l'important plan de relance mis en place à partir de 2008 pour pallier les effets récessifs de l'effondrement du commerce mondial a essentiellement reposé sur l'investissement, aggravant ainsi son hypertrophie par rapport à la consommation. La progression rapide des salaires réels enregistrée au cours des années 2000 a certes permis de stabiliser le taux de consommation des ménages, mais le rééquilibrage du régime de croissance nécessite des mesures de politiques publiques plus volontaristes.

Les politiques publiques susceptibles d'initier ce rééquilibrage ont été évoquées dans le cadre du G20 car elles s'inscrivent dans la

logique de coopération internationale visant à réduire les déséquilibres macroéconomiques internationaux⁷. Dans les neuf pays émergents composant le G20, le rééquilibrage des bases de la croissance passera par une plus grande flexibilité du régime de change (Chine), l'amélioration des systèmes de protection sociale, l'augmentation des dépenses sociales (notamment dans le secteur de l'éducation), la réduction des disparités régionales infranationales (Argentine, Brésil, Chine, Afrique du Sud) et la libéralisation du secteur des services (Chine, Inde). L'horizon temporel de ces politiques demeure néanmoins le long terme, notamment pour ce qui concerne le développement des systèmes de protection sociale. En Inde et en Indonésie, la part de la force de travail contribuant à un système de protection est de l'ordre de 10 % en raison notamment du poids important de l'informalité et de l'auto-emploi sur le marché du travail⁸. ■

7. BANQUE MONDIALE, novembre 2011, *Rebalancing, Growth and Development: An Interconnected Agenda*, Washington D.C., Banque mondiale.

8. OCDE, 2011, "Special focus: inequality in emerging countries", *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising?*, Paris, Publications de l'OCDE.

Économie verte : l'enjeu des fonds souverains

Emmanuel GUÉRIN, Iddri

Les fonds souverains sont la propriété ou sous le contrôle d'États souverains, qui investissent tout ou partie des ressources de ces fonds en dehors de leurs frontières. Certains existent depuis plusieurs décennies. Mais ils ne font l'objet d'une attention particulière que depuis quelques années seulement, avec certains investissements ou projets d'investissements symboliques : rachat de l'entreprise de gestion du port du Pirée en Grèce par la China Ocean Shipping Company ; projets d'investissement dans le nucléaire au Royaume-Uni par le China Guangdong Nuclear Power Group et la China National Nuclear Power Corporation... Plus récemment, en 2012, c'est le projet d'investissement dans les banlieues françaises de la Qatar Investment Authority qui a défrayé la chronique.

Accumulations de réserves de change

Mais ces projets ne sont pas toujours, à proprement parler, des investissements de fonds souverains. Le monde des investissements souverains est vaste et complexe, avec des frontières poreuses. On distingue généralement les fonds souverains d'autres formes d'investissements souverains¹, formés par les banques centrales et les fonds de réserves de change (qui ont pour objectif le contrôle de l'inflation et la stabilité du taux de change, et investissent donc dans des actifs liquides et

peu risqués) ; les fonds de stabilisation (qui visent à contrer un choc macroéconomique extérieur et qui, eux aussi, mettent l'accent sur l'accès immédiat plutôt que sur les retours sur investissement) ; les fonds de pension (qui ont des obligations claires de paiement de retraites, avec un calendrier précis) ; les fonds de développement nationaux (qui investissent leurs ressources à l'intérieur du pays) et, enfin, les entreprises publiques (souvent dans des secteurs stratégiques, comme les ressources ou les infrastructures).

Les revenus des fonds souverains proviennent soit des ressources naturelles (pétrole et gaz essentiellement) possédées, contrôlées ou taxées par l'État (fonds souverains du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord et de la Norvège) ; soit des surplus commerciaux (fonds souverains asiatiques essentiellement). Ils peuvent avoir plusieurs objectifs² : protection contre la volatilité des revenus tirés des exportations des ressources naturelles ; protection contre les autres effets négatifs de la dépendance aux ressources naturelles – l'appréciation du taux de change qui en résulte réduisant la compétitivité des autres secteurs exposés à la concurrence internationale (« maladie hollandaise ») ; transfert de la richesse aux générations futures, les ressources naturelles étant épuisables.

1. *Sovereign Investment Lab Annual Report*, 2011.

2. DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE, janvier 2008, "The conditions for a positive contribution of sovereign wealth funds to the world economy", *Tresor-Economics Letters*, 28.

La gigantesque accumulation de réserves de change, résultant des excédents commerciaux, a aussi augmenté les coûts de « stérilisation » de ces réserves visant à réduire leurs effets inflationnistes. Ceci a donné lieu à la création d'institutions – les fonds souverains – séparées des banques centrales et autres fonds de réserves, pour passer d'une gestion passive (investissements sur le marché obligataire, notamment dans les bons du Trésor américain) à une gestion proactive (investissements aux rendements plus importants et donc aux risques plus élevés, notamment sur le marché des actions) et ainsi réduire ces coûts, voire générer un profit.

À la poursuite d'intérêts stratégiques

Les fonds souverains sont de plus en plus sous le feu des projecteurs, faisant le plus souvent l'objet de critiques, et ce pour plusieurs raisons.

Le nombre de ces fonds a augmenté rapidement ces dernières années, ainsi que le poids des actifs qu'ils gèrent et la taille de leurs investissements. Il n'y avait que trois fonds souverains dans les années 1950 et 1960, une vingtaine dans les années 1990 : il en existe aujourd'hui une cinquantaine. L'opacité qui entoure les fonds souverains rend hasardeuse toute tentative de chiffrage de leurs actifs. En recoupant l'ensemble des données disponibles, on obtient un total de 3 000 milliards de dollars environ pour l'année 2011³ (500 milliards « seulement » en 2003). Mais certaines sources parlent d'un total réel avoisinant plutôt les 6 000 milliards de dollars⁴. Et la plupart des analystes s'accordent pour dire que les actifs des fonds souverains pourraient atteindre 12 000 milliards dès 2015⁵. En 2011, ces fonds ont réalisé 237 investissements directs, pour une valeur totale de 81 milliards de dollars, soit une augmentation de 15 % en nombre d'investissements et de 42 % en valeur, par

rapport à 2010. En 2011, la taille moyenne des investissements s'élevait donc à 340 millions de dollars.

L'ascension des fonds souverains est le symbole de deux évolutions majeures de l'économie politique mondiale : la redistribution de la richesse et du pouvoir économique et financier des économies matures de l'OCDE vers les pays émergents et une intervention croissante des États dans les affaires économiques et la gestion de la richesse, à l'inverse des processus de libéralisation et de privatisation à l'œuvre dans les pays de l'OCDE dans les décennies précédentes. À l'exception de fonds souverains norvégiens (600 milliards d'actifs), aucun des dix plus grands fonds souverains (ceux qui pèsent plus de 100 milliards d'actifs) ne provient d'un pays de l'OCDE. Les fonds souverains, représentation symbolique du capitalisme d'État, pèsent aujourd'hui plus lourd (quasiment deux fois plus) que les *hedge funds*, ces fonds spéculatifs, symboles paroxystiques du capitalisme libéral (2 000 milliards d'actifs).

En raison de leur forte exposition aux marchés immobiliers, bancaires et de la dette souveraine, certains fonds souverains ont accusé des pertes temporaires mais importantes suite à l'explosion de la bulle immobilière aux États-Unis et aux crises financières et de la dette publique. Certains projets d'investissement souverain dans des secteurs clés de l'économie ont aussi provoqué des polémiques dans les pays récipiendaires, en raison de comportements supposément prédateurs de la part des pays d'origine de ces investissements. Ces polémiques concernent pour l'essentiel des projets d'investissement d'entreprises publiques, et n'émanant pas de fonds souverains : rejet par les autorités américaines du projet de rachat par Dubai Ports World de la Peninsular and Oriental Steam and Navigation Company (P&O), qui gère la plupart des ports américains, dont le port de New York ; rejet du projet de rachat d'Unocal par la China National Offshore Oil Corporation. Les fonds souverains, bien conscients des risques de repli protectionniste qu'ils pourraient susciter en cas de prises de contrôle stratégiques, prennent en général des participations très minoritaires dans les

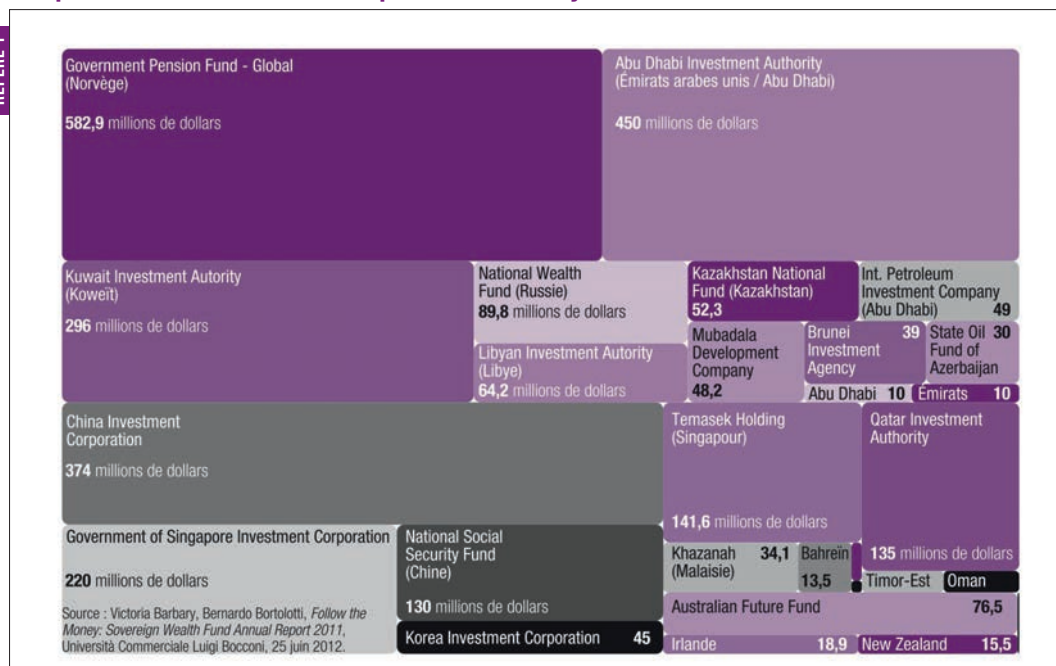
3. DEUTSCHE BANK RESEARCH, *Sovereign Wealth Funds: State Investment on the Rise*, 10 septembre 2007.

4. Selon Nick Tolchard, directeur de Invesco Middle East, cité dans un article du *Financial Times* daté du 2 septembre 2012 (BOYDE E, "Time for SWFs to show greater transparency").

5. MORGAN STANLEY RESEARCH, "How big could sovereign wealth funds be by 2015?", mai 2007.

Une puissance financière dominée par l'Asie et le Moyen-Orient

REPÈRE 1



Les dix premiers fonds souverains signalent la montée en puissance des émergents – seule la Norvège représente les pays de l'OCDE dans ce club des plus de 100 milliards d'actifs. Ils témoignent également de la vitalité croissante d'une forme étatique d'intervention dans les affaires économiques mondiales, alors que les économies développées voient les limites du capitalisme libéral.

entreprises dans lesquelles ils investissent. C'est le cas, plus encore que pour d'autres fonds souverains, de la China Investment Corporation, le fonds souverain chinois⁶.

Il est vrai toutefois que les fonds souverains ne poursuivent pas uniquement des objectifs de rentabilité financière, même à long terme. La sécurisation des approvisionnements en ressources naturelles et la facilitation de l'accès aux technologies et aux savoir-faire étrangers pour les entreprises nationales font parties des autres objectifs – affichés ou

implicites – des fonds souverains. De ce point de vue, ils ne sont donc pas des investisseurs tout à fait comme les autres, ce qui pourrait justifier une réglementation spécifique. Par ailleurs, c'est le manque de réciprocité dans les conditions d'investissement de la part des pays détenteurs de fonds souverains qui pose problème, plus que la poursuite d'objectifs directement politiques.

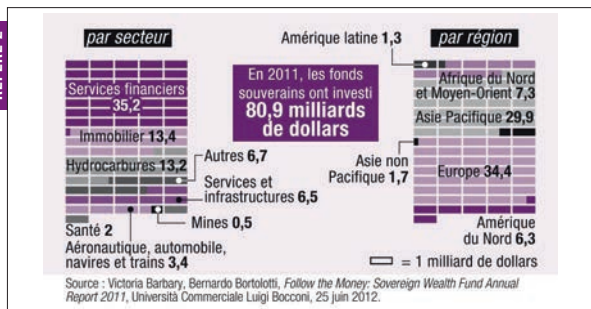
Vers plus de transparence

Ces questions sont d'autant plus pressantes, et les inquiétudes d'autant plus grandes, que les fonds souverains opèrent de manière peu transparente. En effet, si certains fonds souverains se distinguent (comme le fonds souverain norvégien ou l'Alberta Heritage Savings Trust Fund au Canada), l'opacité caractérise la très grande majorité des fonds souverains, sur lesquels on ne dispose que de très peu d'informations : taille, composition de leur

6. Certains fonds souverains du Golfe sont moins prudents ou moins réticents à prendre des participations plus importantes. La Qatar Investment Authority (QIA) a par exemple récemment acquis 20 % de l'aéroport d'Heathrow à Londres, devenant ainsi le troisième actionnaire du groupe, représenté par deux sièges au conseil d'administration. QIA, qui possède 12 % de Xstarta (mines), a aussi bloqué la fusion avec Glencore (compagnie de courtage et de négoce de matières premières), considérant que l'accord proposé n'était pas satisfaisant. Le fonds norvégien a d'ailleurs fait la même chose, même si son opposition a été plus privée que publique.

La gestion du risque comme priorité

REPÈRE 2



Plus d'un tiers des investissements des fonds souverains en 2011 allait vers les services financiers, loin devant tout investissement productif ou soutien à des secteurs émergents. Dans un marché en crise, ils considèrent majoritairement que les énergies fossiles ou l'immobilier sont des valeurs refuge. S'ils ont continué stratégiquement à investir en Europe pour faciliter l'accès aux technologies et aux savoir-faire étrangers, ils ont surtout investi à l'intérieur de leurs frontières pour protéger leurs économies.

portefeuille, stratégie d'investissement, performance et mode de gouvernance.

Les Principes de Santiago, des accords volontaires signés en 2008 par 25 États ou fonds souverains, à la suite des travaux du Fonds monétaire international (FMI) et de l'International Working Group of Sovereign Wealth Funds (IWG-SWF), ont pour objectif d'augmenter la transparence et de diffuser les bonnes pratiques. Ils sont néanmoins à la fois inégalement appliqués et insuffisants.

À condition donc d'être plus transparents, les fonds souverains pourraient jouer un rôle positif et important dans la finance et l'économie mondiale. Puisque leurs investissements s'inscrivent dans la durée, ils contribuent à réduire la volatilité des marchés financiers. En effet, au même titre que les autres investisseurs institutionnels, les fonds souverains sont des investisseurs de long terme, qui se tiennent à l'écart de cette course effrénée aux profits immédiats, aux effets de leviers toujours plus grands et aux produits dérivés sans cesse plus sophistiqués. De plus, contrairement aux fonds de pension, aux fonds mutuels ou aux compagnies d'assurance, les fonds souverains n'ont pas de dettes à long terme et pas d'obligation de paiements futurs à échéances fixes. Ils peuvent donc développer des stratégies d'investissement plus libres. Enfin, contrairement aux investisseurs

privés, qui adoptent un comportement passif vis-à-vis des investissements dont la rentabilité dépend de l'intervention publique pour diverses raisons (créer la demande, construire les infrastructures, payer le surcoût, etc.), les fonds souverains sont susceptibles d'avoir une attitude plus proactive, grâce aux dialogues avec les gouvernements des pays d'origine et de destination.

Acteurs de l'économie verte

Toutes ces caractéristiques permettent de considérer que les fonds souverains pourraient être un acteur clé potentiel de la transition vers une économie verte. La réussite de cette transition repose en effet sur la possibilité de financer un coût d'investissement important (de l'ordre de quelques points de PIB par an, pendant plusieurs décennies), le surcoût en capital à court terme n'étant que progressivement compensé par des dépenses de fonctionnement plus faibles. Elle suppose aussi la mise en place d'un paquet de politiques publiques pour corriger de nombreuses défaillances de marché, en plus de l'évaluation des risques systémiques et de long terme des marchés financiers : internalisation des externalités liées aux pollutions, investissement au niveau optimal en recherche et développement, construction d'infrastructures en réseau, révélation de l'information, etc. Elle implique donc une concertation étroite entre investisseurs et États.

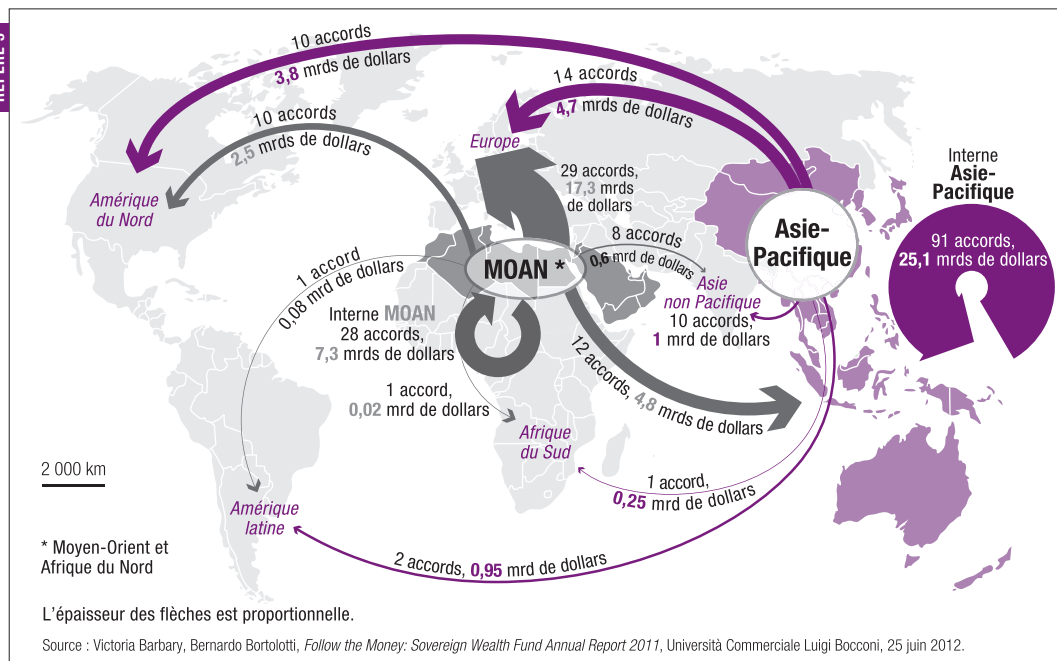
Aujourd'hui, les fonds souverains sont encore loin de participer activement au financement de cette transition. En 2011, ils ont investi 35,2 milliards de dollars dans les services financiers ; 13,4 dans l'immobilier ; 13,2 dans les ressources énergétiques fossiles (essentiellement pétrole et gaz) ; 6,5 dans les infrastructures et les *utilities* ; 3,4 dans les constructeurs d'avions, de voitures, de bateaux et de trains et quelques milliards également dans les secteurs miniers et de la santé⁷.

Ces chiffres, comparés à ceux des années précédentes, sont révélateurs de plusieurs tendances. Les fonds souverains ont été contraints par leurs gouvernements d'investir

7. *Sovereign Investment Lab Annual Report*, 2011.

Investissements bien ordonnés commencent par soi-même

REPÈRE 3



Les fonds souverains du Moyen-Orient et d'Asie comptent aujourd'hui parmi les plus importants au monde avec des priorités géographiques différentes. Les fonds du Moyen-Orient privilégient une implantation en Europe (17,3 milliards de dollars) loin devant l'Asie (4,8 milliards de dollars). En 2011, on note de plus une forte progression des investissements au sein de la zone : 7,3 milliards de dollars. Les fonds asiatiques, eux, investissent d'abord sur leurs propres territoires : 25,1 milliards de dollars. Quand les investissements des fonds souverains asiatiques se tournent vers l'étranger, ils se répartissent entre l'Europe et l'Amérique du Nord.

fortement à l'intérieur de leurs frontières, essentiellement pour venir au secours des secteurs bancaire et financier. La proportion d'investissement national par rapport à l'investissement total, virtuellement nulle en 2005 et 2006, a ainsi retrouvé en 2011 ses niveaux moyens des années 2007, 2008 et 2009 (environ un tiers), alors qu'elle était retombée à 15 % en 2010. Les fonds souverains ne sont donc manifestement pas complètement isolés des pressions politiques, et la poursuite de plusieurs objectifs simultanés et largement contradictoires (transfert intergénérationnel de richesses, sauvetage des banques) pourrait nuire gravement à leurs stratégies d'investissement (tension entre les besoins de liquidités et les rendements à long terme). Les fonds souverains continuent, ironiquement, à considérer les ressources énergétiques fossiles et l'immobilier comme des actifs peu risqués, et ces

marchés leur ont servi de valeur refuge en 2011 dans un environnement macroéconomique et financier incertain et menaçant. On note toutefois un rééquilibrage de certains fonds souverains vers les infrastructures et les *utilities*, notamment dans le secteur énergétique, ce qui pourrait ouvrir une fenêtre d'opportunité pour leur contribution au financement de la transition vers une économie verte.

La participation des fonds souverains au financement d'un développement durable ne sera ni désintéressée, ni spontanée. En plus de dispositions d'ordre général, pour garantir que les financements apportés par les fonds souverains contribuent au développement économique du pays récipiendaire et protègent les intérêts nationaux, deux conditions supplémentaires devront être remplies. La rentabilité des projets d'investissements décarbonés, sobres en ressources naturelles,

et respectueux de l'environnement, dépend en premier lieu de la mise en place d'un ensemble de politiques publiques, intégrant le coût des dommages environnementaux et corrigeant de multiples défaillances de marché (liées à l'innovation, aux réseaux, à l'information, etc.). Les pays récipiendaires doivent donc envoyer aux fonds souverains un signal clair, crédible et prévisible dans ce sens.

Mais l'existence d'un cadre de régulation favorable dans les pays récipiendaires, bien que nécessaire, ne sera pas suffisante pour que les fonds souverains contribuent activement au financement d'un développement durable. De nouveaux produits financiers, de nouveaux partenariats public-privé et de nouveaux montages de projets devront être inventés pour que les caractéristiques de la demande

des fonds souverains rencontrent celles de l'offre de ces nouveaux projets. Les projets d'énergies renouvelables à grande échelle (éolien et solaire notamment) sont des candidats naturels pour ce type d'investissements, et sont à portée de main. Mais des innovations financières importantes seront nécessaires pour que ces investissements se portent aussi vers d'autres secteurs moins évidents, mais non moins importants, comme les infrastructures de transport ou l'efficacité énergétique. Un petit nombre de fonds souverains très dynamiques, au Moyen-Orient et en Asie, s'activent aujourd'hui pour mettre en place une plateforme commune de financement des infrastructures vertes. Ce mouvement positif doit être accompagné et soutenu, sans naïveté, mais sans fausse pudeur. ■

Climat : ce que dit la science

Michel COLOMBIER*, Iddri

Comme chacun le sait, la négociation climatique internationale peine à retrouver une dynamique après le cycle des conférences de Bali (2007) et de Copenhague (2009) et le processus censé déboucher en 2015 est encore fragile. L'Union européenne, qui avait su adopter un paquet ambitieux en 2008, se divise aujourd'hui et les discussions pour définir un nouveau paquet sont l'occasion de confirmer le désintérêt, voire l'opposition, d'un nombre croissant d'États membres à une action renforcée sur le sujet. Enfin, il a fallu que l'ouragan Sandy s'abatte sur New York et que son maire, Michael Bloomberg, décide finalement de choisir un camp pour que le climat s'invite timidement en dernière semaine de la campagne présidentielle américaine.

Le secteur privé, soutenu par les analystes économiques, vante les mérites d'une reprise américaine dopée aux hydrocarbures non conventionnels et personne ne semble plus vraiment s'interroger sur la contradiction qu'il y a à exploiter ces ressources additionnelles en affirmant, aux Nations unies, vouloir limiter le réchauffement climatique à 2 °C d'ici à 2100 par rapport à l'ère préindustrielle. Il semblerait que l'on ait tourné la page après une fausse alerte, dans une ambiance peut-être plus marquée aujourd'hui par le fatalisme que le « climatosepticisme ». Pourtant, après les controverses qui ont marqué et affaibli le dernier rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC),

les scientifiques se sont remis au travail et le cinquième rapport devrait paraître entre fin 2013 et début 2014. Sur la base des travaux publiés par les équipes du Centre national de recherches météorologiques (CNRM), du Centre européen de recherche et de formation avancée en calcul scientifique (CERFACS) et de l'Institut Pierre-Simon Laplace des sciences de l'environnement (IPSL) notamment, il est pourtant possible d'anticiper que ce rapport ne sera pas celui de l'apaisement des inquiétudes, mais au contraire d'un renforcement de l'alerte sur l'évolution du changement climatique et ses conséquences.

Les nouvelles méthodes du GIEC

Pour ce nouveau rapport, les équipes ont décidé de renouveler leur approche. En particulier, ils ont organisé différemment le dialogue entre sciences de l'univers et sciences sociales, nécessaire à l'exploration du futur puisqu'il faut tout à la fois construire des hypothèses d'évolution des émissions (en fonction de la démographie, du développement économique, des modes de vie, du progrès technique, etc.) et représenter l'évolution des systèmes physiques et écosystémiques qui en résulteront. Jusqu'ici, l'approche suivait cette logique chronologique, et les climatologues travaillaient sur la base de scénarios économiques contrastés avant de livrer leurs résultats aux scientifiques explorant les impacts. La méthode présentait deux inconvénients : le travail séquentiel laissait peu de temps aux équipes situées en « fin de chaîne » et, surtout, les travaux étaient trop dépendants les uns des autres dans cette chaîne linéaire, puisqu'il devenait long et coûteux d'explorer de nouvelles

* L'auteur tient à remercier Jean Jouzel, Hervé Le Treut et Pascale Braconnot pour leur disponibilité et leurs échanges.

hypothèses d'émissions (c'est-à-dire, par exemple, de politiques publiques ou de changement technique) en variante des scénarios pris en compte dès le départ. Désormais, le point de départ qui permet aux équipes scientifiques du monde entier de produire des travaux comparables entre eux est un ensemble de scénarios de « forçage radiatif », que l'on peut traduire par « puissance de l'effet de serre » : on décrit quatre trajectoires (RCP, pour « Representative Concentration Pathways »), passant par quatre niveaux de puissance en 2100 (2,6 W/m², 4,5 W/m², 6 W/m² et 8,5 W/m²), puis on modélise l'évolution climatique qui en résulte, parfois au-delà du siècle. À l'inverse, on représente les trajectoires d'émissions compatibles avec ces niveaux de réchauffement, et les économistes peuvent explorer différents scénarios pouvant mener à l'une ou l'autre de ces situations.

Au-delà de la méthode, les outils de modélisation ont beaucoup évolué depuis le premier rapport : ils prennent désormais mieux en compte l'effet des aérosols, de l'ozone, la formation des nuages, l'interaction des océans ou le cycle complet du carbone par exemple. Ces nouvelles considérations ont des conséquences sur les conclusions qui seront apportées. Ces outils travaillent aussi avec une résolution plus fine, décrivant mieux les régimes régionaux. Malgré ces évolutions, les modèles restent remarquablement stables et convergents, même si, par ailleurs, le niveau d'incertitude global sur le rapport entre forçage radiatif et température moyenne reste comparable à celui enregistré dans les premiers rapports. Il a d'ailleurs été demandé aux équipes de produire des simulations visant à reproduire des périodes climatiques passées et bien décrites, comme le dernier maximum glaciaire, l'holocène moyen ou le dernier millénaire. Il s'agit évidemment d'un test de la capacité des modèles à bien représenter le système climatique dans des situations contrastées. En d'autres termes, la robustesse et la qualité des résultats s'améliorent (on peut donc avoir une meilleure confiance dans les résultats présentés et une meilleure interprétation des phénomènes en jeu), mais ces résultats demeurent assortis de domaines d'incertitudes qui ne diminuent

toujours pas (on a toujours un facteur 2 d'incertitude sur la réponse climatique à un niveau de forçage donné). C'est bien entendu un progrès, mais qui est assez difficile à bien communiquer.

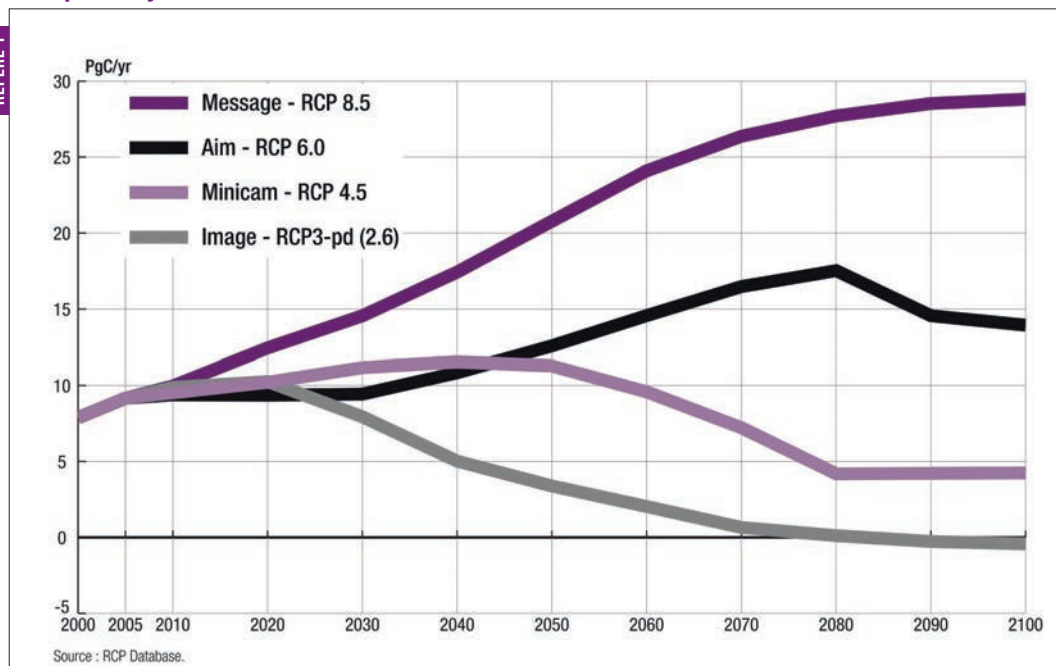
Les incertitudes subsistent

Par ailleurs, le maillage toujours plus fin des modèles tend à produire une attente croissante pour la production de projections de plus en plus précises aux niveaux régional et local. Mais cette attente se heurte à une autre difficulté fondamentale. Si, par exemple, on décrit assez bien les quatre régimes qui déterminent le climat de l'Europe et leur évolution, et l'on sait également anticiper les conditions climatiques locales pour un régime donné, en revanche, la circulation entre ces régimes est encore mal connue et pas nécessairement prévisible. En clair, il n'est pas certain qu'il soit un jour possible de décrire, à l'échelle locale, le changement climatique attendu car ce dernier n'est peut-être pas déterministe : il peut y avoir un avenir plus probable, mais il peut y en avoir de différents, indépendamment des conditions de forçage. Ce n'est pas ici la qualité des modèles qui résoudra cette incertitude, pas plus qu'on ne peut savoir, sur un tirage, si pile ou face sortira (bien que le modèle qui décrit ce jeu soit fiable !). C'est encore un point qui rend difficile une communication simultanément honnête et efficace des résultats scientifiques, mais dont l'occultation peut conduire à de graves erreurs d'appréciation politique.

À l'horizon 2100, le RCP le plus optimiste (RCP 2,6) limite le réchauffement climatique à 2 °C. À l'inverse, celui correspondant aux émissions les plus fortes (RCP 8,5) entraîne un réchauffement de près de 6 °C par rapport à l'ère préindustrielle. Enfin, on obtient entre 2,5 °C et 3 °C pour le RCP 4,5 et 3,5 °C à 4 °C pour le RCP 6 (repère 1). Surtout, pour les scénarios les plus hauts, l'inertie du système est telle que le réchauffement se poursuit pour atteindre 8 à 10 degrés à la fin du siècle suivant, date à laquelle la température n'est pas encore stabilisée ! Il est trop tôt pour analyser les conséquences de telles dérives, les travaux du groupe II, qui étudie les

Pourquoi l'objectif de 2 °C est intenable

REPÈRE 1



Les modélisations ci-dessus ont cherché à établir différents scénarios d'évolution de la concentration atmosphérique en carbone, chacun correspondant à une évolution probable des températures. Seul le scénario RCP 3 permettrait d'atteindre un niveau d'émissions compatible avec une hausse de 2 °C d'ici 2100 – objectif d'atténuation défini par la communauté internationale dans le cadre du Protocole de Kyoto. Les niveaux actuels d'émissions constatés interdisent cependant de compter atteindre un pic d'émissions dès 2020. Ils rendent également peu probable le fait de pouvoir atteindre un rythme négatif de progression des émissions à la fin du siècle. Une évolution positive de la discussion internationale aujourd'hui permettrait au mieux de suivre la trajectoire du scénario RCP 4.5. Ce dernier suppose un plafond des émissions de GES sur la période 2030-2045 et une baisse importante des émissions à partir de 2045. Il correspond à une augmentation moyenne des températures de plus de 3 °C d'ici 2100.

impacts, la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique, n'étant pas encore accessibles. Mais il est instructif de constater, à l'occasion des exercices paléoclimatiques, que l'amplitude et les structures des évolutions de température à la surface du globe sont tout à fait similaires lorsqu'on compare un scénario RCP 6 et le dernier maximum glaciaire il y a 21000 ans (amplification polaire exceptée) (repère 2). En d'autres termes, cela signifie que l'écart entre aujourd'hui et la moyenne du dernier quart de ^{xxi} siècle est du même ordre de grandeur que celui qui nous sépare d'une période où nos pays étaient façonnés par les glaciers. Si ce n'est que les écosystèmes et les espèces ont eu vingt millénaires pour s'adapter

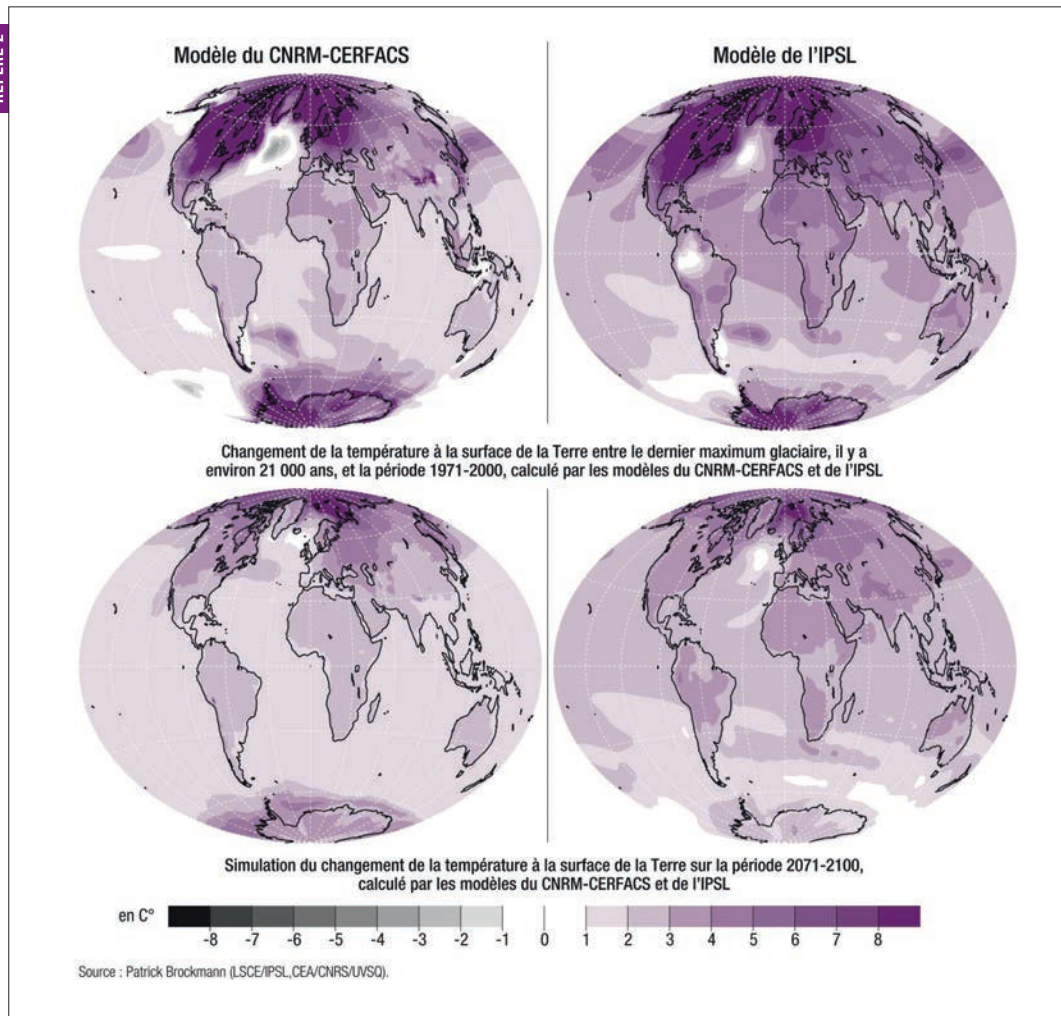
aux nouvelles distributions de températures et de précipitations dans un cas, et n'aurait que trois quarts de siècle dans l'autre...

Alors que peu de travaux s'aventurent encore à dépendre un monde à + 8 °C, un exercice publié en 2011 par les *Philosophical Transactions of the Royal Society*¹ associait plusieurs équipes dans l'évaluation d'un monde à + 4 °C, exercice motivé par la nécessité, d'après les auteurs, d'explorer les conséquences d'un échec possible des politiques de lutte contre

1. "Four degrees and beyond: the potential for a global temperature increase of four degrees and its implications", in: NEW M.G., LIVERMAN D.M., BETTS R.A., ANDERSON K.L. et WEST C.C., *Philosophical Transactions of the Royal Society: A Physical, Mathematical and Engineering Sciences*, Londres, Royal Society Publishing.

L'accélération du réchauffement terrestre

REPERE 2



Deux programmes de modélisation climatique française (CNRM-CERFACS et IPSL) ont réalisé l'exercice de reconstituer le changement climatique qui a affecté la Terre depuis la fin de la dernière glaciation (il y a 20 000 ans). Ils ont abouti à des résultats assez proches présentés dans la première moitié de la figure. Ils ont également, chacun, travaillé sur une projection des changements prévisibles d'ici 2100 – cartographiés dans la seconde moitié de la figure. La comparaison des résultats passés et à venir, au sein comme entre les modèles, montre une amplitude et une structure du réchauffement d'ici la fin du siècle comparables à l'évolution constatée il y a deux cents siècles.

le changement climatique. Le tableau qu'ils dressent peut être résumé ainsi quand ils indiquent que « la nature des changements que nous connaissons alors cessera d'être incrémentale pour devenir transformationnelle ». En clair, on ne parle plus de baisse des rendements, mais de régions devenues impropres à

l'agriculture ; on ne parle plus de l'adaptation des infrastructures mais de la reformulation de leur conception et de leur localisation ; ou encore de la nécessité pour l'homme, en l'espace de deux générations, d'accepter un changement radical des paysages et de son environnement.

Offre de « services climatiques »

Pour mieux préparer la capacité des sociétés à s'adapter, les scientifiques se voient de plus en plus commander des projections à une échelle plus locale et à un horizon temporel plus rapproché. C'est l'autre nouveauté du rapport à venir de présenter de premiers essais de prévisions décennales : on n'est plus ici dans le domaine exploratoire de tendances sur périodes longues, mais dans celui de la prévision du climat sur le futur proche, tenant compte simultanément du signal climatique de long terme et de la variabilité interne naturelle. Les premiers exercices de reconstruction *a posteriori* sur la dernière moitié du xx^e siècle sont à ce sujet encourageants et confirment que cette variabilité n'est pas aléatoire mais induite par des systèmes de mémoire comme les océans, donc prévisibles. L'idée de « services climatiques » qui permettraient aux secteurs public et privé de prendre de meilleures décisions d'investissement et d'opération en connaissance des tendances climatiques à venir apparaît comme une parade aux défis de l'adaptation.

Si l'on remonte maintenant dans la chaîne des causalités, quels sont les scénarios d'émissions qui pourraient nous amener à ces évolutions climatiques ? De façon inquiétante, la trajectoire suivie actuellement par l'humanité nous place précisément sur le RCP 8,5 et peu d'éléments militent en faveur d'une inflexion endogène, comme le montre le dernier rapport de l'Agence internationale de l'énergie² : le progrès technique favorise le développement des usages énergétiques et les ressources fossiles peuvent alimenter cette boulimie au-delà de cette fin de siècle. Le RCP 6 (que nous mettions plus haut en regard de la dernière grande glaciation) nous autoriserait à laisser croître nos émissions (moins rapidement qu'aujourd'hui toutefois) jusqu'au milieu du siècle. Le RCP 4,5 (qui ne nous permet toujours pas d'atteindre l'objectif officiel de Cancún) exigerait de réduire les émissions mondiales dès la décennie 2030/2040, un objectif réaliste mais ambitieux au vu des attermoissements

actuels. Enfin, le RCP 2,6 (proche de l'objectif de Cancún d'un réchauffement climatique qui ne dépasse pas 2 °C) ne peut être réalisé qu'en commençant à réduire dès 2020 les émissions mondiales, pour les rendre durablement négatives avant la fin de ce siècle. Un objectif doublement irréaliste au vu de l'état de la discussion et de nos perspectives d'évolutions technologiques. Ces résultats s'expliquent notamment par la prise en compte du cycle du carbone, les puits continentaux devenant moins efficaces en fin de siècle pour neutraliser les émissions anthropiques.

Politiques volontaristes et coordonnées

La conclusion que l'on peut tirer à ce stade, et avant de disposer de plus d'éléments lors de la publication du rapport complet, c'est que contrairement à l'hypothèse fondatrice de l'exercice « 4 °C et au-delà » publié par la Royal Society, il ne s'agit plus d'accepter l'adaptation à des changements plus radicaux dans la perspective d'un échec des politiques de lutte contre l'effet de serre : le défi semble au contraire de prendre conscience que cette adaptation ne sera possible que si, à toutes les échelles, les politiques de réduction des émissions trouvent enfin leur essor. Placer le monde sur une trajectoire de type RCP 4,5 est un objectif tout à fait réaliste au vu des évaluations technologiques et économiques dont nous disposons, mais cela suppose une action politique, volontariste et coordonnée. Paradoxalement, on peut voir un danger aux progrès réalisés par les sciences du climat : le développement de services climatiques fondés sur des prévisions décennales performantes peut tout à fait satisfaire les besoins actuels des décideurs, en leur permettant de minimiser les désagréments du changement climatique et d'optimiser leurs opérations. Mais ce sentiment de maîtrise d'un changement incrémental peut aussi renforcer le fatalisme évoqué en introduction, et contribuer à l'immobilisme ambiant sur le front de l'atténuation. Saurons-nous collectivement être assez responsables pour limiter les désagréments aujourd'hui, tout en fournissant les efforts nécessaires pour éviter le pire à nos petits-enfants ? ■

2. IEA, 2012, *World Energy Outlook*.

Rio+20 : un processus permanent ?

Alexis BONNEL, AFD

Le développement économique prodigieux de la planète, qui a sorti de la misère des centaines de millions de personnes au cours des dernières décennies, s'accompagne de dérèglements d'une ampleur inédite : creusement des inégalités, réchauffement climatique, dégradation et raréfaction de nombreuses ressources naturelles, crises financières, multiplication des États « faillis », etc. Le constat de la finitude des ressources à partir des années 1970 et de la gravité des déséquilibres environnementaux, avec notamment la mesure du changement climatique à partir de 1985, a conduit à mettre l'accent sur les limites de notre modèle de croissance et de développement. La complexité croissante des enjeux à traiter, la nécessité de les aborder dans leur ensemble dans un monde interdépendant au fonctionnement globalisé, et le besoin de les transcrire de manière compréhensive et objective, ont progressivement ouvert de nouveaux thèmes de négociation – et, souvent, de discordance – entre les pays.

Développement durable : une longue histoire, déjà...

Depuis la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Stockholm en 1972 et la mise en place du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), l'environnement a pris place dans les grandes discussions internationales. Dès le début, ce fut difficile : Stockholm cristallisa l'opposition entre pays du Nord et du Sud, les premiers prenant conscience qu'une résolution des problèmes d'environnement (et notamment d'environnement mondial comme

le changement climatique, la biodiversité ou la désertification) devait obligatoirement impliquer les pays du Sud, tandis que ces derniers estimaient que l'environnement ne devait pas être un frein à leur développement.

Vingt ans plus tard, le Sommet de la Terre de Rio en 1992 avait pour ambition de renouveler les conceptions du développement pour concilier croissance économique, progrès sociaux et réponse aux défis environnementaux. Le Sommet consacra le concept de « développement durable », géniale invention de la Norvégienne Gro Harlem Brundtland¹ pour tenter de rapprocher les positions entre pays développés et en développement. Qui peut être contre le développement durable, ou pour un développement non durable ? Malgré cela, le Sommet de 1992 ne parvint pas à dépasser les clivages Nord/Sud, faute de pouvoir rendre le mode de vie américain davantage « négociable² », et d'avoir suffisamment convaincu les pays en développement (PED) que la conversion à une économie verte et solidaire pouvait générer moult bénéfices.

Le Sommet de Rio de 1992 a toutefois permis des avancées, comme la véritable prise de conscience, à l'échelle internationale puis ensuite locale via les Agendas 21, de l'importance des enjeux environnementaux et du lien fort entre développement et environnement. Rio 1992 a également élargi les débats à

1. Avril 1987, *Notre avenir à tous*, rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, présidée par Gro Harlem Brundtland.

2. Le président américain de l'époque, George W. Bush, avait déclaré en fin de Sommet que « le mode de vie américain n'est pas négociable ».

d'autres acteurs et sujets (ONG, minorités, droits sociaux, approches participatives et démocratiques, etc.), ce qui a structuré les termes du débat. Pour la première fois, l'ensemble des parties a reconnu que la dégradation de l'environnement et la dilapidation des ressources finiront par bloquer les processus de développement économique et social, notamment dans les pays les plus vulnérables, et que ces enjeux doivent être cogérés à l'échelle planétaire.

Dans le grand marchandage qu'est un sommet mondial, les pays développés ont obtenu la reconnaissance d'une *responsabilité commune* sur les sujets environnementaux, et ceux en développement l'idée que cette responsabilité devait être *différenciée*, « étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial », dont la responsabilité « historique » revient aux pays du Nord. Depuis, ce principe des « responsabilités communes mais différenciées » a été introduit en droit international. Cette différenciation a notamment conduit les pays développés à s'engager à financer les coûts additionnels qui résultent pour les PED de la prise en compte de l'environnement mondial. Cet engagement s'est concrètement traduit par la création d'un fonds spécifique, le Fonds pour l'environnement mondial, financé sur la base du volontariat. Par contre, le Sommet de 1992 a mis un terme à l'espoir de voir appliqué à la biodiversité le principe de « patrimoine commun de l'humanité », et a conforté la souveraineté des États en matière d'environnement mondial.

Au final, la Conférence de Rio a donné une forte impulsion au concept de développement durable, transformant notre vision de la planète et de son avenir. Mais l'évolution du monde depuis 1992, le poids croissant des grands pays émergents, la pression grandissante sur les ressources naturelles ou encore le désordre climatique conduisent à s'interroger sur la pérennité de ce compromis « a minima ».

Rio+20 : ni un début, ni une fin...

La Conférence de Rio+20 qui s'est tenue en juin 2012 avait pour ambition de renouveler une

dynamique pour concilier croissance économique, progrès sociaux et réponse aux défis environnementaux. Plus spécifiquement, outre un bilan de la mise en œuvre des décisions passées (Rio 1992 et Johannesburg 2002), la Conférence avait pour objectif de traiter deux thèmes : l'économie verte, dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté ; et le cadre institutionnel du développement durable. À ces deux thèmes officiels s'est ajoutée la proposition de définir des objectifs de développement durable (ODD) pour structurer l'agenda des Nations unies autour d'un ensemble élargi et cohérent d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux après 2015.

Si les résultats de la Conférence sont jugés décevants par la majorité des observateurs, le texte final présente quelques avancées. En matière de gouvernance, le PNUE a été renforcé (consolidation du siège à Nairobi, adhésion universelle à son conseil d'administration – qui ne comprend actuellement que cinquante-huit membres). Ces décisions restent cependant très en deçà de l'ambition de départ visant à transformer le PNUE, simple « programme » aux moyens limités, en une Organisation mondiale de l'environnement (OME) pouvant jouer un rôle davantage normatif, prescriptif, voire devenir une « police de l'environnement ».

En matière d'économie verte, les résultats de Rio+20 sont particulièrement limités. Le concept est présenté comme un simple outil, sans être par ailleurs défini. Les PED craignaient que le concept conduise à une marchandisation de la nature et à la mise en place de nouvelles entraves commerciales. Les pays développés ont, quant à eux, refusé tout engagement nouveau sur des financements additionnels pour accompagner les pays du Sud dans la conception et la mise en œuvre de politiques d'économie verte. *In fine*, le texte est peu engageant, même s'il cite le rôle du secteur privé et les opportunités d'emploi dans une économie verte.

Une des avancées les plus significatives de Rio+20 concerne la décision de préparer la mise en place, après 2015, d'objectifs de développement durable présentant un caractère

universel, c'est-à-dire non limités aux seuls PED. Leur élaboration devra être coordonnée avec la suite des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui avaient été adoptés lors du Sommet du Millénaire en 2000³ avec l'ambition d'éradiquer la pauvreté dans le monde. Les OMD courent jusqu'en 2015, et ne concernent que les PED. La décision de Rio+20 sur les ODD marque un retour de balancier de l'approche principalement sociale des OMD, vers une approche plus équilibrée entre enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Toutefois, la Conférence n'a pas permis de parvenir à un accord sur une liste, même indicative, d'objectifs. La décision de Rio+20 indique que les ODD devront être « concrets, concis et faciles à comprendre, en nombre limité, ambitieux, d'envergure mondiale et susceptibles d'être appliqués dans tous les pays, compte tenu des réalités, des ressources et du niveau de développement respectifs de ceux-ci, ainsi que des politiques et des priorités nationales ». Leur définition devra ainsi concilier de multiples contradictions. Par ailleurs, le processus retenu pour la négociation, qui implique un groupe de pays et non pas directement le Secrétariat général des Nations unies (SGNU), peut être interprété comme une marque de défiance envers ce dernier, ce qui pourrait compliquer l'émergence d'une proposition ambitieuse.

En ce qui concerne les moyens de mise en œuvre, la Conférence a buté sur la demande du G77⁴ de bénéficier de moyens nouveaux et additionnels pour financer le développement durable (30 milliards de dollars jusqu'à 2017, puis 100 milliards à partir de 2018). Cette demande a finalement été retirée du texte, qui décide de mettre en place un groupe d'experts pour élaborer d'ici 2014 une « stratégie de

financement du développement durable ». Il s'agit de repenser le système de financement international du développement, dont le caractère fortement centralisé prévaut depuis les accords de Bretton Woods en 1944 et la création de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Le texte de Rio+20 reconnaît ainsi l'importance des acteurs financiers dans leur diversité (publics, privés, internationaux mais aussi régionaux et locaux), ouvre la porte à un rôle accru de ces derniers dans le développement durable, et s'intéresse à l'efficacité d'une architecture financière du développement durable qui a considérablement évolué ces dernières années. Ceci suppose de renforcer la coordination, la cohérence et la complémentarité entre des canaux de financement de plus en plus diversifiés, mais aussi de consolider les capacités des systèmes financiers locaux et nationaux à intégrer le développement durable. Cependant, pour certains pays, cette « stratégie de financement du développement durable » se borne à insister sur les financements nouveaux et additionnels qu'ils n'ont pas obtenus à Rio+20.

Déconvenues européennes

Plus généralement, le résultat de la Conférence peut être considéré comme une déconvenue pour les pays européens et les Nations unies, et une affirmation du pouvoir des pays émergents ainsi que, dans une moindre mesure, de l'importance de la société civile.

L'Union européenne (UE) souhaitait une conférence aux conclusions ambitieuses, marquant une nouvelle étape dans l'agenda du développement durable. Certains observateurs lui reprochent d'avoir pris une position trop rigide, voire « donneuse de leçons » et d'avoir passé trop de temps en négociations internes aux dépens de l'écoute des autres délégations. C'est une déconvenue également pour le Secrétariat général des Nations unies qui n'a pas réussi à sortir des blocages du texte jusqu'à la reprise en main du processus par le gouvernement brésilien et se voit dessaisi de la suite des négociations sur les ODD ou le financement.

3. Les huit OMD sont : 1) réduire l'extrême pauvreté et la faim ; 2) assurer l'éducation primaire pour tous ; 3) promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; 4) réduire la mortalité infantile ; 5) améliorer la santé maternelle ; 6) combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies ; 7) assurer un environnement durable ; 8) mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

4. Coalition de 132 pays en développement, initialement créée par 77 pays, qui coordonne ses positions lors des grandes réunions onusiennes.

Le poids des émergents dans les négociations, leur capacité à entraîner le G77 et leur approche minimaliste des accords internationaux se renforcent. Ces pays, dont certains font de réels efforts, ne veulent pas endosser des contraintes externes s'ajoutant aux défis domestiques auxquels ils doivent faire face. Les affirmations maintes fois réitérées dans le texte de Rio+20 sur les « responsabilités communes mais différenciées » ou encore sur la primauté de la « souveraineté nationale », symbolisent bien cette position. Réciproquement, le groupe des pays africains qui avait affirmé à haut niveau son attachement à la création d'une OME basée sur leur continent (vraisemblablement à Nairobi où se situe déjà le siège du PNUÉ) n'a pas réussi à tenir sa position et a rejoint le G77 sans batailler, au grand regret de l'UE qui croyait tenir là un allié solide.

Enfin, la Conférence reconnaît le poids de la société civile dans le développement durable, tout comme celui des autorités locales et du secteur privé. Pour autant, les « dialogues du développement durable », le Global Town Hall et le Corporate Sustainability Forum qui les ont respectivement réunis en marge du Sommet, même s'ils ont formulé des propositions, n'ont eu *in fine* aucun impact sur l'issue de la négociation, montrant par là que celle-ci reste avant tout une affaire d'États.

Que peut-on encore attendre des négociations internationales ?

Faire s'accorder plus de 190 pays, par consensus, sur des sujets complexes et de long terme, est une gageure. Malgré la dramatisation parfois extrême de ces conférences, souvent considérées comme celles de « la dernière chance pour sauver la planète », le fait qu'elles accouchent à chaque fois d'une souris illustre l'ampleur et la complexité du problème.

Ces rendez-vous planétaires ne doivent pas être rejetés en bloc, d'autant que les alternatives sont difficiles à identifier. Ils contribuent déjà, grâce aux retombées médiatiques associées, à la diffusion du savoir et à la maturation de la problématique, et ont permis d'engager un débat de société mondial, à l'échelle des enjeux. Depuis Rio 1992, l'environnement n'est




plus un sujet confidentiel, géré par quelques excentriques. L'enjeu est devenu géopolitique, financier, commercial, et la prise de conscience qu'il conditionne la stabilité du monde continue à émerger.

La réflexion lancée par Rio+20 vise un ensemble de débats essentiels. Ceux sur les ODD et sur la suite des OMD devront combiner, d'une part, des « planchers individuels », ensemble de services auxquels devraient avoir accès à terme tous les individus (éducation, santé, sécurité alimentaire), étendu à de nouveaux sujets (énergie, protection sociale, etc.) et pouvant déboucher sur la notion de « droits universels » et, d'autre part, s'agissant d'objectifs globaux, des « plafonds collectifs » prenant en compte, dans chaque domaine, des limites imposées par la nature et la capacité des technologies disponibles à les repousser.

Bien évidemment, ces discussions à l'échelle planétaire, aussi indispensables soient-elles, ne pourront à elles seules résoudre ces équations. Si l'on n'y prend pas garde, les négociations internationales peuvent même parfois devenir une solution de facilité pour les nombreux acteurs aux échelles nationales et locales, parce qu'ils y reportent la responsabilité de décisions difficiles à définir, à prendre, puis à mettre en œuvre. Le cadre international, même réformé et renforcé, ne peut servir que d'aiguillon pour des acteurs et des actions concrètes de terrain qui, en retour, peuvent inspirer les discussions internationales.

Une discussion sans fin pour gérer la complexité croissante du monde ?

Le développement durable demeure un défi collectif. En dépit des nombreux efforts déjà entrepris, souvent dans la difficulté et les contradictions, le concept comme ses déclinaisons opérationnelles restent difficiles à appréhender. Entre les tenants d'approches technico-économistes (pas de protection de l'environnement, ni de protection sociale sans une base économique forte), plus consensuelles (concilier protection de l'environnement, équité sociale et croissance économique), voire très écologiques (pas de pérennité du système humain sans prise en compte

	 International	 Europe	 National
2012 Deuxième semestre	<ul style="list-style-type: none"> - Désignation du groupe d'experts sur les ODD - Premières réunions du panel d'experts sur la suite des OMD (panel « post-2015 ») 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation européenne sur l'agenda post-2015 - Réunions conjointes des groupes de travail sur l'information environnementale (WPEI) et sur la coopération au développement (CODEV) - Conseil Affaires étrangères - développement - Conseil environnement - Conférence sur un agenda citoyen pour l'après-2015 (Chypre) 	<ul style="list-style-type: none"> - Contributions à la consultation européenne - Cycle de conférences (Iddri-FERDI sur les objectifs de développement après 2015, ...) - Démarrage des Assises du développement et de la solidarité internationale - Conférence AFD-Sénat
2013 Premier semestre	<ul style="list-style-type: none"> - Désignation du groupe d'experts sur la Stratégie de financement du développement durable - Rapport du Panel « post-2015 » au SGNU 	<ul style="list-style-type: none"> - Communication de la Commission sur l'agenda international après-2015 - Publication du rapport européen sur le développement 	<ul style="list-style-type: none"> - Assises du développement et de la solidarité internationale
2013 Deuxième semestre	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport du groupe d'experts sur les ODD à l'AGNU - Conférences de suivi de Monterrey 2002 et Doha 2008 sur le financement du développement 		
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport sur le financement du développement durable 		
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Sommet des Nations unies à l'issue des OMD - Mise en place prévue des ODD - Conférence climat : fin des travaux de la « plateforme de Durban » et nouvelle tentative d'accord global (suite à celle du Sommet de Copenhague de 2009) 		<ul style="list-style-type: none"> - France candidate pour organiser la Conférence climat

L'année 2015 est déjà inscrite sur l'agenda international comme la limite fixée pour avoir atteint les objectifs du Millénaire pour le développement fixés en 2000. Après Rio+20, c'est aussi la date à laquelle devront avoir été définis des objectifs de développement durable, communs, mesurables et vérifiables. L'agenda diplomatique s'organise autour de ces deux processus de négociation et d'évaluation.

du support écologique), l'espace de discussion semble infini.

Il n'y a probablement pas de cadre conceptuel incontestable du développement durable. Sur un fond d'analyses de plus en plus nourries mais toujours incomplètes, chaque acteur individuel ou collectif, doté de son système de valeurs et d'intérêts, agit pour une certaine définition du monde ou ce qu'il devrait être. Le développement durable ressemble ainsi à une invention en discussion permanente, plus ou moins dirigée par une vision et une volonté politiques, et des arbitrages permanents entre intérêt local et global et entre le court et le long terme. Ce processus social, politique et institutionnel est particulièrement important et gagne à être accompagné. En réfléchissant davantage au contexte dans lequel chacun agit et aux multiples interdépendances entre

les projets entrepris, les secteurs et le monde extérieur, en enrichissant et multipliant les manières de penser et d'agir, en repoussant les limites habituelles de raisonnement, tant dans l'espace (ce qui se passe ici a un impact ailleurs, qu'il faut savoir apprécier et intégrer dans toute action) que dans le temps (en considérant davantage le long terme dans les prises de décision), des espaces de débat s'ouvrent sur les nécessaires changements de modèle dans toutes leurs dimensions environnementales, économiques et sociales.

Si progresser vers un « développement plus durable », c'est apprendre à déplacer, ne serait-ce que légèrement, notre regard sur le quotidien, avec une bonne dose d'optimisme et d'utopie, alors nous sommes loin d'en avoir fini avec les sommets de Rio et leurs déclinaisons locales... ■

La croissance verte : entre notion et décision

Damien DEMAILLY, Iddri
Fabio GRAZI, AFD

En période de crise économique et sociale, la protection de l'environnement glisse tout en bas de la liste des priorités politiques. C'est la crainte qui a saisi logiquement tous les acteurs de l'écologie – gouvernementaux ou non – lorsque la crise financière a éclaté en 2008. Les obstacles sur la « route » qui les conduisait vers le Sommet des Nations unies sur le climat à Copenhague fin 2009 étaient d'ores et déjà nombreux ; ils semblaient désormais quasi infranchissables. Allait-on devoir attendre le retour d'une croissance forte avant d'engager une action vigoureuse dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ? Combien d'années faudrait-il avant que les questions de préservation des ressources en eau et de la biodiversité ou de la réduction des pollutions locales reviennent sur le devant de la scène ?

Relance verte

De manière surprenante, c'est l'optimisme qui a tout d'abord été de mise. En 2008, le concept de « stimulus vert » s'est rapidement installé dans le débat public et de nombreux pays ont « verdi » leurs plans de relance. Plus de 430 milliards de dollars ont été injectés dans des secteurs clés de la lutte contre les changements climatiques : rail, réseau électrique, isolation des bâtiments, etc. À elle seule, la Chine a engagé 220 milliards dans ces secteurs ; les États-Unis, 110. Plus de 80 % du plan de relance de la Corée du Sud était considéré comme « vert », 60 % pour celui de l'Union européenne (repère 1). Le monde a découvert le « keynésianisme écologique »,

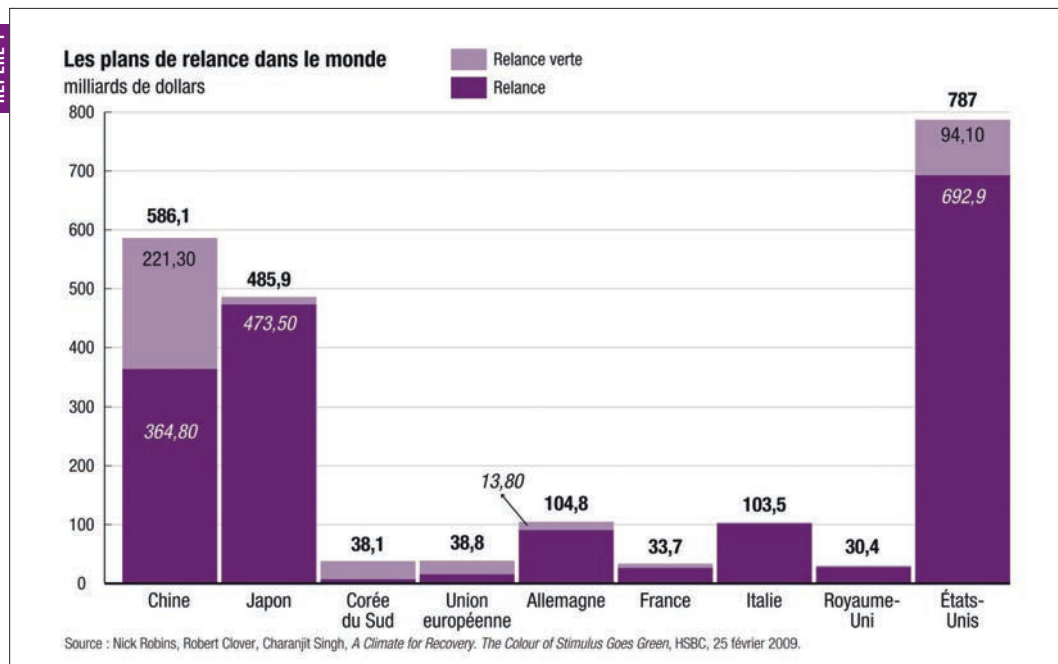
et les responsables politiques ont semblé convaincus qu'il existe des synergies fortes entre la protection de l'environnement et le rebond économique.

Mais cette conviction s'est étiolée quand la crise s'est révélée plus profonde que prévu. Alors que l'espoir d'une crise qui ne serait que conjoncturelle s'est transformé en angoisse d'une stagnation structurelle dans les pays industrialisés, le keynésianisme a cédé la place à l'austérité et les investissements verts ont cessé leur progression, à l'image de ceux réalisés dans le secteur des énergies renouvelables. Pour entretenir la dynamique environnementale dans le débat politique, la relance verte s'est effacée devant de nouveaux concepts comme la « croissance verte », l'« économie verte », le « développement vert », voire même la « révolution industrielle verte¹ ». Autant de termes qui portent l'espoir d'une croissance « dépolluée » de ses externalités environnementales et moins consommatrice de ressources et, surtout, la promesse d'une relance durable de l'économie et de la croissance. Certains pays, à l'image de la Corée du Sud, se sont engagés dans cette voie et, dans les pays industrialisés, certains se mettent à espérer une nouvelle vague de croissance grâce, en particulier, aux écotechnologies.

1. Dans la suite de cet article, les termes « croissance verte », « économie verte » et « développement vert » sont la plupart du temps utilisés de façon interchangeable. Si l'on préfère parfois focaliser l'attention sur le terme « croissance », c'est seulement pour souligner la relation quantitative étroite entre (gestion efficace des) ressources environnementales et (meilleure) performance économique, conventionnellement mesurée en variation de PIB. Nous reviendrons sur les implications de l'aspect quantitatif de la notion de croissance verte plus avant dans l'analyse.

La dimension verte des plans de relance

REPERE 1



En 2008, la tendance est au « verdissement » des plans nationaux de relance économique. En termes relatifs, la Corée du Sud mène le train : 80 % de son plan de relance était alors considéré comme « vert ».

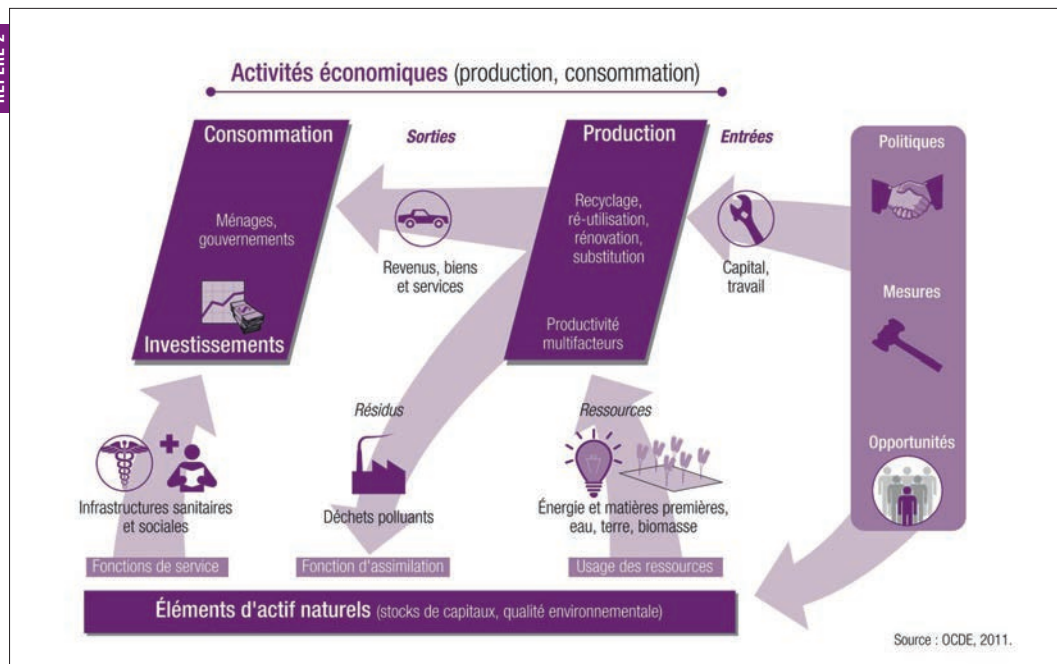
L'économie de la croissance verte

Il est intéressant de noter le décalage entre l'attente suscitée par ces concepts et la manière dont la communauté académique les aborde. Les initiateurs de ces concepts – parmi lesquels le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou la Banque mondiale – sont persuadés que croissance économique et environnement ne sont pas contradictoires, qu'une trajectoire de croissance différente de celles des pays industrialisés est accessible aux pays en développement, et que les investissements verts doivent être au cœur de la relance à court terme des économies atones. Mais ils se montrent plus prudents sur l'ampleur des gains économiques à long terme – hors réduction des dommages environnementaux – et privilégient les bénéfices en matière de sécurité énergétique, de réduction des risques environnementaux ou d'équité sociale.

Les concepts de croissance verte ou d'économie verte contribuent néanmoins à une rénovation importante de la théorie économique en remettant l'environnement au cœur du fonctionnement des économies. Ces dernières ne sont alors plus seulement le résultat d'une accumulation du travail et du capital, elles dépendent également étroitement du capital naturel disponible : des terres fertiles, un climat stable, des ressources halieutiques, énergétiques, etc. (repère 2). La considération des interactions entre l'économie et l'environnement ouvre des voies de réflexion intéressantes. Ainsi la prise en compte de la raréfaction des ressources naturelles dans un monde où les hommes et les femmes sont de plus en plus nombreux sur le marché du travail, en particulier dans les pays en développement, appelle à envisager une « inversion des raretés » et donc à revoir nos politiques publiques, par exemple en matière fiscale.

Les différents blocs et mécanismes d'impact de l'économie verte

REPÈRE 2



L'économie verte se distingue d'une approche plus classique en ce qu'elle prend en compte les actifs naturels, en plus des différents facteurs de production. L'environnement est alors placé au cœur de l'économie.

Des critiques contradictoires

On peut se montrer déçu par la traduction de cette rénovation théorique dans la sphère politique internationale. Ainsi, le concept d'économie verte s'est retrouvé à l'agenda de la Conférence de Rio+20, organisée par l'ONU en juin 2012, et a subi de nombreuses critiques, parfois contradictoires. Les associations, en particulier celles des pays du Nord, ont attaqué l'économie verte sous deux angles. Il lui est reproché de considérer, dans ses définitions théoriques, la nature comme une ressource économique au même titre que les autres et dont on pourrait compenser la dégradation par plus de travail ou de capital. Cette « substituabilité » conduirait logiquement – c'est leur crainte – à faire de la nature un bien marchand et à laisser le marché fixer la qualité optimale de l'environnement, sans autres considérations éthiques. Autre critique : le tropisme sur la croissance du PIB alors que nombre d'associations doutent de la capacité réelle des économies à

respecter les limites naturelles, et ne voient plus la croissance économique comme une condition suffisante, voire nécessaire, à la prospérité des peuples. À l'inverse, des pays du Sud voient dans le concept d'économie verte non pas une ode à la croissance, mais plutôt une tentative des pays riches d'instituer des barrières à leur développement. Ils ne craignent pas le libéralisme extrême qui lui est associé – à tort ou à raison – mais au contraire un certain « protectionnisme vert », à savoir l'édification de barrières au commerce de biens et services considérés comme polluants et qui sont au cœur de leur régime de croissance. L'économie verte suscite de nombreuses critiques dans ces pays où le poids de la dégradation environnementale sur l'économie et la société est pourtant le plus prégnant (impacts de la pollution sur la santé et des changements climatiques sur leurs maigres ressources en eau, etc.). D'un côté, on critique le caractère libéral et « croissantiste » de l'économie verte, de l'autre

son protectionnisme et ses freins au développement économique. Ces attaques sont contradictoires, et révélatrices de malentendus (ou de conflits d'intérêts) : elles éclairent le fait que le débat sur un nouveau modèle de développement plus respectueux de l'environnement ne peut se tenir uniquement au niveau *international* et doit également dépasser l'aspect *qualitatif* et abstrait qui l'a caractérisé jusqu'à maintenant. Pour faire de la transition écologique une réalité, chaque pays doit s'appropriier tous ces nouveaux concepts et les adapter aux circonstances nationales. Le problème n'est pas de convaincre l'opinion de l'existence d'un autre modèle qui remplit les conditions du contrat social tout en répondant à la contrainte environnementale. Il est plutôt de construire collectivement le chemin de la transition du régime actuel vers cet autre modèle. Pour cela, et afin d'assurer une mise en œuvre efficace et durable de cette transition, le débat préalable et le cadre réglementaire en découlant devraient se développer autour de deux questions principales : la première est celle de l'échelle de pertinence de la croissance verte ; la deuxième concerne sa *dimension quantitative* et « mesurable ».

La dimension d'échelle

Il est important de penser la transformation de l'économie aux niveaux national et local. Il ne s'agit pas ici d'affirmer que la transition sera alors facile, évidente, mais que ces niveaux d'intervention peuvent permettre de dépasser plus facilement les malentendus qui existent sur la scène internationale. La croissance verte est-elle croissantiste ou un frein à la croissance ? Dans les pays industrialisés, il est possible de discuter de la nature de la croissance et de la manière d'émanciper les systèmes économiques et politiques de l'augmentation continue du PIB. Dans les pays en développement, où la croissance du PIB reste indispensable à la prospérité, le débat sera d'une autre nature. La croissance verte est-elle synonyme de marchandisation ? Si certains pays sont prêts à utiliser des outils de marché pour protéger l'environnement, d'autres préféreront l'instauration de normes ou la gestion collective de ces biens communs. Vaut-il mieux transformer les secteurs électriques à travers le

monde avec des marchés carbone ou avec des normes sur la performance CO₂ des centrales ? Si la discussion au niveau international est toujours enrichissante, ce n'est pas l'échelle la plus pertinente pour trancher entre ces choix politiques. Les grands discours sur la marchandisation du monde ou sur la supériorité des marchés perdent de leur force quand on passe à la pratique locale d'une problématique environnementale. En replaçant la question à une échelle plus locale, on peut espérer dépasser les malentendus, voire les faux débats, et avancer concrètement sur la voie de la transition écologique.

Repositionner le débat sur la croissance verte ou l'économie verte au niveau de chaque pays et de chaque collectivité locale est donc une nécessité. Mais cela ne sera pas suffisant. Il y a évidemment des arrangements internationaux à trouver sur certains sujets. En rester à un localisme exacerbé serait en fait tout autant voué à l'échec que de se contenter de discours souvent abstraits au sein des arènes internationales. La mondialisation des enjeux environnementaux et de nos sociétés rend indispensable une action intergouvernementale sur de nombreux dossiers. Il s'agit notamment de garantir une « supervision » et une coordination entre différents pays, et même au niveau global, pour s'assurer que la somme des initiatives nationales et locales est capable de fournir l'effort collectif nécessaire. Il s'agit aussi de permettre aux pays en développement de financer la transformation de leurs économies, ce qui pose les acteurs de l'aide au développement en première ligne de la transition vers une croissance verte. Il s'agit, enfin, de repenser collectivement l'avenir de l'industrie verte dans le contexte de mondialisation économique. En effet, la course actuelle aux écotecnologies risque fort de conduire à une impasse si les pays industrialisés ont le sentiment que les efforts financiers qu'ils consentent pour développer et diffuser ces technologies bénéficient *in fine* aux producteurs des pays à bas coût. C'est la leçon à tirer de la crise de l'industrie solaire européenne, victime de la dépression économique et de la concurrence chinoise. Si la situation était amenée à se répéter dans les secteurs de l'éolien ou des véhicules électriques, les pays industrialisés

pourraient-ils cesser de subventionner la R&D et l'utilisation des écotecnologies à grands renforts de milliards d'euros? Feraient-ils le choix du protectionnisme vert quitte à entrer en conflit ouvert avec les grands pays émergents ? Dans les deux cas, la « course verte » risquerait de se transformer en « immobilisme vert ».

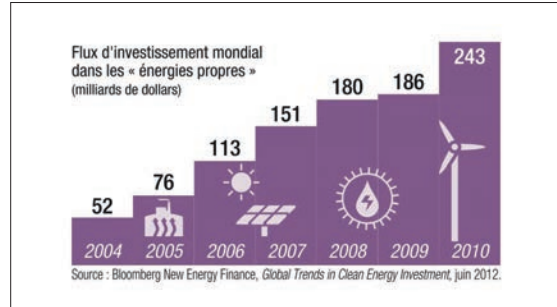
La dimension quantitative

Après la dimension d'échelle, le deuxième défi lié à une mise en œuvre efficace et durable de la transition écologique concerne la dimension quantitative et empirique. Dans son acception la plus répandue, la notion de croissance économique verte implique la réorientation des flux d'investissements vers des « secteurs verts » comme les énergies renouvelables. Les outils d'analyse et de diagnostic capables d'intégrer des critères technico-économiques et environnementaux de la croissance verte dans les choix d'investissements jouent un rôle clé dans l'information sur l'efficacité de ces investissements dans la durée, en termes de perspectives de croissance stable. Or, si la dimension technico-économique est bien représentée dans les outils quantitatifs dont la littérature économique dispose, et surtout dans les modèles d'équilibre général calculable (EGC), la dimension environnementale est, elle, fortement sous-développée, voire manquante à l'heure actuelle². En fait, ces modèles EGC, supposant que la production repose sur deux facteurs seulement, capital et travail, et qu'à plus d'investissements correspond proportionnellement plus de capital, donnent une valeur implicite constante à l'utilisation de la terre et des ressources (minérales par exemple), sans comptabiliser explicitement les surcoûts liés à leur dégradation, voire à leur épuisement.

D'autre part, les indicateurs de performance économique qui mesurent le succès des investissements dans une dynamique de croissance verte doivent nécessairement considérer toutes les dimensions liées aux variations du stock du

2. Voir BERGEN K. pour une revue des modèles EGC à l'aide des politiques énergétiques et environnementales : "CGE Modeling of environmental policy and resource management", in: MÄLER K.G. et VINCENT J.R. (eds), 2005, *Handbook of Environmental Economics*, vol. 3, Amsterdam, Elsevier.

Le fragile financement des renouvelables



En progression constante de 2004 à 2010, les investissements mondiaux dans les énergies renouvelables ont depuis tendance à stagner. En cause, les politiques d'austérité qui ont limité les capacités d'investissement et la forte concurrence des pays à bas coût qui a dissuadé les pays industrialisés d'investir en R&D.

capital naturel qui, dans les indicateurs actuels de richesse, sont exclues. Des propositions d'approches alternatives au PIB ont déjà été présentées dans la littérature scientifique ainsi que dans des commissions internationales³. Afin d'éviter d'entrer dans les détails d'un débat délicat sur les raisons du succès constant du PIB auprès des médias et certains cercles académiques⁴, et sur les difficultés réelles liées à l'exploitabilité des indicateurs alternatifs dans le contexte de la croissance verte, nous nous limitons à souligner que l'utilisation du PIB comme indicateur de croissance verte est trompeuse : en omettant de prendre en compte le taux de dégradation des ressources, il pourrait mesurer au contraire une croissance non durable. Seuls des outils de mesure fiables permettront de se prononcer sur l'efficacité des politiques et des actions qui sont à l'étude pour les objectifs de croissance verte. Ainsi, peut-être, la « grande incompréhension » cèdera la place à la « grande transition ». ■

3. Dans une étude récente, John Reilly ("Green growth and the efficient use of natural resources", *Energy Economics*, 2012) argumente sur l'opportunité d'utiliser le produit national net (PNN) plutôt que le produit intérieur brut (PIB) comme indicateur de performance macro-économique dans le contexte de la croissance verte. Par rapport au PIB, le PNN fait une distinction entre utilisation et remplacement du capital produit, prenant donc en compte la différence nette entre investissement et dépréciation des facteurs dans sa formule de croissance.

4. Voir, pour une position critique sur l'utilisation du PIB : VAN DEN BERGH J.C.J.M., 2011, "The GDP Paradox", *Journal of Economic Psychology*, 30: 117-135.

Les grands barrages en Afrique : choix énergétiques ou environnementaux ?

Sébastien TREYER, Iddri
Nicolas FORNAGE, AFD
Jean-Noël ROULLEAU, AFD

Les barrages et l'hydroélectricité qu'ils génèrent jouent un rôle essentiel dans le mix énergétique mondial, représentant 16 % de l'électricité produite sur la planète et 85 % de l'électricité d'origine renouvelable. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), en 2012, poussés par l'augmentation des prix des hydrocarbures, les nouveaux projets hydroélectriques avaient fourni aux réseaux plus d'électricité que tous les autres projets d'énergie renouvelable combinés depuis 2005.

Le retour des grands barrages

En 2000, la publication du rapport de la Commission mondiale des barrages avait mis en exergue les principaux enjeux, défis et risques liés aux projets de grands barrages : reconnaissance des bénéfices des grands barrages en termes de développement humain, mais aussi des coûts environnementaux et sociaux parfois démesurés, et des inégalités dans la répartition des bénéfices, remettant en cause l'opportunité de certains grands barrages par rapport à d'autres options. De leur côté, la plupart des bailleurs de l'aide au

développement ont mis en place des processus très stricts d'évaluation et d'encadrement des projets de grands barrages, pour en questionner l'opportunité, identifier leurs impacts sociaux et environnementaux et garantir leur minimisation, ou leur compensation, durant la réalisation du projet. La décennie 2000 s'est ainsi ouverte par une approche de précaution, ayant permis de relancer un certain nombre de projets de barrages dans une approche intégrée des risques environnementaux et sociaux, après dix années d'arrêt des financements de la Banque mondiale (de 1993 à 2003). Les promoteurs des barrages hydroélectriques ont notamment cherché à démontrer *in situ* la pertinence et la faisabilité de l'application d'un corpus de « diligences environnementales et sociales », tant pour montrer qu'elles n'étaient pas un obstacle définitif à la réalisation de tels projets que pour faire la preuve qu'elles pouvaient effectivement maîtriser les principaux risques environnementaux et sociaux.

En effet, au-delà de sa rentabilité croissante par rapport aux centrales thermiques et de la nécessaire augmentation de la production électrique dans les pays du Sud, l'option de

l'hydroélectricité est également particulièrement justifiée en substitution des énergies fossiles pour limiter les émissions de gaz à effet de serre. Outre l'atténuation du changement climatique, les barrages apparaissent également comme une option valide en matière d'adaptation aux effets du changement climatique, dans des zones où la variabilité climatique se fait déjà fortement ressentir, comme en Afrique de l'Ouest.

Le Forum mondial de l'eau de Marseille en 2012 a ainsi vu le retour des grands barrages sur la scène internationale. De multiples réalisations par de nombreux pays, en particulier le Brésil, y ont été présentées. D'autres ont servi d'exemple et de support pour la discussion, comme le barrage de Nam Theun 2 au Laos, proposé par EDF comme un exemple intéressant à analyser en matière de gestion efficace d'une ressource en eau pour assurer conjointement la sécurité d'approvisionnement en eau, en alimentation et en énergie, en sus d'une bonne gestion des impacts environnementaux et sociaux. Si certains ouvrages récemment réalisés ont ainsi pu être proposés comme des modèles à suivre, d'autres, comme celui des Trois Gorges en Chine, restent encore très controversés.

Impacts sociaux et environnementaux

Devant un tel foisonnement des projets et une relance du débat sur les grands barrages, il pourrait être intéressant de faire un bilan rigoureux de ces expériences récentes, et d'évaluer dans quelle mesure la stratégie de sauvegarde environnementale et sociale des bailleurs traditionnels reste pertinente dans un contexte mouvant, tant du point de vue géopolitique que des changements globaux et locaux.

Tout d'abord, en matière environnementale, l'impact sur la biodiversité et sur les écosystèmes reste un défi. Même si les diligences environnementales visent à évaluer, à minimiser ou à compenser au mieux les impacts en matière de biodiversité, les impacts sur les écosystèmes aquatiques et sur les activités dépendantes des services qu'ils fournissent (pêche, par exemple) doivent rester un point

de vigilance important pour anticiper les conséquences à long terme des barrages. De même, leur impact sur le transport solide dans les cours d'eau semble avoir des conséquences en matière d'érosion en aval qu'il conviendrait d'analyser. L'envasement des barrages, qui peut être très important dans certaines régions, impose également de considérer ces grands ouvrages dans une perspective de long terme.

Les impacts sociaux des grands barrages représentent également un défi essentiel. Il est nécessaire d'éviter autant que possible les impacts sur les populations locales et leur patrimoine culturel et de les compenser de manière appropriée. On assiste souvent à des déplacements importants, mais aussi à une perte d'accès aux activités économiques, aux terres et aux forêts. La règle de base est de s'assurer que ces populations auront des conditions de vie améliorées du fait du projet. Cependant, cet objectif ne peut souvent être réalisé que si les mesures spécifiquement liées au projet sont accompagnées par de vrais programmes de développement local, venant accompagner la mise en place de ces grands ouvrages structurants.

D'autres incertitudes doivent aussi être prises en compte concernant le changement climatique. Dans de nombreuses régions, les impacts futurs du changement climatique se traduiront à la fois par une variabilité accrue des précipitations impactant le remplissage des réservoirs et par l'augmentation des événements extrêmes pouvant mettre en péril la sécurité des ouvrages. La capacité de stocker l'eau et de protéger les zones aval contre les inondations apparaît donc comme un des éléments essentiels d'une stratégie d'adaptation aux impacts du changement climatique. Mais le dimensionnement de ces ouvrages face à la variabilité climatique reste difficile à anticiper. Un barrage étant construit pour durer des siècles, comment le concevoir pour intégrer les effets du changement climatique, quand certains scénarios d'émissions de gaz à effet de serre prévoient un réchauffement de +4 ou +6 °C en 2100 par rapport aux niveaux préindustriels ? Les États doivent aussi adapter et mettre en œuvre des stratégies de gestion

des ressources en eau à l'échelle de leurs bassins versants, de manière à concilier au mieux des objectifs souvent contradictoires. À titre d'exemple, un barrage-réservoir pourra pallier une sécheresse s'il est rempli d'eau, mais ne pourra protéger l'aval contre les inondations que s'il est partiellement vide.

Outre les questions d'adaptation, l'opportunité des barrages repose aussi sur leur rôle dans la production d'énergie en substitution des énergies fossiles. L'hydroélectricité apparaît en effet comme une énergie renouvelable à faible impact sur l'effet de serre. La question controversée de l'émission de méthane par les réservoirs de barrage est un sujet de recherche scientifique en cours, mené avec l'appui de l'Unesco. Les premiers résultats de cette recherche semblent montrer que ces émissions de méthane ne seraient significatives que dans des conditions particulières (températures élevées, réservoirs peu profonds, forte biomasse inondée), ne concernant *a priori* qu'une minorité de barrages.

Contribution au mix énergétique

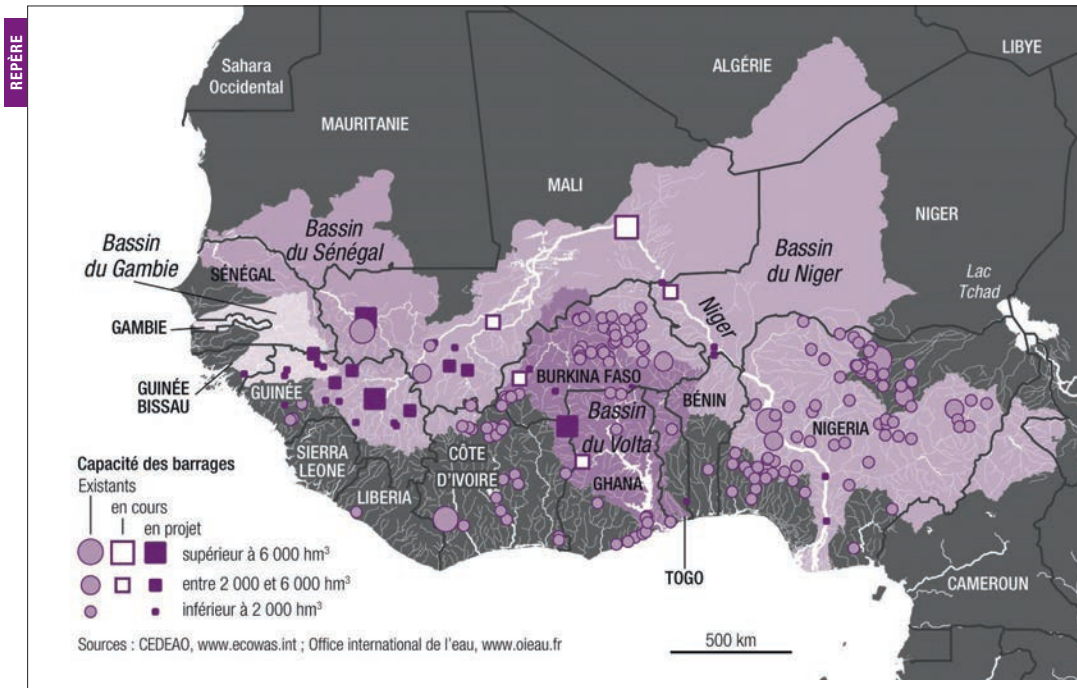
L'hydroélectricité peut apporter une contribution importante dans le mix énergétique de nombreux pays où l'accès à l'énergie est encore trop faible. En Afrique de l'Ouest, des projets de barrages ont été développés dans l'optique initiale d'interconnecter entre elles ces capacités de production électrique dans un réseau à l'échelle de la sous-région. Mais la place que pourra réellement prendre l'hydroélectricité dans le mix énergétique des différents pays reste encore incertaine, et les producteurs d'électricité misent aussi sur d'autres énergies complémentaires (thermique, photovoltaïque, solaire thermique, ou autre) pour améliorer la stabilité de l'accès à l'énergie pour les ménages et les activités économiques. Une autre question importante concerne les modalités institutionnelles et contractuelles dans lesquelles se mettent en place ces projets de production d'hydroélectricité : qui en bénéficiera réellement ? S'agit-il de l'accès à l'électricité des populations et du tissu des entreprises nationales, ou seulement de quelques activités industrielles ou

extractives particulières, fortement demandeurs en énergie ? Quels sont les modèles de développement induits par le recours à l'hydroélectricité ?

Il faut reconnaître que l'objectif le plus courant des projets récents concerne avant tout la production d'électricité ; la capacité de fournir de l'eau d'irrigation n'intervenant que comme un complément, mais avec tout le poids symbolique de la sécurité alimentaire. Dans de nombreux cas, les périmètres irrigués qui pourraient être associés à ces grands barrages ne pourront bénéficier qu'à un nombre réduit d'agriculteurs, situés à proximité de ces ouvrages. De plus, si les projets présentent généralement des dispositifs techniques et organisationnels très élaborés permettant une gestion multi-objectifs optimisée des barrages, de nombreux exemples montrent que les processus de négociation politique entre secteurs doivent également être pris en compte et que ces dispositifs fonctionnent rarement de manière optimale (à savoir maximiser les bénéfices pour tous les secteurs concernés, y compris les écosystèmes en aval).

Comment faire face à toutes ces questions et toutes ces réserves lorsque le besoin de production d'énergie semble justifier le développement de nouvelles capacités d'hydroélectricité ? Toujours selon l'AIE (2012), le potentiel hydroélectrique en Afrique est inexploité à 92 %, soit une capacité future de 283 GW à installer. La région Afrique de l'Ouest, où la ressource est largement sous-exploitée aujourd'hui, alors qu'il existe des besoins criants non couverts en matière d'accès à l'électricité, constitue un enjeu fort où la question des projets de barrage trouve toute sa légitimité, même si elle doit bien sûr y être traitée avec la même rigueur qu'ailleurs. Les fleuves de la sous-région sont souvent internationaux, les besoins en électricité eux-mêmes devraient probablement être traités à l'échelle régionale de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), tout comme les autres infrastructures permettant la construction d'un marché commun et la mutualisation des capacités de développement. C'est bien à cette échelle

Ressources hydriques en Afrique de l'Ouest



L'Afrique de l'Ouest dispose d'un réel potentiel hydroélectrique, qui n'est encore que partiellement exploité. Les projets existants sont pour une grande majorité de petite taille. La tendance actuelle est à la construction d'ouvrages plus ambitieux, dépassant les 2 000 hm³.

qu'un forum sur les grands barrages, piloté par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), avait été lancé en 2009 par le Centre de coordination des ressources en eau, service transversal de la Commission de la CEDEAO, avec de multiples objectifs :

- donner à tous les pays de la région le même objectif ambitieux de dialogue avec la société civile locale autour des projets de barrages ;
- donner aux États membres une même ambition de gouvernance permettant d'encadrer les projets de barrages portés par différents acteurs ;
- partager les connaissances sur les impacts des barrages sur les populations locales et les écosystèmes et sur les dispositifs permettant de les atténuer ;
- mettre en place un dialogue entre États membres de la CEDEAO pour leur permettre de se coordonner dans la réalisation d'ouvrages

qui ont la plupart du temps des impacts hydrologiques et écologiques forts en aval, mais aussi des impacts économiques attendus qui peuvent dépasser les frontières nationales.

Ce cadre de dialogue régional reposait également sur les autorités transfrontalières de bassin, développées dans toute la région, permettant des dispositifs plus formalisés en matière de gestion des impacts en aval des projets de barrage. Parmi les nombreux projets inventoriés, le dialogue sur les grands barrages avait permis d'identifier collectivement à l'échelle de la sous-région quels étaient les ouvrages prioritaires et ceux qui l'étaient moins. Mais les années récentes ont vu la relance des projets de barrages, soutenus par des investisseurs ou par des bailleurs qui semblent moins respectueux des politiques de sauvegarde environnementale et sociale mises en place par la communauté des bailleurs de

l'aide publique au développement. Le cadre de gouvernance régionale patiemment mis en place court donc le risque d'un éclatement, et les conflits pourraient se multiplier : entre secteurs au sein d'un même pays, entre pays, entre investisseurs privés et autorités locales ou nationales, etc.

La région est aussi particulièrement illustrative d'un système de migrations très complexe, mêlant : migrations traditionnelles (par exemple celles des nomades) ; migrations induites par des projets politiques de développement dans les régions d'accueil, ou par les problèmes économiques connus dans les régions de départ, souvent liés à des contraintes environnementales fortes et notamment la variabilité climatique ; enfin migrations liées à des conflits. Dans ce contexte, les déplacements de populations (organisés ou non intentionnels) liés aux projets de grands barrages viendraient ajouter une couche de complexité. Là encore, une concertation régionale et un cadre de gouvernance seraient nécessaires, mais il est à craindre que les tendances en cours soient davantage à l'affirmation de la souveraineté et à la couverture nationale des besoins en électricité qu'à la coordination.

Concurrence entre bailleurs

Dans un tel contexte, qui n'est pas restreint à l'Afrique de l'Ouest, il est urgent de promouvoir un dialogue rapproché entre les bailleurs traditionnels, ces nouveaux bailleurs et les autorités des pays d'accueil des projets, pour éviter que l'absence de coordination à court terme ne fasse basculer des écosystèmes et des sociétés dans des trajectoires irréversibles ou de conflits. Les bailleurs traditionnels ont cherché à montrer l'exemple par l'établissement de diligences environnementales et sociales permettant de reprendre de manière équilibrée le financement

des barrages, et doivent continuer à ajuster ou à remettre en cause, si besoin est, ces diligences, et à soutenir les initiatives régionales de gouvernance. Les bailleurs émergents doivent aussi démontrer, dans une forme de recherche de légitimité internationale, leur capacité à appliquer des diligences conformes aux standards internationaux sur les grands barrages. L'émulation entre eux, et le *benchmark* des bailleurs traditionnels, réussiront-ils à pousser à la définition explicite de politiques de sauvegarde environnementale et sociale largement reconnues et exigées par les gouvernements nationaux ? Si ce mécanisme de socialisation mondiale ne se met pas en place et qu'il ne s'agit que de concurrence entre bailleurs auprès desquels un porteur de projet de barrage pourra chercher à le faire financer par le moins exigeant d'entre eux, alors il est à craindre que la question des grands barrages ne devienne une source d'importants conflits politiques et sociaux.

Plusieurs progrès significatifs sont cependant en cours. D'une part, l'Association internationale d'hydroélectricité travaille à l'établissement d'un « protocole de durabilité de l'hydroélectricité¹ », un outil d'évaluation des pratiques des projets en matière de traitement des impacts environnementaux et sociaux, destiné aux opérateurs de projet. Par ailleurs, diverses compagnies issues de pays émergents bâtissent des politiques de sauvegarde environnementales et sociales alignées sur les meilleures pratiques du groupe de la Banque mondiale. Il s'agit de premiers pas extrêmement significatifs en faveur d'une meilleure intégration des projets de grands barrages dans une démarche de développement durable. Gageons que ces bonnes pratiques vont se généraliser. ■

1. Disponible sur : www.hydrosustainability.org

Les pays émergents dans la course aux technologies vertes

Tancrède VOITURIEZ, Iddri et Cirad
Joël RUET, Iddri

Les « technologies vertes » désignent les technologies employées dans la production de biens et services conçus pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Ces technologies sont au cœur de la production et de la consommation des énergies renouvelables (énergies solaires, éoliennes, hydrauliques, géothermiques, marémotrices, agrocarburants). On les rencontre également dans ce que l'on dénomme les « réseaux intelligents » (*smart grids*), le stockage de l'électricité, les transports dit « avancés » (c'est-à-dire non émetteurs de GES), la capture et le stockage du carbone et l'efficacité énergétique au sens large (incluant en particulier l'isolation des bâtiments). À lire les brèves et rapports publiés par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), l'agence Bloomberg ou encore le Pew Center¹, ces technologies font aujourd'hui l'objet d'une course de vitesse entre pays du G20 (*green race*), quand bien même la science économique récuse toute idée de compétition entre pays pour lui préférer la belle histoire des avantages comparatifs et

d'une mondialisation « gagnant-gagnant ». Dans un climat de défiance entre pays, qu'attestent en 2012 par exemple les mesures de protection commerciale envisagées par l'Union européenne contre les exportations de panneaux solaires chinois, ces rapports tracent de sombres perspectives pour l'économie européenne, empêtrée dans ses crises économiques et institutionnelles. Qu'en est-il exactement ?

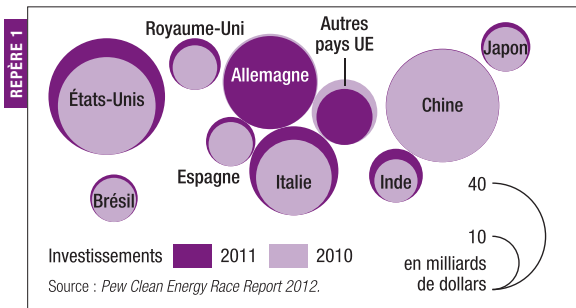
Course en tête ou rattrapage économique ?

Ce que relatent les rapports de référence sur la « *green race* » peut se résumer en une phrase : la Chine est aujourd'hui en tête de la course en matière d'investissements dans les technologies vertes, devant les États-Unis, l'Allemagne et l'Italie. La France, elle, n'apparaît pas dans les dix premiers du classement (repère 1). L'idée d'une économie chinoise spécialisée dans le bas ou le milieu de gamme industriel est révolue. Il revient au Vietnam, à la Roumanie ou à la Pologne le soin de fabriquer jouets, soutien-gorge et chaussettes, alors que la Chine est en passe de devenir un leader dans les hautes technologies.

Emblématique de la rapidité de l'économie chinoise à se transformer et à rafler des parts de marché dans des secteurs à valeur ajoutée sans cesse accrue, les panneaux solaires installés dans le monde sont aujourd'hui, pour la

1. Voir en particulier PEW CHARITABLE TRUST, 2012, *Who's Winning the Clean Energy Race?* ; UNEP, 2012, *Global Trends in Renewable Energy Investment 2012*, Frankfurt School of Management and Investment, a report commissioned by UNEP's Division of Technology, Industry and Economics (DTIE), in cooperation with Frankfurt School-UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance and produced in collaboration with Bloomberg New Energy Finance.

Les premiers investisseurs verts



Le club des dix premiers investisseurs mondiaux en technologies vertes est dominé par quatre pays : États-Unis, Allemagne, Italie, Chine, les États-Unis et l'Italie tendant à accroître leurs investissements. Tous sont des pays qui se positionnent dans des produits de haute technologie.

moitié d'entre eux, fabriqués en Chine – pour l'essentiel par les géants Suntech et Trina Solar –, soulevant l'émoi que l'on sait durant la dernière campagne présidentielle française. La production chinoise de panneaux solaires était à peu près inexistante il y a cinq ans (repère 2). L'histoire est similaire en matière de turbines éoliennes. Inexistante il y a moins de dix ans, l'industrie éolienne chinoise compte quatre entreprises parmi les dix premiers fabricants de turbines dans le monde : derrière le danois Vestas avec 15 % de parts de marché, on trouve Sinovel (11 %), Goldwind (9,5 %), Dongfang Electric (6,7 %) et United Power (4,2%).

Si l'on élargit le champ d'observation aux autres pays émergents, la course vers les technologies bas carbone donne à première vue le spectacle d'un rattrapage fulgurant de la Chine et de l'Inde en matière d'éolien et de photovoltaïque, et d'avance confortable du Brésil pour ce qui touche à la filière de production des agrocarburants. Au bord de la récession, incapable de stimuler les investissements et de maintenir des signaux incitatifs stables et prévisibles en faveur de l'économie bas carbone (l'électricité renouvelable en particulier), l'Europe, et singulièrement la France, serait en train de perdre la course, dépassée par des pays mieux dotés en capital naturel, en capital financier et en capital social. Les chiffres et les engagements politiques de ces pays confortent cette idée, sans écrire l'avenir pour autant.

Les raisons d'un succès

L'économie verte telle qu'elle est en train de s'inventer dans les pays émergents repose sur l'exploitation planifiée d'un facteur de production spécifique surabondant, comparativement aux autres, à savoir le capital naturel (biomasse) dans le cas du Brésil, le capital financier dans le cas chinois (excédents commerciaux et liquidités bancaires) et le capital social (« écosystème industriel ») dans les cas chinois et brésilien, et dans une moindre mesure indien.

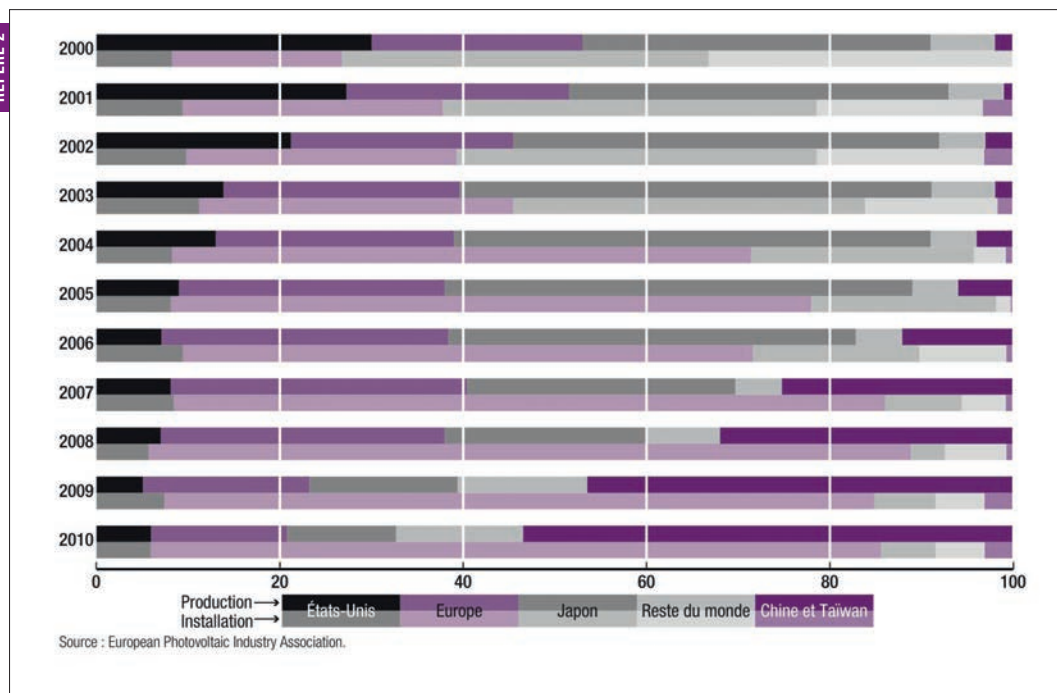
Le capital social, souvent oublié dans les analyses car difficile à mesurer empiriquement, ressort néanmoins dans nos enquêtes comme décisif du succès des politiques vertes des pays émergents. La création politique d'un écosystème industriel, impliquant très largement le secteur privé en Chine en particulier, a joué un rôle moteur dans l'appropriation et l'échange de meilleures technologies disponibles et, *in fine*, dans le rattrapage économique que nous avons pu observer ces dix dernières années.

Le dispositif utilisé pour exploiter, accumuler et faire fructifier le capital social est celui de la planification, que l'on ne connaît plus en France, et l'emploi d'instruments incitatifs – le Brésil, l'Inde et la Chine (les BIC) tirant profit d'une grande diversité et de vastes ensembles régionaux et sous-régionaux. La stratégie dans ces secteurs est donnée sur plusieurs années par l'État central et les moyens sont ajustés par tâtonnements (*joint venture*, incitation fiscale, etc.) à partir d'expériences régionalisées. Ce mélange de fort dirigisme (centralisation) et de grande flexibilité (réformes et expérimentations d'instruments de politique publique) augmente le rendement des capitaux naturels, financiers et sociaux, marquant l'avantage absolu de pays disposant d'un État central fort et d'« États » régionaux ou provinciaux puissants.

Ainsi, et à titre d'illustration, on observe que les filières des *cleantechs* figurent au centre des sept secteurs désignés comme stratégiques pour l'avenir économique et industriel de la Chine dans le douzième plan quinquennal (2011-2015). L'objectif est que ces secteurs stratégiques représentent 8 % du PIB en 2015

Le marché mondial des panneaux solaires

REPÈRE 2



La Chine s'est imposée depuis 2007 comme l'un des premiers constructeurs de panneaux solaires. En 2010, elle a réalisé la moitié de la production mondiale, loin devant l'Europe. L'installation de panneaux solaires reste néanmoins plus dynamique dans les pays de l'OCDE que dans le reste du monde, en particulier en Europe.

puis 15 % en 2020. L'État chinois a annoncé le déblocage de 1700 milliards de dollars (l'équivalent du PIB du Canada !) spécifiquement affectés à la croissance et au développement de chacun de ces secteurs à l'horizon 2020, qui se prépare dès à présent. On a ainsi vu en 2012 le numéro deux chinois de l'éolien, Xinjiang Goldwind, signer un accord de financement avec la China Development Bank pour un montant de 35 milliards de yuans (environ 6 milliards d'euros) à des conditions hors marché.

La Chine annonce par ses plans quinquennaux et sectoriels une volonté, des ambitions et des moyens que sont bien en peine de réunir les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Par exemple, la Chine octroie un abattement de 50 % sur la TVA et de dix points de pourcentage sur l'impôt sur les sociétés dans le

secteur des renouvelables – cette dernière n'est pas en manque de recettes budgétaires, contrairement à nos économies. Elle a créé un fonds spécifique pour le financement public du secteur, rendu obligatoire l'affectation à la recherche et développement d'une proportion variant de 1 à 3 % du chiffre d'affaires de ses entreprises. Elle applique des politiques réglementaires qui obligent les gouvernements locaux à prendre en charge les coûts d'exploitation des éoliennes, fixent les taux minimaux d'utilisation des énergies renouvelables dans les bâtiments. Enfin, ses objectifs de consommation d'énergie renouvelable sont contraignants pour les gouverneurs des régions et décisifs dans l'avancement hiérarchique de ces derniers.

Dans une politique « d'essais et d'erreurs » (ainsi un marché carbone va-t-il être testé dans quelques régions), Pékin encourage

l'intégration verticale des filières en même temps que la mise en réseau horizontal : les apprentissages d'une filière sont reproduits et mutualisés à d'autres filières par les administrations qui contrôlent les technocraties sectorielles. Ce fonctionnement en réseau, organisé par l'appareil politique central, vise à garantir pour les entreprises chinoises un avantage concurrentiel mondial d'approvisionnement continu en matières premières, d'accès aux technologies et au cash.

Les secteurs industriels récents des technologies vertes ont été créés « de toute pièce » à partir de technologies importées au moyen de *joint ventures* : Pékin, ou les entreprises chinoises du secteur concerné, ciblent les entreprises étrangères détenant des technologies clés et leur offrent un accès privilégié au marché chinois en échange d'un transfert de connaissances (formation d'ingénieurs et cadres chinois par l'entreprise étrangère). En 2003, un des leaders mondiaux de turbines éoliennes, Gamesa, a ainsi obtenu un droit d'accès au marché chinois contre le transfert de connaissances et la formation des techniciens et ingénieurs chinois à la reproduction de ses brevets. Cette stratégie, efficace dans les secteurs des énergies renouvelables, est reproduite dans d'autres secteurs, par exemple celui des véhicules électriques.

L'économie verte sera-t-elle chinoise ?

S'il s'avérait pérenne, l'avantage absolu des BIC remettrait en cause la division internationale du travail fondée sur les avantages comparatifs. Avec le déploiement de ses investissements, la Chine donne l'impression qu'elle veut et peut « tout faire », c'est-à-dire tout produire. De même, la diplomatie brésilienne vantant les rendements de l'éthanol utilise l'argument de la compétitivité de la canne et de la bagasse. Or les rendements seuls n'ont jamais constitué un avantage comparatif. Dans quelle mesure ce dernier fait-il partie du schéma stratégique des pays des BIC ? La question reste ouverte, particulièrement en Chine.

Dans un monde concurrentiel, l'Europe dispose encore de son capital humain (ingénieurs et ouvriers très qualifiés). Mais cet avantage se résorbe et est probablement voué, à une échéance encore inconnue, à disparaître, devant l'effet de masse produit par le nombre d'ingénieurs diplômés chaque année en Inde et en Chine.

Ces résultats ne peuvent pour autant pas se prolonger en tendance. On assiste dans les BIC à une fin de cycle industriel, comme en Europe actuellement. Innovations et prises de risque sont dorénavant requises pour développer les carburants de seconde génération (Brésil), pour le photovoltaïque à couches minces et à hauts rendements (Chine, et Inde dans une moindre mesure), pour la connexion et l'entretien du réseau électrique (Chine et Inde) ou encore pour le déploiement de l'éolien *offshore* (Chine). Les expériences indiennes, et surtout chinoises, ont été celles d'un rattrapage sur des technologies matures par la vertu d'un avantage coût. Ce rattrapage s'est transformé en *leadership*, non pas en termes d'innovation, mais de parts de marché sur des technologies commercialement disponibles.

Dans le nouveau cycle industriel vert qui s'ouvre, la stratégie la plus claire des pays émergents est celle de la Chine : elle consiste à attirer l'innovation et à créer un standard ou une norme industrielle par la mise à disposition de son marché intérieur. En résumé de cette stratégie : l'économie verte de demain sera chinoise, à base d'innovations « étrangères », déployées en Chine. L'accès exclusif à des ressources rares (terres et métaux) renforce la capacité de la Chine à attirer les investisseurs et à créer chez elle le marché de référence. Cette stratégie est payante pour l'instant – si son succès se mesure à l'aune des investissements étrangers entrants. En 2009, la Chine a dépassé les États-Unis en termes d'investissements dans les énergies renouvelables, toutes origines confondues, et est devenue en 2011 le premier récipiendaire mondial d'investissements de capital risque destinés au secteur des *cleantechs*.

Dans cette perspective, une stratégie de pure innovation de la part de l'Europe, sans stratégie de coopération et d'échange avec

les pays émergents conçue en amont des innovations, serait suicidaire. Elle consisterait à mobiliser des fonds publics en Europe pour y développer des innovations de laboratoire et, *in fine*, soutenir le déploiement de ces technologies sur le marché chinois du renouvelable – après transferts de propriété intellectuelle tels qu'ils sont requis dans ce domaine par Pékin. L'article 65 du projet de loi chinois sur le changement climatique discuté à l'été 2012 dispose que les entreprises chinoises qui importent de la technologie étrangère en bénéficiant de financements publics rendent celle-ci disponible à l'innovation domestique. En d'autres termes, cette disposition revient à mutualiser une propriété privée (financée sur fonds publics dans les pays d'origine) en bien public.

Mais ce ne sont pas tant les questions de propriété intellectuelle qui posent problème que les atteintes au respect de la libre concurrence lorsque, après avoir développé les technologies « importées » à l'échelle industrielle, Pékin subventionne ses entreprises et leur permet de se développer à l'export avec des prix défiant la concurrence étrangère – au risque d'ailleurs d'encourir des plaintes pour dumping à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le temps que les plaintes soient instruites suffit à la Chine pour devenir leader dans la maîtrise technologique du produit légalement recopié et réduire ses subventions aux industries concernées...

Les conflits de propriété intellectuelle pourraient se poser à l'avenir dans le cas des entreprises ayant effectué un transfert de technologies développées grâce au soutien de fonds publics du pays d'origine.

Un large soutien public

La Chine règne sur le marché des *greentechs*. « Et alors ? », serions-nous tentés de nous demander. C'est l'avantage absolu dont semble disposer la Chine qui, en réalité, inquiète. Avec son mélange de centralisme, d'apprentissage et de mise en réseau d'oligopoles régionaux, la Chine paraît disposer d'une structure économique modulable comme un Rubik's cube, contrairement à nos vieilles économies.

Si la captation croissante de savoir-faire par la Chine se faisait aux dépens de la possibilité d'une localisation concurrentielle ailleurs dans le monde, il est probable que les générations technologiques suivantes auraient moins de chances d'émerger, même si la Chine perdait son avantage absolu – ce fameux écosystème soutenu à grands renforts d'intelligence, d'autoritarisme et de milliards de yuans. L'enjeu est donc réel pour l'Europe et pour le monde. Pour l'heure, le photovoltaïque chinois reste dépendant de subventions – européennes en particulier –, l'éolien n'est pas encore complètement viable et, enfin, même avec de fortes aides publiques, les constructeurs automobiles chinois peinent à générer des volumes suffisants pour bénéficier des avantages de la production de masse dans le domaine des véhicules électriques. L'« économie verte » reste une économie hautement subventionnée. La capacité de l'OMC à fournir des solutions collectives cohérentes à toutes les guerres « vertes » qui s'annoncent, tant avec l'agenda commercial qu'avec l'agenda climatique, est la grande inconnue de cette nouvelle mondialisation. ■

Quelle agriculture demain ? Négocier les priorités de la recherche agronomique internationale

Sébastien TREYER, Iddri

La deuxième Conférence mondiale sur la recherche agricole pour le développement (Global Conference on Agricultural Research for Development, GCARD) s'est tenue fin octobre 2012 à Punta del Este en Uruguay. Elle a confirmé l'utilité des institutions mises en place après plus de vingt ans de réforme du système, en particulier le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR), fédération de quinze centres de recherche agricole répartis dans différentes régions en développement, qui ont marqué l'histoire de la modernisation agricole des pays du Sud depuis les années 1950 (par exemple, le Centre international de recherche pour l'amélioration du blé et du maïs, CIMMYT, au Mexique, ou l'Institut international de recherche sur le riz, IRRI, aux Philippines). Opérateurs et héritiers de la Révolution verte, ces centres se sont aussi diversifiés. Aujourd'hui, ils ne s'intéressent plus seulement à l'amélioration des principales productions végétales, mais aussi à des systèmes de production (agroforesterie par

exemple) ou aux caractéristiques de l'agriculture dans certaines zones (arides, tropicales). Toutefois, les représentants des agriculteurs des pays du Sud, les scientifiques de ces pays ou les bailleurs de ces travaux de recherche continuent encore depuis vingt ans de remettre en question la capacité de ces recherches à assurer les objectifs de sécurité alimentaire et à se mettre réellement au service des besoins des bénéficiaires, c'est-à-dire des agriculteurs eux-mêmes.

Transformations du dispositif

Le long processus de réforme du CGIAR, toujours en cours aujourd'hui, vise donc ce double objectif d'accroître la redevabilité des centres de recherche (comment démontrer que leurs promesses à long terme d'amélioration de la sécurité alimentaire ou de la durabilité des systèmes agricoles seront bien tenues ?) et d'éviter que les priorités ne soient définies par l'offre de recherche plutôt qu'à partir des besoins des agriculteurs et en interaction forte avec eux tout au long du processus de recherche et d'innovation.

Des transformations profondes du dispositif du CGIAR et de sa gouvernance ont été entérinées en 2010 à la première GCARD à Montpellier : mise en place d'une programmation de la recherche par métaprogrammes thématiques transversaux, plutôt que par centres de recherche ; mise en place d'un Consortium Board et d'un Fund Council, négociant l'ensemble du *Strategy and Results Framework* (le cadre stratégique, s'engageant sur des résultats) pour remplacer un ensemble de négociations bilatérales entre centres de recherche et bailleurs publics ou privés ; mise en place d'accords de performance négociés entre chercheurs et financeurs (notamment par des évaluations *ex ante* de l'impact des travaux de recherche en matière de développement durable et de sécurité alimentaire) ; consolidation des forums régionaux et du forum global sur la recherche agronomique pour le développement comme des lieux de dialogue entre les agriculteurs des pays du Sud et les chercheurs ; et remise en question critique des priorités fixées à la recherche agricole par ses bailleurs nationaux ou internationaux. La GCARD, conférence bisannuelle, s'inscrit comme un point culminant de ces processus de négociation et de dialogue, et devrait permettre de constater la capacité du Forum mondial de la recherche agricole (Global Forum on Agricultural Research, GFAR) à relayer la voix des agriculteurs du Sud pour qu'elle influence réellement le cadre de planification stratégique négocié entre bailleurs et consortium des centres de recherche.

Dans l'ensemble, les plus de six cents acteurs et experts réunis à Punta del Este ont confirmé que ce processus allait dans le bon sens, mais l'édifice reste cependant encore très fragile. Des pertes importantes dues à des investissements financiers hasardeux réalisés juste au début de la crise financière par l'un des centres de recherche ont poussé les bailleurs, et la Banque mondiale au premier chef, à stopper les financements au cours de l'année 2012, tant que les responsabilités et dysfonctionnements de la gouvernance du risque financier au sein du CGIAR ne seraient pas clarifiés.

Cette indispensable mise en garde, nécessaire pour pousser les centres à améliorer leur gestion financière et sa transparence, doit aussi être menée avec circonspection. C'est le sens des décisions qui ont été prises à Punta del Este pour ne pas pousser les centres de recherche les plus importants et les plus à même de lever des financements privés auprès des filières (CIMMYT et IRRI, pour les principales céréales) à quitter le processus de réforme, déséquilibrant ainsi la dynamique collective. Par ailleurs, le GFAR, organisateur de la conférence, court en permanence le risque de n'être considéré que comme une instance obnubilée par le mot d'ordre de la participation, organisant de coûteux processus délibératifs dont l'efficacité demande encore à être prouvée et mesurée. Il n'est que trop facile pour certains chercheurs, déjà fortement mobilisés dans des négociations tendues pour démontrer aux bailleurs le bien-fondé de leurs travaux, de mettre en avant que les dialogues participatifs organisés par le GFAR ne font que reproduire les grands discours exigeant un recentrage sur les préoccupations des plus pauvres, des petits agriculteurs, des femmes et des jeunes, sans produire les stratégies intermédiaires qui permettraient d'opérationnaliser ces appels très généreux et trop généraux.

Le buzz de la prospective : une bonne nouvelle ?

La GCARD de 2012 n'a pas échappé à ce syndrome, construite autour de mots clés dont le succès peut à la fois être considéré comme inquiétant ou comme porteur d'espoirs. La répétition permanente du mot « *smallholder* » par le comité d'organisation de la Conférence, invitant toutes les sessions à se conclure par une interrogation sur l'utilité pour les petits agriculteurs des principales recommandations, traduit certes le souci d'enfin faire une place suffisante aux plus pauvres des agriculteurs, que la Révolution verte a généralement ignorés, mais risque également d'en faire un mantra vidé de sens. Des trois autres mots clés de la Conférence qui ont structuré les sessions pendant les trois jours de débats

(« partenariats », « renforcement des capacités » et « prospective »), l'un d'entre eux a connu à Punta del Este le même type de succès ambigu. Le *foresight* (appellation anglaise actuelle de la « prospective ») est en effet devenu le *buzzword* de cette deuxième GCARD, deux ans après qu'une initiative portée par le groupement d'intérêt public (GIP), l'Initiative française pour la recherche agronomique internationale (IFRAI) et le Centre technique agricole ACP/UE (entre l'Union européenne et les pays des régions Afrique, Caraïbes, Pacifique) a permis de souligner l'importance d'une discussion prospective structurée pour alimenter la délibération sur les priorités de la recherche agricole internationale [HUBERT *et alii*, 2010¹]. Désignant pourtant un objet bien défini (les discours argumentés sur le futur permettant d'appuyer une décision de financement de la recherche, mais surtout les processus collectifs permettant d'élaborer et de discuter ces discours), le *foresight* a cependant littéralement inondé un flot de sessions au sein desquelles les participants restaient souvent perplexes, ne sachant pas s'ils devaient faire semblant d'être des experts en prospective, ni s'ils devaient avoir un minimum de compétences techniques en prospective pour pouvoir participer à la discussion. Il est donc à craindre que le *foresight*, malgré l'intérêt suscité et le succès de ces sessions à Punta del Este, ne soit plus considéré bientôt que comme un nouveau concept vide de sens. D'où l'importance de prendre au sérieux les processus concrets et opérationnels qui tentent de faire de la prospective le levier par lequel une discussion participative mondiale sur la recherche agricole pour le développement pourrait influencer la programmation financière concrète des centres du CGIAR.

Discuter les promesses d'avenir des biotechnologies

Derrière le succès de communication du *Foresight* se profilent en effet des conflits et des luttes d'influence tout à fait concrets.

L'Independent Science and Partnership Council (ISPC), comité permanent d'experts issu d'étapes précédentes de la réforme et chargé d'émettre des recommandations pour améliorer la qualité, la pertinence et l'impact des recherches du CGIAR, cherche à se définir comme l'instance de prospective en amont du *Strategy and Results Framework* ; mais il ne procéderait que du caractère plus ou moins visionnaire des quelques membres du panel, certes experts internationaux reconnus. Autre initiative notable, l'Institut de recherche sur les politiques alimentaires (International Food Policy Research Institute, IFPRI), le centre de recherches en économie du CGIAR, cherche à faire utiliser son modèle IMPACT de simulation des marchés agricoles mondiaux pour évaluer *ex ante* le taux de retour sur investissements des financements de telle ou telle recherche au sein du CGIAR².

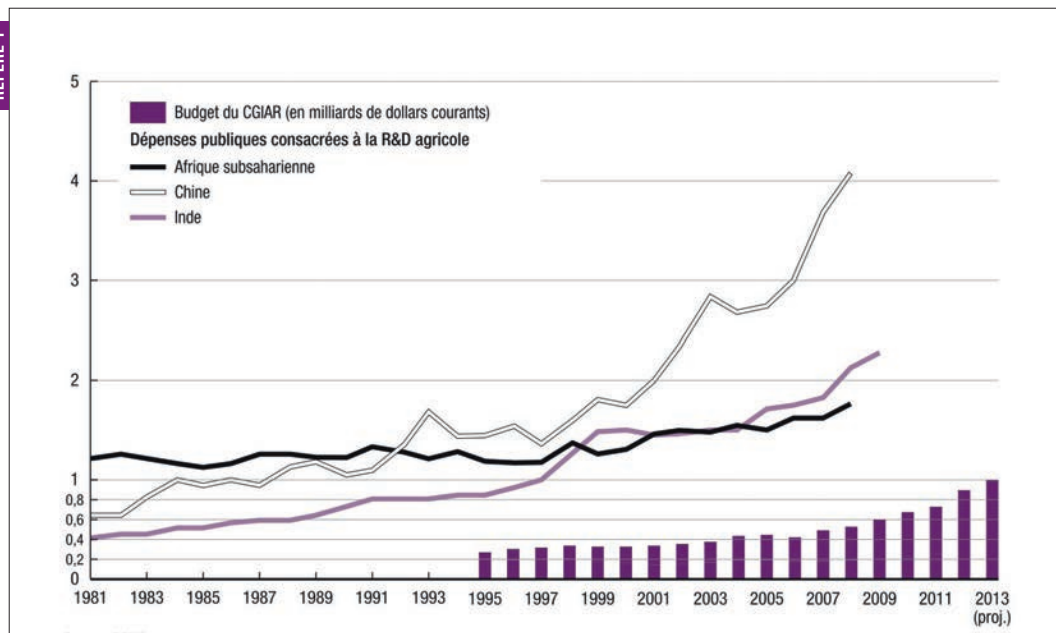
Dans une optique louable d'engager un dialogue avec les chercheurs en biotechnologies sur le réalisme des promesses qu'ils formulent en matière d'efficacité future des technologies qu'ils souhaitent développer, ce projet vise à combiner une discussion contradictoire sur le réalisme des travaux proposés, avec une modélisation intégrée du changement climatique et des transformations sur les marchés agricoles pour tester si telle ou telle amélioration d'une variété végétale ou d'une race animale pourra réellement produire des bénéfices sociaux et économiques (réduction de la pauvreté et de la malnutrition par exemple) aux horizons de long terme envisagés (d'ici trente à quarante ans). S'il devrait permettre d'améliorer la réflexion critique sur les bénéfices espérés des recherches en biotechnologies, ce projet est cependant hautement problématique lorsqu'il ambitionne d'être l'outil systématique d'évaluation *ex ante* mis à disposition des bailleurs de la recherche pour choisir sur quelles innovations diriger leurs financements (par exemple, la

1. HUBERT B., BROSSIER J., CARON C., FABRE P., DE HAEN H., LABBOUZ B., PETIT M. et TREYER S., 2010, "Forward thinking in agriculture and food", *Perspective*, n° 6, Cirad, 4 pages.

2. Global Futures Project : il s'agit pour l'instant d'un projet de recherche de l'IFPRI, qui vise depuis plusieurs années à obtenir le statut de métaprogramme transversal du CGIAR ou CRP (CGIAR Research Programme). Consultable sur : www.globalfuturesproject.org

Financer la recherche agricole pour le développement

REPÈRE 1



La recherche publique agricole pour le développement n'est plus seulement le fait aujourd'hui des pays développés : les pays du Sud, et notamment les grands émergents, investissent fortement dans la recherche agricole. La Chine, le Brésil et l'Inde ont constitué de très solides systèmes nationaux de recherche agricole. Ils atteignent déjà à eux seuls des niveaux équivalents au budget qu'espère atteindre le CGIAR en 2013.

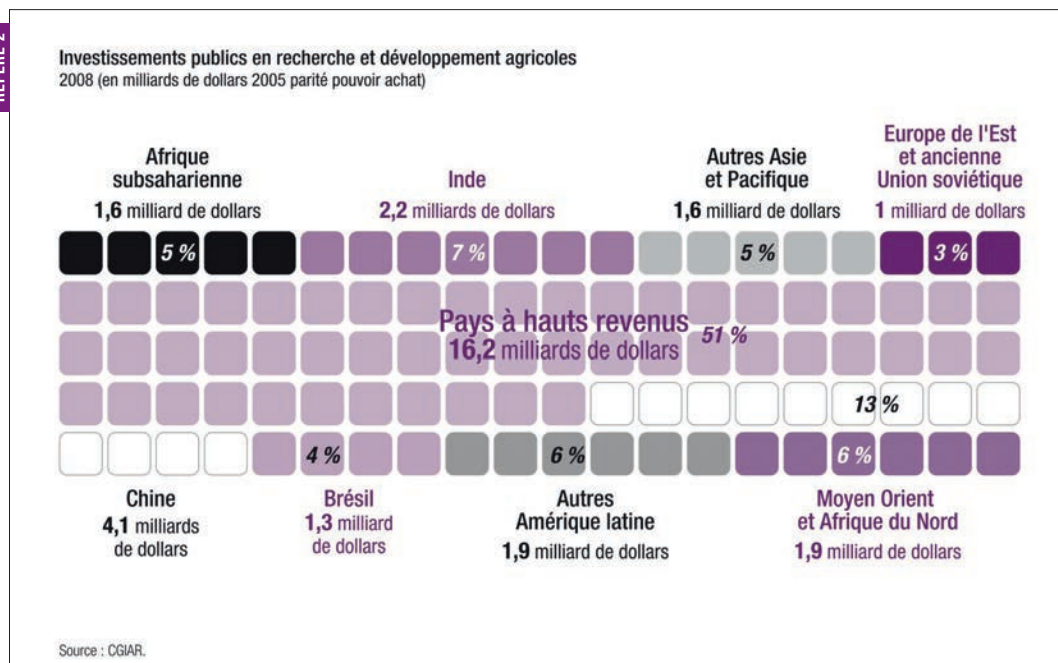
fondation Bill et Melinda Gates, récent mais très important bailleur des centres du CGIAR, et particulièrement sensible aux réflexions en termes d'impact et de taux de retour). En effet, depuis 2010, le projet n'a effectué aucune amélioration méthodologique majeure pour permettre de couvrir équitablement la gamme très hétérogène des types d'innovations potentiellement utiles pour le développement agricole, en dépit des réserves présentées par les concepteurs du projet eux-mêmes, qui reconnaissent leur incapacité à représenter d'autres innovations que celles qui concernent l'amélioration des organismes végétaux ou animaux (ainsi que, tout au mieux, la réduction des pertes en irrigation), laissant ainsi de côté des pans majeurs de la recherche du CGIAR, et en particulier des innovations organisationnelles ou dans les pratiques agricoles promues par les organisations paysannes.

La prospective pour influencer la recherche

Face à ce projet qui pourrait très bien avoir les faveurs de financeurs soucieux de disposer d'une évaluation quantitative *ex ante*, mais qui risque de mettre en danger l'existence de certaines trajectoires d'innovation pourtant cruciales (en agroécologie, par exemple), une autre initiative, soutenue par le GFAR et lancée à la GCARD 2010 dans le cadre du Global Foresight Hub, cherche à éviter que la décision de programmation de la recherche ne repose que sur une seule étude prospective. En effet, aussi sophistiquée que soit une telle étude, les innombrables incertitudes que recèle l'avenir nécessitent la mise en place d'un forum prospectif, confrontant la plus grande diversité possible des scénarios et des prospectives existantes, comme le recommandait par exemple dès 1964 Bertrand de Jouvenel dans son ouvrage fondateur de la prospective, *L'art de la conjecture*.

La recherche agronomique, enfin la priorité des pays du Sud ?

REPÈRE 2



Les pays développés représentent plus de la moitié des investissements publics dans la recherche agricole à l'échelle mondiale. Même si les montants sont encore bien faibles, les budgets sont également en forte croissance dans beaucoup de pays du Sud. En Afrique subsaharienne, après une période de décroissance pendant les années 1990, ces investissements ont à nouveau crû dans les années 2000. Cette croissance reste un fort enjeu pour éviter que ces pays ne soient entièrement dépendants de systèmes de recherche extérieurs, même si les centres du CGIAR sont censés avoir pour objectif de développer des recherches avant tout utiles à ces pays.

Dans la lignée des travaux initiés par le GIP IFRAI et le CTA ACP/UE en préparation de la GCARD 2010, un forum rassemblant plus d'une vingtaine d'équipes produisant des études prospectives sur l'avenir des agricultures du monde a préparé la GCARD 2012 en croisant une diversité d'approches : qualitatives et quantitatives, scénarios en sciences sociales et projections économiques, approches expertes ou participatives, études globales, régionales ou nationales, etc. Les chercheurs des différents centres du CGIAR qui produisent des scénarios prospectifs (par exemple les participants au métaprogramme Climate Change, Agriculture and Food Security) constituent une part notable de la communauté de prospectivistes ainsi réunie, sans en faire la majorité, et le projet Global Futures devrait trouver dans cette enceinte les conditions d'une

amélioration méthodologique. Outre ce rôle de pluralisation et de discussion critique sur les prospectives qui ambitionnent d'influencer la programmation de la recherche agricole internationale, cette « Forward Thinking Platform » est aussi productrice de contenu au service de cette programmation scientifique. Elle a en effet organisé une discussion pluraliste entre producteurs de prospectives, qui, sans se substituer aux démarches participatives, permet cependant de prendre davantage en compte une diversité de visions du monde et de perspectives que ce que se propose de faire l'ISPC.

Même s'il faudrait évidemment assurer encore davantage la diversité des acteurs associés à la production de ces prospectives, ce que cherche à faire par exemple l'Académie de prospective africaine au sein

du Forum africain sur la recherche agricole. Concrètement, la Forward Thinking Platform a livré aux concepteurs du *Strategy and Results Framework* un ensemble de questions pour la recherche à partir des convergences mais aussi des divergences entre les différentes études prospectives considérées, qu'il paraît essentiel de prendre en compte pour assurer la pertinence de la recherche du CGIAR face aux transformations majeures du monde, tout en tenant compte d'un certain nombre d'implicites ou de tabous qu'il conviendrait de lever dans les discussions sur la sécurité alimentaire. Ces recommandations ont été organisées selon trois axes.

Quelles pourront être les transformations des structures des exploitations agricoles et leurs recombinaisons à des échelles paysagères et territoriales ? En effet, les exploitations agricoles de demain seront probablement très différentes de celles d'aujourd'hui. Pourtant, la plupart des politiques et des recherches sont orientées autour de modèles, descriptifs ou normatifs, de l'agriculture familiale, paysanne ou de l'agrobusiness.

Quels seront les processus de changements d'usage des sols à l'avenir, et comment saisir ensemble les dynamiques mondiales (par exemple liées aux échanges internationaux de biens alimentaires) et les processus sociaux

locaux, dont les déterminants sont pourtant particulièrement hétérogènes ?

Comment les changements des modes de consommation et de transformation dans l'aval des filières agroalimentaires pourront-ils influencer les changements dans les systèmes agricoles vers davantage de durabilité ?

Chacun de ces axes a suscité l'intérêt des participants à la GCARD, et le détail des questions de recherche soulevées a réussi à mobiliser plusieurs membres du Consortium Board du CGIAR pour qu'ils en fassent une des références par rapport auxquelles réévaluer le *Strategy and Results Framework* au cours de 2013. L'essai reste cependant à transformer et il faudra encore que tous les acteurs (ONG, organismes de recherche, bailleurs, gouvernements, etc.) des différentes dimensions de ce dialogue international sur la recherche agricole pour le développement (participation des représentants des agriculteurs, amélioration de la redevabilité des chercheurs face aux bailleurs) maintiennent les équilibres fragiles de Punta del Este pour que le processus de réforme ne bascule pas, dans ces périodes de crise et de faible disponibilité de l'argent public, dans une logique de fermeture radicale des axes de recherche qui n'auraient pas su prouver à temps, grâce à des études prospectives, leur intérêt économique. ■



Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable

DOSSIER 2013

Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable

Raphaël JOZAN, Agence française de développement, France

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

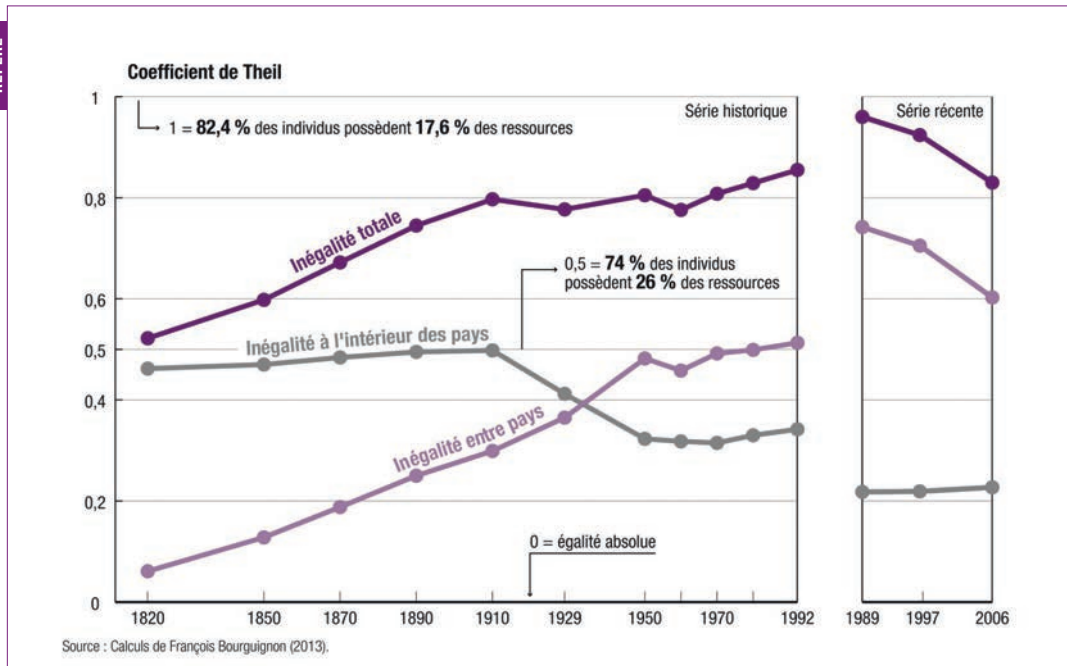
Les inégalités dans le monde, où en est-on ?

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

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

L'évolution de l'inégalité mondiale sur deux siècles

REPERE



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

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

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

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

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

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

Inégalité et insoutenabilité des trajectoires de développement

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

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

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

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

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

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

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

Inégalités et développement, changements de paradigme

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

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

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

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

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

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

La réduction des inégalités, retour sur les expériences nationales

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

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

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

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

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

Réduire les inégalités : une innovation sociale et politique

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

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

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

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

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

La mesure, plateforme de collaboration entre acteurs

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

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

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

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

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

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

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

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

Les défis politiques de la réduction des inégalités

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

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

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

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

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

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

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

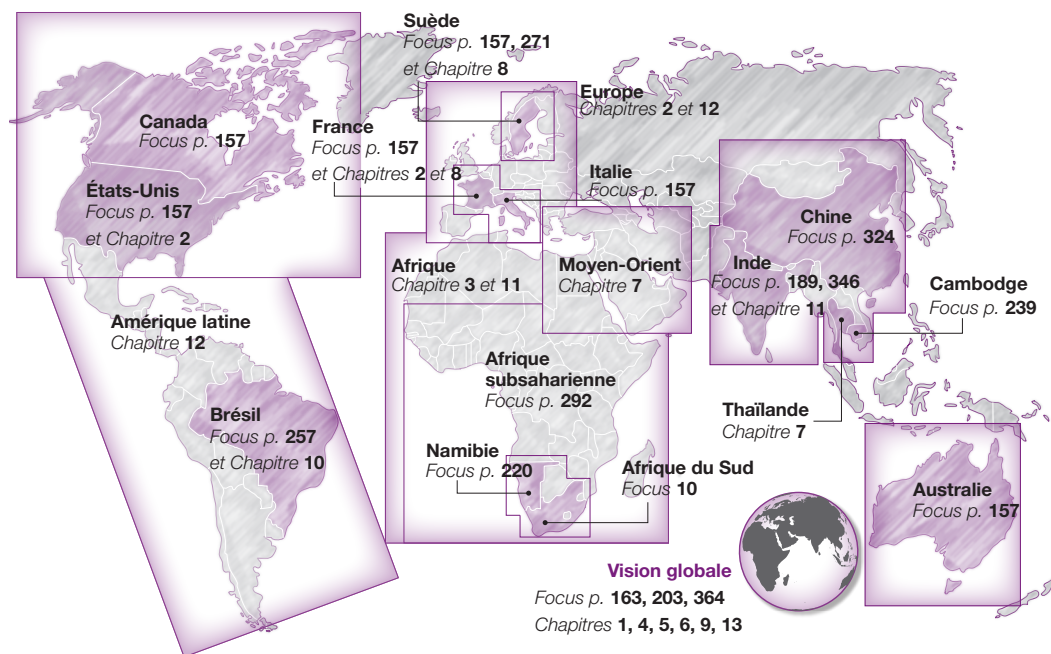
Les ODD empruntent aux OMD tout en se distinguant de ceux-ci sous des aspects importants. Comme les OMD, les ODD doivent être simples dans leur énoncé et mesurables – et atteignables, sans quoi à quoi bon les désigner ? L'idée sous-jacente est pourtant différente. Les OMD répondaient à l'obligation de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

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

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

Pays et régions couverts par ce dossier

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



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

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

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

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

Chapitre 1

Inégalités : l'importance de la perspective historique

Pedro RAMOS PINTO, université de Manchester, Royaume-Uni

La reconnaissance des problèmes posés par l'inégale répartition des richesses et la recherche de ses causes constitue une entreprise plus aisée que l'identification des remèdes à l'inégalité. Celle-ci exige notamment de comprendre comment les différentes manières de concevoir les inégalités au sein des sociétés sont intégrées dans les rapports sociaux et, ainsi, généralisées et persistantes. Une perspective historique met en évidence la stabilité des critères à l'aune desquels les individus ou les groupes sont reconnus inégaux, mais signale aussi les opportunités d'évolution de ces critères et de transformation des sociétés.

Les échelles des inégalités

L'inégalité est un problème qui a longtemps été au cœur du développement, dont l'objectif reste de réduire les écarts entre le monde « en développement » et le monde « développé ». Ces dernières années, cependant, l'évolution des manifestations des inégalités partout dans le monde a attiré notre attention sur les différences de revenus, d'opportunités et de perspectives de vie au sein des nations [BOURGUIGNON, 2012]. Cette transformation de la stratification a des implications sur la durabilité du développement en termes humains et environnementaux. Notre réflexion doit aller au-delà des structures économiques et prendre en compte le rôle des facteurs sociaux et des trajectoires historiques. Après une longue période de recul des inégalités de revenus dans les pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, ces régions ont vu ces dernières décennies une

augmentation de l'écart entre les pauvres et les riches. Alors que les nations riches devenaient plus inégales, de nouvelles études et sources de données montraient que les inégalités s'accompagnaient de nombreuses autres différences dans d'autres aspects de la qualité de vie : les pays les plus inégaux sont souvent caractérisés par des niveaux de santé inférieurs, une espérance de vie moindre et une plus forte criminalité, notamment, que les pays plus égalitaires [WILKINSON et PICKETT, 2009].

Ce regain d'intérêt pour les questions de répartition dans les pays riches a eu pour effet de replacer le sujet des inégalités du développement mondial au premier plan des débats politiques. Depuis le début de l'ère « développementaliste » qui a suivi l'éclatement des empires dans la seconde moitié du xx^e siècle, les modes de pensée dominants dans les domaines de l'économie et du développement ont considéré les inégalités

comme un effet secondaire, certes déplorable, mais finalement transitoire, de la maturation économique. S'appuyant sur l'expérience historique des premiers pays industrialisés, l'économiste Simon Kuznets a suggéré que les inégalités accompagnaient le développement économique suivant une courbe en cloche : il fallait donc s'attendre à ce qu'elles augmentent tant que les principaux secteurs économiques dans chaque pays devanceraient les modes traditionnels de production, creusant l'écart entre les revenus issus par exemple de l'agriculture familiale et ceux des travailleurs qualifiés et des investisseurs dans la production industrielle moderne. Cette tendance, extrapolée à partir de l'histoire des États-Unis et de la Grande-Bretagne du xviii^e au début du xx^e siècle, suggérait une fin heureuse : l'urbanisation, la modernisation, la diffusion industrielle et la pression politique exercée par une main-d'œuvre salariée croissante conduiraient à la création de systèmes de protection sociale et à des politiques de redistribution qui permettraient d'atteindre un plateau de richesses pour tous, complétant la seconde moitié de la courbe en cloche de Kuznets. La vision économique de Kuznets de la modernisation comme ultime facteur d'égalisation avait son équivalent en science politique et en sociologie dans le travail tout aussi influent de T.H. Marshall sur l'évolution de la citoyenneté, qui considérait que l'évolution des systèmes de droits civiques, politiques et sociaux des sociétés finirait par produire des institutions d'égalisation ne différant pas des États-providence créés dans l'Europe d'après-guerre [KUZNETS, 1955 ; MARSHALL, 1955]. Avec le temps, les hypothèses de Kuznets et de Marshall sont devenues des certitudes solides pour les experts en développement, et la montée des inégalités dans les pays industrialisés n'était non seulement pas un sujet de préoccupation, mais pouvait même être considérée comme un signe que le pays était sur le « droit » chemin.

L'inégalité dans le temps

La réalité des trajectoires d'inégalité dans une perspective longitudinale et internationale est difficile à saisir, quoique les récents progrès en

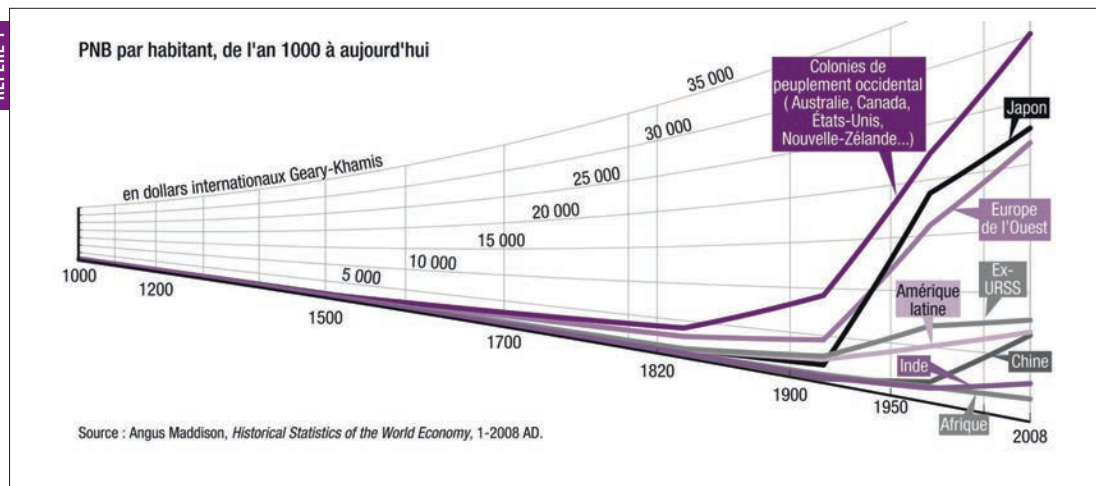
matière de collecte de données et de normalisation permettent des comparaisons maintenant plus solides. Or celles-ci ne permettent pas de soutenir l'hypothèse de Kuznets. Comme le notent Ferreira et Rosanvallon dans leur recherche, la croissance économique semble autant susceptible de réduire les inégalités que de les augmenter [FERREIRA et ROSANVALLON, 2009]. C'est clairement le cas dans de nombreux pays aux revenus élevés où, malgré une croissance économique soutenue (au moins jusqu'à la crise financière de 2008), les inégalités ont recommencé à augmenter depuis la fin des années 1970.

Dans une perspective plus large, une approche mondiale révèle un panorama contrasté et complexe qui ne peut s'expliquer par un seul facteur, et qu'il est même difficile de décrire simplement – il n'y a pas une, mais plusieurs tendances distinctes dans les niveaux d'inégalités entre et au sein des pays. Historiquement, l'évolution des inégalités la plus visible et la mieux connue est ce qu'on a appelé « la grande divergence » : aux alentours de l'an 1500, les écarts de richesse et de niveaux de vie entre les différentes parties du monde n'étaient pas extrêmes (repère 1). Alors que les différences de statut, de pouvoir et de richesse étaient importantes entre les aristocrates et la masse de la population, elles ne variaient pas beaucoup entre les régions les plus fertiles et peuplées du monde : à cette époque, les moyens de subsistance d'un paysan chinois sous la dynastie Ming n'étaient pas très différents de ceux d'un paysan vivant sous l'empereur Charles V en Europe.

Entre cette date et la fin du xx^e siècle, l'Europe occidentale a multiplié sa capacité économique à un rythme beaucoup plus rapide que le reste du monde. Avec le temps, d'autres régions, notamment les territoires coloniaux d'Amérique du Nord et d'Océanie, mais aussi des poches de productivité industrielle comme le Japon, ont rejoint ce qui est devenu un puissant club de nations riches. La disparité des richesses et des niveaux de vie entre « l'Occident et le reste » est devenue particulièrement marquée depuis le milieu du xix^e siècle, créant un club de nations très riches où vit

Une divergence récente des niveaux de revenus

REPÈRE 1



Jusqu'en 1500, on estime que les revenus étaient relativement équivalents dans toutes les régions du monde. Depuis le milieu du XIX^e siècle, le lieu où l'on vit prédit plus sûrement le niveau de vie moyen que la position sociale au sein d'une société donnée.

une petite fraction de la population mondiale [MADDISON, 2006]. En raison de ce découplage du sort des différentes régions du monde, les inégalités, considérées dans une perspective mondiale (en prenant comme unité chaque individu dans le monde entier), ne résultent plus principalement de la position de chaque individu sur l'échelle des revenus dans son propre pays, mais de l'endroit où chaque personne est née ou a réussi à se déplacer, dans le cas des migrants [MILANOVIC, 2010]. Milanovic a calculé que la grande divergence des revenus nationaux entre les pays industrialisés et ceux du Sud étirait les inégalités entre les revenus individuels, avec un quasi-doublement du coefficient de Gini mondial entre 1820 et 2002 [MILANOVIC, 2009¹].

L'histoire et la grande divergence

Quelles sont les causes historiques de ce qu'on a appelé la « grande divergence » ? C'est un problème fondamental des sciences sociales et de l'économie occidentale. Si ce chapitre ne permet pas de présenter une étude détaillée

des résultats de la recherche en histoire économique, il est possible d'esquisser le contour de ces débats. Les premières mentions des transformations qui ont conduit à la domination mondiale de l'Occident ont concerné les spécificités des sociétés européennes censées promouvoir la croissance économique, par opposition aux supposés obstacles des économies de l'Est et du Sud. Alors que certains suivaient Marx en soulignant l'importance des révolutions bourgeoises pour initier un mode de production capitaliste, par opposition à la résilience supposée des systèmes féodaux, les adeptes de Max Weber suggéraient que les institutions européennes juridiques, culturelles et idéologiques (comme l'« éthique protestante du travail ») étaient des facteurs endogènes favorisant un essor économique. Tout en étudiant les différents facteurs pouvant être mis en cause, ces études classiques de la croissance économique européenne partageaient une perspective opposant une supposée pertinence politique et sociale européenne en termes de croissance économique à une vision orientaliste, souvent mal informée, des sociétés non européennes considérées comme fermées, arriérées et économiquement stagnantes, dans une vision qui marquait (et souvent imprègne

1. Voir MILANOVIC [2009], tableau 2, qui montre un coefficient de Gini mondial de 43 en 1820, et de 70,7 en 2002. Selon l'indice de Theil, l'évolution est de 58 en 1820 à 104,8 en 2002.

encore) l'attitude des décideurs occidentaux vis-à-vis des sociétés non occidentales [ESCOBAR, 2012 (1995)].

Au fil du temps, le débat a évolué pour inclure d'autres facteurs, allant du rôle de l'impérialisme et du colonialisme occidental dans le renforcement de la domination économique et la limitation du développement dans les autres régions [WALLERSTEIN, 1974] – une hypothèse qui nourrit toujours d'intenses débats – à la recherche actuelle qui relativise le « décollage » occidental, soulignant le fait qu'au moins jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, sinon plus tard, de nombreuses régions non européennes disposaient d'un environnement commercial et institutionnel non moins favorable à l'investissement que l'Europe [BIN WONG, 1997 ; POMMERANZ, 2000]. Tout comme la théorie de Kuznets a été contestée par des recherches récentes, de nouvelles perspectives sur la « grande divergence » montrent que la voie occidentale de la croissance économique, ainsi que les conditions et les percées technologiques qui l'ont rendue possible, est plus fortuite et moins généralisable qu'on ne le pensait. De même, la récente croissance économique des nations dont le développement semblait encore stagnant au milieu du XX^e siècle montre que, historiquement, les fondements institutionnels du développement sont plus variés qu'il n'apparaît dans les comptes rendus euro-centriques². Le problème, comme le souligne l'historien de l'économie indien Tirthankar Roy, est que les théories qui cherchent à expliquer les raisons de la pauvreté du « Tiers Monde » deviennent inutiles une fois que des parties importantes de celui-ci commencent à devenir plus riches [ROY, 2012].

Les limites de la convergence

Au cours des deux dernières décennies, la croissance économique dans ce qu'on a appelé les « puissances montantes » de l'économie mondiale, menées par la Chine, l'Inde et le Brésil, a été spectaculaire. Fait remarquable, il semble y avoir un renversement de la tendance

séculaire de la « grande divergence » entre les pays riches, occidentaux pour la plupart, et les autres pays du monde, ainsi qu'une évolution vers une nouvelle ère de convergence des niveaux de richesse nationale, et donc une réduction des inégalités entre les pays. De manière significative, cela s'est également accompagné d'importantes réductions de la pauvreté absolue et d'améliorations du niveau de vie, mesuré par l'indice de développement humain.

Cependant, alors qu'on parle beaucoup de la remise en question de la domination économique occidentale en raison de la croissance à deux chiffres continue de certains pays aux revenus intermédiaires, il convient de rester prudent. Les écarts de revenu et de pouvoir par rapport aux pays les plus riches sont encore importants et devraient le rester pendant un certain temps : l'ampleur des économies des pays riches est telle que pour simplement suivre le rythme de modestes taux de croissance des pays riches et tenir la distance, les économies émergentes doivent atteindre des taux de croissance qui sont très difficiles à maintenir [MILANOVIC, 2010: 103]. En outre, rien ne garantit que cette tendance se poursuivra – d'autant que les conséquences de la crise financière actuelle se propagent des pays développés vers le monde en développement, et que des incertitudes demeurent sur l'identité des grands perdants de la réorganisation économique mondiale. La durabilité de la croissance enregistrée par de nombreux pays émergents dans ces nouvelles conditions économiques, en particulier à la suite du ralentissement de la consommation dans les pays riches, est une question cruciale.

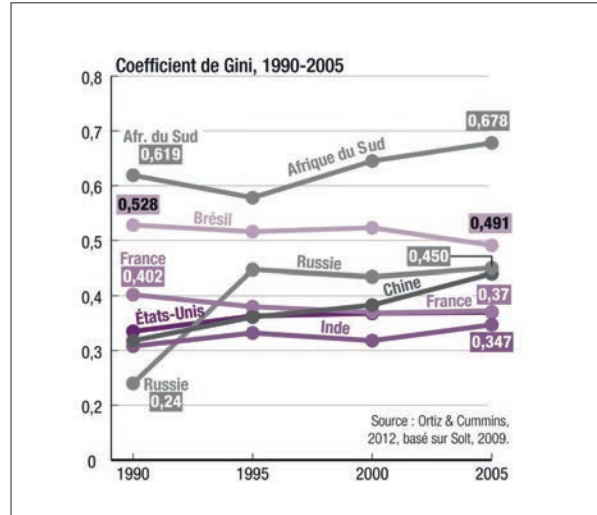
La durabilité est aussi un enjeu pertinent si nous considérons une deuxième tendance, de plus en plus perceptible, de l'inégalité. L'inégalité *entre les individus* (considérée à la fois mondialement et au sein des pays), par opposition à l'inégalité entre les nations, augmente. Comme dans les pays riches, l'inégalité croît (et rapidement) au sein des économies les plus performantes qui sont le moteur de la convergence entre l'Occident et le reste du monde. Il apparaît de plus en plus clairement

2. Pour un compte rendu des débats sur la « grande divergence » au cours des dernières décennies, voir O'BRIEN [2010].

que la convergence des revenus nationaux ne s'est pas traduite par une mise à niveau des revenus de la population mondiale, pris dans leur ensemble. En bref, les produits de la croissance ne sont pas équitablement répartis et deux des principales économies émergentes – l'Inde, mais surtout la Chine – ont connu des hausses significatives des inégalités, même si les niveaux traditionnellement extrêmes d'inégalités du Brésil ont légèrement diminué.

D'après Clark, l'Afrique est le seul continent où les revenus du quart le plus pauvre de la population ont augmenté plus vite que ceux du quart le plus riche durant les vingt dernières années. Ailleurs, et en particulier en Asie et en Europe de l'Est, les revenus du quartile supérieur ont augmenté beaucoup plus rapidement que ceux du quartile inférieur – même là où les revenus absolus des plus pauvres ont augmenté le plus fortement. Une grande partie de la baisse (pondérée selon la population) des inégalités entre les pays est la conséquence du taux de croissance de la Chine (en raison de sa forte part dans la population mondiale), et il en est de même de la hausse des inégalités au sein des pays, mesurée au niveau mondial : la croissance des revenus du quartile supérieur de la population chinoise a été en effet beaucoup plus rapide que celle des revenus des plus pauvres. Il en résulte une inégalité croissante au sein des pays, les plus riches se taillant la part du lion dans la hausse globale des revenus, notamment au détriment des plus pauvres. Ce constat interpelle de plus en plus la communauté du développement. Il est par ailleurs de plus en plus évident que les inégalités – et pas seulement la pauvreté absolue – ont des conséquences sociales dans les pays aux revenus faibles et moyens, comme dans les pays riches. Un écart croissant entre riches et pauvres peut entraîner d'importantes externalités négatives : d'une part, la conséquence d'une polarisation croissante de la richesse dans la société est qu'il est plus difficile pour les pauvres de combler le fossé qui les sépare d'un niveau de vie médian, et donc de participer pleinement à la société [FERREIRA et RAVALLION, 2008]. L'inégalité des revenus peut d'autre part avoir des effets majeurs sur la façon

Le creusement des inégalités nationales



Le rattrapage en cours des revenus occidentaux par les pays émergents ne se traduit pas par un enrichissement uniforme de leurs populations. Les inégalités persistent, voire croissent, avec l'augmentation du niveau de vie générale en Afrique du Sud, en Russie ou en Chine.

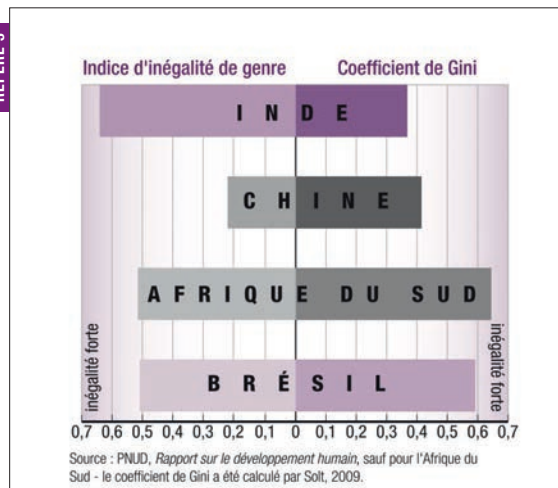
dont le développement affecte d'autres aspects importants du fonctionnement humain, en particulier la santé : dans leurs enquêtes sur l'interaction entre le PIB, les inégalités et un ensemble de problèmes sanitaires dans les pays d'Amérique latine entre 1960 et 2007, Biggs et ses collègues ont constaté qu'être plus riche signifiait en effet être en meilleure santé, mais dans des proportions qui dépendaient de la façon dont l'augmentation des richesses était répartie [BIGGS *et alii*, 2010]. D'autres études ont montré que les faibles rémunérations relatives du travail pouvaient affecter sa productivité ; par ailleurs, et c'est peut-être le plus important, une concentration de la richesse renforce la capacité des élites à s'emparer du pouvoir et à s'engager dans la recherche de rentes au détriment des autres secteurs de la société.

Les causes et les contextes de l'inégalité

Ayant pris conscience de l'importance des inégalités *per se* pour le développement humain, la communauté du développement se retrouve face à un nouveau défi :

Les inégalités inégalités faites aux femmes

REPÈRE 3



Les inégalités subies par les femmes dans le monde ne dépendent pas seulement du niveau de vie global du pays dans lequel elles vivent. Les règles de répartition des biens répondent en effet à des principes bien plus complexes que la seule rareté.

comprendre et traiter les inégalités au sein des pays. Mais il est plus facile de reconnaître le problème que d'en comprendre les causes. Dans les milieux de l'économie et du développement, les causes des inégalités ont été étudiées principalement en termes de position relative des pays sur le marché mondial (l'effet de la mondialisation) ou d'évolution technologique touchant ou non les marchés du travail (le rôle des réserves de capital humain). Ces facteurs sont, sans aucun doute, utiles pour élaborer des hypothèses *prima facie* sur les causes des inégalités de revenus au sein et entre les nations. Ils présentent cependant des limites pour prendre en compte une gamme plus diversifiée d'inégalités vécues (sexe, ethnie, âge, etc.) ou encore la façon dont les individus et les groupes se retrouvent dans des positions différenciées face aux marchés, à la politique et à la société. En prenant simplement en compte deux dimensions des inégalités, le sexe et le revenu, le repère 3 montre à quel point les inégalités peuvent être diverses, même pour un nombre limité d'exemples. Alors que le coefficient de Gini

sur la gauche représente le degré d'inégalité des revenus entre les individus ou les ménages (les méthodes d'évaluation différent) indépendamment du sexe, l'indice d'inégalité de genre sur la droite mesure les différences entre les hommes et les femmes à travers une série d'indicateurs, notamment l'accès au marché du travail, à la santé, à l'éducation et à la représentation politique. Malgré des niveaux d'inégalité similaires, la Chine et l'Inde révèlent des tendances nettement distinctes d'inégalité entre les sexes, les femmes bénéficiant d'une plus grande parité avec les hommes en Chine. Même l'Afrique du Sud et le Brésil, où les disparités de revenus sont parmi les plus élevées au monde, présentent des écarts d'inégalité inférieurs entre les hommes et les femmes [UNDP, 2011].

J'ai choisi ces quatre pays pour illustrer ce point car ils sont souvent regroupés sous le nom de « puissances montantes » de l'économie mondiale et traités de façon uniforme, en dépit de leurs différences politiques, sociales et économiques majeures. Qu'est-ce donc qui nous rend si aveugles à la diversité des expériences et des causes des inégalités ? Ces limitations résultent dans une large mesure de la façon dont les inégalités sont le plus souvent considérées. Comme le sociologue indien André Beteille l'a souligné, l'étude des inégalités est généralement abordée à partir d'une des deux perspectives suivantes : celle de la répartition et celle des relations [BETTEILLE, 2003]. La première concerne la façon dont les qualités ou les biens recherchés (terrains, connaissance, capital) sont répartis au sein de la population, tandis que la seconde étudie les échanges sociaux entre individus et groupes pour expliquer les inégalités. Une prise en compte de la répartition est essentielle, notamment pour identifier quelles ressources deviennent le pivot des différents systèmes d'inégalités. Vu sous cet angle, on peut par exemple montrer que les ressources essentielles dans la différenciation économique étaient la possession d'esclaves dans l'Antiquité, puis la propriété foncière, l'accès au capital mobile et, plus récemment, la connaissance et l'information.

Néanmoins, les considérations de répartition ne peuvent nous dire : (a) comment les individus obtiennent un accès différencié à ces ressources ; (b) comment et pourquoi la valeur des ressources évolue avec le temps et les contextes sociaux ; et (c) comment les groupes et les sociétés gèrent, entretiennent et transforment les systèmes qui allouent ces ressources. Ces questions doivent être abordées d'une manière essentiellement relationnelle et historique : en étudiant le contexte dans lequel les individus interagissent, échangent, coopèrent et rivalisent. Ces contextes sont influencés et conditionnés par l'histoire dans la mesure où les relations, les façons de voir le monde et les concepts utilisés par les individus et les groupes dans ces interactions se sont construits et ont évolué au fil du temps. Dans ce qui suit, je donne un aperçu schématique de la façon dont une approche sociologique des inégalités placée dans son contexte peut aider à répondre à ces questions, avant de considérer plus particulièrement la façon dont une perspective historique, ou une sensibilité au rôle de l'histoire dans l'évolution des inégalités, peut nous aider à favoriser le développement durable.

De la mesure à l'explication

L'exemple du rôle du capital humain dans la détermination des inégalités illustre la différence entre les prises en compte des inégalités en termes de répartition ou de relations mentionnées ci-dessus. Dans les pays riches ou en développement, des études ont démontré que, dans la dernière phase de la mondialisation, les personnes ayant accès à des types particuliers de connaissances (par exemple des compétences élevées en informatique) avaient vu leurs revenus augmenter rapidement, tandis que les travailleurs moins qualifiés voyaient leurs revenus stagner ou même baisser en termes réels. Si cet élément est important pour identifier les ressources devenues essentielles pour différencier les travailleurs, il ne contribue guère à éclairer sur les causes profondes des inégalités, dans la mesure où il laisse sans réponse deux questions centrales.

Tout d'abord, *quels sont les critères d'accès des individus à l'éducation qui leur donnera ces compétences ?* Pour répondre à cette question, il faut étudier les conditions d'accès à un ensemble beaucoup plus large de processus sociaux : tous les membres de la société ont-ils accès aux mêmes opportunités en matière d'éducation, sans distinction de race, de classe, de sexe ou de religion, ou existe-t-il des obstacles explicites et implicites de différenciation ? Toutes les sociétés disposent de systèmes qui gèrent l'allocation des ressources et leurs conditions d'accès : les institutions, de manière générale, influencent aussi la forme des inégalités. Les systèmes politiques influent sur les niveaux d'imposition et de redistribution, mais aussi sur les investissements en biens d'éducation ou de santé, notamment [ESPING-ANDERSEN, 1990]. Les systèmes juridiques influent sur la propriété des biens, comme la terre ou la propriété intellectuelle, ou contrôlent l'application des droits en termes d'égalité et de ressources. Enfin, les systèmes sociaux, notamment les attitudes sociales, la religion et les croyances relatives aux statuts, ainsi que la façon dont les sociétés s'y conforment, sont particulièrement importants pour déterminer la valeur sociale des rôles et des compétences, et la façon dont elle s'inscrit dans les institutions politiques et juridiques.

Deuxièmement, *comment et pourquoi des qualités et atouts spécifiques sont-ils plus valorisés que d'autres ?* À première vue, la valeur des différents types de capital humain (par exemple, les connaissances techniques et de gestion) peut sembler déterminée par le mécanisme économique de base de l'offre et de la demande. Mais plus on se penche sur cette question, plus la relation devient compliquée. Prenez, par exemple, les débats actuels sur la rémunération des dirigeants dans les pays riches, une question qui est étroitement liée à la part croissante du revenu national perçue par ce qu'on appelle les 1 %, et donc la forme des inégalités dans ces pays. Dans quelle mesure ces récompenses immensément inégales reflètent-elles la « valeur » sous-jacente ou la performance des cadres supérieurs, par rapport à des rôles tels que

l'enseignement, le travail domestique ou l'emploi industriel peu qualifié mais à haut risque ?

L'étude des inégalités sous une forme relationnelle souligne que les inégalités de revenus et d'éducation ne sont qu'une facette de la différence et des hiérarchies dans la société. L'accent mis sur les revenus peut sembler pertinent dans les sociétés post-industrielles contemporaines de plus en plus marchandisées, mais en réalité les inégalités vécues ne sont pas uniquement, ni peut-être même principalement, liées au revenu. Les inégalités s'expriment en termes de niveaux d'éducation et d'accès à l'enseignement, de santé et de bien-être, de droits et de libertés. Comme le souligne Amartya Sen, l'inégalité est un concept multidimensionnel qui dépend en grande partie du domaine dont on évalue la répartition : droits, ressources, talents, caractéristiques ou, finalement, capacités et opportunités sociales [SEN, 1992].

Les inégalités catégorielles

Si les inégalités sont multidimensionnelles, est-il possible d'évaluer la façon dont elles sont créées, reproduites et transformées et peut-on utiliser ces résultats comme outil en faveur du développement ? Des approches interdisciplinaires récentes en sciences humaines proposent une voie à suivre en suggérant des façons d'intégrer le rôle des institutions, de la culture et des normes sociales pour façonner les inégalités et leur reproduction, en aidant à comprendre leur diversité et leur caractère changeant. Les contributions de ces disciplines suggèrent que le dénominateur commun de la production d'inégalités ne réside pas principalement dans les ressources disponibles des individus (sous forme de capital physique, cognitif et social) ou leurs opportunités, mais dans les relations sociales qui conditionnent leur accès à ces ressources et opportunités. Une nouvelle approche pour comprendre les inégalités met l'accent sur le classement des individus en groupes sociaux ; la façon dont ces catégories sont porteuses de normes qui régulent le droit aux ressources et aux positions, générant des inégalités en termes de statuts, de biens et d'opportunités ; et la

façon dont les frontières entre ces catégories sont maintenues et reproduites en bloquant les récompenses différentielles [TILLY, 1999].

La catégorisation sociale est un processus relationnel par lequel les individus sont assignés à un groupe en fonction de certains critères – processus omniprésent dans les rapports sociaux. Certaines de ces catégories sont quasi universelles, comme le sexe (masculin-féminin), l'âge (personnes âgées, d'âge moyen, enfant, adolescent) ou la citoyenneté (citoyen ou non), d'autres sont plus spécifiques au contexte, comme le regroupement des individus selon leur appartenance ethnique, raciale ou sociale, ou par conviction religieuse. Ces catégories deviennent des mécanismes de production d'inégalités essentiels quand ils vont de pair avec l'attribution de capacités et de droits différentiels justifiant un accès différencié aux biens, aux statuts et aux opportunités.

La création de groupes sociaux implique souvent l'attribution de qualités (ou leur absence) aux personnes qui les composent. Les sciences sociales ont bien montré que les groupes avaient tendance à s'attribuer eux-mêmes des qualités positives comme l'intelligence, la compétence ou la fiabilité, et à considérer que les non-membres du groupe en étaient dépourvus. Ces qualités peuvent ensuite servir à justifier l'exclusion de l'accès à des biens, des statuts ou des opportunités, ou leur répartition inégale³. Ces justifications se transforment en inégalités réelles par l'exercice de normes sociales qui prescrivent des droits aux individus en fonction d'une certaine catégorie (par exemple, femme, homme, autochtone, non-citoyen, etc.)⁴. Les normes sociales sous toutes leurs

3. Tilly appelle ces deux processus « accumulation d'opportunité » et « exploitation » [TILLY, 1999].

4. Sen définit les droits (*entitlements*) comme « l'ensemble de biens qu'une personne peut commander dans une société en utilisant tous les droits et les chances qui lui sont offerts » [SEN, 1984 : 497], mais limite son interprétation (pour l'essentiel) aux biens matériels et aux droits définis par la loi. Ce concept de droit peut être utile dans l'articulation de la relation entre les catégories et les normes sociales qui produisent les inégalités, mais pour ce faire, je propose d'étendre le concept en : (a) y ajoutant un plus large éventail de « biens » englobant non seulement les ressources matérielles, mais aussi le statut, le capital culturel, social et humain et l'accès à des positions et rôles sociaux ; et (b) allant au-delà des droits légaux pour inclure toutes les normes sociales formelles et informelles qui définissent la capacité de la personne à commander ces biens.

formes, allant des codes juridiques explicites aux traditions informelles en passant par les lois religieuses, attribuent souvent des droits différentiels aux biens, aux opportunités et aux positions en fonction de l'appartenance au groupe : l'âge, par exemple, peut restreindre l'accès au pouvoir politique (l'âge minimum de vote ou d'occupation d'un poste), de même que, dans des cas historiques bien connus, la race, le sexe, le niveau d'éducation ou la propriété. Ces normes préconisent souvent des droits différentiels aux ressources : les écarts de rémunération, les rations ou l'accès à la nourriture ou à l'éducation d'une catégorie à l'autre sont régis par une série d'arrangements formels et informels, notamment les apports et récompenses différentiels au sein de l'économie des ménages qui, par exemple, exigent des apports plus importants et allouent de plus faibles récompenses aux femmes [SEN, 1990 ; pour un exemple historique très détaillé, voir OGILVIE (2003)]. Les catégories attribuées peuvent également restreindre l'accès à certains emplois, si les membres de cette catégorie sont supposés ne pas avoir les qualités nécessaires et sont jugés « impropres » pour ces rôles – ce qui peut être motivé par des croyances relatives aux compétences, aux craintes de pollution, ou encore aux effets du rôle sur l'individu (par exemple, « ce n'est pas un travail pour une femme »). Alternativement, les catégories et les normes peuvent se combiner pour donner à un groupe particulier un accès exclusif à une certaine position ou ressource, car seuls les porteurs de certaines caractéristiques sont supposés pouvoir le faire – avec, par exemple, la naissance comme régulation exclusive de l'accès aux monarchies souveraines, ou certaines professions dans les sociétés de castes.

La répartition des droits et des individus dans ces catégories sociales est contrôlée par des valeurs et normes sociales qui imposent le respect de la conformité de plusieurs manières. Beaucoup d'entre elles peuvent être coercitives dans la mesure où elles impliquent une menace directe pour ceux qui cherchent à transgresser les frontières ou à enfreindre les normes, mais, dans une large mesure, elles reposent

sur le consentement, au moins apparent, de ceux qui sont soumis à leurs règles, à travers des processus d'assimilation des valeurs ou de « naturalisation », ou tout au moins à l'adaptation aux conditions [TILLY, 1999].

Cependant, le lien entre la catégorie sociale et les inégalités n'est pas une caractéristique limitée à d'autres époques ou aux sociétés « en développement ». Les pays plus riches et leurs régimes de protection sociale doivent également faire face à ce problème : comme le montrent de nombreuses nouvelles études, le soutien public à l'aide sociale et à la redistribution est érodé lorsque le sens de la communauté qui le sous-tend est contesté par les catégories sociales qui insistent sur la différence, au titre du multiculturalisme ou de la distinction entre les pauvres « méritants » et « non méritants » [KYMLICKA et BANTING, 2007].

Étude des origines et des évolutions institutionnelles

Une bonne façon de tenter de répondre aux trois questions posées plus haut est de considérer les racines des inégalités à travers les processus de catégorisation et les droits normatifs qu'ils régulent à la fois au sein et entre les catégories. Premièrement, cela aide à mieux analyser l'ensemble des causes des inégalités par l'étude en amont des mécanismes de répartition des marchés, afin de s'interroger à la fois sur l'acquisition des ressources avec lesquelles les individus entrent en relations d'affaires, mais aussi sur la façon dont ces relations d'affaires s'intègrent dans des systèmes plus larges de distinction sociale et culturelle. Les catégories et les droits conditionnent l'accès aux ressources et aux positions, traduits dans les statistiques agrégées en termes d'inégalités de revenus, de santé ou de participation politique⁵. Deuxièmement, l'accent sur les normes sociales nous permet d'explorer les enjeux de l'évolution des valeurs sociales, et d'expliquer et comparer les avantages différentiels au sein des sociétés, entre les sociétés et dans le temps – par exemple, l'étude des normes

5. Pour un aperçu de la façon dont les facteurs sociaux et culturels influencent la santé, voir HALL et LAMONT [2009].

sociales permet d'expliquer pourquoi les inégalités salariales entre les cadres et les autres travailleurs sont beaucoup plus faibles dans les entreprises japonaises qu'aux États-Unis [WILKINSON et PICKETT, 2009]⁶. Enfin, cela attire également l'attention sur la diversité des institutions, à la fois formelles et informelles, qui régissent l'accès et la récompense, ainsi que la façon dont celles-ci sont construites et maintenues : les systèmes éducatifs et les croyances en termes de types d'enseignements, destinés à qui et dans quel but ; les systèmes de protection sociale et de fiscalité, ainsi que les débats sur les bénéficiaires méritants et non méritants ; les systèmes de propriété et d'héritage, et qui peut en bénéficier ; et les systèmes politiques, mais aussi les discours sur les droits, les valeurs et la citoyenneté.

Inégalité, histoire et développement durable

Vu sous cet angle, l'importance de l'histoire apparaît évidente pour comprendre les inégalités en général, mais aussi les spécificités qui expliquent pourquoi et comment les inégalités s'expriment différemment dans le temps et à travers le monde. Rao, Szreter et Woolcok [2011] ont montré que l'histoire et la compréhension historique pouvaient contribuer à de meilleures politiques et pratiques de développement de trois façons : elles peuvent aider les pratiques de développement à mieux se connaître et à remettre en question leur propre rôle dans la construction de frontières et de différences catégorielles, ou à comprendre comment les interventions passées ont affecté les systèmes inégalitaires localement enracinés ; elles peuvent aider à découvrir des trajectoires et offrir une perspective comparative sur le long terme, en répondant à la question « comment en est-on arrivé là ? » ; enfin, elles peuvent aider les pratiques de développement en étudiant l'historicité des catégories et des systèmes de droits qui structurent

les inégalités à travers des contextes différents. Ce dernier aspect peut s'avérer particulièrement utile pour comprendre la diversité des types d'inégalités rencontrés dans des contextes différents, dans la mesure où il peut mettre en évidence la façon dont l'histoire locale et les cultures spécifiques s'articulent avec les processus mondiaux, ce qui engendre des mécanismes produisant des résultats différents.

Le développement a une histoire

Ainsi, en premier lieu, une perspective historique peut conduire à une « prise de position critique et réflexive sur la nature du développement, des connaissances et de la pratique », en montrant par exemple que les hypothèses sur le rôle des inégalités dans le développement se basant sur une interprétation restrictive des preuves historiques ont servi à cacher les effets et la réalité des inégalités, notamment (jusqu'à récemment) en évitant de développer les indicateurs permettant de quantifier les inégalités. Dans ce sens, nous pouvons également voir comment les différents points de vue des organisations internationales sur ce qu'est le « développement », et la façon dont il est réalisé, ont contribué à renforcer les inégalités, ou à en façonner de nouvelles, structurées autour de catégories telles que colonisateur contre colonisé, moderne contre retardé, ou en cantonnant les femmes dans des rôles renforçant leur statut subalterne [PEPPIN-VAUGHAN, 2010]. D'autres travaux récents étudient la manière dont les pratiques humanitaires ont développé des contextes politiques et sociaux, dans les pays riches [DAVIS et TAITHE, 2011], mais aussi en redécouvrant l'histoire et la tradition de l'humanitarisme non occidental [FULLER, 2013 ; DAVEY, 2012].

Contextes historiques et inégalités

Utiliser l'histoire est également pertinent pour orienter les pratiques de développement plus spécifiquement sur les causes et les dynamiques des inégalités, afin de comprendre les contextes locaux qui produisent et structurent les inégalités, et leur évolution dans le temps. Un certain nombre d'héritages sociaux

6. Toutefois, il apparaît que, si les inégalités de salaires restent faibles pour les employés de longue date, on assiste à une augmentation des inégalités de salaires et d'avantages entre les employés de longue durée et les employés irréguliers ou à court terme, à savoir particulièrement les femmes [JONES, 2007].

et culturels façonnent les types d'inégalités qui sont créés. L'encadré (p. 152) synthétise quelques perspectives historiques décrivant trois contextes différents de création d'inégalités au sein d'un pays en Chine, en Inde et au Brésil, révélant le rôle d'éléments très différents : la concurrence interrégionale dans le cas du Brésil, l'administration coloniale dans le cas de l'Inde, et le programme de transformation de l'État communiste en Chine. Ces trois histoires ont des répercussions différentes sur la lutte contre les inégalités.

Alors que les pays occidentaux européens sont des sociétés relativement égalitaires, en particulier si on les compare avec les situations extrêmes de polarisation dans certains pays aux revenus faibles et moyens, on y trouve aussi des variations considérables entre les pays scandinaves plus égalitaires et d'autres parties du continent. Bien que ces différences soient souvent attribuées aux performances économiques récentes, leur histoire politique et institutionnelle est également essentielle pour comprendre comment ces sociétés fonctionnent. Le deuxième encadré (p. 154) décrit les origines de la protection sociale dans les pays d'Europe du Sud depuis le milieu du xx^e siècle, en particulier la façon dont leur développement sous un régime autoritaire a été à l'origine de politiques sociales qui étaient non seulement moins redistributives qu'ailleurs, mais ont également activement renforcé les inégalités et le pouvoir suivant des distinctions catégorielles. La façon dont les inégalités actuelles ont été conditionnées par le développement de la « protection sociale autoritaire » est un sujet largement sous-exploré, mais qu'il serait urgent d'étudier, d'autant plus que nous avons constaté que, globalement, les régimes non démocratiques ont été principalement responsables de la création de politiques sociales qui pourront continuer à façonner les inégalités encore longtemps [MARES et CARNES, 2009].

La perspective historique des inégalités souligne non seulement leur durabilité, mais aussi la façon dont elles évoluent et s'adaptent. Les systèmes sociaux ne sont pas stables, mais constamment remis en cause par l'évolution des contextes, et l'action humaine consiste à

adapter et à innover pour mieux comprendre et agir sur le monde dans les moments critiques. Ce faisant, la nature et la structure des inégalités peuvent être transformées ou étendues. Avant de conclure, je voudrais présenter brièvement quelques exemples historiques. Comme l'a noté Tilly, l'un des facteurs essentiels de la production d'inégalités est le processus d'inscription des catégories et des systèmes de droits d'un contexte à l'autre : cela peut se produire aussi bien au niveau local – par exemple, quand des employeurs offrent de plus faibles rémunérations et de plus faibles avancements aux membres d'un groupe racial donné, traduisant ainsi les catégories raciales – qu'à l'échelle mondiale, quand par exemple les colonisateurs portugais et espagnols transfèrent dans leurs conquêtes en Amérique latine et en Afrique des systèmes catégoriels développés pour gérer (et contrôler) les populations pluriconfessionnelles de la péninsule Ibérique, composées de chrétiens, de musulmans et de juifs [BETHENCOURT et PEARCE, 2012].

Catégories complexes, inégalités complexes

Les inégalités ne sont pas statiques, car toute traduction ou application d'un cadre à un nouveau contexte exige des adaptations et transformations, en particulier dans le contexte de la mondialisation et de l'évolution technologique. En soi, les formes durables de la catégorisation sociale et des valeurs peuvent être adaptées aux nouvelles circonstances en les fusionnant avec les catégories sociales et les valeurs venues d'ailleurs, créant ainsi des formes « hybrides » d'inégalités catégorielles. En Inde, par exemple, les structures qui renforçaient les principaux aspects des inégalités entre les sexes ont été profondément modifiées par la combinaison de l'État de droit britannique et des pratiques juridiques et sociales indiennes. Alors que l'Inde accédait à l'indépendance et formait sa propre législation, il s'est ainsi créé un système renforçant le contrôle patriarcal sur les biens et le travail des membres de la famille, notamment des femmes, transformant ainsi les structures des inégalités, mais en les renforçant [NEWBIGIN, 2010]. L'étude de la manière dont les différents pays et contextes sociaux

Quand la catégorisation historique façonne les inégalités régionales au sein des pays

Les disparités régionales en termes de revenu, de santé et d'autres indicateurs sociaux sont essentielles pour comprendre la dynamique des inégalités au sein de trois des principaux géants émergents : l'Inde, le Brésil et la Chine. Une perspective historique pour chacun de ces trois pays révèle à quel point la diversité entre les régions a ses propres racines historiques dans chaque pays. Dans les trois cas, cependant, la définition de distinctions catégorielles au fil du temps a créé des groupes aux ressources et aux biens différents pour faire face à l'économie mondialisée, ce qui renforce les inégalités existantes.

Au Brésil, Barbara Weinstein a montré comment, dans les années 1920, les élites de planteurs de São Paulo ont utilisé les ressources politiques, culturelles et financières accumulées grâce au boom du café pour établir une distinction entre les *paulista* – salués comme des individus entrepreneurs, prenant des risques et travaillant dur – et les habitants des zones rurales du nord-est du Brésil, présentés par contraste comme arriérés, paresseux et culturellement sous-développés. Cette catégorisation a été utilisée pour justifier l'affectation de subventions et d'aides au développement industriel au profit de São Paulo, ainsi que la prééminence politique de ses élites dans

les gouvernements nationaux, au détriment de la région du Nord-Est. Au contraire, cette dernière a été considérée et planifiée comme s'il s'agissait d'une « zone sinistrée » : les fonds publics destinés au Nord-Est ont été le plus souvent affectés à l'aide d'urgence et aux programmes de réinstallation qui ont déplacé les travailleurs vers le Sud, plutôt qu'à des investissements facilitant une convergence entre les deux régions [WEINSTEIN, 2008].

Les trajectoires de développement régional en Inde mettent en évidence différents aspects de la création d'inégalités : l'intégration de l'Inde dans l'économie de l'Empire britannique au milieu du XIX^e siècle a marqué le début d'une période de désindustrialisation de grande ampleur dans de nombreuses régions du pays, tout en concentrant l'industrialisation dans les poches localisées intégrées plus étroitement dans l'économie mondiale émergente [ROY, 2012]. Ce processus a été facilité non seulement par une législation restreignant la concurrence entre la production indienne et l'industrie britannique, mais aussi par la construction de frontières plus nettes entre Européens et Indiens, en mettant l'accent sur la ruralité, la tradition et le tribalisme de « l'Inde réelle », masquant les aspects cosmopolites, instruits et urbains tout aussi « typiques » de la société indienne.

ont construit et adapté des structures sociales qui étaient sources d'inégalités constitue une première étape essentielle.

Pourtant, la transformation et l'adaptation des structures des inégalités à de nouvelles conditions peuvent également offrir des opportunités pour tenter d'équilibrer les relations ou refondre le contenu des catégories. En Chine, la catégorisation utilisée par l'État pour garantir les différences entre les types de citoyens a été utilisée pour contester la gestion des inégalités et exiger des interventions pour imposer l'égalisation, ce qui a été appelé la « résistance légitime » [O'BRIEN et LI, 2006]. D'autres spécialistes ont décrit des formes d'action similaires qui utilisent les catégories et les défient au bénéfice des pauvres [CHATTERJEE, 2004].

Pourtant, la perspective historique montre également que, même au sein des nations, les structures sociales qui façonnent les inégalités sont changeantes et contingentes. Une perspective sur le long terme de l'évolution de la démocratie (qui, pour être durable, doit impliquer une égalité substantielle dans ses différentes dimensions) montre qu'elle peut être issue de changements exogènes ou endogènes, et que plusieurs chemins mènent à la démocratisation, ou en éloignent [TILLY, 2004]. Dans l'histoire européenne, l'intégration de larges couches de la population sur le marché du travail salarié a également déclenché des contestations contre des inégalités de longue date grâce à la mobilisation collective de nouveaux acteurs politiques. Une telle mobilisation, cependant, a été rendue possible

Cela a non seulement renforcé les inégalités entre colonisateur et colonisé, mais a aussi façonné l'attitude de l'État vis-à-vis du développement économique et de l'intégration d'une manière qui a contribué à exacerber les inégalités régionales.

Au cours du xx^e siècle, les schémas des inégalités en Chine ont connu des changements importants et spectaculaires. La création du socialisme d'État en Chine communiste a entraîné une période d'égalisation des revenus et des acquis sociaux (en particulier entre les hommes et les femmes), mais à un niveau très bas et impliquant de fortes souffrances humaines. Depuis que les réformes économiques ont commencé de s'accélérer dans les années 1980, les inégalités entre les régions ont considérablement augmenté.

Wang et Wang font le lien entre la divergence entre les régions chinoises en termes d'institutions formelles et informelles et les catégories fermées créées sous le socialisme. L'ambition étatique d'une industrialisation rapide a exigé une répartition inégale des ressources au profit de régions et de personnes clés (main-d'œuvre qualifiée, techniciens et planificateurs), un objectif en contradiction avec son propre engagement envers l'égalité, mais qui a été contourné par la mise en place de différentes catégories de travailleurs et

de citoyenneté [WANG et WANG, 2003]. Au cœur de ce processus se trouve le système du *hukou* d'enregistrement des ménages, créé en 1958, divisant les citoyens entre « ruraux » et « urbains », avec des droits d'accès différenciés aux services sociaux, aux avantages, aux logements, à l'éducation et à l'emploi au bénéfice des habitants des villes. Il est difficile de changer de catégorie et, depuis les années 1980, une troisième catégorie « grise » a émergé, composée de millions de travailleurs migrants dans les villes chinoises, dépourvus de droit d'accès à un certain nombre de biens et d'opportunités [SOLINGER, 1999]. Au fil du temps, l'accès différencié au logement, à la protection sociale, à l'éducation et à l'emploi dans des fonctions hautement qualifiées et administratives a renforcé les avantages accumulés par les citadins, ce qui les a rendus mieux à même de tirer parti de l'ouverture de l'économie à la concurrence et au commerce mondial, soulignant les inégalités entre les régions et les personnes. En outre, la distinction catégorielle entre les groupes s'est imposée dans les attitudes vis-à-vis de l'égalité des droits, et les résidents urbains sont moins favorables que les migrants à la suppression des barrières institutionnelles créées par le système du *hukou* [WANG, 2007].

non seulement par le nombre, mais aussi par la façon dont les croyances, les idées et les valeurs ont été façonnées par l'interaction entre les traditions populaires et les critiques radicales du capitalisme libéral de droite comme de gauche, conduisant à de nouvelles façons de conceptualiser la justice sociale, le rôle des marchés et la position des individus en leur sein. Ceux-ci ont contesté l'idée dominante selon laquelle l'inégalité était une conséquence « naturelle » des relations de marché, et donc juste ou immuable, fournissant un cadre pour que les mouvements et coalitions politiques se mobilisent et façonnent la réforme des États et des marchés au xx^e siècle [STEDMAN-JONES, 2004]. Dans les moments clés du changement en Europe, comme après chacune des deux guerres mondiales, des chocs exogènes

considérables ont contribué à réorganiser les catégories et les relations sociales façonnant les inégalités. Mais ces chocs n'ont produit de tels résultats que parce qu'une fois les visions bien ancrées du monde déstabilisées, des acteurs sociaux étaient présents – partis, mouvements, leaders d'opinion – et bien placés pour proposer des idées et conceptualisations alternatives. La crise a été synonyme de changement parce que l'action politique a pu elle-même offrir un moyen de contester et de transformer les catégories.

Conclusion

Dans ce rapide aperçu, j'ai essayé de mettre en évidence la façon dont les inégalités, ou les différentes manières de penser et de concevoir celles-ci, sont intégrées dans les rapports

Histoires et institutions : inégalité de la protection sociale en Europe du Sud

Les institutions formelles, notamment les constitutions, les régimes de protection sociale et autres structures politiques gouvernementales, sont des facteurs importants dans la création des inégalités dans la mesure où ils renforcent les frontières catégorielles et répartissent inégalement l'accès et les ressources en fonction de celles-ci. Les institutions sont aussi le produit de trajectoires historiques et leur développement peut être en grande partie conditionné par leur passé [PIERSON, 2011]. L'exemple des régimes de protection sociale en Europe du Sud illustre la façon dont les origines institutionnelles continuent d'influer sur la forme des inégalités d'aujourd'hui. Les régimes de protection sociale sont des systèmes de redistribution du revenu et d'accès aux services, mais, comme le souligne Esping-Andersen [1990], cette distribution ne doit pas forcément se faire des riches vers les pauvres, ni être particulièrement équitable, et les systèmes varient considérablement.

Les pays du sud de l'Europe comme le Portugal, l'Espagne et la Grèce partagent, malgré leurs différences dans beaucoup d'autres domaines, des niveaux d'inégalités significativement supérieurs à la moyenne des pays de l'Union européenne¹. Dans ces pays, les inégalités s'expliquent par les différences d'intégration sur le marché du travail et d'accès aux services sociaux, notamment les retraites et l'assurance chômage. Les employés d'une minorité de secteurs, tant publics que privés, peuvent accéder à des régimes de retraite généreusement subventionnés et à des allocations chômage, alors que la majorité de la population n'a accès qu'à très peu de prestations générales, ce qui renforce les divisions. Au lieu d'être universalistes, ces régimes sont à la fois fragmentés et segmentés, ce qui contribue à la reproduction des inégalités. Mais pourquoi existe-t-il de telles récompenses distinctes, et comment en est-on arrivé là ? Les historiens affirment de plus en plus que ces différences sont largement issues du passé autoritaire de ces pays, en particulier en termes de régimes de protection sociale renforçant les inégalités par une redistribution inéquitable, ce qui est un héritage de leurs origines autoritaires [ESPUELAS, 2012].

Les régimes de protection sociale du sud de l'Europe se sont développés au début et au milieu du xx^e siècle, quand ces pays se sont retrouvés dirigés par des régimes conservateurs autoritaires (ou semi-autoritaires) – Franco en Espagne entre 1939 et 1975, Salazar au Portugal entre 1928 et 1974, et dans une certaine mesure avant même le régime militaire de 1967 à 1974 en Grèce². Ces systèmes de protection sociale ont été conçus et mis en œuvre en tant qu'outils d'ingénierie sociale, cherchant à consolider certaines distinctions catégorielles entre les citoyens afin de façonner la société selon des lignes conservatrices et corporatistes. L'objectif de ces systèmes était de protéger ce que ces régimes considéraient comme des inégalités et des hiérarchies « naturelles » de la société par le biais d'avantages et de droits inégaux, ainsi que de préserver la tradition, la religion et l'autorité masculine sur la famille. Pour y parvenir, les prestations ont été ciblées en fonction des origines sociales et du sexe – formes de distinction catégorielle – afin de lier les travailleurs à des systèmes d'assurance différenciés et sectoriels (comme l'assurance des travailleurs agricoles) ; pour que ces prestations soient définies distinctement selon des besoins idéologiques prédéfinis ; et pour qu'elles transitent par le chef de famille, devenant rarement accessibles aux femmes [RAMOS PINTO, 2012].

Malgré la démocratisation dans les années 1970, ces régimes ont laissé un héritage durable empêchant les réformes nécessaires pour égaliser les systèmes de protection sociale. Tout en héritant des inégalités structurelles créées et gérées par des systèmes autoritaires, les nouveaux régimes démocratiques ont été confrontés à la lourde tâche de défendre les intérêts ancrés dans les systèmes de protection sociale. Si l'adoption de réformes permettant de rompre avec les privilèges de certains groupes bénéficiant de ces systèmes inéquitables a été possible dans la création de systèmes de santé universels, cela a été plus difficile pour les États d'Europe du Sud [FERREIRA, 2008].

2. Le régime de l'après-guerre civile en Grèce jusqu'au coup d'État militaire de 1967, bien que soumis à des élections régulières, était une « démocratie dirigée » dominée par les conservateurs qui reflétait à bien des égards les idéaux corporatistes d'autres régimes européens du Sud.

1. D'après les données de 2005 pour les 24 pays européens, le coefficient de Gini est en moyenne de 29,7 pour l'UE. Celui de l'Espagne s'élève à 31,6, contre 33,4 pour la Grèce et 37 pour le Portugal.

sociaux et donc généralisées et durables. La perspective historique sur les causes des inégalités présente un paradoxe : alors qu'elle contribue à définir et à comprendre la dynamique des inégalités contemporaines et recense les éléments transversaux qui reviennent dans la création de multiples formes d'injustice, elle souligne par ailleurs le fait qu'il y a plusieurs façons d'être inégal, suivant les contextes et les histoires qui se croisent, si bien que les inégalités aux États-Unis, par exemple, sont très différentes de celles du Brésil.

En conséquence, les inégalités et les obstacles qu'elles représentent pour un développement humain véritablement durable posent un défi colossal. La redistribution, ou même « prédistribution » [HACKER, 2012], et la législation sur l'égalité des chances ne sont qu'une façon de considérer ce problème – les racines des inégalités sont plus profondes et plus en amont, et doivent être comprises dans leur contexte historique, culturel et politique. Cette intégration profonde des catégories sociales soulève également la question difficile de l'affrontement entre les valeurs profondément

ancrées et une quête d'égalité, problème qui doit être abordé en relation avec ceux qui profitent des inégalités, mais aussi ceux qui en souffrent.

Toutefois, j'ai aussi tenté de montrer comment les historiens rendaient compte des changements sociaux et politiques, et mettaient ainsi en évidence la façon dont les inégalités sont susceptibles d'évoluer. Les inégalités sont le produit de l'action humaine, et non pas d'une machine économique abstraite et anonyme. En tant que telles, elles peuvent être remises en question par l'action humaine, et le sont. Ce qui nous ramène au point évoqué ci-dessus : en raison de ses racines dans l'interaction entre les processus mondiaux et les cultures et sociétés locales, le développement durable vers un avenir plus égalitaire (et soutenable) dépendra autant des actions des acteurs sociaux au sein des pays – notamment les partis et la société civile – que des organisations internationales et des acteurs transnationaux. La question clé est donc de savoir comment les deux peuvent s'allier et interagir de manière productive. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BETHENCOURT F. et PEARCE A., 2012, *Racism and Ethnic Relations in the Portuguese-Speaking World*, New York, Oxford University Press.

BETTEILLE A., 2003, "The idea of natural inequality", in: *The Idea of Natural Inequality and Other Essays*, New Delhi, Oxford University Press.

BIGGS B. et alii., 2010, "Is wealthier always healthier? The impact of national income level, inequality, and poverty on public health in Latin America", *Social Science & Medicine*, 71(2): 266.

BIN WONG R., 1997, *China Transformed: Historical Change and the Limits of European Experience*, New York, Ithaca.

BOURGUIGNON F., 2012, *La mondialisation de l'inégalité*, Paris, Le Seuil.

CHATTERJEE P., 2004, *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics In Most of the World*, Columbia, Columbia University Press.

COOPER F. et PACKARD R. (eds.), 1998, *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*, University of California Press.

DAVEY E., 2012, "New players through old lenses: why history matters in engaging with southern actors", Overseas Development Institute,

HPG Policy Brief 4. Disponible sur : odi.org.uk/publications/6692-history-humanitarian-action-aid-ngos

DAVIS A.J. et TAITHE B., 2011, "From the purse and the heart: exploring charity, humanitarianism, and human rights in France", *French Historical Studies*, 34(3): 413-432.

ESCOBAR A., 2012 [1995], *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

ESPUELAS S., 2012, "Are dictatorships less redistributive? A comparative analysis of social spending in Europe, 1950-1980", *European Review of Economic History*, 16(2): 211-232.

FERREIRA F. et RAVALLION M., 2008, "Global poverty and inequality: a review of the evidence", *World Bank Policy Research Working Paper Series*, 4623.

FULLER P., 2012, "North China Famine Revisited: Unsong Native Relief in the Warlord Era, 1920-1921", *Modern Asian Studies*, 8:1-31.

HACKER J.S., 2012, "The institutional foundations of middle-class democracy", *Policy Network*. Disponible sur : policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=3998&title=The-institutional-foundations-of-middle-class-democracy

- HOLSTON J., 2008, *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- JONES R.S., 2007, "Income inequality, poverty and social spending in Japan", *OECD Economics Department Working Papers*, 556.
- KUZNETS S., 1955, "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, 45(1): 1-28.
- KYMLICKA W. et BANTING K., 2007, *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, New York, Oxford University Press.
- MADDISON A., 2006, *The World Economy – A Millennial Perspective and Historical Statistics*, Development Centre Studies, OCDE.
- MARES I. et CARNES M.E., 2009, "Social policy in developing countries", *Annual Review of Political Science*, 12: 93-113.
- MARISOL G. et KARAKATSANIS N., 2006, "Social policy, democracy, and citizenship in Southern Europe", in: GUNTHER R., DIAMANDOUROS P. N. et SOTIROPOULOS (D.A.) (eds.), *Democracy and the State in the New Southern Europe*, New York, Oxford University Press.
- MARSHALL T.H., 1964, *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City, Doubleday & Co.
- MILANOVIC B., 2009, "Global inequality and the global inequality extraction ratio: the story of the past two centuries", *World Bank Policy Research Working Paper Series*, 5044.
- MILANOVIC B., 2011, *The Haves and the Have-Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York, Basic Books.
- NEWBIGIN E., 2010, "A post-colonial patriarchy? Representing family in the indian nation-state", *Modern Asian Studies*, 44(1): 121-144.
- O'BRIEN P., 2010, "Ten years of debate on the origins of the great divergence", *Reviews in History*, 1008. Disponible sur : history.ac.uk/reviews/1008
- OGLIVIE S., 2003, *A Bitter Living: Women, Markets and Social Capital in Early Modern Germany*, New York, Oxford University Press.
- PEPPIN VAUGHAN R., 2010, "Girls' and women's education within Unesco and the World Bank, 1945-2000", *Compare*, 40(4): 405-423.
- PIERSON P., 2011, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- POMERANZ K., 2000, *The Great Divergence. China, Europe and the Making of the Modern World Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- RAMOS PINTO P., 2012, "Everyday citizenship under authoritarianism: the cases of Spain and Portugal", in: CAVATORTA F. (ed.), *Civil Society Activism under Authoritarian Rule: A Comparative Perspective*, Londres, Routledge.
- ROY T., 2012, "Beyond Divergence: Rethinking the Economic History of India", *Economic History of Developing Regions*, 27.sup1 (2012): 57-65.
- SEN A.K., 1990, "Gender and cooperative conflicts", in: TINKER I. (ed.), *Persistent Inequalities: Women and World Development*, New York, Oxford University Press.
- SEN A.K., 1992, *Inequality Re-Examined*, Oxford, Clarendon Press.
- SOLINGER D.J., 1999, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State and the Logic of the Market*, Berkeley, University of California Press.
- STEDMAN JONES G., 2004, *An End to Poverty? A Historical Debate*, Londres, Profile Books.
- TILLY C., 1999, *Durable inequality*, Berkeley, University of California Press.
- TILLY C., 2004, *Contention & Democracy in Europe, 1945-2000*, New York, Cambridge University Press.
- UNDP, 2011, *Human Development Report 2011 – Sustainability and Equity: A Better Future for All*. Disponible sur : <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011>
- VASCONCELOS FERREIRA L., 2008, "Persistent poverty: Portugal and the Southern European welfare regime", *European Societies*, 10(1): 49-71.
- WALLERSTEIN I., 1974, *The Modern World System. Capitalist Agriculture and the European World Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press.
- WANG F. et WANG T., 2003, "Bringing Categories Back In: Institutional Factors of Income Inequality in Urban China", *Centre for the Study of Democracy Working Papers*. Disponible sur : <http://escholarship.org/uc/item/299383wx>
- WANG F., 2007, *Boundaries of Inequality: Perceptions of Distributive Justice Among Urbanites, Migrants, and Peasants*, Centre for the Study of Democracy Working Papers, UC Irvine. Disponible sur : <http://escholarship.org/uc/item/1v62q8pw>
- WILKINSON R. et PICKETT K., 2009, *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, Londres, Bloomsbury Press.
- WOOLCOCK M., SZRETER S. et RAO V., 2011, "How and why does history matter for development policy?", *The Journal of Development Studies*, 47(1): 70-96.

Les formes et les causes de l'inégalité : au-delà de l'analyse de l'OCDE

Dean BAKER, Center for Economic and Policy Research, États-Unis

David ROSNICK, Center for Economic and Policy Research, États-Unis

En décembre 2011, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publiait l'ouvrage *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*, examinant l'évolution des inégalités dans les pays de l'OCDE depuis 1980 [OCDE, 2011]. Cette analyse montre que l'augmentation de l'inégalité est une tendance commune dans les pays de l'OCDE. Elle attribue cette croissance en partie aux changements institutionnels qui ont eu pour effet de creuser l'inégalité des salaires, notamment la baisse des taux d'imposition du travail et l'affaiblissement de la législation en termes de protection de l'emploi. L'OCDE constate que l'augmentation du nombre des diplômés de l'enseignement secondaire et la participation accrue des femmes à la vie active sont des facteurs importants de réduction des inégalités. Elle fait également valoir que la technologie a été la principale force creusant les inégalités de salaires pendant cette période. Si l'ouvrage propose une réflexion et des données très utiles, son analyse des dimensions et des causes de l'inégalité reste incomplète.

L'analyse de l'OCDE est insuffisante sur trois points principaux. Tout d'abord, elle repose en grande partie sur l'évolution du rapport entre les salaires des travailleurs du 90^e centile et ceux des travailleurs du 10^e centile. Une partie de l'histoire est éludée. Les travailleurs du 10^e centile de la répartition des revenus ont en effet été perdants au cours des trois dernières décennies dans de nombreux pays de l'OCDE, mais les travailleurs du 90^e centile n'ont pas vraiment été gagnants. Dans la plupart des pays, leurs salaires ont tout juste été maintenus au même niveau que la croissance moyenne des salaires dans l'économie, ce qui signifie qu'ils ne sont pas les bénéficiaires de la redistribution en faveur des plus riches. Celle-ci a bénéficié aux individus situés plus haut sur l'échelle des revenus.

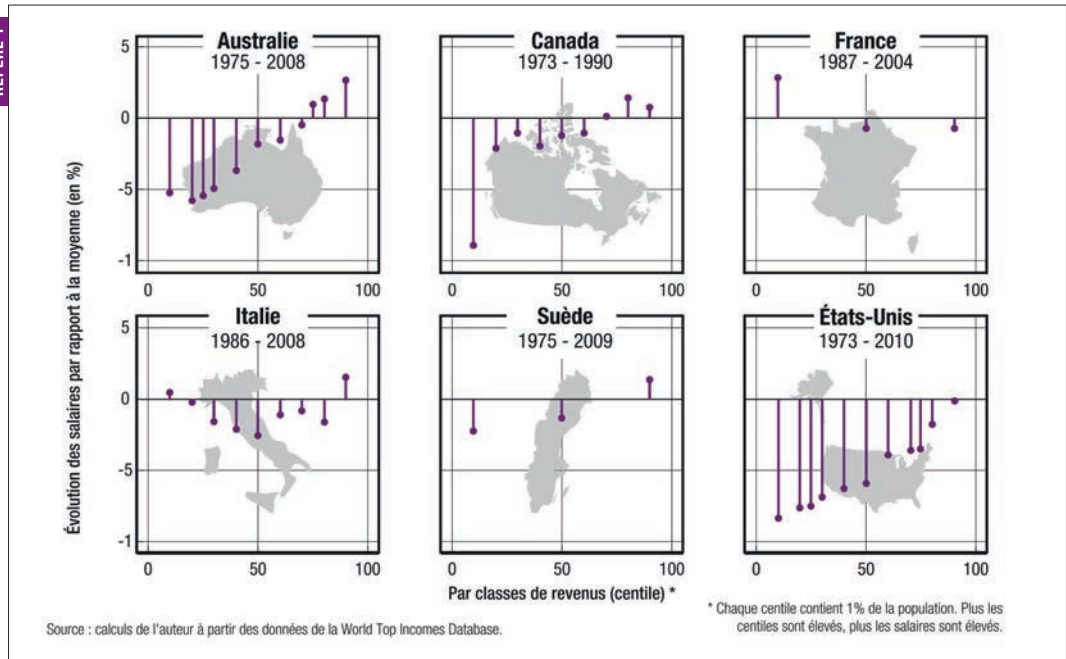
La seconde insuffisance du rapport concerne la trop brève allusion au secteur financier, où sont employés de nombreux individus bénéficiant des revenus les plus élevés. Des recherches récentes montrent qu'un secteur financier hypertrophié peut être un frein à la croissance en éloignant les ressources des secteurs productifs de l'économie [CECCHETTI et KHARROUBI, 2012]. Il est probable que le secteur financier a joué un rôle important dans la montée des inégalités au cours des trois dernières décennies.

Enfin, l'analyse de l'OCDE affirme un peu trop rapidement que le progrès technologique est une cause majeure de l'augmentation des inégalités durant cette période. Elle montre en effet que la hausse tendancielle du progrès technique n'est pas associée à une augmentation des inégalités. Seule une mesure cyclique du changement technologique est corrélée avec l'inégalité. Les évolutions cycliques des dépenses en matière de technologie ne peuvent pas expliquer une croissance des inégalités s'étirant en tendance sur plusieurs décennies. Nous examinerons chacune de ces questions plus en détail ci-dessous.

Le repère 1 montre la différence entre l'augmentation des salaires par seuil de décile et la croissance du salaire moyen dans l'économie de six pays de l'OCDE. Comme on peut le constater, les 8 déciles inférieurs dans la distribution des salaires ont tous connu des augmentations de salaires inférieures à la moyenne, les plus grandes pertes concernant les salariés en bas de l'échelle. De toute évidence, ceux qui sont au milieu et en bas de l'échelle des salaires n'ont pas reçu leur part des fruits de la croissance au cours de cette période. Toutefois, les travailleurs du 90^e centile de la répartition des salaires n'ont certainement pas été les grands gagnants. En Australie – où le salaire du 90^e centile a crû plus rapidement par rapport

L'inégale croissance des salaires

REPERE 1



Durant les dernières décennies, les salaires les moins élevés des pays de l'OCDE ont partout crû moins rapidement que la moyenne – à la notable exception de la France. Parfois, comme aux États-Unis, seuls les salaires les plus élevés représentant à peine 10 % de la population n'ont pas reculé. Les appareils de redistribution nationaux n'ont pas joué leur rôle de protecteur des classes modestes et moyennes.

à la moyenne –, l'augmentation n'a été que de 0,27 point de pourcentage de plus que le taux moyen de croissance des salaires au cours de cette période. Cela signifie que la plupart des analyses de l'OCDE ont surtout porté sur les perdants de cette histoire de redistribution. Les gagnants se situent à des niveaux de revenus plus élevés.

Le repère 2 montre la croissance moyenne des revenus des 90^e, 95^e, 99^e, 99,5^e, 99,9^e (et (sauf pour l'Australie) 99,99^e centiles par rapport au taux moyen de croissance des revenus : elle est calculée à partir de la base de données World Top Incomes sur l'histoire de laquelle Thomas Piketty, son créateur, revient dans cet ouvrage. Il faut noter que cette série comprend les revenus non salariaux, aussi ces chiffres ne sont-ils pas strictement comparables à ceux du repère 1. Comme on peut le constater, les revenus des groupes aux revenus les plus élevés ont largement dépassé le taux moyen de croissance des revenus au cours de cette période, la différence étant encore plus marquée quand on s'approche des tout derniers centiles dans la répartition des revenus.

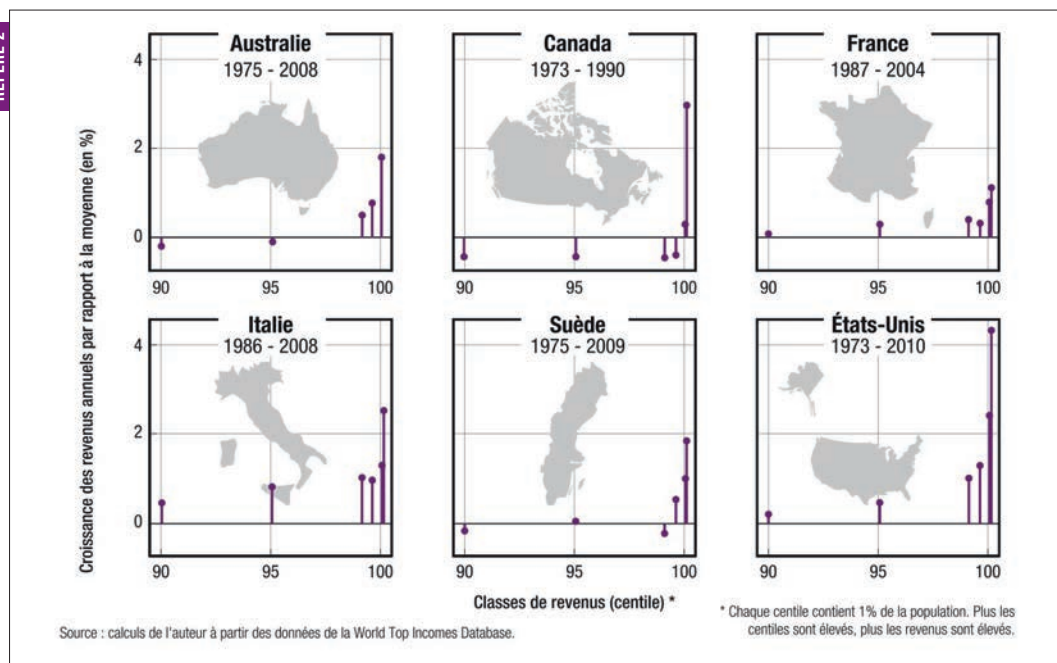
Ce point est important. La redistribution ne s'est pas simplement déplacée du milieu et du bas de la répartition vers les travailleurs plus aisés. Elle est allée avant tout vers ceux qui se trouvent au sommet, ou tout proche du sommet, de la répartition des revenus. Ce constat doit être au cœur de nos réflexions sur la redistribution en faveur des plus riches et sur les moyens d'y remédier.

La deuxième insuffisance de l'analyse de l'OCDE est l'absence de la finance dans le débat. Nous savons que le secteur financier s'est développé énormément, en proportion de l'économie, dans de nombreux pays de l'OCDE, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, pays où les augmentations des inégalités ont été parmi les plus fortes. Dans notre analyse des données de l'OCDE, nous constatons une forte association entre la part de la compensation financière dans le PIB et le ratio des salaires des travailleurs du 90^e centile sur ceux du 10^e centile.

Bien que cette analyse soit loin d'être concluante et mérite d'être examinée avec prudence, il y a de bonnes

La croissance des revenus des déjà très riches

REPERE 2



Si l'on prend l'ensemble des revenus des habitants des pays de l'OCDE, on note d'abord que l'évolution des salaires s'inscrit dans une tendance plus large. Ce sont les salariés les plus aisés, représentant moins de 5 % de la population, qui ont vu leurs revenus progresser nettement au-dessus des moyennes nationales.

raisons de croire que le secteur financier a joué un rôle majeur dans la croissance des inégalités durant la période observée. Premièrement, et c'est le point le plus important, bon nombre des revenus les plus élevés se trouvent dans le secteur financier [PHILIPPON et RESHEF, 2009]. Les gestionnaires de fonds spéculatifs les plus prospères peuvent gagner des centaines de millions, voire des milliards de dollars par an. Même les *traders* qui réussissent moins bien, mais sont expérimentés, touchent souvent des salaires de plusieurs millions, cinquante ou cent fois plus que le salaire d'un travailleur typique. En revanche, en 2010, le revenu du salarié du 90^e centile aux États-Unis était seulement 2,37 fois plus élevé que celui du 50^e.

Les revenus du secteur financier doivent provenir de quelque part. Si le secteur financier rendait l'économie plus productive, alors ces personnes aux revenus élevés pourraient créer de la richesse à hauteur de leur rémunération. Une étude récente, réalisée par Stephan Cecchetti et Enisse Kharroubi, deux chercheurs de la Banque des règlements internationaux, suggère qu'un secteur

financier important ne contribue pas à la croissance, mais est plutôt un fardeau pour l'économie. L'étude a analysé la croissance de 50 pays au cours de la période allant de 1980 à 2009. Elle montre qu'il existe une relation en « U » entre la taille du secteur financier et la croissance économique. Cela implique qu'un secteur financier sous-développé entrave la croissance économique, sans doute parce que les économies ne répartissent pas efficacement les ressources entre les secteurs. Toutefois, une fois que le secteur financier atteint une certaine taille par rapport à l'ensemble de l'économie, son expansion ralentit la croissance.

L'étude a ensuite cherché à déterminer la façon dont le secteur financier pouvait produire et diffuser cet effet négatif. Elle a examiné le taux de croissance de la productivité de 15 industries manufacturières dans 30 pays riches. Elle a constaté qu'un plus grand secteur financier était associé à une croissance plus lente de la productivité dans les industries où les dépenses en recherche et développement sont importantes.

Cela concorde avec la théorie selon laquelle le secteur financier attire les individus hautement qualifiés en mathématiques, au détriment des autres secteurs. Au lieu de développer des ordinateurs et de l'énergie propre, ceux-ci développent à la place des algorithmes pour supplanter la concurrence.

Leur étude a également révélé qu'un plus grand secteur financier était associé à une croissance plus lente de la productivité dans les industries qui dépendent fortement de capitaux extérieurs. Cela est cohérent avec un scénario dans lequel un secteur financier plus important mobilise plus de capital pour la spéculation financière, ce qui rend plus difficile la collecte de fonds nécessaires à l'investissement pour les nouvelles entreprises.

Une analyse plus complète de l'inégalité doit examiner de plus près le rôle du secteur financier. Il existe des preuves circonstanciées suggérant qu'il est l'un des principaux responsables, mais un important travail reste à accomplir pour le confirmer¹.

Enfin, l'OCDE a accepté un peu trop rapidement dans son analyse l'argument selon lequel la technologie était un facteur important de l'augmentation des inégalités. À l'heure actuelle, il existe un nombre considérable d'études, se rapportant principalement aux États-Unis, qui s'efforcent d'accuser la technologie de la montée des inégalités au cours des trois dernières décennies [GOLDIN et KATZ, 2008 ; AUTOR *et alii*, 2005].

Si de nombreux économistes du travail parmi les plus éminents soutiennent cette théorie, un certain nombre de caractéristiques fondamentales de la configuration des inégalités salariales remettent en cause cette conclusion.

Tout d'abord, la plus forte hausse de l'écart de salaires entre travailleurs diplômés et non diplômés a eu lieu dans les années 1980. C'était bien avant que les ordinateurs et autres technologies de l'ère de l'information jouent un rôle majeur dans la transformation du lieu de travail ou l'augmentation de la productivité. Deuxièmement, les inégalités ont continué à augmenter après 2000, même si les travailleurs diplômés n'ont pas vraiment bénéficié de gains de salaires au cours de cette période. Par niveau d'éducation, seuls les travailleurs ayant des diplômes supérieurs ont bénéficié de gains de salaires réels depuis 2000. Si la technologie est l'un

des principaux moteurs de l'inégalité des salaires, alors les travailleurs qui en bénéficient changent constamment et semblent désormais constituer un groupe très restreint.

En examinant les données de l'OCDE, il est très difficile d'en arriver à la conclusion que la technologie fournit une grande partie de l'explication. Bien que la simulation de l'OCDE montre que la technologie explique les deux tiers de la hausse des inégalités durant la période considérée, il est difficile de concilier cette conclusion avec leur analyse ou la nôtre. L'OCDE utilise la mesure des dépenses consacrées à la recherche et au développement en pourcentage du PIB comme indicateur de la technologie. Elle constate une relation cyclique entre cette variable et le ratio des salaires des travailleurs du 90^e centile par rapport à ceux du 10^e centile. Cela semble tout à fait plausible. À un pic de dépenses cycliques, le nombre de travailleurs ayant des compétences techniques substantielles, qui sont susceptibles d'être près du 90^e centile de la distribution des salaires, sera insuffisant. Par conséquent, leurs salaires augmenteront.

Cependant, l'OCDE ne trouve (et nous non plus) aucune relation entre les dépenses en technologie à plus long terme et le ratio des salaires des travailleurs du 90^e centile sur ceux du 10^e centile. Ce résultat peut s'expliquer facilement par la hausse tendancielle du nombre de travailleurs ayant des compétences techniques. Il n'y a aucune raison évidente pour que l'offre de tels travailleurs ne suive pas le rythme de la demande.

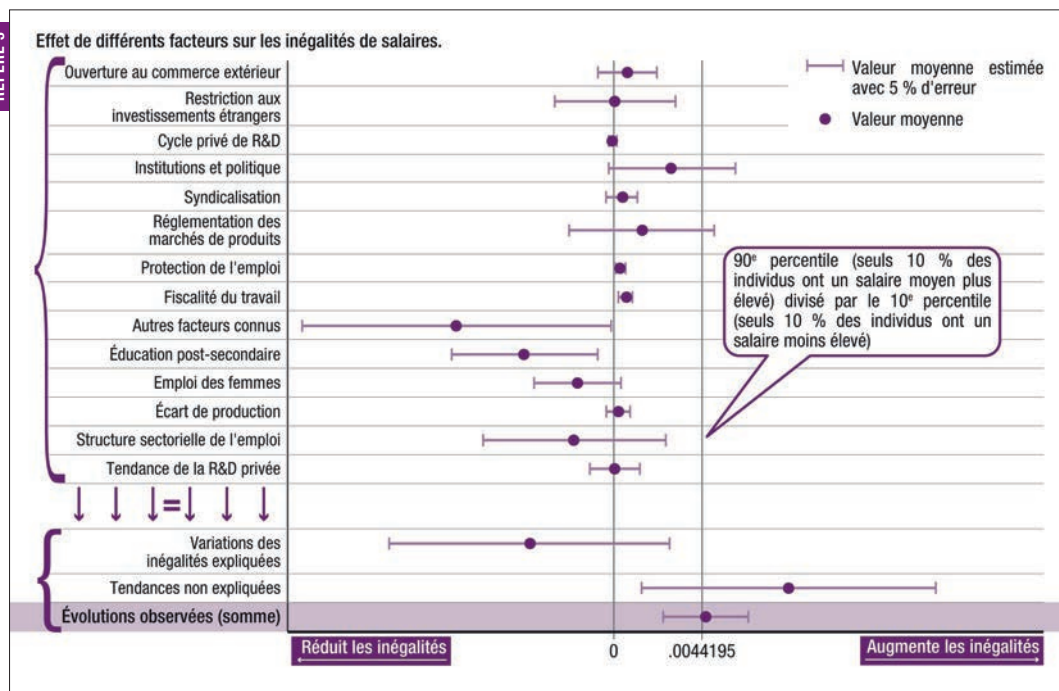
En l'absence de relation entre la technologie et l'inégalité salariale mesurée par le ratio 90/10, nous constatons que le progrès technologique n'explique aucune montée des inégalités au cours des trente dernières années. L'éventuel impact que la composante cyclique pourrait avoir dans l'augmentation des inégalités au cours de la phase ascendante d'un cycle technologique est compensé par son effet inverse dans la phase descendante, ramenant l'effet net à zéro.

La technologie est un point important car il s'agit de déterminer si l'augmentation des inégalités a fait partie du développement endogène du marché au cours des trois dernières décennies, ou si elle est due à des changements politiques qui affectent plus directement la répartition. Dans la mesure où la technologie est le coupable, alors l'inégalité est une évolution naturelle que nous pouvons, d'un point de vue politique, décider de plus ou moins atténuer.

1. Par exemple, nous avons trouvé un lien entre le rapport entre les salaires du 90^e centile et ceux du 10^e centile et la part de l'économie consacrée à la rémunération du secteur financier [voir BAKER et ROSNICK, 2012].

Les causes des inégalités de salaire

REPERE 3



Le développement des inégalités au sein des pays de l'OCDE reste difficile à expliquer clairement. Certains facteurs comme l'éducation ont en effet eu tendance à réduire le creusement des inégalités alors que certains choix institutionnels l'ont accentué. Il reste beaucoup à faire néanmoins pour pointer de manière définitive les facteurs les plus influents.

Le repère 3 montre nos calculs relatifs aux facteurs qui contribuent à l'inégalité, mesurée par le ratio entre le salaire du travailleur du 90^e centile sur celui du 10^e centile.

Si nos calculs ne confirment aucun rôle pour la technologie, nous constatons comme l'OCDE que l'éducation, mesurée par la part de la population active ayant un diplôme d'études secondaires, a un effet considérable sur la réduction des inégalités. Ceci s'explique aisément par le fait que, s'il y a plus de travailleurs instruits, leurs salaires augmentent moins par rapport à ceux des travailleurs moins éduqués. Comme l'OCDE, nous constatons également qu'une évolution des structures institutionnelles a été un facteur majeur de creusement des inégalités. Parmi ces facteurs institutionnels, la législation relative à la protection de l'emploi semble jouer un rôle déterminant. Certaines régressions économétriques ont montré qu'une plus grande densité syndicale réduisait les inégalités, tout comme un salaire minimum plus

élevé, mais ces résultats ne sont pas robustes et, dans ce dernier cas, des données fiables ne sont disponibles que pour un nombre restreint de pays². Il apparaît également qu'une baisse du taux d'imposition sur le revenu du travail est un facteur d'accroissement des inégalités. Bien qu'il reste beaucoup à faire pour définir la façon dont ces facteurs institutionnels peuvent influencer sur l'inégalité, l'étude de l'OCDE suggère que les modifications des facteurs institutionnels ont joué un rôle important dans la montée des inégalités au cours des trois dernières décennies.

Malgré cette analyse, l'augmentation des inégalités au cours de cette période reste encore largement inexpliquée. Si l'affaiblissement du soutien institutionnel aux travailleurs a entraîné plus d'inégalités, cela a été presque exactement compensé par une augmentation

2. Les résultats de ces régressions sont disponibles auprès des auteurs sur demande.

du nombre de travailleurs instruits. L'effet cumulé de ces deux facteurs a été proche de zéro.

Nous pensons que les causes de la montée des inégalités sont ailleurs, sans doute dans les facteurs qui ont conduit à la forte hausse des revenus des 5 % plus riches, et en particulier du top 1 % de la répartition des revenus. Comme indiqué précédemment, le secteur financier a probablement joué un rôle important. Les salaires élevés d'un certain nombre d'acteurs du secteur financier viennent d'autres secteurs de l'économie. Il sera important de déterminer plus précisément dans quelle mesure la croissance du secteur financier s'est faite au détriment des salaires des individus situés au milieu et au bas de l'échelle des salaires. Les revenus excessifs du secteur peuvent en effet être considérés comme une taxe imposée au reste de l'économie, réduisant les revenus réels des travailleurs des autres secteurs.

D'autres facteurs peuvent également être à l'origine des rentes économiques conséquentes de ceux qui sont au sommet de la répartition des revenus. Des recherches récentes sur la rémunération des hauts dirigeants de sociétés américaines ont montré le peu de relation entre la rémunération et toute évaluation standard des performances [BEBCHUK et FRIED, 2004]. Les cadres supérieurs aux États-Unis reçoivent des paquets de compensation qui sont bien supérieurs à ceux des cadres supérieurs dans d'autres pays ou à ce que les PDG gagnaient aux États-Unis il y a 30 ou 40 ans. Dans la mesure où ce salaire plus élevé n'est pas lié à la productivité, il doit exister au détriment des autres. Des recherches complémentaires seront nécessaires pour déterminer en quoi les

rémunérations excessives des dirigeants des plus grandes entreprises ont contribué aux inégalités.

Enfin, la protection plus forte des brevets a probablement joué un rôle dans l'accroissement des inégalités³. La rente des brevets a représenté une part croissante du PIB au cours des trois dernières décennies. Cela est particulièrement vrai aux États-Unis, où les dépenses en médicaments d'ordonnance représentent à elles seules près de 2 % du PIB. La grande majorité de ces dépenses est due aux monopoles de brevets, puisque la plupart des médicaments seraient disponibles à peu de frais dans un marché libre.

Pour résumer, alors que l'ouvrage de l'OCDE renforce nos connaissances sur l'évolution des inégalités dans les pays riches au cours des trois dernières décennies, il laisse encore de nombreux points sans explication. Il est clair qu'une partie importante du creusement des inégalités peut être attribuée aux politiques gouvernementales telles que l'affaiblissement de la protection de l'emploi et la réduction des taux d'imposition sur les revenus du travail. Cependant, une grande partie de la hausse reste inexpliquée. Des recherches complémentaires seront nécessaires pour déterminer dans quelle mesure la hausse des inégalités est due au développement de la technologie et à d'autres processus qui sont en grande partie endogènes à l'économie, par opposition à des interventions politiques volontaires ayant eu pour effet de redistribuer les revenus aux plus riches. ■

3. Une version préliminaire de l'analyse de l'OCDE a montré une relation entre le nombre de brevets par habitant et l'inégalité, même si cette mesure était utilisée comme un indicateur de la technologie, plutôt que de la rente.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AUTOR D.A., KATZ L.F. et KEARNEY M.S., 2005, *Trends in U.S. Wage Inequality: Re-Assessing the Revisionists*, National Bureau of Economic Research, document de travail, n° 11627.

BEBCHUK L.A. et FRIED J.M., 2004, *Pay Without Performance: The Unfilled Promise of Executive Remuneration*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

CECCHETTI S. et KHAROUUBI E., 2012, *Reassessing the Impact of Finance on Growth*, Banque des règlements internationaux, document de travail, n° 318.

GOLDIN C. et KATZ L.F., 2008, *The Race Between Education and Technology*, Cambridge, MA, Belknap Press.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2011, *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Paris, Publications de l'OCDE.

PHILIPPON T. et RESHEF A., 2009, *Wages and Human Capital in the Financial Services Industry: 1909-2006*, National Bureau of Economic Research, document de travail n° 14644.

Chapitre 2

La nouvelle prospérité des rentiers : la dynamique des inégalités dans un monde en croissance faible*

Thomas PIKETTY, École d'économie de Paris, France

Le capitalisme du XXI^e siècle sera-t-il aussi inégalitaire et instable que celui du XIX^e siècle en Europe ? Alors qu'on prédisait le triomphe du capital humain et du mérite, les revenus d'héritage, détenus par une minorité, ne cessent d'augmenter en proportion de la richesse nationale, pour retrouver des niveaux comparables à ceux du siècle de Rastignac et de Vautrin. La faible croissance démographique et économique donne mécaniquement un poids démesuré aux richesses venues du passé et oblige à refonder le capitalisme au XXI^e siècle sur le partage de la prospérité.

Il existe trivialement deux manières de s'enrichir : par son propre travail ou par héritage. Dans les sociétés de l'Ancien Régime, mais également durant le XIX^e et le début du XX^e siècle, il ne faisait pas de doute que l'héritage était un moyen privilégié d'accéder à la fortune. La littérature est éloquente sur les mérites de celui-ci. On pense au monde décrit par Jane Austen, Henry James ou Balzac, ou encore au fameux discours de Vautrin à Rastignac (*Le Père Goriot*, 1835) dans lequel le premier dresse au second un tableau complet de tout ce qui pourra lui arriver dans la vie. En substance, faire de brillantes études, devenir avocat, médecin : Vautrin décrit tous les possibles qui pourraient survenir si Rastignac

réussit très bien ses études. Pour chaque métier, la rémunération est connue, également énoncée par Vautrin. Rastignac pourra gagner tant, avoir tel type de vie. Mais si jamais il épouse la jeune fille qui est assise au coin de la table, il pourra accéder à un autre niveau de vie, qui, en réalité, l'amènera à complètement changer d'existence : il basculera dans l'aisance, la rente, la fortune. La conséquence terrible du discours de Vautrin, c'est que briller dans les études ne sert à rien : celles-ci ne permettront jamais à Rastignac d'atteindre un niveau de vie conforme à ses aspirations.

Cette histoire n'est pas purement romanesque. Dans la structure des inégalités de l'époque, ce qu'énonce Vautrin – et, à travers lui, Balzac – est exact. Il était inenvisageable d'espérer approcher, par son travail et son

* Ce chapitre est issu d'une présentation orale en séminaire.

mérite, les niveaux d'aisance qu'il était possible d'obtenir en mettant la main sur un patrimoine. On pense aujourd'hui être parvenu à se défaire de l'emprise du patrimoine et de l'héritage dans la détermination de nos revenus et la direction de nos vies. Implicitement, on suppose que la structure de la croissance moderne aurait naturellement permis de raboter les rentes associées à l'héritage, et de promouvoir, tout au contraire, l'initiative individuelle, le travail et le mérite. Mais est-on bien sûr qu'il s'agisse d'une évolution naturelle et irréversible ? Les sociétés de rentiers et d'héritiers sont-elles définitivement révolues ? La réponse est non. Les travaux que j'ai menés montrent à l'inverse que l'héritage peut être amené à jouer, dans le capitalisme du *xxi*^e siècle, un rôle aussi important que durant le siècle de Rastignac et de Vautrin. Le mécanisme profond repose sur la faible croissance démographique et économique – caractéristique du *xix*^e siècle français, et peut-être du *xxi*^e siècle mondial –, qui donne mécaniquement un poids démesuré aux richesses venues du passé. Dès lors que le taux de rendement du capital dépasse durablement le taux de croissance, le passé tend à dévorer l'avenir, et les valeurs méritocratiques sur lesquelles se fondent nos sociétés démocratiques se retrouvent profondément remises en cause.

La mesure imparfaite des inégalités de revenus et du patrimoine

Peut-être faut-il d'abord rappeler que mesurer l'évolution des inégalités et comprendre ses déterminants nécessitent de disposer, en plus des intuitions que fournit la littérature, de données statistiques qui, pour l'essentiel, font défaut. Le premier travail est de créer des bases de données et, plutôt que d'échafauder de nouvelles théories ou contredire les anciennes, de renseigner très empiriquement l'évolution des revenus sur longue période. Avec de nombreux chercheurs, nous avons construit une base de données historiques – la World Top Incomes Database –, recensant la part des différents centiles dans le revenu national de la France, puis des États-Unis, du Royaume-Uni, etc., sur longue période. Cette base contient aujourd'hui plus d'une trentaine de pays.

Accroître la taille de cette base – c'est-à-dire lui ajouter un nouveau pays – est en soi une tâche ardue, puisqu'elle implique de constituer pour le pays en question des séries mesurant les revenus sur la période la plus longue possible, en général depuis la création d'un impôt sur le revenu dans le pays, ce qui permet souvent de remonter sur l'ensemble du *xx*^e siècle. Lorsque j'ai commencé ce travail en France, il y a une quinzaine d'années, il n'y avait que les États-Unis pour lesquels on disposait de données historiques, et encore, celles-ci remontaient aux années 1950 et aux travaux de Simon Kuznets [1955]. C'était mieux que rien, mais tout de même pas beaucoup. La construction de cette base permettant les comparaisons des inégalités au cours du temps et entre pays a pris plusieurs années, jusqu'à un projet plus récent sur les patrimoines et les héritages, qui en est la continuité logique. Une des limitations de ce qu'on a pu mesurer sur les revenus tient, en effet, à ce qu'il est difficile, dans les déclarations fiscales, d'analyser le poids de l'héritage dans la structure des inégalités. D'abord, des parts de plus en plus importantes du patrimoine échappent à l'impôt ; ensuite, même quand les revenus du patrimoine sont cités dans les déclarations fiscales, la provenance de ce patrimoine reste inconnue. Sur la base des seules déclarations fiscales, il est impossible de faire la part de ce qui a été hérité et de ce qui a été constitué par la personne : la distinction est pourtant cruciale.

Après la constitution de la World Top Incomes Database, l'enjeu est aujourd'hui de combler cette lacune : remonter à la source des revenus du patrimoine et passer d'une base de données mondiale sur les inégalités de revenus à une base de données mondiale sur les héritages et les inégalités de patrimoine. Puis il s'agira de réunir les deux bases en une seule, homogène et cohérente. De la même manière que j'ai procédé pour les inégalités de revenus, j'ai commencé à construire des séries dans le cas français, en collaboration avec d'autres chercheurs qui travaillent sur les revenus du patrimoine au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Allemagne... Le but général n'a pas changé : étudier les dynamiques historiques de la répartition des

richesses au sens large sur la plus longue période possible.

Mesurer la richesse d'un pays, le stock de patrimoine, n'est bien évidemment pas une idée nouvelle. C'était l'obsession des XVIII^e et XIX^e siècles, qui s'est un peu perdue au milieu du XX^e siècle quand s'est développée la comptabilité nationale moderne. Il faut se souvenir qu'aucun gouvernement dans les années 1930 n'était capable de dire, comme en 1933 par exemple, « La production a baissé de 10 % par rapport à 1932. » C'était impossible à l'époque : l'information n'existait pas. Une telle situation limitait considérablement les possibilités de pilotage économique. Comment trouver en effet des solutions à un problème que l'on mesure mal ? Ce constat a été un moteur puissant du développement de la comptabilité nationale après la Seconde Guerre mondiale, sur la base des travaux pionniers de chercheurs tels que Kuznets aux États-Unis, Colin Clark et Richard Stone en Angleterre, Dugé de Bernonville en France. Les mesures se focalisent sur les variations de court terme de l'activité économique, beaucoup plus que sur le stock de richesses d'un pays. Cette obsession de l'analyse des fluctuations de court terme, de la récession, de la crise, explique que les patrimoines aient été oubliés durant cette partie du XX^e siècle. La raison en est aussi la forte intervention de l'État dans la vie économique au milieu du XX^e siècle, qui perturbe les structures de la propriété privée, du capital et du patrimoine que l'on connaissait au début du siècle. Quand arrivent les années 1950, les biens immobiliers, par exemple, ne valent à peu près rien. Le blocage des loyers a conduit, comme disait Jean Fourastié, à ce que les gens dépensent moins pour leur loyer que pour leur consommation de tabac. En France, en 1950, les biens immobiliers ne valent plus rien, la Bourse n'existe plus, ou presque. Beaucoup d'activités ont été nationalisées. Le capitalisme privé classique patrimonial a été dévasté par les guerres, puis par les réactions politiques à la crise des années 1930. Pour toutes ces raisons, on arrête de mesurer le patrimoine. Sa reproduction et sa transmission paraissent alors des problèmes révolus.

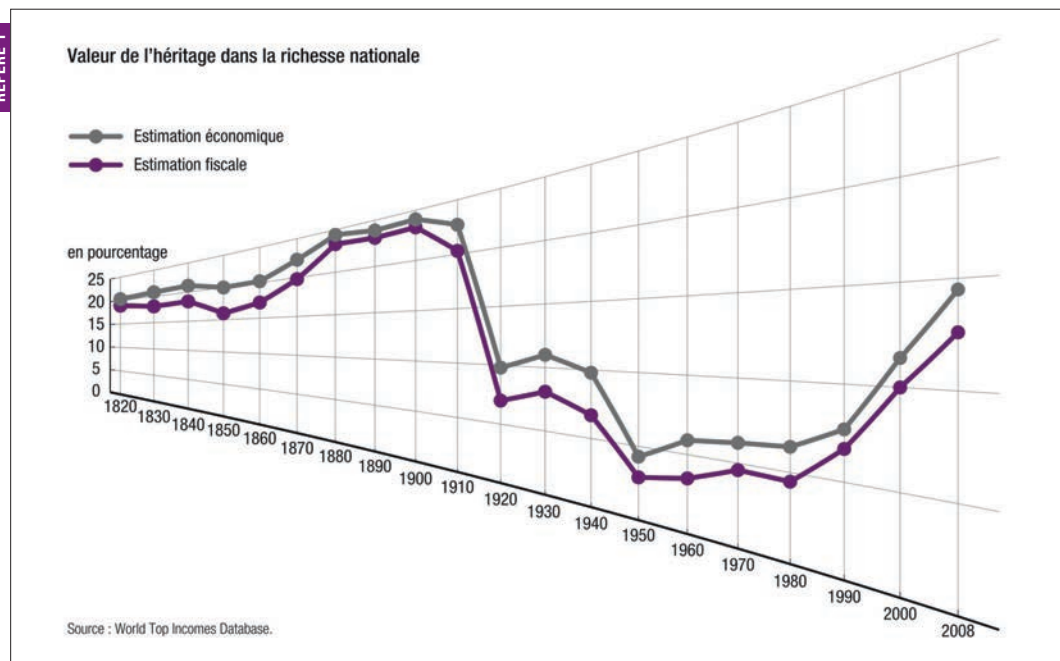
Trente ans plus tard, la donne change. Depuis les années 1980-1990 et les vagues de dérégulation financière, de privatisation, nous sommes entrés dans une nouvelle phase du capitalisme, beaucoup plus patrimonial, et, encore une fois, l'appareil statistique s'avère inadéquat. Le parallèle est facile avec les années 1930, lorsque la méconnaissance du niveau de production de l'économie posait problème. Comment piloter la crise financière mondiale de 2007-2008 si l'on est incapable de mesurer correctement les stocks de capitaux et leur répartition dans le monde ? On a mentionné les lacunes des déclarations fiscales et de la comptabilité nationale qui ne distinguent pas les sources patrimoniales de revenu. Au niveau international, nous sommes tout aussi démunis. Quand on additionne les sorties et les entrées de capitaux de tous les pays du monde – autrement dit, si l'on fait la somme des balances des paiements au niveau mondial –, le résultat devrait être égal à zéro, sauf à supposer que des capitaux s'évadent sur la planète Mars. Et, pourtant, le solde est systématiquement négatif : les dividendes d'intérêts sortants des pays sont plus élevés que les dividendes d'intérêts entrants. Le coupable est évident. Il n'y a pas d'obligation de *reporting* des établissements financiers des paradis fiscaux, qui ne sont absolument pas impliqués dans cet exercice statistique. C'est aussi une des vertus de ces travaux de reconstitution de séries : révéler les incohérences du système statistique préexistant. En l'occurrence, l'analyse globale en stocks suscite des incohérences statistiques majeures, en partie parce que, pendant longtemps, l'intérêt a porté sur les flux annuels de patrimoine, et moins sur le détail des stocks, auxquels on s'intéresse davantage aujourd'hui. L'appareil d'observation est plus qu'imparfait, raison pour laquelle il vaut parfois mieux lire les romanciers que les statisticiens, encore aujourd'hui.

La rente se nourrit d'une croissance faible... ou pourquoi la croissance rebat les cartes

Dans le cas français, en combinant différentes sources d'information statistiques – et,

L'héritage fait de nouveau la richesse

REPÈRE 1



Les flux d'héritage ont culminé à la fin du ^{xix}^e siècle, période durant laquelle le taux de rendement du capital pouvait être jusqu'à cinq fois supérieur au taux de croissance. Après une chute consécutive aux deux guerres et une stabilisation basse pendant les Trente Glorieuses, ces flux repartent à la hausse depuis les années 1980, à nouveau sous l'effet d'une rémunération du capital supérieure à la croissance.

en particulier, les données de la comptabilité nationale des revenus et des patrimoines et les données fiscales de l'impôt sur les successions¹ –, il est possible de reconstituer la valeur annuelle de l'héritage dans le revenu national, de 1820 jusqu'à aujourd'hui. Combien « pèse » l'héritage dans le revenu national année après année ?

La première découverte est que les flux d'héritage suivent une courbe en « U » prononcée au fil du temps. La valeur annuelle des flux d'héritage s'élevait à 20-25 % du revenu national autour de 1900-1910. Elle tombe graduellement à moins de 10 % dans l'entre-deux-guerres, et à moins de 5 % dans les années 1950 (repère 1). Cette proportion est en hausse régulière depuis et connaît une accélération marquée ces trente dernières années. Le niveau actuel est proche

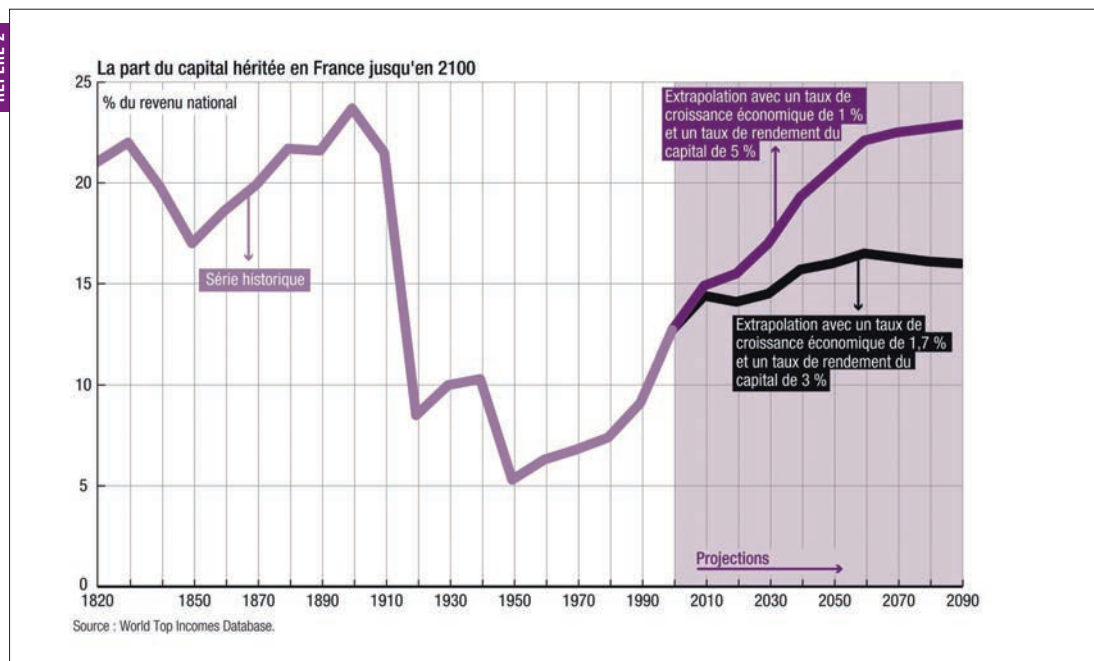
de 15 %. Dans une perspective plus longue, l'effondrement des flux d'héritage dans le revenu national au milieu du ^{xx}^e siècle est encore plus spectaculaire. Les flux d'héritage s'élevaient à une proportion stable de 20-25 % du revenu national sur la période 1820-1910, avant d'être divisés d'un facteur 5-6 entre 1910 et les années 1950, puis d'être multipliés par un facteur 3-4 entre les années 1950 et les années 2000. Ces résultats sont confirmés par les deux estimations convergentes de la valeur annuelle des flux d'héritage que j'ai pu effectuer – la première sur la base de données économiques (patrimoines), la seconde sur la base de données fiscales (successions)². Précisons que le niveau de 15 % actuel serait encore plus élevé si l'on utilisait non pas le revenu national mais le revenu disponible – c'est-à-dire le revenu national corrigé des taxes et transferts publics. Le revenu

1. Pour plus de détails, se reporter à PIKETT Y. T., 2011, "On The Long-Run evolution of inheritance: France 1820-2050", *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXXVI, Issue 3: 1071-1131.

2. *Op. cit.*, en particulier, p. 1084-1099.

Vers un nouveau siècle de rentiers ?

REPÈRE 2



L'étude des habitudes d'épargne de 1820 à 2008 permet de construire des scénarios de constitution de rente pour le ^{xxi}e siècle. Selon l'évolution du taux de croissance économique et de la rémunération du capital après impôts, la part du capital dans le revenu national devrait soit se stabiliser autour de 15-20 %, soit dépasser les 20 %.

disponible représentait entre 90 et 95 % du revenu national au ^{xix}e et au début du ^{xx}e siècle, tandis que cette proportion s'établissait aux alentours de 70 % aujourd'hui – la part des taxes et transferts étant tout simplement plus importante. Les 15 % de flux d'héritage dans le revenu national équivalent à *grosso modo* 20 % du revenu disponible. Il s'agit là d'un montant très important. C'est plus que toute la nouvelle épargne collectée chaque année et à peu près égal aux revenus annuels du capital de l'économie française.

Quelles interprétations donner à ces faits ? Comment expliquer en particulier cette courbe en « U » et ce qui se dessine comme un retour à un équilibre de longue durée situé au niveau très élevé de 20 % ? L'explication est très simple et en même temps très robuste. La clef réside dans la valeur comparée du taux de croissance de l'économie et du taux de rendement du patrimoine. Lorsque le taux de croissance de l'économie est faible et inférieur au taux

de rendement du patrimoine – par exemple, lorsque la croissance annuelle est de 1-2 % et le taux de rendement du patrimoine de 4-5 % par an, ce qui est la situation en France durant les deux derniers siècles à l'exception de la période des Trente Glorieuses –, alors l'héritage est le facteur déterminant de l'accumulation de richesses et de la structure des inégalités. À l'inverse, lorsque le rendement du patrimoine est inférieur au taux de croissance de l'économie, la part héritée pèse moins dans l'accumulation des richesses que les nouvelles richesses produites année après année. Ce qui peut s'énoncer de deux manières très complémentaires : la rente se nourrit d'une croissance faible ; ou encore, la croissance rebat les cartes en permanence, minimisant le poids des richesses héritées du passé.

La façon la plus simple de comprendre ce résultat est de l'illustrer par la démographie. Imaginons une société en très forte croissance démographique, avec cinq ou dix enfants par

ménage : c'est une société où l'héritage disparaît. Il faut tout diviser par cinq ou dix à chaque génération. Donc chacun doit accumuler par lui-même. La croissance démographique du xx^e siècle, d'après toutes les prévisions dont on dispose pour la suite, est absolument unique dans l'histoire humaine. Jusqu'au xviii^e siècle, la croissance démographique était presque nulle ; elle s'élève un peu aux xviii^e et xix^e siècles pour atteindre 0,3-0,4 % par an, ce qui est déjà un énorme changement. Au xx^e siècle, la croissance mondiale de la population s'établit à une moyenne de 1,5 % par an. Au xxi^e siècle, le taux pourrait redescendre à 0,5 %. Il faut voir tout ce que ça implique sur la transmission des inégalités. La démographie nourrit la croissance, laquelle – on l'a vu – réduit la part de la richesse héritée. Un monde en croissance démographique forte est un monde où l'héritage est divisé en permanence. Inversement, dans un monde stagnant démographiquement – pire encore, où la population diminue –, l'héritage prend une part cruciale dans la répartition des revenus et démultiplie les inégalités liées aux transmissions de patrimoine.

La croissance économique produit les mêmes effets. Par analogie, une croissance de la production par tête de 5 ou 10 % par an peut être assimilée à une situation où chacun possède cinq ou dix enfants. On se soucie peu alors de ce qui a été accumulé 10, 20 ou 30 ans auparavant. Inversement, dans le cas d'une croissance faible ou nulle, les patrimoines hérités du passé s'accumulent avec un taux de rendement supérieur au taux de croissance. Il y a là une inégalité diabolique. Dans la situation contemporaine, un taux de croissance de moins de 1 % par an, et un taux de rendement du patrimoine supérieur – sans même parler de rendements mirifiques à deux chiffres – suffisent à produire des effets cumulés de richesse qui donnent un poids au passé absolument extravagant. À l'exposé de ces résultats, beaucoup de personnes réagissent encore en disant : « Mais ce n'est pas possible éternellement. Ça ne peut pas arriver. Il y a une incohérence logique. » C'est en réalité parfaitement possible. L'histoire de l'humanité est l'illustration de ce mécanisme diabolique d'accumulation par transmissions successives. À l'exception du xx^e siècle,

pour faire simple, le taux de croissance est resté inférieur à 1 % par an et le taux de rendement du patrimoine – le taux de la rente, autrement dit la façon dont un capital fait des petits sans travailler – a été bien supérieur. Même de faibles valeurs comme 3 ou 4 %, par rapport à 1 % de croissance, produisent décennie après décennie des effets cumulés absolument colossaux. Il est inutile d'aller chercher plus loin pour trouver une loi diabolique au capitalisme.

Certes, et fort heureusement, de nombreuses politiques et institutions publiques rabetent une partie de la rente. Par ailleurs, les taux de croissance nominaux (incluant l'inflation) sont de l'ordre de 5-6 % par an, de sorte qu'un patrimoine inerte, hérité du passé, pèse peu face à la nouvelle richesse produite chaque année. Nous ne sommes pas encore revenus à ce monde du xix^e siècle, qui était aussi un monde sans inflation, où la croissance était de 1-1,5 % par an, et où le taux de rendement du capital inerte était très nettement supérieur à la croissance. Nous n'y sommes pas encore parce qu'il existe des réserves de croissance démographique et de croissance économique. Mais il est maintenant acquis que la croissance démographique va s'essouffler, et, avec elle, les effets directs de réduction d'inégalités par transmission, en plus de ceux induits par la croissance, laquelle mécaniquement devrait s'essouffler, elle aussi. Les conditions sont réunies – d'un strict point de vue logique lorsque l'on compare l'évolution des deux taux, croissance et rendement – pour qu'au cours du xxi^e siècle on en revienne à une croissance très faible et très inférieure au taux de rendement du capital, dans un monde marqué par le poids des inégalités (repère 2).

Les nouveaux rentiers

Souvenons-nous du xix^e siècle. Le Royaume-Uni et la France détenaient une bonne partie du capital du reste du monde, et vivaient en partie de rentes pures. De 1850 à 1914, le Royaume-Uni et à un degré moindre la France étaient par rapport au reste du monde en déficit commercial permanent. Mais ils jouissaient d'un excédent de balance des paiements : les rentes versées par le reste du monde permettaient à ces deux pays non seulement de financer leur déficit

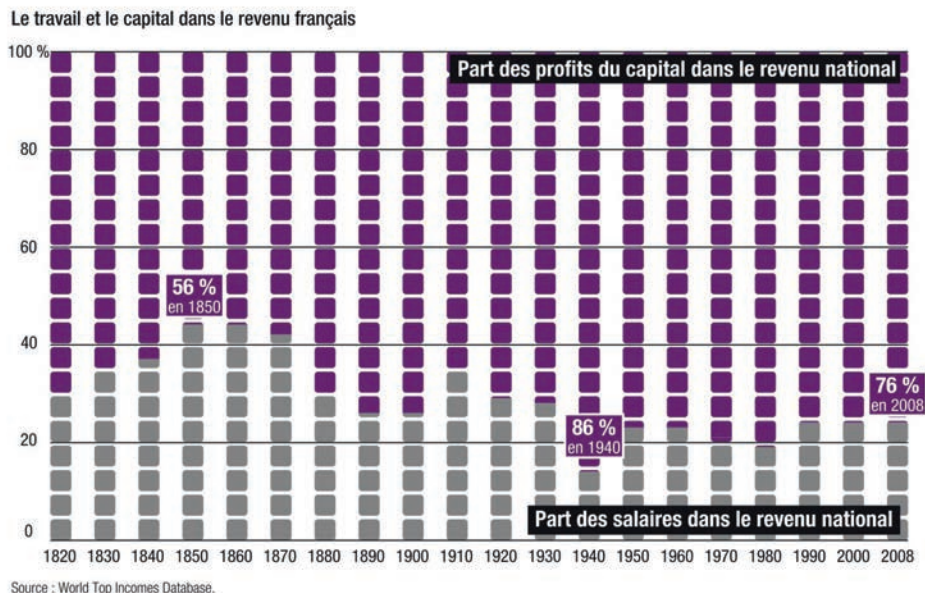
commercial, mais de continuer d'accumuler sur le reste du monde. C'est la puissance du capital : quand vous êtes propriétaire, vous n'avez plus besoin de travailler. Les balances commerciales au XIX^e siècle le montrent : certains pays étaient rentiers par rapport à d'autres. Cela ne signifie pas que ceux-ci ne produisaient pas. Ils continuaient de produire, mais moins qu'ils ne consommaient. Le revenu national anglais ou français à la veille de 1914 est 10 % plus élevé que la production intérieure ; l'écart est financé par la rente versée par le reste du monde. Une telle situation est politiquement très conflictuelle, très violente. Souhaite-t-on revenir à ce monde ? C'est là l'une des grandes peurs aujourd'hui en Europe : que cette situation puisse survenir à nouveau, mais avec des rôles inversés, l'Europe dans le rôle du possédé et non plus du possédant. La réapparition de rentes dans une situation de croissance faible peut conduire à cette situation absurde et intenable socialement et politiquement de millions de ménages versant leurs loyers à des milliardaires globalisés et dématérialisés. Certaines frayeurs du XIX^e siècle resurgissent. Ricardo au début du XIX^e siècle disait : « À la fin du XIX^e siècle, la rente foncière aura absorbé tout le revenu national » [RICARDO, 1817]. Cela ne s'est pas produit. Mais si on remplace la rente foncière par les prix de l'immobilier des grandes capitales ou le prix du pétrole, le même genre de prédiction est aujourd'hui tout à fait pertinent.

Un phénomène radicalement nouveau s'est développé, notamment aux États-Unis, dans la structure des inégalités : l'apparition d'une espèce de « superstar » du monde du travail, de *working rich* absolu, gagnant des millions de dollars et revendiquant très fort qu'il s'agit là de la conséquence de son travail et non pas de son capital. Il n'y a rien qu'on puisse trouver de comparable dans l'histoire. On a là le résultat d'institutions complètement défailtantes. Laisser des personnes à la tête de grandes entreprises américaines fixer leur propre rémunération est une absurdité : quel autre résultat pouvait-on attendre ? Ces personnes « se servent dans la caisse » au-delà de toutes limites et finissent propriétaires d'un patrimoine qui prospère. Le problème est autant leur avidité que l'incapacité

de l'économie de marché à fixer correctement les rémunérations de cadres dirigeants de très grandes entreprises. La « main invisible » du marché ne fonctionne pas pour ces personnes. Pour ainsi dire, c'est la main invisible qui « se sert dans la caisse ». Sur des fonctions répliquables, comme un serveur supplémentaire chez McDonald's ou un ouvrier additionnel sur une chaîne de montage, on peut calculer vaguement la « productivité marginale », comme disent les économistes – à savoir combien ce serveur ou cet ouvrier rapporte en plus à leur entreprise. Mais sur des fonctions non répliquables, comme un directeur financier, comment savoir ? On ne peut pas faire fonctionner une entreprise sans directeur financier durant dix années pour mesurer le montant de ses pertes. L'environnement économique aura tellement changé que, même dans le cadre d'expériences contrôlées, le résultat ne sera pas probant. Voilà un exemple typique d'information que le marché ne sait pas produire. Et quand le marché est incompetent, il faut créer d'autres institutions.

Ce phénomène des très hautes rémunérations, qui se transforment en rentes, est par ailleurs symptomatique d'un extrémisme méritocratique qui se répand aux États-Unis. La façon commune de justifier l'explosion des très hautes rémunérations est de prétendre que celles-ci permettent à des gens nouveaux, des *self-made men*, de rivaliser avec des héritiers très prospères. Mais tenir un tel discours signifie initier une course-poursuite entre celui qui hérite d'une fortune du Forbes et celui qui gagne plusieurs millions de dollars à Goldman Sachs, tout en laissant de côté 90 % de ceux qui ne jouissent ni d'un héritage ni d'une très forte rémunération de leur travail, et qui, de surcroît, se font traiter de bons à rien ou d'assistés. Ce serait là le pire des mondes, qui conjugueraient les inégalités du passé et le discours moralisateur méritocratique du XXI^e siècle.

La première urgence est de dissiper les illusions que produisent encore aujourd'hui les Trente Glorieuses en France. La structure particulière des inégalités durant cette période – de faibles écarts de salaires, une proportion très réduite de la part prise par l'héritage dans le revenu national, des valeurs de patrimoine tombant pour certaines à zéro, conjointement à une croissance forte – est aujourd'hui révolue.



La part respective du travail et du capital dans le revenu national de la France a été relativement stable depuis deux siècles. Le travail génère ainsi en moyenne 30 % de la richesse nationale depuis 1820. Durant certaines périodes, comme la fin du ^{xx}e siècle, cette part a pu atteindre 40 %. Elle tombe en dessous de 20 % en 1940. Elle est assez stable (24 %) depuis la fin des années 1980, au-dessus de son niveau des années 1970 au terme des Trente Glorieuses.

Si l'on prend l'exemple de la France, qui a connu au ^{xx}e siècle parmi les ruptures les plus fortes, et que l'on divise en deux la période 1950-2010, qu'observe-t-on sur les deux sous-périodes 1950-1980 et 1980-2010 de trente années chacune, soit une génération ? Une rupture complète, un changement de monde. Les taux de croissance des salaires, des revenus, de la production s'établissent à environ 5 % par an durant la première période, contre 1,5 % dans la seconde. C'est un bouleversement complet. Le problème est précisément la longueur des périodes. La première période a été si longue qu'on a fini par croire qu'elle était permanente. Et la seconde, transitoire... sauf que la seconde dure encore. On a cru en France aux « Trente Glorieuses perpétuelles » en quelque sorte. On paie aujourd'hui ce quiproquo, qui nourrit l'illusion que les Trente Glorieuses vont revenir et qu'il suffit d'attendre un peu. On garde l'impression qu'il existait un monde, non pas sans inégalités, mais où les inégalités étaient

des inégalités paisibles, qui opposaient l'ouvrier au cadre, à l'employé, avec, certes, des écarts de salaires allant de 1 à 3, ou de 1 à 5, mais des écarts non mirobolants, et surtout justifiables à l'aune de ce que le travail – le travail de chacun – apporte à la production et à l'utilité commune. L'article premier de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – « Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune » – semblait s'incarner dans l'économie. À trop le croire sans voir que les Trente Glorieuses étaient révolues, on a fini par se raconter des histoires. La rationalité technologique, technocratique, permettrait au cadre compétent de remplacer l'actionnaire bedonnant. C'est une belle histoire, mais rien ne montre qu'elle tient encore aujourd'hui.

Aujourd'hui, on réalise que la part du revenu national qui va au capital humain et au travail au sens large est peut-être un peu plus élevée qu'à l'époque de Balzac, mais pas beaucoup plus. Inversement, la part qui va au capital pur – loyers,

intérêts, dividendes, qui sont versés du simple fait de la propriété du capital sans qu'il y ait un apport du travail individuel – a peut-être un peu baissé par rapport au XIX^e siècle. Elle serait passée de 35-40 % à 25-30 % environ. Nous ne vivons pas un changement de civilisation (repère 3). Inversement, dans les années 1950 à 1970, la part du capital dans le revenu national tombe à un niveau nettement plus bas en raison du blocage des loyers, des nationalisations, de politiques très fortes, et des destructions de capital et de patrimoine : c'était alors une période où la nouvelle épargne alimentait le capital, ce qui rendait la rémunération du capital beaucoup moins injuste.

Beaucoup de Français de la génération des Trente Glorieuses continuent de croire au mythe du *self-made man*, qui n'aurait pas hérité d'un grand patrimoine mais qui aurait beaucoup accumulé par lui-même. Cette vision continue de peser sur les représentations collectives. On s'est imaginé qu'on était passé après-guerre à un autre monde, un monde enchanté, où les inégalités du passé avaient irrémédiablement disparu. Mais pour ceux nés dans les années 1970-1980, il n'en va pas ainsi. Très concrètement, quelqu'un né dans les années 1970-1980 n'achète pas à Paris ou dans une grande ville s'il n'hérite pas, à moins de se situer dans le top 1 % des salaires. Mais même en se situant dans le top 10 %, qui est déjà très élevé, les personnes sans apport patrimonial initial paieront des loyers toute leur vie à des enfants de gens qui, eux, ont été propriétaires. Cette réalité n'existait tout simplement pas pour les personnes nées dans les années 1930 à 1950. Il y a là un basculement complet, qui est lié à la faible croissance.

Rebattre les cartes sans croissance forte

La faible croissance nourrit la rente. Cependant, l'obsession d'une croissance forte est stérile : à trop vouloir retrouver la croissance perdue, on ne s'intéresse pas aux autres problèmes – précisément aux problèmes qu'on pourrait régler pour une croissance donnée, en créant, par exemple, de meilleures institutions, en particulier fiscales. Je pense qu'il est nécessaire de développer des formes d'impôts sur le capital, de même qu'on a développé des impôts sur

le revenu au XX^e siècle. Il faut développer des formes internationales, et d'abord européennes, d'impôts sur le capital. Il y a beaucoup à inventer. L'Europe est la zone économique la plus riche du monde, elle possède le plus grand nombre de multinationales au classement des 500 premières entreprises mondiales, et le plus grand nombre de milliardaires... Elle a tout donc ce qu'il faut comme base taxable ; l'essentiel est que les pays européens se mettent d'accord pour une taxation coordonnée. Ceci peut être fait à croissance donnée et permettrait de résoudre beaucoup de problèmes. Il est possible d'améliorer les systèmes publics de santé, d'éducation si l'on arrête de s'obséder sur une augmentation de 0,1 point du taux de croissance et si l'on accepte l'idée que, au fond, les croissances observées en moyenne depuis trente ans sont déjà élevées. Une croissance de 1,5 % par an dans une économie déjà très développée est en fait une croissance très rapide. Il faut sans doute arrêter de se représenter les taux de croissance par année et penser plutôt par génération. Si on calcule qu'avec 1 %, on obtient 30 % sur 30 ans et avec 1,5 % encore plus, cela signifie que sur 30 ans, sur une génération, près de la moitié de l'économie se renouvelle. C'est énorme ! C'est comme si, aujourd'hui, on regardait en arrière et on se disait : « Depuis 30 ans, il ne s'est rien passé. » La croissance a été de 1,5 % par an par tête depuis 30 ans dans les pays riches et la moitié de l'économie a été renouvelée. Tout cela ne suffit pas à détruire la rente, mais il est plus raisonnable de développer des outils fiscaux que de miser sur la résorption mécanique des rentes par la vertu d'une croissance très élevée.

Une partie de la rente se constitue aujourd'hui par les salaires. En l'occurrence, je pense qu'il faut créer des règles assez rigides sur les plus hautes rémunérations ; il faut instaurer des taux de taxation confiscatoires au-delà d'un certain niveau de rémunération. C'est la seule manière de calmer le jeu du marché. D'un côté, il y a ceux qui travaillent au restaurant, et de l'autre le siège de McDonald's, où certains inventent des idées géniales sur la manière de renouveler les menus dans le reste du monde. Quelle est la valeur de la contribution de ces derniers ? Difficile à savoir. Comment l'établir ?

On ne sait pas. La valeur des chercheurs pose la même question. Elle très difficile à mesurer. Il n'est pas écrit sur le front des gens la valeur de leur productivité marginale. Il faut bel et bien compléter le marché par des règles assez rigides interdisant de dépasser certaines limites. Sans quoi la réalité est bien connue : l'entreprise demande à des cabinets de conseil de fixer les rémunérations ; comme eux-mêmes n'ont aucune idée, ils calculent la moyenne du secteur et y ajoutent 1 % pour que chacun soit satisfait. Le PDG suivant agit de même. Et, 10 ans plus tard, les salaires ont explosé.

Il y a eu beaucoup d'expériences réussies d'impôts sur les revenus quasi confiscatoires à l'époque rooseveltienne. Je pense qu'il ne faut pas aller chercher plus loin la solution au problème des très hautes rémunérations qui sont complètement indécentes. Le paradoxe, c'est qu'on met en place en France la taxation de 75 %, alors que ce n'est pas le pays qui en a le plus besoin. En fait, cette taxation de 75 % serait beaucoup plus utile aux États-Unis. Mais, là, se pose un problème politique : quand les très hauts revenus américains ont atteint ces niveaux très élevés, ils donnent l'impression de capturer le processus politique et d'empêcher toute réforme. En France, où ils sont beaucoup moins élevés, les hauts revenus ont moins la capacité de s'opposer. On taxe dans le mauvais pays !

Ce qui aujourd'hui se rapprocherait le plus d'un impôt idéal sur le capital, sans être nationaliste, serait l'impôt sur la fortune français. Il a beaucoup de mérites. Créé par la gauche pour la première fois en 1981, puis réformé en 1989, il est beaucoup plus moderne que, par exemple, tous les impôts sur le patrimoine qui ont été supprimés en Allemagne, en Espagne, en Suède. Ces derniers étaient en réalité de très vieux impôts qui dataient du XIX^e siècle et qui ressemblaient de près à la taxe foncière française, qui, elle aussi, datait du XIX^e siècle, basée sur des valeurs cadastrales complètement désuètes. Au moins, l'impôt sur la fortune français est basé – et c'est

ce que l'on devrait faire si l'on souhaitait créer un impôt sur les milliardaires de Forbes au niveau mondial – sur la valeur de marché du patrimoine.

Chaque année, les hommes et les femmes les plus riches du monde sont 7 à 10 % plus riches... Tant que le PIB mondial augmente de 5 % par an, on se dit : « Tiens, ça augmente plus vite que le PIB. » Disons que l'écart n'est pas trop frappant. Mais les personnes qui travaillent dans les pays riches, qui ont un salaire qui progresse de 1 %, voire 0 %, par an, eux, se disent : « Quand même, ça augmente de 7-8 % par an et, pour moi, de 0 ou 1 % ? » Sur trente ans, l'effet de richesse cumulée est énorme. Il existe des effets d'échelle très forts dans la rémunération du patrimoine. Concrètement, si vous disposez de 100 000 euros de patrimoine, les rendements seront faibles. À un million d'euros, vous obtenez de meilleurs rendements ; à 10 millions, un peu plus ; et à 100 millions, nettement plus. C'est la multiplication des pains. De 1990 à 2010, c'est assez simple : les plus grosses fortunes de Forbes ont été multipliées pratiquement par 10. Aussi bien celle de Liliane Bettencourt que celle de Bill Gates. C'est-à-dire aussi bien ceux qui ont travaillé que ceux qui n'ont pas travaillé. Le système est absurde. Elle est révolue l'idée que les revenus du capital disparaissent au cours de l'histoire parce que le monde devient plus rationnel. En fait, c'est exactement le contraire qui se produit : un marché financier efficace sert la rente. Il contribue à ce que la rente croisse ou se maintienne.

Enfin, peut-être un jour finira-t-on par se rendre compte que c'est une folie d'avoir conclu des accords de libre-échange avec la plupart des pays du monde, n'incluant pas immédiatement des accords de transmission de toutes les informations concernant les flux de capitaux et les flux d'intérêts et de dividendes. Ce traitement asymétrique des flux de marchandises et de capitaux est un non-sens quand on sait qu'il nourrit l'optimisation fiscale. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

KUZNETS S., 1955, "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, 45(1): 1-28.

RICARDO D., 1817, *On The Principles of Political Economy and Taxation*.

Aide publique au développement : la question des inégalités redevient d'actualité

Serge TOMASI, Organisation de coopération et de développement économique, France

Le consensus de Washington

L'Agenda du développement dans les années 1980 et au début de la décennie 1990 a été largement dominé par ce qu'on appelle le « consensus de Washington ». Confronté à la crise de la dette et aux déséquilibres macro-économiques structurels de nombre de pays en développement (déficits internes et externes, forte inflation, faible croissance), les institutions financières internationales, Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale notamment, ont préconisé la mise en place de réformes structurelles visant à restaurer les grands équilibres macroéconomiques et à renforcer la compétitivité, à travers des programmes d'ajustement structurels (PAS). Le consensus de Washington proposait la libéralisation du commerce extérieur et la mise en place de politiques de l'offre pour renforcer la compétitivité des économies, réduire les déficits budgétaires et les déséquilibres des balances de paiement. Si ces politiques, et l'effort d'allègement massif de la dette extérieure des pays pauvres très endettés (initiative PPTE), ont permis d'assainir la situation sur le plan macro-économique (baisse de l'inflation, restauration des équilibres internes et externes notamment), elles ont souvent eu un effet déflationniste et un coût social élevé à court terme.

La première critique frontale du consensus de Washington est venue de la publication à la fin des années 1980 du rapport *L'ajustement à visage humain* de l'Unicef, qui mettait en garde contre l'impact humain de ces politiques. La publication en 1990 du premier Rapport sur le développement humain (RDH), et la mise au point de l'indice de développement humain (IDH) par le Programme des Nations unies pour le développement humain (PNUD), ont amorcé la réorientation de l'Agenda du développement. En proposant un indicateur composite qui mesurait à la fois la progression du revenu par habitant mais aussi l'accès aux services sociaux de base (éducation, santé), ses auteurs ont proposé un indicateur

de développement qui allait au-delà de la seule richesse monétaire et intégrait des éléments plus qualitatifs ciblés sur la constitution du capital humain. Les grandes conférences des Nations unies, Rio (développement durable), le Caire (population et développement), Pékin (femmes et développement) et Copenhague (développement social) ont accentué le basculement de l'Agenda du développement vers le développement humain.

Des programmes d'ajustement structurel à la lutte contre la pauvreté

Par ailleurs, la Banque mondiale, sous la direction de James Wolfenson, et l'impulsion d'économistes en chef spécialistes des questions d'inégalités (Joseph Stiglitz, François Bourguignon), a progressivement fait de la lutte contre la pauvreté l'axe central de son action. Son rapport sur le développement de 2000-2001 [BANQUE MONDIALE, 2001] marquait un tournant, la Banque préconisant à son tour une approche multidimensionnelle de la pauvreté, dépassant l'approche monétaire en termes de seuils de pauvreté pour intégrer l'approche en termes de capacités et d'*empowerment*. Cette réflexion théorique allait connaître sa concrétisation opérationnelle dans la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (CSLP, Cadre national de lutte contre la pauvreté).

La fin des années 1990 a par ailleurs été caractérisée par l'émergence des thèmes de la croissance pro-pauvres et de la pauvreté humaine. Le rapport sur le développement humain du PNUD de 1997 introduisait pour la première fois un indice de pauvreté humaine et le rapport sur la pauvreté humaine du PNUD de 1998 préconisait la mise en place de stratégies de croissance pro-pauvres. La Déclaration du Millénaire, et les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) annexés à celle-ci, représentaient l'aboutissement d'un long processus de réflexion théorique et de maturation politique pour mettre au cœur de l'Agenda du développement la lutte

contre la pauvreté, abordée tant du point de vue du revenu monétaire (objectif 1) que des opportunités/capacités (objectifs sur la santé, l'éducation, la sécurité alimentaire et l'équité des sexes).

L'approche française : lutte contre la pauvreté et les inégalités

La question des inégalités n'a jamais réussi à s'imposer réellement comme un objectif consensuel de la communauté internationale. La Coopération française faisait exception en proposant un agenda ciblé à la fois sur la lutte contre la pauvreté et sur les inégalités. Dans un document de travail publié à la veille du Sommet du Millénaire [DGCID, 2001], elle inscrivait clairement son approche dans le cadre des travaux théoriques d'économistes spécialisés sur cette question des inégalités : de Robert Barro qui mettait en exergue le frein à la croissance que représentaient dans les pays pauvres les inégalités, à Philippe Aghion préconisant des politiques de redistribution pour corriger les imperfections de marché ou François Bourguignon plaçant pour des transferts en cash ou en nature vers les familles pauvres. L'approche de la Coopération française faisait aussi appel à l'économie politique pour intégrer la dimension politique et l'analyse des rapports de pouvoir qui influencent la répartition du revenu national au sein d'un pays. Le réseau IMPACT, mis en place par l'ex-DGCID (Direction générale de la coopération et du développement), et qui fut longtemps le lieu de réflexion et de conduite des études empiriques sur la pauvreté et les inégalités du ministère des Affaires étrangères et européennes, a ainsi souvent fait référence aux travaux de Bruno Losch sur la filière café-cacao, de Jean-François Bayard sur l'État en Afrique ou d'Alice Sindzingre sur l'économie politique des réformes en Afrique.

La question des inégalités dans l'agenda international

Cette question des inégalités et de son impact sur la croissance et le développement humain n'a cependant jamais été reconnue comme un axe central de la coopération au développement, malgré les efforts français. Priorité était donnée à la lutte contre la pauvreté et au développement humain. Elle revient cependant aujourd'hui au centre des débats, la montée des inégalités de revenus étant un des éléments marquants de la dernière décennie. Le rapport de l'OCDE, *Divided We Stand* [2011], montre ainsi que, dans tous les pays de l'OCDE, mais aussi la plupart

des BRICS, exception faite du Brésil et de l'Indonésie, les inégalités de revenus des ménages mesurés par le coefficient de Gini ont augmenté entre le début des années 1990 et la fin de la dernière décennie (voir chapitre 1, repère 2).

Ces inégalités dans les pays de l'OCDE trouvent d'abord leur source dans les inégalités croissantes des revenus du travail¹. Dans les pays émergents, le même rapport constatait la forte augmentation de la dispersion des revenus depuis 1990 en Chine (+ 24 %), en Inde (+ 16 %) et à un degré moindre en Afrique du Sud (+ 4 %) alors qu'elle se stabilisait en Indonésie et se réduisait au Brésil (- 10 %), pays qui cependant affiche de loin le plus haut niveau de disparité (le revenu des 10 % les plus riches représentant plus de 50 fois le revenu des 10 % les plus pauvres, contre 9 fois en moyenne dans les pays de l'OCDE).

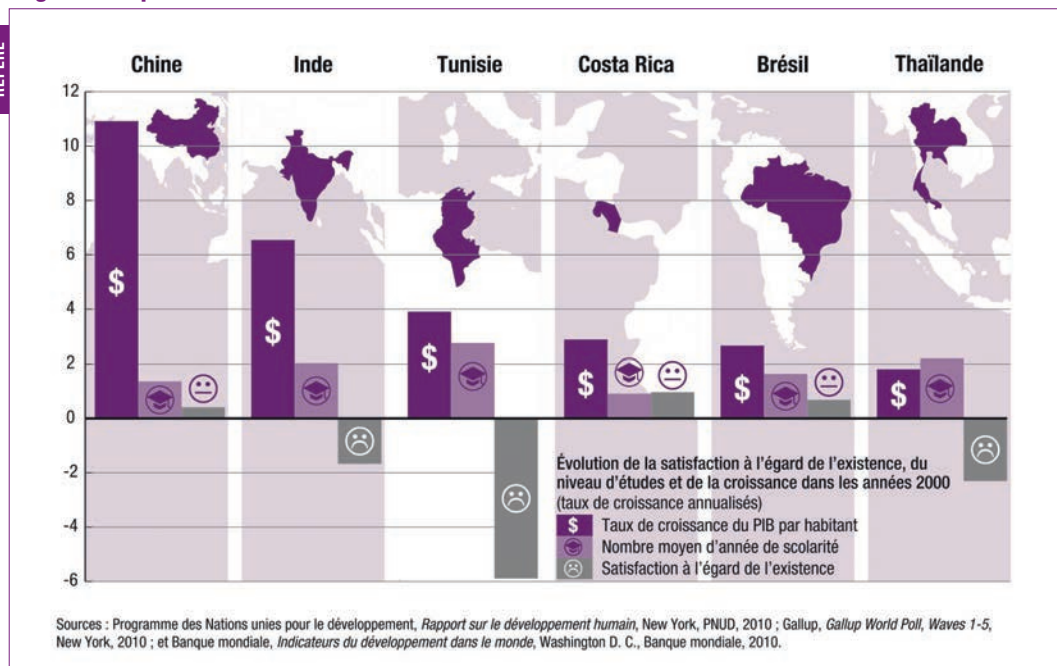
Ces évolutions, s'agissant des pays émergents, conduisent logiquement à relancer le débat sur le lien entre croissance et inégalités. S'agit-il de l'effet classique de la courbe de Kuznets (les pays émergents ne seraient pas encore pleinement entrés dans la seconde phase de leur processus de croissance, marquée par la conjugaison de la croissance du PIB/habitant et de la réduction des inégalités), ou des conséquences d'un modèle de croissance externe supposant de comprimer sur le long terme les salaires réels pour maintenir un différentiel de compétitivité ?

Elles relancent aussi le débat sur la mesure de la pauvreté et la prise en compte des inégalités dans l'Agenda du développement. Le PNUD a, dès les années 1990, cherché à dépasser la simple mesure de la pauvreté absolue par la mise au point de l'indicateur de pauvreté humaine, qui a depuis été remplacé par l'indice de pauvreté multidimensionnel (IPM). Cet indicateur vise à compléter la mesure de la pauvreté en terme de faiblesse du revenu monétaire par une approche plus qualitative, en termes de privations de capacités (10 indicateurs de base pour mesurer les trois dimensions de la pauvreté : santé humaine, éducation, conditions de vie). Le Rapport sur le développement humain de 2011, outre le suivi de l'IPM dans 109 pays, propose un

1. Ces inégalités des revenus du travail sont déterminées par les écarts de salaire et du nombre d'heures de travail (explosion du temps partiel), et le taux d'inactivité (croissance du chômage). La réduction de la progressivité de l'impôt et des effets redistributifs des politiques sociales, du fait des problèmes de financement et de compétitivité, ne corrige que très partiellement ces inégalités au niveau du revenu disponible final des ménages.

Juger de la qualité de ses conditions de vie

REPÈRE



Les attentes des classes moyennes augmentent dans beaucoup de pays en développement avec la croissance des revenus et du niveau d'études. La plus forte croissance de l'échantillon (Chine) et la plus faible (Thaïlande) correspondent respectivement au degré le plus fort et le plus faible de satisfaction des populations quant à leur existence. Mais des indicateurs positifs en termes de progression des revenus et du niveau d'études ne suffisent pas à contenter les Tunisiens.

suivi infra-national dans 66 pays, permettant de mesurer les disparités régionales.

Dans son rapport sur l'équité et le développement en 2006, la Banque mondiale soulignait la nécessité de mieux prendre en compte l'équité dans les politiques de développement. Dans un marché imparfait, la distribution de la richesse peut perturber l'allocation des opportunités d'investissement et l'efficacité économique en créant des situations de rente et en empêchant certains acteurs d'exprimer leur plein potentiel. L'État peut alors jouer un rôle pour compenser les imperfections du marché et renforcer l'efficacité de l'économie, soit par une politique redistributive, soit par une politique de plus long terme visant à renforcer les opportunités économiques, la distribution d'actifs et la capacité des plus faibles à s'exprimer. Cette action renforce par ailleurs la cohésion sociale. Le rapport n'éluait pas la dimension politique, les inégalités dans l'accès au pouvoir et l'expression politique pouvant favoriser des phénomènes de rente et de reproduction de ces inégalités.

Dans la même veine, le dernier rapport du centre de développement de l'OCDE [2012] promeut l'idée que la cohésion sociale est une condition d'un développement durable. Le rapport souligne les progrès des pays en développement (PED) sur la décennie écoulée : 83 PED ont eu une croissance du revenu par habitant du double de celle des pays de l'OCDE contre seulement 12 dans la décennie 1990, et 50 PED présentent un taux de croissance de ce PIB/hab. supérieur à 3,5 % par an. Il note cependant que la plupart des PED sont confrontés aujourd'hui à la montée des inégalités et aux attentes croissantes des classes moyennes concernant leur standard de vie ou une plus juste redistribution du revenu national. Cela se traduit dans les niveaux d'insatisfaction de la population par rapport à ses conditions d'existence, et ce malgré les progrès réalisés en termes de revenus par habitant. Le cas de la Tunisie, avec un fort indice d'insatisfaction malgré une hausse du PIB/hab. de 4 % en moyenne sur la dernière décennie, est particulièrement éclairant. Le rapport préconise donc de renforcer la cohésion sociale par des

politiques fiscales appropriées, la politique de l'emploi, l'éducation, la protection sociale, ou la remise en cause des subventions souvent trop favorables aux classes les plus aisées (exemple des subventions à la consommation d'énergie fossile, qui, selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), atteignaient 450 milliards de dollars en 2010.

On peut espérer que ces travaux et cette prise de conscience de la question des inégalités permettront de dépasser la seule mesure de la pauvreté absolue dans l'Agenda post-2015. Un nombre grandissant d'experts

plaident en effet pour l'intégration dans les indicateurs d'une mesure de la pauvreté relative (par exemple, la part de la population dont le revenu disponible est inférieur de moitié au revenu médian, indicateur utilisé par le PNUD). Cette approche serait d'autant plus aisée si, comme le préconise l'OCDE, les objectifs et indicateurs ne se limitaient pas seulement à des objectifs globaux et des indicateurs de comparabilité entre pays, mais intégraient des objectifs nationaux avec des indicateurs permettant de suivre les progrès du pays par rapport à sa situation propre. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BANQUE MONDIALE, 2001, *Combattre la pauvreté : rapport sur le développement dans le monde, 2000-2001*, Paris, Éditions Eska.

BANQUE MONDIALE, 2006, "Equity and development", *Rapport sur le développement dans le monde*, New York, Oxford University Press.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, 2001, *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion*, document de travail, Paris, DGCID.

OCDE, 2011, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Paris, Centre de développement de l'OCDE.

OCDE, 2012, *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, Paris, Centre de développement de l'OCDE.

Chapitre 3

Concevoir les inégalités dans le monde : l'émergence d'une idée politique au xx^e siècle

Vincent BONNECASE, Centre national de la recherche scientifique, France

Souvent contestés, les indicateurs de conditions de vie sont au cœur de la problématique des inégalités. L'histoire de la comparaison des niveaux de vie démontre que les indicateurs concourent incontestablement à changer la manière de concevoir le monde et à la reconnaissance des droits des peuples. En mettant les hommes dans un même espace d'équivalence, la mesure donne de nouvelles armes discursives qui participent à la reconfiguration des rapports de forces.

La mesure et la conception même d'inégalités dans le monde sont, d'un point de vue historique, relativement récentes. Durant la première partie du xx^e siècle, alors que l'essentiel de ce qu'on appellera plus tard « les pays en développement » est colonisé, il n'est guère question de comparer les niveaux de vie de populations européennes ou d'origine européenne avec celui de populations africaines ou asiatiques, pas plus qu'il n'est question de réduire les écarts entre les unes et les autres. Il y a alors, entre les populations colonisées et celles qui ne le sont pas, une barrière d'incomparabilité qui, au sein des différents empires coloniaux, s'exprime sous une forme juridique, mais aussi civilisationnelle et raciale : Blancs, Noirs et Jaunes ne sauraient avoir les mêmes besoins, ni les mêmes aspirations sociales. Certes, le développement d'une statistique internationale a concouru, depuis le siècle précédent,

à dessiner les prémices d'une hiérarchisation des niveaux de vie dans le monde. Mais celle-ci reste « géographiquement limitée aux seuls pays civilisés » [HORVATH, 1972] : elle concerne pour l'essentiel les pays européens et nord-américains qui, du fait de leur degré supposé de civilisation, peuvent partager un même espace référentiel. L'émergence de savoirs comparatifs sur les niveaux de vie dans ces sociétés en voie d'industrialisation au cours du xix^e siècle reste en outre étroitement liée à l'apparition de législations sociales destinées à « gouverner la misère » [PROCACCI, 1993], lesquelles ne s'appliquent pas dans les colonies.

Il s'agira ici de mettre en perspective les conditions d'émergence d'une comparabilité des niveaux de vie dans le monde au milieu du xx^e siècle, en insistant plus spécifiquement sur le rôle contradictoire qu'ont pu jouer dans le processus le chiffre d'un côté et le paradigme de la race de l'autre. Je me focaliserai pour cela

plus spécifiquement sur la production des premiers savoirs sur les niveaux de vie en Afrique coloniale française. Comment, matériellement, ces savoirs ont-ils été élaborés ? À quelles demandes internes et externes à l'Empire ont-ils répondu ? Quels ont pu être leurs différents usages politiques ? Ces questions amèneront à mettre un certain nombre de débats contemporains sur la mesure des inégalités dans le monde en écho avec les controverses apparues il y a une soixantaine d'années.

Premières mesures des inégalités dans les sociétés industrielles

Depuis le milieu du XIX^e siècle, il existe dans les sociétés industrielles des savoirs statistiques mesurant et comparant les conditions de vie de populations à l'aune d'étalons communs. Bien que la plupart de ces savoirs reposent d'abord sur l'initiative individuelle de savants, d'industriels ou de médecins, ils sont en corrélation avec les nouvelles législations sociales qui se mettent alors en place dans différents États. En Angleterre, où l'adoption du *Poor Law Amendment Act* en 1834 a donné lieu à de multiples controverses sur la prise en charge de la pauvreté par les pouvoirs publics, plusieurs grandes enquêtes sont ainsi faites dans la seconde partie du siècle pour évaluer le nombre de pauvres dans certaines villes du pays. Les principales de ces enquêtes sont successivement menées par Charles Booth et Benjamin Rowntree, aujourd'hui considérés comme les principaux précurseurs de la notion de « seuil de pauvreté » : sous le prisme de leurs investigations, la pauvreté devient une catégorie définie à partir d'un seuil quantitatif, ce qui permet de comparer son importance d'un endroit à l'autre [CARRÉ et RÉVAUGER, 1995].

En France, des enquêtes similaires sont menées au même moment sur les milieux ouvriers, alors que les premières lois sociales, votées à partir de 1841, sont supposées limiter la misère des classes laborieuses. L'un des objectifs affichés consiste à permettre « la comparaison entre les lieux et les hommes », selon l'expression de Frédéric Le Play à qui l'on doit, dans la seconde partie du siècle, la principale

série d'études monographiques consacrées à la condition ouvrière [LE PLAY, 1879].

Si cette activité de recherche fait émerger la notion d'inégalités sociales au sens où les perçoit actuellement Desrosières [2008], celles-ci restent alors principalement pensées à l'échelle d'un même pays au sein duquel s'appliquent les mêmes dispositifs d'assistance et d'encadrement. Certes, on commence à trouver des comparaisons transnationales en la matière, notamment dans les travaux de Le Play [1879] ou de Rowntree [1910], mais aussi dans le cadre des premiers congrès statistiques internationaux qui réunissent différents spécialistes de la démographie, de la santé ou du travail dans la seconde partie du XIX^e siècle [BRIAN, 1989]. Les chiffres du chômage en particulier – lequel, à partir des années 1880, remplace progressivement la pauvreté comme catégorie de l'action publique dans les sociétés industrielles [TOPALOV, 1994] – donnent lieu à des comparaisons internationales, tant sur la réalité mesurée elle-même, que sur les politiques mises en place pour y faire face. Mais un tel comparatisme reste encore marginal dans les savoirs sur les conditions de vie jusqu'au début du XX^e siècle.

Dans l'entre-deux-guerres, la mesure et la comparaison internationale des conditions de vie tendent à davantage se formaliser sous l'influence de la Société des Nations (SDN) et du Bureau international du travail (BIT). Ceux-ci disposent de données quantitatives établies de manière de plus en plus routinière par les gouvernements à des fins politiques, sans que cette production statistique n'obéisse nécessairement à un même canevas méthodologique. L'une des activités de la SDN consiste à œuvrer en faveur d'une standardisation qui doit permettre de comparer, non seulement les différentes réalités nationales mises en chiffre, mais aussi les différentes manières qu'ont les pouvoirs publics de les gérer. Ceci apparaît d'autant plus important que, dans les années 1930, la crise économique se traduit par une détérioration des conditions de vie dans la plupart des pays industrialisés. En 1932, le BIT établit ainsi une « étude de la comparaison internationale du coût de la vie » à partir d'une

série d'enquêtes faites sur des populations ouvrières dans quinze villes d'Europe et des États-Unis. En 1935, le Comité d'hygiène de la SDN lance un programme d'évaluation des niveaux d'alimentation dans le monde en adoptant des normes universelles de satisfaction des besoins caloriques et nutritionnels, ainsi que des directives destinées à harmoniser les méthodes d'investigation. En 1938, le BIT mène à nouveau une étude sur les « standards de vie des travailleurs » dans laquelle sont proposées, pour la première fois par une organisation internationale, des « normes objectives généralement acceptées » de niveau de vie [BONNECASE, 2011].

Pareille activité de mesure et de comparaison, si elle amène à figurer des inégalités dans le monde, reste cependant, pour l'essentiel, cantonnée à un monde blanc et civilisé : les populations colonisées sont globalement exclues de cet espace référentiel commun. De manière significative, les débats au BIT ou à la SDN, lorsqu'ils touchent à l'Afrique dans l'entre-deux-guerres, portent non pas sur les conditions de vie et la législation sociale, mais sur des problèmes dits spécifiquement africains, en particulier l'esclavage et le travail forcé [COOPER, 2004] dont la persistance constitue un objet de préoccupations au sein des instances internationales. En revanche, dès qu'il y est question de santé, de conditions d'alimentation ou d'évolution de la mortalité, les débats se focalisent principalement sur les pays industrialisés. De fait, les administrations coloniales disposent de très peu de données chiffrées sur ces questions. L'amélioration des conditions de vie des populations colonisées a beau être au cœur des discours de justification coloniale depuis la conquête, elle n'a pas à être mesurée pour être prouvée : ce qui vaut comme preuve, plus que des chiffres, ce sont des images comme les dispensaires, les travaux d'aménagement agricole ou les écoles. Certes, les administrateurs coloniaux produisent une abondance de statistiques dans le cadre de la gestion routinière de leurs territoires. Mais celles-ci se rapportent davantage à l'œuvre coloniale elle-même qu'aux conditions de vie des populations colonisées. Ce qui est mesuré,

c'est le nombre de personnes soignées ou vaccinées dans les dispensaires, le nombre de tonnes de céréales produites dans les districts, le nombre d'enfants scolarisés dans les écoles, soit le rendement des différents services coloniaux. Or, de telles données disent finalement assez peu sur la manière dont l'on vit dans les colonies : nul administrateur ne saurait préciser à quel point les populations colonisées mangent plus mal ou meurent plus vite que les populations européennes. L'inégalité entre les unes et les autres n'est pas un objet de mesure jusqu'au début des années 1940, parce que les unes et les autres n'appartiennent tout simplement pas au même monde.

Mobilisations et internationalisation des savoirs

Après la Seconde Guerre mondiale, les empires coloniaux sont traversés par une crise de légitimité animée par des acteurs hétérogènes, parmi lesquels les nouvelles instances onusiennes, mais aussi différentes populations mobilisées au sein des colonies. L'Afrique française et anglaise avait déjà été traversée à la fin des années 1930 par des grandes grèves. Celles-ci avaient contribué à faire adopter dans l'Empire britannique le *Colonial Development and Welfare Act* de 1940, véritable rupture en matière de politique coloniale : l'amélioration des conditions de vie dans les colonies qui, jusqu'alors, reposait principalement sur les budgets locaux, devenait l'objet d'investissements publics métropolitains. Dans l'Empire français, une rupture similaire survient en 1946 avec la mise en place du Fonds d'investissement pour le développement économique et social, tandis que les colonies sont secouées par une nouvelle phase de contestations [COOPER, 2004].

La conjonction de ces réformes institutionnelles et de ces mobilisations sociales modifie fondamentalement la conception des conditions de vie à l'intérieur des espaces impériaux. D'une part, les nouvelles lois, en instaurant une nouvelle politique de transfert de fonds entre les métropoles et les colonies, invitent les administrations mais aussi les opinions publiques à davantage s'interroger sur les disparités

socio-économiques entre les unes et les autres. D'autre part, les populations qui se mobilisent dans les colonies pour l'amélioration de leurs conditions de vie en viennent également à comparer leur propre situation avec celle des métropolitains. Ce que demandent par exemple les cheminots de l'Afrique occidentale française, à l'origine des principales grèves qui agitent cette fédération coloniale dans l'après-guerre, c'est de voir jaugées leurs conditions de travail et de traitement salarial à l'aune du même canevas que dans l'ensemble de l'Empire. C'est finalement le différentialisme colonial en matière d'appréhension des conditions de vie qui se retrouve au cœur du conflit.

À ces mobilisations internes aux espaces impériaux se superpose une contestation externe dont les nouvelles organisations onusiennes sont parmi les principales instigatrices. Dans l'après-guerre, ces dernières apparaissent rapidement comme des tribunes anticoloniales sous l'influence de l'URSS et des États-Unis, officiellement opposés à la colonisation, mais aussi des anciennes colonies ayant accédé à l'indépendance. Si l'essentiel des critiques porte sur le statut juridique des populations colonisées et leur exclusion de la sphère politique, elles engagent aussi la question des conditions de vie. D'après la charte adoptée en janvier 1945 par les Nations unies, les États membres qui « assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore [...] acceptent l'obligation de favoriser autant que possible leur prospérité ». Ils s'engagent « à cette fin à communiquer régulièrement [...] des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables » [CHARTRE DES NATIONS UNIES, article 73-5]. Selon cette clause, elle-même marquée par une « idéologie du développement » en plein essor au sortir de la guerre [RIST, 1996], les puissances coloniales doivent prouver par le chiffre leur propension à améliorer la situation sociale et économique des populations colonisées.

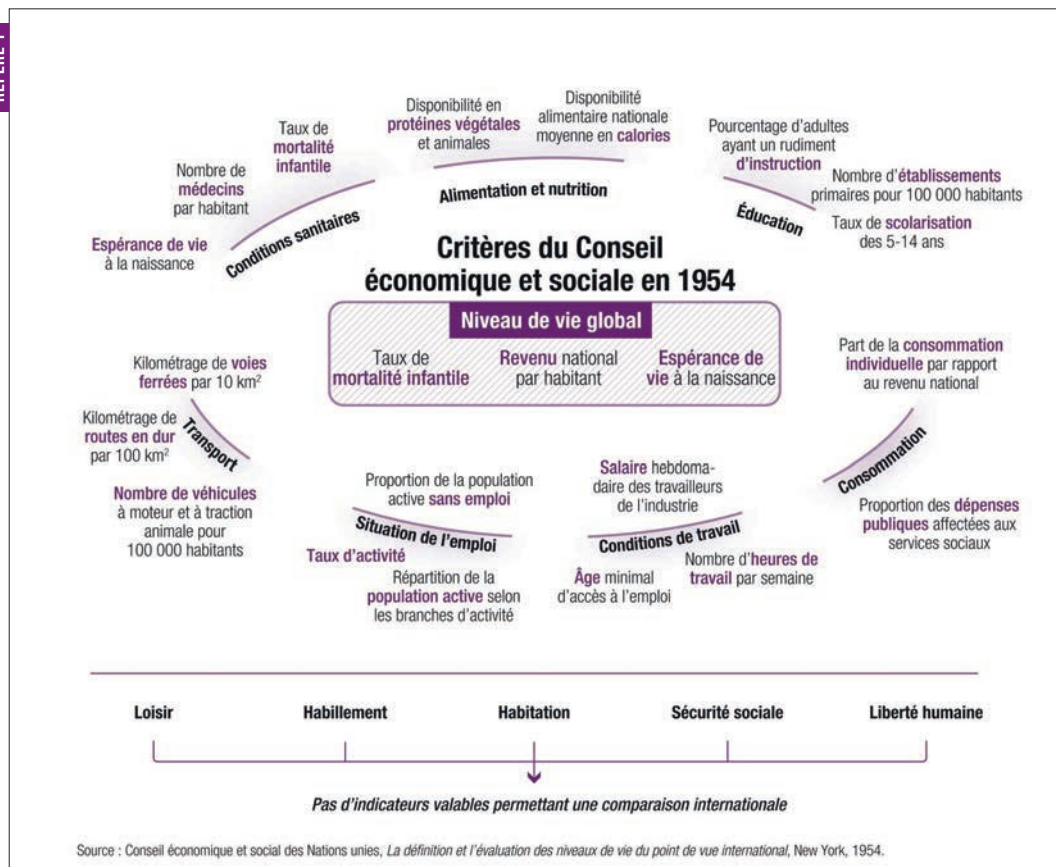
Cette reconsidération politique des conditions de vie dans le monde en général, et dans

les colonies en particulier, va de pair, au sein des organisations internationales, avec un travail technique de production de nouvelles normes d'évaluation. Chaque instance spécialisée exerce une action standardisatrice dans son propre domaine d'activité. La FAO, par exemple, lance en 1946 une première grande « enquête mondiale sur l'alimentation » avant d'instituer, trois ans plus tard, un « Comité des besoins en calories », lequel réexamine la validité des normes de rations *minima* fixées avant la guerre par la SDN, mais jusqu'alors le plus souvent appliquées pour les seules populations européennes ou nord-américaines. L'objectif prioritaire consiste à collecter une information alimentaire standardisée dans les territoires pour lesquels il est désormais patent qu'elle fait défaut : on réalise rétrospectivement à quel point, lorsqu'on parlait de sous-alimentation ou de malnutrition dans les années 1930, « on pensait presque toujours aux pays de l'Europe orientale et sud-orientale, le Bosphore [apparaissant] alors comme la limite de l'horizon intellectuel » [FAO, 1955]. Désormais, l'espace mental des inégalités alimentaires intègre également les populations non européennes.

De manière plus générale, c'est la mesure globale des niveaux de vie dans le monde qui devient un objet de débats au sein des organisations internationales. L'Assemblée générale des Nations unies adopte ainsi une première résolution en 1949 dans laquelle elle demande au Conseil économique et social d'évaluer la situation sociale dans le monde à partir « d'indices quantitatifs de satisfaction de besoins dont l'existence est universellement reconnue ». Trois ans plus tard, elle adopte une seconde résolution dans laquelle elle demande l'élaboration de « techniques statistiques appropriées de manière à faciliter au maximum le rassemblement et l'emploi de données pertinentes afin que le Secrétariat général puisse publier régulièrement des rapports annuels indiquant, en chiffres absolus, les changements intervenus dans tous les pays en ce qui concerne les conditions de vie » [BONNECASE, 2011]. Il s'agit de faire entrer l'ensemble des populations mondiales dans un même espace référentiel où les écarts deviennent à la fois comparables

Mesurer les niveaux de vie à l'échelle internationale

REPÈRE 1



L'invocation d'indicateurs de niveaux de vie, permettant de comparer l'ensemble des pays du monde, est une démarche récente. Les premiers essais au milieu des années 1950 montrent que l'ambition de prendre en compte l'intégralité des facettes de la vie était déjà présente mais qu'elle se heurtait à l'absence de facteurs mesurables ou d'appareils statistiques.

et mesurables, de telle sorte que l'on ne parle plus seulement de *conditions* de vie, mais aussi de *niveaux* de vie.

Ceci débouche sur la constitution d'un comité d'experts du Conseil économique et social des Nations unies chargé, au début des années 1950, de réfléchir à « la définition et l'évaluation des niveaux de vie du point de vue international ». Il comprend des économistes, des démographes et plus largement des personnalités qui, comme Louis-Joseph Lebreton pour la France, ont travaillé sur la thématique de la pauvreté dans différents pays et se consacrent désormais à l'étude des inégalités des niveaux de vie à l'échelle internationale.

Plusieurs controverses animent les travaux de ce comité. La principale d'entre elles touche à la pertinence d'un indice unique de niveau de vie, sachant que « l'emploi d'un système de valeurs uniforme et universel » peut contribuer à « sanctionner sur le plan international les progrès techniques réalisés dans l'Occident ». Le taux de mortalité infantile et l'espérance de vie sont évoqués, même si « la longévité n'indique pas nécessairement un degré de qualité sanitaire ». Mais la principale valeur mise en exergue est le revenu national par habitant : celui-ci apparaît comme « un indicateur relativement complet des déterminants du niveau de vie dans son ensemble », même s'il peut

susciter des « conclusions assez fausses sur les différences qui existent entre les niveaux de vie des diverses régions du monde », dès lors que « les biens et services non marchands échappent en partie à la mesure » [CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS UNIES, 1954].

Ces controverses ont ceci d'intéressant qu'elles préfigurent des débats plus contemporains, en particulier sur la prépondérance des indicateurs productifs dans la mesure du bien-être, mais aussi sur la pertinence même d'indices universels appliqués à différentes populations, indépendamment de la manière dont celles-ci peuvent ressentir leurs propres conditions de vie [DESTREMAU et SALAMA, 2002] : pareilles controverses, loin d'apparaître dans ces vingt dernières années, ont d'emblée fait partie de l'histoire de la mesure des niveaux de vie à l'échelle internationale.

La fabrique des chiffres

Cette demande internationale de chiffres se traduit localement par une multiplication des enquêtes sur les niveaux de vie dans les colonies, non sans soulever parfois une certaine résistance des administrateurs coloniaux, d'abord chargés des investigations et parfois rétifs à cette internationalisation des savoirs. Si l'on prend l'exemple de l'alimentation en Afrique occidentale française, les premières recherches nutritionnelles sont confiées à un nouvel organisme, la Mission anthropologique, essentiellement composé de médecins ou de pharmaciens militaires. Ces derniers mènent dans la seconde partie des années 1940 une vaste enquête dans plusieurs colonies de la fédération, à partir de l'observation des repas familiaux et la pesée des aliments qui entrent dans leur composition. C'est la première fois que l'administration française s'attache ainsi à chiffrer, selon des procédés méthodologiques clairement explicités, la ration calorique et nutritionnelle moyenne dans des villes et des villages africains. Or ces recherches novatrices sont par ailleurs littéralement traversées par l'hypothèse raciologique selon laquelle Africains et Européens n'auraient pas nécessairement les mêmes besoins physiologiques :

le fait que les individus n'aient pas davantage l'aspect de carencés au regard des niveaux de ration calculés amène à supposer que « l'organisme des Noirs ne fonctionne pas comme [celui des Blancs] » [PALES, 1954]. Les enquêteurs éprouvent cette hypothèse pour un certain nombre de nutriments avant de l'écartier, au cas par cas, et de conclure en l'unicité de la physiologie humaine.

En dépit de ces présupposés de départ, les investigations n'en font pas moins apparaître l'importance relative des problèmes nutritionnels chez ces populations africaines ce qui, à l'époque, ne constitue pas une évidence. D'après les résultats, la ration calorique est en moyenne suffisante sur l'année, tout en présentant de grandes disparités selon le lieu et le moment considérés : la forte diminution du niveau de consommation en période de soudure, bien qu'il s'agisse d'un phénomène largement connu, apparaît rétrospectivement avoir été sous-estimée. Il en va de même des carences qualitatives, lesquelles apparaissent relativement élevées à l'aune des besoins considérés comme normaux par les nutritionnistes de la FAO. Ces conclusions peinent toutefois à valoir comme preuve au regard de l'administration, notamment parce que le faible nombre d'enquêtes sur lesquelles elles reposent amène à mettre en cause leur validité à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest. La forte méfiance des populations observées à l'égard des enquêteurs constitue en outre, aux yeux de ces derniers, un paramètre qui fausse considérablement la valeur des résultats : ces populations peuvent être ainsi suspectées d'avoir caché une partie de leurs apports nutritifs lorsque la ration calculée apparaît trop basse, ou au contraire d'avoir voulu extérioriser leurs richesses auprès des enquêteurs lorsque la ration apparaît trop haute [BONNECASE, 2009].

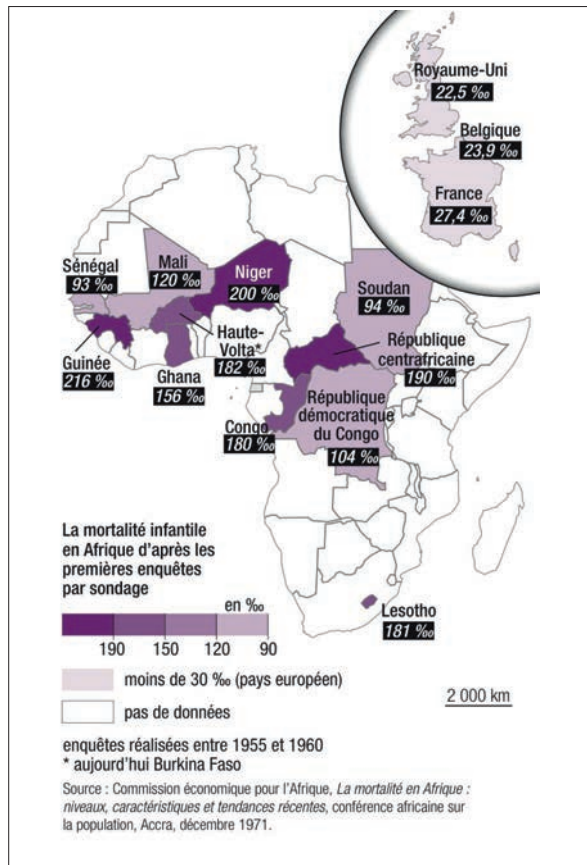
Ce processus de quantification de la ration alimentaire ne s'en poursuit pas moins dans les années 1950, mais sous l'égide de nouveaux acteurs : les administrateurs coloniaux, qui avaient jusqu'alors le quasi-monopole de la recherche dans les colonies, cèdent progressivement la place à des nutritionnistes, à des

sociologues ou à des économistes professionnels. Des nouveaux organismes acquièrent une place centrale dans la construction des savoirs sur les niveaux de vie, en particulier l'ORSTOM, créé en 1944, et surtout l'INSEE, créé en 1946. Les méthodes d'investigation se modifient également, notamment à travers l'adoption de la technique du sondage. En 1957, sont ainsi menées les premières enquêtes alimentaires sur un échantillon probabiliste en Afrique de l'Ouest francophone. On retrouve la même activité de recherche dans les colonies britanniques où des Nutrition Committees ont été mis en place au lendemain de la guerre. À la fin des années 1950, l'Afrique ne passe pas encore pour être le continent de la faim, comparativement à ce qu'il adviendra par la suite. Mais la sous-alimentation et la malnutrition dont souffrent une partie des populations africaines sont davantage mises en valeur – et en chiffres – qu'elles ne l'étaient dix ans auparavant [BONNECASE, 2011].

Une évolution similaire se dessine dans l'appréciation des niveaux de santé, alors que la démographie et les taux de mortalité infantile en particulier apparaissent comme des indicateurs privilégiés au sein des organisations internationales. Les administrations coloniales, dans l'immédiat après-guerre, disposent d'un très faible nombre de données synthétiques sur la question : l'essentiel des connaissances démographiques repose sur les recensements administratifs régulièrement organisés dans les différents districts à des fins fiscales. Outre que les chiffres restent loin de la réalité du fait des stratégies d'évitement développées par les populations à l'encontre des agents recenseurs, ils n'étaient jusqu'alors guère investis d'une signification particulière en termes de conditions de vie. Si les administrateurs se souciaient de lutter contre « la dépopulation de l'Afrique » dans l'entre-deux-guerres, c'était surtout parce que celle-ci était perçue comme un obstacle à la mise en valeur du continent, ce que l'on appelait dans l'Empire français le « dépérissement de la race noire » [CONKLIN, 1997].

C'est au cours des années 1950 que des démographes mènent, en Afrique, les premières

Premières évaluations de la mortalité infantile en Afrique



Des premières enquêtes démographiques par sondage, visant notamment à mesurer la mortalité infantile, sont menées en Afrique subsaharienne à partir des années 1950. Les résultats, malgré leurs incertitudes, manifestent des écarts importants dans le monde, avec des risques trois à dix fois plus importants pour les enfants africains que pour les enfants européens.

grandes études de population. Dans l'Empire français, le gouvernement prescrit en 1950 de dresser un bilan dans chaque territoire, non seulement pour étudier si l'accroissement de la population est compatible avec un « démarrage industriel », mais aussi pour évaluer « l'élévation de l'état sanitaire et l'amélioration du genre de vie » [BONNECASE, 2011]. Des enquêtes démographiques par sondage sont organisées par des agents de l'INSEE et permettent pour la première fois d'établir des données synthétiques à l'échelle de colonies entières. Certes, les résultats demeurent assez aléatoires aux

yeux mêmes de leurs concepteurs, du fait des difficultés matérielles rencontrées au cours des investigations, ainsi que de la méfiance persistante des populations à l'encontre des opérations de comptabilisation. Mais ces chiffres, et en particulier ceux de la mortalité infantile, n'en dessinent pas moins une hiérarchisation des niveaux de santé dans laquelle des territoires africains ont désormais une place. Ils continueront de faire autorité au sein des instances internationales, faute de données alternatives, jusqu'à ce que soient organisés les premiers recensements généraux de la population sur le continent dans les années 1970.

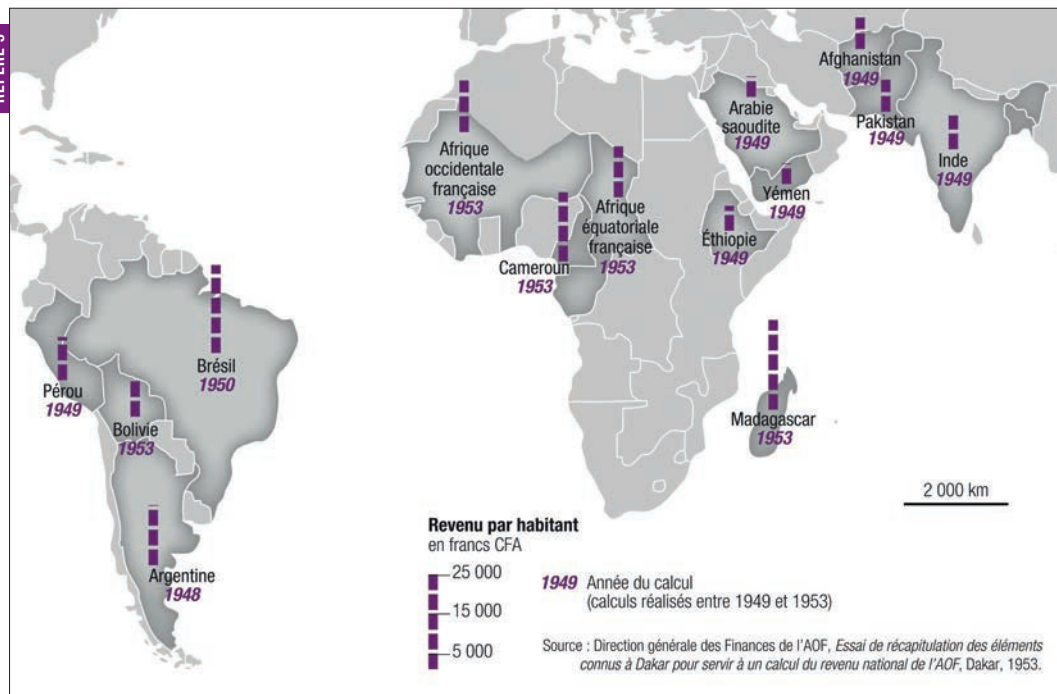
Le revenu national constitue un troisième domaine d'investigations fondamental concourant à situer les espaces coloniaux sur une échelle de niveau de vie dans l'après-guerre. L'absence de connaissance en la matière constitue moins une spécificité coloniale : dans les pays industrialisés, ce n'est qu'à partir des années 1930 ou des années 1940 que le revenu national est devenu l'objet d'une comptabilisation régulière de la part des pouvoirs publics, alors que ceux-ci inscrivent désormais leurs politiques économiques dans le sillage des théories keynésiennes [VANOLI, 2002]. Aux États-Unis, le Sénat préconise pour la première fois en 1934 d'établir des « estimations du revenu national » dans le cadre des nouvelles politiques d'investissement mises en place pour faire face à la crise ; au Royaume-Uni, de tels calculs se systématisent à partir de 1941, à des fins de rationalisation de l'effort de guerre ; en France, l'évolution est plus tardive puisque ce n'est qu'avec la création du Commissariat au Plan, en 1945, puis de l'INSEE, en 1946, qu'émerge la comptabilité nationale moderne [DESROSIÈRES, 2003]. Dans les colonies elles-mêmes, le calcul des premiers revenus nationaux est étroitement lié au lancement des politiques volontaristes d'investissement dont la formulation, sinon la mise en pratique, requiert des nouvelles données macro-économiques. Mais il traduit aussi la volonté d'évaluer les effets de ces politiques « sur l'élévation des niveaux de vie, [...] en dégageant de l'ensemble des données numériques existantes un chiffre unique pour

chaque territoire et pour chaque année, celui qui traduirait ce qu'on appelle ordinairement, dans les pays d'Europe, le revenu national » [MINISTÈRE DE LA FRANCE D'OUTRE-MER, 1955].

Les premiers revenus nationaux de territoires coloniaux sont établis à partir de 1948 en Afrique britannique et à partir de 1951 en Afrique française : des statisticiens, généralement issus du Central Statistical Office ou de l'INSEE, s'attachent à appliquer outre-mer un système de comptabilité déjà éprouvé dans les métropoles. Ils restent toutefois extrêmement prudents quant à la valeur à donner à leurs résultats, d'une part parce que la validité des statistiques productives sur lesquelles reposent leurs calculs reste sujette à caution du fait de leurs conditions matérielles d'élaboration par l'administration coloniale, et d'autre part parce qu'il est malaisé de définir « les frontières de la production » [JERVEN, 2009] : autrement dit, de s'accorder sur les secteurs d'activité – et tout particulièrement sur les secteurs non monétaires de l'économie domestique – qui seront inclus ou non dans les calculs. La signification à donner aux agrégats obtenus reste en outre un objet de controverses : si les revenus nationaux par habitant sont supposés traduire en chiffres les niveaux de vie des populations coloniales, cette interprétation et « les comparaisons internationales qui pourraient en découler » restent hautement critiquables aux yeux des statisticiens, du fait de la très forte hétérogénéité des conditions de calcul d'un pays à l'autre [COURCIER, DUBOIS et FABRE 1958]. Certes, des efforts d'harmonisation sont entrepris dans les années 1950 sous l'égide des Nations unies [BUREAU STATISTIQUE DES NATIONS UNIES, 1957] : ils donneront lieu au début de la décennie suivante à l'établissement de « manuels de comptabilité nationale adaptés aux pays en développement » [COURCIER et LE HEGARAT, 1963]. Mais de nombreuses divergences demeurent d'un pays à l'autre quant au classement des agents économiques, au système de transcription monétaire des activités non marchandes, à la manière dont celles-ci peuvent ou non être comprises dans les calculs ou, plus fondamentalement, aux données empiriques sur lesquelles repose

Premières comparaisons des revenus nationaux par habitant dans les pays en développement

REPÈRE 3



La mesure des revenus et sa comparaison ont donné une nouvelle visibilité aux inégalités dans le monde, mais aussi renforcé l'idée que le rattrapage des pays développés devait être au cœur de toute politique de développement.

l'évaluation de la production [COURCIER et ADY, 1961].

Ces conditions d'élaboration des revenus nationaux n'empêchent toutefois pas ces derniers, une fois établis, d'échapper à leurs concepteurs et de signifier des réalités au sein des instances internationales. À l'instar des statistiques de la faim ou de celles de la mortalité infantile, ils font formellement entrer les populations colonisées dans une hiérarchisation internationale des niveaux de vie en les plaçant dans un même *continuum* que les populations non colonisées. Sous le prisme du « développement », ils indiquent le degré d'évolution de territoires, certes toujours placés dans une position d'infériorité relative, mais désormais promis au même avenir social et économique que les pays développés : l'écart entre colonisés et non colonisés, tout en devenant mesurable, peut en même temps être pensé comme étant rattrapable.

Dire les inégalités dans un cadre impérial

Dès lors, les chiffres dont il vient d'être question revêtent, au-delà de leurs conditions techniques d'élaboration, une signification éminemment politique. Ils ne font pas que mettre en évidence l'existence de problèmes alimentaires, sanitaires ou socio-économiques dans les territoires concernés. Ils participent également à l'émergence d'un nouveau cadre cognitif à partir duquel peuvent s'exprimer les inégalités dans le monde, tout en pouvant par là même servir de biais d'expression à des revendications d'égalité.

Ceci s'observe d'abord au sein d'une nouvelle militance internationale, alors que se développe dans les années 1950 le « tiers-mondisme », du nom de ce troisième monde « exploité, méprisé comme le tiers état » et qui, selon les propos d'Alfred Sauvy – le démographe et économiste français qui invente

le terme de « Tiers Monde » en 1952 – « veut lui aussi être quelque chose » [SAUVY, 1952]. Cette idéologie, outre les différentes théories économiques et les combats politiques qui l'ont structurée, s'est d'abord nourrie de chiffres qui donnaient à voir les inégalités entre le « Tiers Monde » et les « mondes développés ». Dans le domaine emblématique de l'alimentation, les années 1950 sont par exemple celles qui voient émerger la notion de « faim dans le monde », laquelle présuppose de comparer les niveaux alimentaires et nutritionnels sur l'ensemble de la planète. L'itinéraire de Josué de Castro, géographe brésilien à l'origine des premiers ouvrages pamphlétaires sur la question, est à ce titre significatif : après avoir étudié les problèmes alimentaires dont souffrait son propre pays dans les années 1940, il en vient dans les années 1950 à dresser une « géopolitique [mondiale] de la faim » largement informée par des données statistiques [CASTRO, 1951], lesquelles serviront de références à de multiples campagnes internationales au cours de la décennie suivante.

Dans les années 1950, les savoirs sur les niveaux de vie constituent également des nouvelles opportunités discursives pour les acteurs politiques au sein des empires coloniaux et cela, de manière parfois antagonique. Du point de vue des gouvernements métropolitains, ils servent de biais de légitimation alors que des nouvelles politiques d'investissement ont été mises en place dans les colonies. Il devient par exemple possible, grâce au calcul du revenu national, de mettre en chiffres un « progrès global » induit par la colonisation, quelle que soit la qualité technique qu'on puisse par ailleurs conférer auxdits chiffres. Dans l'Empire français, la forte croissance des économies africaines au cours des années 1950 est ainsi rapidement indexée par les autorités coloniales, à la fois comme la preuve que « grâce à l'effort français, les niveaux de vie se sont élevés dans les colonies » et comme un encouragement à « poursuivre les politiques de développement » engagées depuis une dizaine d'années. Certes, le revenu par tête dans les territoires africains s'avère souvent « caractéristique d'un pays sous-développé ». Mais d'autres nations, parmi

les plus opposées au colonialisme dans les instances internationales, sont « également sous-développées » et même « d'une manière plus grave » [GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'AOF, 1953].

A *contrario*, du point de vue des syndicats ou des partis politiques mobilisés dans les colonies, les nouveaux savoirs sur les niveaux de vie permettent de dénoncer l'état de pauvreté dans lequel subsistent bon nombre de populations au sein de l'Empire, voire de mettre en cause l'idée même d'une « œuvre coloniale ». Dans l'Empire français, des parlementaires africains nouvellement élus peuvent ainsi mettre en exergue devant l'Assemblée nationale « des rations souvent inférieures à 2 000 calories » dans leurs territoires, ou encore « des taux de mortalité infantile de 25 à 50 % contre 4 à 7 % dans les pays européens », pour dénoncer l'insuffisance des efforts entrepris en faveur de l'amélioration des conditions de vie. Dans les colonies, des syndicats peuvent, chiffres à l'appui, dénoncer le contraste entre « une bourgeoisie impérialiste qui vit dans le luxe », tandis que « l'immense majorité des peuples coloniaux subissent la pauvreté » [BONNECASE, 2011]. À l'intérieur d'une même colonie, les nouveaux savoirs permettent même de quantifier des écarts qui, jusqu'alors, n'avaient jamais été mesurés : en Afrique occidentale française, il est ainsi calculé à partir des chiffres du revenu national que « le niveau de vie » dans la fédération est en moyenne près de 40 fois plus élevé « chez les Blancs » que « chez les Noirs », en admettant que « les revenus des secteurs modernes échoient principalement aux premiers » tandis que ceux des « secteurs mixte et traditionnel » reviennent aux seconds [CAPET et FABRE, 1957]. C'est finalement une nouvelle expression de la justice qui émerge, sur le tard, au sein des espaces impériaux : alors que les savoirs coloniaux sur la situation sociale dans les colonies avaient longtemps reposé sur l'idée d'une différence naturelle entre les populations colonisées et celles qui ne le sont pas, il devient possible d'imaginer, par le chiffre, que les premières deviennent les égaux des secondes, non seulement en

matière de droits politiques et de statut juridique, mais aussi sur le plan des conditions matérielles d'existence.

Conclusion

Alain Desrosières explique dans *L'argument statistique* que « postuler et construire un espace d'équivalence permettant la quantification, et donc la mesure, est un acte tout à la fois politique et technique. Il est politique en ce qu'il change le monde : comparer les nobles et les roturiers préfigure la nuit du 4 août, comparer les Noirs et les Blancs appelle l'abolition de l'esclavage, comparer les femmes et les hommes appelle le suffrage vraiment universel incluant les femmes » [DESROSIÈRES, 2008]. Les savoirs dont il vient d'être question ont incontestablement concouru à changer la manière de concevoir le monde, à défaut de le changer tout court. Point faut-il en cela leur donner trop d'importance et, en tout cas, leur octroyer le moindre statut causal dans l'acheminement des transformations politiques : ils n'ont finalement été que de nouvelles armes discursives participant à la reconfiguration de rapports de force sans pouvoir, à eux seuls, changer la donne sur les inégalités.

Il s'agit, pour finir, de se demander ce qu'une telle histoire a à nous dire au regard des controverses contemporaines sur la mesure des inégalités dans le monde. Premier enseignement, les différends relatifs au « bon indicateur » – et à la place octroyée aux critères productifs en particulier – ne sont pas apparus dans les années 1990 avec l'avènement de l'indice de développement humain ou dans

les années 2000 autour des réflexions sur « la mesure des performances économiques et sociales » [FITOUSSI, SEN et STIGLITZ, 2009] : ils ont d'emblée fait partie des débats internationaux sur la définition et l'évaluation des niveaux de vie dans les années 1950. Deuxième enseignement, l'usage des premiers savoirs statistiques sur les niveaux de vie dans le monde apparaît assez peu tributaire de leurs conditions matérielles d'élaboration, ce qui là encore préfigure des réalités plus récentes : alors que les statistiques contemporaines sur la pauvreté peuvent parfois s'apparenter à un « grand trucage » [LORRAINE DATA, 2009] que ce soit au Nord ou au Sud, cela ne les empêche nullement de signifier des réalités et de participer à la gestion ou à la contestation desdites réalités. Troisième enseignement, le fait que ces premiers savoirs internationaux sur les niveaux de vie aient concouru à construire un espace commun des possibles amène peut-être à nuancer la dimension normative et quelque peu oppressive qu'on peut par ailleurs leur prêter. On a beaucoup lu l'émergence du « développement » dans l'après-guerre comme celle d'un dispositif de pouvoir, imposant à de larges populations une trajectoire sociale et économique principalement informée par l'histoire occidentale [ESCOBAR, 1995]. Mais, historiquement, ces savoirs ont aussi été appréhendés par partie de ces populations jusqu'alors gouvernées sous le prisme de la race comme le moyen d'énoncer une revendication fondamentale : celle d'être considérées, sinon mesurées, comme tout le monde. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BONNECASE V., 2009, « Avoir faim en AOF. Investigations et représentations coloniales (1920-1960) », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 21, p. 151-174.
- BONNECASE V., 2011, *La pauvreté au Sahel. Du savoir colonial à la mesure internationale*, Paris, Karthala.
- BRIAN É., 1989, « Statistique administrative et internationalisme statistique pendant la seconde moitié du XIX^e siècle », *Histoire et mesures*, IV-3/4, p. 201-224.
- BUREAU STATISTIQUE DES NATIONS UNIES, 1957, « Méthode d'évaluation du revenu national », *Études méthodologiques*, série F, n° 8, New York, Organisation des Nations unies.
- CAPET M. et FABRE R., 1957, *L'économie de l'AOF depuis la guerre*, Paris, Imprimerie Guillemot et de Lamothe.
- CARRÉ J. et RÉVAUGER J.-P., 1995, *Écrire la pauvreté. Les enquêtes sociales britanniques aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, L'Harmattan.
- CASTRO J. (de), 1951, *Geopolítica da fome*, Rio de Janeiro, Casa do Estudante do Brasil.
- CONKLIN A., 1997, *A Mission to Civilize. The Republican Idea of Empire in France and West Africa, 1895-1930*, Stanford, Stanford University Press.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS UNIES, 1954, *La définition et l'évaluation des niveaux de vie du point de vue international*, New York, Organisation des Nations unies.
- COOPER F., 2004, *Décolonisation et travail en Afrique*, Paris, Karthala.
- COURCIER M. et ADY P., 1961, *Les systèmes de comptabilité nationale en Afrique*, Commission de coopération technique en Afrique au sud du Sahara, en collaboration avec l'OECE.
- COURCIER M., DUBOIS G., FABRE R. et alii, 1958, *Comptes économiques 1951-1956. Compte-rendu sommaire de travaux effectués depuis 1951, concernant certains États d'Afrique et de Madagascar*, Paris, Service statistique de la France d'Outre-mer.
- COURCIER M. et LE HEGARAT G., 1963, *Manuel de comptabilité nationale pour économies en voie de développement*, Paris, ministère de la Coopération, Centre de documentation.
- DESROSIÈRES A., 2003, « Naissance d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960 », *Courrier des statistiques*, n° 198, p. 41-52.
- DESROSIÈRES A., 2008, *L'argument statistique. Pour une sociologie historique de la quantification* (tome 1) et *Gouverner par les nombres* (tome 2), Paris, Presses de l'École des Mines.
- DESTREMAU B. et SALAMA P., 2002, *Mesures et démesure de la pauvreté*, Paris, PUF.
- ESCOBAR A., 1995, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princetown, Princetown University Press.
- FAO, 1955, *Unis contre la faim. Dix ans de coopération internationale pour libérer le monde du besoin. Québec 1945-Rome 1955*, Rome, FAO.
- FITOUSSI J.-P., SEN A. et STIGLITZ J., 2009, *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Paris, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.
- GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'AOF, 1953, *Essai de récapitulation des éléments connus à Dakar pour servir à un calcul du revenu national de l'AOF*, Dakar, Direction générale des Finances.
- HORVATH R., 1972, « Le concept de statistique internationale et son évolution historique », *Revue internationale de statistique*, vol. 40, n° 3, p. 281-298.
- JERVEN M., 2009, « The relativity of poverty and income: how reliable are African economic statistics? », *African Affairs*, 109: 77-96.
- LE PLAY F., 1879, *La méthode sociale*, Tours, Alfred Mame et fils.
- LORRAINE DATA, 2009, *Le grand trucage. Comment le gouvernement manipule les statistiques*, Paris, La Découverte.
- MINISTÈRE DE LA FRANCE D'OUTRE-MER, 1955, *Essai de détermination du revenu national des principaux territoires d'outre-mer en 1947 et en 1953*, Paris, Direction des Affaires économiques et du Plan.
- PALES L., 1954, *L'alimentation en AOF. Milieux, enquêtes, techniques, rations*, Dakar, Mission anthropologique de l'AOF.
- PROCACCI G., 1993, *Gouverner la misère. La question sociale en France (1789-1848)*, Paris, Le Seuil.
- RIST G., 1996, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po.
- ROWNTREE B., 1910, *Comment diminuer la misère. Études sur la Belgique*, Paris, Giard et Brière.
- SAUVY A., 1952, « Trois mondes, une planète », *L'Observateur*, n° 118, p. 14.
- TOPALOV C., 1994, *Naissance du chômeur. 1880-1910*, Paris, Albin Michel.
- VANOLI A., 2002, *Une histoire de la comptabilité nationale*, Paris, La Découverte.

Statistiques internationales relatives aux inégalités : constructions politiques et spatiales

Benoît MARTIN, Institut d'études politiques de Paris, France

Cet article a pour ambition de resituer sur le plan chronologique et celui des idées l'émergence de statistiques internationales sur les inégalités. Nous rappelons les limites des données les plus communément utilisées pour la quantification des inégalités telles que le revenu national par habitant et son coefficient de Gini. Nous présentons quelques alternatives lancées depuis une vingtaine d'années puis nous illustrons les apports de la géographie à un corpus statistique en pleine évolution.

La comptabilité nationale et ses limites à renseigner les inégalités internes

Les organisations internationales (OI) sont les principales productrices de données économiques permettant les comparaisons entre pays. Ces bases de données sont alimentées par les organes officiels des États : instituts nationaux de statistique (INS), ministères, commissions et agences gouvernementales. Les statistiques économiques comme le revenu national brut (RNB) ou le produit intérieur brut (PIB), qui comptabilisent l'ensemble des valeurs ajoutées marchandes de tous les biens et services vendus sur une année (sur une base de nationalité pour le premier et de territoire pour le second), sont souvent utilisées pour comparer des inégalités entre pays ; elles renseignent alors sur des inégalités de puissance économique. Ramené par habitant par une simple division, le RNB est ainsi utilisé pour comparer le revenu moyen par individu. « L'unité de compte » passe de la nation à l'individu mais ce ratio masque entièrement les écarts internes aux sociétés.

Le RNB et le PIB n'ont, de fait, pas été conçus pour quantifier les inégalités. Au cœur de ce que l'on nomme la comptabilité nationale, ils ont été développés au début des années 1940 aux États-Unis, puis en Europe, à partir de travaux de chercheurs comme outils de gestion et de prévision de court terme des flux économiques (le surcroît de production en valeur et, dans

le contexte des années 1930 et 1940, son éventuelle contraction) comme le souligne Thomas Piketty dans cet ouvrage (chapitre 2). Ils s'inscrivent à l'origine dans une approche keynésienne, où l'État s'affirme comme pilote de l'économie [VANOLI, 2002]. Le RNB désigne aujourd'hui un ensemble de statistiques robustes et standardisées, calculées avec une régularité trimestrielle dans la plupart des pays. Il reste précieux pour des comparaisons longitudinales et/ou des estimations rétrospectives permettant de reconstituer des séries sur plusieurs siècles [MADDISON, 2006].

En complément du RNB, l'indice de Gini sur le revenu renseigne les inégalités de répartition internes à la société d'un pays. Créé dans les années 1920, diffusé au niveau international par la Banque mondiale et l'OCDE, cet indice est le seul à bénéficier du substantif « inégalités » dans les bases de données de ces deux institutions, soulignant au passage la focalisation des OI sur les aspects strictement monétaires des inégalités. Le nombre de pays pour lesquels on ne dispose pas d'indicateurs de Gini récents (et parfois d'indicateurs de Gini tout court) est toutefois très important¹. L'effort financier et humain consenti pour établir le PIB ou le RNB reste bien supérieur à celui déployé pour quantifier les inégalités domestiques de manière exhaustive. Il est vrai que la Banque mondiale a pour premier besoin de dresser des bilans précis des situations macroéconomiques de ses débiteurs [CLING et ROUBAUD, 2008]. L'évolution de leurs inégalités internes n'est pas sa priorité car celles-ci ne renseignent pas directement sur la capacité des pays à rembourser. En réaction aux quantifications issues des comptes nationaux, qui constituent avant tout des outils au service

1. Sur le site Data de la Banque mondiale (<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>), les données de moins de 5 ans existent pour 34 % des pays seulement, 46 % d'entre elles portent sur la période 1991-2007 et aucun indice de Gini n'est renseigné pour 20 % des États.

des États, les indicateurs alternatifs d'inégalités se sont organisés dans deux directions : le développement non strictement monétaire et l'environnement.

Contestations et alternatives aux quantifications des inégalités monétaires

Du rapport du Club de Rome [MEADOWS, MEADOWS, RANDERS et BEHRENS III, 1972] à celui de la Commission Stiglitz [STIGLITZ, SEN et FITOUSSI, 2009], la plupart des critiques sur les indicateurs d'inégalités portent sur ce que les RNB/PIB quantifient réellement et sur l'importance excessive accordée à la croissance économique. Les limites des RNB/PIB sont anciennes et connues : ces indicateurs ne comptabilisent que les activités marchandes (l'ensemble du secteur informel en est exclu) et ne tiennent pas compte de leurs nombreuses externalités négatives, par exemple sur l'environnement (pollutions de l'air et des sols, émissions de gaz à effet de serre) [GADREY et JANY-CATRICE, 2005]. Apparues historiquement dans les milieux de la recherche universitaire, ces critiques sont aujourd'hui relayées par des ONG et certaines institutions internationales comme le PNUD.

Le pouvoir normatif du PNUD est certainement plus faible que celui des financeurs internationaux comme la Banque mondiale. Le Programme lance néanmoins en 1990, au sein de son Human Development Report Office (HDRO), l'indice de développement humain (IDH). Imaginé par ses créateurs comme une alternative au PIB, l'IDH déplace la quantification et les débats autour du bien-être des individus eux-mêmes et non plus la croissance macroéconomique des revenus. L'IDH a évolué au fil du temps, en atteste l'abandon des statistiques officielles de l'UNESCO sur l'éducation au profit d'enquêtes internationales [BARRO et LEE, 2010], puis l'utilisation du

RNB au lieu du PIB afin de prendre en compte les transferts de revenus entre résidents et non-résidents.

Répondant aux critiques récurrentes selon lesquelles l'IDH est une valeur moyenne masquant les inégalités internes aux sociétés, le HDRO a introduit en 2010 une version ajustée de l'indice prenant en compte les inégalités. La popularité de l'IDH a entraîné une dissémination mondiale de son usage à des échelles infranationales, par province, voire par commune (comme au Brésil, où l'IDH est mis à jour annuellement pour les 5 560 *municípios*).

La prise en compte de la dimension environnementale

Une part significative de la critique des indicateurs des inégalités monétaires repose sur l'absence ou la faible prise en compte des aspects environnementaux. C'est au début des années 1990, avant le Sommet de la Terre (Rio en 1992) que deux chercheurs de l'université de Colombie-Britannique (Vancouver, Canada), William Rees et Mathis Wackernagel, définissent et produisent les premières quantifications de l'empreinte écologique (EE). Cet indicateur présente l'originalité d'être exprimé en hectares globaux, obtenus par soustraction des ressources exploitées par l'homme à la capacité de régénération de la terre. Une valeur négative indique un épuisement des réserves, une valeur positive une utilisation durable des ressources. L'indicateur a été conçu de manière à être calculé à différentes échelles territoriales (États, villes, régions, etc.) et pour des acteurs variés (entreprises, gouvernements, individus, etc.). Soutenue par World Wild Fund (WWF) au début des années 2000, l'EE, alors devenu très médiatique, est le symbole de l'indicateur environnemental alternatif : expérimental et non « officiel » à l'origine, il est ensuite utilisé dans de

La quantification des inégalités par l'indice de développement humain (IDH)

Celle-ci survient de trois manières : 1. depuis 2010, avec une version ajustée aux inégalités de l'IDH, nommée « IDHI » qui baisse d'autant que les inégalités internes sont fortes ; 2. un indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) qui considère les privations multiples des populations les plus pauvres. Cette initiative a été lancée par l'université d'Oxford puis adoptée et soutenue par le HDRO ; 3. les privations subies par les femmes qui sont quantifiées via un indice

d'inégalités de genre (IIG). Les deux derniers indicateurs ne prennent pas en compte le critère monétaire du revenu, ce qui mérite d'être souligné. Le HDRO doit sa liberté de créer de tels indicateurs à son statut indépendant à la fois vis-à-vis du PNUD et de ses États membres. Ce bureau fonctionne de fait comme un centre de recherche, capable de choisir relativement librement les sources statistiques qui lui paraissent les plus pertinentes.

nombreux rapports institutionnels et discours gouvernementaux. C'est aujourd'hui un concept à la marque déposée, organisé en réseau mondial rassemblant ONG et centres universitaires.

Face à ces initiatives, les OI ont, à leur tour, intégré des facteurs environnementaux à leurs indicateurs, ceux-ci demeurant toutefois majoritairement d'ordre monétaire. Ainsi la Banque mondiale a inauguré en 2002 le concept d'« épargne nette ajustée » (*genuine savings*). Exprimée en part du RNB, elle retrace à l'épargne brute (issue de la comptabilité nationale) les dépréciations des capitaux économiques et naturels, et ajoute l'investissement dans l'éducation. Enfin, récemment, le Sommet Rio+20 de 2012 a été l'occasion pour l'université des Nations unies (International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, IHDP) et le PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement) de tester sur plusieurs pays la mesure d'un indice de « richesse inclusive » (Inclusive Wealth Index, IWI) qui s'inscrit délibérément comme alternative au RNB par habitant et à l'IDH.

Les apports de la géographie

Les statistiques internationales conservant pour « unité de base » la nation recouvrent des ensembles très hétérogènes. Des géants démographiques dépassant le milliard d'habitants (Inde) cohabitent avec des îles de quelques centaines de milliers de personnes (îles du Pacifique). En matière de densités, des États-continentaux aux faibles densités de population (Russie) diffèrent considérablement des cités-États entièrement urbanisées (Singapour). Les cartes dites en « anamorphose » (ou « cartogrammes »), où chaque pays est gonflé ou rétréci selon le poids de sa population, permettent en partie de montrer ces disparités [Lévy, 2008]. En plus de quantifier les inégalités à l'intérieur des sociétés, il paraît nécessaire de « descendre » à des échelles géographiques plus fines – les « grandes échelles » des géographes – telles que les provinces ou les communes. Le repère 1 montre que la moyenne nationale (fédérale dans le cas de l'Inde) peut masquer des inégalités géographiques internes fortes, et que, selon cet indice de pauvreté multidimensionnelle, les États indiens

L'IPM permet de dépasser l'approche purement économique (par le revenu) des conditions de vie. Calculé à l'échelle infra-étatique, il permet alors de comparer les États indiens avec d'autres pays du monde à la fois sur la part de la population touchée et sur le nombre d'individus concernés. Ainsi, en termes de ratio, les niveaux les plus bas (à Delhi) sont proches de ceux de la Chine, alors que les plus hauts (au Bihar) sont comparables à ceux de la Sierra Leone. Quant aux effectifs, les pauvres sont plus nombreux dans le seul Uttar Pradesh qu'au Nigeria. ▶

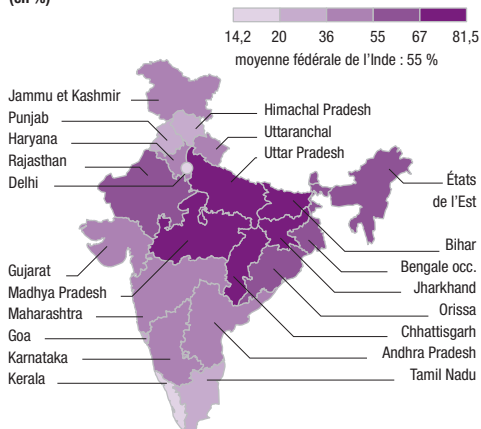
Indice de pauvreté multidimensionnelle des États indiens, 2000-2008

REPERE 1

L'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) est un indicateur synthétique. 10 sous-indicateurs sont rassemblés en 3 dimensions : la nutrition et la mortalité infantile pour la santé ; les années de scolarité et les enfants inscrits pour l'éducation ; l'électricité, l'eau, les toilettes, les combustibles de cuisine, la nature du sol et la détention de biens pour le niveau de vie.

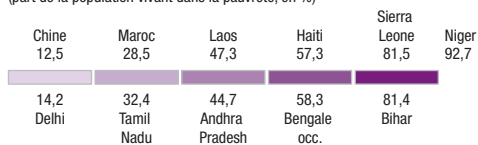
L'IPM est intéressant pour appréhender les inégalités dans le sens où il se fonde sur le cumul des privations subies par la population.

Part de la population vivant dans la pauvreté multidimensionnelle (en %)



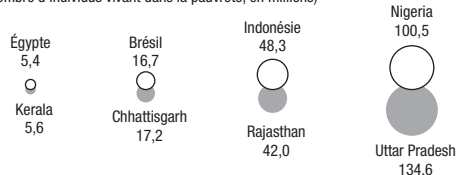
Comparaisons internationales relatives

(part de la population vivant dans la pauvreté, en %)



Comparaisons internationales des effectifs

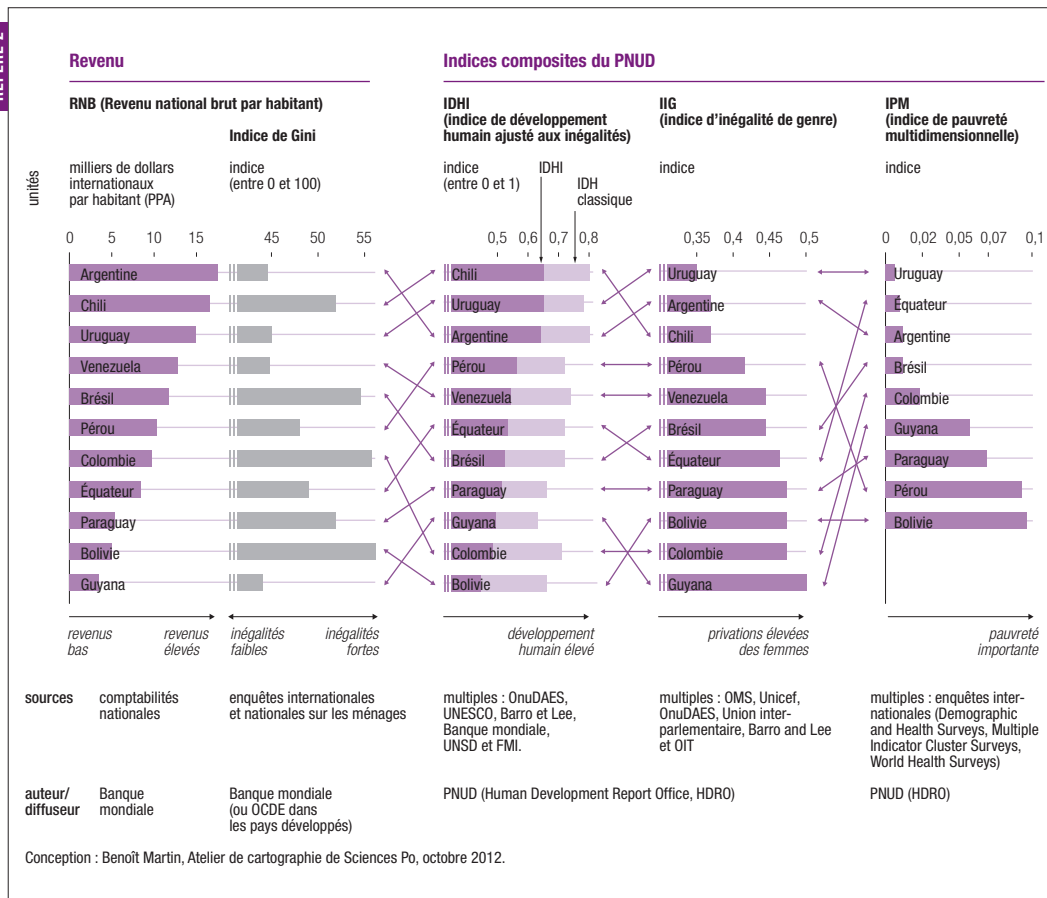
(nombre d'individus vivant dans la pauvreté, en millions)



Conception : Benoît Martin, Atelier de cartographie de Sciences Po, août 2012.

Sources : Sabina Alkire and Maria Emma Santos, *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*, 2010, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford ; PNUE, *Rapports sur le développement humain*, <http://hdr.undp.org>, consulté le 30 juin 2011.

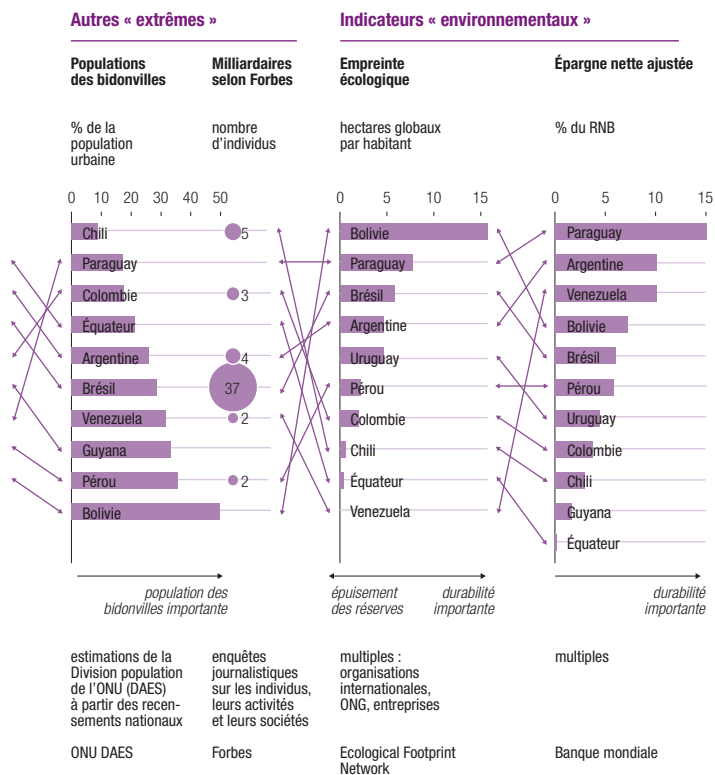
Comparaison de quelques indicateurs relatifs aux inégalités en Amérique du Sud, 2011



connaissant les pires situations sont comparables à certains pays d'Afrique subsaharienne. Encore tenues à distance du mouvement de libre accès (*open data*) que l'on observe pour certains indicateurs, les données à des échelles fines ou *microdata* sont souvent difficiles d'accès ou payantes.

Par ailleurs, les villes et zones urbaines exercent un poids prépondérant tant sur le plan démographique qu'économique. Elles concentrent aujourd'hui plus de la moitié de la population mondiale et s'imposent comme lieux et nœuds incontournables des processus de mondialisation [SASSEN, 2009]. Se priver de ce niveau d'analyse est d'autant plus dommageable pour les OI que celui-ci est singulièrement pertinent en matière d'inégalités. Les villes concentrent des élites riches et des populations

pauvres, ces contrastes restant plus marqués dans les pays en développement (Rio de Janeiro, Johannesburg, Bombay, Mexico, etc.) où les *gated communities* cohabitent avec les bidonvilles. Des initiatives statistiques d'organisations internationales telles que celles d'ONU-Habitat tentent de dépasser les seules unités de compte étatiques (incapables de considérer des zones urbaines s'étalant sur plusieurs pays) en proposant des comparaisons chiffrées entre villes de pays différents. Le réseau universitaire Globalization and World Cities Research Network (GaWC), initialement axé sur la connectivité entre les villes globales, propose également de nombreux indicateurs (infrastructures, niveaux de vie, densités de population, services, firmes, etc.) pertinents pour une approche des inégalités entre les villes [TAYLOR, 2004].



◀ Il existe de multiples indicateurs possibles des inégalités. Chacun (ou presque) propose néanmoins un classement différent des performances des États – ici dans le cas de l'Amérique latine. Une dynamique générale demeure difficile à faire émerger : certains pays ont plutôt tendance à conserver leur rang (intermédiaire pour le Brésil, en haut de classement pour l'Argentine) alors que d'autres, tels le Chili ou la Bolivie, montrent des positions très différentes selon que l'on se focalise sur les performances économiques, le développement humain ou sur la durabilité écologique. En complément de ces indicateurs à proprement parler, les estimations des populations des bidonvilles montrent que des niveaux plutôt hauts, au Brésil en particulier, n'empêchent pas la présence de nombreux milliardaires (y compris si ceux-ci étaient ramenés par habitant).

Enfin, le système statistique « westphalien » (l'unité est l'État-nation) en place se révèle obsolète et inadapté pour saisir les dynamiques profondes des inégalités qui dépendent à la fois de logiques *mondiales* (qui concernent l'ensemble du globe) et *transnationales* (qui échappent, même partiellement, au contrôle et aux actions des États) [DURAND *et alii*, 2013]. Ainsi, les récents cas de pollutions transfrontalières par marée noire (dans le golfe du Mexique) ou issues de catastrophe nucléaire (Fukushima) d'une part et les flux (migratoires ou financiers, légaux ou non) d'autre part, montrent que les États, coincés dans leurs territoires nationaux, ne peuvent fournir les outils statistiques adéquats pour quantifier ces phénomènes.

On retrouve là une constante de la production de nouvelles données, plus à même de renseigner les défis contemporains que l'appareil statistique existant : comme pour le PIB hier ou le Top Income Database aujourd'hui, c'est souvent le milieu académique qui initie la critique de l'existant pour ensuite lancer de nouveaux indicateurs qui tentent de répondre au mieux à l'évolution des inégalités. Les OI ont pleinement saisi les intérêts d'une telle dynamique et multiplient les partenariats avec les centres universitaires de recherche. Dans cette collaboration hybride, ces derniers bénéficient de la visibilité et de l'autorité institutionnelle des premières ; en retour, ils leur apportent une caution scientifique. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BARRO et LEE, 2010, *Educational Attainment Dataset* (disponible sur : www.barrolee.com).
- CLING J.-P. et ROUBAUD F., 2008, *La Banque mondiale*, Paris, La Découverte.
- DURAND M.-F. et alii, 2013, *Atlas de la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GADREY J. et JANY-CATRICE F., 2005, *Les nouveaux indicateurs de richesses*, Paris, La Découverte.
- LÉVY J. (dir.), 2008, *L'invention du monde : une géographie de la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MADDISON A., 2001, *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris, Centre de développement de l'OCDE.
- MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., RANDERS J. et BEHRENS III W.W., 1972, *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Books.
- SASSEN S., 2009, *La globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard.
- STIGLITZ J., SEN A. et FITOUSSI J.-P., 2009, *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social* (disponible sur : www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/).
- TAYLOR P. J., 2004, *World City Network. A Global Urban Analysis*, Londres, Routledge.
- VANOLI A., 2002, *Une histoire de la comptabilité nationale*, Paris, La Découverte.

Chapitre 4

Inégalités et croissance : l'émergence d'une idéologie globale entre 1990 et 2010

François BOURGUIGNON, École d'économie de Paris, France

Depuis les années 1950 jusqu'à nos jours, la relation inégalité-croissance-pauvreté alimente d'intenses débats académiques, qui façonnent les politiques des États et des organismes de développement. L'histoire des idées des sciences économiques démontre des changements de paradigme de la croissance et la mise en avant progressive de l'accumulation d'actifs productifs dans les groupes les plus défavorisés. Cela se concrétise dans des outils de mesures, des programmes sociaux et de nouvelles modalités de pilotage des politiques publiques.

L'égalité des chances, extension du paradigme de développement

Avant l'appropriation des notions d'inégalité et d'équité par la Banque mondiale, au début des années 2000, un débat animé agissait la communauté académique à la fois à propos du caractère multidimensionnel de la pauvreté et du lien entre pauvreté et croissance, ou pauvreté et efficacité économique. Retracer l'histoire des idées permet de poser les fondements académiques de ces débats, avant de comprendre comment ces idées ont ensuite diffusé dans les milieux opérationnels.

Comme la réduction de la pauvreté tient dans une large mesure à la croissance d'une économie, le débat sur la pauvreté en économie du développement a longtemps été avant tout un débat sur la croissance. En fait, on assiste dans les années 1990 à un double retournement :

le retour de la croissance dans les économies développées et le retour de la croissance, et donc du développement, dans la littérature économique. Les années 1980 avaient été marquées par un ajustement macroéconomique majeur : le changement de politique monétaire aux États-Unis avait eu raison de l'inflation née lors des crises pétrolières de la décennie précédente, mais la raréfaction de la masse monétaire et l'augmentation des taux d'intérêt consécutives avaient également provoqué un ralentissement de la croissance dans l'ensemble de l'économie mondiale. Au tournant des années 1990 s'installe une croissance qui semble à nouveau durable. Le thème de la croissance réapparaît alors dans la littérature économique : d'abord les articles fondateurs de la théorie de la « croissance endogène » [ROMER, 1986 ; LUCAS, 1988] et puis le fameux

article empirique de Robert J. Barro [1993] essayant de déterminer les facteurs explicatifs de croissance à partir d'une analyse économétrique sur données internationales. Toute une littérature se développe alors, avec pour projet d'identifier les facteurs de la croissance.

La théorie de la croissance endogène a eu une importance considérable. Elle s'opposait à la vision de la croissance économique des années 1950 [SOLOW, 1956], selon laquelle, sur le très long terme, la croissance est exogène, essentiellement expliquée par le progrès technique ou les gains de productivité réalisés grâce aux innovations managériales ou organisationnelles. Robert E. Lucas et Paul Romer font une contribution majeure en montrant que les taux de croissance sur longue période résultent en fait des préférences des agents et des caractéristiques de production propres à une économie particulière. Ils ouvrent ainsi la voie à la recherche ultérieure de déterminants de la croissance spécifiques aux pays.

Mais la réduction de la pauvreté ne se résume pas seulement à la croissance ; elle demande aussi une croissance « inclusive » qui bénéficie à tous. D'où un deuxième volet important du débat sur la réduction de la pauvreté qui est celui du rapport entre croissance et inégalité. Au-delà des effets de la croissance sur l'inégalité et du concept de « croissance pro-pauvre », plusieurs économistes se sont intéressés aux canaux par lesquels l'inégalité peut déterminer le régime de croissance à long terme d'une économie. Certains ont montré dans des modèles théoriques comment l'inégalité de la richesse, l'accès au crédit ou à l'éducation, peut contraindre la croissance, à l'opposé de la relation positive qu'avaient précédemment suggérée certains économistes, notamment le keynésien Nicholas Kaldor¹. Cette dernière proposition s'est trouvée complètement renversée par la littérature récente. Dans une situation de forte inégalité, des projets d'investissement, profitables de façon privée et de façon collective, ne sont pas entrepris du fait

de l'absence de garantie chez leurs initiateurs et donc d'accès au crédit.

Au contraire, des entrepreneurs disposant du collatéral ou même des fonds à investir réaliseront leurs projets même s'ils sont éventuellement médiocres. En définitive, une société inégalitaire croît moins vite et réduit donc moins vite la pauvreté, puisqu'elle risque de laisser passer des projets profitables d'investissement.

Ce type d'analyse est le point de départ d'une réflexion et d'une littérature volumineuse sur le rapport « pauvreté-inégalité-croissance ». Une sorte d'emballement se produit lorsque l'on croit détenir la preuve empirique d'une relation de complémentarité entre égalité et croissance. Deux articles très fréquemment cités [PERSSON et TABELLINI, 1994 ; ALESINA et RODRIK, 1994] montrent qu'il semble exister une corrélation négative entre le taux de croissance d'un échantillon de pays et le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans ces pays. Il n'en faut pas plus pour qu'une certaine communauté se convainque qu'entretenir les inégalités va à l'encontre de la croissance et de la réduction de la pauvreté et les réduire doit au contraire favoriser le développement. On devait cependant réaliser plus tard que les choses étaient bien plus complexes et ces premiers éléments empiriques fragiles et, en fait, mal conçus.

S'agissant plus précisément de la pauvreté, l'analyse traditionnelle en termes de revenu, et donc le rapport avec les questions d'inégalité et de croissance, prête elle aussi à débat. Une conception multidimensionnelle des inégalités et la conviction que la croissance économique, même égalitaire, ne permet pas nécessairement d'éradiquer toutes les dimensions de la pauvreté, s'imposent progressivement. Cette évolution doit beaucoup à Amartya Sen et à son concept de « capacité » où ce qui compte est non seulement le potentiel de consommation d'un individu mais aussi son potentiel de développement. La pauvreté est ainsi vue autant comme une absence d'opportunités dans des domaines comme l'éducation, la santé ou l'accès à la justice que comme une série de privations matérielles. Assez rapidement, on s'est rendu compte que les corrélations entre

1. Kaldor avançait l'argument que les riches épargnent plus que les pauvres et que, par conséquent, si la distribution est plus inégale, il y a plus d'épargne et donc plus de croissance.

Comment les sciences économiques se sont emparées des inégalités

Croissance	Solow (1956) formalise un modèle de croissance qui s'impose rapidement comme base de toutes les analyses ultérieures.		Romer (1986) puis Lucas (1988) introduisent l'idée de la croissance endogène.	Débat sur les facteurs de croissance et la croissance endogène. Barro (1991) formalise le premier modèle empirique de croissance, prenant en compte le capital humain et les politiques économiques. Mankiw, Romer et Weil (1992) élargissent le modèle de Solow en y incluant l'investissement éducatif.	Rodrik, Subramanian et Trebbi (2004) puis Acemoglu, Johnson et Robinson (2005) soulignent le rôle des conditions initiales et des institutions politiques et économiques.
Pauvreté et inégalité		Sen (1976) formalise l'une des premières mesures non utilitaristes de la pauvreté (monétaire).	Sen (1985) introduit le concept de « <i>capability</i> ».	Roemer (1998) formalise la mesure de l'inégalité des chances.	Bourguignon et Chakravarty (2003) formalisent la mesure de la mesure de la pauvreté multidimensionnelle. Une autre approche est proposée par Alkire et Foster (2011) et mise en œuvre aux Nations unies.
Débats		1970	1980	1990	2000
Impact de l'inégalité sur la croissance	Lewis (1954) formalise le modèle dualiste de développement qui suppose une relation en « U » inversé entre inégalité et niveau de revenu. Kuznets (1955) remarque que l'inégalité tend à croître puis à décroître dans le processus de développement.	Crises pétrolières de 1973 et 1979. Chenery <i>et alii.</i> (1974) introduisent la redistribution et l'inégalité dans l'analyse du développement. Aihuwalia (1976) propose un test empirique de l'hypothèse de Kuznets.	Ajustement global de 1982 et crise de la dette. Retour de la croissance dans les pays développés. Tourment libéral. Enquêtes microéconomiques dans les pays en développement (Demographic and Health Survey, 1984, Living Standard Measurement Surveys, 1985).	Chute des économies planifiées. Envol des économies asiatiques. Aghion et Bolton (1997) proposent un modèle décrivant la relation circulaire niveau de revenus - inégalité-croissance.	Le Rapport sur le développement dans le monde 2006 met l'accent au centre des questions et des stratégies de développement.
Impact de l'inégalité sur la croissance	Kaldor (1960) avance que les riches épargnent plus que les pauvres. Une distribution inégale soustient l'épargne et donc la croissance.			Galor et Zeira (1993), Banerjee et Newman (1993), Persson et Tabellini (1994) comme Alesina et Rodrick (1994) formalisent une relation positive entre le degré d'égalité d'une économie et le taux de croissance.	Forbes (2000) trouve une relation positive entre inégalité et croissance sur des données en coupe longitudinale et transversale. Dollar et Kraay (2002) montrent que les revenus des populations pauvres augmentent en moyenne au même rythme que le revenu moyen. Banerjee et Durlauf (2003) concluent à l'absence d'une relation robuste entre inégalité et croissance.

ces divers aspects de la pauvreté, ainsi définie, et le revenu étaient loin d'être parfaites.

Ces deux axes de réflexion, la relation inégalité-croissance et la multidimensionnalité de la pauvreté, devaient déboucher sur une certaine extension du paradigme du développement en mettant en avant le rôle de l'inégalité des chances, c'est-à-dire des ressources de production, de l'accès à l'éducation, au crédit, à la justice ou à la décision publique. Une bonne illustration de cette évolution est le rapport sur le développement mondial de la Banque mondiale de 2006, intitulé *Équité et développement*, qui, au sein de cette institution, représentait une avancée considérable dans la conception des politiques et stratégies de développement.

Croissance et inégalité : quel modèle de protection sociale ?

Les gouvernements adoptent des attitudes variées à l'égard des inégalités ou de protection sociale, qui ont évolué en fonction des périodes. Dans les pays développés, les années 1980 sont celles de la révolution néolibérale lancée par Ronald Reagan et Margaret Thatcher. Au Royaume-Uni, le gouvernement sabre dans le système de protection sociale, celle-ci étant jugée trop généreuse et par conséquent économiquement inefficace.

En Europe continentale, la part des prélèvements obligatoires dans le PIB a augmenté de manière continue et le virage est plus tardif. On imite le modèle anglais principalement en essayant d'isoler le système de protection sociale par rapport au marché du travail. En Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark ou en France, le système de protection sociale était totalement attaché au statut d'actif, salarié ou non, initialement seul à ouvrir des droits à l'assurance maladie, à l'assurance retraite et certaines autres dépenses sociales. Des réformes importantes ont été entreprises. En France, par exemple, le revenu de solidarité active (RSA, anciennement RMI) est alloué indépendamment du statut du bénéficiaire par rapport au marché du travail et une part croissante de l'assurance maladie est financée par l'impôt plutôt que par les charges salariales ou patronales. Dans plusieurs pays de l'Europe

continentale, on s'écarte ainsi du modèle bismarckien basé sur le statut de salarié ou d'actif en faveur d'un modèle beveridgien qui offre des filets de sécurité à l'ensemble de la population indépendamment du statut d'emploi des bénéficiaires. Bien sûr, cette évolution ne se produit pas dans tous les pays, et il est illusoire de vouloir discerner un modèle commun. Toutefois, le modèle de « flexisécurité », qui, comme au Danemark et en accord avec le modèle libéral, libère les mécanismes de marché tout en protégeant parallèlement les individus du risque de tomber dans des pièges de pauvreté, gagne partout en attractivité.

Dans les pays en développement, on enregistre une grande diversité de la protection sociale. Les pays latino-américains ont adopté les systèmes européens (bismarckiens), mais sans pouvoir les rendre universels. En Europe, la protection sociale liée à la relation salariale a pu s'étendre facilement au lendemain de la guerre, car le salariat a conquis alors à peu près 80-90 % de la main-d'œuvre. Ne restaient que des professions libérales, des professions indépendantes, ou le petit commerce et un petit nombre d'exploitants agricoles qui ont rapidement acquis un statut très proche de celui des salariés. En Amérique latine, cette extension ne s'est pas produite faute d'une croissance rapide sur une période suffisamment longue. En a résulté un système dual avec un secteur formel où la main-d'œuvre est protégée et un secteur informel qui, jusqu'à récemment, n'avait pas accès à la protection sociale.

Dans les pays asiatiques, il y a peu de protection sociale. Peut-être peut-on en trouver la raison dans la croissance très rapide de ces pays. Dans une économie qui crée constamment de nouveaux emplois, répondre à des imprévus au sein d'un ménage par une participation accrue à la force de travail constitue une sorte d'assurance. Curieusement, il a fallu la crise asiatique de 1997 pour qu'un pays comme la Corée reconnaisse le besoin d'un filet de sécurité pour éviter les drames économiques individuels. La Chine arrive actuellement à la même conclusion pour d'autres raisons. Le gouvernement essaie d'encourager la consommation des ménages pour actionner le moteur

du marché intérieur en substitut éventuel des marchés étrangers. Or l'épargne excessive des ménages chinois est en partie due au fait que la couverture du risque maladie et des retraites est incertaine ou très limitée.

L'Afrique est un cas très particulier dans la mesure où une très grande partie de la population appartient au secteur informel qui échappe largement au formalisme de la protection sociale, la couverture des risques essentiels étant assurée avant tout par la famille élargie.

De la « croissance à tout prix » à la prise en compte des inégalités

La question des inégalités et de la protection sociale a longtemps été d'importance mineure pour les institutions financières internationales. Dans les années 1990, ces organismes sont très fortement impressionnés par le modèle asiatique, comme en témoigne la publication en 1996 du rapport de la Banque mondiale, *Le miracle asiatique*, où l'expérience de la région apparaît comme le modèle à suivre. Avec une croissance très rapide, la question de la redistribution comme de la protection sociale ne se posent pas avec la même acuité qu'ailleurs. Si la Banque mondiale a inscrit le slogan « notre rêve est un monde sans pauvreté » dans son hall d'entrée, pour celle-ci, la diminution de la pauvreté passait exclusivement par la croissance économique. L'expérience asiatique semblait leur donner raison.

À la fin des années 1990, l'expérience latino-américaine soulève la question des inégalités, sans pour autant la mettre au cœur des débats. Il n'y avait pas de croissance aussi soutenue dans cette région du monde et l'inégalité y apparaissait progressivement comme un blocage à la croissance. C'est alors que s'impose l'hypothèse que l'inégalité initiale peut freiner la croissance. L'inégalité était remarquablement faible à Taïwan, en Corée, en Chine, au Vietnam – des pays devenus les champions de la croissance mondiale. Cette comparaison, ajoutée à l'analyse des échecs de croissance de certains pays africains soumis à la prédation d'élites politiques, comble de l'inégalité, a progressivement donné de la consistance à l'idée que les inégalités peuvent jouer un rôle dans le processus de croissance.

Aujourd'hui, l'idée que la pauvreté ne diminue pas nécessairement et automatiquement avec la croissance et que celle-ci dépend du degré d'inégalité s'est imposée. En Afrique, certains pays ont récemment connu une croissance rapide sans que la pauvreté ne diminue. La croissance rapide a été poussée par les prix très élevés des matières premières, qui ont permis des investissements dans la construction et les infrastructures. Mais seule une petite partie de la population en a profité. Évidemment, dans des économies avec des taux de croissance à deux chiffres comme la Chine, il est difficile d'imaginer que des gens puissent échapper complètement au processus de croissance. Mais avec des taux plus modestes, il est possible que l'impact sur la pauvreté soit faible ou même nul. Cette idée a eu du mal à s'imposer dans les années 1990.

C'est assez tard dans les années 2000 que les inégalités ont commencé à être considérées comme un sujet important par des organismes tels que la Banque mondiale. Stiglitz et Stern, mes prédécesseurs comme économiste en chef à la Banque, étaient persuadés que l'inégalité était une dimension fondamentale du développement. En 1996, James Wolfensohn, président de la Banque, ami d'Amartya Sen, avait engagé Joseph Stiglitz comme Chief Economist. Tous deux avaient une vision du développement qui dépassait de beaucoup la seule croissance du produit intérieur par tête mais seule une minorité du personnel de la Banque partageait cette vision. Quand je suis arrivé en 2003, les questions d'inégalité n'avaient encore qu'un droit de cité limité mais les progrès étaient notoires. En 2006, au moment de la publication du rapport *Équité et Développement*, on a pu dire que le rôle clé des mécanismes de distribution et redistribution dans la croissance et dans la résorption de la pauvreté s'était finalement imposé dans le mode de pensée de la Banque.

Une telle évolution n'a pas été nécessaire dans d'autres organisations internationales. Les Nations unies en particulier ont en effet toujours eu le souci des inégalités dans leur vision du développement, et le discours longtemps dominant à la Banque mondiale ou au FMI de la croissance à tout prix ne s'est

jamais imposé dans cette institution. Il est vrai cependant que ces deux types d'institution jouaient des rôles très différents dans les économies en développement. En particulier, les Nations unies ne pouvaient avoir qu'une influence limitée sur les politiques de mises en œuvre au niveau national en comparaison des moyens bien plus importants dont disposaient les institutions financières internationales.

La question se pose cependant de la façon dont ces moyens pouvaient être, ont été, et sont aujourd'hui véritablement mis au service d'une certaine vision du développement. Il faut d'abord voir qu'une partie de l'activité de la Banque mondiale et d'autres banques de développement est celle d'une banque commerciale. Les pays qui sont confrontés à des problèmes de liquidité s'adressent à la Banque mondiale qui augmente le volume de ses prêts au titre de telle ou telle action de développement sur laquelle elle n'a qu'un contrôle très limité. La conception que les fonctionnaires de la Banque peuvent se faire du développement n'a alors que peu d'importance. Dans les pays émergents ou à revenu intermédiaire, le lien entre prêt et « programmes » de développement est de plus en plus lâche. De ce point de vue, la différence par rapport aux années 1990 est nette. Elle s'explique par le développement du marché international des capitaux, la facilité avec laquelle les pays émergents peuvent s'y endetter, et la plus faible attractivité relative des prêts des institutions financières internationales qui diminue d'autant le levier qu'elles peuvent exercer sur les stratégies de développement des pays qu'elles financent.

Cela étant, les programmes n'ont pas totalement disparu et la Banque mondiale reste présente dans la mise en œuvre de ces programmes mais de façon très différente. Elle joue un rôle qui est plutôt de conseiller ou de consultant que de maître d'œuvre et financeur, comme c'était le cas dans le passé. Au Brésil, la Banque mondiale était présente lors du lancement des programmes de transfert conditionnels aux plus pauvres, le programme « *Bolsa Escola* » devenu plus tard « *Bolsa Família* ». La Banque était également présente au Mexique au lancement de « *Progressa* ». Elle est capable

de mettre à la disposition de ses partenaires son énorme expérience dans l'ensemble du monde en développement.

La situation est différente dans les pays à faible revenu où le groupe de la Banque mondiale, à travers l'Association internationale du développement, constitue une véritable agence de développement, comme l'AFD en France, ou DFID au Royaume-Uni, à la seule différence qu'elle dispose d'un volume beaucoup plus important de ressources. Dans ces pays, les notions de projets ou de programmes de développement ont gardé tout leur sens et l'évolution discutée plus haut de sa vision du développement par la Banque mondiale prend ici toute sa signification.

Une part importante de son action et de celle des banques régionales de développement concerne à présent les « capacités » des individus. Pendant longtemps, cet aspect du développement a été négligé. Après le « Croissons et la pauvreté se réduira », puis le « Croissons et redistribuons », nous sommes passés dans une nouvelle étape qui vise à encourager l'accumulation d'actifs productifs dans les groupes les plus défavorisés et, cherche ainsi à accélérer la croissance et la réduction des inégalités. Les programmes de transfert conditionnel, inspirés par *Bolsa Família* ou *Progressa*, dans des pays à bas revenus soutiennent les ménages les plus pauvres conditionnellement au fait qu'ils envoient leurs enfants à l'école jusqu'à un certain âge et leur fassent passer une visite médicale deux fois par an. Il s'agit donc de programmes de redistribution qui diminuent la pauvreté mais aident à l'accumulation d'actifs immatériels et la réduction de l'inégalité pour les générations futures.

Par ailleurs, si la Banque mondiale a de moins en moins de rôle à jouer dans les pays émergents en termes de programmes et de prêt, elle garde un rôle majeur dans la génération d'idées. Elle joue souvent un rôle de « think tank » en produisant des études originales de haut niveau dans des domaines tels que la mesure de l'inégalité des revenus, de l'inégalité des chances ou l'évaluation d'interventions particulières. Les rapports publiés par la Banque mondiale au Mexique,

en Inde ou en Chine où sont discutées des stratégies alternatives de développement et préconisées certaines politiques publiques ont souvent un impact majeur, d'une part parce que le travail est fait sérieusement et d'autre part du fait d'innovations en matière d'idées et de conception du développement. De ce point de vue, elle a joué récemment un rôle majeur pour replacer les inégalités au cœur des préoccupations des gouvernements.

Une sensibilité accrue des gouvernements à l'égard des inégalités

On a clairement enregistré un changement d'attitude de la part des gouvernements. Alors qu'on évaluait le processus de croissance dans un pays donné à travers le taux de croissance du PIB, on choisit aujourd'hui de combiner l'analyse du taux de croissance et celle de la façon dont elle se distribue dans la population. On examine ainsi des courbes dites d'« incidence de la croissance » qui représentent comment les individus initialement à différents niveaux de revenu ont vu croître leur revenu au cours du temps. Ce sont devenu des instruments courants, non seulement parce que les idées ont évolué mais aussi parce que les statistiques sont disponibles, ce qui n'était pas le cas il y a 10 ou 15 ans. Derrière l'évolution des idées, il y a aussi une révolution des statistiques. Dans un nombre croissant de pays, nous avons aujourd'hui la possibilité de produire ces graphiques et ceux-ci deviennent des instruments indispensables aux décideurs pour communiquer sur le résultat de leur action ou pour orienter leurs politiques.

Il serait exagéré de dire que cette évolution des idées est universelle. Mais force est de constater que la sensibilité à ces questions d'inégalité a augmenté dans un grand nombre de pays. En Chine, par exemple, pays champion de la croissance sur les 30 dernières années, la montée des inégalités préoccupe depuis longtemps les dirigeants. Le 11^e plan quinquennal de développement précédent arrivé à échéance cette année s'intitulait « Vers une société harmonieuse », harmonieuse dans le sens d'une société plus égalitaire et plus équitable. La même inquiétude est présente dans

plusieurs pays latino-américains, à commencer par le Brésil de Lula et de Dilma Rousseff, où des initiatives de première grandeur ont été prises. Le Brésil est et reste l'un des pays les plus inégalitaires du monde, mais l'inégalité y a décliné de façon spectaculaire dans les 10 ou 12 dernières années. Dans le monde développé, les inégalités sont un sujet constant de préoccupation publique dans plusieurs pays européens, y compris la France. Paradoxalement, c'est beaucoup moins le cas aux États-Unis, alors que les inégalités y sont plus fortes et ont crû de manière considérable.

La sensibilité des élites dirigeantes n'est pas seulement morale ou éthique, mais également politique. Elles savent que l'augmentation des inégalités risque de conduire à des conflits ou des tensions sociales. Par ailleurs, la mise en place de systèmes de protection sociale répond à une demande produite elle-même par le processus de développement économique. Au fur et à mesure qu'une économie croît, la population demande plus de biens de consommation, mais aussi plus de sécurité. La protection sociale est avant tout une redistribution instantanée qui relève de l'assurance. Mais elle peut aussi contribuer au dynamisme de l'économie. Quand ils se sentent protégés contre les risques de santé, de vieillissement, ou de baisse non anticipée de revenu, les agents économiques sont mieux à même d'entreprendre des projets plus risqués mais aussi plus rentables d'un point de vue privé ou public.

Un type particulièrement sensible d'inégalité concerne l'accès à des emplois décents. Le Maghreb et le Printemps arabe en sont un exemple mais la situation est tout aussi préoccupante dans plusieurs autres pays moyen-orientaux où beaucoup de jeunes qui ont fait des études ne sont pas prêts à accepter des emplois qui ne correspondent pas à leurs anticipations. Ce désajustement du marché du travail peut avoir des conséquences graves. Il existe potentiellement dans d'autres régions du globe. L'« emploi décent », recommandé par le BIT, est certainement un besoin et peut-être un « droit », mais peu y ont accès dans les pays les plus pauvres en Asie ou en Afrique. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGHION P. et PATRICK B., 1997, "A theory of trickle-down growth and development", *Review of Economic Studies*, 64: 151-172.
- AHLUWALIA M., 1976, "Inequality, poverty and development", *Journal of Development Economics*, 6: 307-342.
- ALESINA A. et RODRIK D., 1994, "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 109(2): 465-490.
- BANERJEE A.V. et NEWMAN A.F., 1993, "Occupational choice and the process of development", *Journal of Political Economy*, 101(2): 274-298.
- BANQUE MONDIALE, 2005, *World Development Report 2006, Equity and Development*, Washington, Banque mondiale.
- BÉNABOU R., mars 2000, "Unequal societies: income distribution and the social contract", *American Economic Review*, 90: 96-129.
- BOURGUIGNON F., 2003, "The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods", in: TURNOVSKI S. et EICHER T. (eds), *Growth and Inequality*, MIT Press: 3-26.
- CHENERY H., AHLUWALIA M., BELL C., DULLOY J. et JOLLY R., 1974, *Redistribution with Growth*, Published for the World Bank and the Institute of Development Studies, Sussex, Oxford, Oxford U.P.
- FORBES K.J., 2000, "A reassessment of the relationship between inequality and growth", *American Economic Review*, 90(4): 869-887.
- KALDOR N., 1960, *Essays on value and distribution*, Glencoe, Ill., Free Press.
- PERSSON T. et TABELLINI G., 1994, "Is inequality harmful for growth?", *American Economic Review*, 84(3): 600-621.
- ROEMER J., 1998, *Equality of opportunity*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- SEN A., 1985, *Commodities and Capabilities*, North-Holland Edition.
- SOLOW R., 1956, "Contribution of the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70(1): 65-94.

Inégalités et sortie de crise

Raymond TORRES, Organisation mondiale du Travail, France

Stefan KÜHN, Organisation mondiale du Travail, France

Matthieu CHARPE, Organisation internationale du Travail, Suisse

La crise mondiale qui a éclaté après l'effondrement de Lehman Brothers en 2008 a alimenté un débat de fond sur l'importance d'une nouvelle régulation financière. Le sommet du G20 qui s'est tenu en 2009 à Pittsburgh, par exemple, a mis en lumière le rôle essentiel que pourrait jouer une meilleure réglementation financière pour assurer une croissance économique durable. Cependant, aussi importante soit-elle, une réforme financière ne suffira pas à résoudre la crise. En effet, certains auteurs ont mis l'accent sur les « véritables » déterminants de la crise, et en particulier, la croissance insuffisante de l'emploi et les inégalités excessives de revenus [KUMHOF et RANCIÈRE, 2010 ; TORRES, 2010].

Cet article s'appuie sur cette littérature et montre comment la lutte contre le chômage et les inégalités de revenus pourrait contribuer à rééquilibrer l'économie réelle et favoriser la sortie de crise. Ce document examine le meilleur dosage de politiques qui permettrait de faire face à la crise. Nous évaluerons en particulier les avantages et inconvénients des mesures de rigueur budgétaire et de déréglementation du marché du travail aujourd'hui envisagées ou suggérées, sous diverses formes, par des organisations internationales telles que l'OCDE et le FMI¹.

Pour cela, l'OIT a développé un modèle qui tient compte des liens entre les politiques macroéconomiques

et le marché du travail². Il est important de souligner que ce modèle tient compte de l'impact sur la demande globale des changements dans la répartition des revenus. À partir de ce modèle, cet article : i) évalue les effets de la rigueur budgétaire et de certaines réformes structurelles sur l'emploi ; ii) examine comment la situation du marché du travail, à son tour, influe sur la performance macro-économique ; et iii) esquisse les stratégies qui permettraient de répondre à la fois aux objectifs d'emploi et financiers.

La rigueur budgétaire est néfaste pour la croissance et l'emploi...

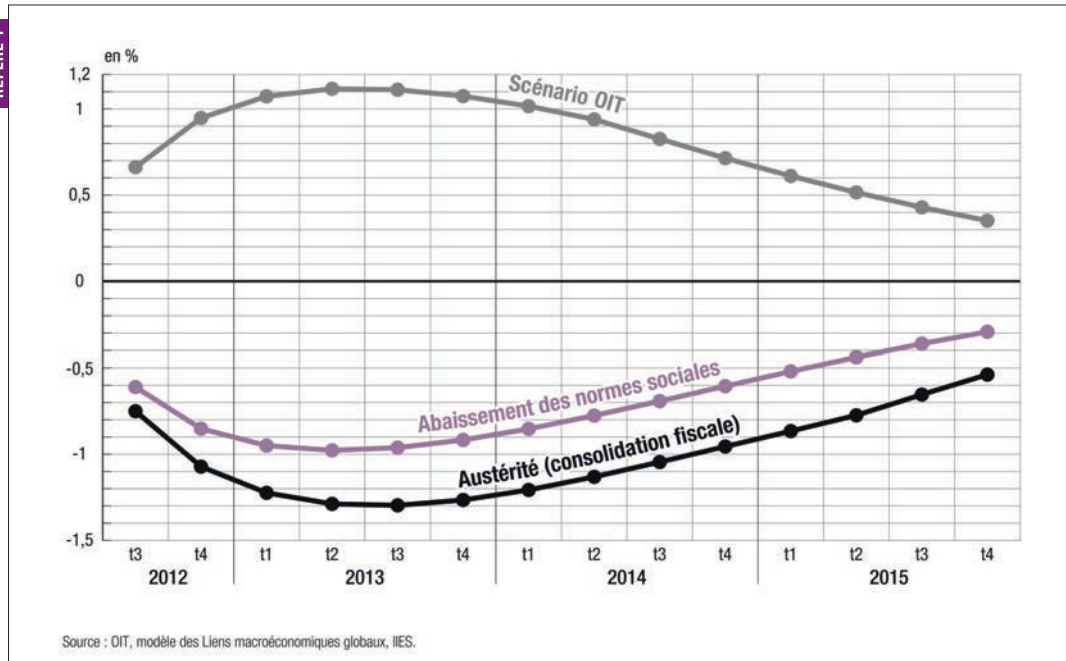
L'analyse est réalisée au moyen de trois scénarios économiques et sociaux pour la période 2012-2015, à partir du modèle de l'OIT. Le premier scénario, appelé « scénario de consolidation budgétaire », est caractérisé par une plus grande rigueur budgétaire avec une réduction des dépenses publiques à partir de la première moitié de 2012. Le second, qui analyse l'effet des réformes entraînant une réduction des salaires et l'affaiblissement du pouvoir de négociation des travailleurs, est appelé « scénario d'abaissement des normes du travail ». Ce second scénario examine également la capacité d'un salaire minimum à limiter les pertes de revenus. Dans le troisième scénario – le « scénario de l'OIT » –, les effets d'un dosage de politiques combinant des politiques budgétaires saines stimulant l'investissement et des politiques publiques permettant une évolution équilibrée des revenus sont évalués au cours de la période choisie.

1. Le FMI et l'OCDE proposent trois scénarios basés sur le Modèle monétaire et budgétaire mondial intégré (GIMF). Dans un premier scénario, la poursuite de l'assainissement budgétaire entraîne une baisse de la production et de l'emploi en raison de son impact négatif sur la demande globale. Dans un second scénario, la baisse des impôts sur le revenu du travail et les profits, ainsi que la flexibilisation des marchés du travail, ont des effets importants sur l'offre entraînant les entreprises à accroître la demande de main-d'œuvre et la production. Dans un troisième scénario, le rééquilibrage en Asie réduit les déséquilibres mondiaux entre les revenus élevés et les économies émergentes.

2. Pour plus de détails, voir CHARPE et KÜHN [2012]. Pour plus d'informations sur le modèle GEL : www.ilo.org/public/french/bureau/inst/research/global/index.htm. Voir aussi CHARPE et KÜHN [2011].

L'emploi, un choix politique

REPERE 1



Cette simulation porte sur l'évolution de l'emploi dans les différents scénarios de politique publique. Dans un scénario de consolidation budgétaire, les dépenses du secteur public exprimées en part du PIB sont réduites de 1,4 point. Dans le scénario d'abaissement des normes de travail, la part des revenus du travail dans le revenu total est réduite de 1,8 point. Le scénario de l'OIT combine des dépenses d'infrastructure et un alignement des revenus du travail sur l'augmentation de la productivité. Les politiques sont censées s'appliquer dans tous les pays et entrer en vigueur mi-2012. Leurs effets sont mesurés jusqu'à fin 2015.

Le repère 1 montre les principaux résultats des trois scénarios mentionnés ci-dessus. Les tendances du marché de l'emploi au cours des deux ans et demi à venir sont comparées à un scénario de référence établi sur la base des projections de l'économie et du marché du travail que l'on trouve dans les *Tendances mondiales de l'emploi* publiées par l'OIT [2012].

Dans le premier scénario, une plus grande rigueur budgétaire réduirait le volume d'emploi par rapport au scénario de base. La rigueur budgétaire est modélisée ici comme une réduction des dépenses publiques en pourcentage du PIB de 1,4 point de pourcentage dans les pays aux revenus élevés. La production diminue de 1,6 point de pourcentage au maximum et de 0,6 point de pourcentage en 2015. De même, l'emploi diminue de 1,3 point de pourcentage au maximum et de 0,5 point de pourcentage d'ici la fin 2015 (courbe en tirets-pointillés sur le repère 1). Cela correspond à 2,84 millions d'emplois de moins dans

les pays aux revenus élevés d'ici la fin 2015 par rapport au scénario de référence. Dans les pays aux revenus faibles et moyens, la rigueur budgétaire est moins marquée, le rapport entre dépenses publiques et PIB baissant de seulement 1,1 point de pourcentage. Cela se traduit par une perte de 11,5 millions d'emplois d'ici la fin 2015³.

Ce résultat tient au fait que l'assainissement budgétaire comprime la demande globale, ce qui influe sur la demande de main-d'œuvre. Il est important de souligner que cette simulation prend en compte le fait que la baisse des dépenses publiques crée des possibilités

3. Les données trimestrielles de l'OCDE sur les comptes publics montrent que le rapport entre les dépenses et le PIB a diminué de 1,4 point de pourcentage entre le troisième trimestre de 2010 et 2011 dans 25 économies avancées. De même, d'après les *Perspectives de l'économie mondiale* [NATIONS UNIES, 2012], le rapport entre les dépenses et le PIB devait baisser de 1 point de pourcentage dans les économies en développement entre 2009 et 2011.

d'augmentation des dépenses privées. Cependant, cet effet de stimulation est contrebalancé par l'impact négatif direct associé à une réduction des dépenses publiques. Les pressions déflationnistes exacerbées par la réduction des dépenses ont tendance à faire monter le taux d'intérêt réel, ce qui décourage l'investissement privé. La rigueur budgétaire ne parvient pas à stimuler l'investissement privé, qui diminue de 1,3 point de pourcentage au maximum. En outre, les compressions budgétaires sont coûteuses pour les finances publiques car elles dépriment l'activité économique et font augmenter le chômage, érodant ainsi les recettes fiscales et ajoutant une pression sur les dépenses sociales. Le résultat est que les économies budgétaires à court terme découlant de l'austérité budgétaire ne se concrétisent pas dans un allègement vertueux de la dette. En effet, la dette publique augmente de 1,1 point de pourcentage fin 2015.

... il en va de même pour les politiques qui réduisent le pouvoir de négociation des travailleurs...

Le deuxième scénario illustre les effets sur l'emploi d'une détérioration du pouvoir de négociation des travailleurs. Dans le modèle de l'OIT, la répartition des revenus entre les travailleurs et les entreprises dépend d'un paramètre qui reflète le pouvoir de négociation des travailleurs sur les salaires. L'expérience menée dans le deuxième scénario consiste à diminuer ce paramètre de façon à ce que la baisse correspondante de la part du travail dans le revenu soit de 1,8 point de pourcentage. Cette diminution correspond à la baisse de la part du travail dans le revenu observée aux États-Unis entre 2008 et 2010.

Dans le deuxième scénario, la production décline de 1,2 point de pourcentage au maximum et de 0,5 point de pourcentage d'ici la fin 2015, tandis que l'emploi diminue de 1 point de pourcentage au maximum et de 0,36 point de pourcentage fin 2015 (repère 1, courbe pointillée). Cela correspond à une réduction de 10,53 millions d'emplois dans le monde, par rapport au scénario de référence.

La logique derrière ce résultat est que, même si une baisse des salaires peut stimuler la demande de travail pour toute entreprise, une réduction généralisée des salaires aurait une incidence négative sur la demande des ménages au niveau global, pesant ainsi sur la production totale et *in fine* sur l'emploi. En somme, l'effet négatif sur la demande domine l'impact positif que peuvent avoir des profits plus élevés (associés à une répartition

de la valeur ajoutée entre salaires et profits plus favorable à ces derniers) sur l'investissement des entreprises. Les effets positifs de la baisse des salaires sur les bénéfices ne se matérialisent pas, car la forte baisse de la consommation pousse l'économie dans un piège à liquidité. L'investissement privé baisse de 1,2 point de pourcentage au maximum. Comme pour le premier scénario, le second scénario s'accompagne d'une aggravation des déficits budgétaires en raison d'une baisse des recettes fiscales et de l'augmentation des dépenses liées aux allocations chômage. Il est important de noter, cependant, que le modèle ne tient pas compte du possible effet de la baisse des salaires dans le secteur public sur les déficits budgétaires.

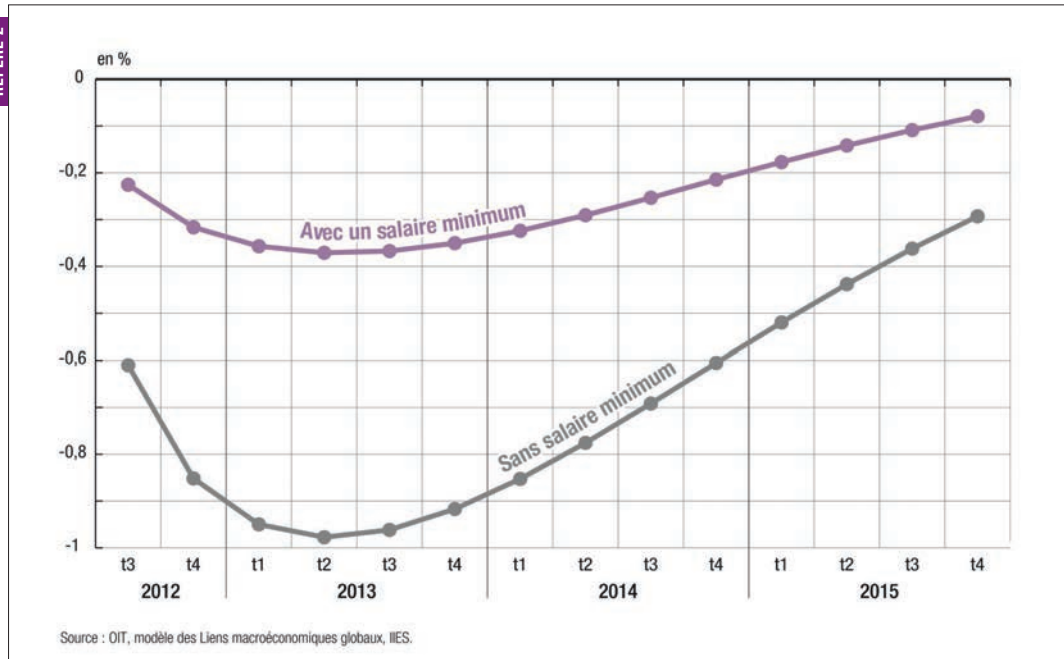
Les effets négatifs de l'assouplissement des normes du travail peuvent être atténués par la réglementation du marché du travail sous la forme d'un salaire minimum. Le salaire minimum fixe un seuil de salaire et limite donc la chute des revenus du travail. Cela permet de réduire la baisse de consommation et limite les pertes d'emploi. Le repère 2 montre la dynamique de l'emploi à la suite d'une baisse des normes du travail avec et sans salaire minimum. En présence d'un salaire minimum, l'emploi chute « seulement » de 0,3 point de pourcentage, contre 1 point de pourcentage en son absence. En outre, la reprise est plus rapide et l'emploi retrouve son niveau d'avant la crise dès la fin 2015.

... mais un pacte mondial pour l'emploi serait bénéfique pour l'emploi et sur le plan macroéconomique

Le troisième scénario examine les effets d'une réponse à la crise s'inspirant du Pacte mondial pour l'emploi, c'est-à-dire d'une action en faveur du travail décent dans les moments de crise. Bien qu'un tel programme englobe toute une variété d'outils et d'actions politiques, les simulations numériques ne peuvent être effectuées que sur un ensemble restreint d'instruments. Par souci de simplicité, le scénario de l'OIT est ici défini comme une combinaison : i) d'investissements dans les infrastructures équivalents à une augmentation de 1 point de pourcentage du rapport de l'investissement public sur le PIB⁴ ; et ii) d'un rééquilibrage de la part des revenus

4. L'augmentation de 1 point de pourcentage a lieu à l'impact. Les dépenses déclinent ensuite progressivement à raison de 10 % par trimestre au cours de la période de simulation jusqu'à ce qu'elles reviennent à leur valeur initiale.

L'apport d'un filet de sécurité



Cette figure présente la dynamique de l'emploi dans le cadre du scénario d'abaissement des normes du travail, avec ou sans salaire minimum. Ce scénario se caractérise par une baisse de la part des revenus du travail dans le revenu total de 1,8 point de pourcentage. Comme dans l'illustration précédente, les politiques sont censées s'appliquer dans tous les pays et entrer en vigueur mi-2012. Les effets sont mesurés jusqu'à la fin 2015. La figure montre que l'existence d'un filet de sécurité sociale ne contraint pas la création d'emplois, à condition que celui-ci soit mis en place de manière coordonnée dans les différents pays.

du travail dans le revenu total correspondant à une augmentation de cette part de 1,8 point de pourcentage⁵.

La composante des dépenses d'infrastructure vise à rendre compte de l'effet des dépenses publiques sur la demande globale ainsi que l'effet d'un investissement public bien conçu sur l'amélioration de la productivité du secteur privé. Les investissements dans les infrastructures jouent un rôle d'externalité positive pour les entreprises, puisque le capital public est un élément de la fonction de production des entreprises. Cette mesure correspond à l'ensemble des instruments préconisés par l'OIT pour soutenir les entreprises. La stabilisation de la part du travail dans le revenu total correspond aux mesures visant à promouvoir les droits au travail et le

dialogue social ainsi que les mesures pour une répartition plus équilibrée des revenus. Ces politiques sont particulièrement pertinentes compte tenu de la relative inefficacité de la politique monétaire dans l'environnement déflationniste qui prévaut aujourd'hui dans la plupart des économies avancées : les autorités monétaires sont confrontées à un piège à liquidité car elles disposent de peu de marges pour réduire davantage les taux d'intérêt – déjà bas – afin de stimuler l'investissement.

Dans le scénario de l'OIT, la production augmente de 1,8 point de pourcentage au maximum et de 0,8 point de pourcentage d'ici la fin 2015, tandis que l'emploi augmente de 1,1 point de pourcentage au maximum et de 0,35 point de pourcentage sur la même période (courbe pleine sur le repère 1). Cela se traduit par 12,74 millions d'emplois supplémentaires créés dans le monde. Les investissements publics bien conçus sont bénéfiques

5. Cette expérience repose sur l'hypothèse que ce dosage des politiques est réalisé conjointement par tous les pays et qu'aucun pays ne s'engage dans des jeux stratégiques menant à des comportements individualistes.

aux entreprises dans la mesure où ils favorisent l'investissement privé, à hauteur de 1,1 % du PIB en 2015.

La dette publique se réduit à court terme grâce à des recettes fiscales supplémentaires. Cette augmentation est cependant modérée et ne dépasse pas 1,6 point de pourcentage du PIB au maximum. Ce scénario montre que le niveau d'endettement dépend surtout des revenus associés à l'activité économique.

Comparaison avec les résultats d'autres modèles

En comparaison des autres études de modélisation, le modèle de l'OIT présente des résultats similaires concernant les effets de la rigueur budgétaire. Par exemple, le modèle mondial du FMI (GIMF) montre que, dans une situation de sous-emploi des ressources productives, la rigueur budgétaire aggrave la situation de l'emploi. De même, l'investissement public a des effets bénéfiques sur la demande tout en augmentant les investissements des entreprises et la demande de travail. Aucun des deux modèles, cependant, ne tient compte de la prime de risque que les marchés financiers pourraient imposer aux coûts de refinancement du gouvernement.

En ce qui concerne les effets des normes du travail, les résultats du modèle de l'OIT sont plus favorables que ceux du GIMF. Cela s'explique par le fait que le modèle de l'OIT tient compte de l'impact potentiel sur la demande globale des changements dans la répartition

des revenus. En effet, contrairement au modèle GIMF, le modèle de l'OIT tient compte des négociations sur les salaires entre les travailleurs et les entreprises. En raison de la faible substituabilité entre capital et travail à court terme, une réduction des salaires (liée à la baisse des normes du travail) entraîne une substitution travail/capital limitée. En revanche, comme de nombreux ménages dépendent exclusivement des revenus du travail, la baisse des salaires diminue la demande globale, ce qui réduit les perspectives d'emploi. Des études récente du FMI, comme par exemple celle de Kumhof et Ranciere [2010], ont pris en compte les effets de la répartition du revenu et trouvé des résultats en ligne avec ceux du modèle de l'OIT.

Il est important de souligner que le modèle de l'OIT suppose que les politiques soient coordonnées entre les pays. À défaut, les bénéfices pour un pays isolé menant les politiques du modèle de l'OIT seraient bien inférieurs à ceux du troisième scénario.

Enfin, et surtout, aucun des modèles alternatifs n'envisage les conséquences d'une récession prolongée du marché du travail du point de vue de la participation au marché du travail (effets d'« hystérésis »). Cela signifie que les effets sur l'emploi de la rigueur budgétaire et de certaines réformes structurelles sont probablement sous-estimés. Les développements ultérieurs du modèle devraient permettre de remédier à cette lacune importante. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CHARPE M. et KÜHN S., 2011, "Effective employment policy under tight fiscal constraints: an application using the GEL model", in: *World of Report 2011*, chapitre 6. Disponible sur : www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/wow2011.pdf

CHARPE M. et KÜHN S., 2012, *Inequality, Aggregate Demand and the Crisis*, International Labour Institution.

DALE T.M et PISSARIDES C.A., 1994, "Job creation and job destruction in the theory of unemployment", *Review of Economic Studies*, 61(3): 397-415.

GALÍ J., LÓPEZ-SALIDO J.D. et VALLÉS J., mars 2007, "Understanding the effects of government spending on consumption", *Journal of the European Economic Association*, 5(1): 227-270.

HALL R.E., 2009, "By how much does the GDP rise if the government buys more output?", *Brookings Papers on Economic Activity*: 183-249.

KÜHN S., 2010, *Government Spending in Dynamic General Equilibrium Models*, Universitaire Pers Maastricht.

KUMHOF M. et RANCIERE R., 2010, "Inequality, leverage and crises", *IMF Working Papers*, 10(268).

LAWRENCE C, EICHENBAUM M. et REBELO S., 2009, "When is the government spending multiplier large?", *NBER Working Paper*, 15394: 1-68.

OIT, *Global Employment Trends, 2012: Preventing a Deeper Job Crisis*, ILO. Disponible sur : www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_171571.pdf

TORRES R., 2010, "Incomplete crisis responses", *International Labour Review*, 149: 227-237.

Chapitre 5

L'égalité économique, un facteur indispensable pour préserver la biodiversité

Gregory M. MIKKELSON, McGill University, Canada

Raphaël BILLÉ, Institut du développement durable et des relations internationales, France

Gilles KLEITZ, Agence française de développement, France

Des travaux empiriques font état d'une corrélation élevée entre inégalités économiques et érosion de la biodiversité. En cherchant à l'expliquer, on découvre qu'en facilitant la stabilisation démographique, l'égalité des sexes concourt à la stabilisation de la population des autres espèces. Un certain niveau d'égalité semble également nécessaire pour une bonne gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables.

L'égalité économique, un objectif politique louable à part entière, profite aussi largement à la santé individuelle et à l'harmonie sociale [WILKINSON et PICKETT, 2009]. L'égalité favoriserait-elle également la qualité de l'environnement ? Les théoriciens et les empiristes ont débattu de cette question depuis plusieurs décennies [voir, par exemple, OLSON, 1965 ; BOYCE, 1994 ; BALAND *et alii*, 2007]. En 2007, Mikkelson *et alii* faisaient état d'une forte corrélation empirique entre l'inégalité économique et la perte de biodiversité – en d'autres termes, une relation fortement positive entre l'égalité et la biodiversité [MIKKELSON *et alii*, 2007]. Ce lien a été observé statistiquement à deux échelles

différentes : entre les pays à travers le monde, et entre les États aux États-Unis.

Ce chapitre s'appuie sur le travail de Mikkelson *et alii* [2007] à plusieurs titres. Premièrement, nous examinerons les autres analyses réalisées ultérieurement sur les liens entre égalité et biodiversité entre différents pays. Nous n'avons pas connaissance d'autres études publiées sur ces liens à l'échelle des États ou provinces d'un même pays. L'une des analyses ultérieures comparant les pays confirme un lien positif entre égalité et biodiversité [HOLLAND *et alii*, 2009], tandis que l'autre nie une telle connexion [PANDIT et LABAND, 2009]. Ce chapitre vise donc avant tout à expliquer cette contradiction. Deuxièmement,

nous nous interrogerons sur les voies par lesquelles l'égalité peut être bénéfique pour la biodiversité. Celles-ci recourent en partie les liens entre biodiversité et pauvreté d'une part [ROE 2010 ; ROE et WALPOLE, 2011 ; BILLÉ *et alii*, 2012] et entre biodiversité et richesse ou surconsommation de l'autre [SUKHDEV, 2010 ; MIKKELSON, à paraître]. Leur identification pourrait avoir des conséquences importantes sur les politiques publiques.

Troisièmement, nous ferons quelques suggestions sur la manière d'inscrire l'égalité économique au programme de la protection de la biodiversité.

Dans un quatrième et dernier point, nous présenterons quelques réflexions sur la meilleure façon de parvenir à l'égalité. Si l'impôt progressif est la première hypothèse qui vient à l'esprit de beaucoup, il semble que des changements politiques et économiques plus profonds soient nécessaires pour assurer l'égalité sur le long terme. Nous nous intéresserons ici aux coopératives de travailleurs – une forme d'organisation de l'entreprise beaucoup plus égalitaire, et étonnamment plus compétitive, que les grandes entreprises capitalistes typiques. Une caractéristique fondamentale des coopératives – qu'il s'agisse des coopératives de travailleurs, de consommateurs ou communautaires – est qu'elles fonctionnent démocratiquement, c'est-à-dire suivant le principe « une personne, un vote » [ONU, 2012]. Par opposition, les grandes entreprises typiques (que nous appellerons désormais « grandes entreprises » pour faire court) subordonnent non seulement les travailleurs aux dirigeants et aux actionnaires [GLASBEEK, 2002], mais placent aussi le contrôle ultime entre les mains des actionnaires sur une base ploutocratique – un dollar, un vote. Pour faire basculer l'économie des grandes entreprises vers les coopératives, il faudra modifier les lois et les politiques à tous les niveaux de gouvernement – local, régional, national et international [SCHWEICKART, 2011].

Controverse récente et recherche future

Comme mentionné ci-dessus, Mikkelson *et alii* [2007] ont montré le lien entre égalité et

biodiversité à la fois entre les pays et entre les États américains. Mais les données à l'échelon d'un pays, en particulier – à la fois sur l'égalité économique et la diversité biologique – ont tendance à être incomplètes et incohérentes. Mikkelson *et alii*, ainsi que Holland *et alii* [2009] et Pandit et Laband [2009], se sont tous appuyés sur les meilleures données disponibles à l'époque, produites par le Pitt Inequality Project (PIP) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Cependant, ils ont utilisé des versions très différentes des données du PIP.

Le PIP a corrigé plusieurs types d'incohérences entre les évaluations de l'inégalité des revenus dans différents pays [BABONES et ALVAREZ-RIVADULLA, 2007]. Après avoir effectué ces corrections, le PIP a rendu disponible trois différents ensembles de données. Mikkelson *et alii* ont utilisé l'un d'entre eux, la base de données normalisée sur la répartition des revenus (Standardized Income Distribution Database), version 1.0 (SIDD-1, voir référence n° 17 dans Mikkelson *et alii*). Le SIDD-1 comprenait les valeurs corrigées uniquement pour les combinaisons pays-année pour lesquelles les inégalités avaient effectivement été mesurées. Holland *et alii* ont également indiqué qu'ils utilisaient uniquement les combinaisons pays-années mesurées [p. 4], mais sans préciser s'ils avaient travaillé à partir des données originales SIDD-1 ou de leur révision, le SIDD-2. Pandit et Laband, en revanche, ont utilisé le SIDD-3 [PANDIT et LABAND, 2009 : 3222] qui extrapolait et/ou interpolait les chiffres sur l'inégalité de chaque pays afin de proposer des estimations pour chaque année entre 1955 et 2005.

Ces extrapolations et interpolations ont gonflé les données en les multipliant par près de six, le nombre de combinaisons pays-année passant de 1 218 dans SIDD-1 et SIDD-2 à 7 242 dans SIDD-3 (142 pays x 51 ans). Pour certains pays, l'extrapolation a été si extrême que les estimations pour la plupart des années sont tout à fait incroyables. Par exemple, pour la Barbade – l'un des pays inclus dans l'analyse de Pandit et Laband [PANDIT et LABAND, 2009 : 3225] –, les listes SIDD-3 présentent le

même indice d'inégalité de Gini (0,5326) pour les 51 années étudiées. L'indice de Gini varie théoriquement entre 0 – égalité parfaite – et 1, pour le cas où une personne s'approprie l'ensemble des revenus d'un pays. Le fait que la Barbade du SIDD-3 présente la même valeur pour toutes les années indique que la base de données ne contient qu'un seul indice de Gini corrigé pour ce pays, extrapolé depuis 1955 jusque 2005. Cette fausse invariance contraste fortement avec la variation dans le temps révélée par les indices de Gini, mesurés et corrigés, dans les SIDD-1 et SIDD-2. Dans le cas extrême, l'inégalité en Arménie a augmenté de plus de 0,35 après la chute de l'Union soviétique.

Pandit et Laband n'ont pas mentionné l'inclusion d'extrapolations indéfendables telles que celle de la Barbade. Au lieu de cela, ils ont vanté le fait que leur analyse comprenait 87 pays, au lieu de 45 comme celle de Mikkelson *et alii*. En isolant le même ensemble d'autres variables que Mikkelson *et alii*, Pandit et Laband n'ont pas réussi à détecter de relation statistiquement significative entre l'égalité et la biodiversité. Nous supposons, cependant, que cet échec s'explique probablement par le fait que la grande majorité des données issues du SIDD-3 utilisé par Pandit et Laband sont des extrapolations ou des interpolations, plutôt que des valeurs de Gini mesurées puis corrigées.

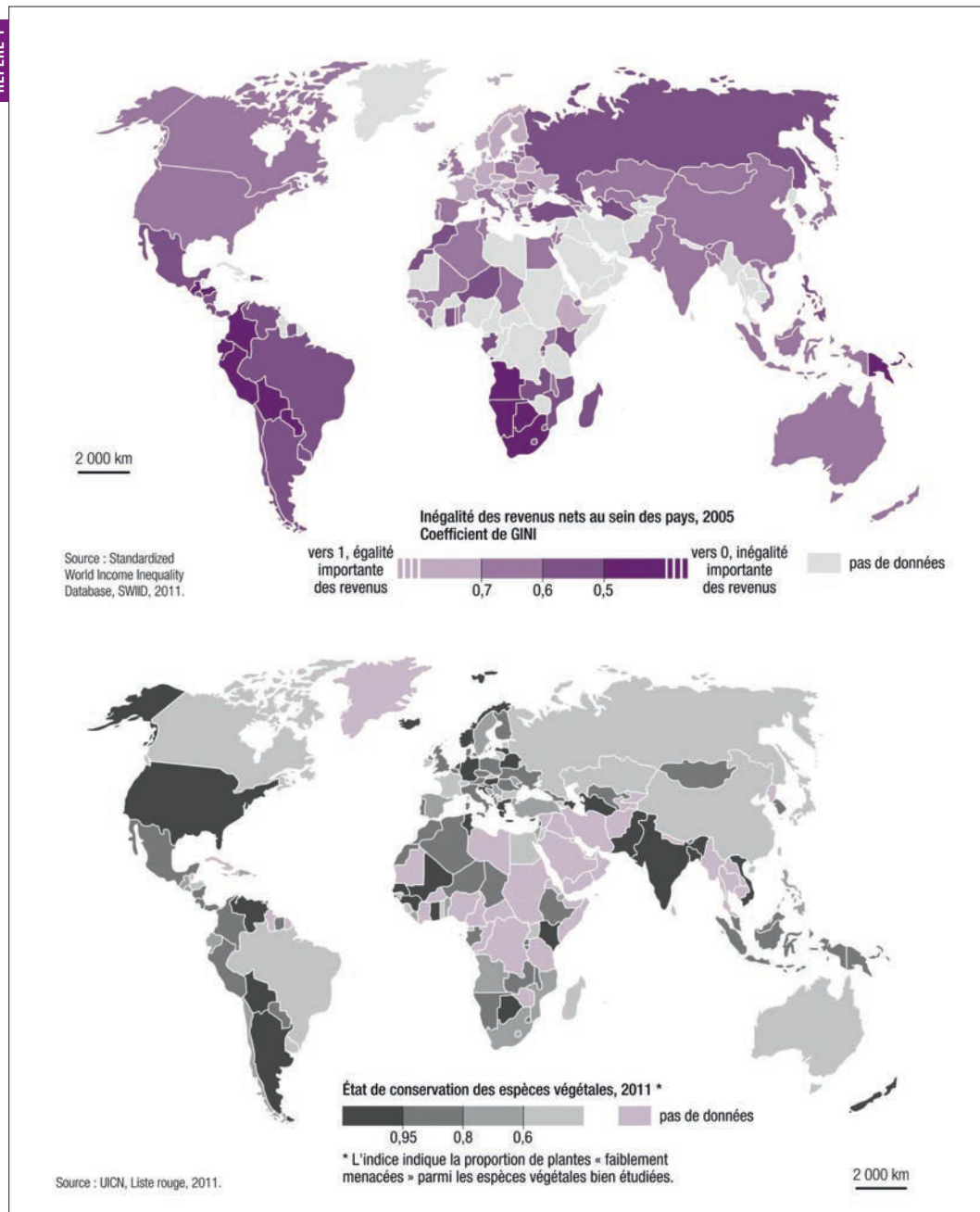
Holland *et alii* confortent cette hypothèse. Leur étude diffère un peu de celle de Mikkelson *et alii*, en raison des autres variables qu'ils ont choisi d'isoler. Pourtant, elle soutient la même conclusion générale : les pays les plus inégalitaires présentent plus d'espèces en voie d'extinction (par exemple, des espèces végétales et de vertébrés qui sont « menacées », selon l'UICN). Mikkelson *et alii* et Holland *et alii* ont tous les deux isolé le nombre total de plantes et de vertébrés (menacés et non menacés), la taille de la population humaine, et le produit intérieur brut (PIB) par habitant corrigé en fonction du différentiel de pouvoir d'achat d'un dollar dans les différents pays (parité de pouvoir d'achat, ou PPA).

Cependant, contrairement à Holland *et alii*, Mikkelson *et alii* ont également pris en compte la géographie en incluant une variable indicatrice pour chaque continent. Par exemple, si un pays se trouve en Asie, ils ont attribué la valeur 1 à la variable indicatrice « Asie » ; sinon, la valeur 0 a été attribuée à cette variable. Ils ont également isolé un aspect de l'histoire politique, par le biais d'une autre variable indicatrice précisant si le pays était un ancien pays communiste ou non. Contrairement à Mikkelson *et alii*, Holland *et alii* ont isolé une mesure de la gouvernance environnementale, la proportion d'espèces de vertébrés endémiques (c'est-à-dire limitées à un seul pays) et la catégorie de développement de chaque pays, selon les critères des Nations unies. En dépit de l'utilisation de cet ensemble distinct de variables de contrôle, Holland *et alii* ont confirmé les résultats de Mikkelson *et alii* montrant un lien positif statistiquement significatif entre l'inégalité économique et la perte de biodiversité.

Les futures études réalisées au niveau national sur le lien entre l'égalité et la diversité biologique pourront bénéficier du meilleur des deux mondes : des échantillons plus grands que ceux de Mikkelson *et alii* ou Holland *et alii*, mais des données sur l'inégalité plus fiables que celles du SIDD-3 utilisé par Pandit et Laband. En effet, si le PIP a supprimé toutes les versions du SIDD disponibles sur Internet, Solt a rendu disponible un nouvel ensemble de données améliorées sur les inégalités (la base de données mondiale normalisée sur les inégalités de revenus, ou SWIID). Bien que la base SWIID comprenne certaines valeurs interpolées, elle ne comporte pas d'extrapolations grossières comme celles de la Barbade mentionnée plus haut [SOLT, 2009]. La dernière version de la base SWIID comprend des estimations de Gini pour 4 549 combinaisons pays-année. En plus de meilleures données sur les inégalités, les études à venir sur l'égalité et la biodiversité pourront aussi s'appuyer sur les dernières mises à jour et les améliorations de la Liste rouge de l'UICN.

Inégalités économiques et conservation des plantes par pays

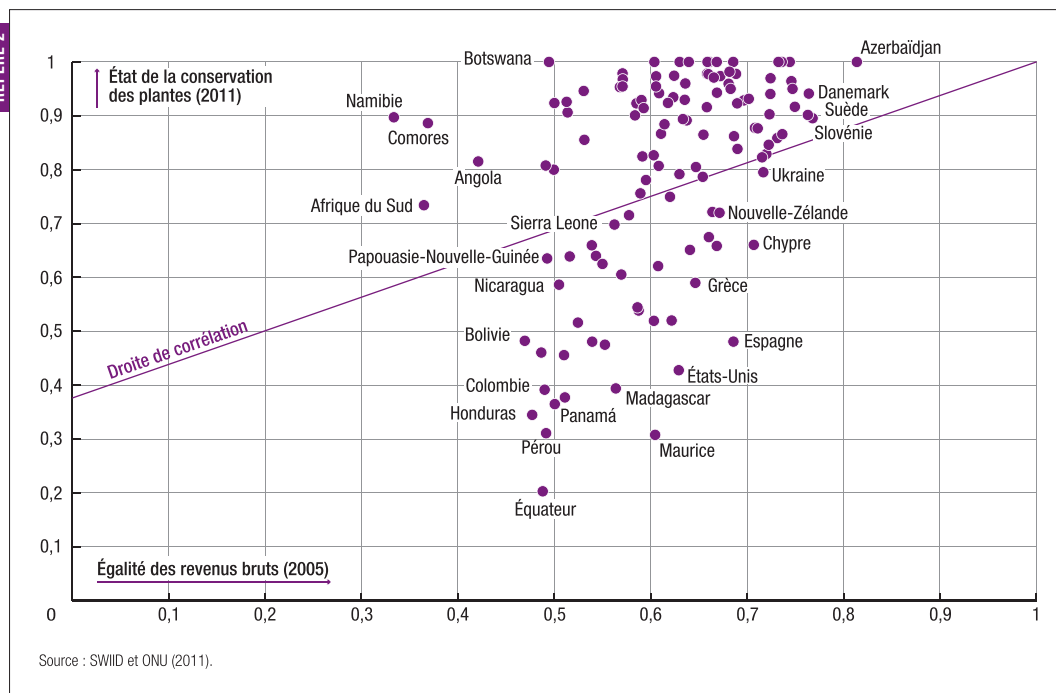
REPÈRE 1



Documenter la relation entre inégalités économiques et conservation des plantes demande un travail important de collecte et de mise en cohérence des données, comme l'initiative SWIID.

L'égalité économique favorise la conservation des plantes

REPERE 2



L'indice d'égalité des revenus bruts se calcule en soustrayant le coefficient de GINI à la valeur 1, représentant une inégalité maximale. L'axe des ordonnées représente le nombre d'espèces végétales à « moindre risque », divisé par le nombre total d'espèces végétales qui ne sont pas dans la catégorie « données insuffisantes » – en d'autres termes, l'axe des ordonnées indique la proportion d'espèces végétales bien étudiées qui ne sont ni « éteintes », ni « menacées ».

Le repère 1 offre un aperçu de ces études. Réalisé à partir des dernières versions (2011) de la base SWIID et de la Liste rouge¹, le repère 1 montre une forte relation positive entre l'égalité économique et l'état de conservation des plantes parmi 122 pays (τ de Kendall = 0,31). Cette relation est statistiquement très significative ($p < 10^6$), et une analyse préliminaire confirme ces résultats après neutralisation des variables parasites potentielles. Dans tous les pays où l'indice d'égalité (moins l'indice d'inégalité de Gini) est supérieur à 0,70, plus de 60 % des espèces végétales étudiées sont considérées comme étant à « moindre risque » d'extinction par l'UICN. En fait, dans la grande majorité des pays les plus égalitaires – 21 sur

23 – plus de 80 % de ces espèces végétales sont relativement sécurisées. Cela suggère que le fait d'atteindre des niveaux élevés d'égalité économique dans un pays donné est suffisant pour protéger la plupart des espèces végétales au sein de ce même pays.

Les mécanismes possibles derrière le lien entre égalité et biodiversité

Bien que Mikkelsen *et alii* [2007] aient apporté la preuve d'un lien causal entre l'inégalité économique et la perte de biodiversité, leur étude ne détaille pas les mécanismes par lesquels l'égalité peut influencer sur la biodiversité. Dans cette section, nous abordons brièvement quelques facteurs qui peuvent, après examen, se révéler importants.

Un premier facteur probablement important est la pression démographique. Dans une

1. Disponible sur : myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.html et www.iucnredlist.org/about/summary-statistics

biologique de manière plus efficace, grâce à la préservation et la restauration de l'habitat, la réduction de la pollution et la réglementation sur la chasse et la cueillette.

Un certain niveau d'égalité semble également nécessaire pour une bonne gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables [OSTROM, 1990]. Les expériences réalisées dans le domaine de la gestion des ressources naturelles dans les pays en développement illustrent particulièrement bien ce point. Que ce soit dans le domaine de la foresterie sociale, la gestion de la faune, les aires protégées, la propriété foncière ou la pêche côtière, les niveaux d'égalité ont une incidence sur l'accès des acteurs ruraux pauvres aux ressources biologiques, ainsi que sur la sécurisation de cet accès dans le temps lorsque les opérateurs des filières mondialisées exploitent ces ressources toujours plus et de manière plus intensive.

Sans un niveau suffisant d'égalité, les acteurs les plus défavorisés n'ont souvent pas les moyens juridiques nécessaires pour garantir à long terme un accès exclusif aux ressources biologiques indispensables à leur bien-être, à cause de problèmes d'accès à la terre, de statut même des ressources, de faible attention portée au droit coutumier par rapport au droit écrit, des avantages informels accordés aux entreprises les plus puissantes ou de la collusion entre les principaux acteurs économiques et les responsables politiques. Par exemple, le développement de l'agriculture (soja, élevage extensif de bétail) en Amazonie, les grandes plantations en Indonésie, ou l'expansion des terres agricoles dans la savane africaine se traduisent tous par une transformation de paysages ruraux naturels, composés de zones d'agriculture familiale à faibles externalités et aux infrastructures naturelles considérables, en systèmes agricoles de grandes exploitations aux fortes externalités et à l'infrastructure naturelle limitée. Ces situations ont un impact négatif sur la biodiversité.

Les inégalités socio-économiques réduisent ainsi la biodiversité en « écrasant » les petits acteurs du monde rural à cause de leur faiblesse relative (moins formalisés, droits

mal respectés, statut social inférieur, stigmatisation culturelle, capacités de négociation limitées) et d'une coalition efficace entre les agriculteurs, industries et politiciens dominants (contrats léonins d'exploitation des ressources, baux fonciers à grande échelle, reconnaissance des risques et des garanties favorisant les principaux acteurs nationaux et internationaux, syndicats faibles et représentation limitée des petits agriculteurs, etc.). Pour les acteurs ruraux pauvres, ces inégalités se traduisent par une insécurité foncière, une imprévisibilité et un manque de transparence en ce qui concerne l'accès aux ressources. Elles diminuent leur capacité d'auto-organisation, encouragent la course individualiste pour l'appropriation des ressources et limitent les avantages et les possibilités d'amélioration de la durabilité des systèmes de production.

Intégrer l'égalité économique dans les pratiques de conservation de l'environnement

Les défenseurs de l'environnement ont tendance à privilégier l'atténuation des causes immédiates de perte de biodiversité, en particulier la destruction des habitats pour l'agriculture et l'aquaculture [SALAFSKY *et alii*, 2008]. Le lien entre égalité et biodiversité évoqué dans ce document appelle à porter une plus grande attention aux causes socio-économiques plus profondes – et, finalement, aux causes culturelles. [Voir WHITE, 1967, pour un début d'explication culturelle, désormais classique, de la destruction de l'environnement.]

Comme indiqué précédemment, il est possible que le ralentissement de la croissance de la population humaine soit un facteur important du mécanisme d'atténuation de la disparition d'espèces par l'égalité. Il peut également servir de pont entre l'économie politique et les processus plus familiers des spécialistes de la conservation. D'autres voies par lesquelles l'égalité favorise la biodiversité revêtent une importance particulière dans le contexte actuel de domination des concepts et instruments basés sur la valeur économique de la biodiversité – en particulier, les évaluations économiques des services

environnementaux et les paiements pour services environnementaux – qui ont tendance à reléguer au second plan les approches fondées sur les droits et les statuts.

Une des premières leçons à tirer est qu'il est important que les approches basées sur la valeur économique de la biodiversité s'accompagnent systématiquement d'un renforcement du pouvoir politique des producteurs ruraux et des utilisateurs directs des écosystèmes, par l'amélioration des droits d'accès aux ressources, de la représentation et leurs capacités de négociation et de contrôle des ressources locales. À défaut, les dynamiques inégales entraînent une plus grande insécurité pour de nombreux acteurs locaux, un développement rapide de systèmes de production à forte rentabilité et externalités, ainsi qu'une augmentation des impacts environnementaux et sociaux.

Une deuxième leçon est liée à l'inégalité fondamentale entre les riches, qui vivent souvent en milieu urbain, et les pauvres en milieu rural : à la différence de ces derniers, les premiers jouissent du privilège de pouvoir acheter indépendamment de l'état des ressources locales, grâce aux chaînes de produits se déplaçant dans le monde entier à mesure que les écosystèmes s'épuisent, ainsi qu'aux possibilités offertes par la faiblesse de droits et réglementations en vigueur. Réduire cette inégalité d'accès et la perte de biodiversité associée implique de combiner différentes échelles d'action : par exemple, en organisant des systèmes durables de production locale pour des fournisseurs certifiés mondialisés ; en limitant la délocalisation de l'approvisionnement des villes et en reliant mieux celles-ci à leurs zones rurales périphériques.

La troisième leçon est que la production capitaliste et l'exploitation à grande échelle doivent répondre à des mouvements d'opposition et de dénonciation croissantes, ainsi qu'à l'exigence de consolidation des droits environnementaux. Priorité doit donc être donnée à de meilleures garanties réglementaires, à la transparence, et à l'aide à la société civile plutôt qu'au financement de plantations à grande échelle (palmiers à huile, hévéa, etc.).

Comment atteindre l'égalité

Dès lors, comment les sociétés doivent-elle améliorer l'égalité économique ? En se bornant aux conséquences sur le bien-être, il semble que la manière importe peu. Wilkinson et Pickett [2009] ont pris l'exemple de la Suède et du Japon, ainsi que du Vermont et du New Hampshire, pour illustrer ce point. La Suède et le Japon font partie des pays les plus égalitaires au monde, en termes de revenu net (revenu brut, moins les impôts, plus les transferts gouvernementaux). De même, le Vermont et le New Hampshire sont parmi les États les plus égalitaires des États-Unis. La Suède, le Japon, le Vermont et le New Hampshire présentent tous une espérance de vie élevée, des niveaux élevés de confiance entre les citoyens, etc. Pourtant, alors que la Suède et le Vermont ont atteint leurs niveaux élevés d'égalité par l'impôt progressif et les transferts gouvernementaux, le Japon et le New Hampshire y sont parvenus par le biais de revenus bruts plus égaux.

Le repère 1 suggère que la voie empruntée pour atteindre des niveaux élevés d'égalité des revenus nets n'a pas non plus d'importance pour la préservation de la biodiversité. L'ensemble des pays les plus égalitaires du repère 1 présente aussi un assez bon état de conservation des plantes. Néanmoins, Wilkinson et Pickett [2009] affirment que la mise en place de politiques fiscales et d'avantages sociaux ne constitue pas la voie la plus sûre et permanente vers l'égalité. Les gouvernements peuvent rapidement revenir sur les politiques fiscales progressives, et le font souvent. En revanche, si l'économie faisait l'objet d'un véritable bouleversement en passant de la domination des grandes entreprises – une forme d'organisation commerciale intrinsèquement inégalitaire – à celle des coopératives, cela changerait fondamentalement la nature du travail et de l'investissement [MIKKELSON, 2011]. Un tel changement aurait donc plus d'endurance que les politiques régissant l'imposition et les avantages sociaux des individus.

L'existence des entreprises capitalistes – que nous appelons « grandes entreprises » – dépend des inégalités ; ces entreprises

creusent les inégalités existantes. Elles supposent une distinction entre deux sortes d'individus – ceux qui disposent d'assez d'argent pour survivre, et peuvent donc investir dans l'entreprise (les actionnaires) ; et ceux qui doivent vendre leur travail pour survivre (les travailleurs). Les grandes entreprises creusent cette inégalité initiale, car elles mettent les actionnaires, et non les travailleurs, aux commandes. Ce sont les actionnaires, plutôt que les travailleurs, qui exercent l'ultime contrôle de l'entreprise. Et ce sont les actionnaires, plutôt que les travailleurs, qui encaissent les bénéfices qui, à la différence des salaires, ne sont pas plafonnés. Bien sûr, certaines grandes entreprises mettent la clé sous la porte, faisant perdre une partie de leur argent à leurs actionnaires et leur emploi aux travailleurs. Mais, en moyenne, les grandes entreprises font gagner plus d'argent à leurs actionnaires qu'elles ne leur en font perdre. Si ce n'était pas le cas, seuls ceux qui ont le goût du risque investiraient, et le marché boursier s'effondrerait pour de bon [SCHWEICKART, 2011].

À l'opposé, les coopératives de travailleurs favorisent l'égalité économique, au moins de deux façons. Tout d'abord, les profits sont dirigés vers les travailleurs relativement pauvres, plutôt que vers les actionnaires relativement riches. Deuxièmement, les coopératives fonctionnent de façon démocratique : les travailleurs exercent l'ultime contrôle sur l'entreprise, et chacun dispose d'un droit de vote égal. Lorsque les travailleurs décident des salaires, ils choisissent de payer davantage les dirigeants que les autres, parce qu'ils ont tout intérêt à attirer et à garder les « talents » gestionnaires pour que l'entreprise réussisse, et que ses travailleurs conservent ainsi leur emploi. Mais les travailleurs ne choisissent pas de payer les cadres des centaines de fois plus que les autres employés de la même entreprise. Par exemple, en 2010, le cadre le mieux payé de la fédération des coopératives de travailleurs espagnols de Mondragon a gagné seulement huit fois le salaire le plus bas de Mondragon [RAMESH, 2011]. En revanche, au début du

xxi^e siècle, le rapport entre les salaires les plus élevés et les salaires moyens dans les grandes entreprises capitalistes avait atteint près de 20 en Espagne, et plus de 500 aux États-Unis [BRUCE *et alii*, 2005].

Malgré les avantages des coopératives en termes d'égalité, la majorité des entreprises sont du type des grandes sociétés, et la plupart des gens y travaillent. Nombreux sont ceux qui ont supposé que la relative rareté des entreprises contrôlées par les travailleurs devait s'expliquer par certains handicaps concurrentiels. Toutefois, les données empiriques montrent clairement que les coopératives sont plus compétitives que les entreprises par ailleurs comparables [Dow, 2003]. Pour utiliser une analogie biologique, les coopératives ont un « taux de mortalité » plus faible que les grandes entreprises. Cependant, les coopératives ont aussi un « taux de natalité » beaucoup plus faible, principalement en raison de l'insuffisance des investissements. La seule solution à ce problème très ancien semble être l'investissement public. En d'autres termes, pour que les coopératives prennent le contrôle de l'économie, il faut que les gouvernements deviennent les principales sources de capitaux pour les nouvelles entreprises à la place des marchés boursiers [SCHWEICKART, 2011].

Pour certains, cela ferait resurgir le spectre de la planification centrale, toujours redoutée deux décennies après l'effondrement de l'Union soviétique. Cependant, que les gouvernements fournissent des fonds d'investissement initiaux est une chose, qu'ils contrôlent indûment les entreprises qu'ils financent en est une autre. Le principe d'une coopérative est que ses membres (ainsi que le marché pour ses produits ou services) contrôlent son comportement. Une autre façon de garantir la décentralisation serait de donner le pouvoir initial des décisions d'investissement à des banques locales publiques, dont les fonctionnaires seraient démocratiquement responsables devant les citoyens de chaque municipalité, et non pas uniquement devant le gouvernement central [SCHWEICKART, 2011].

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons passé en revue les travaux publiés à ce jour sur le lien entre les inégalités et la perte de biodiversité, discuté des mécanismes possibles par lesquels la biodiversité pouvait bénéficier de l'égalité économique, suggéré des façons d'intégrer les questions d'égalité dans l'agenda de la conservation, et discuté de la piste prometteuse du contrôle des entreprises par les travailleurs pour atteindre l'égalité.

Nous concluons en soulignant qu'il semble que le lien entre l'égalité et la biodiversité soit important. Ce lien mérite une étude plus approfondie et une action à différents niveaux, allant du local au mondial. En particulier, les activistes sociaux et environnementaux devraient tenir compte de la connexion entre égalité et biodiversité, et travailler ensemble pour transformer les économies afin de

permettre une distribution plus équitable des ressources au sein de l'espèce humaine, et entre l'humanité et la myriade d'autres espèces qui ont le droit de vivre et de s'épanouir sur la planète Terre.

En outre, l'aide publique au développement devrait veiller à améliorer l'égalité dans les projets de conservation qu'elle soutient, et inviter les pays bénéficiaires à faire de même. Pour les bailleurs de fonds de plus en plus préoccupés par la démonstration de l'efficacité de leur action et la définition d'objectifs clairs, l'amélioration de l'égalité présente également l'avantage d'être mesurable à long terme (par exemple, en utilisant des indicateurs tels que l'indice de Gini). Par conséquent, il est impératif d'introduire au moins une cible concernant l'égalité dans les objectifs de développement post-2015 et/ou dans les futurs objectifs de développement durable. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BABONES S.J. et ALVAREZ-RIVADULLA M.J., 2007, "Standardized income inequality data for use in cross-national research", *Sociological Inquiry*, 77: 3-22.
- BALAND J.M., BARDHAN P. et BOWLES S., 2007, *Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability*, Princeton, NY, Princeton University Press.
- BILLÉ R., LAPEYRE R. et PIRARD R., 2012, "Biodiversity conservation and poverty alleviation: a way out of the deadlock?", *S.A.P.I.E.N.S.*, 5(1): 1-15.
- BOYCE J.K., 1994, "Inequality as a cause of environmental degradation", *Ecological Economics*, 11: 169-178.
- BRUCE A., BUCK T. et MAIN B.G.M., 2005, "Top executive remuneration: a view from Europe", *Journal of Management Studies*, 42: 1493-1506.
- COBURN D., 2004, "Beyond the income inequality hypothesis: class, neo-liberalism, and health inequalities", *Social Science & Medicine*, 58: 41-56.
- DOW G.K., 2003, *Governing the Firm: Workers' Control in Theory and Practice*, New York, Cambridge University Press.
- ENGLERMAN R., 2008, *More: Population, Nature, and What Women Want*, Washington DC, Island.
- ERGA S. et YORK R., 2012, "Women's status and carbon dioxide emissions: a quantitative cross-national analysis", *Social Science Research*, 41: 965-976.
- GLASBECK H., 2002, *Wealth by Stealth: Corporate Crime, Corporate Law, and the Perversion of Democracy*, Toronto, Between the Lines.
- HOLLAND T.G., PETERSON G.D. et GONZALEZ A., 2009, "A cross-national analysis of how economic inequality predicts biodiversity loss", *Conservation Biology*, 23: 1304-1313.
- INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE (IUCN), 2004, *2004 IUCN Red List of Threatened Species. A Global Species Assessment*. Disponible sur : [data.iucn.org/dbtw-wpd/html/Red List 2004/completed/Executive Summary.html](http://data.iucn.org/dbtw-wpd/html/Red%20List%202004/completed/Executive%20Summary.html)
- MIKKELSON G.M., 2011, "Equality: economic and ecological", *Canadian Dimension*, 45(2): 35-38.
- MIKKELSON G.M., à paraître, *Growth Is the Problem; Equality Is the Solution*.
- MIKKELSON G.M., GONZALEZ A. et PETERSON G.D., 2007, "Economic inequality predicts biodiversity loss", *Public Library of Science (PLoS), ONE* 2.e444.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2011, *World Population Prospects: The 2010 Revision*. Disponible sur : http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.html
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2012, *International Year of Cooperatives 2012*. Disponible sur : <http://social.un.org/coopsyear/index.html>
- OLSON M., 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- PANDIT R. et LABAND D.N., 2009, "Economic well-being, the distribution of income and species imperilment", *Biodiversity and Conservation*, 18: 3219-3233.
- RAMESH R., 30 mars 2011, "Basque country's thriving big society", *The Guardian*.
- ROE D. (ed), 2010, *Linking Biodiversity Conservation and Poverty Alleviation: A State of Knowledge Review*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, CBD Technical Series Number 55.
- ROE D. et WALPOLE M., 2011, *Linking Biodiversity Conservation and Poverty Reduction: Why and Where?*, document de travail IIED UNEP-WCMC.
- SALAFSKY N., SALZER D., STATTERSFIELD A.J., HILTON-TAYLOR C., NEUGARTEN R., BUTCHART S.H. M., COLLEN B., COX N., MASTER L.L., O'CONNOR S. et WILKIE D., 2008, "A standard lexicon for biodiversity conservation: Unified classifications of threats and actions", *Conservation Biology*, 22: 897-911.
- SCHWEICKART D., 2011, *After Capitalism*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield.
- SOLT F., 2008, "Economic inequality and democratic political engagement", *American Journal of Political Science*, 52: 48-60.
- SOLT F., 2010, "Does economic inequality depress electoral participation? Testing the Schattschneider hypothesis", *Political Behavior*, 32: 285-301.
- SOLT, F., 2009, "Standardizing the World Income Inequality Database", *Social Science Quarterly*, 90: 231-242.
- STIGLITZ J., 2012, *The Price of Inequalities: How Today's Divided Society Endangers our Future*, W. W. Norton & Company.
- SUKHDEV P. (ed), 2010, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*. Disponible sur : www.teebweb.org
- WHITE L. Jr., 1967, "The historical roots of our ecologic crisis", *Science*, 155: 1203-1207.
- WILKINSON R.G. et PICKETT K.E., 2010, *L'égalité, c'est la santé*, Paris, Demopolis.

Conserver la biodiversité et réduire les inégalités : la gestion communautaire des ressources naturelles en Namibie

Renaud LAPEYRE, Institut du développement durable et des relations internationales, France
Constance CORBIER-BARTHAUX, Agence française de développement, France

Les liens ambigus entre l'état de la biodiversité, sa conservation, et la lutte contre la pauvreté ont souvent été discutés [BILLÉ *et alii*, 2012]. Il n'existe pourtant pas à ce jour de relations causales claires, mais certaines évidences de terrain viennent appuyer la thèse d'une synergie possible entre politiques de conservation de la biodiversité, et lutte contre la pauvreté et les inégalités.

S'inscrivant dans la promotion continue d'approches participatives de gestion de la biodiversité en Afrique australe et de l'Est depuis les années 1990 (CAMPFIRE au Zimbabwe, ADMADE en Zambie, NRM au Botswana, *group ranches* et *conservancies* au Kenya, etc.), le programme namibien de gestion communautaire des ressources naturelles (ou CBNRM Programme – Community Based Natural Resources Management) nous en donne un exemple intéressant.

Indépendante depuis 1990 seulement, la Namibie, avec environ 2 millions d'habitants, subit encore aujourd'hui les conséquences de l'héritage de l'occupation sud-africaine, qui a imposé dans le pays la quasi-totalité de ses lois d'apartheid (interdiction de la propriété privée pour les populations noires, ségrégation résidentielle, création de « bantoustans », etc.). Malgré un revenu par habitant de 4 700 dollars qui place le pays au rang supérieur des pays à revenu moyen, la pauvreté rurale y reste importante (27 % en 2010, contre 9 % en milieu urbain et 19,5 % au niveau national) et les inégalités parmi les plus fortes du monde avec un coefficient de Gini de 0,6 en 2010 (la moyenne mondiale étant de 0,39 en 2007).

Dans ce contexte, se basant sur une faune et une flore riches, variées et endémiques, le nouveau gouvernement démocratique tente depuis maintenant 20 ans de promouvoir un développement durable qui réduirait la pauvreté et les inégalités.

Délégation de droits d'usage sur la faune et la flore : le pilier central du programme namibien communautaire de gestion des ressources naturelles

Durant l'occupation sud-africaine du pays, les lois d'apartheid ont de fait exproprié la quasi-totalité de la population noire de leurs droits de propriété et d'usages sur les terres et les ressources naturelles : alors qu'en 1990 les quelque 4 000 fermiers blancs possédaient en titre privé 44 % des terres namubiennes et pouvaient utiliser la faune présente sur celles-ci, les terres dites « communales » (41 % du territoire), peuplées par la grande majorité de la population noire (plus de 1,5 million), restaient la propriété entière de l'administration sud-africaine¹. Faune et flore ainsi que leur gestion, extraction et utilisation étaient la prérogative de l'administrateur sud-africain. Face à cette situation de manque de droits et de ressources associées, les communautés rurales pauvres ont le plus souvent dû chasser et couper illégalement pour survivre, provoquant une dégradation rapide de la biodiversité, déjà aggravée par la guerre d'indépendance et la sécheresse. De 300 individus en 1970, la population d'éléphants du désert vivant à l'ouest du pays fut par exemple décimée et réduite à 70 individus en 1982 [LONG et JONES, 2004]. Au contraire, sur les terres privées, propriété des fermiers blancs, l'abondance de faune augmenta de 80 % entre 1972 et 1992 [BARNES et JAGER, 1996].

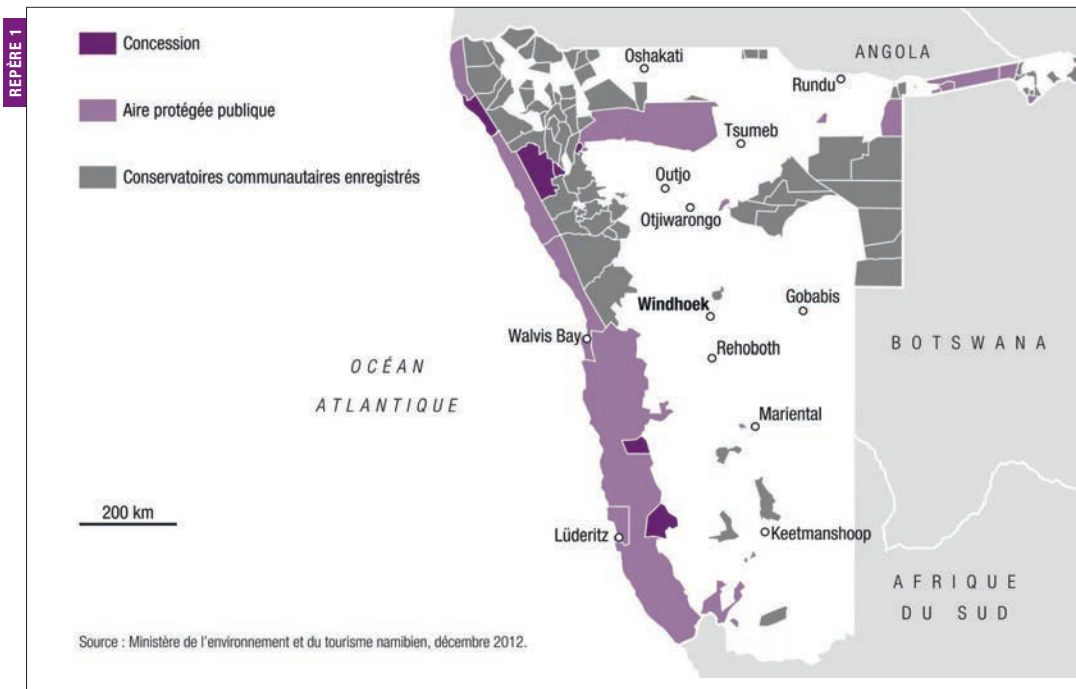
Deux lois sont promulguées afin de remédier à cette situation. Premièrement, en 1996, la loi *Nature Conservation Ordinance Amendment Act* permet aux communautés rurales vivant sur ces terres communales de créer des zones « conservatoires » de gestion communautaire des ressources naturelles (une « *conservancy* »). Une fois

1. Les parcs nationaux représentent les 15 % restants de terre.

créée une zone conservatoire avec l'aval de l'État, la communauté obtient des droits de gestion et d'usage conditionnels de la faune et de la flore présentes sur « son » territoire. Concrètement, elle obtient des quotas de chasse qu'elle peut utiliser à son bon vouloir. Pour être reconnue en « conservatoire », une communauté doit délimiter une aire géographique (frontières par points GPS), s'accorder sur une constitution (définissant les règles de fonctionnement institutionnel) et une liste de membres, élire un comité exécutif dirigeant, écrire et voter un plan de gestion des ressources naturelles dans la zone ainsi qu'un plan de distribution des revenus générés. Deuxièmement, la loi *Communal Land Reform Act* de 2002 délègue des droits d'usage fonciers à ces conservatoires. Ces derniers contrôlent en effet maintenant l'allocation sur leur territoire de baux de terre (*leaseholds*) à des fins commerciales (tourisme essentiellement).

Chaque conservatoire peut ainsi maintenant utiliser ces différents droits obtenus sur la biodiversité de leur territoire afin de générer des bénéfices monétaires et non monétaires pour ses membres. Les activités possibles incluent la chasse sportive, la chasse pour vendre la viande de brousse, la chasse de subsistance, la vente d'animaux sauvages vivants mais aussi le tourisme. Chaque communauté peut librement utiliser ces droits elle-même et gérer ces activités en propre (chasse communautaire, entreprise communautaire de chasse sportive, tourisme communautaire) ; alternativement, elle peut déléguer la gestion de l'activité commerciale à un opérateur privé, par exemple un chasseur professionnel, un boucher ou un tour-opérateur touristique. Dans ce dernier cas, la communauté signe un accord formel de partenariat avec l'entreprise privée et/ou l'État (appelé *joint-venture* ou partenariat public-privé, PPP) et reçoit,

Les conservatoires communautaires, un outil important de la protection de la nature namibienne



Entre les aires protégées publiques, les concessions et les conservatoires communautaires enregistrés, la biodiversité est protégée dans plus du tiers du territoire namibien. 15 % de la population totale et la plus grande partie des ménages ruraux résident dans ces conservatoires et bénéficient ainsi de l'utilisation raisonnée de la biodiversité.

en plus des emplois privés créés, des loyers et *royalties* de la part de l'opérateur privé. Au total, l'intégralité des revenus générés est conservée au niveau local (compte en banque du conservatoire) et gérée par le comité exécutif qui présente chaque année à l'assemblée générale (Annual General Meeting, AGM) les comptes annuels pour approbation ; il n'y a pas de taxe locale ou de l'État sur ces revenus.

Les résultats : biodiversité en hausse et création significative de revenus au niveau local

Depuis 1996 et la promulgation de la loi sur les conservatoires, le nombre de ces derniers n'a cessé de s'accroître en zone rurale. De quatre en 1998, 29 fin 2003, leur nombre est aujourd'hui de 76 (juin 2012). Cela représente 19 % du territoire national et 15 % de la population namibienne totale. Si on y ajoute les parcs nationaux, les terres privées sous statut de gestion de la faune, ainsi que les concessions et forêts communautaires, 37 % du territoire namibien est ainsi placé dans un cadre institutionnel de gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité (repère 1).

Cette croissance exponentielle a été le fruit d'un soutien très important d'associations locales et internationales de conservation (IRDNC, NNF, WWF, NACSO, etc.) ainsi que de bailleurs internationaux (USAID, FEM, FFEM, UE, etc.). Cette politique d'appui aux conservatoires en Namibie privilégie le développement d'initiatives relevant d'une logique économique d'entreprise : promouvoir au sein du conservatoire les partenariats avec le secteur privé ainsi que les démarches d'entrepreneurs individuels, favorisant l'émergence de petites entreprises économiques privées et la diversification d'activités économiques alternatives.

Dans ce contexte, les bénéfices financiers et non monétaires sont significatifs lorsqu'on les compare aux revenus tirés de l'agriculture ou de l'élevage. D'un montant de 150 000 euros en 1998, les bénéfices monétaires et non monétaires annuels cumulés des conservatoires sont estimés à 4 millions d'euros en 2010. Ces derniers incluent très majoritairement les revenus provenant des partenariats entre conservatoires et secteur privé dans le tourisme (1,9 million d'euros, comprenant les loyers, *royalties* et salaires versés) ainsi que dans la chasse sportive (1,1 million d'euros, *idem*), soit les trois quarts au total (repère 2).

Ces revenus et bénéfices en nature générés via l'utilisation de la biodiversité servent pour une part

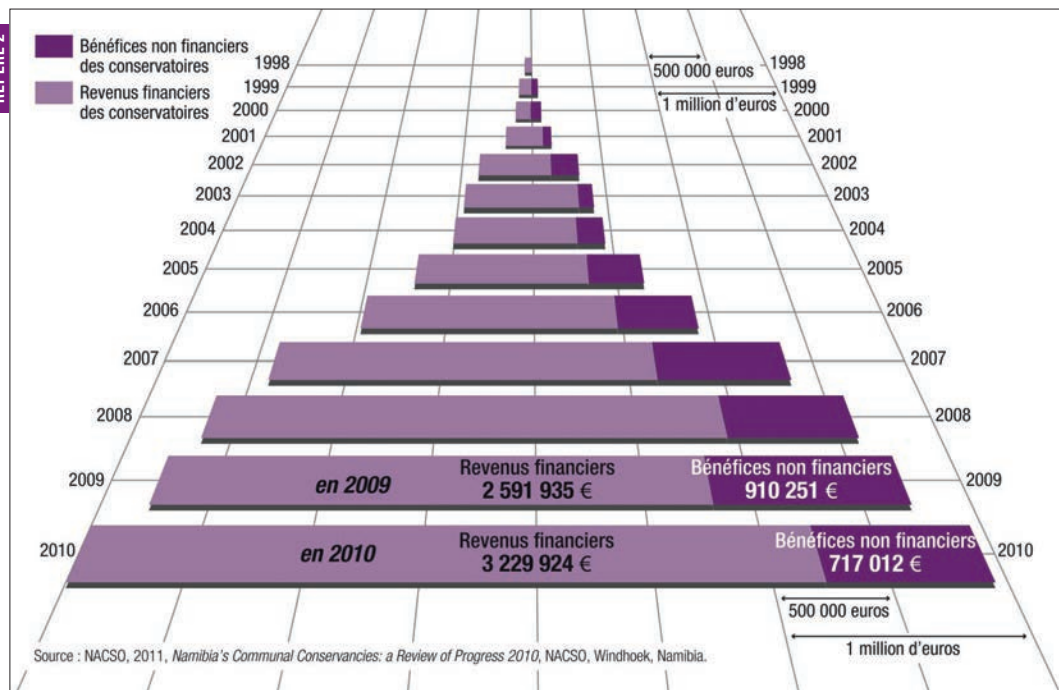
L'action du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) en Namibie

Le Programme namibien de gestion communautaire des ressources naturelles (CBNRM), à travers un projet soutenu par le FFEM, a par exemple permis la réhabilitation de points d'eau et la réintroduction directe d'un total de 4 700 animaux d'espèces remarquables dans 33 conservatoires, un parc national et une concession privée. Au niveau local, le conservatoire de #Khoadi//Hôas, situé dans le nord-ouest du pays bénéficie par exemple grandement de cette nouvelle gestion communautaire de la biodiversité. D'une part, des rhinocéros noirs ainsi que des impalas à face noire ont été réintroduits et sont maintenant gérés localement ; de l'autre, un lodge communautaire y a été financé par l'Union européenne en partenariat avec un opérateur privé (le Grootberg Lodge). Accueillant les touristes attirés par l'opportunité d'observer cette faune rare, le lodge emploie et forme une trentaine d'habitants locaux et verse des *royalties* au conservatoire, qui les réinvestit dans la conservation et les infrastructures publiques. Lapeyre [2011] montre ainsi qu'en 2007, entre les 23 employés et les membres dépendants de leur famille respective, le Grootberg Lodge fournit des moyens de subsistance pour environ 115 personnes dans le conservatoire. L'ascension sociale y est aussi rendue possible : un ancien fermier est par exemple devenu garde-chasse du conservatoire, puis employé au lodge successivement comme agent d'entretien, pisteur de rhinocéros noir, avant de finalement devenir guide touristique (après avoir passé son permis de conduire, financé par l'employeur). C'est donc un très bon exemple de cette synergie possible entre responsabilisation (*empowerment*), conservation de la biodiversité et création de revenus pour les populations locales.

importante à couvrir les coûts de conservation du conservatoire (salaires aux employés des conservatoires – gardes-chasse, personnel administratif –, achat de véhicules tout terrain et de matériel pour la surveillance des activités) et, pour l'autre part, sont distribués sous forme de salaires (aux employés des lodges touristiques en partenariat situés dans les conservatoires ; aux pisteurs et autres aides pour les opérations de chasse sportive, etc.), de logements gratuits pour les salariés des lodges, de viande de brousse répartie

Les revenus croissants des conservatoires

REPERE 2



Les revenus et bénéfices non financiers des conservatoires ont très fortement augmenté depuis 1998, en particulier les revenus financiers provenant des partenariats avec des opérateurs privés de tourisme et de chasse au trophée. Ces derniers sont surtout distribués sous forme de salaires locaux et de royalties versées aux communautés rurales.

gratuitement entre ménages, de bourses d'études attribuées aux étudiants, de dividendes versés à chaque famille membre mais aussi d'infrastructure collective (achat d'une ambulance, construction d'une école ou d'une clinique, etc.)².

Au niveau écologique, le développement des zones conservatoires a permis une très sensible amélioration de l'état des espèces fauniques. Les populations de zèbres des montagnes, de chiens sauvages, de lions du désert, mais aussi d'éléphants du désert et de rhinocéros noirs, espèces le plus souvent rares et endémiques, sont ainsi en nette progression depuis le milieu des années 1990.

2. En 2009, 37 % des revenus et bénéfices tirés de l'utilisation de la biodiversité ont servi à couvrir les coûts de la conservation alors que plus de 40 % des bénéfices étaient distribués de fait sous forme de salaires versés aux employés des lodges touristiques par les opérateurs privés, et environ 15 % concernait la distribution gratuite de viande de brousse aux familles des conservatoires.

Les zones conservatoires : une réduction de la pauvreté et des inégalités au niveau local ?

Nous avons vu précédemment que le programme namibien de gestion communautaire des ressources naturelles génère des revenus pour les ménages ruraux vivant dans les conservatoires ; cependant, ceci permet-il de réduire les inégalités socio-économiques ?

Peu d'études ont tenté de répondre à cette question, dépassant ainsi la simple analyse des flux de revenus financiers versés et de bénéfices non monétaires au niveau local. Parmi celles-ci, Bandyopadhyay *et alii* [2004], se basant sur une enquête auprès de près de 1 200 ménages dans 7 conservatoires (régions du Caprivi et de la Kunene), indiquent des résultats ambigus en termes de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Si, dans l'ensemble, les conservatoires ont un effet positif sur la richesse financière de tous les ménages y résidant, l'impact induit spécifiquement sur les ménages pauvres

semble plus mitigé. D'un côté, du fait des emplois fournis faiblement qualifiés (gardes-chasse par exemple), les ménages les moins « éduqués » (niveau d'étude du chef de famille) dans les conservatoires voient leur niveau de vie (mesuré par les dépenses) augmenter plus vite que les ménages plus « éduqués » (bien que faiblement significatif) ; de même, dans les conservatoires de la région du Caprivi, les ménages les plus pauvres en actifs physiques (biens durables) tendent à voir leur niveau de vie augmenter plus vite que les ménages plus riches. De l'autre côté, dans la région de la Kunene, les ménages pauvres en actifs physiques n'ont pas pu profiter de l'instauration de conservatoires pour comparativement améliorer leurs revenus ; et les ménages pauvres en bétail (chèvres et moutons) n'ont pas non plus vu leur niveau de vie augmenter plus vite que les ménages plus riches en bétail. Au total, comme le confirme encore Bandyopadhyay *et alii* [2010] auprès d'un échantillon en 2006 de 965 ménages dans 8 conservatoires, même si le programme namibien n'avantage pas une captation des revenus par une élite locale (phénomène dit d'« *elite capture* », souvent mentionné comme une limite possible des projets communautaires de gestion de la biodiversité), il n'est pas pour autant clairement pro-pauvre³.

Menant des travaux basés sur l'approche des moyens d'existence durables (Sustainable Livelihoods Approach, SLA), Long [2004a,b] et Lapeyre [2010 ; 2011] illustrent ce même constat : les bénéficiaires tirés des activités dans les conservatoires, en particulier via les salaires versés aux habitants locaux travaillant dans les lodges en partenariat et les revenus perçus des projets communautaires de tourisme (par exemple les associations de guides), permettent aux ménages ruraux, y compris pauvres, d'augmenter leur capital humain (paiement des frais scolaires), leur capital physique (achat de bétail) et leur capital social (contact avec les ONG et bailleurs) et ainsi leur sert de filet de sécurité pour limiter leur vulnérabilité aux aléas économiques et climatiques ; cependant, il semble que ces revenus, en particulier du tourisme et pour les postes que peuvent obtenir les moins éduqués, restent encore faibles et représentent donc plus un tremplin possible vers un emploi stable qu'un réel moyen de réduire la pauvreté rurale. Dans ce contexte, il est aussi

notable que les membres les mieux éduqués dans les conservatoires monopolisent le plus souvent les emplois les mieux qualifiés et payés, notamment dans les lodges, accentuant potentiellement les inégalités au niveau local.

Risques et limites du programme : la capacité encore limitée à réduire les inégalités en milieu rural

Fortement porté par les ONG et les bailleurs internationaux, le Programme namibien de gestion communautaire des ressources naturelles a vu le nombre de zones conservatoires enregistrées officiellement significativement augmenter au cours des années (de 4 en 1998 à 76 en 2012). De fait, le modèle promu dans le cadre du programme met surtout l'accent sur la grande faune symbolique et son habitat (éléphants, rhinocéros, lions, etc.), et sa valorisation via le secteur privé haut de gamme du tourisme et de la chasse, géographiquement et temporellement volatile par nature. Il semble donc plus approprié dans les conservatoires « qui ont du potentiel » en ce sens, concentrés dans les régions de la Kunene et du Caprivi.

Dans ces dernières, les données montrent en fait qu'un petit nombre de conservatoires, qui ont réussi à entrer en partenariat avec un nombre limité d'opérateurs privés touristiques et de chasse au trophée très réputés, ont généré une grande majorité des bénéfices totaux du programme (*royalties* élevées et nombreux employés). Au contraire, de nombreux conservatoires ont peu de potentiel touristique et de faune et génèrent ainsi peu de revenus au niveau local. Empiriquement, Lapeyre [2009] montre que quatre conservatoires situées dans la région de la Kunene, très bien dotés (faune, paysages spectaculaires, monuments inscrits par l'UNESCO au patrimoine mondial de l'humanité) et avec une faible densité de population génèrent des revenus très significatifs (le conservatoire Uibasen Twyfelfontein dans le nord-ouest avec 230 habitants et 286 km² a par exemple généré 120 euros de bénéfices par habitant et 98 euros par km² en 2007). À l'opposé, les conservatoires dans le nord du pays, bien plus peuplés et moins bien dotés (paysages plus agricoles avec moins de faune symbolique) ont peu bénéficié du programme ; les conservatoires de Uukwaludhi, King Nehale ou Uukolonkadhi-Ruacana ont ainsi généré entre 0 and 2 euros par personne en 2007. Expliquant cette disparité, les activités touristiques dans les conservatoires (partenariats avec des opérateurs privés

3. Bandyopadhyay *et alii* [2010] montrent par exemple que la probabilité d'être membre d'un conservatoire, et donc de tirer les bénéfices associés (voir ci-dessus), augmente avec le niveau d'éducation du chef de famille.

ou entreprises communautaires) sont géographiquement très concentrées : en 2007, quatre lodges en partenariat sur 25 généraient la moitié des bénéfices provenant de ce type de tourisme et 9 en généraient près des trois quarts, alors que 7 projets communautaires de tourisme sur 38 concentraient 80 % des bénéfices distribués.

Au total, le programme devra repenser certaines de ses orientations s'il souhaite garantir un développement

équilibré sur l'ensemble du territoire national et éviter un renforcement d'inégalités entre conservatoires ou entre membres d'un même conservatoire. Dans ce cadre, il semble adéquat de mieux articuler et coordonner ces activités d'utilisation de la biodiversité avec les activités « classiques » de développement agricole et rural grâce à une approche « par écosystème » moins sectorisée. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BANDYOPADHYAY S., HUMAVINDU M.N., SHYAMSUNDAR P. et WANG L., 2004, "Do households gain from community based natural resource management? An evaluation of community conservancies in Namibia", *World Bank Policy Research Working Paper*, 3337.
- BANDYOPADHYAY S., GUZMAN J.C. et LENDELVO S., 2010, "Communal conservancies and household welfare in Namibia", *DEA Research Discussion Paper 82*, Department of Environmental Affairs, Ministry of Environment and Tourism, Windhoek, Namibia.
- BARNES J.I. et DE JAGER J.L.V., 1996, "Economic and financial incentives for wildlife use on private land in Namibia and the implications for policy", *South African Journal of Wildlife Research*, 26: 37-46.
- BILLÉ R., LAPEYRE R. et PIRARD R., 2012, "Biodiversity conservation and poverty alleviation: a way out of the deadlock?", *S.A.P.I.E.N.S.*, 5(1): 1-15.
- LAPEYRE R., 2009, *Rural communities, the State and the Market: A New-Institutional Analysis of Tourism Governance and Impacts in Namibian Communal Lands*, thèse de doctorat, université de Saint-Quentin-en-Yvelines.
- LAPEYRE R., 2010, "Community-based tourism as a sustainable solution to maximise impacts locally? The Tsiseb Conservancy case, Namibia", *Development Southern Africa*, 27(5): 757-772.
- LAPEYRE R., 2011, "The Grootberg lodge partnership in Namibia: towards poverty alleviation and empowerment for long-term sustainability?", *Current Issues in Tourism*, 14(3): 221-234.
- LONG S.A., 2004, *Livelihoods and CBNRM in Namibia: The findings of the WILD Project*, Final technical report to the WILD project, Ministry of Environment and Tourism, Windhoek, Namibia.
- LONG S.A. et JONES B.T.B., 2004, "Contextualising CBNRM in Namibia", in: LONG S.A. (ed.), *Livelihoods and CBNRM in Namibia. The Findings of the WILD Project*, Final technical report to the WILD project, Ministry of Environment and Tourism, Windhoek, Namibia: 25-40.

Chapitre 6

Inégalités de revenus, inégalités en santé et progrès social

Sridhar VENKATAPURAM, université de Cambridge, Grande-Bretagne

Très populaires, les thèses développées dans le livre de Richard Wilkinson et de Kate Pickett, *L'égalité, c'est la santé*, sont illégitimement interprétées. Les auteurs ne prétendent pas que les inégalités de revenus et de richesse sont directement et entièrement à l'origine des sociétés défailtantes en matière de santé. Ils, ne préconisent pas une « égalisation par le bas » des revenus pour atteindre l'égalité absolue. L'amélioration des conditions de vie dépend *in fine* de la qualité des programmes financés par les politiques de redistribution et le prélèvement des impôts.

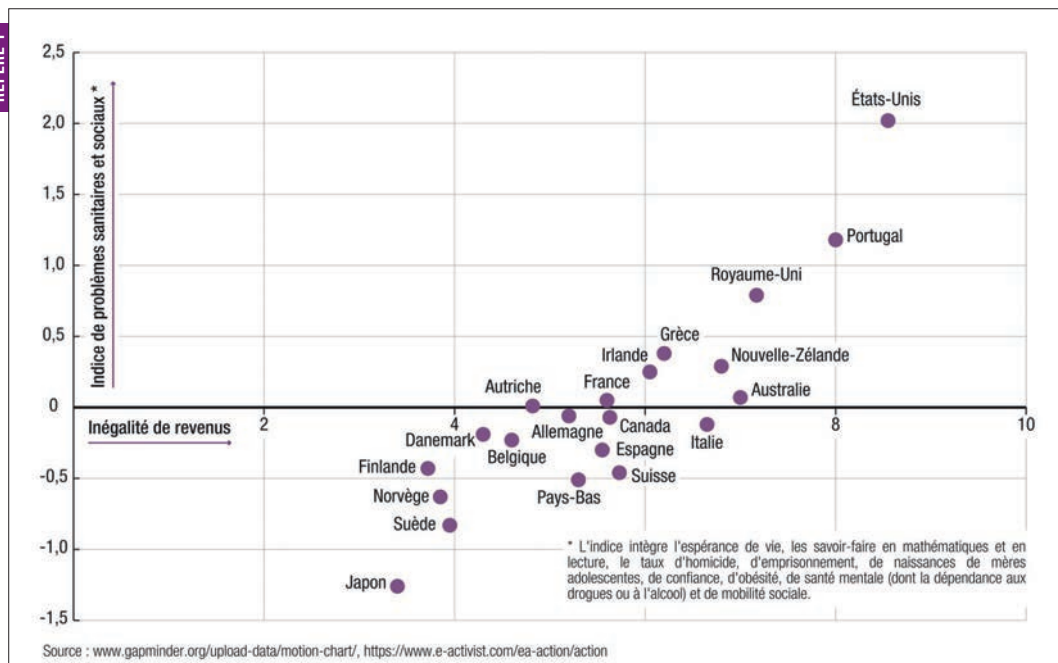
Depuis longtemps, différentes formes d'inégalités ont été identifiées, qu'il s'agisse d'inégalités entre pays (Nord/Sud) ou au sein même de pays à revenus faibles et moyens. Toutefois, depuis la crise économique mondiale de 2008, l'inégalité est redevenue une préoccupation publique et politique majeure dans les pays riches. Cette crise a mis en lumière l'ampleur inédite des revenus personnels des banquiers, dirigeants d'entreprise, et du pourcent de la population aux revenus les plus élevés, aux États-Unis et au Royaume-Uni notamment. Une forte sensibilisation sur les niveaux absolus et relatifs de richesse a provoqué de nombreux débats sur la responsabilité de la quête de fortune personnelle à l'échelle de millions et de milliards dans le quasi-effondrement du système financier mondial. Les mouvements sociaux qui en ont découlé, comme le mouvement « Occupy », de nombreuses campagnes

électorales post-2008 ou les protestations anti-austérité, ont mis l'accent sur les inégalités – en termes de richesse, de perspectives d'emploi pour les jeunes, de coûts de l'éducation, de sécurité sociale, ou encore de protection des personnes âgées. On peut également considérer que les inégalités sont à l'origine des révolutions politiques dans l'ensemble du Moyen-Orient, le Printemps arabe ayant été déclenché par l'immolation par le feu d'un marchand de fruits tunisien, frustré par les inégalités ne lui permettant pas de vivre décemment.

La crise économique planétaire et d'autres événements dans le monde ont créé un environnement particulièrement réceptif à la publication en 2009 du livre de Richard Wilkinson et Kate Pickett, intitulé en français *L'égalité, c'est la santé* (ci-après abrégé « *EES* »). Le livre a été incroyablement populaire dans de nombreux pays, car il vise à

Une société équitable est moins malade

REPÈRE 1



Les travaux de Wilkinson and Pickett montrent que le degré d'inégalité d'une société est fortement corrélé au niveau de problèmes sociaux que cette société rencontre. Les sociétés les plus égalitaires (Japon, Suède, Finlande, Danemark) sont aussi celles qui souffrent du degré le plus bas de problèmes variés, allant de l'obésité au taux d'incarcération en passant par le nombre d'adolescentes devenant mère ou un faible niveau en mathématiques.

apporter des preuves scientifiques du danger que représente l'inégalité pour les sociétés, ainsi que des moyens pour les résoudre. Le plus attrayant dans l'ouvrage est peut-être qu'il y est clairement suggéré que l'inégalité des revenus et de la richesse est mauvaise pour les sociétés et, par conséquent, que la redistribution des revenus et des richesses est, ou sera, bénéfique pour les sociétés. Les auteurs sont intervenus dans le monde entier auprès d'un large public, et ont été entendus par des décideurs politiques souvent inaccessibles et influents. L'intérêt majeur suscité par leur livre résulte en partie du fait que, dans un contexte de grande incertitude et de débat sur la définition des bons systèmes sociaux et économiques, il semble proposer des arguments théoriques et scientifiques plus cohérents, factuels et légitimes que les slogans des manifestants ou les avis d'experts médiatiques.

Une lecture attentive du livre, cependant, ainsi que l'étude des publications scientifiques sur lesquelles il se base, montre qu'aucun des deux messages forts retenus n'est exact. Les auteurs ne prétendent pas que les inégalités de revenus et de richesse sont directement et entièrement à l'origine de sociétés défaillantes et abaissent les niveaux de vie. Pas plus qu'ils ne préconisent une simple redistribution systématique des revenus et des richesses, ou une « égalisation vers le bas » des revenus pour atteindre l'égalité absolue. Or si ces deux messages forts ne sont pas le reflet exact de l'ouvrage, alors que soutiennent les auteurs ?

L'inégalité des revenus et la santé

La thèse centrale du livre est que dans les pays situés au-dessus du seuil de revenu national brut (RNB) de 25 000 dollars par personne, il existe une corrélation positive entre l'inégalité des revenus et un grand nombre de problèmes

sociaux. Autrement dit, au-dessus du seuil de RNB de 25 000 dollars par habitant, plus l'inégalité des revenus est grande dans un pays, plus les problèmes sociaux seront nombreux, notamment la mauvaise santé, les grossesses à l'adolescence, les homicides, les taux d'incarcération ou encore les mauvais résultats scolaires [WILKINSON et PICKETT, 2009 : 19]. Cette thèse remet en question un ensemble d'idées dominantes sur les causes des « maux sociaux » dans de nombreux domaines, et plus particulièrement l'idée que la pauvreté matérielle en est la raison principale. Wilkinson et Pickett montrent que les niveaux moyens de revenus entre les pays, et entre les régions et États au sein d'un même pays, ne sont pas statistiquement corrélés à l'ampleur des problèmes sociaux. Ils interprètent ce résultat ainsi : dans les pays riches (c'est-à-dire au RNB de plus de 25 000 dollars par habitant), il n'y a plus de lien entre les conditions matérielles absolues et la qualité de vie. En revanche, au-dessus de ce seuil, le niveau d'inégalité des revenus présente une corrélation statistique positive avec l'importance des problèmes sociaux.

L'identification de cette relation en a mené plus d'un à conclure que l'inégalité des revenus provoquait directement de nombreux problèmes sociaux et, par conséquent, que la réduction de ces inégalités, avant tout par la redistribution des revenus, permettait d'y remédier. Une telle conclusion peut s'expliquer par le fait que tout un ensemble d'idéologies et d'intuitions sont favorables à l'idée de l'égalité des revenus, ou du moins soutiennent la réduction des inégalités flagrantes entre les riches et les pauvres. Mais cette interprétation ou proposition politique ne reflète pas ce qui est présenté dans l'ouvrage de Wilkinson et Pickett. Si les auteurs mettent en évidence que les pays les plus efficaces en matière de progrès sanitaires et sociaux ont mis en place des mécanismes fiscaux redistributifs et d'importants programmes publics d'aide sociale, ils suggèrent également qu'il existe de nombreuses façons de parvenir à de tels résultats [WILKINSON et PICKETT, 2009, ch. 16]. Pour comprendre pourquoi l'égalisation, ou la limitation des inégalités des revenus avant

imposition n'est peut-être qu'une des voies possibles pour améliorer le progrès social, il convient d'aller plus loin dans la recherche. Wilkinson et Pickett estiment que les inégalités de revenus indiquent le degré de hiérarchisation d'une société ; elles montrent les distances sociales entre les personnes et le fonctionnement de la stratification sociale [WILKINSON et PICKETT, 2009 : 27]. Les inégalités de revenus reflètent les inégalités sociales, et toutes deux se renforcent mutuellement.

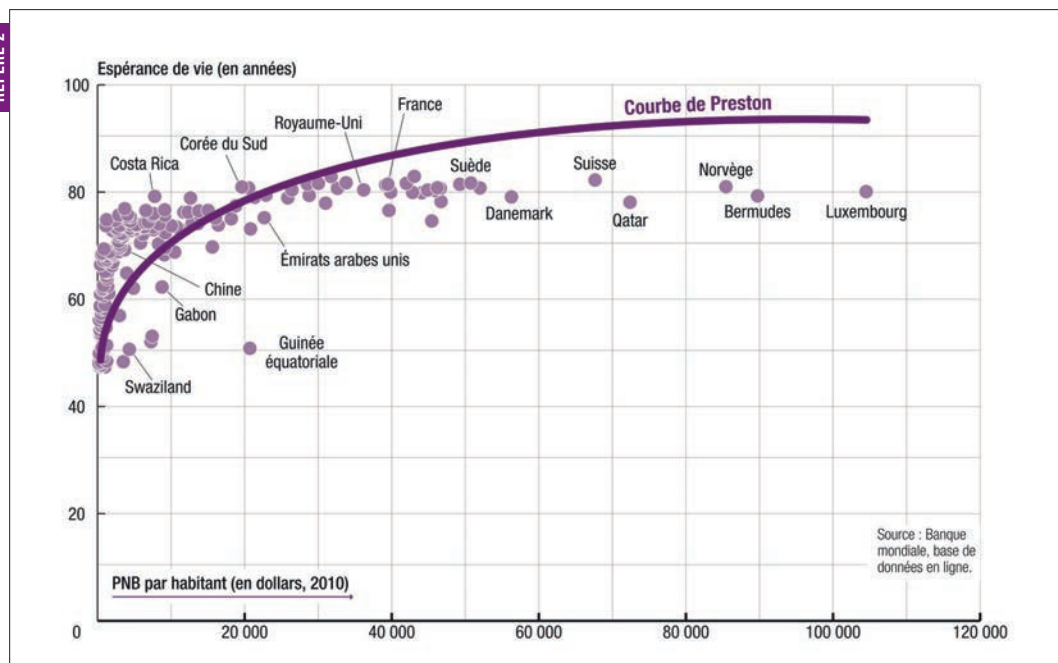
De plus, ils semblent également démontrer que plus le gradient social d'un problème social particulier est prononcé – c'est-à-dire plus le problème est présent vers le bas de la hiérarchie socio-économique –, plus la relation avec les inégalités des revenus est forte. En outre, les auteurs soutiennent qu'une corrélation entre l'inégalité des revenus et les maux sociaux n'existe ou ne devient visible que lorsque l'on compare les groupes marqués par des différences sociales significatives ; l'inégalité des revenus n'apparaîtra pas comme un facteur contribuant aux problèmes entre les familles au sein d'un quartier défavorisé, mais le sera si l'on compare des quartiers de différents niveaux de richesse. Il semble que les inégalités sociales, dont la manifestation la plus triviale est la différence de revenus, joue un rôle important dans l'acuité des maux sociaux affectant ceux d'en bas, *mais aussi l'ensemble* de la population. Mais quelles sont ces différences sociales qui ne sont pas réductibles à l'inégalité des revenus, et comment entraînent-elles divers problèmes sociaux ?

Épidémiologie sociale

La recherche sur les gradients sociaux (c'est-à-dire les inégalités dans la hiérarchie socio-économique) et sur l'influence des facteurs sociaux sur les privations, en particulier les problèmes sanitaires, constitue un élément central de la discipline relativement nouvelle qu'est l'épidémiologie sociale. Elle est souvent opposée à l'épidémiologie « classique » ou « biomédicale » où le champ de la recherche sur les causes de maladies est limité à des facteurs individuels, notamment la biologie et les comportements individuels, et au niveau

L'espérance de vie dépend de l'équité

REPÈRE 2



La courbe de Preston est un outil classique d'étude des relations entre santé et équité. Une forte équité augmente l'espérance de vie moyenne des membres d'une société. Un Norvégien ou un Luxembourgeois, vivant parmi les sociétés les plus égalitaires en termes de revenus, aura une espérance de vie de 30 ans supérieure à un habitant du Swaziland, pays présentant un taux d'inégalités parmi les plus élevés au monde.

d'exposition des individus aux organismes nuisibles et particules physiques. Ces trois catégories de facteurs sont souvent décrites de façon métaphorique comme constituant un « diagramme en cercle de causalité » multifactoriel ou formant les maillons d'un « réseau de causes » [KRIEGER, 2000 ; ROTHMAN *et alii*, 2008].

Malgré sa position dominante pendant la majeure partie du xx^e siècle, ce modèle biomédical de la maladie centré sur l'individu a été de plus en plus remis en question au cours des quatre dernières décennies en raison de ses limites dans l'identification des causes de nombreuses maladies chroniques et dégénératives, ainsi que son incapacité à expliquer la dynamique et les schémas de répartition de la santé à l'échelle des populations [KRIEGER, 1994 ; SUSSER et SUSSER, 1996a ; SUSSER et SUSSER, 1996b]. L'épidémiologie moléculaire, qui analyse encore plus en profondeur

l'individu, est devenue la panacée face aux limitations explicatives du modèle classique. En revanche, l'épidémiologie sociale, qui se concentre sur les facteurs supra-individuels, et ses principes fondamentaux, a beaucoup moins retenu l'attention du public – malgré sa perspicacité et sa productivité [MARMOT et WILKINSON, 1999 ; BERKMAN et KAWACHI, 2000]. La faible sensibilisation du public aux travaux d'épidémiologie sociale peut surprendre ou non, en fonction d'une certaine vision du monde, car l'épidémiologie sociale met en lumière deux questions très sensibles politiquement : celle de la causalité sociale des maladies évitables et de la mortalité, et de l'inégale répartition sociale de celles-ci.

En s'éloignant du modèle classique biomédical qui a été très productif et dominant à la fin du xx^e siècle, les épidémiologistes sociaux allongent la chaîne de causalité au-delà

des facteurs individuels immédiats pour inclure les *causes des causes immédiates*, et identifient leurs effets distincts et cumulatifs tout au long du cycle de vie, depuis l'utérus. L'épidémiologie sociale allonge également la chaîne de causalité en intégrant plusieurs niveaux de facteurs : les politiques et processus macro-politiques, économiques et sociaux qui influent sur la santé sont quantifiés et intégrés dans un modèle épidémiologique de causalité et de répartition des maladies et de la mortalité chez les individus et les groupes. Cette liaison ou intégration entre le social et le biologique a été décrite comme créant un paradigme des « boîtes chinoises » [SUSSEY et SUSSEY, 1996a ; SUSSEY et SUSSEY, 1996b]. La métaphore traduit l'idée que la santé d'un individu est déterminée par des facteurs multiples et de plus en plus distaux, qui, en même temps, façonnent profondément le contexte direct ou les facteurs les plus immédiats. Comme le soleil qui, bien que très éloigné, détermine fondamentalement les paramètres du fonctionnement biologique des êtres humains dans les différentes régions de la planète, il existe de nombreux facteurs sociaux, à tous les niveaux, qui sont éloignés mais ont aussi un impact profond sur le fonctionnement des individus de façon différente à divers endroits du monde.

Mettre l'accent sur les facteurs sociaux ayant une influence sur la santé n'est pas fondamentalement nouveau. Depuis longtemps, le rôle de l'environnement social a été identifié dans la médecine communautaire et sociale, et dans le travail épidémiologique de Louis-René Villermé et Rudolph Virchow au XIX^e siècle. Cependant, l'épidémiologie sociale moderne exploite les outils épidémiologiques les plus récents et les méthodologies associées à l'analyse sociologique pour identifier explicitement des phénomènes sociaux supra-individuels qui affectent à la fois les *causes et la répartition* des problèmes de santé entre les individus et les groupes sociaux, au sein des pays et entre eux [BERKMAN et KAWACHI, 2000 ; MARMOT et WILKINSON, 1999].

À la lumière de la productivité et de la grande perspicacité de l'épidémiologie sociale, feu J.W. Lee, ancien directeur général de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), a mis sur pied la Commission sur les déterminants sociaux de la santé de l'OMS (la « Commission ») en 2005. Sa mission était de réunir et de synthétiser l'ensemble des données probantes sur des déterminants sociaux de la santé, d'évaluer leur impact sur les inégalités en santé, et d'émettre des recommandations pour remédier à cette inégalité¹. Les membres de la Commission et son secrétariat étaient motivés par trois forces motrices : la croyance en la justice sociale, le respect des éléments probants, et la frustration face au peu d'actions entreprises sur les déterminants sociaux de la mauvaise santé et les inégalités liées à la santé².

Ces motivations profondes ont conduit à trois années de travail détaillé de compilation et d'analyse de la recherche, de consultation avec des experts du monde entier, issus de nombreuses disciplines et professions, de rencontres avec les gouvernements et les praticiens, et à la production d'un rapport final et de recommandations. Plutôt que d'être une fin en soi, le travail de la Commission et le rapport qui en résulte – *Comblent le fossé en une génération. Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé* – ont pour but de susciter des discussions au sein des institutions et de la sphère publique, et d'aider à promouvoir l'action sociale et les politiques visant à améliorer

1. Des informations sur la Commission sont disponibles sur : www.who.int/social_determinants/thecommission/fr/index.html. Pour le rapport final complet, voir le document : COMMISSION DES DÉTERMINANTS SOCIAUX DE LA SANTÉ, 2008, *Comblent le fossé en une génération. Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé*, rapport final de la Commission des déterminants sociaux de la santé, Genève, Organisation mondiale de la santé (disponible sur : http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789242563702_fre.pdf).

2. La frustration concerne deux principaux aspects. Tout d'abord, le fait que le souci d'aborder le problème des maladies et de la mortalité évitables doit aller au-delà des soins de santé pour inclure également les causes, en particulier les conditions sociales. La plupart des politiques de santé nationales et mondiales focalisent souvent uniquement sur les soins de santé. La deuxième source de frustration était que les résultats des travaux de plusieurs décennies de recherche épidémiologique sur les causes sociales de la mauvaise santé et de la mortalité n'étaient pas utilisés par les décideurs de la santé.

la santé et l'équité en santé, tant au sein des pays qu'au niveau transnational.

Dans la première application véritablement mondiale de l'épidémiologie sociale, la Commission a appliqué le cadre de causalité imbriqué suivant :

1. Les conditions de vie quotidienne dans lesquelles les individus naissent, grandissent, vivent, travaillent et vieillissent déterminent leur expérience en matière de morbidité et leur durée de vie.

2. Ces conditions de vie quotidienne produisent des déterminants de proximité, tels que l'exposition à des substances nocives et les risques biologiques ; la disponibilité de biens matériels, comme la nourriture, l'eau potable, un toit et les soins de santé ; ainsi que les environnements sociaux qui affectent les trajectoires psychobiologiques et les comportements liés à la santé.

3. Ces conditions quotidiennes sont à leur tour les fruits de facteurs structurels – les conditions économiques, sociales et politiques qui, en plus du contexte social et culturel, créent et diffusent les causes de proximité entre les individus et les groupes sociaux.

Le point de départ de l'épidémiologie sociale est que les facteurs individuels ne sont pas suffisants pour expliquer les différences fondamentales en matière de santé entre les groupes d'êtres humains définis par les caractéristiques sociales que sont la nationalité, l'éducation, le revenu, la profession, le sexe, la race/l'origine ethnique ou le lieu d'habitation. L'hypothèse est que les facteurs créés par l'environnement social ont une influence significative sur les trajectoires causales de la maladie chez les individus et entraînent une répartition inégale de la mauvaise santé entre les groupes sociaux. En se basant sur cette hypothèse générale, un certain nombre de trajectoires ou d'explications différentes sont actuellement à l'étude [BAMBRA, 2011 ; MACKENBACH, 2012]. Suivant ce raisonnement, la Commission est partie du principe qu'il n'existe pas d'explication purement biologique des différences marquées de l'espérance de vie entre les pays ; par exemple, l'inégalité flagrante de l'espérance de vie entre les Japonais (83 ans) et les

Malawiens (48 ans) ne peut s'expliquer par des différences entre les dotations biologiques des populations japonaises et malawiennes. Au contraire, la Commission a fait valoir que les différences d'espérance de vie et des profils de santé étaient déterminées par les environnements sociaux – par les mesures et processus économiques, politiques et sociaux induits par les valeurs sociales et culturelles qui créent et diffusent les conditions de vie quotidiennes des personnes dans différents endroits du monde.

Fait important, la recherche épidémiologique sociale fait non seulement éclater le modèle classique de l'épidémiologie par rapport à l'unité d'analyse individuelle, mais elle milite également contre les diverses conséquences sociales de l'application du modèle biomédical. Ces conséquences sociales comprennent la focalisation étroite sur l'apport de soins de santé et le changement de comportement comme pistes principales d'amélioration de la santé ; le fait d'être inattentif aux inégalités entre groupes sociaux en matière de santé ; le fait d'exagérer la volonté et la responsabilité individuelles dans les résultats de santé ; et la concentration sur la pauvreté matérielle des plus défavorisés, tout en ignorant les environnements psychosociaux produisant des maladies évitables dans la population entière. Les inconvénients d'une analyse strictement individuelle ne sont pas seulement préoccupants pour les politiques nationales de santé, ils le sont aussi pour les politiques sanitaires internationales. Celles-ci peuvent inclure, entre autres, l'aide au développement des programmes de santé, les politiques de santé transnationales, ou les politiques de santé nationales relatives aux menaces sanitaires extraterritoriales.

La thèse de Wilkinson

C'est ce contexte d'élargissement du champ de l'épidémiologie et d'identification des déterminants sociaux de la maladie et de la mortalité prématurée, ainsi que leur répartition, qui est à l'origine de l'ouvrage de Wilkinson. Dès le début des années 1990, Richard Wilkinson a commencé à publier des résultats de recherche

montrant la corrélation entre une plus grande inégalité des revenus dans les sociétés et un moins bon état de santé moyen de la population ainsi qu'une augmentation des inégalités sociales de santé [WILKINSON, 1992]. La « thèse de Wilkinson », à la portée plus limitée que celle qui est présentée dans *EES*, affirmait que, dans les pays au PNB dépassant le seuil de 25 000 dollars par habitant, une plus grande différence de revenu moyen entre les classes était associée à un gradient plus prononcé des réalisations en matière de santé et une mortalité prématurée globale supérieure dans toute la population. En dessous du seuil, les inégalités de revenus ne montraient aucune corrélation avec le gradient ou la répartition des problèmes de santé.

Dans un certain nombre de pays industrialisés, et au sein des régions d'un pays, Wilkinson montre que l'importance du gradient de santé est en effet associée au niveau d'inégalité des revenus. Dans *EES*, Wilkinson et Pickett montrent que l'inégalité des revenus est liée à de nombreux problèmes sociaux en dehors des réalisations en matière de santé [WILKINSON et PICKETT, 2009]. Alors que beaucoup ont interprété cette étude comme se référant à des déterminants matériels de santé, Wilkinson affirme que l'effet de l'inégalité des revenus réside d'abord dans les effets psychosociaux liés au fait d'avoir un statut social inférieur, d'être victime de subordination, ou de se voir refuser le respect. L'inégalité des revenus, enracinée et croissante, affecte le statut social et, à son tour, conduit à certains processus biologiques chez l'individu, tels que l'anxiété chronique, l'augmentation permanente des hormones de stress comme le cortisol, l'augmentation de l'athérosclérose et la dégradation de l'immunité. Les conséquences de ces processus qui se produisent par voies psychobiologiques s'apparenteraient à un vieillissement rapide [KAWACHI *et alii*, 1999 : 493]. Dans *EES*, Wilkinson et Pickett affirment en outre qu'un environnement empreint d'inégalités flagrantes dégrade la confiance entre les gens et la vie communautaire, avec notamment plus de violence. Il augmente également la concurrence de

statut et le consumérisme. Et, en affectant le début de la vie, un tel environnement affecte les capacités des individus à construire des relations, leur empathie et leur agressivité [WILKINSON et PICKETT, 2009 : 231].

Thèse de Wilkinson, développement et inégalités en santé

Un rapide examen de la littérature sur l'épidémiologie sociale montre clairement que la plupart des recherches sur les déterminants sociaux de la santé et les inégalités sociales dans les réalisations en matière de santé ont jusqu'à présent principalement été conduites dans les économies développées. L'épidémiologie sociale commence par un intérêt dans la persistance des problèmes de santé et la répartition inégale des maladies évitables et de la mortalité malgré l'existence de programmes sanitaires et sociaux répondant aux besoins de base. En revanche, la recherche sur la santé dans les pays en développement s'est largement concentrée sur les causes des maladies infectieuses et le contrôle des naissances, au détriment des inégalités sociales dans les réalisations en matière de santé. L'absence de recherche sur les déterminants sociaux dans les pays en développement semble confirmer la thèse de l'économiste Angus Deaton selon laquelle, pendant des siècles, les plus aisés ont souvent été les premiers à bénéficier des technologies sanitaires [DEATON, 2011]. Autrement dit, les gens riches et les pays riches bénéficient souvent en premier des technologies de pointe, notamment de la recherche.

Toutefois, la Commission a fait valoir que les déterminants sociaux de la santé et des inégalités en matière de santé affectent tous les pays [ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, COMMISSION DES DÉTERMINANTS SOCIAUX DE LA SANTÉ, 2008]. Le rapport final a montré que les gradients sociaux étaient visibles dans les pays riches comme dans les pays pauvres. Mais un tel effort pour appliquer l'épidémiologie sociale et globaliser le souci de déterminants sociaux en matière de santé semble être affaibli par la recherche issue de l'épidémiologie sociale elle-même. Et en particulier par la thèse de Wilkinson selon laquelle c'est (seulement)

Le bien-être des enfants, révélateur de l'équité des sociétés

REPÈRE 3



Le bien-être des enfants va au-delà de leur santé physique. Les sociétés équitables offrent un meilleur cadre de développement à leur membre le plus jeunes avec des exceptions intéressantes comme le Japon qui, malgré une répartition très égale des revenus, ne présente pas un bon score de bien-être des enfants.

au-dessus du seuil de RNB de 25 000 dollars par habitant que les niveaux et le gradient de mortalité sont corrélés aux inégalités de revenus. Ce seuil, écrit-il, représente une transition entre une situation où les contraintes matérielles priment sur les contraintes sociales et une situation où la hiérarchie des contraintes est inversée [KAWACHI *et alii*, 1999 : 27].

Cependant, si les principaux résultats du travail de Wilkinson ont trait à ce qui se passe au-dessus du seuil, il semble qu'il reste beaucoup trop rapide dans ses conclusions sur ce qu'il advient en dessous du seuil, et lorsqu'il distingue les contraintes matérielles et sociales. Il est loin d'être certain que les causes et la répartition sociale de la mortalité prématurée ainsi que les déficiences des sociétés sous ce seuil puissent s'expliquer de manière satisfaisante par les contraintes matérielles, notamment l'absence de soins de santé. Le danger est peut-être ici de commettre

l'erreur commune consistant à confondre le remède avec le traitement de la cause. Par exemple, la mauvaise santé génésique des femmes et des filles, notamment les taux de mortalité maternelle déplorables qui sont en grande partie évitables, ou la propagation du VIH/Sida, est liée aux pratiques sociales et culturelles autant, ou plus, qu'aux privations matérielles. Sur la base des résultats concernant l'inégalité des revenus au-dessus d'un RNB de 25 000 dollars par habitant, le fait de conclure que la mauvaise santé et la mortalité prématurée en dessous de ce seuil sont principalement liées aux contraintes matérielles revient tout simplement à reproduire dans les pays pauvres ce qui est rejeté avec force dans les pays riches. Si la relation entre les conditions matérielles et les problèmes de santé et la qualité de vie n'est pas si directe dans les pays riches, elle ne l'est pas non plus dans les pays pauvres.

Il serait encore plus erroné de conclure de la thèse de Wilkinson qu'un développement économique prenant la forme d'une hausse du RNB par habitant jusqu'au seuil de 25 000 dollars par habitant s'accompagnerait automatiquement d'une amélioration de l'espérance de vie et d'une baisse de la prévalence des déficiences. En effet, soutenir qu'au-dessus de ce seuil de RNB les conditions matérielles deviennent dissociées des réalisations en matière de santé peut conduire les individus à conclure qu'en dessous de ce seuil, la hausse de RNB améliore automatiquement ces conditions matérielles et, par conséquent, améliore la santé et la qualité de vie. L'idée que la croissance économique conduirait *inévitablement* à des améliorations spectaculaires de l'espérance de vie et de la mortalité infantile, diminuerait la charge globale des déficiences et améliorerait la prospérité sociale est largement répandue, en particulier chez les économistes. Cette théorie est souvent attribuée à Samuel Preston [PRESTON, 1975 ; 2007]. Et cette idée sous-tend une théorie populaire de transition épidémiologique décrivant le mouvement des sociétés du stade initial « sous-développé » souffrant du lourd fardeau des maladies infectieuses vers un stade « industrialisé » souffrant du lourd fardeau des maladies chroniques [OMRAN, 1971]. Cependant, Simon Szreter et d'autres soutiennent que l'histoire offre peu d'éléments prouvant l'existence d'un lien automatique entre la croissance économique et l'amélioration de la santé ou du bien-être des individus [SZRETER, 1997 ; BIGGS *et alii*, 2010].

En fait, Simon Szreter, un historien de la santé publique, affirme que l'industrialisation a libéré des forces très perturbatrices dans la société britannique qui ont été canalisées par les politiques des défenseurs des institutions de la santé publique. Autrement dit, l'action sociale a eu un rôle déterminant dans la gestion du processus et des conséquences de l'industrialisation qui ne semble pas pris en compte par les théories de Preston et Omran. Amartya Sen souligne également l'importance aujourd'hui du débat public et des campagnes dans le domaine de la politique de santé dans des pays

comme la Thaïlande, l'Inde et la Chine. Dans des réflexions parallèles sur l'économie, Sudhir Anand et Martin Ravallion montrent la corrélation entre la croissance du PNB par habitant et l'augmentation de l'espérance de vie. Mais cette meilleure espérance de vie s'explique en grande partie par les programmes de lutte contre la pauvreté et les dépenses en biens et services de santé [SEN, 1999 ; ANAND et RAVALLION, 1993]. En fait, après prise en compte de ces deux facteurs, il ne reste plus grand-chose du lien entre l'amélioration des revenus moyens et l'amélioration de l'espérance de vie. Ainsi, une hausse du PNB n'améliore la santé que lorsque les ressources sont mobilisées en faveur des biens et services de santé. Amartya Sen et Jean Drèze montrent une situation similaire en Inde [DRÈZE et SEN, 2002]. Plus récemment, Biggs et ses collègues ont étudié vingt-deux pays d'Amérique latine et montré que la relation entre le PIB par habitant et la santé était tempérée par les niveaux de pauvreté et les inégalités de revenus [BIGGS *et alii*, 2010].

Il est utile d'expliquer la relation entre le développement économique et la santé pour la raison suivante : à la fois au-dessus et en dessous du seuil de RNB par habitant identifié par Wilkinson, les facteurs sociaux déterminent la santé et la longévité. La distinction de Wilkinson entre les « contraintes » sociales et matérielles de part et d'autre du seuil semble nous renseigner en réalité sur le rôle des facteurs psychologiques, propre à un statut social particulier, qui influencent l'apparition d'une maladie et deviennent prépondérants au-dessus d'un certain seuil de revenu qu'il a pris soin d'estimer. Il oppose ces trajectoires psycho-sociales aux conditions matérielles affectant la santé des individus situés sous le seuil. Mais la question importante est la suivante : pourquoi Wilkinson, ou quiconque, devrait-il considérer les facteurs psychosociaux comme les seuls facteurs sociaux qui affectent la santé ? Pourquoi, compte tenu des différents types de facteurs sociaux étudiés par l'épidémiologie sociale, reproduire dans les pays pauvres le modèle de causes de proximité des maladies et handicaps ? Comme le montrent les études citées

ci-dessus de Szreter, Anand, Ravallion, Biggs, Sen et d'autres, la croissance économique à elle seule n'améliore pas automatiquement la santé et la longévité, et surtout elle n'offre pas des opportunités égales au sein des populations. Celles-ci ne s'améliorent que lorsque la croissance économique s'accompagne de la mise en œuvre de diverses politiques sociales, notamment de réduction de la pauvreté et d'investissements dans les programmes médicaux et de santé publique, ainsi que l'éducation. Les politiques économiques sont elles-mêmes d'importants déterminants sociaux. Et, bien sûr, on peut citer les cas exemplaires du Costa Rica, de Cuba, du Sri Lanka et de l'État indien du Kerala, qui obtiennent de meilleurs résultats en matière de santé que de nombreux pays développés, malgré un faible PNB par habitant, en raison de leurs choix sociaux qui ont une incidence sur les causes immédiates de la santé [SEN, 1999 : 46-47].

L'identification d'un seuil à partir duquel les facteurs psychosociaux liés à l'inégalité relative influencent la mauvaise santé (et d'autres problèmes sociaux) ne signifie pas que les facteurs sociaux n'affectent pas la santé sous le seuil. Derrière les trajectoires psychologiques dans les pays riches et les trajectoires matérielles dans les pays pauvres se trouvent des facteurs sociaux. Remonter la chaîne de causalité de tout type de problème de santé dans le contexte d'un pays riche ou pauvre conduit inévitablement à un facteur social significatif. Le livre de Pickett et Wilkinson a pu intéresser un large public dans les pays riches en raison de l'intérêt porté aux inégalités de revenus. Cependant, pour le public du monde entier, le fait d'insister sur le seuil comme étant un point de basculement au-delà duquel les facteurs matériels cèdent la place aux facteurs socio-psycho-biologiques risque de continuer à propager l'idée que la hausse du PNB ou la croissance économique conduit automatiquement, ou sans aucune politique sociale supplémentaire, à des améliorations en matière de santé. L'idée que la croissance économique sans mesures sociales complémentaires donnera de bons résultats en

matière de santé et permettra d'améliorer la qualité de vie a été profondément contestée dans l'économie dominante, mais ne semble pas avoir atteint l'épidémiologie sociale. Cela s'explique peut-être par le fait que la plupart des épidémiologistes sociaux ont travaillé principalement dans des contextes de pays développés, et sont peu exposés à la documentation liée au développement.

Dans les sociétés riches et pauvres, et entre tous les individus, l'influence relative de différents types de facteurs sur la santé varie. Dans certains endroits, comme les pays développés, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni identifiés par Wilkinson, la santé peut en effet être affectée dans une large mesure par des facteurs psychologiques. Alors que dans d'autres endroits tels que ceux étudiés par les économistes du développement évoqués ci-dessus, elle peut l'être par des facteurs matériels déterminés par le niveau des dépenses publiques dans les biens et programmes sociaux. Même les causes matérielles de proximité des maladies dans les pays en développement ont des déterminants sociaux.

Il est également intéressant de noter que Wilkinson et Pickett identifient un certain nombre d'interventions permettant d'accroître l'égalité sociale, notamment la réduction des écarts de revenus bruts avant impôts, les programmes sociaux et de redistribution des impôts. Puisqu'ils annoncent clairement qu'ils étudient les phénomènes de hiérarchie sociale, il devient évident que l'action sur les revenus n'est qu'un moyen possible de réduction de l'écart entre les positions sociales. Étant donné que l'inégalité des revenus n'est pas directement responsable de la mauvaise santé – le simple fait que le salaire mensuel d'une personne soit inférieur au salaire d'une autre personne n'entraîne pas la maladie du premier –, l'objectif réel est de savoir ce qui se passe dans la vie des personnes par rapport à d'autres individus et groupes. Intervenir sur les revenus n'est qu'un moyen d'aider les personnes à éviter la maladie ainsi que d'autres privations sociales. Au-dessus et en dessous du seuil de RNB, la préoccupation ou cible réelle est la *capacité* de l'individu à réaliser diverses

fonctions physiques et mentales, notamment sa capacité à éviter la maladie et la mortalité prématurée.

Compte tenu de la grande envergure de ce qui est recherché par les épidémiologistes sociaux pour compléter le modèle biomédical, ainsi que de la nécessité d'intégrer les débats sur la santé et le développement, il est urgent de définir une « théorie unifiée » de causalité et de répartition de la santé. Les épidémiologistes sociaux sont conscients du besoin d'un meilleur paradigme pour l'épidémiologie qui capte les facteurs individuels et de macro-niveau. Mais comme le montre l'analyse ci-dessus de la thèse de Wilkinson, même la meilleure recherche en épidémiologie sociale doit encore intégrer l'état de l'art de la recherche sur la santé et le développement durable, ou être plus ancrée dans les réalités des sociétés riches et pauvres ; les analyses micro et macro restent confinées dans les contextes des pays développés et plusieurs hypothèses sur les pays en développement demeurent inexplorées. Reste à expliquer, au sein d'une théorie unifiée, les causes et la répartition de la santé entre les quatre catégories que sont la nature/biologie, les conditions sociales, les conditions environnementales et le comportement/l'organisme individuel. S'il existe un certain nombre de paradigmes candidats, les travaux d'Amartya Sen³ sur le développement comme forme de renforcement des capacités présentent un grand potentiel de développement théorique [VENKATAPURAM, 2011].

Conclusion

La publication de *L'égalité, c'est la santé* a mis à nouveau l'accent sur les inégalités de revenus. Il semble pertinent d'attirer l'attention sur les longues discussions qu'a déjà suscitées cette question en économie, et notamment en économie du développement. En particulier, depuis plusieurs décennies, Sen plaide pour une approche d'évaluation du progrès social ou du développement durable unique ou unifié pour tous les pays, qu'ils

aient des revenus élevés, faibles ou moyens. L'idée centrale de cette approche est qu'il est nécessaire que les préoccupations sociales et analytiques passent de l'inégalité des revenus à l'inégalité économique. Reflétant l'avis de nombreux économistes avant lui, Sen affirme que l'importance des revenus est instrumentale et circonstancielle plutôt qu'intrinsèque et catégorique (les travaux de Wilkinson ne font que réaffirmer cette position en mettant en évidence les effets du revenu sur la santé et la qualité de vie plutôt que sa nature intrinsèque). À travers un grand nombre d'illustrations, Sen montre que l'étude de l'impact d'autres facteurs sociaux et économiques sur la qualité de la vie, en plus des revenus et de leurs inégalités, révèle des informations importantes. Et, en effet, sans totalement écarter l'inquiétude sur l'inégalité des revenus, qui a des conséquences importantes, Sen plaide en faveur d'une approche centrée sur les capacités et la liberté des individus à être et à faire ce qu'ils entendent.

En intégrant cette approche à la thèse de Wilkinson, notre cible morale et pratique n'est pas seulement l'inégalité des revenus, mais les capacités inégales des individus à rester en bonne santé ou à bien vivre. En effet, Wilkinson a clairement montré que le caractère inégalitaire des sociétés affectait les capacités des individus dans une société à mener une vie florissante. Mais l'inégalité est doublement mauvaise, car plus elle est importante, moins les individus sont libres en bas de la hiérarchie sociale et moins l'ensemble de la population est libre.

Si l'inégalité des revenus indique et provoque les inégalités sociales, et si de nombreux facteurs sociaux sont à l'origine de la mauvaise santé et d'autres maux sociaux, se concentrer uniquement sur les revenus est un remède incomplet et probablement inadapté. Tandis que des chercheurs comme Wilkinson et d'autres épidémiologistes sociaux ont mis en lumière les principaux facteurs sociaux explicatifs ou responsables du mal-être de certains habitants des pays riches, un grand nombre de chercheurs, en particulier des économistes du développement, ont montré en quoi l'action sociale et les politiques

3. Amartya Sen était membre de la Commission de l'OMS et a beaucoup influencé les arguments avancés par la Commission.

publiques, en plus de la croissance économique, avaient un impact sur les réalisations en matière de santé dans les pays pauvres. Il est nécessaire de définir un cadre d'analyse qui mette tous les êtres humains sur le même plan. La Commission tente de le faire avec son cadre de causalité et de répartition de la santé applicable pour tous les êtres humains. L'intérêt majeur de la thèse de Wilkinson est

qu'elle montre que les inégalités sociales dans différents domaines, notamment celui des revenus, ont une profonde influence sur les niveaux et la répartition des contraintes sur la qualité de vie des individus, des groupes sociaux et des populations nationales. Il serait dommage de négliger cette idée majeure en se focalisant sur le thème plus familier de l'inégalité des revenus. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANAND S. et RAVALLION M., 1993, "Human development in poor countries: on the role of private incomes and public services", *Journal of Economic Perspectives*, 7: 133-150.

BAMBRA C., 2011, "Health inequalities and welfare state regimes: theoretical insights on a public health 'puzzle'", *Journal of Epidemiology and Community Health*, 65: 740-745.

BERKMAN L.F. et KAWACHI I., 2000, *Social Epidemiology*, New York, Oxford University Press.

BIGGS B., KING L., BASU S. et STUCKLER D., 2010, "Is wealthier always healthier? The impact of national income level, inequality, and poverty on public health in Latin America", *Social Science & Medicine*.

DEATON A., 2011, "What does the empirical evidence tell us about the injustice of health inequalities?", Princeton, Princeton Center for Health and Wellbeing.

DRÈZE J. et SEN A. K., 2002, *India: Development and Participation*, Oxford, Oxford University Press.

KAWACHI I., KENNEDY B.P. et WILKINSON R.G. (eds.), 1999, *The Society and Population Health Reader. Income Inequality and Health*, New York, The New Press.

KRIEGER N., 1994, "Epidemiology and the web of causation: has anyone seen the spider?", *Social Science & Medicine*, 39: 887-903.

KRIEGER N., 2000, "Epidemiology and social sciences: towards a critical reengagement in the 21st century", *Epidemiologic Reviews*, 22: 155-163.

MACKENBACH J. P., 2012, "The persistence of health inequalities in modern welfare states: the explanation of a paradox", *Social Science & Medicine*, 75: 761-769.

MARMOT M.G. et WILKINSON R.G., 1999, *Social Determinants of Health*, Oxford/New York, Oxford University Press.

OMRAN A. R., 1971, "The epidemiologic transition. A theory of the epidemiology of population change", *The Milbank Quarterly*, 49: 509-38.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, COMMISSION DES DÉTERMINANTS SOCIAUX DE LA SANTÉ, 2008, *Comblant le fossé en une génération. Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux*, Genève, Organisation mondiale de la santé.

PRESTON S.H., 1975, "Changing relation between mortality and level of economic development", *Population Studies - A Journal of Demography*, 29: 231-248.

PRESTON S.H., 2007, "Response: on 'the changing relation between mortality and level of economic development'", *International Journal of Epidemiology*, 36: 502-503.

ROTHMAN K.J., GREENLAND S. et LASH T.L., 2008, *Modern Epidemiology*, Philadelphia, Wolters Kluwer Health/Lippincott Williams & Wilkins.

SEN A., 1999, *Development as Freedom*, New York, Knopf.

SUSSER M. et SUSSER E., 1996a, "Choosing a future for epidemiology: I. Eras and paradigms", *American Journal of Public Health*, 86: 668-763.

SUSSER M. et SUSSER E., 1996b, "Choosing a future for epidemiology: II. From black box to Chinese boxes and eco-epidemiology", *American Journal of Public Health*, 86: 674-677.

SZRETER S., 1997, "Economic growth, disruption, deprivation, disease, and death: on the importance of the politics of public health for development", *Population and Development Review*, 23: 693.

VENKATAPURAM S., 2011, *Health Justice. An Argument from the Capabilities Approach*, Cambridge, Polity Press.

WILKINSON R.G., 1992, "Income distribution and life expectancy", *BMJ*, 304: 165-168.

WILKINSON R.G. et PICKETT K., 2009, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Londres, Allen Lane.

WILKINSON R.G. et PICKETT K., 2010, *L'égalité, c'est la santé*, Paris, Demopolis.

Vers une protection sociale de santé universelle au Cambodge

Virginie DIAZ PEDREGAL, Agence française de développement, France
Stéphanie PAMIES-SUMNER, Agence française de développement, France
David I. LEVINE, université de Californie, États-Unis
Ian RAMAGE, Domrei, Cambodge

Le Cambodge doit affronter un « double fardeau épidémiologique ». Le pays est confronté aux pathologies caractéristiques des pays en développement (tuberculose, dengue, paludisme...), ainsi qu'à des maladies plus spécifiques aux sociétés prospères (diabète, maladies cardiovasculaires, cancer...). Le problème est aggravé par le fait que le Cambodge est mal équipé pour faire face à ces problèmes.

L'automédication est une pratique courante [POURSAT, 2004]. Une partie de la population consulte fréquemment les médecins privés et les thérapeutes traditionnels aux degrés de formation très variables. À l'heure actuelle, ce secteur privé lucratif ne fait l'objet d'aucun contrôle de la part des pouvoirs publics. Parallèlement, les établissements publics sont sous-utilisés : selon l'enquête démographique et sanitaire 2010 [DHS, 2010], seul un quart de la population a cherché un premier traitement dans le secteur public. Des frais informels s'ajoutent souvent aux coûts officiels des soins [MEESSEN *et alii*, 2008]. Le personnel public est mal rémunéré, ce qui encourage souvent les médecins et les infirmières à chercher du travail dans le secteur privé. L'absence de réglementation entraîne des abus flagrants dans la fixation des prix des services et la qualité des prescriptions [DUFFAU et DIAZ PEDREGAL, 2009].

Le gouvernement cambodgien ne finance que 10 % des dépenses nationales de santé, tandis que les donateurs internationaux y contribuent pour plus de 20 %. Les 70 % restants du coût total doivent être pris en charge par les utilisateurs. Cela représente une charge considérable pour les ménages aux revenus moyens au Cambodge, en particulier dans les zones rurales. Le coût des traitements thérapeutiques

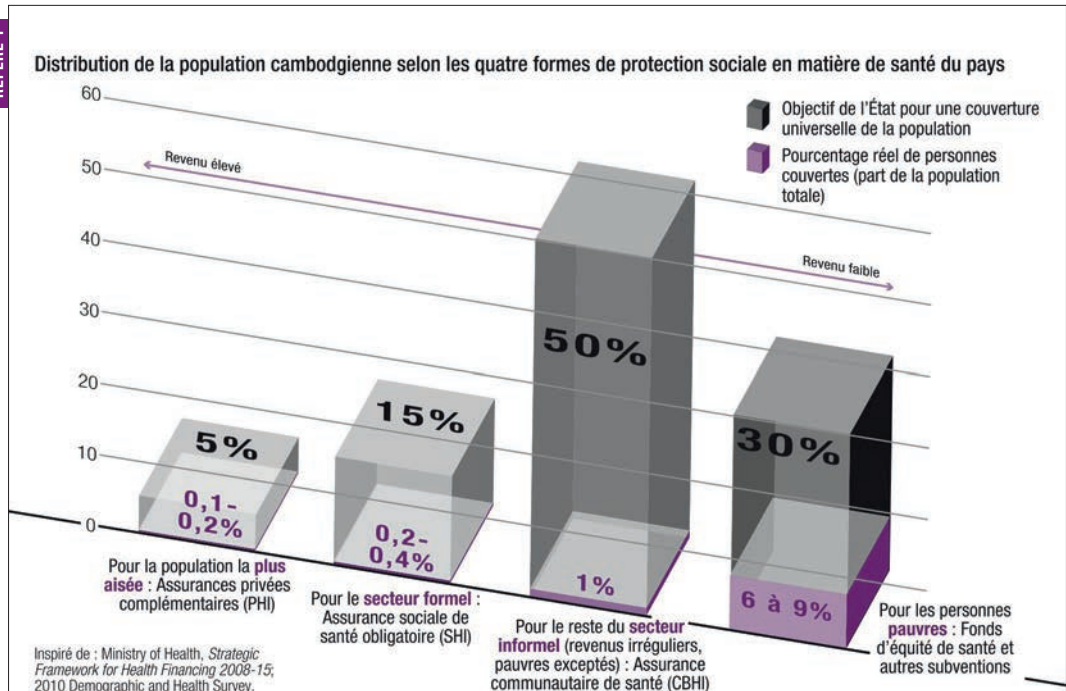
s'élève à environ 25 dollars par personne et par an dans ces zones, soit l'équivalent d'un mois de salaire.

Premiers pas vers une protection sociale de santé universelle au Cambodge

Il existe quatre principales formes de protection sociale en matière de santé au Cambodge : un programme d'assistance aux populations pauvres (fonds d'équité de santé – HEF), un régime d'assurance volontaire pour le secteur informel (assurance communautaire de santé – CBHI), un régime obligatoire pour le secteur formel (assurance sociale de santé – SHI), ainsi qu'une assurance privée de santé (PHI) pour les populations les plus aisées. D'autres types de systèmes de financement de la santé sont également présents au Cambodge, quoique ces derniers restent minoritaires en termes de couverture [ANNEAR et AHMED, 2012] – il s'agit notamment des chèques de santé maternelle, des initiatives pour la santé mondiale et des programmes nationaux en faveur des patients atteints de la tuberculose, du paludisme, du sida, ainsi que les programmes de vaccination des enfants. En dépit de ces dispositifs, la majorité des Cambodgiens (89 % des femmes et 92 % des hommes) ne dispose toujours pas d'assurance santé [DHS, 2010]. Les fonds d'équité de santé (HEF) constituent le système de protection de santé le plus important au Cambodge, en termes de nombre de personnes couvertes. Le Gouvernement cambodgien considère que 26 % à 30 % de sa population est pauvre [GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE, 2011] et que la majorité des pauvres est éligible à un HEF ou à une exemption d'honoraires.

Toutefois, en raison de divergences entre les statistiques officielles et la couverture réelle, les fonds d'équité de santé ne concernent qu'environ 6 % à 9 % de la

La construction d'un système d'assurance maladie



Le gouvernement cambodgien a mis en place un système complexe d'assurance maladie visant à répondre aux besoins de toute la population. Le taux d'affiliation aux différents mécanismes proposés reste néanmoins en deçà des objectifs du gouvernement.

population cambodgienne [DHS, 2010]¹. Les personnes pauvres qui ne bénéficient pas d'un fonds d'équité doivent financer leurs propres dépenses de soins de santé (« paiement de sa poche »).

Le deuxième système de protection sociale de santé le plus important, si l'on considère le nombre de personnes assurées, est l'assurance communautaire de santé (CBHI). Toutefois, 1 % de la population seulement est aujourd'hui assuré par l'un des neuf CBHI au Cambodge. Un objectif de l'État est que l'ensemble du secteur informel (à l'exception des pauvres) ait accès au CBHI (repère 1). Dans la pratique, plusieurs raisons expliquent

la faible couverture par les CBHI, notamment : le manque de connaissance ou de compréhension de la notion d'« assurance » ; le faible niveau de confiance envers les institutions juridiques ; l'absence de « volonté de payer » pour un risque hypothétique de maladie ; la faiblesse de l'infrastructure médicale et des services de soins publics [DUFFAU et DIAZ PEDREGAL, 2009 ; RAMAGE *et alii*, 2012 ; POLIMENI et LEVINE, 2012].






À l'heure actuelle, l'assurance sociale de santé (SHI) est encore en construction. Ce type d'assurance a vocation à devenir obligatoire pour les personnes travaillant dans le secteur formel (principalement les fonctionnaires) et sera lié aux salaires. L'objectif est que la SHI couvre environ 15 % de la population.

Enfin, l'assurance privée de santé (PHI) cible la partie la plus riche de la population cambodgienne, soit environ 0,1 % de la population [DHS, 2010]. Cette assurance est onéreuse mais très efficace. Elle offre un niveau raisonnable de protection sociale à ses souscripteurs. Le repère 1 montre la proportion de la population affiliée

1. Selon le Gouvernement royal du Cambodge [2011], 68 % des pauvres sont protégés en vertu d'un fonds d'équité de santé et de l'exonération des frais, ce qui représente 18 % à 20 % de la population totale du pays. L'écart entre les chiffres du DHS 2010 et les chiffres donnés par le Gouvernement royal du Cambodge peut s'expliquer par le fait que certaines personnes pauvres sont « théoriquement » couvertes et donc comptabilisées dans les chiffres officiels. Cependant, de nombreux bénéficiaires potentiels ne sont pas au courant de cette protection ou ne l'utilisent pas, et se déclarent donc comme non couverts aux administrateurs du DHS.

Évaluer la qualité des mécanismes de protection de la santé

REPERE 2

Caractéristiques de la couverture	Largeur	Profondeur	Hauteur	Lieu de délivrance des soins	Coût de la couverture (pour les bénéficiaires)
	(bénéficiaires : à qui s'adresse la couverture santé ?)	(quels sont les soins remboursés ?)	(quelle proportion du coût des soins est remboursée ?)		
HEF <i>Health Equity Funds</i>	Pauvres. 	Soins primaires et hospitaliers. Médicaments exclus. 	Modérée. 	Centres de santé et hôpitaux publics ; qualité faible. 	Nul. 
CBHI <i>Community-based Health Insurance</i>	Quasi-pauvres et classe « moyenne », secteur informel.	Soins primaires et hospitaliers. Médicaments généralement inclus.	Forte.	Centres de santé et hôpitaux publics ; qualité faible.	Modéré.
SHI <i>Social Health Insurance</i>	Fonctionnaires, employés, secteur formel.	<i>A priori</i> , soins primaires et hospitaliers.	Forte.	Centres de santé publics ou de l'entreprise, hôpitaux ; qualité faible.	Modéré.
PHI <i>Private Health Insurance</i>	Riches particuliers, touristes, expatriés.	Tous types de soins (dépend de la contribution)	Forte ou faible (dépend de la contribution).	Cliniques privées (nationaux ou étrangers) ; qualité moyenne ou forte.	Fort ou faible.

Source : compilation des auteurs.

à chaque régime. L'écart entre les objectifs de l'État et le pourcentage réel de la population couverte apparaît clairement.

Tentative d'évaluation des régimes de protection sociale

Ces quatre régimes de protection sociale en matière de santé couvrent au total moins de 10 % de la population cambodgienne (HEF : 6 % à 9 % ; CBHI : 1 % ; SHI et PHI : 0,5 %). Ils couvrent généralement les coûts des soins de santé primaires et d'hospitalisation, mais pas toujours des médicaments. Le Fonds mondial international finance le traitement de certaines maladies, comme la tuberculose, le paludisme et le Sida. Cela signifie que les personnes touchées par ces maladies ne sont pas contraintes de « payer de leur poche », à l'exception des frais de transport vers les centres de soins. En théorie, le gouvernement fournit les fonds nécessaires pour couvrir les maladies chroniques (hypertension artérielle, le diabète, etc.). À l'inverse, la plupart des systèmes de santé à but lucratif, comme les assurances privées, ne couvrent pas ces maladies. Une telle couverture

n'est pas rentable financièrement. En pratique, les patients souffrant de maladies chroniques ne savent pas toujours comment accéder aux services publics de santé. Beaucoup vivent trop loin des centres de santé publics, ce qui rend impossible un traitement régulier. La fréquence d'occurrence des maladies est souvent inconnue au Cambodge ; le calcul du « facteur de risque » devient un processus complexe, qui rend difficile la conception de systèmes d'assurances appropriés. En ce qui concerne les CBHI, une étude expérimentale menée en 2010 dans les zones rurales a montré que ces types de régimes avaient le potentiel de réduire de façon significative les dépenses de santé directes des ménages assurés, entraînant une réduction de l'endettement et des ventes de biens [LEVINE *et alii*, 2012 ; voir également l'encadré p. 242]².

2. Selon le DSH [2010], seulement 2 % de l'argent consacré à la santé par les personnes qui sont traitées au Cambodge provient d'un fonds d'équité de santé et 0,5 % d'un CBHI. Les salaires, l'argent en poche et l'épargne restent les sources d'argent les plus courantes pour les maladies bénignes. Pour les maladies graves, les principales sources de fonds sont les emprunts d'argent, la vente de biens et les dons des parents ou des amis.

Assurer la santé ou assurer la richesse ?

En 2007, l'AFD a lancé¹, en collaboration avec l'université de Californie, Berkeley, et DOMREI, un institut de recherche cambodgien, l'une des premières évaluations d'impact rigoureuses d'un programme de micro-assurance de santé, sur la base d'une expérimentation aléatoire, au Cambodge². Plus précisément, l'étude visait à mesurer les impacts du programme de micro-assurance de santé SKY (« *Sokhapheap krousar yeung* » – Santé pour nos familles), et à analyser les déterminants de son adoption. Le programme d'assurance SKY a été développé dès 1998 par une ONG, le GRET.

Cette étude met en évidence les difficultés rencontrées par un tel système pour atteindre une part importante des populations ciblées en milieu rural au Cambodge. Sans subventions, l'adoption du programme de micro-assurance de santé s'est avérée très limitée (adhésion de moins de 5 % dans le « groupe de contrôle ») et instable (les abandons sont fréquents après la période minimale de six mois de couverture). Il a été constaté que certains ménages n'étaient pas familiers avec le concept même d'assurance, suggérant l'importance des barrières éducatives et cognitives à l'adoption de ce produit. L'étude montre que les ménages les plus enclins à prendre des risques financiers étaient ceux qui souscrivaient le plus à l'assurance SKY : SKY est ainsi paradoxalement perçu comme un « produit risqué ». Toutefois, il apparaît que la demande d'assurance est fortement élastique au niveau de la prime. Une diminution de 80 % du prix de l'assurance conduit ainsi à une augmentation de 41 points de pourcentage du taux d'adhésion.

1. L'étude a été financée conjointement par l'AFD et l'USAID.

2. Les résultats de ce programme de recherche sont disponibles sur : www.skyie.org et sur le site de l'AFD. Cette étude s'appuie en partie sur la méthodologie de la seule expérience randomisée à grande échelle étudiant les effets de l'assurance maladie, appelée « RAND Health Insurance Experiment », qui a été menée au cours des années 1980 aux États-Unis.

En dépit de la lente adoption du programme en milieu rural au Cambodge, l'expérience confirme les forts impacts économiques bénéfiques à attendre de la micro-assurance de santé. SKY diminue de plus de 40 % les dépenses totales consacrées aux soins de santé en cas de chocs de santé, entraînant une réduction d'un tiers de la dette des ménages assurés par rapport à ceux qui ne le sont pas, et réduisant de façon significative les ventes d'actifs. SKY permet également de réorienter l'utilisation des services de soins, par les ménages cambodgiens en milieu rural, du secteur privé, non régulé par l'État, vers le secteur public. Cependant, l'expérience indique qu'il n'y a pas eu de réduction dans le délai pour recourir à un premier traitement médical, ni d'augmentation du niveau global d'utilisation des services de santé (en particulier s'agissant des soins préventifs).

Enfin, l'étude souligne la forte influence de l'offre publique de soins dans la soutenabilité de l'adhésion à l'assurance. De nombreux ménages considèrent que les formations sanitaires publiques sont de mauvaise qualité (par rapport à celles du secteur privé). Lorsqu'ils doivent en plus parcourir de longues distances pour atteindre ces formations, nombreux sont les nouveaux membres de SKY qui choisissent de continuer à recourir aux prestations coûteuses du secteur privé (en particulier pour les problèmes de santé mineurs), et en conséquence finissent par résilier leur contrat d'assurance à SKY.

Au total, l'évaluation met en évidence les avantages, mais aussi les limites, de l'assurance maladie basée sur l'adhésion volontaire, par rapport à d'autres régimes de protection de santé comme les fonds d'équité.

Il est également intéressant de noter que le coût financier de l'utilisation du système de protection sociale en matière de santé varie considérablement, allant de zéro à des chiffres assez élevés, selon le régime considéré (repère 2).

Conclusion

La protection sociale en matière de santé au Cambodge a été conçue sur la base du niveau individuel de richesse et du type d'emploi occupé (secteur formel ou informel). En 2012, les objectifs de l'État d'extension de la protection sont encore loin d'être atteints, laissant ainsi la grande majorité des Cambodgiens sans accès à la protection sociale.

Pour améliorer la couverture de la protection sociale de santé et réduire les inégalités, d'autres critères, en plus

de la richesse individuelle et du type d'emploi, devraient être pris en compte. Les programmes visant à cibler les personnes médicalement vulnérables (personnes âgées, personnes handicapées, patients souffrant de maladies chroniques...) sont nécessaires et urgents. Mettre en place des systèmes prenant en compte les groupes socialement moins visibles (les femmes, les enfants, les minorités ethniques, les homosexuels, notamment) est également indispensable. Un bon point de départ est de remettre des bons de soins de santé aux femmes enceintes [ANNEAR et SHAKIL, 2012].

Pour poursuivre la lutte contre les inégalités dans les pays en développement, ces nouvelles façons de cibler les bénéficiaires doivent être intégrées dans les politiques publiques du Cambodge. Le soutien financier des bailleurs de fonds reste essentiel. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANNEAR P.L. et AHMED S., 2012, "Institutional and operational barriers to strengthening universal coverage in Cambodia: options for policy development", *Working Paper Series*, 18, Health Policy and Health Finance Knowledge Hub, The Nossal Institute for Global Health, University of Melbourne,

DUFFAU A. et DIAZ PEDREGAL V., 2009, "Micro health insurance and public health policy. To what extent does non profit private micro health insurance contribute to improving public health care?", *FACTS (Field Action Science) Reports*, 3(1).

GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE, 2011, *National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable (2011-2015)*, 104 pages.

LEVINE D., POLIMENI R. et RAMAGE I., mars 2012, "Insuring health or insuring wealth? An experimental evaluation of health insurance in rural Cambodia", AFD Ex-post collection, *Impact Analyses Series*, 8.

NATIONAL INSTITUTE OF STATISTICS (MINISTRY OF PLANNING), DIRECTORATE GENERAL FOR HEALTH (MINISTRY OF HEALTH), septembre 2011, *Demographic and Health Survey 2010 (DHS 2010)*.

POLIMENI R. et LEVINE D., décembre 2012, "Going beyond adverse selection: take-up of a health insurance program in rural Cambodia", AFD Ex-post collection, *Impact Analyses Series*, 11.

POURSAT C., juin 2004, « Quelles articulations entre politique de santé et micro-assurance ? Réflexions à partir du projet de micro-assurance santé du Gret au Cambodge », Gret, *Coopérer aujourd'hui*, n° 37, 33 pages.

RAMAGE I., RAMAGE K. H., MAZARD E., KAVENAGH M., PICTET G. et LEVINE D., août 2012, "SKY impact evaluation, Cambodia, 2010 village monographs", AFD Ex-post collection, *Impact Analyses Series*, 9.

Chapitre 7

Les inégalités dans la moitié urbaine du monde

David SATTERTHWAITE, International Institute for Environment and Development, Royaume-Uni
Diana MITLIN, International Institute for Environment and Development, Royaume-Uni

Les plus grandes inégalités apparaissent dans les zones urbaines des pays à revenus faibles et moyens, qui concentrent aujourd'hui 2,8 milliards d'habitants, en particulier dans les quartiers informels où les habitants font l'objet de discriminations inacceptables. Ce phénomène est bien souvent sous-estimé du fait des méthodes de mesure de la pauvreté urbaine. L'analyse des nombreuses initiatives d'amélioration de l'accès aux services de base permet d'identifier les conditions de réduction des inégalités par les collectivités locales, la société civile et les institutions d'aide et de développement.

Ampleur et portée des inégalités au sein des populations urbaines

Dans un monde où plus de la moitié de la population vit en zone urbaine et gagne sa vie grâce aux entreprises des villes, les plus grandes inégalités, et les plus étonnantes, apparaissent souvent au sein des populations urbaines. Partout dans le monde, les agglomérations urbaines présentent des caractéristiques très variées en matière de santé, de conditions de logement, de fourniture de services, de protection des biens matériels, de réseaux de communication et de qualité de l'environnement de travail.

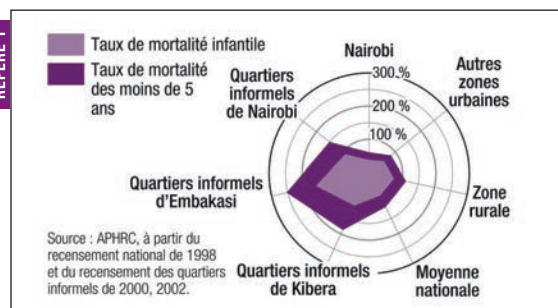
Jusqu'à récemment, les données détaillées sur ces inégalités, au niveau de l'ensemble des populations urbaines d'un pays ou par ville, étaient relativement rares. D'importants travaux de recherche apparaissent aujourd'hui, offrant un nouvel éclairage sur le terrain.

Cet article examine certaines données récentes, résumées dans le repère 1, qui mettent en évidence les situations contrastées entre agglomérations aux niveaux de performance opposés.

Cet article se base notamment sur l'étude novatrice des quartiers informels de Nairobi réalisée par le Centre de recherche sur la population et la santé en Afrique [APHRC, 2002], qui corrobore la plupart des inégalités énumérées dans le repère 1. L'étude montre un taux de mortalité infantile et juvénile très élevé (et qui devrait être tout à fait inacceptable) dans ces quartiers, qui hébergent près de la moitié des habitants de Nairobi. En outre, un nombre croissant d'études montre que de nombreux quartiers informels dans le monde présentent les caractéristiques des agglomérations les moins performantes décrites [MITLIN et SATTERTHWAITE, 2012 ; SVERDLIK, 2011 ; SUBBARAMAN *et alii*, 2012].

La mortalité infantile, un révélateur des conditions de vie urbaines

REPERE 1



Ce qui fait l'inégalité entre les quartiers les plus riches et les plus défavorisés d'une ville, ce n'est pas seulement le revenu des habitants. La qualité des constructions, l'existence de services de base, d'infrastructures, d'une offre publique ou marchande de services spécialisés et même la sécurité physique des habitants déterminent tout aussi fondamentalement leur expérience de la vie urbaine.

Au sommet de l'échelle

Dans les pays aux revenus élevés et dans certains pays aux revenus moyens, la plupart des inégalités mises en évidence dans le repère 1 ont été supprimées ou considérablement réduites – même si les inégalités de revenus ont généralement augmenté. Bien que les citoyens aux faibles revenus doivent encore parfois faire face à de mauvaises conditions de logement, ils ne vivent pas dans des quartiers informels dépourvus d'infrastructures de base – la plupart d'entre eux disposent d'eau courante potable à domicile, 24 heures sur 24, de connexions aux égouts et de canalisations, de routes bitumées, d'électricité et d'éclairage public. Leurs déchets domestiques sont régulièrement collectés et ils ont accès aux soins de santé, aux écoles et aux services d'urgence, et la police est présente dans leurs quartiers. Ils possèdent une adresse légale et peuvent être enregistrés sur les listes électorales. La majeure partie de la population peut bénéficier d'une aide financière de l'État en cas de chômage ou d'incapacité à travailler, ou encore de retraite. Même si elles s'amenuisent et sont souvent contestées par les politiques néo-libérales des trente dernières années, des dispositions publiques ou contrôlées par l'État permettent de réduire considérablement les inégalités non liées aux revenus énumérées dans le repère 1. Il est encore admis

que l'État est responsable de l'offre d'un certain nombre de services pour tous, indépendamment des revenus de chacun¹. Ces services incluent notamment des systèmes d'alerte précoce pour les phénomènes météorologiques extrêmes, des mesures d'urgence en cas de risques extrêmes (par exemple, l'évacuation temporaire des habitants des zones sur le point d'être frappées par des cyclones), des dispositions pour répondre aux besoins des victimes de catastrophe, un aménagement du territoire et des systèmes de gestion limitant le développement sur les sites dangereux...

Par ailleurs, certains services publics sont payants mais abordables pour la plupart – par exemple les transports publics, l'eau courante, l'assainissement, la collecte des déchets solides, l'électricité – et des mesures existent parfois pour que ces services soient bon marché ou gratuits pour les personnes aux faibles revenus. Des normes sont appliquées pour protéger la santé de tous sur les lieux de travail et dans les logements, gérer la circulation routière et protéger les consommateurs. Bien sûr, un cadre juridique et institutionnel sous-tend tout ce qui précède et protège les droits civils et politiques, cherchant à réduire ou éliminer la discrimination dans l'accès à tous les droits publics. Ces sociétés sont loin d'être parfaites et de nombreux inconvénients structurels demeurent, mais elles s'efforcent d'assurer les besoins fondamentaux minimaux de la majeure partie de la population à faible revenu.

Toutes ces mesures de réduction des inégalités ont nécessité un long combat de la part des citoyens dépourvus d'infrastructures, de services et de responsabilité gouvernementale, ainsi qu'une organisation et des pressions politiques [TILLY, 2004]. Ces mesures ont également été motivées en grande partie par le nombre de morts engendré par les épidémies (notamment le choléra) et leur impact économique, qui a conduit les entreprises et groupes aux revenus les plus élevés à se joindre à l'appel à l'action [ROSENBERG, 1962]. Il est toutefois possible que ces conditions ne s'appliquent

1. Bien sûr, les contribuables participent aux coûts des prestations, et certains services sont financés par leurs utilisateurs.

Mesurer les inégalités de conditions de vie en zone urbaine

REPÈRE 2

	dans les zones urbaines les plus déshéritées...	dans les zones urbaines les plus favorisées...
	Services sociaux, transports, sécurité...	
	... les services publics (écoles, soins, secours, aide sociale, etc.) sont de mauvaise qualité les services publics sont de bonne qualité . Les revenus permettent d'accéder aux services privés .
	... la police ne fait pas respecter la loi. Le niveau de violence peut être élevé.	
	... il n'y a pas de transports publics.	... les transports publics sont de qualité .
	... l' environnement est dangereux . Il n'y a pas de compensation des pertes de revenus.	... des systèmes de détection et de réponses aux risques naturels existent.
	Les maisons sont...	
	... de mauvaise qualité , utilisent des matériaux inflammables et de récupération. Les sols sont en terre. Mal ventilées , elles sont souvent humides.	... de bonne qualité , respectent les règles officielles de santé et de sécurité.
	... très petites , n'offrant souvent qu'une pièce par ménage et moins d'1 m ² par personne.	... offrent 20 à 50 m ² par personnes. Les chambres sont individuelles.
	... les déchets solides ne sont pas collectés les ordures ménagères sont ramassées régulièrement .
	... il n'y a pas de toilettes dans le foyer. Les toilettes publiques ou collectives sont peu accessibles, rarement propres.	... chaque foyer dispose de toilettes faciles à entretenir et permettant de se laver les mains.
	... l' eau buvable n'est pas facile d'accès . Elle est acquise très cher auprès de vendeurs, de kiosques ou de citernes. L'approvisionnement est coûteux en temps.	L'eau buvable est disponible dans les cuisines, les salles de bains et les toilettes, 24h/24 .
	... il n'y a pas de réseau électrique . L'utilisation de combustibles sales (dont les déchets) pollue fortement l'air des maisons.	... l' électricité est disponible 24h/24 . La cuisine et le chauffage (si nécessaire) utilisent des combustibles propres.
	... les risques de glissement de terrain ou d' inondation sont forts, les incendies dus à la forte concentration de la population et la nature des matériaux utilisés, fréquents les maisons sont construites sur des sites sûrs .
	... la propriété des maisons et des terrains est incertaine. Le risque d'expulsion est constant.	... les droits d'occupation protègent des expulsions.
	... il n'y a pas de réseau pluvial un réseau pluvial efficace protège des inondations. ... il y a des aires de jeux pour enfants proches et sûres.
	Santé	
	120 enfants pour mille	3 enfants pour mille
	250 enfants sur mille	Moins de 5 enfants sur mille...
	1 500 femmes sur 100 000	Moins de 10 femmes sur 100 000
	13 % des enfants courent le risque de souffrir de diarrhée sanglante.	... meurent à la naissance
	Plus de 50 % des enfants n'ont pas le poids ou la taille moyenne.	... meurent avant leurs 5 ans
		... meurent en couche
	L'espérance de vie à la naissance...	
	... est de 20 ans.	... est supérieure à 85 ans.

Les enfants comptent parmi les premières victimes de mauvaises conditions environnementales et sanitaires. Les quartiers informels de Nairobi affichent ainsi des taux de mortalité infantile jusqu'à trois fois plus élevés que la moyenne de la ville.

plus lorsque les élites trouvent d'autres moyens de se protéger [CHAPLIN, 1999 ; MCFARLANE, 2008]. Le peu d'informations disponibles sur les villes des pays aux revenus aujourd'hui élevés pour la période allant de 1850 à 1900 montrent qu'elles présentaient la plupart des inégalités énumérées dans le repère 1 [voir par exemple BAIROCH, 1988], notamment un taux de mortalité infanto-juvénile comparable à celui des quartiers informels de Nairobi indiqués ci-dessus.

Les pays aux revenus faibles à moyens

Malgré des progrès inégaux, les données disponibles sur l'Amérique latine montrent que de nombreuses villes ont réduit les inégalités énumérées dans le repère 1. Les attitudes ont également beaucoup changé au sein des autorités municipales qui, après avoir considéré les quartiers informels comme des aberrations contraires à la loi (devant être rasés), ont réalisé qu'ils abritaient une grande partie de la main-d'œuvre jouant un rôle majeur dans l'économie de la ville et qu'ils pouvaient être viabilisés. Ainsi, la réhabilitation des quartiers informels – réduisant considérablement la plupart des inégalités – fait tout simplement partie du travail quotidien des gouvernements municipaux.

L'un des programmes d'aménagement des quartiers informels les plus importants et les plus efficaces au niveau national est celui de Mankong Baan en Thaïlande (détaillé ci-dessous) [BOONYABANCHA, 2005, 2009]. Il sera intéressant de voir l'ampleur et la nature des réductions des inégalités qui en découleront, non seulement en termes de conditions de logement, d'occupation précaire, d'infrastructures et de services, mais en termes de participation citoyenne et communautaire, et d'interaction avec les gouvernements locaux.

Cependant, malgré ces améliorations dans un certain nombre de pays, une grande partie des populations urbaines des pays aux revenus faibles et moyens doit faire face à d'étonnantes inégalités – en dépit de soixante années d'aide au développement. Par exemple, il est fréquent que 20 % à 80 % des ménages urbains manquent d'eau courante à domicile [UNICEF

et OMS, 2012 ; MITLIN et SATTERTHWAITTE, 2012] et dépendent de bornes fontaines publiques, de puits, de vendeurs d'eau ou de kiosques à eau. Le litre d'eau leur coûte généralement beaucoup plus cher qu'aux groupes à revenu moyen et supérieur qui possèdent l'eau courante à domicile [ONU-HABITAT, 2003]. Il est par ailleurs courant que 30 % à 80 % de la population urbaine des pays à revenu faible et moyen ne disposent pas d'égouts ni de collecteurs d'eaux pluviales. Dans de nombreuses grandes villes d'Afrique sub-saharienne, par exemple, les égouts et collecteurs d'eau pluviale couverts ou canalisations de surface ne sont disponibles que pour 5 % à 10 % de la population, lorsqu'ils existent [MITLIN et SATTERTHWAITTE, 2012]. En outre, 20 % à 70 % des citoyens des pays aux revenus faibles et moyens vivent dans des bâtiments qui ne répondent pas aux normes de construction et où l'occupation du terrain est illégale.

Aujourd'hui, quelque 2,8 milliards de personnes vivent dans les zones urbaines des pays aux revenus faibles et moyens [NATIONS UNIES, 2011]. Une proportion très importante de cette population est dépourvue des infrastructures, des services, des droits et de la citoyenneté que les gouvernements sont censés assurer. Et cela, en dépit des engagements formels pris par presque tous les gouvernements et agences internationales dans les années 1970 de garantir les « besoins essentiels » pour tous – comme l'eau, l'assainissement, les soins de santé et l'enseignement primaire et secondaire.

Par ailleurs, les inégalités d'influence politique et de statut social ont des conséquences en termes d'accès aux transferts gouvernementaux, aux biens et aux services, et, au moins, dans une certaine mesure, au marché du travail. Les inégalités d'accès aux infrastructures et services reflètent à la fois les différences de revenu et de pouvoir politique. Si le marché du logement, et, en particulier, l'écart entre le coût du logement et ce que les groupes à faible revenu peuvent se permettre, peut être utilisé pour expliquer les insuffisances d'infrastructure et de services dans les quartiers à faible revenu, les investissements dans les infrastructures restent des décisions essentiellement politiques

(plutôt que des opérations de marché). Dans de nombreuses villes, ce sont les intérêts des élites politiques qui sont principalement responsables du manque d'accès aux infrastructures et aux services essentiels tels que l'eau courante et l'assainissement pour une grande partie de la population.

En outre, ceux qui vivent dans des quartiers informels sont souvent victimes de discrimination sur le marché du travail et dans l'accès aux services. Les discriminations liées au lieu d'habitation s'ajoutent à celles liées au sexe et à l'origine ethnique. Parallèlement, l'accès inégal à la prise de décision met le travail informel en difficulté. Les gouvernements municipaux peuvent décider d'embellir les centres villes en expulsant les commerçants et/ou occupants informels [BHAN, 2008 ; CROSSA, 2009 ; FERNANDES, 2004]. Quand les autorités municipales estiment que leur ville doit suivre le modèle « Dubaï » ou « Shanghai » de centre urbain moderne, les habitants des quartiers informels sont menacés d'expulsion et leur intégration est rarement une priorité.

Les seuils de pauvreté ne suffisent pas à expliquer les inégalités urbaines

Le problème n'est pas seulement l'inégalité des revenus : on accorde trop peu d'attention aux différences de coûts de la vie et aux prix d'un ensemble de biens et services essentiels qui sont défavorables aux pauvres. Les seuils de pauvreté fixés et appliqués dans presque tous les pays aux revenus faibles et moyens ne reflètent pas l'inégalité de façon détaillée, mais distinguent les individus considérés comme « pauvres » des « non pauvres ». La plupart des gouvernements des pays en développement appliquent désormais deux seuils de pauvreté absolue : le « seuil d'extrême pauvreté » (qui est généralement le revenu permettant de satisfaire les besoins alimentaires de base) et le « seuil de pauvreté » (tout court – il est supérieur au précédent) qui inclut les revenus nécessaires à la couverture de quelques besoins non alimentaires également considérés comme essentiels. On en tire des statistiques sur la proportion de la population nationale, urbaine ou rurale, se situant en dessous du seuil choisi. Même si cette mesure

de l'inégalité n'est pas sophistiquée, elle permet de fournir quelques indications sur le nombre de pauvres et de révéler, si elle est bien faite, un aspect de l'inégalité en mettant en évidence la proportion de la population dont les revenus sont trop faibles pour subvenir à ses besoins essentiels.

Malheureusement, la définition et l'application des seuils de pauvreté restent très rudimentaires dans la plupart des pays. Il est rare que ces seuils soient définis à partir d'enquêtes permettant d'évaluer les coûts réels des besoins non alimentaires ajustés en fonction du lieu, afin de tenir compte des différences de coûts des besoins alimentaires et non alimentaires. Ce fait est surprenant car il est évident que les coûts de nombreux besoins non alimentaires varient selon le lieu – et seront probablement élevés dans les grandes villes prospères. Il est aussi probable que les coûts des services soient particulièrement élevés pour les populations urbaines non desservies par les infrastructures – ces populations devant payer pour l'eau provenant de kiosques, de vendeurs et de camions-citernes, ainsi que pour l'utilisation de toilettes publiques (n'ayant pas de toilettes dans leur maison). Les habitants des quartiers informels doivent souvent payer pour que leurs enfants aillent dans une école privée (généralement peu onéreuse, de mauvaise qualité et située dans ces quartiers), faute de pouvoir les envoyer dans les écoles publiques ; il est aussi courant qu'ils payent pour des services médicaux privés (là encore en raison d'une offre publique inadéquate ou inexistante). Pourtant, rien de tout cela n'est pris en compte dans la définition de nombreux seuils de pauvreté – en particulier le seuil de 1 dollar par jour, qui suppose que le revenu nécessaire pour éviter la pauvreté, lorsqu'il est ajusté en parité de pouvoir d'achat (PPA), est le même partout. Pourtant, les experts internationaux du développement sont en mesure de tenir compte de façon beaucoup plus détaillée des variations du coût des dépenses quotidiennes (logement, nourriture et autres) entre les différentes régions d'un même pays et entre les pays.

Pourquoi cette logique n'est-elle pas également appliquée aux seuils de pauvreté ?

Lorsqu'on applique le seuil de pauvreté de 1 dollar par jour, il apparaît qu'il n'y a pratiquement pas de pauvreté urbaine dans de nombreux pays – notamment des pays où celle-ci est notoirement très présente et profonde. Par exemple, en appliquant le seuil de pauvreté de 1 dollar par jour (1,08 dollar par jour, PPA de 1993), Ravallion, Chen et Sangraula [2007] affirment que, en 2002, moins de 1 % de la population urbaine de Chine, du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord, d'Europe de l'Est et d'Asie centrale est pauvre ; et moins de 10 % de la population urbaine d'Amérique latine et des Caraïbes. Toujours d'après ce seuil, 87 % de la population urbaine n'était pas pauvre dans l'ensemble des pays aux revenus faibles et moyens. Toutes les études sur l'ampleur et la profondeur de la pauvreté urbaine dans la plupart des pays de ces régions montrent l'invalidité de ces statistiques – et de l'utilisation du seuil de pauvreté de 1 dollar par jour [MITLIN et SATTERTHWAITTE, 2012]. Le plus inquiétant est que le seuil de pauvreté de 1 dollar par jour est utilisé pour évaluer les progrès des objectifs du Millénaire pour le développement ainsi que dans les discussions sur le cadre de développement de l'après-2015, si bien que la pauvreté urbaine est largement sous-estimée dans la plupart des pays.

Un autre problème se pose : le manque d'intérêt des gouvernements nationaux et des institutions internationales pour les inégalités se reflète dans les données qu'ils choisissent de collecter et les méthodes utilisées. Priorité est donnée aux informations obtenues par sondage – généralement réalisé au niveau national –, ce qui se reflète dans le soutien apporté par les organismes internationaux aux enquêtes démographiques et sanitaires et autres enquêtes nationales par échantillonnage. La taille de l'échantillon de ces enquêtes est trop petite pour montrer en détails les inégalités dans l'offre d'infrastructures, de services et de droits mentionnés ci-dessus. Par ailleurs, elles n'indiquent pas l'endroit où vivent ceux qui ont les plus hauts niveaux de privation – au-delà de catégories très générales, comme les populations rurales et urbaines. Les questions posées sont également inadaptées pour savoir

qui dispose de services appropriés, notamment en termes d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de qualité de logement. Les équipes de statistiques officielles de l'ONU, par exemple, soulignent qu'elles ne peuvent fournir des informations sur la population bénéficiant d'une distribution d'eau et d'un assainissement sûrs et appropriés, faute de données sur ce sujet dans la plupart des pays.

Les débats sur l'inégalité se concentrent généralement sur les inégalités de revenus. Il est très rare qu'ils tiennent compte des inégalités de conditions de vie et d'accès aux services. Par exemple, le coefficient de Gini est très utilisé dans l'évaluation des inégalités de revenus et la comparaison des pays dans ce domaine. Ce coefficient a aussi été appliqué dans un certain nombre de villes [ONU-HABITAT, 2008]. Mais aucun coefficient n'a été développé pour évaluer les inégalités en termes de conditions de logement ou d'accès aux infrastructures et aux services, ou encore de structure politique, reflets de nombreux aspects de l'inégalité.

Les différentes formes d'inégalités rencontrées par les citoyens aux faibles revenus sont connues grâce à quelques études détaillées de quartiers informels particuliers, notamment le travail de Caroline Moser, qui a étudié le même quartier à Guayaquil pendant plus de 30 ans [MOSER, 2009], de Nancy Scheper-Hughes [SCHEPER-HUGHES, 1992] ou de Janice Perlman [PERLMAN, 2010]. Si ces études ne peuvent être considérées comme représentatives, les résultats qu'elles présentent sont confirmés par un ensemble de travaux beaucoup plus vastes montrant des aspects comparables des inégalités – notamment la discrimination vécue au quotidien par les habitants de ces quartiers informels. Ceux-ci sont encore considérés par de nombreux gouvernements et groupes plus aisés comme étant sales ou clandestins – des migrants ruraux devant retourner dans leurs villages. Ils sont présentés comme une charge sur les deniers publics [voir, par exemple, BHAN, 2009] alors qu'en réalité l'économie de la ville (et de nombreux services dont bénéficient les habitants aux revenus moyens et supérieurs) s'effondrerait sans eux. Par ailleurs, la plupart d'entre eux ne sont pas des migrants ruraux et

très peu bénéficient de droits publics ; ils sont loin d'être un fardeau pour le trésor public. Cependant, ces stéréotypes négatifs et infondés servent à justifier la démolition de leurs quartiers, en particulier lorsqu'ils « offensent » les groupes voisins à revenu moyen, ou quand la valeur de la terre est particulièrement élevée.

Comment les collectivités locales peuvent-elles réduire les inégalités ?

Il est particulièrement important que la mesure de l'inégalité ne se limite pas à celle des revenus, car les gouvernements et les organismes internationaux (et les organisations de la société civile) ont beaucoup plus d'opportunités de réduire de nombreux autres aspects de l'inégalité – par exemple, la qualité du logement et de l'offre d'eau, l'assainissement, le drainage, les soins de santé, les écoles, les services d'urgence et les sources d'énergie (abandonnant progressivement les combustibles polluants aux effets néfastes sur la santé). C'est particulièrement le cas des gouvernements locaux et des organisations formées par ceux qui sont confrontés aux plus grandes inégalités – les habitants des quartiers informels. En effet, l'importance de ces inégalités s'explique en partie par le fait que les gouvernements nationaux et les organismes internationaux ont accordé trop peu d'attention à ces deux grandes catégories d'acteurs. Cela ne veut pas dire que les inégalités de revenus doivent être ignorées. Mais la marge des gouvernements (en particulier les gouvernements locaux) est limitée pour influencer le marché du travail afin d'améliorer la rémunération des groupes à faible revenu. Et les travailleurs eux-mêmes ont également peu de possibilités d'influencer les employeurs. Agarwala [2004] a décrit la façon dont les travailleurs informels en Inde ont concentré leurs efforts sur l'amélioration de l'accès aux services de base (dans un contexte d'augmentation de l'informalisation du marché du travail et de diminution des conflits du travail).

Les gouvernements locaux ne peuvent lutter contre les inégalités qu'au sein de leur juridiction. Il est fréquent de constater que les collectivités locales les plus faibles sont celles

où la proportion de population qui manque d'infrastructures et de services de base est la plus élevée. En revanche, comme souligné en introduction, les villes et les gouvernements municipaux des pays aux revenus élevés et de certains pays aux revenus intermédiaires ont réduit ou supprimé les inégalités dans de nombreux aspects énumérés dans le repère 1. Dans les pays aux revenus moyens concernés, on constate habituellement la combinaison d'une forte volonté politique (par exemple, un maire engagé dans la lutte contre les inégalités), d'une volonté des gouvernements nationaux de modifier la répartition des pouvoirs et de responsabiliser les collectivités locales (notamment les maires et les gouvernements municipaux élus), et la présence d'organisations communautaires capables de représenter les besoins et les priorités de ceux qui vivent dans les quartiers informels.

Il existe un certain nombre d'exemples réussis de programmes de réhabilitation à grande échelle des « bidonvilles » et des taudis dans de nombreuses villes d'Amérique latine. Ces programmes ont permis de réduire les inégalités en termes d'accès à l'eau courante et aux égouts [CAMPBELL, 2003 ; GILBERT et DAVILA, 2002 ; ALMANSI, 2009 ; SATTERTHWAITTE, 2009]. Ce travail a souvent été favorisé par les gouvernements nationaux qui ont renforcé la capacité des gouvernements locaux à agir. Par ailleurs, en Thaïlande par exemple, le programme Baan Mankong de réhabilitation des « bidonvilles » à grande échelle mené par la communauté, qui a beaucoup contribué à réduire les inégalités en termes de conditions de logement, d'infrastructures et de services, a été soutenu par une agence nationale (le Community Organizations Development Institute). Les nombreuses innovations visant à réduire les inégalités dans les villes colombiennes et brésiliennes résultent en partie du fait que les administrations locales ont plus de responsabilités, de pouvoir et de compétences.

Pour que l'ensemble de la population urbaine puisse accéder aux infrastructures et services de base, il est préférable de disposer de mesures nationales visant à affecter l'aide aux gouvernements locaux les plus faibles

et dépourvus de ressources. Toutefois, des centaines de municipalités ont démontré leurs propres capacités à réduire toute une série d'inégalités, en mettant en place ou en soutenant des programmes de budgétisation participative afin de rendre leurs décisions et leurs actions plus transparentes pour les citoyens, mais aussi pour permettre aux habitants de chaque quartier d'influencer le choix des investissements publics prioritaires [CABANNES, 2004]. À Rosario, en Argentine, le maire actuel et son prédécesseur ont mis en place une série de mesures qui ont permis de réduire les inégalités au sein de la ville, malgré le peu de soutien des niveaux supérieurs du gouvernement (les deux maires étaient d'un parti d'opposition tout comme, jusqu'à récemment, le gouvernement provincial). Ces mesures ont compris la décentralisation des services, améliorer l'offre et la responsabilisation des prestataires, la mise en place d'un système municipal de soins accessible à tous et le développement des parcs et autres espaces publics [ALMANZI, 2009]. Dans la ville de Manizales en Colombie, au cours des deux dernières décennies, de nombreux maires ont soutenu l'amélioration des conditions de logement pour les groupes à faible revenu, la réduction des risques de catastrophes (en particulier pour ceux qui vivent dans des quartiers informels sur des sites dangereux), le développement des espaces publics et la mise en place d'un système public de surveillance (« les feux de signalisation de l'environnement ») qui informe les habitants des conditions environnementales dans les différents quartiers de la ville [VELASQUEZ, 1998, 2005]. Un nombre croissant de municipalités gère la réduction des risques de catastrophe dans les limites de leur juridiction, ce qui revient souvent à travailler avec les résidents des quartiers informels à la réhabilitation des logements et des infrastructures [UNISDR, 2012]. Tous ces exemples illustrent l'importance d'avoir une autorité municipale compétente, faisant preuve de leadership politique et rendant des comptes à ceux qui sont confrontés aux inégalités les plus graves.

Comment la société civile peut-elle réduire les inégalités ?

Réduire la plupart des inégalités énumérées dans le repère 1 ne dépend pas seulement des changements au sein des gouvernements nationaux et locaux, mais aussi d'une augmentation de la présence et de l'influence de ceux qui souffrent de ces inégalités. La réduction spectaculaire des inégalités en matière de logement, d'infrastructures et de services dans les pays aux revenus élevés et certains pays aux revenus moyens est attribuable aux groupes de citoyens pauvres qui se sont organisés et ont obtenu les changements politiques nécessaires. Au cours des 15 à 20 dernières années, les organisations et les fédérations de « bidonvilles » ou d'habitants des taudis se sont développées dans de nombreux pays d'Afrique et d'Asie, avec à l'origine des groupes d'épargne (principalement composés de et dirigés par des femmes). Tous ont pris des initiatives – par exemple, la réhabilitation des maisons, l'amélioration de l'approvisionnement en eau ou des toilettes, et certains ont réussi à négocier des terrains à bâtir, gratuits ou à bas prix, ce qui leur a permis de démontrer leur capacité à construire. Beaucoup ont réalisé des énumérations détaillées (véritables recensements) des quartiers informels et des enquêtes dans toute la ville, permettant d'instaurer un dialogue avec les gouvernements locaux pour organiser la modernisation à l'échelle de la ville et, le cas échéant, des relocalisations. La plupart ont actuellement des initiatives de réhabilitation ou de création de nouveaux logements en cours, avec le soutien des collectivités locales – notamment en Inde, en Afrique du Sud, en Thaïlande, en Namibie, au Malawi, au Kenya, aux Philippines et au Zimbabwe². Plus de 200 000 familles au sein de ces fédérations ont acquis des droits fonciers entre 1993 et 2008, et une modernisation sous la forme d'amélioration de l'habitat et des infrastructures a eu lieu dans la plupart de ces quartiers [URBAN POOR FUND INTERNATIONAL, 2011]. Ces fédérations ont également formé une

2. Le lecteur intéressé pourra notamment se reporter aux nombreux articles parus sur le sujet dans la revue *Environment and Urbanization*.

La contestation diffuse de la gouvernance urbaine

Bayat [2000] décrit la remise en cause de la gouvernance urbaine par les habitants dans les villes du Moyen-Orient. Il soutient que l'occupation des rues par les commerçants informels, l'expansion des logements à l'encontre des règlements officiels et les utilisations illégales des services de base font

partie d'un empiètement tranquille et diffus des règles et du droit, qui reflète une incapacité à remettre en cause frontalement la gouvernance elle-même. Il suggère qu'il est utile de considérer de telles activités « non pas comme des actes politiques délibérés ; mais plutôt comme des actes entraînés

par la force de la nécessité – la nécessité de survivre et de vivre dignement » [*ibid.*, p. 547]. Mais ce faisant, il met en évidence à quel point l'exclusion de l'accès aux ressources et aux règles qui influencent le contrôle des ressources rend difficile le combat pour préserver les moyens d'existence en milieu urbain.

petite organisation parapluie – Slum/Shack Dwellers International – pour aider à organiser des visites d'échange, à gérer les financements extérieurs et à négocier avec les organismes internationaux.

De nombreuses municipalités travaillent aujourd'hui avec les organisations et les fédérations de Slum/Shack Dwellers pour réduire directement un ensemble d'inégalités concernant notamment l'occupation des logements, les infrastructures, les services, le respect du droit et la participation. Tous ces programmes sont liés directement ou indirectement à l'un des aspects les plus profonds de l'inégalité – la discrimination subie par les personnes vivant dans les « bidonvilles » ou les quartiers informels. Par exemple, le maire de la ville d'Iloilo, aux Philippines, a noué un solide partenariat avec la Fédération des sans-abri des Philippines, qui aide à loger ou reloger ceux dont les maisons ont été endommagées ou détruites par les inondations et qui travaille sur la prévention des catastrophes [CARCELLAR *et alii*, 2011]. De nombreuses municipalités en Asie contribuent aux fonds de développement communautaire qui ont été mis en place dans leur ville par des groupes d'épargne formés par les habitants des quartiers informels pour financer l'amélioration des infrastructures et des services [BOONYABANCHA et MITLIN, 2012].

Le retard des organismes d'aide officiels et des banques de développement

L'une des inégalités les plus profondes concerne les bénéficiaires des financements des organismes d'aide, des ONG internationales et des

banques de développement. Très peu d'aide est réellement disponible pour les groupes à faible revenu et leurs organisations communautaires, même si le travail des organismes internationaux se justifie par le fait qu'il répond aux besoins de ces groupes. Et dans les rares cas où un financement limité est mis à leur disposition, son utilisation est soumise aux conditions et aux priorités établies par le donateur. Ces agences internationales mettent l'accent sur la responsabilisation et la transparence – mais elles rendent peu ou pas de comptes transparents aux groupes à faible revenu [SATTERTHWAITE, 2001].

Les organismes d'aide publique et les banques de développement n'ont pas été créés pour travailler directement avec les communautés à faible revenu. Ils ont été mis en place pour travailler avec les gouvernements nationaux et les financer. Les organismes d'aide doivent rendre des comptes au gouvernement qui les finance (et au-delà aux électeurs qui ont choisi le gouvernement). Les banques multilatérales de développement telles que la Banque mondiale et les banques asiatique, africaine et interaméricaine de développement doivent rendre des comptes aux gouvernements qui siègent à leur conseil d'administration – en particulier ceux qui les financent. Initialement, on a supposé que les organismes internationaux de financement soutiendraient les gouvernements nationaux (bénéficiaires) pour répondre aux besoins non satisfaits. On prévoyait également que cette approche favoriserait des économies plus fortes, dans l'espoir que cela se traduise par des investissements répondant aux besoins non

satisfaits, avec une augmentation des revenus et une meilleure capacité du gouvernement à fournir les services de base – logements sûrs, eau, assainissement, soins de santé, écoles, respect de la loi et droit de vote.

À quoi ressemblerait un système de financement du développement qui s'engagerait à réduire les inégalités ? Il devrait de toute évidence donner une plus grande influence à ceux qui font face aux pires inégalités. Y aurait-il une forme de budgétisation participative pour tout financement alloué par les organisations internationales aux gouvernements nationaux ? Mais il convient aussi de prendre des mesures contre la profonde inégalité dans le soutien disponible pour les groupes à faible revenu.

Des leçons peuvent être tirées de deux exemples concrets de financements d'initiatives de groupes à faible revenu. Le premier, le Urban Poor Fund International, aide les fédérations nationales de Slum/Shack Dwellers ou les fédérations des sans-abri à décider de la façon d'utiliser les fonds disponibles. Depuis 2002, cette filiale a consacré plus de 15 millions de dollars à plus de 100 initiatives et activités locales dans 17 pays. Ces initiatives concernent notamment : la sécurité foncière (par l'achat de terres et la négociation) au Cambodge, en Colombie, en Inde, au Kenya, au Malawi, au Népal, aux Philippines, en Afrique du Sud et au Zimbabwe ; la réhabilitation des bidonvilles/taudis avec sécurité foncière au Cambodge, en Inde, au Kenya, aux Philippines et au Brésil ; le financement provisoire d'initiatives d'hébergement en Inde, aux Philippines et en Afrique du Sud (où le soutien gouvernemental est promis, mais tarde à être débloqué) ; un meilleur approvisionnement en eau et assainissement au Cambodge, au Sri Lanka, en Ouganda et au Zimbabwe ; le recensement et la cartographie des quartiers informels au Brésil, au Ghana, en Namibie, au Sri Lanka, en Afrique du Sud et en Zambie, qui apportent les informations nécessaires à l'aménagement et aux négociations foncières ; des visites de fédérations établies dans les quartiers pauvres en Angola, au Timor oriental, en Mongolie, en Tanzanie et en Zambie (en Tanzanie et en Zambie, ces visites

ont aidé à créer des fédérations nationales) ; la reconstruction d'abris gérée par la communauté après le tsunami de 2004 en Inde et au Sri Lanka ; et des partenariats entre fédérations et collectivités locales dans le cadre d'initiatives d'hébergement en Inde, au Malawi, en Afrique du Sud et au Zimbabwe³.

Le second exemple est celui de l'Asian Coalition for Community Action (Coalition asiatique pour l'action communautaire – ACCA). Depuis 2009, cette coalition a versé des petites subventions aux porteurs de 950 initiatives communautaires de réhabilitation de « bidonvilles » ou quartiers informels dans 165 villes de 19 pays. Chaque initiative communautaire est choisie par les résidents. Jusqu'à 3 000 dollars de subvention sont disponibles, que les communautés utilisent, par exemple, pour la construction ou l'amélioration de leurs systèmes d'approvisionnement en eau ou pour des toilettes, égouts, routes, chemins, ponts, centres communautaires, gestion des déchets ménagers, terrains de jeux ou parcs. Jusqu'à 40 000 dollars ont été mis à disposition de plus grandes initiatives à l'échelle de la ville. Si ces sommes paraissent dérisoires par rapport à l'ampleur des problèmes à résoudre, les organisateurs expliquent que les fonds de développement sont insuffisants pour financer tout ce qui doit être fait dans tous les quartiers informels. Le financement offert aux groupes communautaires est limité, mais il est rapidement disponible et peut être utilisé pour ce qu'ils choisissent et est suffisant pour leur permettre de répondre à l'un de leurs besoins prioritaires. Un financement insuffisant catalyse de nouvelles façons d'utiliser les fonds – les gens doivent réfléchir davantage aux ressources qu'ils peuvent apporter, au soutien supplémentaire qu'ils peuvent négocier, et aux acteurs avec lesquels ils peuvent travailler –, et engendre la création de partenariats pouvant répondre à d'autres besoins. ACCA a ainsi soutenu la mise en place de 107 City Development Funds – à travers les pays de l'ACCA – et a également financé 110 plus

3. Pour plus de détails, consulter le site de Slum/Shack Dwellers International : www.sdinet.org

grandes initiatives liées au logement [ACHR, 2010 ; BOONYABANCHA et MITLIN, 2012].

Ces deux exemples décrivent un système de financement concret dans lequel ceux qui sont confrontés aux plus grandes inégalités au sein des villes ont le pouvoir de décider de ce qui est financé et mis en œuvre – et les décideurs sont responsables devant ces groupes aux faibles revenus, ainsi que devant les bailleurs de fonds externes. Les initiatives financées par ces deux sources sont planifiées et mises en œuvre par les résidents des quartiers informels dans des processus collectifs : collecte d'information collective (cartographie des installations, enquêtes au niveau de toute la ville), définition collective des problèmes et recherche de solutions communes, systèmes de financement collectifs gérés par des réseaux des groupes d'épargne (les City Development Funds), et de nouvelles relations collectives sont construites faisant le lien entre ceux qui vivent dans des quartiers informels et les gouvernements locaux.

Conclusion

Sous ses nombreux aspects, l'inégalité urbaine a des conséquences souvent graves pour la santé, l'éducation, le niveau de vie, la qualité de vie et les opportunités économiques. La lutte contre les inégalités doit aller au-delà des inégalités de revenus et inclure la réduction des différences en termes d'accès à un logement sain et

sûr avec infrastructure et services, d'accès aux écoles, de police, de respect des droits civils et de possibilité d'exercer une influence politique faisant pression sur les gouvernements pour qu'ils soient plus responsables et transparents. Quand le champ des inégalités est élargi pour inclure ces aspects, les rôles clés des gouvernements locaux et des organisations représentatives des citoyens pauvres deviennent évidents.

De profondes inégalités demeurent pour accéder aux financements des organismes d'aide et des banques de développement, ou pour les influencer. Ainsi, au lieu de tenter de réduire directement les inégalités, les gouvernements et agences internationales devraient imaginer la façon dont ils peuvent aider les individus, les ménages et les communautés à lutter contre les inégalités auxquelles ils sont confrontés. Les exemples de l'Asian Coalition for Community Action et de l'Urban Poor Fund International montrent comment le fait de soutenir directement les organisations communautaires dans les quartiers informels, et les grandes fédérations ou réseaux qu'ils forment dans de nombreux pays, permet non seulement de réduire les inégalités dans la fourniture d'infrastructures ou de services, mais également dans la représentation et la capacité d'agir – et, fondamentalement dans la capacité à collaborer avec le gouvernement local et à négocier pour obtenir des réponses positives. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAIROCH P., 1988, *Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present*, London, Mansell.
- BAYAT A., 2000, "From 'dangerous classes' to quiet rebels': politics of the urban subaltern in the global south, *International Sociology*, 15(3): 533-557.
- BHAN G., 2009, "This is no longer the city I once knew. Evictions, the urban poor and the right to the city in millennial Delhi", *Environment and Urbanization*, 21(1): 127-142.
- BOONYABANCHA S. et MITLIN D., 2012, "Urban poverty reduction: learning by doing in Asia", *Environment and Urbanization*, 24(2).
- CABANNES Y., 2004, "Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy", *Environment and Urbanization*, 16(1): 27-46.
- CAMPBELL T., 2003, *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- CARCELLAR N., RAYOS CO J.C. et HIPOLITO Z.O., 2011, "Addressing vulnerabilities through support mechanisms: HPPPI's ground experience in enabling the poor to implement community-rooted interventions on disaster response and risk reduction", *Environment and Urbanization*, 23(2).
- CHAPLIN S. E., 1999, "Cities, sewers and poverty: India's politics of sanitation", *Environment and Urbanization*, 11(1): 145-158.
- CROSSA V., 2009, "Resisting the entrepreneurial city: street vendors' struggle in Mexico City's historic center", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(1): 43-63.
- FERNANDES L., 2004, "The politics of forgetting: class politics, state power and the restructuring of urban space in India", *Urban Studies*, 41(12): 2415-2430.
- GILBERT A.G. et DAVILA J.D., 2002, "Bogota: progress within a hostile environment", in: MYERS D.J. et H.A. DIETZ (eds), *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, Boulder and London, Lynne Rienner: 29-64.
- MANDA M.A.Z., 2009, "Water and sanitation in urban malawi: can the millennium development goals be met? A study of informal settlements in three cities", *Water Series Working Paper 7*, London, IIED.
- McFARLANE C., 2008, "Governing the contaminated city: infrastructure and sanitation in colonial and post-colonial Bombay", *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2): 415-435.
- MITLIN D. et SATTERTHWAITE D., 2012, *Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature*, Abington, Routledge.
- MOSER C.O.N., 2009, *Ordinary Families, Extraordinary Lives: Assets and Poverty Reduction in Guayaquil 1978-2004*, Washington, Brookings Institution Press.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES, DIVISION POPULATION, 2012, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* (disponible sur : <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>).
- PATEL S. et MITLIN D., 2004, "Grassroots-driven development: the Alliance of SPARC, the National Slum Dwellers Federation and Mahila Milan", in: MITLIN D. et SATTERTHWAITE D. (eds), *Empowering Squatter Citizen; Local Government, Civil Society and Urban Poverty Reduction*, London, Earthscan Publications: 216-241.
- PERLMAN J., 2010, *Favela: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*, New York, Oxford University Press.
- RAVALLION M., CHEN S. et SANGRAULA P., 2007, *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty*, WPS4199, Washington D.C., Banque mondiale.
- ROSENBERG C.E., 1962, *The Cholera Years*, Chicago, University of Chicago Press.
- SATTERTHWAITE D., 2001, "Reducing urban poverty: constraints on the effectiveness of aid agencies and development banks and some suggestions for change", *Environment and Urbanization*, 13(1): 137-157.
- SATTERTHWAITE D., 2009, "Editorial: what role for mayors in good city governance?", *Environment and Urbanization*, 21(1): 3-17.
- SCHEPER-HUGHES N., 1992, *Death Without Weeping: the Violence of Everyday Life in Brazil*, Berkeley, University of California Press.
- SUBBARAMAN R., O'BRIEN J., SHITOLE T., SHITOLE S., SAWANT K., BLOOM D.E., APPADURAI A. et PATIL-DESHMUKH A., 2012, "Off the map: the health and social implications of being an unrecognized slum", *Environment and Urbanization*, 24(2): 643-664.
- SVERDLIK A., 2011, "Ill-health and poverty: a literature review on health in informal settlements", *Environment and Urbanization*, 23(1): 123-156.
- TILLY C., 2004, *Social Movements, 1768-2004*, London, Paradigm.
- UN-HABITAT, 2003, *Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals*, London, Earthscan Publications.
- UN-HABITAT, 2008, *State of the World's Cities 2008/9: Harmonious Cities*, London, Earthscan Publications.
- UNICEF et OMS, 2012, *Progress on Drinking Water and Sanitation; 2012 Update*, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, New York et Genève, Unicef et OMS.
- UNISDR, 2012, *My City is Ready; a Global Snapshot of how Local Governments reduce risk*, Making Cities Resilient Report 2012, Genève, UNISDR.
- URBAN POOR FUND INTERNATIONAL, 2011, *Rapport annuel 2011*, Cape Town, SDI.
- VELÁSQUEZ L.S., 1998, "Agenda 21: a form of joint environmental management in Manizales, Colombia", *Environment and Urbanization*, 10(2): 9-36.
- VELÁSQUEZ L.S., 2005, "The Bioplan: Decreasing poverty in Manizales, Colombia, through shared environmental management", in: BASS S., REID H., SATTERTHWAITE D. et STEELE P. (eds), *Reducing Poverty and Sustaining the Environment*, London, Earthscan Publications: 44-72.

Les *favelas* – la ségrégation au cœur de la ville

Luiz Antonio MACHADO DA SILVA, Instituto de Estudos Sociais e Políticas, Brésil

Rio de Janeiro est géographiquement comprimée dans une étroite bande entre mer et montagne, qui détermine fortement son expansion physique et démographique. L'ample modernisation du pays, qui a débuté au ^{xx}e siècle et s'est intensifiée dans les années 1930, a fait croître la ville selon deux processus d'occupation territoriale concurrents.

Les frontières de la ville ont été repoussées par la construction de lotissements populaires dans des zones jusqu'alors périurbaines [SANTOS et BRONSTEIN, 1979]. Ces projets spéculatifs et en grande partie illégaux ont laissé les nouveaux propriétaires dans une situation précaire à la fois légalement et socialement [FISHER, 2008 ; GONÇALVES, 2010 ; MAGALHÃES, 2010]. La fragilité des titres dans ces quartiers s'accompagnait d'une offre restreinte, voire nulle de services publics, les nouveaux propriétaires se retrouvant dans l'obligation d'exercer par eux-mêmes une pression sur les agences publiques pour acquérir ces services [parmi beaucoup d'autres travaux, RIBEIRO, 1982, 1997 ; FERREIRA DOS SANTOS, 1979]. Les périphéries sont nées ainsi ; elles concentrent encore aujourd'hui d'innombrables formes d'illégalité et un nombre limité de services publics. Leur gestion est confiée à un nouveau corps administratif dédié (le « *município* », l'un des trois niveaux de la fédération brésilienne).

Malgré leur poids démographique et les multiples luttes qui les ont traversés, ces lotissements populaires n'ont jamais occupé une place prépondérante dans l'agenda public brésilien. Parallèlement, en effet, des espaces négligés au sein de l'espace urbain conventionnel en raison du coût élevé encouru pour la construction suscitaient l'intérêt des populations, puis des petits promoteurs. Peu à peu, ces espaces réputés inconstrucibles ont fini par s'incorporer au marché immobilier : sans qu'il s'agisse d'un mouvement collectif organisé, les constructions érigées par les habitants et le concours de

petits entrepreneurs informels et de certaines branches d'activité formelles sont venus occuper ces terrains situés au cœur de l'espace urbain. Ceux-ci ont ensuite fait l'objet d'un intérêt croissant des promoteurs immobiliers conventionnels, grâce à l'apparition de nouvelles technologies de construction et de nouveaux moyens de valorisation. Si les deux processus ont coexisté dès les années 1940, la question des *favelas* a éclipsé celle des quartiers périphériques au sein des débats publics. Ceci s'explique en partie par des raisons historiques, mais aussi par le langage, et en particulier, la représentation construite par l'idée même de « *favela* ».

Une représentation historique

Trois grandes étapes peuvent être distinguées dans l'évolution du contenu donné au concept de « *favela* » et, par conséquent, la manière dont les autorités ont pensé l'intervention publique dans les quartiers défavorisés.

Lorsque les *favelas* apparaissent au début des années 1920, malgré un début d'industrialisation, la ville est encore essentiellement un entrepôt colonial. Les habitants des *favelas* ne sont pas encore organisés pour revendiquer une quelconque emprise sur les politiques qui les concernent. Leur présence physique dans la ville est soumise à des restrictions d'accès. Considérées comme de simples agglomérats insalubres, des taudis à éliminer, un problème sanitaire et esthétique, les *favelas* n'intéressent que marginalement les édiles. Au début des années 1930, avec l'élection de Getúlio Vargas, s'ouvre une ère d'industrialisation reposant sur la substitution aux importations. Alors que sont lancés des programmes de modernisation de Rio de Janeiro, la situation et le sort des *favelas* intègrent l'espace public, suscitant de profondes divergences dans les réponses politiques qu'il convient d'inventer.

La fin de la Seconde Guerre mondiale et la redémocratisation du pays en 1945 créent un double

Les favelas, la frontière intérieure

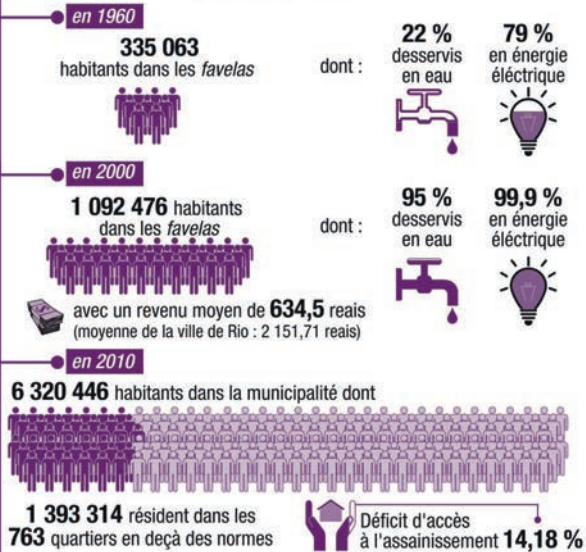
REPERE 1

La population brésilienne des quartiers en deçà des normes



Sources : Armazém de dados / recensements de 1960 et/ou de 2000, Aglomerados subnormais - Primeiros resultados / Censo 2010, IBGE/Observatório das favelas.

Dans la municipalité de Rio de Janeiro :



Les favelas ont connu d'importantes transformations urbanistiques – accès à l'eau, aux réseaux électriques, etc. –, résultat des luttes de leurs habitants. Néanmoins, ces territoires demeurent encore aujourd'hui des poches de pauvreté au cœur même de la ville. Le revenu moyen des foyers dans les favelas de Rio est ainsi presque quatre fois moins élevé que le revenu moyen ailleurs dans la ville.

mouvement favorable aux favelas. La nouvelle idéologie dominante, le « développementisme », provoque une forte croissance économique accompagnée d'une hausse de la demande de travail, qui renforce de fait le pouvoir politique des travailleurs. Les deux plus importantes forces politiques de l'époque – l'Église et le Parti communiste – s'opposent. Leurs débats et conflits trouvent un écho particulier dans les favelas, où ils cristallisent un ample mouvement d'organisation populaire. C'est ainsi qu'un lieu devient un symbole : les favelas entrent sur la scène publique, d'abord par des associations d'habitants, puis par la fédération de celles-ci. Avec des variations locales (clientélisme, radicalisme révolutionnaire, réformisme), l'émergence politique des favelas est favorisée par la forte croissance économique et démographique de la ville. Cette tendance à l'inclusion et à la banalisation politiques se prolonge jusque dans les années 1970 ; elle

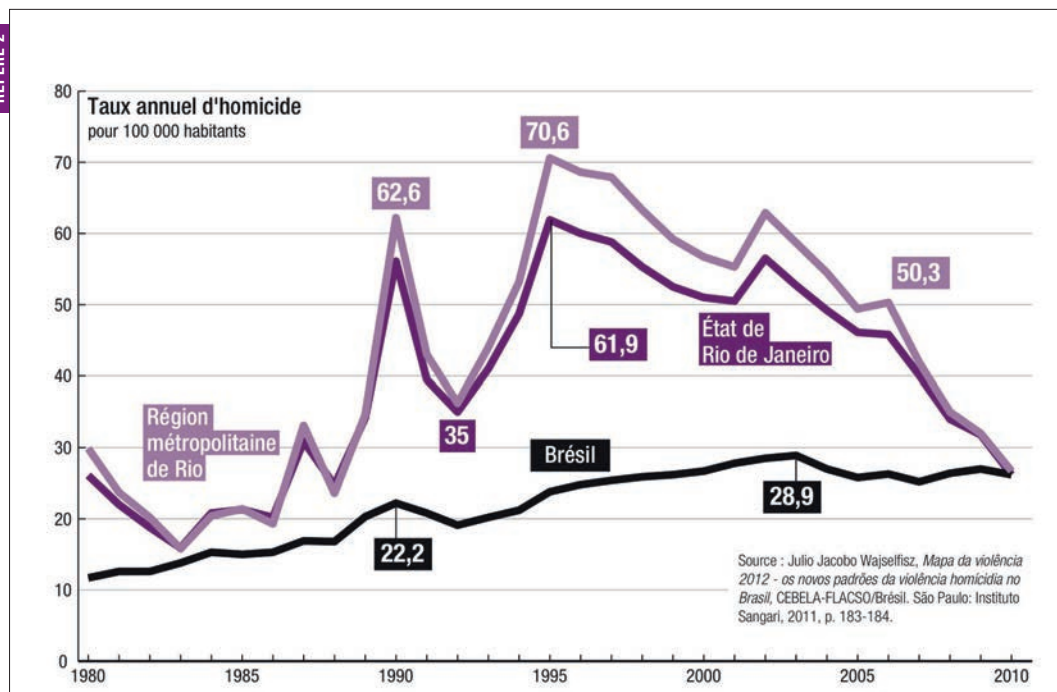
est interrompue par la crise qui succède au premier choc pétrolier.

Les débats publics sur les favelas s'articulent autour de la productivité (critiquée pour être faible ou nulle) des migrants et la manière dont ils s'intègrent à la ville, essentiellement par le biais de l'économie dite informelle. Après une courte période pendant laquelle l'État prétend modifier la gouvernance urbaine, les militaires prennent le pouvoir en 1964 : alors le débat sur les favelas change. Les organisations politiques sont sévèrement réprimées. La seule question encore débattue est le logement. Deux alternatives d'intervention s'opposent : la « remoção » – déplacement des habitants vers la périphérie de la ville – contre « l'urbanisation » – améliorations urbanistiques et construction dans les zones occupées par les favelas [MACHADO DA SILVA, 1967, 2002 ; LIMA, 1989 ; FISHER, 2008].

L'ensemble des conflits autour des questions de cohésion sociale, y compris ceux touchant aux favelas, se

Violence urbaine : réalité sociale et focalisation politique

REPERE 2



Ces quinze dernières années, le taux annuel d'homicides a connu une baisse considérable à Rio alors même que le taux national continuait à augmenter. Toutefois, le nombre absolu d'homicides par année est toujours très élevé : 1 535 homicides, en 2010, dans la ville de Rio de Janeiro et 49 932 au Brésil pour la même année.

développent uniquement au sein du répertoire étroit de la revendication des droits.

Avec les crises économiques des années 1970, la question des *favelas* change de registre. Elle s'insère maintenant dans la lutte contre les gouvernements militaires et le refus des violations des droits civils et politiques – autant de luttes portées en partie par les classes moyennes victimes de la répression. Dans les années 1980, la préservation de l'ordre public est utilisée par le pouvoir comme prétexte pour revenir sur des droits acquis. Émerge alors un « discours sur la violence urbaine » [MACHADO DA SILVA, 1995, 1999, 2010a, 2011], insistant sur les risques supportés par les habitants des métropoles dans la vie quotidienne. La criminalité et la violence ne sont plus considérées comme interstitielles mais comme envahissant tous les lieux de la vie quotidienne. Ce discours donne un nouveau sens et une nouvelle puissance d'évocation à la *favela*. Le crime violent et sa répression quotidienne par la police deviennent

l'objet central, et relativement autonome, de l'attention publique.

La violence se décentralise avec l'apparition de diverses formes de polices privées et de groupes armés criminels. L'État est critiqué, pour être incapable de contrôler des zones tombées sous l'emprise des trafiquants de drogues. La préservation quotidienne de l'ordre public passe désormais par une militarisation accrue [LEITE, 2001], transformant profondément la perception de la *favela* en tant que problème collectif [MACHADO DA SILVA, 2008].

Depuis 2008, une politique de préservation de l'ordre urbain, amplement approuvée par l'opinion publique, est en cours à Rio. (Encore) militarisée, les Unités de police pacificatrice (UPPs) interviennent spécifiquement dans les *favelas*. Elles semblent avoir réduit le nombre de morts provoquées par les affrontements entre trafiquants, et entre trafiquants et policiers, même si le taux d'homicide était déjà en baisse bien avant la mise en place de ce cette politique (signalons que ces résultats n'affectent guère

la perception de la violence par les habitants de la ville). En 2010, les UPPs ont été renforcées par un dispositif étatique nommé « UPP sociale » (ce qui est une manière de reconnaître le caractère violent ou à tout le moins brutal des UPP conventionnelles). L'UPP sociale doit notamment favoriser l'accès à la citoyenneté de plein droit des habitants des *favelas*.

Du mot à la représentation socialement inventée

Périphérie interne, développement interstitiel et incontrôlé de l'espace urbain de Rio de Janeiro, les *favelas* ont au cours de leur histoire désigné un groupe social, une architecture, des caractéristiques physiques et écologiques, autant qu'une économie en tant que telle ou

encore des processus socio-économiques et politico-culturels. Pour reprendre l'heureuse expression de Valladares [2005], il s'agit d'une représentation socialement « inventée » et en réinvention permanente. Néanmoins, cette invention ne s'est pas élaborée comme un « mythe », comme le suggère cet auteur, mais comme une référence décisive dans l'évolution des formes urbaines. Le terme a territorialisé le débat sur les problèmes d'intégration sociale de la ville. La force de la *favela* ne réside pas dans sa capacité à incarner une réalité tout à la fois proche et dérobée. Au contraire, elle provient de son flou sémantique, de sa polysémie, qui lui confèrent les vertus d'une arène politique et les armes d'un objet de lutte. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BROADWYN F., 2008, *A Poverty of Rights – Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*, Stanford, CA, Stanford University Press.

DA SILVA PEREIRA LEITE M., 2001, *Para além da metáfora da guerra. Percepções sobre cidadania, violência e paz no Grajaú, um bairro carioca*, thèse de doctorat (sociologie), Rio de Janeiro, PPGSA/IFCS/UFRJ.

DE QUEIROZ RIBEIRO L.C., 1982, « Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação », in: MACHADO DA SILVA L.A. (org.), *Solo urbano – tópicos sobre o uso da terra*, Rio de Janeiro, Zahar, p. 29-47.

DOS SANTOS F., NELSON C. et BRONSTEIN O., 1979, « Metaurbanização: Rio de Janeiro », *Revista de Administração Municipal*, vol. 25, n° 149, p. 6-35.

GONÇALVES R.S., 2010, *Les favelas de Rio de Janeiro – histoire et droit, XIX^e et XX^e siècles*, Paris, L'Harmattan.

LIMA N.V.T., 1989, *O Movimento de Favelados do Rio de Janeiro: Políticas do Estado e Lutas Sociais (1954-1973)*, Mémoire de master (sociologie), Rio de Janeiro, IUPERJ/UCAM.

MACHADO DA SILVA L.A. (org.), 2008, *Vida sob cerco – violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira/Paperj.

MACHADO DA SILVA L.A., 1995, « Violencia y sociabilidad: tendencias en la actual conyuntura urbana en el Brasil », *Ecuador Debate*, n° 34, p. 116-129.

MACHADO DA SILVA L.A., 1999, « Criminalité, violence et ordre public au Brésil », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 83-84, p. 65-71.

MACHADO DA SILVA L.A., 2002, « A continuidade do “problema da favela” », in: OLIVEIRA L.P. (org.), *Cidade: história e desafios*, Rio de Janeiro, Editora FGV/CNPq, p. 220-237.

MACHADO DA SILVA L.A., mai-juin 1967, « A política na favela », *Cadernos Brasileiros*, vol. 9, n° 41, p. 35-47.

MAGALHÃES A.F., 2010, *O direito da favela no contexto pós-programa favela-bairro: uma recolocação do debate a respeito do « direito de pasárgada »*, thèse de doctorat, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

SANTOS C.N.F. et BRONSTEIN O., octobre-décembre 1979, « Metaurbanização: Rio de Janeiro », *Revista de Administração Municipal*, vol. 25, n° 149, p. 6-35.

VALLADARES L., 2005, *A Invenção da Favela*, Rio de Janeiro, FGV.

Chapitre 8

Comment tuer la taxe carbone avec l'argument d'équité, ou l'échec de la taxe Sarkozy

Jean-Charles HOURCADE, Centre international de recherche sur l'environnement et le développement, France

Loin de servir des objectifs de réforme et de progrès social, la manipulation des arguments d'équité peut être mise au profit de l'inertie politique. C'est la leçon que l'on peut tirer de l'échec de la taxe carbone en France. S'adresser au citoyen et non au seul consommateur, prendre le temps du débat et de la négociation de l'usage des recettes de taxes environnementales en restaurant la confiance dans la raison sont indispensables si l'on souhaite éviter le piège tendu par toutes celles et ceux se qui réclament des « pauvres » ou des « minorités » pour mettre au rebut un instrument moderne de fiscalité.

Ce texte essaiera de montrer les mécanismes par lesquels les arguments d'équité ont joué un rôle central dans l'échec du projet de taxe carbone sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Ces mécanismes sont certes en partie spécifiques au cadre institutionnel français, à un cycle politico-médiatique précis et à un style de présidence quelque peu inédit surpriviliégiant les effets d'annonce par rapport à une concertation sociale soupçonnée de trop ralentir le rythme des réformes. Mais, sans tomber dans le travers français selon lequel ce qui arrive en France a valeur universelle, je montrerai que l'efficacité des arguments mobilisés pour contrer le projet est révélatrice de problèmes fondamentaux plus généraux au-delà même du dossier « taxe carbone ». Ces problèmes sont ceux du blocage

des réformes aux échelles nationales ou internationales, quand la manipulation médiatique du « souci d'équité » donne le primat à la figure du consommateur et efface la conscience des « intérêts bien compris » du citoyen.

D'un consensus général à une guerre éclair vite perdue

L'histoire de la « Contribution climat Sarkozy » commence le 31 janvier 2007 lorsque cinq des candidats à la présidentielle 2007¹, dont les trois qui arriveront en tête du premier tour (Nicolas Sarkozy, Ségolène Royal et François Bayrou), signent le « Pacte écologique » de Nicolas Hulot, animateur-producteur d'une émission télévisée célèbre, *Ushuaïa*, et sa

1. Ils totaliseront 78,51 % des voix du premier tour.

proposition de taxe carbone. Une fois élu, N. Sarkozy confirme son engagement en clôture du Grenelle de l'environnement le 25 octobre 2007, puis lors de ses vœux présidentiels en janvier 2009. Le contexte politique paraît favorable : l'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis laisse espérer à la Conférence de Copenhague, fin 2009, le déblocage de la négociation climat encalminée par G.W. Bush ; les 15,8 % d'Europe-Écologie aux élections européennes en mai 2009 traduisent enfin une montée du souci écologique dans l'opinion publique.

Enfin, le choix de Michel Rocard, ancien Premier ministre socialiste comme président de la préparation de la Contribution climat-énergie (CCE) marque une volonté de compromis transpartisan et celui, pour l'assister, d'Yves Martin, haut fonctionnaire qui soutint cette idée dès 1990, semble une garantie de sérieux technique et de sincérité. Les conférences d'experts se réunissent début juillet et le rapport Rocard est remis le 28 juillet ; il préconise un taux immédiat de 32 euros par tonne de carbone émis pour atteindre 100 euros en 2030. M. Rocard déclare : « Il y a quelque chose d'extraordinaire, de totalement inattendu pour une société aussi conflictuelle que la nôtre, dans le consensus exprimé par la quasi-totalité des experts de tous bords ayant participé à ces réflexions » [RAPPORT ROCARD, 2009 : 67]. Pourquoi est-on passé en six mois de ce consensus apparent à l'invalidation par le Conseil constitutionnel le 29 décembre du projet de loi voté le 18 décembre par la Chambre des députés et le Sénat, puis à l'abandon définitif du projet par le Premier ministre François Fillon le 23 mars 2010, environ un an après son lancement ?

Pour cela, il faut revenir à deux recommandations importantes du rapport Rocard : en substance, l'absence d'exemptions et l'instauration d'une négociation sociale pour préciser l'usage des recettes, accompagnée dans une perspective pluriannuelle d'une gouvernance appropriée, comparable aux « *Green Tax Commissions* » existant à l'étranger, pour institutionnaliser ce besoin de gouvernance, évaluer son impact, et apprécier l'utilisation

des recettes. Certes, en janvier, N. Sarkozy avait annoncé que la taxe carbone serait utilisée pour financer la baisse de la taxe professionnelle, taxe locale payée par les entreprises et unanimement considérée comme particulièrement distorsive. Cette annonce a eu l'inconvénient de faire apparaître la taxe carbone comme un moyen détourné de faire un « cadeau aux patrons » et fut dénoncée par les syndicats de travailleurs. Mais le rapport Rocard remet les choses en perspective en donnant une place de choix à un recyclage incluant la baisse des charges sociales, ceci entre autres sur la base de travaux du Cired [COMBET *et alii*, 2009]. Tout était donc ouvert pour une négociation à laquelle le deuxième syndicat français, la CFDT, avait officiellement apporté son soutien et à laquelle la CGT, le premier syndicat, n'avait pas opposé de veto.

Mais la défaite se dessine dès le début juillet lorsque, invoquant la protection des consommateurs vulnérables aux prix de l'énergie et mobilisant les réflexes antifiscaux, l'association de défense des consommateurs, UFC-Que choisir, se fait très présente dans les médias et réclame la rétrocession aux ménages du produit de la taxe². La Fondation Nicolas Hulot, qui a l'oreille du Président, se convainc que cette option, qui conjugue justice sociale et neutralité budgétaire, sera la seule susceptible d'être acceptée par l'opinion et permettra une adoption rapide de la CCE. Le 5 juillet, Jean-Louis Borloo, ministre de l'Écologie, pour éviter d'être accusé d'inventer une nouvelle ponction fiscale, défend alors dans *Le Point* l'idée d'un « chèque vert » rendu aux ménages avec rétrocession égalitaire des paiements³. Éric Woerth, ministre du Budget, s'oppose à cette idée le 6 juillet dans *La Tribune*. Cette passe d'armes rend par avance caduque la recommandation d'une négociation sur l'utilisation de la taxe ; celle-ci ne fut pas écoutée lors de la parution du rapport le 28 juillet et fut définitivement enterrée.

2. UFC-Que choisir ne croit en fait pas à l'utilisation d'une taxe pour changer les comportements. BAZOT A., 29 septembre 2009, « Taxe carbone. L'impôt s'habille en vert » (disponible sur : www.quechoisir.org).

3. 5 juillet 2009, « Borloo défend l'idée du chèque vert » (disponible sur : www.lepoint.fr).

La mécanique de l'échec est enclenchée. L'opinion ne comprend pas la logique d'une réforme où on lui rend l'argent dont on le ponctionne ; le 3 septembre, un sondage de TNS-Sofres indique que deux Français sur trois se déclarent contre la Contribution climat-énergie. Le patronat, lui, fait valoir l'argument compétitivité et les surcoûts de la taxe carbone dès lors que les entreprises ne bénéficieraient d'aucune baisse d'autres prélèvements. On débat à chaud de points techniques que le chef de l'État tranche le 10 septembre : non-taxation de l'électricité, chèque vert aux ménages, exonération des industries soumises au système européen de permis d'émissions négociables (SCEQE). Le piège est refermé avec, on l'a noté, des exemptions que le rapport Rocard recommandait fortement d'éviter.

Mais les firmes du secteur soumis au SCEQE, qui sont les plus émettrices, ne payent le prix du carbone fixé sur le marché européen que si elles dépassent les quotas qui leur sont gratuitement alloués. De là, l'inégalité devant l'impôt que pointe le Conseil constitutionnel : l'importance [des exonérations touchant les gros émetteurs] était contraire à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Le boucher ou l'ébéniste paieraient la taxe dès la première tonne émise alors que la sidérurgie ou la chimie ne paieraient que pour leurs émissions excédentaires. Cette mesure renforce le poids de l'argument d'inégalité devant l'impôt que le Conseil constitutionnel avait déjà utilisé en 1998 contre une proposition de taxe carbone émise par le gouvernement Jospin. F. Fillon renonce au projet le 23 mars et, le 24, N. Sarkozy subordonne la création d'une taxe carbone intérieure à une taxe aux frontières.

Certes, on peut mettre cette défaite au débit de la méthode Sarkozy, mais, ce faisant, on prend le risque de ne pas en tirer les enseignements utiles. On peut se demander en effet pourquoi les Verts ou le Parti socialiste (dont les candidats ont signé le Pacte N. Hulot) ne se sont pas mobilisés pour exiger une négociation autour de la taxe carbone ; ils se sont contentés de se féliciter du retrait d'une taxe antisociale

sans dessiner un projet alternatif d'une taxe mieux inscrite dans un projet d'ensemble, et n'ont pas fait de la taxe carbone un cheval de bataille lors de la dernière présidentielle. En fait, l'échec de la taxe carbone Sarkozy est révélateur de deux problèmes plus généraux : le premier concerne directement la profession des économistes et leur capacité à répondre de façon efficace aux soucis d'équité ; le second concerne la façon dont le processus médiatique « informe » les citoyens.

Les économistes en panne de pédagogie sur les liens équité-efficacité ?

La mécanique de l'échec de la taxe carbone Sarkozy est semblable à celle d'un rasoir à deux lames : la première lame, celle des arguments d'équité « soulève le poil » ; la deuxième, celle des arguments de compétitivité, le « coupe ». Ceci force à interroger les économistes qui ont développé depuis plus de vingt ans des modèles et des raisonnements « en équilibre général ». Les résultats de ces modèles ne sont certes pas consensuels mais ils suffisent largement à montrer en quoi l'idée de chèque vert rendu aux ménages est contre-productive et oublie le fait que, en raison des interdépendances économiques, celui qui paie une taxe n'est pas nécessairement celui qui en supporte le coût final. Cela veut dire, très concrètement, qu'une mesure redistributive apparemment équitable peut avoir à terme des conséquences contraires à son objectif proclamé.

Tel est le cas du « chèque vert » tel qu'il a été annoncé dans le feu de l'action. Une taxe de 20 euros pour chacune des tonnes de CO₂ dont un consommateur est directement responsable frappera aussi les entreprises qui vont facturer ce surcoût ; celui-ci se propagera de secteur en secteur avec effet d'amplification sur le prix des produits et un chèque vert de 20 euros par tonne rendu à un consommateur pour compenser la hausse de sa facture énergétique ne le dédommagera pas de la hausse des prix de vente que le surcoût énergétique aura provoqué sur le reste de ses achats. C'est pour bloquer ce mécanisme que le recyclage de la taxe carbone en baisse des charges sociales est nécessaire en compensant

le surcoût énergétique par un moindre coût du travail. Sans cette compensation, les 100 euros par tonne (prévus pour 2030 dans le projet de CCE) nécessaires pour vraiment « décarboner » nos économies provoqueraient un surcoût insupportable.

Il se peut que les économistes aient quelques responsabilités dans la compréhension par l'opinion publique et les décideurs politiques de la réalité simple de ces mécanismes de propagation. Si l'on fait le bilan de deux décennies de travaux sur la fiscalité carbone, on ne peut qu'être frappé par l'importance prise par la question du « double dividende », c'est-à-dire le fait qu'en utilisant le produit d'une taxe carbone pour baisser les prélèvements fiscaux les plus distorsifs, on pourrait avoir, en plus de l'amélioration de l'environnement, un dividende économique sous forme d'une hausse de l'activité de l'emploi. Cette thèse a mobilisé contre elle bien des réflexes d'une profession toujours méfiante, avec raison, vis-à-vis de tout ce qui ressemble à un « *free lunch* ». Dans le cas présent, il s'agissait d'éviter que ne se crée l'illusion d'une taxe miracle qui résoudrait les problèmes économiques, en particulier ceux de l'emploi. L. Goulder avait introduit en 1995 une distinction très utile entre « *strong form* » and « *weak form* » du double dividende en montrant que la première n'est pas automatique et dépend de conditions bien précises, mais que cela ne devait pas faire oublier la seconde, à savoir qu'une taxe environnementale était nécessaire pour réduire les coûts économiques et sociaux des politiques d'environnement [GOULDER, 1995].

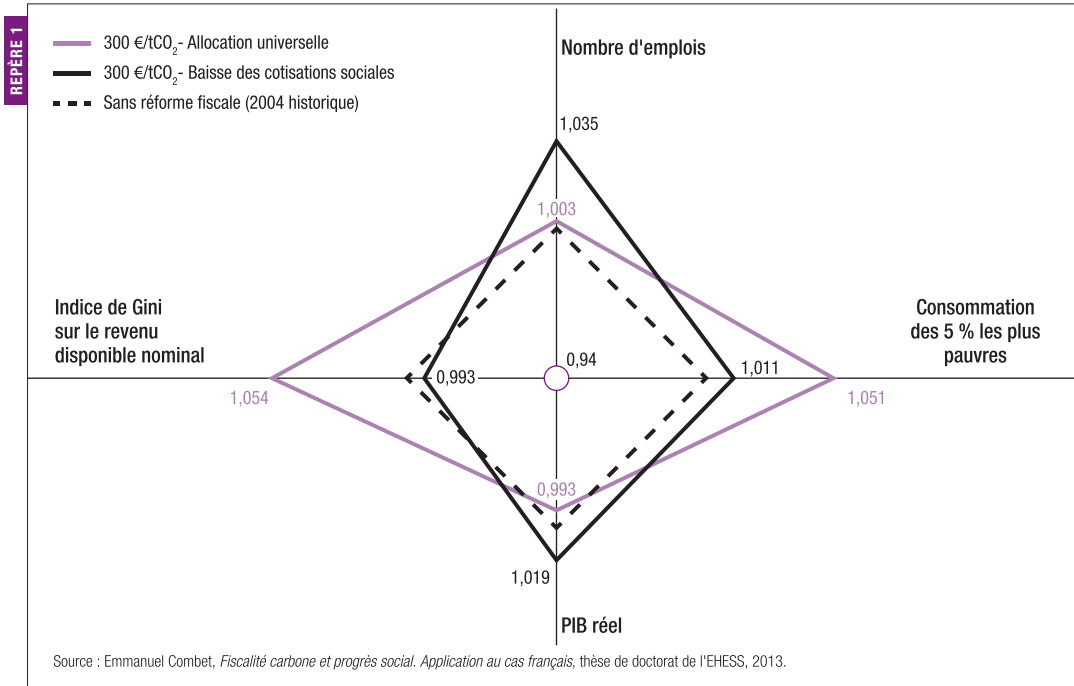
Mais cela n'a pas suffi et une forme de crispation a perduré avec des économistes théoriciens rappelant qu'il ne peut y avoir de doubles dividendes dans une économie de premier rang (puisque l'économie se situe sur la frontière de production) et reprochant aux modèles empiriques de travailler sur des économies de second rang pour lesquelles la science économique n'apporte pas de principes théoriques généralisables. Un deuxième reproche, collatéral du premier, est que ces modèles ne trouvent un double dividende qu'en supposant que l'introduction d'une taxe

carbone se fait parallèlement à des réformes qui n'ont pas été menées jusqu'ici ; ils attribuent donc à la taxe carbone le dividende de réformes qui auraient dû être adoptées indépendamment des politiques climatiques. On trouve cette argumentation dans le titre de préface provocateur « *the double-dividend is dead* » de Bovenberg [2000].

On peut d'abord se demander si cette « crispation » des débats entre « théoriciens » et « empiristes » est très pertinente quand on voit que les modèles empiriques concluent généralement à des augmentations modestes du PIB, rarement supérieures à 2 % sur le long terme, les chiffres sur l'emploi étant plus significatifs. La question du double dividende est numériquement de second ordre par rapport à celle des effets de propagation d'une taxe carbone et de la nécessité, pour les contrôler, de profiter des produits de cette taxe pour diminuer des prélèvements qui pèsent *in fine* sur les coûts de production. C'est bien une bonne compréhension de ce point, qui fait que la *weak form* du double dividende est un résultat théorique incontesté, qui a manqué dans le débat public. Le modèle Imacim du Cired montre qu'une légère *strong form* est possible en France en raison de la partie de la taxe qui frappe implicitement les revenus de rente et les importations de pétrole. Mais là n'est pas l'essentiel ; l'essentiel est alors de bien expliquer la nécessité de contrôler la propagation de la hausse des coûts de l'énergie et le fait que, sans ce contrôle, le chèque vert est un cadeau illusoire.

Ce manque de pédagogie s'explique peut-être par une posture intellectuelle qui fait sens comme étape dans l'analyse des effets d'équilibre général d'une taxe carbone mais non pour calculer le coût réel d'une mesure. Cette posture, qui consiste à raisonner à partir d'un univers de premier rang (c'est-à-dire en supposant réalisées toutes les réformes conduisant à une fiscalité optimale et au plein emploi des facteurs de production) conduit à un raisonnement quelque peu scolastique. Dans une période historique donnée, la seule question pertinente est de savoir si, parce qu'on en retire des revenus qu'il faut bien recycler, une taxe carbone facilite ou non la conduite

Peut-on conjuguer efficacité économique et équité sociale (dans une taxe environnementale) ?



La mission Rocard a utilisé le modèle IMACLIM-S pour comparer les effets d'une taxe carbone de 300 €/tCO₂ en France selon ces modalités : chèque vert rendu au consommateur (trait violet), réduction des charges sociales (trait noir). Le modélisation montre qu'il est impossible de conjuguer efficacité économique (création d'emploi et de richesses) et équité. Une réduction des charges sociales est favorable à l'économie mais ne compense pas le poids d'un renchérissement de l'énergie pour les ménages pauvres. À l'inverse, le chèque vert est inversement proportionnel aux revenus et plus juste socialement mais il ne crée pas d'emplois ou de richesses supplémentaires.

de réformes qui n'ont pas été menées jusqu'ici. C'est typiquement le cas pour la baisse des charges sociales⁴.

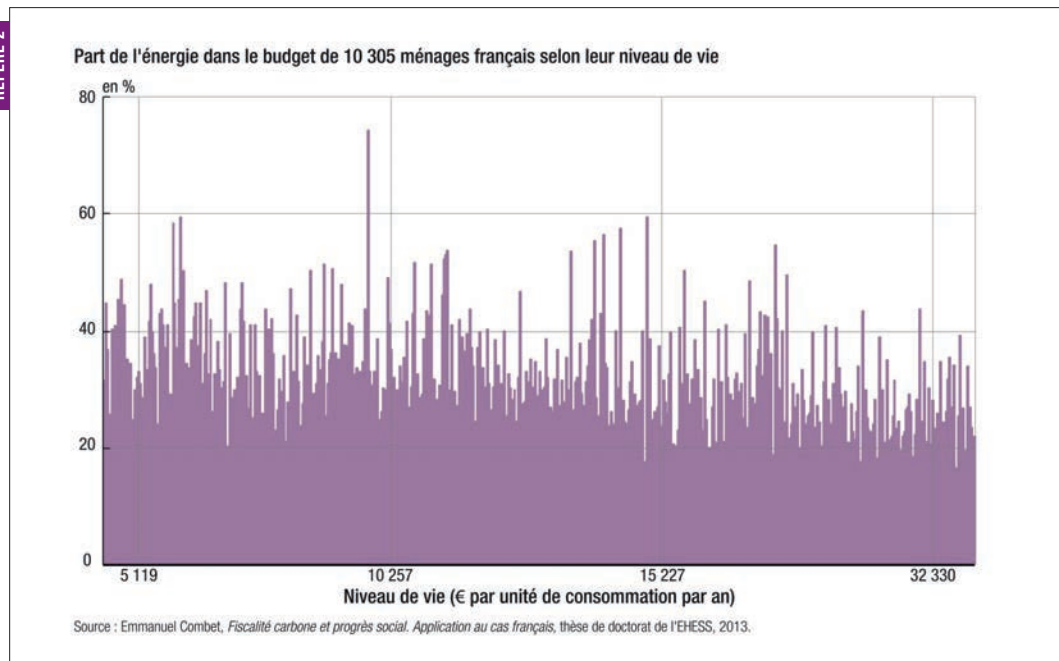
Cette structuration du débat est peut-être à l'origine des difficultés de prise en charge convaincante des questions d'équité. En univers de premier rang, en effet, la solution est d'opérer des transferts compensatoires

en direction des ménages pénalisés par une réforme ; il y a « séparabilité entre équité et efficacité ». Or cette séparabilité est loin d'être acquise dans le monde réel. Le repère 1 en montre les enjeux. Tiré d'une simulation du modèle IMACLIM-S utilisé pour la mission Rocard, il donne une analyse comparée de la situation de la France en 2004 si une taxe carbone avait été adoptée 20 ans plus tôt pour atteindre le niveau de 300 euros par tonne de CO₂, selon que cette taxe aurait été rendue au consommateur sous forme de chèque vert ou utilisée pour réduire les charges sociales et le coût du travail. Il fournit cette comparaison sur quatre critères (le PIB, l'emploi, la consommation des 5 % des Français les plus pauvres et le coefficient de Gini), la situation de référence hors taxes étant décrite par le carré en pointillé.

4. Au moment où ce texte est écrit, le gouvernement français enclenche un mouvement de baisse des charges sociales, par la hausse de la taxe à valeur ajoutée (TVA), qui frappe la consommation, et la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) qui est une forme d'impôt sur le revenu. Les limites de ces modalités vont apparaître très vite, pression sur le pouvoir d'achat pour la première, résistances des couches moyennes et des couches aisées pour la seconde. Par rapport à ces solutions, une taxe carbone a, dans nos travaux, un effet similaire à celui de la hausse de la TVA et l'intérêt de baisser les importations d'énergie ; la seule question valable est alors de savoir si la taxe carbone sera politiquement acceptée comme moyen de diversifier les sources de financement de la baisse des charges sociales.

La consommation énergétique ne dépend pas que des revenus

REPERE 2



Plus les revenus s'accroissent, moins les dépenses énergétiques représentent une part importante du budget des ménages. Mais cette tendance recouvre une forte variabilité à l'intérieur d'une même classe de revenu. Les besoins d'énergie dépendent du lieu d'habitation et du mode de vie autant que des revenus.

On voit immédiatement que le recyclage par baisse des charges sociales (losange noir) permet une amélioration très notable de l'emploi, une croissance significative du PIB et des revenus des ménages pauvres, mais conduit à une aggravation des inégalités. Ce résultat s'explique par un cercle vertueux : transfert de la charge fiscale sur les revenus de rente, hausse du salaire net, baisse du coût du travail, hausse des exportations, baisse des importations (qui se rajoute à la baisse des importations de pétrole). Ceci permet une augmentation de l'emploi qui bénéficie suffisamment aux couches défavorisées pour compenser la baisse du pouvoir d'achat entraînée par le renchérissement de l'énergie. Mais ce dispositif aggrave les inégalités (dégradation du coefficient de Gini) parce que les couches sociales aisées consacrent à l'énergie un montant sensiblement inférieur que celui qu'y consacrent les couches défavorisées. Le dispositif du « chèque

vert » égalitaire améliore, lui, le coefficient de Gini, puisque les ménages aisés reçoivent un chèque inférieur à celui qu'ils ont payé, alors que la situation est inverse pour les ménages défavorisés. Mais ceci se fait au détriment de la croissance et sans gain sur le front de l'emploi, en raison de la dégradation des coûts de production ; la hausse de la consommation intérieure permise par la hausse des revenus des couches défavorisées ne permet pas de compenser la perte de compétitivité ; par ailleurs, et cela n'apparaît pas dans ce graphique, il y a une baisse des investissements et un endettement plus élevé du pays.

Les termes de l'arbitrage sur l'utilisation des produits de la taxe apparaissent donc clairement, atteignant en cela l'objectif de la négociation sociale recommandée par la mission Rocard de faire émerger des solutions de compromis avec une partie du recyclage ciblée en direction des ménages les plus vulnérables et

une autre partie ciblée sur la baisse de charges. Or une telle substitution entre taxe carbone et charges sociales ne pouvait elle-même être dissociée des négociations sur les salaires et sur le financement de la protection sociale. Le point est politiquement sensible puisqu'il touche au « paritarisme » entre entreprises et syndicats dans la gestion de la sécurité sociale ; c'est un point important pour l'embrayage d'un cercle économique vertueux et celui de la part de la baisse des charges dont les salariés peuvent bénéficier sous forme de hausses de salaire net sans pour autant empêcher la baisse des coûts de production.

Au sein de cette recherche de compromis, deux questions sensibles auraient pu être abordées. La première est celle des dispositifs spécifiques pour certaines activités : non seulement celles couvertes par le système européen de permis d'émissions négociables, mais les activités très vulnérables comme la pêche ou l'agriculture de montagne. La seconde concerne l'importance de la localisation dans la vulnérabilité aux prix de l'énergie. Le repère 2, issu d'une enquête portant sur 35 000 ménages, montre que la part des dépenses énergétiques dans le budget des ménages est, certes, fonction du revenu, mais que sa variabilité au sein d'une même classe de revenu l'emporte. Ainsi les besoins d'énergie sont très spécifiques au lieu d'habitation, non seulement pour des questions de climat, mais aussi et surtout pour des questions de dépendance à la mobilité économique. Celle-ci se révèle très différente selon les lieux d'habitation : selon que l'on vit au centre de Paris où le couple métro et marche à pied fonctionne de manière très efficace ou que l'on est excentré en grande banlieue ou en montagne.

En fait, l'hétérogénéité des situations interpelle les économistes parce que le schéma de compensation par transferts monétaires conduit vite, si on veut en tenir compte, à des solutions d'une complexité administrative ouvrant la voie à des jeux de lobbying sans fin. On ne peut trouver une solution qu'en élargissant le champ de la négociation pour que ce qu'une catégorie sociale perd sur sa

facture énergétique soit compensé par des gains en termes d'accès à l'emploi, de montant des loyers, parmi d'autres charges ; pour les professions économiquement vulnérables (agriculture et pastoralisme de montagne, pêche), il convient de proposer un cadre institutionnel qui leur rende l'espoir d'une véritable viabilité économique. En d'autres termes, les abattements à la base de la taxe carbone ou les transferts monétaires ne sont pas les seuls outils à pouvoir offrir une compensation aux « perdants » de la réforme. L'intérêt politique majeur de la proposition Rocard d'une gouvernance spécifique sur le recyclage du produit de CCE était de forcer à reconnecter les enjeux, les peurs et les expertises, y compris en incitant les spécialistes du financement de la retraite, de la dette publique, de la santé ou du logement social à examiner les potentiels offerts par la fiscalité environnementale et les mesures complémentaires à adopter (travaux d'isolation des bâtiments par exemple) pour en faire un dispositif « gagnant-gagnant (que les économistes appellent « *pareto-improving* »).

La dictature de l'immédiat, ses raisons et ses modalités

Les propos précédents permettent de montrer pourquoi forcer l'adoption d'une taxe carbone en dehors de toute négociation sociale ne pouvait qu'échouer. L'épisode de la taxe carbone Sarkozy est le contre-exemple parfait de la réussite de la taxe suédoise analysée dans cet ouvrage par Thomas Sterner. Mais comment expliquer l'effondrement de l'idée d'une telle taxe et sa non-reprise par les partis de l'opposition alors que la pertinence d'un argument d'équité est pourtant facilement démontable ?

On doit tout d'abord rappeler ici un élément de contexte psychologique. Au moment où les décisions doivent être prises sur la taxe carbone, l'engouement médiatique autour du climat se retourne brutalement après l'échec de Copenhague. Il y a le découragement de ceux dont on avait exacerbé les attentes. Mais aussi le soupçon que l'affaire climatique est peu sérieuse, voire une imposture selon le

titre du best-seller de Claude Allègre publié en février 2010⁵. Que celui-ci se soit appuyé sur des documents erronés et que l'Académie des sciences ait réfuté ses thèses importent peu. L'important est la méfiance vis-à-vis du malheur annoncé et le réflexe anti-écologiste que révèle le succès de l'ouvrage. Ce réflexe s'explique aisément : l'histoire fourmille d'exemples historiques narrants les échecs de prophètes de malheur à convaincre, à l'instar de la figure de Cassandre que les Troyens refusèrent d'écouter. Ce réflexe anti-écologiste joue d'autant plus qu'il s'adresse à une population qui est agressée par une crise financière ouverte dans laquelle elle ne se sent aucune responsabilité, et qui est menacée par le chômage [HUET, 2010]. Énoncées sur le mode catastrophiste, les alertes sur le climat ne permettent alors pas un « catastrophisme éclairé ». Dos au mur, il n'y a plus d'espace de choix et les citoyens sont alors réceptifs à tout discours présentant la fiscalité écologique comme punitive et culpabilisatrice.

Très symptomatique est l'efficacité de la prise de position de Ségolène Royal, finaliste 2007 de l'élection présidentielle sous les couleurs du Parti socialiste, contre la taxe carbone dans l'émission « À vous de juger » (France 2, 25 mars 2010) : « Si on met une taxe sur les gens avant qu'ils aient la liberté de choix – acheter une voiture électrique ou prendre des transports en commun –, c'est très injuste ». Sur le fond, il est facile de répondre que ce sont justement les bas prix du pétrole depuis 1983 qui ont découragé d'investir sur de tels véhicules et que l'échec de la CCE a fragilisé, par exemple, le pari stratégique fait par Renault en 1989 d'y affecter plus 5 000 ingénieurs. Mais là n'est pas l'essentiel. L'essentiel est lié au sentiment de « piège » qui saisit une partie de la population, celle qui se trouve sur

les « pointes » du repère 2, y compris parmi les revenus moyens et élevés, parce qu'elle ne dispose d'aucune flexibilité dans ses choix de consommation.

Un exemple typique est ici la dépendance à la voiture dans les déplacements entre domicile et travail. Le pouvoir d'achat en mobilité automobile a augmenté depuis trente ans, en même temps que l'intolérance aux hausses des prix de l'essence⁶. Ce paradoxe vient de ce que la croissance des prix de l'immobilier, conjuguée aux bas prix des carburants, a fait migrer la population vers un périurbain moins dense, moins desservi en infrastructures publiques, où elle s'est retrouvée dépendante de l'automobile, y compris pour aller travailler. Dans les années 1990, interviews et micro-trottoirs enregistreraient la souffrance de l'automobiliste à chaque hausse des prix (sans signaler les baisses !), mais rendaient un mauvais service aux ménages, entretenant l'illusion que le renchérissement des carburants était évitable.

C'est ce sentiment de piège qui explique l'efficacité de l'anti-écologisme à présenter la taxe carbone comme punitive et culpabilisatrice, pour aboutir *in fine* à la montée médiatique de la défense des consommateurs. Mais cette efficacité aurait été moindre si on avait utilisé, à côté de l'appel à la prudence vis-à-vis du dérèglement climatique, d'autres arguments justifiant une hausse des prix des énergies fossiles. Au moins trois peuvent être cités :

- le plus évident concerne la sécurité énergétique ; en effet, on n'a pas assez rappelé aux Français que la fiscalité était un rempart contre une trop grande dépendance vis-à-vis de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Pourtant, financer des écoles en France ou les retraites est sûrement un choix plus judicieux que de venir grossir une rente pétrolière finançant une tour de 828 mètres à Dubaï et alimenter la puissance financière des pays du Golfe ;

5. ALLÈGRE Cl., 2010, *L'imposture climatique ou la fausse écologie*, Plon. Ancien ministre de Lionel Jospin, membre de l'Académie des sciences, Claude Allègre représente la version française des « *merchants of doubt* » ; chroniqueur dans certains journaux influents, il était très fréquemment invité durant cette période par les radios et télévisions. S'étant rapproché de Nicolas Sarkozy, il a demandé à ce que l'Académie des sciences française se prononce, ce que celle-ci a fait en certifiant le caractère scientifique des travaux sur le changement climatique.

6. Les salaires ont augmenté alors que, en moyenne annuelle, le prix des carburants en 2010 était inférieur à celui de 1981 (notamment en raison de la diésélisation du parc automobile). De plus, les routes et les moteurs actuels permettent de couvrir plus de distance avec un litre de carburant.

– le deuxième est, nous l'avons vu, la possibilité d'utiliser les revenus d'une taxe carbone pour baisser des prélèvements particulièrement pénalisants pour l'économie. À cela se rajoute le fait que, en taxant l'énergie, le niveau de charge qui retombe sur l'entreprise suit les fluctuations de la production et baisse quand les affaires ne sont pas bonnes ; cela permettrait de réduire l'importante désincitation à l'embauche du système actuel où, lorsque le chiffre d'affaires est plus bas que prévu, les charges sociales augmentent par unité produite et représentent une taxe sur les salariés excédentaires.

Tout cela procède du droit du travail, mais aussi du fait que les entreprises ont intérêt à garder du personnel compétent et attaché pour répondre à une remontée des commandes. Après avoir répondu aux inquiétudes des industries lourdes, en leur laissant le choix de rester dans le système SCEQE ou d'être taxées tout en bénéficiant de baisses de charge, on pouvait inscrire la taxe carbone dans une réforme fiscale d'ensemble aidant la compétitivité des PME et l'industrie manufacturière ;

– enfin, on aurait pu expliquer comment, à long terme, une taxe carbone peut constituer un point d'appui pour des politiques visant à réorienter l'agriculture, la construction et les systèmes de transport (sans taxe carbone, le transport routier de marchandises continuera d'accroître sa compétitivité par rapport au rail ou à la voie d'eau), l'innovation centralisée ou un aménagement du territoire plus équilibré. Cela touche notre modèle agricole (meilleure valorisation des potentiels locaux, ingénierie écologique en substitution d'inputs énergétiques et chimiques plus chers, hausse des coûts de transports modérant la mise en concurrence des territoires par les grands circuits de distribution), tout autant que notre modèle urbain (distances domicile-travail).

En passant sous silence ces arguments, il est aisé d'attiser le réflexe anti-écologiste d'une partie de la population. Certains éditorialistes sont allés jusqu'à dire que la taxe carbone était une idée stupide revenant à taxer les bébés parce qu'ils rejettent du CO₂ quand ils respirent, et qu'il s'agissait là pour

N. Sarkozy essentiellement de faire plaisir à N. Hulot. Ce genre de propos a touché une opinion publique si peu informée de la fiscalité carbone qu'il est facile d'attribuer à une lubie de « bobo » une idée promue dès les années 1990 par de nombreux économistes et par la Commission européenne au nom de la conciliation de l'environnement, de l'emploi et de la compétitivité. Reste à voir pourquoi ces « oublis » ont été possibles. Le cas de la taxe carbone prend ici une valeur de généralité, en révélant l'anthropologie implicite de l'espace public actuel, qui fragmente la personne et le citoyen.

Il y a d'abord le compartimentage des enjeux et des militances que révèlent l'oubli des arguments non climatiques et la réticence à militer pour une négociation sociale. C'est comme si l'on tenait à ce que cette taxe reste un pur problème d'écologie, soit par crainte de diluer l'objectif environnemental, soit, prosaïquement, pour ne pas se retrouver en discussion avec des militants d'autres causes. Un écart culturel demeure entre ONG environnementales et syndicats de travailleurs. Il est exacerbé par la facilité d'accès aux médias de porte-parole d'une cause qui ne sont pas soumis à la discipline des syndicalistes devant rendre compte à leurs mandants. Ces porte-parole peuvent espérer « emporter le morceau » grâce à leur impact sur l'opinion et les politiques. Mais l'opinion se retourne aisément quand la question du « qui paye ? » vient remplacer des souhaits abstraits.

Il y a enfin l'obstacle mis en lumière par l'efficacité des interventions « au nom du consommateur » début juillet 2010 et de la recherche du bas prix avant tout. C'est au nom de cet intérêt que l'on recule devant une hausse des prix du gaz et de l'électricité ou que l'on prétend protéger la population contre la hausse des prix des carburants. Mais ce que ne paie pas le consommateur d'aujourd'hui, n'est-ce pas le contribuable ou l'entreprise qui le paiera plus tard, ou le travailleur licencié et le consommateur futur dont la facture sera dûment alourdie par les effets de diffusion entre secteurs des prix provisoirement faussés des énergies fossiles ?

En fait, la façon dont le souci d'équité et de protection des populations vulnérables a été médiatiquement traduit à partir de la figure du consommateur a bloqué toute projection dans le futur : le consommateur actuel regarde le prix sans s'interroger sur les raisons de ce prix et sur les sacrifices qu'ils induisent au présent (sous-rémunération, mauvaises conditions de travail) et au futur (sous-investissement, coûts environnementaux). Le futur disparaît dans un tel jeu, où on ne peut discuter de l'intérêt réel de chacun, en tant que consommateur *hic et nunc*, mais aussi en tant que consommateur de demain, travailleur, parent ou grand-parent, soucieux de l'épanouissement de ses enfants et petits-enfants.

Conclusion

Au total, la taxe carbone Sarkozy a été tuée par la tentation du « coup politique » qui, en refusant de prendre le temps de la négociation sur le recyclage des recettes, n'a pas permis une préparation intellectuelle suffisante pour développer des argumentaires s'adressant à

des citoyens et non à des individus fragmentés, réduits *ad nutum* à leur état de consommateur, de contribuable, de bobo-écologiste ou de pauvre.

Au-delà de cet exemple émerge ici un enjeu majeur : celui de la construction d'un espace public de débats qui bloquerait le jeu diabolique de la fragmentation des personnes et des enjeux de société, les questions d'équité étant bien sûr une dimension majeure de ces enjeux. Il semble difficile de créer cet espace sans l'avènement de ce que Pierre-Noël Giraud appelle « un vaste mouvement de conscience pour l'égalité » [GIRAUD, 2008]. Là est probablement la clef, éthique dans son principe : interdire qu'on se rappelle des « pauvres » (ou de toute minorité) uniquement quand leur appui s'avère utile pour bloquer une mesure dont on ne veut pas. Un mouvement est nécessaire pour contrecarrer ces manipulations et débattre des solidarités nécessaires, dans un projet collectif intégré garantissant aux générations qui viennent que leur intérêt ne sera pas préservé au prix du sacrifice des plus vulnérables des générations présentes. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ALLÈGRE Cl., 2010, *L'imposture climatique ou la fausse écologie*, Paris, Plon.

BOVENBERG L., 2000, Préface "The double dividend is dead", in: MOOIJ R. A. de (ed.), *Environmental Taxation and the Double Dividend* (Contributions to Economic Analysis, Vol. 246), Emerald Group Publishing Limited, vii-ix.

COMBET E., GHERSI F., HOURCADE J.-C. et THUBIN C., 30 juin 2009, *Économie d'une fiscalité carbone en France*, étude du Cired réalisée avec le soutien de l'ADEME et de la CFDT-IREs, Paris. Disponible sur : www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/hourcade-cired.pdf

GIRAUD P.-N., 2012 [2008], *La mondialisation. Émergences et fragmentations*, Paris, Sciences humaines Éditions.

GOULDER L.H., août 1995, "Environmental taxation and the 'double dividend': a reader's guide", *International Tax and Public Finance*, 2(2):157-183.

HUET S., 2010, *L'imposteur, c'est lui. Réponse à Claude Allègre*, Paris, Stock.

ROCARD M., juillet 2009, *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer.

Expérience suédoise de taxe sur le CO₂ et de réforme fiscale

Henrik HAMMAR, ministère des Finances, Suède
Thomas STERNER, Environmental Defense Fund, Suède
Susanne ÅKERFELDT, ministère des Finances, Suède

Les instruments économiques tels que les taxes sur le dioxyde de carbone (CO₂) ou l'échange de quotas d'émissions¹ sont des outils importants pour atteindre les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. La tarification des émissions de CO₂ est indispensable pour faire payer les pollueurs pour leur impact sur l'environnement. La taxation du CO₂ se caractérise essentiellement par la fixation d'un prix pour les émissions de CO₂ fossile, quel que soit le type de combustible fossile utilisé, reconnaissant ainsi le principe du pollueur-payeur. L'utilisation de ce principe peut toutefois avoir des conséquences sur les inégalités qui doivent être prises en compte.

Ce chapitre énonce les fondements de la taxe sur le CO₂, introduite en Suède en 1991, comme élément important s'inscrivant dans le cadre d'une réforme majeure du système fiscal national.

La grande réforme fiscale de 1990-1991

La Suède applique depuis longtemps une fiscalité aux vecteurs énergétiques. Jusqu'aux années 1970, le principal objectif de cette imposition était d'accroître les recettes publiques et l'impôt se composait d'une seule taxe, la taxe sur l'énergie.

En 1991, la Suède a complété la taxe sur l'énergie avec des taxes spécifiques sur le CO₂ et le soufre, la place des politiques environnementales devenant de plus en plus importante dans l'agenda politique. La

taxe sur le CO₂ a été introduite pour l'ensemble des principaux combustibles fossiles à des taux équivalents à 27 euros par tonne de CO₂. Dans le même temps, les taux de la taxe sur l'énergie ont été réduits de 50 %, ce qui s'est néanmoins traduit par une augmentation de la taxation globale pour tous les carburants (même si l'ampleur de cette augmentation variait selon les carburants). Le niveau d'imposition sur les carburants pouvait être considéré comme pionnier – et très élevé – par rapport aux autres pays.

L'introduction de la taxation du CO₂ s'est inscrite dans une réforme fiscale d'envergure impliquant une forte réduction des impôts marginaux sur le revenu du capital et du travail, l'élimination d'un certain nombre de niches fiscales, un élargissement de l'assiette de la TVA, notamment. Il est important de souligner que l'opportunité politique d'introduire cette taxe assez unique provient de la convergence de deux processus politiques distincts. D'une part, il existait une demande pour une réduction drastique des taux marginaux d'imposition qui avaient atteint des niveaux très élevés (dans certains cas, près de 90 %).

Dans le même temps, les enjeux environnementaux faisaient l'objet d'un intérêt croissant politiquement et dans l'ensemble de la société. La taxe sur le CO₂ a donc été introduite à un moment où il existait un besoin de combler un vide créé par la réduction des impôts. Selon les estimations d'avant la réforme, les baisses de taux ont entraîné une redistribution des revenus d'environ 6 % du produit intérieur brut (PIB). La réforme peut être considérée comme une réforme précoce d'un virage fiscal vert. Le rendement fiscal résultant de l'évolution de l'imposition dans le domaine de l'énergie s'élevait à environ 1 % du PIB en 1991, dont la majeure partie était une conséquence de l'introduction de la

1. Dans cet article, nous nous référons à la taxe sur le dioxyde de carbone (CO₂). Le poids moléculaire d'un atome de C est 12 et le poids de l'O₂ correspondant est de 32 (2*16). Ainsi, le rapport entre CO₂ et C est de 44/12 = 3,67. Quand il s'agit de comparer les niveaux de tarification du carbone, il convient donc de se rappeler qu'une tonne de carbone (C) équivaut à 3,67 tonnes de dioxyde de carbone CO₂. Cela implique, par exemple, qu'une taxe de 10 euros par tonne de CO₂ équivaut à 36,70 par tonne de C.

TVA sur la consommation d'énergie [SWEDISH GREEN TAX COMMISSION, 1997²].

Taxation du CO₂ de 1991 à 2015

Les taux d'imposition sur le CO₂ ont sensiblement augmenté au fil des années, afin de réaliser des réductions d'émissions d'un bon rapport coût-efficacité. L'utilisation d'instruments fiscaux est en effet considérée comme le moyen le plus rentable de réduire les émissions. Toutefois, les modifications fiscales ont été mises en œuvre par étapes pour donner aux ménages et aux entreprises le temps de s'adapter. En règle générale, les augmentations d'impôts pour les entreprises et les ménages dans les domaines de l'énergie et de l'environnement se sont accompagnées en Suède d'un allègement fiscal dans d'autres domaines, afin d'éviter l'augmentation du niveau global de fiscalité, d'atténuer les conséquences indésirables en termes de répartition et de stimuler la croissance de l'emploi.

Cette combinaison de mesures est le résultat d'une volonté d'assurer un équilibre suffisant entre différentes considérations politiques dans l'élaboration du régime fiscal. Il est utile de souligner que l'utilisation de la taxe sur le CO₂ comme principal instrument de réduction des émissions de gaz à effet de serre a fait l'objet d'un consensus général entre les différents partis politiques en Suède au fil des années. La Suède a connu une succession de gouvernements de gauche et de droite, mais cela n'a pas créé d'écarts importants dans la trajectoire fiscale choisie dans ce domaine. En outre, toutes les propositions importantes du gouvernement sont fondées sur une analyse approfondie réalisée par des comités indépendants composés d'experts issus de différents domaines de la société. D'autre part, les propositions font l'objet d'une consultation publique avant d'être finalisées en projet de loi au Parlement. Cette procédure législative générale suédoise offre la possibilité aux parties prenantes et autres parties intéressées de donner leur avis sur la future politique fiscale.

Par exemple, dans le domaine de la fiscalité du travail, les abattements fiscaux relatifs aux déplacements pour se rendre au travail (y compris les frais de carburant) ont augmenté, ce qui compense dans une certaine mesure les conséquences potentiellement préjudiciables des taxes sur les carburants.

En outre, d'autres mesures plus importantes ont été prises dans le domaine de la fiscalité du travail au fil des ans. Une augmentation des déductions fiscales de base destinées aux ménages aux revenus faibles et moyens a notamment été introduite, ainsi que d'importants crédits d'impôt liés à l'exercice d'un emploi ces dernières années. Cependant, le principal objectif des réformes du crédit d'impôt lié à l'emploi a été d'accroître l'offre de main-d'œuvre et l'emploi durant la récente récession, même si cela peut aussi être considéré comme un moyen de compenser les ménages pour les coûts élevés provoqués par l'augmentation des taxes environnementales. À titre d'illustration, durant la période allant de 2007 à 2012, les augmentations de la fiscalité environnementale pour les ménages et les entreprises ont été de + 0,5 milliard d'euros, tandis que la réduction des taxes sur le travail atteignait - 8,6 milliards d'euros. Ainsi, du point de vue suédois, il est essentiel de considérer la taxe sur le CO₂ en tant que telle comme un outil de réduction des émissions de CO₂ efficace et nécessaire.

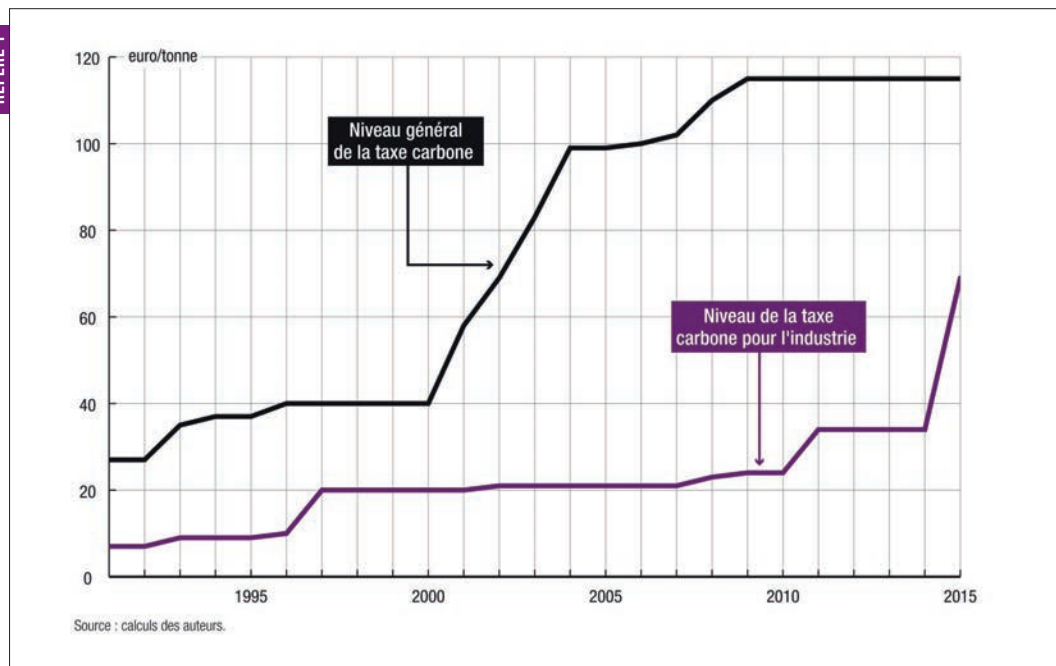
Cette taxe présente l'avantage d'être un instrument axé sur le marché, offrant aux ménages et aux entreprises la possibilité de choisir les mesures de réduction de consommation de combustibles fossiles – et donc de leurs émissions de gaz à effet de serre – les mieux adaptées à leur situation spécifique. Cependant, l'effet de la taxe sur le CO₂ peut être renforcé par des régimes d'aides sur des périodes limitées, permettant de garantir l'existence de véritables options pour les ménages et les entreprises. Dans le cas de la Suède, on peut citer par exemple les aides d'État à l'investissement, dans les années 1990, pour la production d'électricité produite sans combustible fossile, principalement pour les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité alimentées par des biocarburants. En outre, concernant les projets d'infrastructure, l'accent a été mis sur le bon fonctionnement des systèmes de transport public.

Le développement de la taxation du CO₂ et l'utilisation des recettes sont déterminés conformément aux règles nationales budgétaires générales suédoises. Un élément central est de ne *pas* affecter les recettes fiscales, mais plutôt de décider des dépenses des recettes fiscales dans le cadre du processus budgétaire national annuel normal. Cependant, depuis la création de la taxe sur le CO₂, les responsables politiques ont cherché à ce que cet impôt soit conçu de façon équilibrée, notamment en introduisant les augmentations de cette taxe étape par étape, ou encore en ajustant les règles de

2. Pour les lecteurs intéressés par la réforme fiscale en général, voir AGELL et alii [1996].

Taxer le carbone sans taxer l'économie ?

REPERE 1



La progression de la taxe carbone suédoise à partir de 2000 a concerné essentiellement les ménages et non l'industrie. Les émissions industrielles sont davantage taxées depuis 2010, pour un niveau général d'imposition relativement constant. Ceci signale un transfert progressif de l'effort d'atténuation vers l'industrie au profit des ménages.

l'impôt sur le revenu pour pallier les conséquences indésirables de la répartition de la taxe CO₂ sur les ménages à faible revenu.

Un système de taxe sur le CO₂ à deux niveaux

Un aspect essentiel du système de taxation de l'énergie réside dans l'équilibre entre les objectifs environnementaux et la prise en compte des risques de fuites de carbone (ce qui revient à assurer la compétitivité de certains secteurs soumis à la concurrence internationale)³. Depuis l'introduction de la taxe sur le CO₂, le niveau d'imposition sur les combustibles utilisés pour le chauffage et les moteurs fixes est moindre pour l'industrie que pour les ménages (voir repère 1 pour le développement des deux niveaux

d'imposition⁴). Afin d'éviter les effets négatifs en termes de compétitivité, ce niveau d'imposition inférieur était une condition préalable à l'application d'un niveau d'imposition élevé aux autres secteurs ; il a largement contribué aux fortes réductions d'émissions des ménages et du secteur des services⁵. Ce système à deux niveaux a de loin été l'élément le plus important dans l'élaboration d'un système de réduction des émissions de CO₂ efficace en Suède.

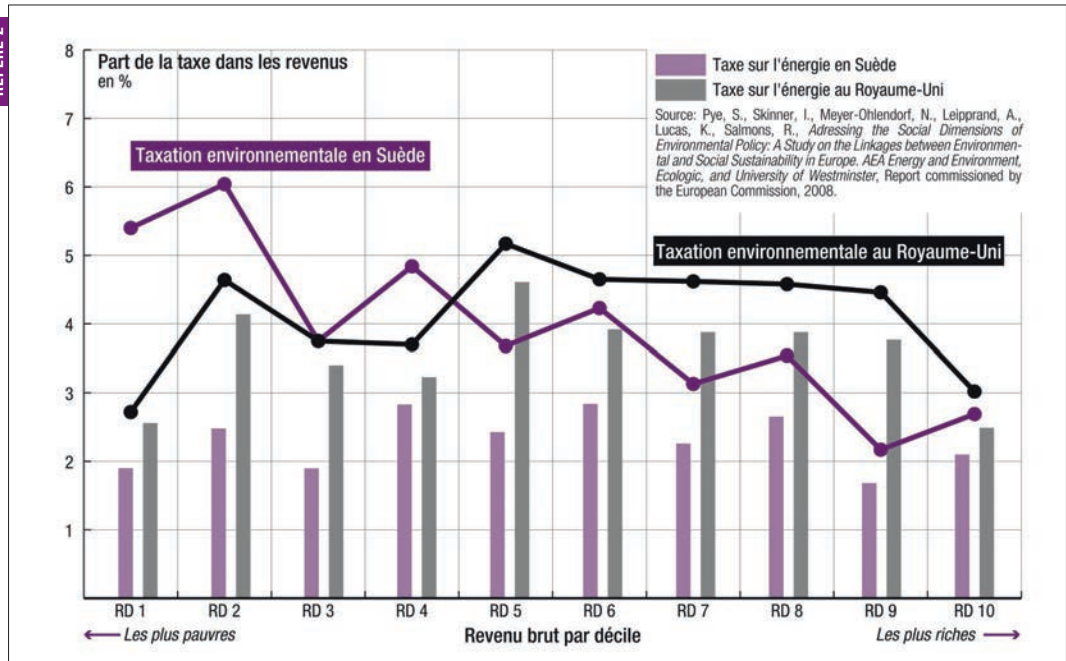
Les carburants utilisés dans les véhicules sont essentiellement imposés selon le niveau général de taxe sur le CO₂. La forte augmentation de la taxation du CO₂ entre 2000 et 2004 a été en partie compensée par une réduction de la taxe sur l'énergie pour ce qui concerne les

3. Lorsque les taxes élevées sur le CO₂ et sur l'énergie peuvent inciter les industries à délocaliser leur production, et par conséquent leurs émissions, en dehors de la « bulle de Kyoto », une politique climatique ambitieuse peut donner lieu à des effets indésirables prenant la forme d'une hausse des émissions mondiales de CO₂.

4. Pour une description plus détaillée des dispositions fiscales relatives au CO₂ pour l'industrie, voir HAMMAR et ÅKERFELDT [2011].

5. La part du chauffage urbain dans le secteur résidentiel et les espaces commerciaux a non seulement fortement augmenté, mais il est également désormais alimenté dans une très large mesure par les biocarburants (par exemple les résidus de bois et granulés) et les déchets ménagers.

La taxe carbone peut-elle être sociale ?



La taxation environnementale suédoise appliquée à l'énergie n'est que légèrement progressive. Les revenus moyens et élevés ne sont, en moyenne, qu'un peu plus fortement taxés que les 10 % les plus pauvres de la population. Dans d'autres pays – ici le Royaume-Uni –, les niveaux de taxe les plus élevés ne s'appliquent ni aux ménages les plus riches (ID10) ni aux ménages les plus pauvres (ID1). Entre ces deux niveaux de revenu, les ménages modestes restent fortement taxés (ID2).

carburants. La proportion de la taxe sur le CO₂ par rapport à l'impôt total sur les carburants (taxe sur l'énergie et taxe sur le CO₂) a fortement augmenté. D'autre part, la forte augmentation de la taxe CO₂ ne s'est pas accompagnée de réductions de la taxe sur l'énergie s'appliquant aux combustibles de chauffage utilisés par les ménages et les services⁶.

En 2009, le Parlement suédois a adopté un certain nombre de modifications fiscales dans le domaine de l'énergie et du climat, dont l'entrée en vigueur était prévue par étapes en 2010, 2011, 2013 et 2015. Le but

était d'accroître la transparence et l'efficacité des taxes dans le domaine de la politique climatique et énergétique. En 2011, la taxe sur le CO₂ pour les installations industrielles faisant partie du Système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) a été abolie, car les politiques nationales pour les émissions étant uniquement réglementées au niveau européen, leurs émissions devaient se déplacer au sein du SCEQE sans affecter le total des émissions. Il faut noter que cela implique une réduction du prix réellement payé par l'industrie, ce qui illustre la difficulté de concilier une politique fiscale avec un programme de plafonnement et d'échanges.

En 2012, la taxe générale sur le CO₂ correspondait à 118 euros par tonne de CO₂ (1,08 couronnes suédoises par kg de CO₂), que l'on peut comparer aux prix des permis actuels au sein du SCEQE situés en dessous de 10 euros la tonne, ou aux niveaux minimaux de la taxe

6. La taxe sur l'énergie et la taxe sur le CO₂ doivent être considérées en association, comme deux composantes d'un impôt plutôt que comme deux taxes distinctes. En Suède, ces taxes ont servi d'instruments pour soutenir des objectifs stratégiques différents. En dehors de l'augmentation des recettes, la taxation de l'énergie tient compte d'effets externes autres que les émissions de CO₂ (comme le bruit, les embouteillages et l'usure des routes causée par la circulation) et est également un moyen de stimuler l'efficacité énergétique en général.

sur le CO₂ dans la proposition de l'UE pour la directive sur la taxation énergétique révisée qui s'élève à 20 euros par tonne⁷.

Remarques finales

Nous pensons que l'expérience suédoise de la taxe sur le CO₂ présente un intérêt à plusieurs égards :

- elle constitue un exemple d'introduction précoce d'une taxe sur le CO₂ ;
- elle s'inscrit dans le cadre d'une importante réforme fiscale et comme la proportion de l'impôt dans le PIB total a diminué, on ne peut prétendre que la taxation du CO₂ ait conduit à « un État plus important » ;
- les niveaux d'imposition suédois ont graduellement augmenté et sont désormais considérablement plus élevés que ceux habituellement appliqués dans

d'autres pays, et aussi beaucoup plus élevés que les prix actuels dans les systèmes d'échange de carbone ;

- le risque de fuite de carbone a été maîtrisé par l'utilisation de niveaux d'imposition un peu plus faibles (qui restent élevés dans le contexte international) pour certains secteurs plus ouverts à la concurrence internationale et présentant donc un risque de fuite de carbone ;
- l'acceptation politique est démontrée et très large, des mesures ont pu être prises récemment en vue d'appliquer un prix national plus uniforme et encore plus élevé sur le CO₂ fossile ;
- l'expérience suédoise montre que la réduction des émissions peut aller de pair avec la croissance économique. Au cours de la période 1990-2011, les émissions d'équivalent CO₂ ont été réduites de 16 %, alors que l'activité économique augmentait de 58 % sur la même période. Un autre avantage important d'une taxe (par rapport à un programme de plafonnement et d'échange) est que celle-ci fonctionne bien avec d'autres instruments de politique climatique et énergétique, tels que les certificats verts, les subventions aux énergies renouvelables, les règlements introduits après (ou, dans certains cas, avant) l'impôt. ■

7. Le taux de la taxe sur le CO₂ exprimé en couronnes suédoises (SEK) par kg est utilisé pour calculer les taux d'imposition des différents combustibles fossiles par unité de volume ou de poids (par exemple, SEK par litre) dans la législation fiscale suédoise. Un taux de change de 9,1582 SEK par euro, tarif officiel au 1^{er} octobre 2011, est utilisé dans ce chapitre. En dollars, le taux d'imposition actuel est donc de plus de 150 dollars/tonne de CO₂ (soit plus de 550 dollars/tonne C).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AGELL J., ENGLUND P. et SÖDERSTEN J., 1996, "Tax reform of the century – the swedish experiment", *National Tax Journal*, 49(4): 643-64.

BRUVOLL A. et LARSEN B.M., 2006, "Greenhouse gas emissions in Norway: Do carbon taxes work ?", in: STERNER T. et MULLER A., *Environmental Taxation in Practice*, London, Ashgate Publishing Limited.

HAMMAR H. et ÅKERFELDT S., 2011, "La imposición del CO₂ en Suecia: 20 años de experiencia, mirando hacia el futuro" (en espagnol. Titre français : « La taxation du CO₂ en Suède – 20 années d'expérience et perspectives d'avenir »), *Fiscalidad Verde en Europa*, Objetivo 20/20/20, Centro de Innovación

del Sector Público de la Fundación de PwC e IE Business School. Disponible sur : www.globalutmaning.se/wp-content/uploads/2011/10/Swedish_Carbon_Tax_Akerfeldt-Hammar.pdf

STERNER T., 2007, "Fuel taxes: an important instrument for climate policy", *Energy Policy*, 35(6): 3194-3202.

SUMNER J., BIRD L. et DOBOS H., 2011, "Carbon taxes: a review of experience and policy design considerations", *Climate Policy*, 11(2).

SWEDISH GREEN TAX COMMISSION, 1997, *Taxation, Environment, and Employment*, Stockholm, Fritzes.

Chapitre 9

Les voies de la durabilité dans un monde en crise

Peter UTTING*, Institut de recherche des Nations unies pour le développement social, Suisse

Les contextes de crise ouvrent inévitablement la voie pour « repenser le développement ». À la crise actuelle ébranlant chacun des piliers du développement durable, on peut proposer au moins trois types de réponses que différencient les relations entre marché et société et, *in fine*, l'impact possible sur le développement durable.

Les récentes crises alimentaires, énergétiques et financières mondiales, ainsi que le changement climatique et l'ampleur de la précarité de l'emploi, laissent à penser que nous nous trouvons au cœur d'une crise plus large du développement durable. Cette crise est visible dans les deux sens du terme : la (dés)intégration ou les (dés)équilibres des dimensions économiques, sociales et environnementales du développement, mais aussi l'instabilité chronique en termes de reproduction sur le long terme des systèmes économiques, sociaux et écologiques. Le Sommet Rio+20 a placé le développement durable au centre des défis de la stratégie contemporaine de développement, ce qui s'est traduit par l'appel en faveur d'un ensemble d'objectifs de développement durable (ODD)

pour succéder aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Les contextes de crise ouvrent inévitablement la voie pour « repenser le développement ». Au lendemain des crises alimentaires et financières, certaines caractéristiques du néolibéralisme, notamment la financiarisation, ont été sous le feu des projecteurs, de nouvelles institutions de régulation et de gouvernance ont émergé, et des mouvements sociaux, anciens et nouveaux, se sont mobilisés pour réclamer un changement politique impliquant une reconfiguration des relations entre l'État, le marché et la société et de nouvelles priorités de développement. De même, avec la reconnaissance croissante du changement climatique, des solutions associées à « l'économie verte », la réglementation environnementale et une myriade d'alternatives éco-sociales populaires ont gagné du terrain.

Dans la pratique, différents acteurs et institutions à tous les niveaux ont réclamé des réponses très différentes à la fois à la crise et

* Directeur adjoint de l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD), auteur de cet article à titre personnel. Ce document s'appuie en partie sur une publication de UTTING, RAZAVI et VARGHESE BUCHHOLZ [2012]. L'auteur tient à remercier Nadine Ruprecht pour ses recherches et son assistance éditoriale, ainsi que Shahra Razavi pour ses commentaires.

au défi de la durabilité. Cet article analyse ces réponses à travers le prisme de trois représentations types des différentes voies associées au « libéralisme de marché », au « libéralisme intégré » et à l'« altermondialisme ». Il identifie les principales caractéristiques de chacune de ces approches et propose une réflexion sur leurs conséquences sur le développement durable, entendu ici dans le sens holistique d'un processus de développement qui développe l'économie, favorise l'intégration sociale, est écologiquement viable et fondé sur les droits.

Une dernière section se penche sur les limites et les défis relatifs à chacune de ces voies et sur les perspectives de changement dans le monde réel de dynamique institutionnelle, de contestation et d'action des groupes d'intérêt. Si les principales réformes politiques et institutionnelles actuellement proposées et mises en œuvre ont tendance à s'appuyer sur des éléments liés au libéralisme à la fois de marché et intégré, il apparaît nécessaire que les cercles intellectuels et politiques dominants accordent une attention plus grande aux perspectives altermondialistes pour relever le défi de la durabilité. Mais cela exige que les forces sociales qui défendent ces idées soient cohérentes, s'organisent, se mobilisent et forment des coalitions pour le changement.

Les voies diverses

Les crises mondiales affectent non seulement profondément la croissance économique et les moyens de subsistance des populations, mais elles déstabilisent également les idées et les hypothèses fondamentales sur le sens et les moteurs du développement. Au lendemain de la crise financière mondiale, un débat animé a vu le jour autour de la question : « Où allons-nous maintenant ? » Un nouvel élan a été donné à ce débat par les efforts internationaux pour concevoir un programme de développement au-delà des OMD (2015).

Au moment de l'effondrement financier, on a pu constater une renaissance instantanée des idées keynésiennes, qui, contrairement au néolibéralisme, prônaient une croissance du rôle de l'État et des dépenses publiques anticycliques

dans les stratégies de développement. Les activités spéculatives et la financiarisation ont été mises sous les projecteurs, de même que l'éthique d'un modèle de développement conduisant à une élévation des inégalités et à des niveaux pervers de richesse pour les 1 % les plus riches. Tout comme les États développementalistes du « Tiers Monde » et les États providences du Nord ont fait partie de la solution à la crise des années 1930 et des réarrangements géopolitiques liés à la décolonisation, la question s'est posée de savoir si une approche différente du développement et de la gouvernance mondiale pouvait prendre de l'ampleur. Ou, de façon moins ambitieuse, s'il était possible de reproduire les réformes politiques introduites dans certains pays au lendemain de la crise financière asiatique de 1997 [KWON, 2005] (par exemple un « espace politique » fiscal plus grand et une politique sociale plus complète).

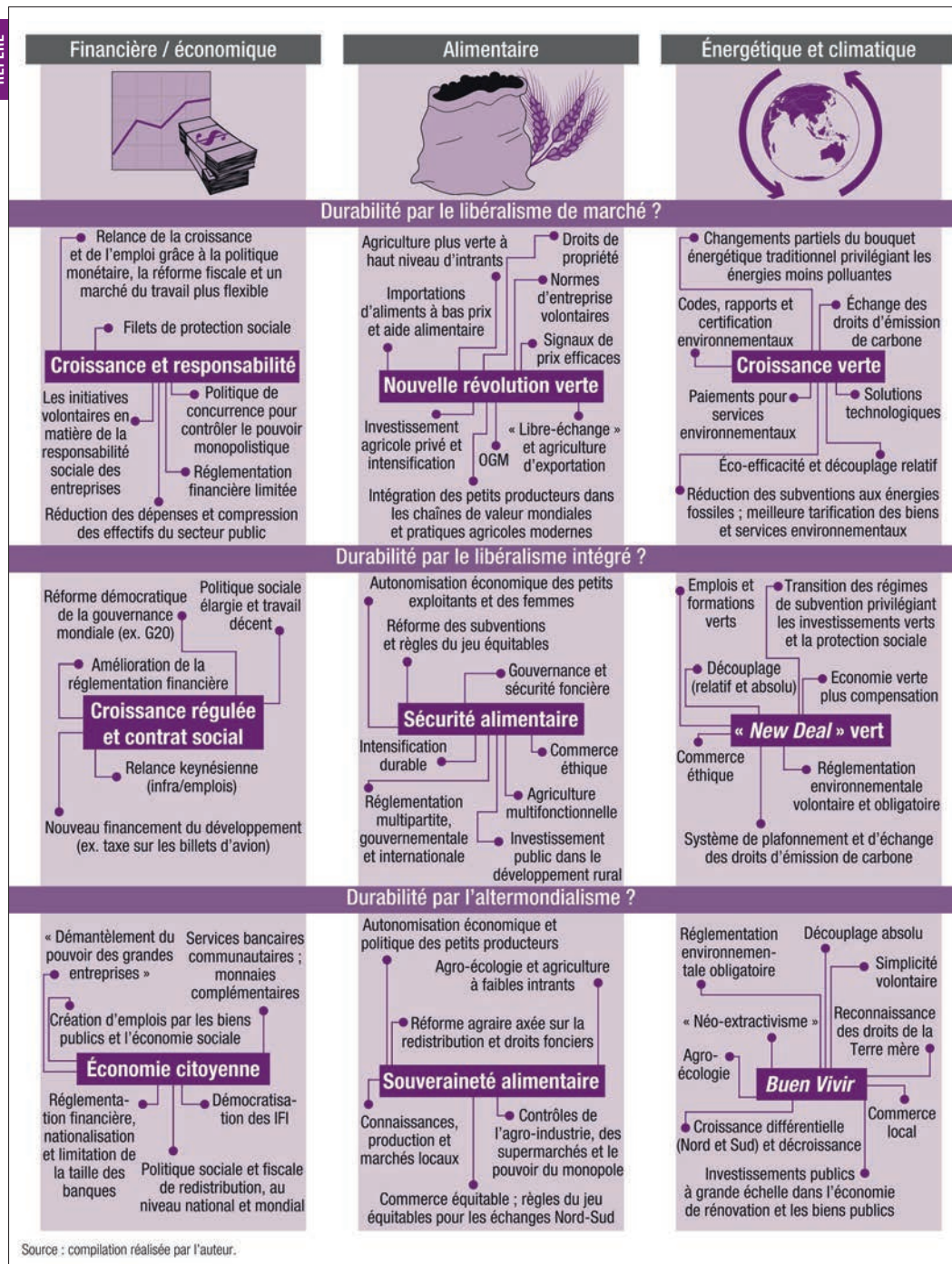
Comme l'a souligné Bob Jessop, la question centrale était de savoir si la crise mondiale constituait une crise « dans » le système ou « hors » du système. Si les interprétations de la crise tendent vers une crise dans le système, alors les solutions convergent vers une gestion de crise par des ajustements des politiques et institutions dominantes. Mais s'il s'agit d'une crise hors du système, alors une restructuration plus fondamentale s'impose – impliquant des transformations des relations de pouvoir et des modèles de marchandisation, de croissance et de consommation [JESSOP, 2012].

Une représentation schématique des différentes réponses est présentée dans les sections qui suivent¹. La première consiste à stabiliser, légitimer et soutenir le *libéralisme de marché*. Elle s'appuie sur les forces du marché et de la technologie, en modifiant légèrement les institutions de régulation et de gouvernance en place, et en améliorant certains aspects de la protection sociale et environnementale. La seconde, le *libéralisme intégré*, cherche à élaborer un contrat social du XXI^e siècle par le biais de la protection sociale, la redistribution et les droits, et un New Deal vert, tout en

1. Cette approche s'inspire de l'analyse de Jennifer CLAPP et Peter DAUVERGNE dans *Paths to a Green World* [2011].

Trois voies de construction de la durabilité

REPERE



Source : compilation réalisée par l'auteur.

respectant les institutions fondamentales de la modernité et du capitalisme. La troisième, *l'altermondialisme*, appelle à une reconfiguration plus fondamentale des relations entre l'État, le marché et la société, considérées comme propices à la fois au contrôle social des marchés et à l'émancipation.

En nous concentrant sur ces voies, nous ne suggérons pas qu'il n'en existe pas d'autres ; ces trois voies, cependant, ont suscité un intérêt considérable dans l'arène discursive portant sur les enjeux actuels de la crise, du développement et de la durabilité. Une sélection de caractéristiques de chacune de ces voies est présentée ci-dessous et résumée dans le repère.

Le libéralisme de marché

Une caractéristique remarquable du capitalisme au cours des siècles a été son endurance et sa capacité à se reconstruire après les épisodes de crise. Du point de vue de la durabilité, le défi que doit aujourd'hui relever le paradigme libéral de marché dans un contexte de crise n'est pas seulement de trouver le moyen de redynamiser et de maintenir la croissance et l'emploi, mais bien de le faire en répondant également aux enjeux du changement climatique et des autres limites environnementales à la croissance, ainsi qu'aux menaces pesant sur la reproduction et la légitimité sociales associées à la précarité de l'emploi et l'insécurité alimentaire.

Pour apaiser les marchés financiers internationaux et les investisseurs, des politiques associant des coupes dans les dépenses sociales et les effectifs du secteur public, une réforme fiscale et une flexibilisation du marché du travail ont été adoptées dans la plupart des pays du Nord après l'effondrement financier de 2008. L'approche du libéralisme de marché s'oriente vers une plus grande efficacité du secteur public et l'utilisation de filets de sécurité pour limiter les impacts sociaux négatifs de la crise et de la politique d'austérité, et ainsi contenir le mécontentement social.

Au niveau systémique, un des défis majeurs pour les intérêts économiques des élites est de trouver des débouchés pour l'excédent

de capital par la création ou l'expansion des marchés dans les pays en développement, les nouvelles industries, la marchandisation et la privatisation² [HARVEY, 2010 ; GHOSH, 2010]. Les discours, les politiques et les pratiques liés à la « croissance verte » [BANQUE MONDIALE, 2012b] sont cruciaux à cet égard, de même que les priorités des gouvernements et des sociétés pour dégager de nouvelles sources d'énergie, de nourriture et d'autres matières premières. La voie du libéralisme de marché favorise les approches de l'économie verte menées par les investisseurs et entreprises privés intéressés par de nouvelles opportunités de profit liées à l'énergie propre, aux paiements pour services environnementaux (PSE) et à la marchandisation de la nature et du patrimoine mondial. Elle positionne ces acteurs pour qu'ils tirent profit d'un marché de biens et services environnementaux qui devrait doubler, passant d'environ 1,3 milliard de dollars au moment de la crise financière à 2,7 milliards de dollars en 2020 [PNUE, 2009].

En ce qui concerne la crise alimentaire, la voie du libéralisme de marché présente les caractéristiques suivantes. Les gouvernements d'un certain nombre de pays souffrant d'insécurité alimentaire encouragent l'investissement dans de vastes étendues de terres dans les pays en développement (pratique appelée *accaparement des terres*). L'agriculture à faible rendement est identifiée comme l'une des principales causes de l'insécurité alimentaire. Il s'agit également d'un domaine privilégié pour de nouveaux investissements dans des secteurs potentiellement rentables, compte tenu des gains de productivité potentiels liés à la « nouvelle révolution verte », qui, comme celle qui l'a précédée dans les années 1970, modernise l'agriculture grâce à la technologie et à l'intensification. L'investissement privé dans l'agriculture est d'autant plus attrayant que les projections montrent qu'il faudra que la production alimentaire augmente de 70 % pour satisfaire la demande en 2050 [BANQUE MONDIALE, 2012].

2. La spéculation et la militarisation sont d'autres moyens pouvant être utilisés.

L'agriculture à haut niveau d'intrants s'accompagnant d'une meilleure gestion environnementale, d'une technologie plus verte et de l'utilisation d'OGM est considérée comme la voie à suivre [PAARLBERG, 2010]. Les grandes entreprises, notamment agro-alimentaires, considèrent les populations à faible revenu comme un marché du « bas de la pyramide » encore largement inexploité [PRAHALAD, 2005]. Les petits agriculteurs peuvent être intégrés dans les chaînes de valeur mondiales, à la fois en tant que consommateurs de produits intermédiaires et que fournisseurs de produits agricoles bon marché. Après avoir renoncé au contrôle direct des terres et de la production de matières premières plusieurs décennies plus tôt, les entreprises agroalimentaires ont besoin de (re-)sécuriser leur approvisionnement en matières premières par le biais de relations contractuelles permettant également d'augmenter la productivité et d'imposer une dépendance commerciale aux producteurs grâce à des mesures liées à l'orientation à l'export, la formation, la dépendance en termes d'intrants et la responsabilité sociale des entreprises (RSE) [LUCAS, 2012]. Les discours et pratiques de RSE, centrés sur des normes environnementales, sociales et de gouvernance volontaires, servent à légitimer l'expansion des entreprises et à atténuer certaines externalités négatives liées aux comportements commerciaux et aux chaînes de valeur mondiales [UTTING, 2012].

En ce qui concerne l'énergie et le climat, la voie du libéralisme de marché encourage une économie verte ou une croissance moins génératrice de carbone, dirigées par le marché et les entreprises au sein d'un cadre réglementaire « allégé ». Les principales caractéristiques en sont les échanges de droits d'émission du carbone, les investissements dans les sources d'énergie nouvelles comme les biocarburants, et les changements progressifs du bouquet énergétique privilégiant le charbon, le gaz et le nucléaire « plus propres » par rapport aux combustibles fossiles et méthodes de production conventionnelles. Cette approche implique également de puiser dans de nouvelles sources d'énergie « sales » (pétrole en haute mer, sables bitumineux), mais en

adoptant certaines pratiques de RSE et en acceptant un certain degré de réglementation environnementale. Les solutions managériales et technologiques associées à l'éco-efficacité et aux technologies plus propres sont essentielles pour un « découplage relatif » entre l'économie et l'environnement, c'est-à-dire pour faire en sorte que les apports énergétiques et matériels diminuent par rapport à la production économique [JACKSON, 2009].

Pour stabiliser le libéralisme de marché, il est aussi nécessaire de faire évoluer son discours à des fins de légitimation. Cela peut inclure la rhétorique du protectionnisme, par exemple « achetez américain ». Il est cependant généralement plus difficile de traduire les paroles en politiques, étant donné la façon dont le « libre-échange » a été enfermé juridiquement et idéologiquement. Le discours relatif à l'écologisation des affaires et à la RSE est également un élément clé dans le processus de légitimation. La RSE met l'accent sur la capacité des (grandes) entreprises à remettre la maison en ordre au moyen de normes et d'initiatives volontaires. Il s'agit notamment de codes de conduite, de « rapports de durabilité » des entreprises, et de diverses formes de contrôle et de certification. Si une telle approche est souvent qualifiée d'« écoblanchiment », ce « nouvel éthicalisme » [SOMME, 2010] peut être considéré dans une perspective systémique comme un complément nécessaire aux réformes institutionnelles et réglementaires qui ont tenté de verrouiller la libéralisation économique et l'orthodoxie néolibérale par le biais des accords de libre-échange et des règles de l'OMC, ou par ce qu'on a appelé le « nouveau constitutionnalisme » [GILL, 2003].

Le libéralisme intégré

Une solution à la crise économique et sociale de la Grande Dépression et des deux guerres mondiales a été le « libéralisme intégré » [RUGGIE, 1982], une idéologie et un projet reconnaissant que les marchés et la libéralisation économique avaient besoin d'être modelés par des valeurs et des institutions pouvant atténuer les défaillances du marché, l'injustice sociale et l'inégalité. Les principales

caractéristiques du libéralisme intégré du xx^e siècle ont été le keynésianisme, la capacité des États à planifier et à réglementer, les arrangements de gouvernance néo-corporatistes favorisant l'organisation des entreprises et du travail, et le renforcement de l'État-providence. Dans la pratique, ces aspects ont été plus visibles dans certains pays industrialisés avancés et ont bénéficié à des groupes sociaux particuliers, notamment les travailleurs du secteur formel.

Dans le monde d'aujourd'hui, le libéralisme intégré doit relever trois défis qui n'étaient pas au cœur du libéralisme intégré du milieu du xx^e siècle, à savoir : 1) la réalité structurelle de l'emploi « informel » de masse et la portée limitée de l'universalisation de la politique sociale dans le milieu de travail (formel) et les relations de travail ; 2) les droits économiques et sociaux des femmes ; et 3) la nécessité d'un modèle industriel ou de croissance ne détruisant pas l'environnement.

Les appels de ces dernières années pour un contrat social mondial et un New Deal vert mondial suggèrent ce à quoi le libéralisme intégré contemporain pourrait ressembler [BIRDSALL, 2005 ; BROWN, 2010 ; PNUE, 2009]. Par opposition au recul de l'État et à certains types de règlements néolibéraux, cette approche tend vers une régulation étatique accrue, des institutions nouvelles ou renforcées de gouvernance et de responsabilisation démocratique, et une politique sociale (notamment en termes de marché du travail) et environnementale élargie. Les règlements, les politiques et les institutions de dialogue social tentent de promouvoir un « travail décent » et de lutter contre les conditions de travail associées à l'externalisation d'emplois précaires. Les éléments clés de la voie du libéralisme intégré se retrouvent généralement dans les publications des organes des Nations unies, notamment le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste*, ou plus récemment la déclaration faite par un groupe d'économistes du développement de renom, *Be Outraged: There are Alternatives* [JOLLY et alii, 2012], ou encore le rapport de la Commission

Stiglitz mise en place par l'Assemblée générale des Nations unies au lendemain de l'effondrement financier de 2008. Le rapport du groupe de haut niveau sur la viabilité mondiale, *Pour l'avenir de l'homme et de la planète : choisir la résilience*, rapproche les perspectives favorables à l'économie verte ou à la croissance verte et les droits de l'homme. Ces idées ont également été clairement présentées par l'ancien Premier ministre britannique, Gordon Brown, dans *Beyond the Crash* [BROWN, 2010].

Deux évolutions récentes conduisent à l'élaboration d'un contrat social du xxi^e siècle. Tout d'abord, plusieurs pays (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) et un certain nombre d'autres économies en développement ont élargi le champ de leur politique sociale et introduit de nouveaux grands programmes sociaux. Deuxièmement, au niveau international, l'idée d'une protection sociale minimale mondiale prend de l'ampleur, où tous les pays fourniraient aux enfants, chômeurs, personnes âgées et handicapées un ensemble de prestations sociales de base, notamment l'accès aux soins de santé essentiels et à la sécurité du revenu [DEACON, 2012 ; OIT, 2011b].

La nouvelle arène politique « éco-sociale » présente un intérêt particulier du point de vue de l'association de la durabilité environnementale avec l'intégration de tous ou la protection sociale [UNRISD, 2012 ; GOUGH, 2012].

On peut notamment citer les programmes de « *workfare* » en Inde qui réhabilitent les infrastructures rurales et environnementales, les compensations dans les pays de l'UE pour les ménages à faible revenu touchés par la hausse des prix de l'énergie, et la nouvelle stratégie du FMI qui encourage la réduction des subventions sur les carburants dans les pays en développement tout en élargissant les systèmes de protection sociale, comme cela a été le cas en Indonésie par exemple [FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, 2012].

Les réponses du libéralisme intégré à la crise alimentaire mettent l'accent sur la nécessité d'inverser la tendance qui a conduit les milieux politiques nationaux et internationaux à négliger l'agriculture et le développement rural ces dernières décennies, au moyen

de soutiens et d'investissements publics dans les infrastructures et le développement de compétences. Un des principaux objectifs est de promouvoir la sécurité alimentaire par le biais de l'augmentation de la productivité agricole, l'autonomisation économique des petits exploitants agricoles et l'agriculture multifonctionnelle [FIDA, 2010]. Les règlements et les normes associés à la gouvernance des terres ou aux droits fonciers, ainsi que le commerce éthique, figurent également en bonne place.

Le discours et la politique associés à l'économie verte mettent l'accent sur la dématérialisation, la réforme des subventions et le besoin significatif en investissement, formation et création d'emplois dans les secteurs et les industries « plus propres » et verts. Les dimensions sociales de l'économie verte sont également prises en compte, notamment le travail décent, les politiques sociales pour indemniser les perdants de la transition vers une économie à plus faible consommation de carbone, et la participation des acteurs dans les processus de consultation.

Altermondialisation

Les grands rassemblements de la société civile de ces dernières années, lors d'événements comme le Forum social mondial et le Sommet des peuples à Rio+20 en 2012, mettent en relief un troisième scénario de changement, que nous pouvons appeler « altermondialisation ». Celui-ci suggère que la lutte contre la crise économique, alimentaire et climatique actuelle et récurrente nécessite non seulement de faire reculer les politiques néolibérales, de renforcer les compétences des États en termes de réglementation et de démocratiser la gouvernance mondiale, mais aussi de restructurer plus fondamentalement les relations de marché et de puissance accusées d'être au cœur des injustices sociales et environnementales.

Dans le domaine de la réflexion et de la représentation critique, une attention considérable est accordée à : la nécessité de transformer les rapports capitalistes et les institutions [BELLO, 2005 ; CAVANAGH et MANDER, 2004] ; la façon de rétablir le contrôle du social sur le

financier, la production, la distribution et la consommation [HARVEY, 2010] ; la transformation profonde des modèles de croissance et de consommation [JACKSON, 2009] ; et l'émancipation des formes de domination liées au sexe et à l'origine ethnique [FRASER, 2012]. Mais la voie altermondialiste va au-delà du changement des aspects matériels et politiques en appelant à des renversements fondamentaux des valeurs. La structure du rapport final du Forum social thématique *Un autre futur est possible*, préparé pour le Sommet des peuples de 2012 à Rio de Janeiro, est révélatrice à cet égard. Avant d'aborder les questions de la transformation économique (partie 2) et politique (partie 3), le rapport débute par une discussion sur le fait que la durabilité nécessite de nouveaux fondements « éthiques, philosophiques et culturels ». Ceux-ci concernent, par exemple, le besoin impératif d'équité, de soins, d'autogestion, de diversité, de solidarité, de non-violence, et de reconnaissance de la symbiose entre la vie humaine et la nature [FORUM SOCIAL THÉMATIQUE, 2012].

Partageant quelques points communs avec l'approche libérale intégrée, la voie altermondialiste vers la durabilité repose sur la création d'une économie centrée sur les personnes. Ici, l'emploi est généré par une modernisation fondamentale de l'économie, où le secteur financier est au service de la production et des communautés, la fiscalité internationale (comme la taxe Tobin) sert à contrôler l'activité spéculative et à mobiliser de nouvelles sources de financement pour le développement durable, les institutions financières internationales se démocratisent, et les grandes entreprises sont tenues responsables ou, de fait « démantelées³ ».

Mais la préoccupation va au-delà de la recherche d'un moyen de remodeler le libéralisme grâce à la protection sociale et aux réformes réglementaires, mais exprime le besoin de transformer le capitalisme par un

3. Le terme se réfère à la campagne, « Démantelons le pouvoir des multinationales », lancé lors du Sommet des peuples à Rio de Janeiro en juin 2012.

changement structurel, culturel et politique plus profond. Le défi ne consiste pas simplement à opérer des ajustements institutionnels, mais bien des changements profonds dans les modes de production et de consommation. L'élément essentiel est ici un nouveau modèle de croissance centré sur les activités économiques à faibles émissions de carbone et les services dématérialisés, sur les entreprises sociales communautaires, et sur la fourniture de biens publics [JACKSON, 2009].

De profonds changements dans les relations de pouvoir sont nécessaires à la fois pour limiter la capacité des élites (surtout des grandes entreprises) à influencer la politique [REICH, 2010 ; MARQUES et UTTING, 2010], et pour offrir de meilleures opportunités de participation réelle aux citoyens et aux groupes sociaux défavorisés. Alors que les voies du libéralisme de marché et intégré reconnaissent, à des degrés divers, l'importance de la « participation », celle-ci est souvent réduite à la notion de consultation des acteurs, ou dans le cas du libéralisme intégré, à un dialogue social impliquant les organisations patronales et salariales, ainsi que les ONG. Selon l'approche altermondialiste, la participation se conforme plus à la définition formulée par l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD) à la fin des années 1970, à savoir, les efforts organisés des personnes défavorisées pour prendre le contrôle des ressources et des institutions réglementaires qui affectent leur vie [UNRISD, 2003]. L'action sociale centrée sur une organisation populaire collective et des mouvements sociaux est essentielle pour une participation significative.

Le terme « souveraineté alimentaire », qui a été popularisé par la Via Campesina, peut être utilisé pour résumer l'approche altermondialiste de la crise alimentaire et de la stratégie alimentaire. Ici, l'attention se porte sur la sécurisation des droits fonciers des populations défavorisées ; l'augmentation de la portée de la réforme agraire axée sur la redistribution ; et l'importance des connaissances, de la production et des marchés locaux. L'altermondialisme soutient également les principes du commerce équitable et de l'agro-écologie, et le besoin

d'autonomisation économique des petits exploitants, mais aussi de leur autonomisation politique à travers l'organisation et la mobilisation collective. La perspective altermondialiste cherche des alternatives aux systèmes alimentaires contrôlés par des grandes entreprises agro-alimentaires et structurés par des accords de « libre-échange » qui privilégient les multinationales, les investisseurs et les droits de propriété intellectuelle et facilitent les importations alimentaires à bas prix en provenance des pays du Nord, où l'agriculture est fortement subventionnée.

La majeure partie du programme de souveraineté alimentaire, notamment les caractéristiques spécifiques comme l'agro-écologie, l'agriculture à faibles intrants et le commerce local, peut aussi être appliquée dans la lutte contre le changement climatique et la crise énergétique. Le concept *quechua* connu sous le nom de « *buen vivir* » ou « bien vivre » [FATHEUER, 2011], qui met l'accent sur les droits de la Terre Mère et la vie en harmonie avec la nature et les différentes cultures, décrit bien l'approche altermondialiste à l'égard du défi climatique.

Les éléments de la voie altermondialiste comprennent le découplage non seulement relatif mais aussi absolu, la simplicité volontaire qui implique la nécessité de remettre en question le consumérisme et de transformer en profondeur les habitudes de consommation, et les règlements et les lois environnementales publiques, à la fois nationaux et internationaux. Cela comprend, par exemple, le non- ou « néo-extractivisme » [Eduardo GUDYNAS, cité dans FATHEUER, 2011], qui indemnise les gouvernements qui n'exploitent pas le pétrole présent dans le sol (comme cela est proposé par le gouvernement équatorien), et la nationalisation des activités d'extraction, en utilisant les revenus générés pour les programmes sociaux notamment, comme en Bolivie.

Certains partisans de la voie altermondialiste placent tous leurs espoirs sur la possibilité à long terme de l'émergence d'une coalition cohérente capable de défier une classe capitaliste. Il s'agirait de mouvements sociaux, d'organisations non gouvernementales (ONG),

de syndicats, d'organisations locales et de partis politiques de gauche [BELLO, 2005 ; HARVEY, 2010]. À court terme, certains se tournent également vers des alternatives populistes, comme par exemple l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA), ou encore la myriade d'organisations coopératives et collectives de travailleurs, de producteurs et de communautés centrées sur des initiatives d'économie sociale et solidaire.

Un développement durable à la dérive ?

Au cœur de la tourmente économique et des graves conséquences sociales des crises récentes, se trouve l'idée optimiste que les contextes de crise conduiront à des changements progressifs associés au développement durable. Souvent en comparaison avec la crise économique de 1929 [ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2009] qui a conduit à une gestion plus proactive de l'économie par l'État et l'extension des différentes politiques sociales incarnées par le New Deal, de nombreux commentateurs estiment que la crise financière pourrait créer l'espace politique nécessaire pour une transformation structurelle indispensable pour relever les défis dans le domaine social, économique et environnemental [NEF, 2008]. En effet, un argument est que les crises sont propices au changement politique dès lors elles permettent aux sociétés de mettre en place des mesures qu'il serait impossible d'adopter dans d'autres circonstances [HIRSCHMAN, cité dans DRAZEN et GRILLI, 1993]. De nouveaux mouvements sociaux comme « Occupy Wall Street » et les *indigados* en Espagne et en Grèce, ainsi que les mouvements ruraux mondiaux comme la Via Campesina ou Ekta Parishad en Inde suggèrent que les pressions sociales pour le changement s'intensifient.

Tensions et angles morts

Chacune des différentes voies décrites ci-dessus soulève des questions vis-à-vis du défi de la durabilité. Cela se manifeste à la fois en termes de la relation entre les dimensions économique, sociale, environnementale et émancipatrice du développement et dans les

aspects normatifs associés au bien-être et aux droits (des personnes et de la planète) et dans l'équité intra- et intergénérationnelle. Chaque voie est caractérisée par certains biais, angles morts ou ce qu'on appelle le « syndrome de l'éléphant dans le salon ».

Alors que de nombreux groupes sociaux sont aujourd'hui gravement touchés par la vulnérabilité et l'insécurité, un défi fondamental de la durabilité concerne les conditions de vie des générations futures. Si les questions de la dette, de l'inégalité et du découplage ne sont pas abordées de front, ce sont les enfants de nos enfants et les générations suivantes qui en souffriront le plus.

La voie vers la durabilité du libéralisme de marché tend à adopter une approche étroite, sinon contradictoire, face à ces enjeux. L'attention portée au problème de la dette conduit dans une large mesure à des politiques d'austérité impliquant des coupes dans certaines dépenses sociales. Les préoccupations en termes d'inégalités sont liées à l'égalité des chances (pas l'égalité des résultats), qui sont prises en compte en premier lieu à travers l'éducation et les politiques actives du marché du travail. Le découplage implique le découplage relatif (et non absolu), en grande partie grâce à des innovations technologiques et de gestion associées à l'éco-efficacité.

La réponse politique à la crise financière, en particulier aux États-Unis, a été conçue essentiellement par des personnes étroitement associées aux institutions financières et dont la vision du monde correspondait étroitement au paradigme du libéralisme de marché. La politique du gouvernement a peut-être permis d'éviter une débâcle financière générale, mais le discours politique dominant a réduit la portée effective du débat public à un ensemble limité d'options politiques et a détourné l'attention des questions de conception institutionnelle, ainsi que des causes plus profondes qui reproduisent les crises [JESSOP, 2012].

L'approche par le libéralisme de marché est économiquement et technologiquement déterministe. En minimisant le rôle des institutions et des politiques dans l'élaboration des processus et des résultats de développement, elle laisse

en suspens des questions clés concernant la capacité de l'État et de la société à modeler la transition, les conséquences sur le plan de la répartition des processus de changement pour différents groupes de revenus ou sociaux, et les contradictions persistantes qui apparaîtront dans des contextes de financiarisation, de dérégulation des marchés et de réduction des dépenses du secteur public. Dans le contexte de crise financière, le capital doit chercher à profiter de la main-d'œuvre excédentaire à travers des politiques et des pratiques liées à la flexibilisation des marchés du travail. Cela peut faciliter l'embauche, mais aussi les licenciements et des formes de travail plus précaires [STANDING, 2011]. En outre, cela peut transférer les risques et les coûts en aval des chaînes de valeur mondiales vers les fournisseurs et les producteurs.

Les réponses politiques à la crise financière comprennent des injections massives de liquidités dans le système financier et le soutien direct aux principales institutions financières [NATIONS UNIES, 2009]. Une critique majeure du renflouement des banques a été qu'il a restauré Wall Street et la rémunération des dirigeants, mais pas les entreprises et l'emploi de « Main Street ». S'il y a eu des signes de reprise économique mondiale en 2009 et 2010, le monde a connu une « reprise sans emploi » [OIT, 2011]. En 2011, le nombre de travailleurs occupant un emploi vulnérable⁴ a été estimé à 1,52 milliard. Près de 30 % de tous les travailleurs (plus de 900 millions) vivaient avec leurs familles au-dessous du seuil de pauvreté de 2 dollars par jour, une hausse de 55 millions par rapport aux tendances d'avant la crise [OIT, 2012].

Dans le cadre du libéralisme de marché, les fondamentaux macro-économiques et structurels qui sous-tendent le développement non durable ne sont pas sérieusement remis en question. La clé du développement social réside fondamentalement dans la relance de l'emploi par la croissance, la responsabilité sociale volontaire des entreprises, la protection sociale (filets de sécurité pour les plus démunis), l'éducation et la formation.

Sont souvent mises de côté la politique de redistribution et les politiques publiques associées aux soins et à la reproduction sociale qui offrent aux femmes une plus grande liberté de choix et sont importantes pour la cohésion sociale [FRASER, 2012]. Sont aussi marginalisées différentes formes de réglementation obligatoire pouvant minimiser les tensions entre le développement porté par le marché et le bien-être social. Le pilier environnemental est abordé en termes d'une technologie plus écologique, d'éco-efficacité, de gestion environnementale et de meilleurs signaux de prix, tout en ignorant largement les bases structurelles, institutionnelles et politiques de la dégradation environnementale et du changement climatique. La voie du libéralisme de marché peut répondre à la puissance économique des monopoles par une politique de concurrence et une réglementation anti-trust [The Economist, 2012], mais minimise l'ampleur du défi du changement climatique (et la nécessité de découplage), ainsi que la question des relations de pouvoir asymétriques et l'influence politique des intérêts commerciaux organisés.

Le libéralisme intégré met l'accent sur la nécessité de renforcer les institutions pour remodeler les processus de développement. La question de la dette est traitée par des moyens tels que la fiscalité progressive, l'efficacité du secteur public et la réglementation sur les réserves obligatoires des banques. Il est plus proactif en ce qui concerne l'inégalité grâce à certaines politiques redistributives et souligne également la nécessité d'un découplage relatif des impacts sur l'environnement et de la croissance. Contrairement au libéralisme de marché, il élargit la politique sociale au-delà de la protection sociale pour inclure les politiques de redistribution et les politiques éco-sociales, la sécurité alimentaire et les emplois verts. Mais, comme le libéralisme de marché, il accorde beaucoup d'importance au lien entre la croissance, l'emploi et la demande des consommateurs. La notion de contrat social du XXI^e siècle est directement liée aux enjeux de protection sociale et de justice redistributive, mais dans le cadre de modèles assez classiques de croissance et de consommation [BIRDSALL, 2005].

4. L'OIT définit l'« emploi vulnérable » comme la somme des travailleurs à leur compte et des travailleurs familiaux non rémunérés.

L'environnementalisme du libéralisme intégré associe les solutions technologiques et les signaux de prix efficaces à une protection et une réglementation environnementales plus strictes. Il laisse toutefois ouvertes les questions sur la possibilité d'un découplage absolu, à savoir la nécessité que les émissions ou répercussions des activités économiques sur les ressources baissent en termes absolus. Tout en soulignant le rôle de la responsabilisation, du dialogue social et de la gouvernance mondiale, il a tendance à sous-estimer la nécessité de transformer profondément les relations de pouvoir à la fois entre les groupes sociaux et le Nord et le Sud. Bien que ferme sur la nécessité de corriger certaines injustices sociales et environnementales associées à la libéralisation du marché, le libéralisme intégré peut minimiser ou ignorer diverses formes de domination liées au sexe (patriarcat) et à l'ethnicité, et le besoin correspondant d'une « émancipation » [FRASER, 2012].

Dans le camp de l'altermondialisation, l'accent est davantage mis sur les questions de découplage, d'inégalité et d'émancipation. En ce qui concerne le problème de la dette, une attention considérable est portée aux aspects tels que la réduction des dépenses publiques en matière de défense et de subventions aux entreprises, les contrôles sur la création monétaire et les crédits accordés par les banques, ainsi que la remise de dette pour les pays à faible revenu. Comme expliqué ci-dessous, cependant, d'autres aspects ont été négligés. L'altermondialisation considère les modèles de croissance classiques et le consumérisme comme un élément central de la problématique du développement non durable, nécessitant soit une décroissance, soit des modèles de croissance très différenciés pour les pays développés et en développement, ainsi qu'une simplicité volontaire en ce qui concerne les modes de consommation. Les piliers sociaux et environnementaux du développement durable sont traités non seulement par une politique sociale globale (relative à l'assistance sociale, aux services, aux soins, à la formation et à la redistribution), mais aussi par le développement communautaire et local

proactif, les organisations et les entreprises de l'économie sociale et solidaire, et la souveraineté alimentaire.

Si les partisans de la voie altermondialiste abordent des enjeux structurels cruciaux, ils en ignorent souvent d'autres qui ont perturbé les transitions radicales (populistes ou socialistes). Il s'agit notamment de la difficulté à comprendre, ou l'incapacité à anticiper, les conséquences économiques, sociales et politiques de la désarticulation de systèmes de marché complexes, non seulement en termes de réaction des forces du marché, des investisseurs, des épargnants et des consommateurs, mais aussi des fonctions multiples des acteurs et institutions du marché qui sont évincés. La question fiscale est souvent minimisée, ce qui est lié aux voies et moyens de financement des modifications, à la durabilité à long terme des mécanismes en place et aux impacts en termes de dette et d'inflation. Est aussi minimisée la question politique relative au fait que les dirigeants et les partis associés aux groupes défavorisés ont besoin de devenir « hégémoniques » au sens gramscien. Cela concerne la capacité à gouverner sur la base du consensus, plutôt que la coercition, la construction de larges coalitions et la conciliation d'intérêts et de demandes divers, notamment ceux de la classe moyenne et des entreprises. La question politique concerne également la cooptation des mouvements sociaux et des dirigeants de la société civile, et la négligence persistante de certains droits des femmes et des peuples autochtones ou les injustices au sein de la société communautaire. Les questions liées à la capacité et la légitimité de l'État, qui sont cruciales pour la transition, peuvent être balayées du revers de la main, notamment les problèmes de la fuite des cerveaux de la classe moyenne, de la compétence de la fonction publique, ainsi que la transparence et la responsabilisation des institutions publiques.

L'interaction des idées, des acteurs et des institutions

Les représentations idéales correspondent davantage aux discours ou aux rationalisations des différents acteurs, car ils répondent plus à

leur choix d'approche de la crise et de la « durabilité », que de la politique et de la pratique du monde réel. Comme cela a été souligné par de nombreux auteurs, la réalité est composée d'hybrides et d'arrangements institutionnels divers et hétérodoxes. Les dynamiques institutionnelles complexes et les changements en cours dans l'économie politique signifient que les prescriptions standardisées tendent à exister plus sur le papier que dans la pratique.

La politique du monde réel et le changement institutionnel associé au développement durable seront façonnés par l'interaction de facteurs tels que la dépendance au sentier institutionnel ; les contestations et autres réponses de la société aux pressions et défaillances du marché ; les évolutions des structures d'opportunité politique et de la capacité de l'État ; et les possibilités d'apprentissage institutionnel ou « apprentissage par la pratique ». En effet, comme le souligne Ben Fine [2012] chaque domaine de la politique (par exemple, la santé, l'éducation, le commerce, etc.) est susceptible d'être façonné par différentes dynamiques sociales, politiques et institutionnelles, et chacun peut suivre une trajectoire différente en termes de retombées sociales ou distributives.

Au-delà de la dynamique des domaines politiques spécifiques, la tension est constante et évolutive entre, d'une part, la « logique capitaliste » centrée sur l'optimisation du profit, la marchandisation, la « destruction créatrice », la concurrence coercitive, la concentration, la croissance et le consumérisme, et, d'autre part, les réponses sociétales qui visent à atténuer les effets sociaux et environnementaux négatifs associés à ces relations par une certaine forme de régulation sociale [POLANYI, 2001 ; STREECK, 2008 ; HARVEY, 2010]. Et au-delà des tensions et des luttes liées à la marchandisation et la démarchandisation apparaissent d'autres luttes pour l'émancipation [FRASER, 2012]. Plutôt qu'un résultat approchant un modèle d'avenir idéal ou une « utopie conçue par des comités » [WOLFE, 1996], il est plus probable que l'on aboutisse à l'éclectisme et aux hybrides. Il est possible que des espaces de changement progressif s'ouvrent dans une région, seulement pour se fermer dans une autre. Par exemple,

les petits agriculteurs participant à des associations de producteurs pratiquant le commerce équitable, qui favorisent l'agro-écologie, l'autonomisation des producteurs et le développement communautaire, intègrent dans le même temps des chaînes de valeur mondiales dominées par les multinationales. Ces relations impliquent des termes, des normes et des priorités qui peuvent s'écarter sensiblement de ceux qui sont associés au commerce équitable.

Comme Elinor Ostrom et d'autres l'ont observé, c'est souvent un mélange complexe d'arrangements institutionnels « polycentriques » (État, privé, communautaire) fonctionnant à différentes échelles (locale, nationale, régionale, mondiale) qui fournissent les complémentarités et les synergies facilitant la réglementation, l'efficacité et la gouvernance [OSTROM, 2009 ; BRETT, 2009].

Des approches diverses et souvent contradictoires peuvent également exister au niveau macro. Certains régimes d'État-providence qui ont caractérisé le libéralisme intégré européen du xx^e siècle se conforment désormais davantage à un modèle de « flexicurité », qui conserve les services sociaux de base, mais flexibilise les marchés du travail et fait reculer, dans une certaine mesure, la fiscalité progressive. Certains gouvernements qui font partie de l'ALBA, qui promeut un modèle de développement alternatif par la coopération Sud-Sud et la solidarité, sont simultanément bloqués dans des accords de libre-échange avec leurs adversaires idéologiques, notamment les États-Unis.

Mais les idées et les discours ont leur importance. Ils encadrent et influencent le débat public et politique et peuvent influencer les priorités. Et ils façonnent la compréhension du sens commun sur le sens du développement, des voies à explorer, des sujets de préoccupation légitimes et de ceux qui ne le sont pas [OCAMPO, 2006].

Les récents processus et sommets de Rio+20 (à la fois le Sommet officiel et le Sommet des peuples) avaient pour objectif de redynamiser l'élan politique afin de concevoir un avenir plus durable. Les trois visions et perspectives du monde décrites plus haut ont bien été

représentées [UTTING, 2012]. Le document final officiel du Sommet, *L'avenir que nous voulons* (comme celui de la Conférence sur le climat de Durban), est un hybride de principes, de propositions et d'initiatives principalement associés aux approches libérales de marché et de libéralisme intégré. Ce résultat n'est sans doute pas surprenant dans le contexte de la crise économique actuelle, de prolifération du pouvoir géopolitique, de l'influence des grandes entreprises et des forces du marché sur la définition des priorités et l'élaboration des politiques, et de la fragmentation des voix de la société civile pendant la préparation de Rio.

L'échelle et la portée des crises économiques, sociales et environnementales contemporaines suggèrent que nous sommes à un carrefour. Les réponses et les solutions politiques doivent aller au-delà de l'hypothèse qu'il s'agit d'une crise « dans » le système pouvant être résolue par une réforme institutionnelle « allégée ». Comme par le passé, nous pouvons continuer à nous appuyer sur des arrangements politiques et institutionnels liés aux libéralismes de marché et intégrés. Une telle approche, cependant, est peu susceptible de produire le genre de changements institutionnels et structurels nécessaires pour sortir d'une crise « hors » du système. Il faut que les décideurs

pensent en dehors de leur zone de confort. La voie de l'altermondialisation offre un terrain fertile d'idées nouvelles et d'innovations. Elle identifie également certaines façons de vivre et institutions propices à la durabilité qui ont été éprouvées, mais ont souvent un besoin urgent de soutien.

La clé de la réceptivité des décideurs politiques est non seulement une meilleure compréhension de problèmes complexes, mais aussi les pressions sociales et politiques. Il reste à savoir si quelque chose ressemblant, par exemple, à la puissance du mouvement ouvrier qui a contribué de manière significative au contrat social d'après-crise au milieu du xx^e siècle peut être reproduit dans la société civile d'aujourd'hui. Le Sommet des peuples a bien aiguisé les capacités de mouvements sociaux disparates à se connecter, créer des alliances, lancer des campagnes de sensibilisation et élaborer une stratégie d'action. Si cet élan peut être soutenu au niveau national et mondial, et que les luttes au niveau local et mondial peuvent se connecter en termes d'analyse des problèmes de développement et stratégiquement, alors les caractéristiques de la voie altermondialiste sont susceptibles d'en accroître la visibilité dans les politiques et les discours dominants. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGARWAL B., 2010, *Gender and Green Governance: The Political Economy of Women's Presence Within and Beyond Community Forestry*, New York, Oxford University Press.
- BANQUE MONDIALE, 2012, *Food and Nutrition Security: A Framework for Action for Sustainable Development*, Washington D.C., Banque mondiale.
- BANQUE MONDIALE, 2012b, *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*, Washington D.C., Banque mondiale.
- BELLO W., 2005, *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*, London, Zed Books.
- BIRDSALL N., 2005, "The world is not flat: inequality and injustice in our global economy", *WIDER, Annual Lecture 9*, Helsinki, UNU World Institute for Development Economics Research.
- BISSIO R., 2010, "Time for a New Deal after the fall Montevideo", *Social Watch Report 2010*.
- BRETT E.A., 2009, *Reconstructing Development Theory: Responding to the Crisis of Global Equality*, London, Palgrave Macmillan.
- BROWN G., 2010, *Beyond the Crash: Overcoming the First Crisis of Globalization*, New York, Free Press.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 2004, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, World Commission on the Social Dimension of Globalization, Genève, BIT.
- CAVANAGH J. et MANDER J., 2004, *Alternatives to Economic Globalization: A Better World is Possible*, Report of the International Forum on Globalization.
- CLAPP J. et DAUVERGNE P., 2011, *Paths to a Green World: The Political Economy of the Global Environment*, Cambridge MA, MIT Press.
- CROTTY J., 2003, "Structural contradictions of current capitalism: a Keynes-Marx-Schumpeter analysis", in: GOSH J. et CHANDRASESEKHAR C.P. (eds.), *Work and Well-Being in the Age of Finance*, New York, Tulika Books.
- DEACON B., 2012, "Shifting global social policy discourse and governance in times of crisis", in: UTTING P., RAZAVI S. et VARGHESE BUCHHOLZ R. (eds.), *The Global Crisis and Transformative Social Change*, London, Palgrave Macmillan/UNRISD.
- DRAZEN A. et GRILLI V., 1993, "The benefit of crises for economic reforms", *The American Economic Review*, 83(3): 598-607.
- DUNCAN G., 2008, *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxford, Oxfam International.
- FATHEUER T., 2011, *Buen Vivir: A Brief Introduction to Latin America's new concept of the Good Life and the Rights of Nature*, Berlin, Heinrich Böll Stiftung.
- FINE B., 2012, "Financialization and social policy", in: UTTING P. et alii, 2012, *The Global Crisis and Transformative Social Change*, New York, Palgrave Macmillan and Geneva, UNRISD: 103-123.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, 25 juin 2012, "IMF sets path for sustainable development", *FMI Survey Magazine*.
- FORUM SOCIAL, 2012, *Another Future is Possible*, Porto Alegre, Thematic Social Forum.
- FRASER N., 2012, "Can society be commodities all the way down? Polanyian reflections on capitalist crisis", document de travail, n°18, Paris, Fondation Maison des sciences de l'homme.
- GHOSH J., 2010, "The unnatural coupling: food and global finance", *Journal of Agrarian Change*, 10: 172-86.
- GIBBON P., LAZARO E. et PONTE S., 2010, *Global Agro-Food Trade and Standards: Challenges for Africa*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- GILL S., 2003, *Power and Resistance in the New World Order*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- GOUGH I., 2011, *Climate Change, Double Injustice, and Social Policy – A Case Study of the United Kingdom*, Geneva, UNRISD.
- GREEN D. et alii., 2010, *The Global Economic Crisis and Developing Countries*, Oxford, Oxfam International.
- HARVEY D., 2010, *The Enigma of Capital: And the Crisis of Capitalism*, London, Profile Books.
- INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD), 2010, *Rural Poverty Report 2011*, Rome, IFAD.
- JACKSON T., 2009, *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*, London, Earthscan.
- JESSOP B. et SUM N.-L., 2006, *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in Their Place*, Cheltenham, Edward Elgar.
- JESSOP B., mars 2012, "Economic and ecological crisis: green new deals and no-growth economies", *Development: Greening the Economy*, 55(1): 17-25.
- JOLLY R. et alii., 2012, *Be Outraged: There are Alternatives*, Brentford, Waterstone.
- KUMHOF M. et RANCIERE R., 2010, "Leveraging inequality", *Finance and Development*, 47(4): 28-31.
- KWON H.J., 2005, "An overview of the study: the developmental welfare state and policy reforms in East Asia", in: KWON H.J. (ed.), *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, Genève, UNRISD.
- LUCAS L., 18/19 août 2012, "Food producers: a shift from subsistence", *Financial Times*: 8.
- MARTENS J., 2010, *Steps out of the Global Development Crisis: Towards an Agenda for Change*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.
- NEF (New Economics Foundation), 2008, *A New Green Deal*, New Economics Foundation.

- OCAMPO J.A., 2006, "Foreword: some reflections on the links between social knowledge and policy", in: UTTING P. (ed.), *Reclaiming Development Agendas: Knowledge, Power and International Policy Making*, London, Palgrave Macmillan/UNRISD.
- ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES, 2012, *Pour l'avenir de l'homme et de la planète : choisir la résilience*, rapport du groupe de haut niveau du Secrétaire général sur la viabilité mondiale, New York, ONU.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 21 septembre 2009, *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, New York, ONU.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO), 2009, *How to Feed the World in 2050*, Rome, FAO.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 2011a, *Global Employment Trends 2011: The Challenge of a Jobs Recovery*, Genève, ILO.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 2011b, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*, Genève, ILO.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 2012, *Global Employment Trends 2012: Preventing A Deeper Jobs Crisis*, Genève, ILO.
- OSTROM E., 8 décembre 2009, "Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems", Nobel Lecture delivered in Stockholm, Suède.
- PAARLBERG R., 2010, *Food Politics: What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press.
- POLANYI K., 2001 (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins Of Our Time*, Boston MA, Beacon Press.
- PRAHALAD C. K., 2005, *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits*, New Delhi, Pearson Education/Wharton School Publishing.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT (PNUE), 2008, *Green Jobs: Toward Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*, Nairobi, PNUE.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT (PNUE), mars 2009, "Global green New Deal", *Policy Brief*, Nairobi, PNUE.
- REICH R., 2010, "Reading America's tea leaves", *The American Interest*, 6(2): 6-17.
- RUGGIE J.G., 2003, "Taking embedded liberalism global: the corporate connection", in: HELD D. et KOENIG-ARCHIBUGI M. (eds.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Cambridge, UK, Polity Press.
- RUGGIE J.G., 1982, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, New York, Cambridge, University Press.
- SCHUMPETER J., 1976, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, George Allan & Unwin.
- STANDING G., 2011, *The Precariat: The New Dangerous Class*, London, Bloomsbury.
- STRECK W., 2008, *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- SUM N.L., 2010, "Wal-martization and CSR-ization in developing countries", in: UTTING P. et MARQUES J.C. (eds.), *Corporate Social Responsibility and Regulatory Governance: Towards Inclusive Development?*, London, Palgrave and Geneva, UNRISD: 50-76.
- The Economist*, 11 octobre 2012, *Special Report: The World Economy*.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY STIGLITZ COMMISSION, 2010, *Comprehensive Study on the Impact of the Converging World Crisis on Social Development*, 65th session, New York, ONU.
- UNRISD, 2012, *From Green Economy to Green Society*, Genève, UNRISD.
- UTTING P., 2012, "Introduction: multistakeholder regulation in a development perspective", in: MUKHERJEE-REED A., REED D. et UTTING P. (eds.), *Business Regulation and Non-State Actors: Whose Standards? Whose Development?*, New York, Routledge and Geneva, UNRISD: 1-14.
- UTTING P., RAZAVI S. et VARGHESE BUCHHOLZ R., 2012, "Overview: social and political dimensions of global crisis: possible futures", in: UTTING P., RAZAVI S. et VARGHESE BUCHHOLZ R. (eds.), *The Global Crisis and Transformative Social Change*, London, Palgrave Macmillan/UNRISD.
- WADE R., septembre/octobre 2008, "Financial regime change?", *New Left Review*, 53: 5-12.
- WOLFE M., 1996, *Elusive Development*, London, Zed Books.

L'émergence des classes moyennes en Afrique subsaharienne

Pierre JACQUEMOT, Institut de relations internationales et stratégiques, France

Alors que l'Afrique subsaharienne a connu d'importants bouleversements, avec une croissance économique soutenue pendant la décennie 2000 (5 à 6 % du PIB en moyenne), un dynamisme démographique, la poursuite d'une rapide urbanisation et une meilleure gestion des économies, on assiste à l'émergence de « classes moyennes ». Selon la Banque africaine de développement (BAD), elles seraient déjà fortes de dizaines, voire d'une centaine de millions de personnes. Ces classes moyennes sont-elles le levier du développement inclusif et démocratique que certains annoncent ? Trois observations semblent s'imposer. Le phénomène s'accompagne le plus souvent d'un approfondissement des inégalités sociales. Le lien social se recompose vers moins de solidarité. Des revendications démocratiques sont formulées mais dans une relative « apathie politique ».

Les trois catégories

Les classes dites « moyennes » africaines posent une difficulté d'identification. La Banque africaine de développement qui a fait œuvre de pionnière en tentant un repérage statistique (pour toute l'Afrique) est à présent la référence [BAD, 2011]. Elle propose une division en trois catégories, qui montre que ces groupes émergents ne forment pas à proprement parler une « classe » mais s'affirmeraient plutôt par défaut, entre « ni vraiment pauvre, ni vraiment riche », par un « entre-deux ». Alors que le premier groupe, dit « flottant », émerge à peine de la précarité, le groupe intermédiaire est entré dans la « petite prospérité » et le groupe supérieur, « *global middle class* », ne représente que 5 % de l'ensemble, avec un revenu de plus de 10 dollars par jour. Ces trois groupes se distinguent clairement de ce qu'on appelle la « classe possédante », les « nouveaux riches », qui avec plus de 100 dollars par jour et leur mode de vie, suscitent autant la jalousie des catégories intermédiaires qu'ils n'attirent leurs sarcasmes.

Une réduction relative de l'extrême pauvreté en Afrique subsaharienne



L'Afrique subsaharienne connaît une réduction constante de l'extrême pauvreté depuis les années 1990 grâce à une croissance économique sans précédent. Cette réduction de la pauvreté s'accompagne de l'émergence d'une classe moyenne avec des attentes nouvelles en termes de consommation et de conditions de vie.

Les histoires des trois groupes du « milieu de la pyramide » sont toujours singulières. Au Nigeria, le pays de loin le plus peuplé d'Afrique, bénéficiant de la redistribution de la rente pétrolière, ils ont élargi leur place avec l'expansion du secteur privé dans les secteurs tels que la banque, les télécommunications et les services, principalement à Lagos. Cependant, les tendances sont difficiles à tirer au clair : on estime à deux tiers le nombre de Nigériens vivant en dessous du seuil de pauvreté. Le faible effet de percolation explique en partie les disparités de revenus extrêmes. Au Ghana, les acteurs intermédiaires ont été plutôt associés aux revenus envoyés par une large diaspora. Au Liberia, ils appartiennent au groupe des entrepreneurs éduqués impliqués dans le retour à la paix.

Un creusement des inégalités sociales

Malgré les singularités, les classes intermédiaires ont partout trouvé à s'immiscer dans une structure des

revenus, entre très pauvres et très riches, très inégalitaire, avec des écarts qui se sont creusés durant la croissance rapide. Au Mozambique, au Kenya, en Zambie, l'indice de Gini (plus il est élevé, plus les inégalités sont marquées) oscille entre 45 et 55, tandis qu'au Botswana, au Lesotho et en Afrique du Sud, il dépasse 60 [AFRICAN PROGRESS PANEL, 2012].

La société sud-africaine est, dans des proportions sans commune mesure, la plus inégalitaire d'Afrique, et elle est en même temps celle où le processus d'éclosion des classes moyennes intermédiaires a été la plus spectaculaire. Les mesures post-apartheid du *Black Economic Empowerment* initié après 1994 ont conduit à une brusque mutation sociale. En une décennie, 12 % de la population noire a pu accéder au marché de la consommation intermédiaire.

La conséquence de ce processus est paradoxale : on enregistre à la fois une baisse des inégalités inter-raciales et une augmentation des inégalités intra-raciales, avec l'enracinement dans la pauvreté d'une fraction plus importante de la population. On peut même avancer sur la base du cas sud-africain que la promotion de la classe moyenne a simultanément entraîné la création d'une nouvelle classe pauvre, largement composée d'étrangers, dans le cas d'espèce, venus du Zimbabwe, du Mozambique ou de la République démocratique du Congo, pour apporter leurs services à bas prix à la classe moyenne.

Un impact sur la croissance et la diversification des marchés intérieurs

L'erreur serait probablement de présumer une homogénéité de comportements et une communauté d'objectifs des catégories intermédiaires qui émergent en Afrique. Mais l'erreur serait aussi de penser que la dynamique économique et sociale ne pourra pas conduire à la cristallisation, à la formation comme entités à part entière de « classes moyennes ». Elles tirent leur impulsion de cette transformation même. Le repérage doit donc se faire dans le mouvement.

William Easterly [2001] présageait il y a plus d'une décennie qu'un cercle vertueux s'enclencherait sous le double essor des classes moyennes et de l'urbanisation. Les consommateurs seraient plus nombreux et les marchés gagneront en taille ; la construction immobilière connaîtra un boom ; la bancarisation de l'économie s'élargira. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Les mutations introduites par l'évolution sociale et l'émergence de nouveaux groupes sont aujourd'hui bien repérables en matière de consommation. Le cabinet McKinsey [2010] estime que, suite à une forte croissance du PIB par habitant, une centaine de millions de nouveaux Africains seront sur le marché des biens de consommation de base en 2015. Proparco (filiale du groupe AFD) identifie les « consommateurs solvables » à 132 millions d'individus en 2020, puis 243 millions en

Une disparité de classes moyennes

Le premier groupe, dit « flottant », est à peine sorti de la précarité. Ses membres touchent entre 2 et 4 dollars par jour en parité du pouvoir d'achat 2005. Ce groupe, situé au-dessus du seuil de pauvreté, a crû le plus vite ces dernières années, passant d'à peine plus de 10 % de la population en 1980 à plus de 20 % en 2010. Ses membres sont « sortis du lot » des très pauvres, tout en demeurant dans une position instable et vulnérable, avec le risque de retourner dans la précarité lorsqu'advient une situation critique (chômage, récession).

Le deuxième groupe, « intermédiaire », dispose d'un revenu

quotidien entre 4 et 10 dollars par jour en parité du pouvoir d'achat 2005. Ses membres entrés dans la « petite prospérité » bénéficient d'un statut social amélioré. Ils représentent 9 % de la population et sont sortis de la menace du quotidien, accédant à une aisance toute relative, avec un revenu « arbitral » qui permet d'accéder à certains biens une fois la consommation alimentaire de base assurée.

Le groupe « supérieur » se situe au-delà de 10 dollars par jour. Il représente 5 % de la population. Il s'agit d'une *global middle class* qui a investi une partie de ses économies dans une maison de

banlieue près d'une grande ville, et a tout à perdre de l'instabilité politique, de l'insécurité, d'une mauvaise gestion publique ou de l'inflation.

Au-delà de 100 dollars, on se retrouve parmi la « classe possédante », celle des « nouveaux riches » (les *black diamonds* sud-africains, les *oil blokes* nigériens, les « en haut d'en haut » congolais), soit un groupe de quelques millions de personnes à l'échelle de l'Afrique qui occupent le plus haut niveau de la hiérarchie des revenus et dont le mode de vie est incarné par les « 4 V » : voiture, villa, voyage et virement bancaire.

2040, soit 584 milliards de dollars de dépense par an en 2020 et un marché aujourd'hui de 1 750 milliards de dollars en 2040, davantage que ce que dépensent les 300 millions de Chinois urbains connectés à l'Internet. Les signes d'une augmentation d'une demande intérieure liée à l'apparition de groupes émergents sont déjà perceptibles dans la croissance de deux secteurs clés : l'automobile et les télécommunications. La diffusion spectaculaire de la téléphonie mobile puis de l'Internet est parfaitement corrélée à cette mutation sociale.

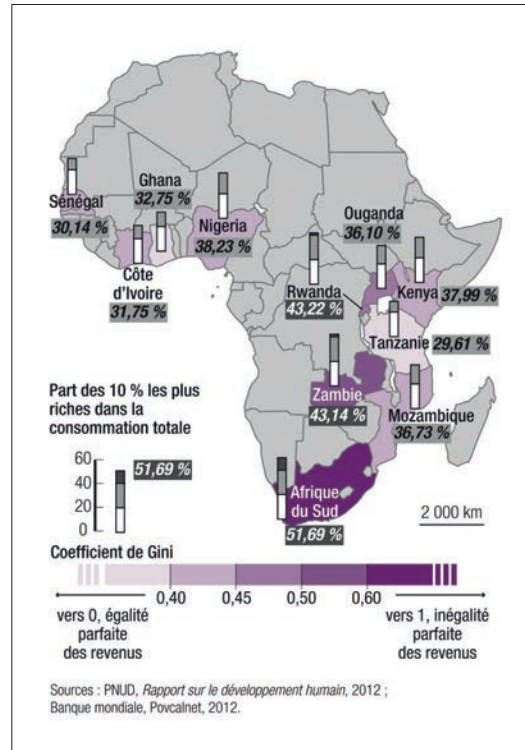
Au-delà des chiffres, pour comprendre l'impact futur de ce phénomène sur les sociétés africaines, on doit élargir l'analyse à d'autres dimensions que celles des revenus et du potentiel de consommation. Les enquêtes à caractère monographique (par exemple, celles conduites par le laboratoire des Afriques dans le monde de l'Institut d'études politiques de Bordeaux en Afrique du Sud, en Éthiopie, au Kenya et au Mozambique et celles réunies dans *Afrique contemporaine*, 2012) révèlent que leurs membres sont enseignants, infirmiers, petits commerçants, salariés du privé, fonctionnaires de rang intermédiaire. Ils travaillent aussi surtout dans le secteur privé – parfois sur les décombres de secteurs ravagés par les plans d'ajustement structurel des années 1980. Ils cherchent un « bon travail », stable et bien payé, qui leur permet de se « distinguer ».

Les épouses participent à l'économie familiale de manière de plus en plus indépendante. La priorité est accordée à la petite capitalisation des ressources, à la santé et surtout à la scolarité des enfants. Les classes moyennes ont statistiquement moins d'enfants et dépensent plus surtout pour l'éducation. À côté de leur emploi salarié, ses membres ont pour la plupart un deuxième travail, informel. Les enquêtes révèlent également que les valeurs portées par les catégories sociales urbaines intermédiaires sont orientées vers une économie de marché compétitive, une meilleure gouvernance politique et administrative, plus d'égalités hommes-femmes, plus d'investissement dans les sciences et les technologies.

Une recomposition du lien social

Les « classes moyennes » participent au « rêve citadin ». Le groupe supérieur, émergé depuis un certain temps, recherche un logement dans des quartiers bien identifiés, avec une maison en dur, équipée en eau courante et en électricité. Il recherche la propriété plutôt que la location, songe à l'amélioration de son confort et s'offre

Des inégalités sociales en Afrique subsaharienne persistantes



L'émergence d'une classe moyenne en Afrique n'indique pas une réduction mécanique des inégalités. L'Afrique du Sud qui a connu l'éclosion la plus spectaculaire de sa classe moyenne est aussi le pays qui a le plus fort taux d'inégalité et où les 10 % les plus riches représentent près de 52 % de la consommation totale.

de l'électronique grand public. Cette recherche conduit parfois à des phénomènes de ségrégations spatiales, notamment en matière d'aménagement et d'habitat. Le logement des classes moyennes et des fonctionnaires est souvent confondu abusivement avec la notion d'« habitat social ». Ils ont le plus profité des programmes de logement sociaux et des opérations de rénovation urbaine. À Johannesburg, à Nairobi, à Libreville, à Dakar et à présent de plus en plus à Bamako ou à Ouagadougou, un archipel d'îlots privilégiés et protégés est constitué des immeubles de standing, des quartiers résidentiels et du centre administratif et commercial. Autour, une ceinture accueille les individus de la « petite prospérité », puis les quartiers populaires sont cernés par des bidonvilles et, plus loin, par une

couronne d'habitats spontanés où viennent s'entasser la multitude des « exclus » de la ville moderne.

La rupture est également palpable au niveau du lien social, à travers une volonté affichée d'émancipation par rapport au modèle traditionnel de la famille élargie, avec des références empruntées aux modèles extérieurs, véhiculés par les médias – télévision et Internet – auxquels ils ont accès et dont ils sont de grands consommateurs. Poussés à arbitrer entre deux versants opposés de leur statut, ils doivent composer entre d'un côté la pression de leur communauté d'origine, instance hiérarchique d'entraide et d'obligations encore prégnante, et de l'autre leurs aspirations à la modernité urbaine, individualistes, tirées vers le chacun pour soi. Ne pouvant totalement s'émanciper, la position peut être vécue comme un *double bind* (double astreinte), fait de compromis existentiels difficiles à vivre.

Mais, graduellement, ils procèdent à des changements d'*habitus* et développent, en louvoyant, de nouvelles stratégies d'évitement, comme celle par exemple de ne plus s'obliger à envoyer de l'argent au village, à accueillir les migrants du village d'origine ou à employer une main-d'œuvre familiale. La famille restreinte, le commerce, ou l'entreprise sont mis à l'abri des sollicitations.

Une poussée démocratique ou une relative apathie politique ?

Certains intellectuels s'inquiètent de ces évolutions : la classe moyenne serait une source d'acculturation, de perte des valeurs de solidarité. Classe dépolitisée, creusement des inégalités, consumérisme outrancier, repli sur soi, la perte du sens de la communauté ouvrirait la porte à de nouveaux gourous profitant de cette insécurité sociale touchant ceux qui sont devenus tout à la fois

les agents et les victimes des nouvelles forces du marché. Parallèlement, les attentes sont grandissantes envers les « classes moyennes » comme forces motrices du changement démocratique. Leur poids potentiel pourrait, selon les situations locales, soit rendre périlleuses les tentatives de confiscation du pouvoir, soit atténuer les velléités antidémocratiques des régimes à tendance autocratique déjà installés. On pense également que le groupe social intermédiaire se construit comme un « milieu chargé d'aspirations ». Il serait bientôt porteur de revendications pour la construction d'un État donnant des garanties pour compenser l'insécurité consécutive à l'érosion des institutions traditionnelles protectrices.

Que nous disent les enquêtes de terrains ? Elles s'accordent à montrer que les classes moyennes africaines manifestent souvent une certaine « apathie » politique. Elles prennent le contre-pied des thèses avancées par les banques internationales et régionales qui ciblent les soutiens financiers en direction des « nouvelles » classes moyennes, parce qu'ils leur accordent toutes les valeurs positives de progrès et de démocratisation [BANQUE MONDIALE, 2012]. Dans les faits, la formation d'une appartenance ne conduit pas toujours à l'action collective pour obtenir l'ouverture du système social. On retrouve ici le « paradoxe d'Olson » : comme les bénéfices de l'action collective seront acquis pour tous les membres, qu'ils y aient participé ou pas, il est préférable de ne rien faire, en comptant sur l'action des autres. Finalement, comme chaque membre conduit un raisonnement identique, il n'y a pas d'action collective. Dans nombres d'États où économie et pouvoir sont fortement liés, ne vaut-il pas mieux ne pas ouvertement contester la coalition élitaire au pouvoir quand sa propre position n'est pas parfaitement consolidée ? ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AFRICAN PROGRESS PANEL, 2012, *Emploi, justice, équité. Les opportunités à saisir en période de bouleversements économiques, politiques et sociaux*, rapport 2012 sur les progrès en Afrique.

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, 2011a, *The Middle of the Pyramid. Dynamic of the Middle Class in Africa*, Tunis.

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, 2011b, *L'Afrique dans 50 ans. Vers la croissance inclusive*, Tunis, équipe dirigée par Mthuli Ncube.

BANQUE MONDIALE, 2012, *Global Economic Prospects: Uncertainties and Vulnerability*, Washington, Banque mondiale.

BARDELETTI J., 2011, *Petite prospérité, les classes moyennes en Afrique*, Paris, Images en manœuvres éditions.

DARBON D. et TOULABOR C., 2011, *Quelle(s) classe(s) moyenne(s) en Afrique, une revue de la littérature*, document de travail, Agence française de développement.

EASTERLY W., 2001, "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth*, 6(4) : 317-335.

JACQUEMOT P. et alii, 2012, *Afrique contemporaine*, n° 244 (dossier classes moyennes).

McKINSEY, 2010, *Lions on the Move: The Progress and Potential of African Economies*, McKinsey Global Institute.

Chapitre 10

La politique sociale du Brésil au XXI^e siècle

Barbosa THIAGO VARANDA, ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim, Brésil
Oliveira MAYRA JURUÁ, Centre d'études stratégiques et de gestion, Brésil

Connu comme l'un des pays les plus inégalitaires de la planète, le Brésil réalise actuellement des progrès considérables de réduction des inégalités et d'amélioration des conditions de vie des travailleurs informels. Pour comprendre ces succès, il faut suivre l'expérience brésilienne depuis les années 1930 jusqu'aux récents programmes *Fome Zero* et *Bolsa Familia*. Le Brésil offre une expérience majeure de construction d'un système de protection sociale établi sur des dispositifs innovants, adaptés à l'hétérogénéité des réalités locales.

Les acquis sociaux obtenus au Brésil dans la première décennie du XXI^e siècle sont remarquables et ont retenu l'attention du monde entier. En effet, le pays est devenu une sorte de grand laboratoire qui expérimente les politiques sociales et les teste à très grande échelle. L'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim est en cours et, pour maintenir cette dynamique, le pays doit désormais relever un certain nombre de défis touchant aux revenus faibles et moyens. Ces transformations sont nécessaires pour répondre aux critères d'un modèle de développement durable, à la fois social et environnemental.

Le lecteur doit être conscient du fait que ce laboratoire ne fournit pas de solutions prêtes à l'emploi, mais montre plutôt qu'il faut commencer par bien comprendre les problèmes sociaux à résoudre. C'est le fondement d'une action gouvernementale pragmatique ; les solutions doivent émerger des cadres institutionnels spécifiques et des structures sociales de chaque pays. Les pages qui suivent décrivent

la voie vers l'intégration sociale empruntée par le Brésil au cours de la dernière décennie, en tenant compte de son contexte institutionnel, politique et social particulier.

Perspective historique de la politique sociale du Brésil

La pauvreté et la faim sont des phénomènes sociaux, bien réels pour toute personne vivant dans de telles conditions sociales, mais qui peuvent sembler très lointains pour ceux qui n'ont jamais connu une telle souffrance. Quoi qu'il en soit, le fait est qu'aucune société ne peut développer pleinement son potentiel lorsqu'une partie de sa population souffre d'une telle atrophie sociale (chapitre 4).

Pour surmonter le problème de la pauvreté et de la faim, une société doit avoir la volonté politique de mettre en œuvre un ensemble complet de politiques de fond, et, pour cela, affronter toutes les difficultés causées par les effets persistants des politiques et pratiques en place héritées du passé et les régler une fois pour toutes. La compréhension même du

phénomène de la faim et de la pauvreté peut paraître simple à première vue, mais la question est en réalité très complexe.

Le Brésil est devenu une république en 1889. L'esclavage y avait officiellement été aboli un an auparavant. L'agriculture était la principale activité économique, concentrée près de l'océan depuis l'orientation du pays vers l'exportation de produits de base. Seule une petite partie de la population bénéficiait de cette activité, en particulier de gros agriculteurs et commerçants, tandis que l'intérieur du pays était peuplé d'une masse de personnes démunies.

Dans les années 1930, le Brésil est passé d'une économie axée sur les produits d'exportation à une économie industrielle davantage tournée vers le marché intérieur. À cette époque, le pays voyait déjà l'émergence d'une classe moyenne urbaine. Des politiques sociales ont été mises en place, structurées et axées sur les droits du travail, la santé et l'éducation des ouvriers urbains travaillant dans le secteur formel. Les habitants des zones rurales ont été pour la grande majorité exclus de cette dynamique.

Au cours des cinquante années qui ont suivi, le pays a fait l'objet d'un processus d'industrialisation inscrit dans le temps long. Mais là encore, pour soutenir cette croissance industrielle, l'attention a surtout été portée, en termes d'améliorations sociales, à cette même strate sociale formelle. Depuis les réseaux de services de santé jusqu'à la collecte de données sociales, la priorité était sans équivoque : le travailleur urbain formel. L'idée centrale était que ce modèle socio-économique serait un jour universalisé. Toutefois, cela n'a pas été le cas, ni au Brésil, ni dans le système-monde dans son ensemble [WALLERSTEIN, 1995].

Les politiques sociales de la démocratie renaissante

Pendant cette longue phase de développement, le pays a été en mesure d'inclure environ la moitié de sa population dans le segment formel, avant que le modèle ne stagne au cours des années 1980, précisément au moment où le Brésil sortait de trois décennies de régime dictatorial. Vers le milieu de la décennie,

le pays a rétabli le droit de choisir un président civil, même si celui-ci était élu indirectement, et à peine trois ans plus tard, en 1988, une nouvelle Constitution était promulguée.

Cependant, à cette époque, le Brésil avait cessé de croître rapidement et le budget fédéral était gravement compromis par le fardeau de l'énorme dette extérieure contractée au cours de la décennie précédente. Les aspirations à une réforme sociale en profondeur voulue par la toute nouvelle démocratie naissante ont donc été freinées. En conséquence, le budget social du gouvernement a stagné, pris entre les contingences économiques et financières et la pression sociale en faveur de vastes réformes.

La nouvelle Constitution a défini toute une gamme de droits sociaux en répartissant les rôles entre les trois niveaux administratifs du pays : municipal, étatique et fédéral. Le nouveau cadre constitutionnel n'était pas encore soutenu par un appareil judiciaire qui soit en mesure de fixer les responsabilités spécifiques de chacun des trois niveaux de l'exécutif. Les obligations légales étant mal définies, les chefs de gouvernement ont pu politiquement et juridiquement esquiver certaines responsabilités sociales.

À la fin du premier gouvernement du Brésil de l'après-démocratisation (1986-1990), un tiers des Brésiliens de moins de cinq ans étaient encore sous-alimentés [INAM/IBGE/IPEA, 1990]. Le taux de chômage était d'environ 7 % de la population active [IPEADATA, 2012]. La faim et la pauvreté avaient pris une dimension politique pour la société brésilienne. Un nombre croissant de personnalités issues de divers horizons de la vie intellectuelle et culturelle ont lancé un mouvement¹ qui a permis une prise de conscience sociale plus proactive : la faim n'était plus acceptable dans un pays exportateur de produits alimentaires classé parmi les dix premières économies mondiales.

Le président suivant, Fernando Collor, n'a pas amélioré la situation (1990-1992). Au contraire, au moment de sa deuxième année au pouvoir, les politiques alimentaires

1. « Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida » (Action de la citoyenneté contre la faim, la misère et pour la vie), créée en 1993.

et nutritionnelles ont subi une réduction budgétaire de l'ordre de 80 %. Son successeur Itamar Franco (1993-1994) a ainsi hérité d'un climat politique de mobilisation sociale. Une nouvelle forme d'articulation politique a été proposée par les différents niveaux de gouvernements, tandis que la participation de la société civile aux décisions gouvernementales était facilitée par la création du Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Sa suggestion de décentraliser les politiques pour améliorer la coopération avec les municipalités a commencé à être prise au sérieux par le gouvernement fédéral.

Au même moment, une *Carte de la faim* [PELIANO, 1993] a été publiée par un important groupe de réflexion² public, mettant en évidence le fait que 32 millions de personnes souffraient de la faim au Brésil. Ces personnes étaient dispersées sur l'ensemble du pays, dans les zones rurales et urbaines. Cette publication a également fourni une analyse de la situation de la production alimentaire, concluant que le Brésil produisait une quantité de calories et de protéines pouvant nourrir une population 50 % supérieure à la sienne. Un écart significatif et inquiétant a été identifié entre le prix à la production et le coût des aliments pour le consommateur final.

La société civile a continué à se mobiliser sur le problème de la pauvreté et de la faim, s'opposant aux limites du processus de développement du Brésil. L'objectif de généraliser le modèle de revenu des ouvriers industriels formels s'est répandu dans le monde au xx^e siècle, structurant les systèmes de sécurité sociale dans de nombreux pays [WALLERSTEIN, 1995]. Cette idée d'universalisation de l'aide sociale a été intégrée dans la Constitution brésilienne de 1988.

Santé et éducation sont devenues des droits civils au Brésil. Toutefois, comme ces droits s'adressaient historiquement aux travailleurs urbains formels, les services de bonne qualité n'étaient pour l'essentiel disponibles que pour ce secteur de la société. Les forces poussant à la

démocratisation ont pressé les gouvernements d'étendre ces services à toute la population. Mais avec un budget en déclin, l'élargissement de la portée de ces systèmes a dû se faire au détriment de leur qualité. En conséquence, encouragée par des réductions d'impôt sur le revenu, la classe moyenne supérieure s'est tournée vers l'enseignement et les soins de santé privés.

C'est ce qui définit la réalité des politiques sociales au Brésil durant les années 1990 : plus de personnes ont pu accéder aux écoles et aux hôpitaux, mais au prix de services de moindre qualité. En outre, en dépit de la baisse de qualité liée à la compression des coûts, ces services n'étaient toujours pas en mesure de couvrir l'ensemble de la population. L'aide sociale était dispersée et restait sujette à des détournements par les pouvoirs politiques locaux à des fins électorales, entraînant des problèmes de continuité et délaissant ceux qui étaient vraiment dans le besoin. Ainsi, aucune voie précise n'a été proposée pour poursuivre *de facto* l'intégration sociale des familles pauvres.

En termes de réduction de la pauvreté, la contribution politique majeure de cette décennie a eu lieu en 1994, comme un effet secondaire de la fin d'une période de forte inflation. Les pauvres n'étaient plus confrontés à une érosion de leur revenu provoquée tous les mois par l'inflation. Cela a augmenté la valeur monétaire de leur salaire, leur permettant d'augmenter leurs dépenses de consommation. 10 millions de personnes sont ainsi sorties de la pauvreté [PELIANO, 2010].

De 1995 à 2002, le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso a adopté un programme néolibéral assorti de gros efforts de réductions budgétaires. Le Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle a alors été remplacé par un Conseil caractérisé par une approche élargie de la pauvreté, présidé par la Première dame. Un Secrétariat exécutif a été créé, dépourvu de budget, sa mission étant de lier et de stimuler les actions de lutte contre la pauvreté des différents ministères et de la société civile.

Cependant, les politiques macroéconomiques contractionnistes ont entraîné une

2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Institut de recherche économique appliquée. Consultable sur : www.ipea.gov.br

augmentation du chômage, qui a atteint 10,4 % en 1999 [IPEADATA, 2012], ainsi qu'une montée des tensions sociales. Les politiques sociales ont été particulièrement touchées et, conformément au programme néolibéral du gouvernement et à sa vision minimaliste de l'État, la focalisation sur les plus pauvres a été choisie comme réponse pour surmonter les restrictions budgétaires, au détriment des politiques classiques universelles, comme l'éducation, la santé, les retraites et les autres droits des travailleurs.

La nouvelle génération de politiques sociales au Brésil

En réaction à cette voie néolibérale qui n'avait pas réussi à réduire les pressions sociales issues du processus de re-démocratisation, Luiz Inácio Lula da Silva (communément appelé Lula) a remporté la première élection présidentielle du siècle actuel grâce à sa campagne électorale portant sur un programme social structuré. La lutte contre la faim et la pauvreté est ainsi devenue la première priorité du nouveau gouvernement fédéral.

Quand le Parti des travailleurs de Lula est arrivé au pouvoir à l'exécutif fédéral, il a introduit le programme *Fome Zero* (« Faim zéro »), reposant sur quatre axes d'approche : (i) l'accès à la nourriture ; (ii) le renforcement de l'agriculture familiale ; (iii) la génération de revenus ; et (iv) les liens institutionnels, la mobilisation et le contrôle social [ARANHA, 2010]. En outre, le nouveau gouvernement avait une stratégie globale de développement basée sur le renforcement du marché intérieur brésilien, la création d'emploi et l'augmentation de la capacité d'action de l'État [BRASIL, 2003]. Les politiques sociales sont devenues un élément de l'arsenal non seulement pour lutter contre la faim, mais aussi pour stimuler le marché intérieur et la génération de revenus dans les régions où ils avaient stagné.

Un grand nombre de propositions politiques étaient désormais sur la table, s'inspirant des idées qui avaient émergé dans les débats depuis les années 1980 et des nombreuses expériences testées localement. Il était également nécessaire de poursuivre les politiques

sociales qui avaient été mises en place par le gouvernement précédent. Ce facteur est apparu important quand la discontinuité, qui caractérise un cadre institutionnel et juridique fragile, a été identifiée comme le problème majeur associé aux politiques de lutte contre la pauvreté. Ces efforts présentaient un caractère dispersif dans les différents ministères et ont fait l'objet de peu de dialogue intersectoriel³.

Le Ministère extraordinaire de la sécurité alimentaire et du combat contre la faim (MESA) a donc été créé pour unir les actions de lutte contre la pauvreté et la faim. Même s'il avait une plus grande force institutionnelle que le conseil précédent, présidé par la Première dame, il ne disposait toujours pas du budget nécessaire pour mettre en œuvre ses propres politiques. Sa capacité à relier les différents secteurs était redondante avec celle d'autres niveaux de gouvernement aux fonctions similaires, tels que Casa Civil – qui devait plus tard devenir le principal soutien du Président dans ses efforts pour parvenir à une plus grande synergie entre les différents secteurs, allant des investissements en infrastructure à l'action contre la faim. Dès sa première année, *Fome Zero* comprenait 36 actions différentes. Mais l'optimisme concernant ces propositions, fondées pourtant sur des valeurs raisonnables, n'a, comme c'est souvent le cas, pas été suffisant : les politiques sociales doivent faire preuve d'efficacité et d'efficience et, au Brésil, fonctionner à une très large échelle.

C'était la première fois que des politiques anti-pauvreté d'une telle envergure étaient mises en place dans un cadre permanent et avec des règles transparentes. Certaines politiques mises en œuvre au début du gouvernement ont présenté de bons résultats et d'autres ont été difficiles à exécuter ou ont eu un faible impact. Aussi, un processus provisoire s'est mis en place là où des politiques étaient susceptibles de se développer ; un tel processus est devenu structurel dans le cas de *Fome Zero* ; certaines

3. Le travail intersectoriel est rendu très difficile au Brésil par un système politique multipartite, une logique de coalition lors des élections et le fait que chaque parti de la coalition gagnante est doté du pouvoir de nommer son propre ministère ou secrétaire.

politiques sont restées très limitées en portée, comme en mode pilote ; et quelques-unes ont tout simplement été abandonnées. Les dépenses fédérales annuelles par habitant relatives aux politiques sociales sont passées de 950 dollars à 3 325 dollars entre 2003 et 2010 [IPEA, 2012] ; et les dépenses sociales fédérales ont augmenté en pourcentage du budget total du gouvernement fédéral (repère 2). Ce budget a augmenté en termes réels, pour atteindre 320 milliards de dollars, ce qui témoigne de l'effort politique pour renforcer la protection sociale au Brésil.

Identification et ciblage

L'identification des populations cibles et de leurs conditions de vie a été le premier grand défi des politiques anti-pauvreté. Auparavant, les systèmes d'identification se basaient sur les personnes déjà bénéficiaires des politiques sociales ou encadrées par l'emploi formel. Ces systèmes étaient conçus pour fournir des informations sur les individus, dissociés de leur structure familiale. Les politiques étaient fragmentées, tout comme leurs systèmes d'enregistrement, répartis entre divers niveaux des ministères et des fédérations. La création en 2002 d'une base de données unique pour les programmes sociaux du gouvernement fédéral (*Cadastro Único*, « Registre unique ») et d'un numéro d'identification sociale unique a constitué une étape importante pour surmonter cette dispersion des sources de données sociales. Au début du mandat de Lula, les données du Registre unique présentaient de nombreuses lacunes en termes de qualité et de portée. Aucun pacte fédératif n'avait encore été mis en place pour responsabiliser les acteurs.

En 2004, le ministère du Développement social et du Combat contre la faim (MDS) a été créé, regroupant le ministère de l'Assistance sociale, le MESA et le Secrétariat pour la sécurité alimentaire et la nutrition. Le nouveau ministère était désormais en mesure d'intégrer l'aide sociale, le programme *Bolsa Família* (BFP – un programme de subventions conditionnelles aux familles pauvres), le Registre unique ainsi que la sécurité alimentaire. Au lancement du BFP en octobre 2003, le Président a mis en place un processus de

négociation fédéral qui a abouti à des accords de gestion conjointe définissant les responsabilités municipales et fédérales. La collecte de données du Registre est devenue une tâche municipale et le gouvernement fédéral a établi un indice de gestion décentralisée, utilisé à la fois comme outil de suivi et comme mesure officielle de la contrepartie financière de l'Union aux frais administratifs de collecte de données.

Le revenu et la taille de la famille sont déclarés par les familles au Registre unique. Cette information est utilisée pour déterminer si un ménage est éligible pour recevoir une subvention BFP et si oui, pour quel montant. En 2012, 13,7 millions des familles bénéficiaient du BFP, avec une erreur de ciblage de l'ordre de 5 %, ce que la Banque mondiale considère comme une « précision de ciblage très impressionnante » [LINDERT *et alii*, 2007 : 2]. Le gouvernement fédéral utilise les critères d'estimation basés sur les systèmes d'enquêtes qui existaient auparavant⁴. Pour chacune des 5 565 municipalités du Brésil, le MDS estime le nombre de familles pauvres et fixe des objectifs quantitatifs pour les familles inscrites par le personnel municipal. Comme l'informalité est une caractéristique des plus pauvres, même si une déclaration de revenu de la famille est nécessaire pour prouver l'admissibilité, aucune preuve documentaire n'est exigée⁵. La précision vient de la bonne connaissance des autorités locales des zones pauvres de leurs territoires, et est calibrée en utilisant des estimations statistiques du MDS.

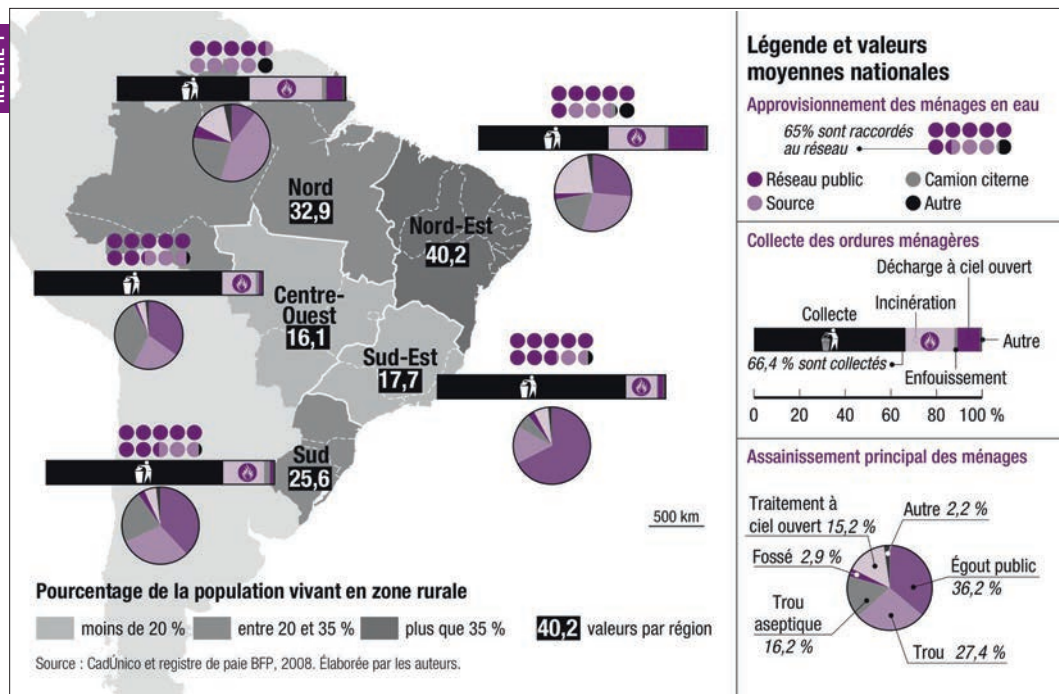
De toutes les politiques mises en œuvre dans le cadre de *Fome Zero*, le BFP est devenu un pilier essentiel en termes de budget, de durée, d'impact et de soutien dans l'opinion publique. Il se base sur des règles simples et claires,

4. Le Brésil dispose d'institutions statistiques bien établies, par exemple l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE), créé en 1936. L'IBGE réalise régulièrement une enquête nationale auprès des ménages depuis 1967 et un recensement national tous les 10 ans.

5. Le MDS réalise des audits des registres de paie BFP à l'aide d'autres bases de données administratives, telles que celles fournissant des données sur les travailleurs du secteur formel, les propriétaires de voitures ou les retraites. Un autre facteur permettant de réduire l'erreur de ciblage est le contrôle social, à la fois entre les membres de la communauté et par les conseils municipaux composés par la société civile pour contrôler l'administration locale.

Qui bénéficie du programme *Bolsa Familia* ?

REPÈRE 1



Le programme *Bolsa Familia* a non seulement renouvelé l'approche des politiques sociales brésiliennes, mais il a aussi permis la mise en place d'outils statistiques très précis permettant de cibler les familles déshéritées sur une base territoriale.

dotées d'une approche familiale et il favorise des politiques universelles de santé et d'éducation par une application conditionnelle. Pour que les familles puissent bénéficier des prestations, leurs enfants doivent avoir un taux de scolarisation de 85 % et doivent être à jour dans le calendrier de vaccination défini par le ministère de la Santé, tandis que les femmes enceintes doivent respecter un calendrier de suivi de grossesse.

La pauvreté et l'extrême pauvreté sont définies par le revenu familial par habitant. Bien sûr, la pauvreté ne se limite pas à l'insuffisance de revenu [STIGLITZ, SEN et FITOUSSI, 2008], mais c'est le facteur qui a été choisi par le BFP comme seul critère d'admissibilité car il est très facile à gérer, et il favorise également la pratique de la responsabilité sociale. En opérant de concert avec le Registre unique et les politiques universelles, le BFP a aidé le gouvernement à surmonter l'opposition entre actions ciblées et

actions universelles. Comme le Registre unique et le BFP fonctionnent désormais tous les deux sur une très large échelle – comprenant 72 millions de personnes enregistrées, soit un tiers de la population brésilienne, et 50 millions de bénéficiaires – ils sont en position de force pour fournir des informations précieuses pour d'autres projets, tels que l'électrification en zone rurale, l'assainissement et l'approvisionnement en eau (repère 1).

Durant les premières étapes de la mise en œuvre des politiques anti-pauvreté de grande ampleur, il était plus facile de trouver des familles pauvres en attente d'intégration sociale. En 2011, 16 millions de personnes restaient exclues de droits sociaux, politiques et économiques au Brésil. Tous les efforts fournis n'ont pas encore été suffisants pour atteindre l'ensemble de ces personnes, et il semble que la réponse réside désormais dans le ciblage des mesures en faveur de populations spécifiques,

en termes de territoires ou d'appartenance culturelle, comme les *quilombolas*, les Indiens, les habitants des bords de rivière, les personnes pratiquant l'extractivisme, etc. Le Département du Registre unique a mis en place des stratégies différentes pour atteindre ces populations spécifiques, et l'action a été menée en fonction des demandes des mouvements sociaux. Cette approche a en effet permis d'atteindre de nombreuses poches de pauvreté que les autorités locales n'avaient pas encore ciblées.

L'aide sociale, qui est un droit constitutionnel, est devenue institutionnellement structurée par un traité fédératif et une législation spécifique. Aujourd'hui, de nombreux centres de référence d'aide sociale (CRAS) ont été mis en place dans les zones de pauvreté grâce au travail du MDS, ce qui facilite la construction d'infrastructures, en coopération avec les municipalités, qui fournissent les ressources humaines. Ils offrent une territorialité à un ensemble de politiques sociales. Les technologies de l'information jouent un rôle fondamental dans la gestion de ces actions décentralisées. En 2010, le MDS assurait le suivi de plus de 6 700 CRAS [BRASIL, 2010].

L'agriculture familiale

Sur le plan de la politique de sécurité alimentaire, l'importance de l'agriculture familiale n'a cessé de croître. Bien que 70 % des aliments consommés par les Brésiliens soient issus de l'agriculture familiale, l'industrie agro-alimentaire avait bénéficié d'une attention privilégiée en raison de son importance dans les exportations du pays. Toutefois, depuis les années 1990, un certain nombre de politiques ont commencé à être dirigées vers l'agriculture à petite échelle. Par exemple, un programme de crédit rural a été créé⁶, permettant l'enregistrement des petits agriculteurs.

6. Le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF), qui s'accompagne de la Déclaration d'éligibilité au PRONAF (DAP), est un système d'enregistrement touchant 3,2 millions de familles agricoles. L'inscription se fait au niveau local par les syndicats ruraux ou les institutions d'assistance technique. Après l'enregistrement, une famille peut avoir accès au crédit PRONAF auprès de toute banque ou coopérative de crédit, une fois que les règles de crédit sont approuvées par le Conseil monétaire national, une autorité financière supérieure.

En 2006, une législation spécifique définissant l'agriculture familiale⁷ a été adoptée, créant un meilleur environnement pour cibler les politiques sur ce type d'entreprise familiale. Un recensement agricole réalisé la même année a identifié 4,3 millions d'exploitations familiales, qui, bien qu'occupant moins de 25 % de la superficie totale des propriétés rurales, concentraient 74,4 % de l'emploi agricole [FRANÇA, DEL GROSSI et MARQUES, 2009].

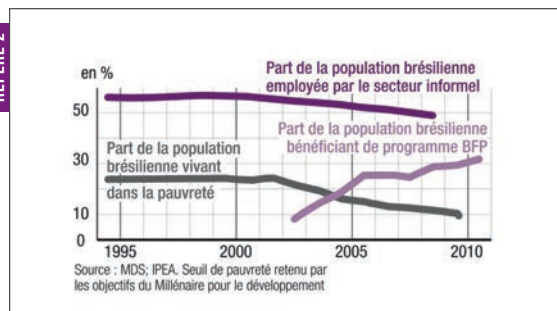
L'agriculture familiale est devenue l'élément central des stratégies de développement rural avec des politiques d'accès à la terre, de crédit, d'assurance, d'assistance technique et de commercialisation. En 2009, 1,4 millions de petits agriculteurs ont accédé à un crédit PRONAF (voir note 6), pour un montant total d'opérations de crédit s'élevant à 7 milliards de dollars [BRASIL, 2010]. L'assistance technique aux petites cultures a également été améliorée et élargie. Comme d'habitude, les actions ont été dispersées entre les différents ministères, si bien qu'un programme a été créé en 2008 pour relier ces efforts, donnant une approche territoriale à l'intervention du gouvernement sur les zones rurales pauvres par la définition de 120 territoires (composés de municipalités) où les politiques de toutes sortes devaient être présentes.

La commercialisation, un problème de longue date pour les petits agriculteurs, en particulier dans les régions pauvres, a été prise en compte dans ces mesures. Les entreprises agricoles pouvaient désormais devenir financièrement viables grâce à des politiques d'achat public auprès des fermes familiales, et par une augmentation des dépenses alimentaires des familles pauvres. Au moins 30 % du budget des repas scolaires devait ainsi être dépensé en produits issus des fermes familiales. Un autre programme important à cet égard est le Programme d'acquisition des aliments de 2003, achetant à hauteur de 8 000 reals par an à chaque famille. En 2011, ce programme

7. L'agriculture familiale est définie par la taille maximale de l'exploitation ; ne doit pas employer plus de deux ouvriers ; la principale source de revenu doit provenir de l'activité agricole ; et la ferme doit être gérée par les membres de la famille.

Lutter contre la pauvreté et l'informalité

REPÈRE 2



Le programme *Bolsa Família* veut lutter contre la très grande pauvreté au Brésil et venir en aide aux employés du secteur informel. Le nombre croissant de familles bénéficiaires correspond de fait à une réduction du nombre de personnes vivant avec moins de 2 dollars par jour ou travaillant dans l'informel.

a permis l'achat de 476 millions de tonnes de vivres, d'une valeur de 300 millions de dollars, auprès de 162 242 exploitations agricoles pour en faire don à 29 800 institutions sociales [PAA DATA, 2012] telles que les écoles, les restaurants populaires, les centres d'aide sociale, les restaurants pour les personnes à faible revenu ou tout simplement directement aux familles. Les produits sont également utilisés pour constituer des stocks alimentaires publics qui fonctionnent comme des régulateurs de prix et des stocks d'urgence en cas de catastrophes climatiques, les plus courantes étant les sécheresses et les inondations. Ce programme est actuellement en cours d'adaptation afin d'être élargi pour atteindre un budget annuel d'environ 1 milliard de dollars.

Le suivi des résultats et les défis à venir

Le MDS a été créé en même temps que le Secrétariat d'évaluation et de gestion de l'information, qui est responsable de l'évaluation et du suivi de cette nouvelle génération de politiques sociales institutionnalisées et décentralisées. Il travaille de deux façons : par le diagnostic et le suivi des politiques, réalisés grâce à une mise en réseaux des établissements publics de statistiques et de recherche ; et par l'évaluation des politiques par des institutions externes.

Les bases de données sociales statistiques et administratives ayant toujours reposé sur

le secteur formel, et la pauvreté et la faim étant prédominantes chez les familles vivant dans des situations informelles, la gestion des politiques ciblant les pauvres nécessitait une meilleure compréhension des phénomènes. En travaillant en réseau avec les établissements publics de statistiques et de recherche, le MDS a pu ouvrir un débat méthodologique et a préconisé l'inclusion de domaines supplémentaires dans les enquêtes traditionnelles sur les ménages et dans le recensement général brésilien. Grâce à cet effort, le pays fait des progrès dans « la mise en place d'un vaste système statistique qui capture le plus grand nombre possible de dimensions pertinentes » [STIGLITZ, SEN et FITOUSSI, 2008].

Comme mentionné ci-dessus, la stratégie *Fome Zero* s'intègre dans une stratégie de développement plus large basée sur la relance du marché intérieur et la création d'emplois. Avant la crise financière des « *subprimes* », en 2008, le chômage était tombé à 7,8 % [IPEADATA, 2012]. Ce facteur est important pour mieux apprécier les réalisations sociales récentes au Brésil. Le nombre total de travailleurs du secteur formel a augmenté de 15 millions entre 2003 et 2010 [BARBOSA *et alii*, 2010], et, au cours de la même période, le salaire minimum avait connu une augmentation de valeur réelle de 66 %. En effet, la dynamique du marché du travail a été responsable de 75 % de la hausse des revenus des ménages au cours de la première décennie du millénaire [IPEA, 2012], ce qui est un élément clé de la réduction de la pauvreté. Cela a également eu un impact sur l'inégalité, l'indice de Gini passant de 0,594 en 2001 à 0,527 en 2011. Les méthodes de décomposition des sources de revenus indiquent l'impact relatif de chaque source sur la réduction de l'indice de Gini : emploi et augmentation du salaire réel, 58 % ; retraites, 19 % ; et BFP, 13 % [IPEA, 2012].

Néanmoins, le marché du travail au Brésil demeure une source très instable de revenu pour les familles pauvres. Alors que les travailleurs de l'OCDE sont embauchés pour une durée moyenne de 126 mois, par rapport à une moyenne de 62 mois pour les travailleurs formels brésiliens, les travailleurs inscrits au Registre unique sont embauchés

pour seulement 22 mois – près d'un tiers de la moyenne nationale – et les familles bénéficiaires du BFP gardent leurs emplois formels pendant moins d'un an en moyenne (repère 3).

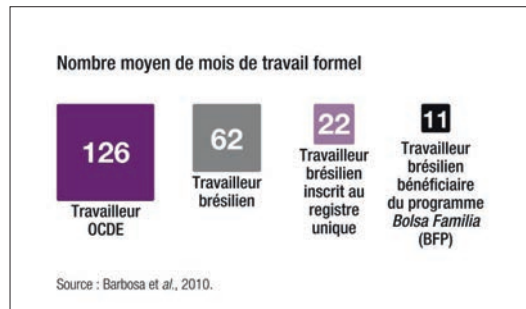
Cette réalité souligne la nécessité d'une nouvelle dynamique d'intégration sociale par la production économique. Comme on le voit, un ensemble de politiques interdépendantes d'intégration ciblées sur les productions des zones rurales et basées sur l'agriculture familiale existe déjà. Mais aucune politique n'a encore émergé comme solution cohérente pour stimuler les entreprises à faible revenu dans les zones urbaines et forestières, applicable à grande échelle. D'après l'expérience acquise à ce jour, de nouvelles politiques devraient viser : (i) les coopératives d'économie solidaire ; (ii) la formalisation des petites entreprises ; et (iii) la création de nouvelles lignes de crédit. En outre, l'assistance technique reste mal adaptée pour les petites entreprises. Compte tenu de ces facteurs, le nouveau gouvernement de Dilma Rousseff a établi en 2011 le plan « Brésil sans misère » (*Plano Brasil sem Miséria*). Il a été établi que le Brésil comptait encore 16 millions de personnes vivant dans l'extrême pauvreté et que des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour changer leur situation. Le plan « Brésil sans misère » est basé sur les politiques existantes et cherche à améliorer les politiques suivant trois lignes d'approche : garantie de revenu, accès aux services publics et intégration productive.

Comme nous l'avons vu, les familles pauvres des zones urbaines et rurales sont confrontées à des privations différentes qui exigent des stratégies spécifiques de politiques publiques. Dans la section suivante, nous verrons que le Brésil fait face non seulement à des défis sociaux urbains et ruraux, mais que dans la région du nord du pays, la forêt tropicale représente également un défi majeur pour les politiques sociales.

Pauvreté et environnement

Les politiques visant à lutter contre la pauvreté et à promouvoir le développement social au Brésil ont toujours été confrontées à un défi supplémentaire qui est tout à fait particulier

Le travail formel reste rare au Brésil



Le marché du travail brésilien offre peu d'emplois stables entretenant la pauvreté et rendant le programme *Bolsa Familia* particulièrement crucial pour beaucoup de familles.

par rapport à la plupart des autres pays : outre la dichotomie habituelle des zones rurales et urbaines, les forêts du Brésil représentent une troisième dimension qui exige une démarche spécifique dans les stratégies nationales. Le débat sur l'utilisation économique des ressources naturelles, en particulier des forêts, est souvent associé à la réflexion sur les politiques et les voies de développement national. La zone appelée *Amazônia Legal*, dans la région nord, représente près de 60 % du territoire brésilien, compte 13 % de la population du pays, et renferme la plus grande réserve de biodiversité et d'eau de la planète. Durant les années 1970, la tendance prédominante était celle de la pratique de la terre brûlée pour créer des colonies rurales et urbaines traditionnelles. En conséquence, les deux tiers de la population de la région amazonienne vivent en milieu urbain, et environ 6 millions de personnes vivent dans les forêts ou les zones rurales.

À l'heure actuelle, la forêt tropicale est l'ultime limite à l'information sociale et la gestion des politiques. Les données sociales sur les familles vivant dans la forêt ne sont toujours pas disponibles, même si l'enquête réalisée auprès des ménages par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE) existe depuis un certain temps. Bien que ces personnes soient probablement peu nombreuses par rapport à l'ensemble de la population brésilienne, elles sont, avec la forêt

elle-même, le point de départ de nombreuses solutions que le pays doit créer pour répondre aux objectifs de développement durable, social et environnemental de ce siècle. En outre, les populations forestières sont une source importante d'erreurs de focalisation, concernées à la fois par les politiques de lutte contre la pauvreté et celles à caractère universel. Il ne fait aucun doute que la dispersion de l'habitat traditionnel, à l'intérieur des terres et le long des rivières, est un obstacle à la mise en œuvre de politiques sociales ciblées.

La principale trajectoire d'exploitation des ressources de la forêt tropicale a été centrée sur l'exploitation minière et la déforestation, en grande partie illégale, suivie d'agriculture et d'élevage extensif. Le ministre de l'Environnement du président Lula a résumé la nature du problème en soulignant que, s'il était facile de démanteler une scierie illégale en une journée, il n'était pas possible de créer des emplois de qualité pour tous les travailleurs de la scierie au même rythme. Un autre aspect important doit être mis en lumière ici : celui de l'importance des émissions de gaz à effet de serre (GES) qui résultent du brûlage forestier⁸. Bien que les efforts du gouvernement brésilien pour réduire les émissions aient produit des résultats impressionnants, ce seul fait n'a pas été en mesure de briser la logique économique dominante de la région.

Comme souligné précédemment, le régime sociotechnique dominant de l'Amazonie n'est durable ni d'un point de vue environnemental, ni socialement. Comme ce fut le cas pour la pauvreté et la faim deux décennies plus tôt, le développement durable est apparu comme un objectif politique consensuel de la démocratie brésilienne des dix dernières années. La préservation de la forêt tropicale est essentielle à la fois pour la survie de la population et pour faire en sorte que la grande diversité de produits naturels offerts par la région ne soit pas perdue, mais bien utilisée de manière durable. Il est désormais clair pour tous que la promotion de l'utilisation durable de la biodiversité

est indispensable à un développement durable à long terme. Lorsque la valeur totale générée par la forêt « sur pied » deviendra supérieure à celle des activités de déforestation, les gens seront plus enclins à s'engager dans des activités durables.

Les subventions sociales du gouvernement fédéral (telles que le BFP et, plus récemment, la « Bourse Forêt⁹ ») ont représenté une politique sociale importante pour garantir un revenu minimum pour les populations locales dans la région amazonienne. Néanmoins, beaucoup reste à faire pour véritablement encourager le développement durable : c'est d'une importance cruciale pour promouvoir des chaînes de production axées sur les ressources naturelles qui associent les connaissances traditionnelles des utilisations de la biodiversité avec la science, la technologie et l'innovation. Certains produits, tels que les cosmétiques naturels, les aliments, les boissons et les produits phytothérapeutiques (plantes médicinales) le mettent déjà en pratique. Certaines grandes et moyennes entreprises, telles que Natura et Beraca Sabará¹⁰, ont beaucoup investi dans le domaine du développement durable, tout en travaillant avec les communautés locales impliquées dans l'extraction.

Cependant, l'activité économique dominante en ce qui concerne les ressources forestières reste basée sur le modèle de brûlis permettant de fournir du bois précieux et des terres utiles pour l'agriculture et l'élevage extensif. Cet extractivisme, bien que reconnu comme un mouvement social important pour la région, est confronté à ses propres limites pour absorber une grande partie de la population locale active sans transformer ses techniques traditionnelles. Cet enjeu est devenu un défi majeur pour le développement de la région amazonienne et pour améliorer l'extractivisme grâce à la science et la technologie.

9. La Bourse Forêt (*Bolsa Floresta* en portugais) est un programme de transferts monétaires visant les activités saisonnières durables.

10. Natura est la plus grande société de cosmétiques au Brésil. Beraca Sabará est le principal fournisseur bio des entreprises cosmétiques du pays et joue un rôle pionnier pour encourager les communautés locales à extraire les produits de la biodiversité par des procédés traditionnels.

8. La déforestation est la principale source d'émissions de GES du Brésil.

Conclusion

Les politiques sociales se sont développées au Brésil depuis les années 1930. Au début, elles se sont concentrées sur les travailleurs urbains formels, mais après la re-démocratisation dans les années 1980, les problèmes de la pauvreté et de la faim ont revêtu une grande importance politique dans la définition des politiques publiques. Pour planifier et calibrer le ciblage et la mise en forme des politiques, les autorités brésiliennes ont utilisé des outils statistiques consolidés. Cependant, parce que les bases de données et les enquêtes sociales existantes n'avaient pas été conçues pour recueillir des renseignements précis sur la pauvreté, de nouveaux outils ont dû être créés à cet effet.

Ces outils n'étaient pas seulement de nature informationnelle. Brasilia dispose d'un ensemble bien implanté d'institutions : trois grandes banques publiques et une banque publique d'investissement ; un réseau fédéral des universités ; des institutions statistiques ; un droit du travail consolidé ; et un contrôle externe efficace. Politiquement, les droits constitutionnels fournissent des paramètres essentiels pour obtenir des résultats sociaux, tandis qu'une législation plus spécifique est importante pour structurer les politiques afin qu'elles soient maintenues en cas de changement de parti politique au pouvoir. Des règles claires sont essentielles pour l'acceptation populaire des programmes et pour la responsabilité sociale. Les mouvements sociaux jouent également un rôle politique en faisant pression pour que des groupes spécifiques aient accès aux politiques sociales. Un nouveau système de sécurité sociale a vu le jour au Brésil par la conjonction de politiques fondées sur les droits sociaux universels et d'autres axées sur les problèmes de pauvreté et de faim. Ce système de sécurité sociale est lié à une stratégie de développement plus large qui se base sur le très vaste marché intérieur brésilien.

Les politiques sociales du Brésil présentent de nombreuses caractéristiques qui en accroissent l'efficacité : la fusion et le renforcement des bases de données sociales afin

d'améliorer la compréhension de la pauvreté dans ses différents environnements sociaux ; la décentralisation des opérations pour réduire les coûts et améliorer la qualité du ciblage ; l'assignation de rôles et de responsabilités bien définis favorisant la responsabilisation ; la mise en œuvre de règles claires et simples encourageant le contrôle social ; le ciblage des subventions et autres politiques en faveur des pauvres pour compléter les politiques universelles ; l'utilisation de l'achat d'aliments et des marchés institutionnels pour améliorer les revenus des agriculteurs et les circuits locaux de richesse ; l'utilisation de l'emploi et de l'augmentation du salaire minimum dans la lutte contre la pauvreté ; l'application d'une vision territoriale, favorisant l'intersectorialité des politiques ; le ciblage spécifique des populations pour remédier aux erreurs de ciblage ; le suivi et l'évaluation des politiques comme indicateur ; et enfin, l'acceptation du fait que les tâtonnements sont inévitables et que la volonté politique est indispensable.

En dépit des nombreux succès, les politiques sociales du Brésil sont toujours confrontées à un défi majeur pour éradiquer l'extrême pauvreté et la faim. Au cours de la dernière décennie, les politiques sociales sont entrées en synergie avec la stratégie nationale de développement au sens large en stimulant les zones de stagnation économique par un afflux de revenus – par le biais de subventions ou d'incitations à l'agriculture familiale – et un développement des services sociaux et des infrastructures. Cette dynamique de génération de revenus a donné au pays une impulsion économique et sociale grâce au développement de la consommation des ménages aux revenus faibles et moyens. Pour maintenir cet élan, un nouveau défi concerne à présent le côté de l'offre de l'économie, et doit être relevé grâce aux entrepreneurs aux revenus faibles et modestes. Les options sont déjà évidentes dans les zones rurales, telles que l'expansion des politiques d'intégration productive, tandis que des alternatives efficaces sont nécessaires pour la production en zones urbaine et forestière. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ARANHA A., 2010, « Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil », in: BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2010, *Fome Zero: Uma História Brasileira*, Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 1, 2 e 3.
- BARBOSA T. et alii, 2010, « O Direito ao Trabalho e a Necessidade de uma Política Nacional de Inclusão Produtiva », in: BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2010, *Fome Zero: Uma História Brasileira*, Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 1, 2 e 3.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO ET GESTÃO, 2003, *Plano plurianual 2004-2007*, Brasília, MP.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME 2010, *Fome Zero: Uma História Brasileira*, Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 1, 2 e 3.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 2009, *Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições*, Brasília, CGEE.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 2011, “Brazilian fieldwork report (cosmetics and forest management)”, in: *Opening up Natural Resource-based industries for innovation: Exploring new pathways for development in Latin-America*, Brasília, CGEE.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 2011, “Brazilian sectoral report – the Amazon region and the use of its biodiversity”, in: *Opening up Natural Resource-based Industries for Innovation: Exploring New Pathways for Development in Latin-America*, Brasília, CGEE.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 2011, *A Focus on the Amazon Brasília*, Amazon Environmental Research Institute, Secretariat of Strategic Affairs of the Presidency of Brazil, REDD in Brazil, CGEE.
- FRANÇA C., DEL GROSSI M et MARQUES V.P., 2009, *O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*, Brasília, MDA, 2009.
- INAM/IBGE/IPEA, 1990, *Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição*, Brasília, março de 1990.
- IPEA, 2012, *Comunicado nº 155*, Brasília, IPEA.
- IPEA, 2012, *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*, Brasília, IPEA.
- IPEADATA, 2012, www.ipeadata.gov.br, consulté en novembre 2012.
- LINDERT K., LINDER A., HOBBS J. et BRIÈRE B., 2007, “The nuts and bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context”, in: BANQUE MONDIALE, *Discussion paper*, nº 0709.
- OLIVEIRA M.J.G., 2006, *A importância da ciência e tecnologia no desenvolvimento da Amazônia e o caso do Acre*, mémoire de Master.
- PELIANO A., 1993, *O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*, Brasília, IPEA, 1993.
- PELIANO A., 2010, “Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à Fome e à Pobreza no Brasil”, in: BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2010, *Fome Zero: Uma História Brasileira*, Brasília, DF, MDS, Assessoria Fome Zero, V. 1, 2 e 3.
- STIGLITZ J., SEN A. et FITOUSSI J.-P., 2008, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris, CMEPSP.
- WALLERSTEIN I., 1995, *After Liberalism*, New York, The New Press.

Afrique du Sud : l'échec de la gouvernance décentralisée

Thierry GIORDANO, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France

1994 : Nelson Mandela est élu premier président de l'ère post-apartheid. Il y a beaucoup à faire pour corriger les déséquilibres hérités de l'ancien régime, entre les genres, les communautés ethniques et les territoires. Le Programme de reconstruction et de développement (PRD) est alors lancé par le nouveau gouvernement dans le but de lutter contre les inégalités d'accès à l'éducation, l'eau, l'énergie, le logement, l'emploi ou la terre. Au même moment, la Convention pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA) commence à travailler à la rédaction de la nouvelle Constitution. Celle-ci est promulguée en 1996 et considérée comme l'une des meilleures au monde par les constitutionnalistes. La Déclaration des droits est inscrite dans la Constitution, stipulant que tout citoyen a le droit d'avoir accès à un logement adéquat, aux services de soins de santé, à suffisamment de nourriture et d'eau, à la sécurité sociale, à l'éducation initiale et supérieure, et à un environnement sain et sûr. Il n'y a pas de meilleure preuve de l'importance de la réduction des inégalités que la Constitution et le PRD élaborés par le parti au pouvoir.

Au cours des dix-huit dernières années, de nombreux progrès ont été réalisés : par exemple, entre 1996 et 2007, date de la dernière enquête de ménages, la moyenne nationale des ménages ayant accès à l'eau est passée de 80 à 89 %, augmentant même de 54 % à 74 % au Cap-Oriental, ancien *homeland* ; l'accès à l'électricité s'est également amélioré, le taux de ménages y ayant accès passant de 57 % à 83 % (repère 1). Ces progrès sont enregistrés dans tous les secteurs (éducation, assainissement, ramassage des ordures, télécommunications, logement et transport). Cependant, l'accès n'est pas synonyme de qualité, et les manifestations régulières dans la plupart des *townships* nous rappellent que le niveau de vie est peu élevé pour la majorité de la population. Ainsi, derrière ces moyennes

nationales, les inégalités de revenus restent parmi les plus importantes au monde ; l'accès aux services essentiels est loin d'être universel, en particulier dans les *townships* péri-urbains et les zones rurales pauvres ; et les anciens *homelands* restent les régions les plus défavorisées du pays, tandis que les grandes villes ont prospéré. Que se passe-t-il ? Sans prétendre décrypter l'ensemble des raisons pouvant expliquer les inégalités persistantes, il serait intéressant de mettre en évidence un aspect souvent négligé du système de gouvernance sud-africain en matière de réduction des inégalités, à savoir le rôle des gouvernements locaux.

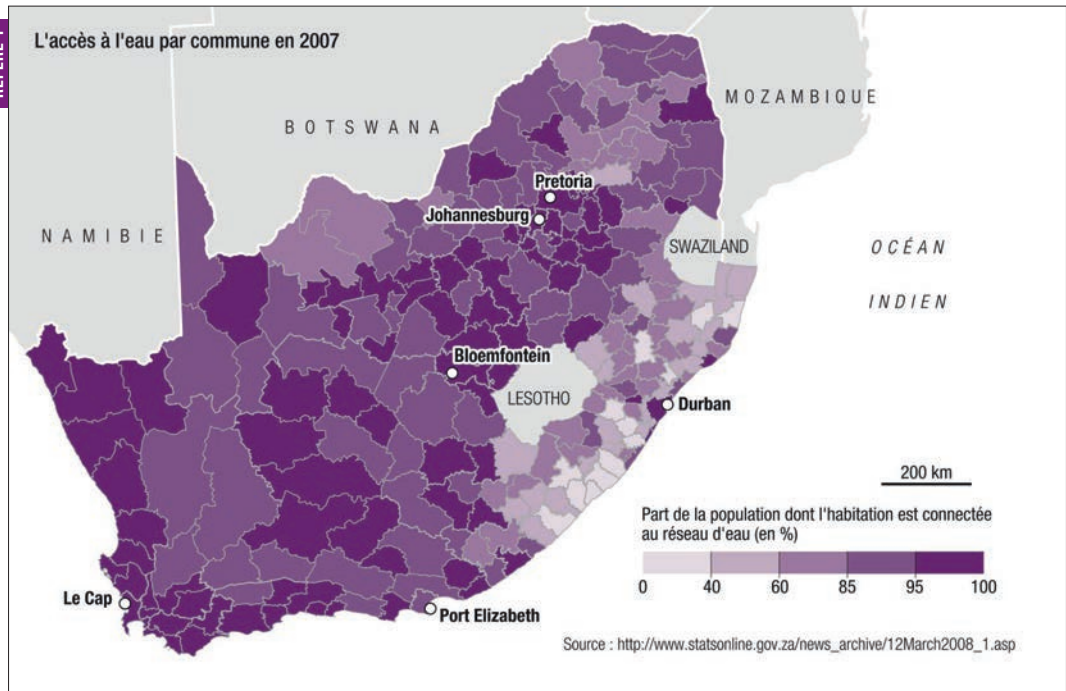
La faiblesse de la gouvernance locale

Le principe de « gouvernement coopératif » est inscrit dans la Constitution, à savoir le principe, à l'époque séduisant, de la décentralisation, suivant lequel les prestations de service et le développement économique incombent aux sphères jugées les plus pertinentes du gouvernement. Ainsi l'eau, l'assainissement, l'énergie et le logement notamment relèvent de la responsabilité municipale ; l'éducation, la santé et les transports sont des exemples de compétences transférées aux provinces. Dans la pratique, la décentralisation apparaît très dysfonctionnelle, et ses conséquences sont désastreuses.

D'une part, chaque année, la plupart des municipalités les plus pauvres ont des difficultés financières, et sont incapables de régler leurs dettes à court terme, avec de graves conséquences sur l'entretien des infrastructures, d'où une détérioration de la qualité et de la fiabilité des services. D'autre part, beaucoup ne parviennent pas à dépenser jusqu'à 30, voire 40 %, du budget d'investissement annuel alloué par le ministère des Finances, avec de graves conséquences sur le déploiement des services et la réduction des

L'eau, un objectif quasi atteint

REPERE 1



La satisfaction des besoins de base est inscrite dans la Constitution sud-africaine et constitue un thème prégnant des politiques sud-africaines. L'accès universel à l'eau est aujourd'hui un objectif atteint quasiment dans toutes les municipalités sud-africaines.

retards passés. En février 2012, le ministre des Finances a déclaré au Parlement qu'en 2010-2011 les ministères et municipalités n'avaient réussi à dépenser que 68 % du budget d'investissement de 260 milliards de rands prévu pour le développement des infrastructures. En 2011-2012, 54 municipalités ont sous-utilisé leur budget à hauteur de 3,7 milliards de rands selon le rapport du contrôleur général publié en juillet 2012 (repère 2).

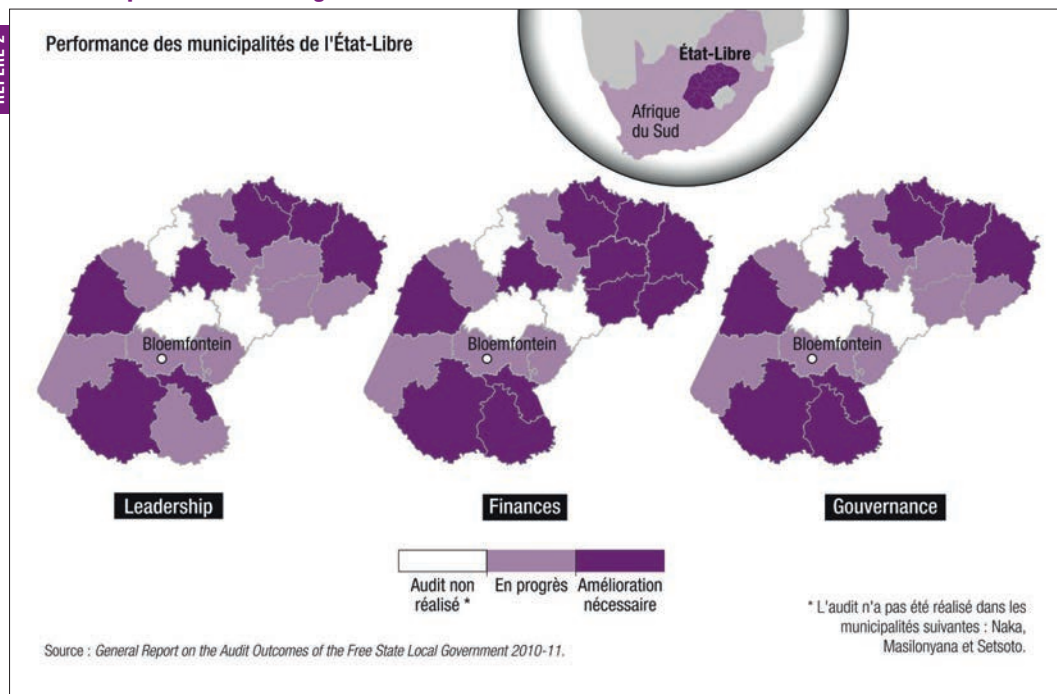
Les municipalités sont rongées par un mélange de corruption, de conflits d'intérêts, de copinage, de manque de capacités et de compétences (concernant les directeurs financiers comme les urbanistes et ingénieurs, beaucoup de ces postes étant vacants), et de déploiement de cadres incompetents du parti au pouvoir ; tout cela dans un contexte social et culturel complexe, où les maires et conseillers sont en conflit avec l'organisation et les pouvoirs traditionnels des rois et chefs tribaux locaux. À titre d'illustration de ce manque de capacité, le dernier rapport sur le budget des gouvernements locaux et l'examen des dépenses publié par le Trésor public

en septembre 2011 présentent une image sombre de la situation de l'emploi dans les municipalités : en moyenne, 36 % des postes approuvés étaient vacants en 2006, une agglomération comme Tshwane enregistrant un taux de vacance de 51 %. Personne ne peut dire que ces postes sont compensés par le développement de compétences, car le budget ne présente aucune donnée sur les dépenses pour la formation des fonctionnaires.

Il semble que la médiocrité des marchés publics et des processus de gestion de la chaîne d'approvisionnement soit au cœur du problème. Les procédures d'appels d'offres sont très imparfaites. Bien sûr, des contrôles et contrepoids existent, mais les règles et les réglementations sont si complexes et les capacités si faibles qu'il devient plus facile de contourner le système que de l'appliquer. Les projets sont mal préparés ; les exigences techniques ne sont pas suffisamment précisées ; et les dépenses en capital sont mal planifiées. En conséquence, les offres sont finalement trop chères, et attribuées par copinage à des entrepreneurs non qualifiés, dans

Des municipalités encore fragiles

REPERE 2



Les rapports officiels pointent le manque de capacités des municipalités à remplir leurs missions. Ici, l'évaluation de l'État-Libre, qui ne compte pas d'anciens *homelands* sur son territoire, montre que la plupart des municipalités restent en deçà des recommandations nationales en matière de gestion politique, financière et gouvernance (transparence, participation, respect des règles). La situation est encore plus difficile dans les anciens *homelands* du Limpopo ou du Cap de l'Est.

des opérations gagnant-gagnant entre conseillers municipaux et soumissionnaires, où les perdants sont toujours les communautés pauvres. Le même rapport du contrôleur général révèle que 11 milliards de rands ont été gaspillés par les gouvernements locaux au cours de la dernière année financière. Il serait erroné de conclure que l'argent n'est pas un problème, car plusieurs années d'un budget municipal bien dépensé seraient probablement nécessaires pour réduire les retards actuels dans la fourniture des services et la maintenance des infrastructures. Mais, pour le moment, l'augmentation de l'allocation du budget municipal n'est pas une option, car seulement 13 des 283 municipalités ont obtenu un audit favorable cette année, c'est-à-dire un rapport clair et transparent sur l'utilisation des fonds publics. Il faut garder à l'esprit qu'un audit favorable ne signifie pas nécessairement que l'argent a été dépensé à bon escient et que les prestations sont meilleures. Les municipalités ont besoin d'aide.

La mise sous tutelle des responsabilités municipales

La Constitution prévoit que les provinces assument les responsabilités des municipalités lorsqu'une mauvaise capacité de gestion est constatée. Cependant, la plupart des provinces présentent les mêmes difficultés qui se traduisent par des dépenses non autorisées, des comportements illicites, des infractions dans les chaînes d'approvisionnement et dans les procédures de marchés publics. Les services fournis par les provinces sont également de mauvaise qualité ; aussi comment ces dernières pourraient-elles aider et contrôler les municipalités dysfonctionnelles ? En outre, la situation s'est aggravée parce que la Constitution prévoit également que les ministères nationaux suppléent les provinces lorsqu'elles sont défaillantes. Depuis décembre 2011, le Cabinet a placé sous tutelle nationale plusieurs ministères provinciaux du Cap-Oriental (éducation), du Limpopo (finances, éducation, santé,

travaux publics, routes et transports), de l'État-Libre (finances, police, routes et transport) et du Gauteng (finances et santé) afin de corriger la mauvaise gestion et d'éviter l'effondrement des services essentiels. Les conséquences vont au-delà de la prestation de services. Récemment, une société d'ingénierie et de construction a dû être liquidée en raison du non-paiement des contrats par les ministères provinciaux du Limpopo, du KwaZulu-Natal et de l'État-Libre, entraînant la suppression de 2 500 emplois dans un pays où le taux de chômage officiel dépasse 24 % et la création d'emplois est la première priorité gouvernementale. Mais cette situation est aussi controversée au niveau national : depuis la dernière élection présidentielle en mai 2009, plusieurs ministres (travaux publics, collectivités locales) ou vice-ministres (développement économique), ainsi que le commissaire de police, ont été accusés d'actes répréhensibles avant d'être suspendus ou démis de leurs fonctions. La Commission fiscale et financière a souligné les lacunes de la loi sur la gestion des finances publiques, ainsi que l'absence de critères pour déclencher une intervention nationale. Tout cela est vrai, mais la simple révision d'un acte, aussi complète et bien structurée soit-elle, peut-elle régler ces défaillances systémiques ? Certainement pas.

Par conséquent, le gouvernement redouble d'efforts pour trouver des solutions à ces problèmes. Les services nationaux ont déployé du personnel dans les différents départements provinciaux placés sous tutelle. En outre, le ministère des Finances a mis en place une cellule d'appui technique dans chaque province pour aider les municipalités à planifier et dépenser le budget d'investissement. Le ministère de la Gouvernance coopérative et des Affaires traditionnelles a créé l'Agence de soutien aux infrastructures municipales pour aider les municipalités rurales dépourvues de capacités de planification et de développement de projets. Le Comité présidentiel de coordination de l'infrastructure a identifié 17 projets d'infrastructures stratégiques. L'un d'eux vise à aider les 23 municipalités les plus démunies (17 millions de personnes) à améliorer le niveau et la qualité des services essentiels fournis à leurs administrés. Certaines provinces qui fonctionnent bien, tels que le Cap-Occidental, se sont également engagées à aider les municipalités à améliorer la planification et les dépenses pour la fourniture d'infrastructures et de services. Que doit-on réellement attendre de ces plans ? D'autres expériences de renforcement des capacités et de soutien

technique ont déjà été menées, mais les résultats ont été assez limités, car la capacitation des gouvernements locaux ne permet pas de sortir du jeu politique qui rongé le système. Les plans d'action sont encore trop vagues et fragiles à cet égard. Par conséquent, les résultats se font attendre, probablement trop longtemps, et les inégalités persistent.

Résoudre les difficultés de mise en œuvre

Cela ne veut pas dire qu'aucun progrès n'a été fait, loin de là. Mais ces progrès n'ont bénéficié qu'à une minorité, et près de la moitié de la population reste en-dessous du seuil de pauvreté. Dix-huit ans après la première élection démocratique, l'héritage de l'apartheid est encore présent, de nombreuses inégalités ont eu tendance à augmenter plutôt qu'à diminuer : les anciens *homelands* sont toujours à la traîne ; les *townships* pauvres noirs (et de plus en plus blancs) sont encore en plein désarroi. Mais l'apartheid ne peut plus être accusé, comme cherchent à le faire croire certaines personnalités politiques. Premièrement, les partis politiques doivent s'attaquer sérieusement à la nature dysfonctionnelle des gouvernements locaux, remettre en question leur fonctionnement interne, arrêter le déploiement de cadres non qualifiés, et promouvoir une bonne gouvernance. Entre autres, cela implique que les conseillers, maires et responsables municipaux, tout comme les ministres provinciaux et les membres des conseils exécutifs, soient nommés en fonction de leurs capacités avérées, et non de leurs positionnements ou connexions. Aujourd'hui, ils doivent rendre plus de comptes à leur parti qu'à leurs électeurs, et non l'inverse. Deuxièmement, les lacunes administratives et juridiques doivent être surmontées pour que les pratiques illégales soient effectivement punies, ce qui doit inclure une protection efficace des dénonciateurs d'abus. Les pouvoirs et les moyens du protecteur public devraient être étendus à la promotion d'une bonne gouvernance des affaires de l'État et les lois anti-corruption devraient être appliquées. Les propositions pour remédier aux insuffisances actuelles existent ; le problème concerne davantage leur mise en œuvre, indispensable pour que les inégalités aient de réelles chances d'être traitées efficacement. La Commission nationale de planification a publié sa « Vision 2030 » pour le pays : un plan ambitieux jugé réalisable à condition que l'État devienne « capable, développementaliste, professionnel et réactif » d'ici là. Là est le véritable défi. ■

Chapitre 11

Commerce en bas de la pyramide : repenser les stratégies

Erik SIMANIS, PhD, Cornell University, États-Unis

Les stratégies du BOP (pour *Bottom of the Pyramid* ou « bas de la pyramide ») sont motivées à la fois par la recherche du profit et l'ambition de développement. L'idée que les multinationales puissent à la fois engranger des profits et réduire la pauvreté ne semble guère résister toutefois à l'épreuve des faits. Des modifications et une certaine modestie s'imposent dans la définition du cahier des charges des BOP, promis, à cette condition, à une intégration plus durable dans les préoccupations des entreprises.

À la manière de la très populaire cuisine tex-mex que l'on trouve aujourd'hui partout aux États-Unis, les stratégies du BOP (pour *Bottom of the Pyramid*, « bas de la pyramide ») visent à fusionner deux cultures très différentes. Au lieu de traditions culinaires, les stratégies du BOP tentent de marier les capacités et ressources fondamentales des grandes entreprises avec l'âme des institutions mondiales de développement – une fusion visionnaire entre profit et réduction de la pauvreté [PRAHALAD et HAMMOND, 2002 ; PRAHALAD et HART, 2002].

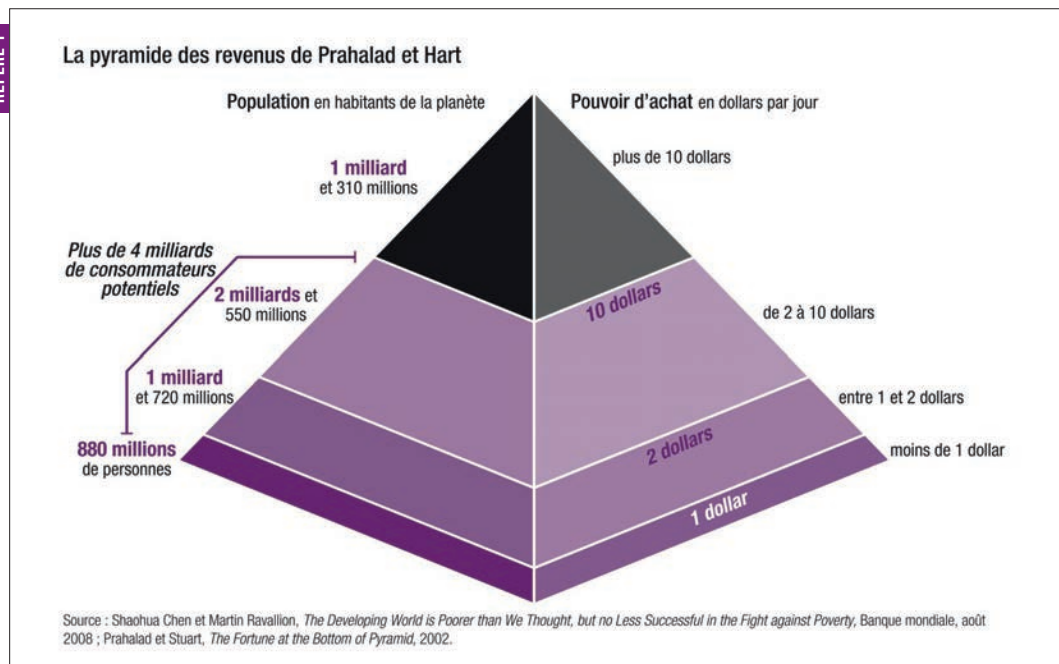
Mais l'idée que les multinationales puissent à la fois faire des profits et réduire la pauvreté en vendant des produits et services aux quatre milliards de consommateurs les plus pauvres dans le monde s'est avérée difficile à mettre en pratique. Depuis plus de douze ans que le concept a été mis en avant, les nombreuses expériences commerciales initiées auprès des

consommateurs du BOP ne sont pas parvenues à générer des bénéfices [KARAMCHANDANI, KUBZANSKY et LALWANI, 2011 ; KARNANI, 2007].

Le retentissement du BOP est particulièrement assourdi par des initiatives de grandes entreprises qui ont été très médiatisées et présentées comme des réussites dans la presse populaire, par la vertu de leur caractère opérationnel et du développement d'un projet pilote – dont la rentabilité réelle et le retour sur investissement restent loin d'être certains. Deux exemples de réussite souvent cités sont l'initiative Shakti de Hindustan Lever, un projet de développement d'une chaîne de vente en porte-à-porte de produits de beauté et de soins à domicile dans les villages reculés de l'Inde, grâce au recrutement et à la formation de femmes micro-entrepreneurs par l'intermédiaire de groupes d'entraide ; et l'initiative e-choupal menée par l'entreprise ITC – qui offre aux paysans indiens des données sur les marchés et les pratiques agricoles grâce à des kiosques Internet dans les villages.

Estimer la taille du marché des BOP

REPÈRE 1



Les travaux de Prahalad et Stuart [2002] ont révélé l'existence de près de 4 milliards de consommateurs pauvres dont les besoins n'étaient pas assez pris en compte par le marché. L'idée de développer des produits spécifiques pour ce segment de la population en est la suite logique.

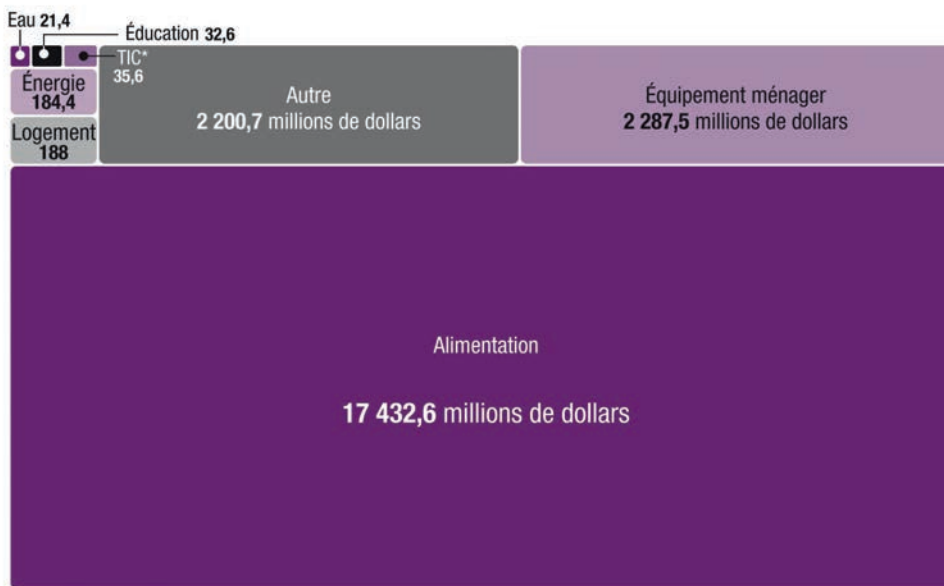
La déception ne s'est pas limitée à l'aspect commercial de l'équation. L'évaluation des premières initiatives de grandes sociétés par l'ensemble de la communauté du développement n'a pas été flatteuse. Considérant que ces efforts n'étaient – à leurs yeux – que des tentatives visant à vendre des produits aux pauvres, le terme « *poverty wash* » (« blanchiment de pauvreté ») est entré dans le vocabulaire du BOP [KARNANI, 2007]. En réponse à cette critique, un certain nombre d'universitaires (dont moi-même) et praticiens du développement ont exhorté les entreprises intéressées par les marchés du BOP à accroître les revenus des pauvres en s'approvisionnant auprès d'eux et en les intégrant dans leurs chaînes de valeur [DRAYTON et BUDINICH, 2010] ; à autonomiser et à renforcer les capacités locales par la création conjointe de nouvelles entreprises et de produits en étroite collaboration avec les communautés à faible revenu [SIMANIS *et alii*,

2008a ; SIMANIS, HART et DUKE, 2008b] ; et à procéder à des évaluations rigoureuses des impacts de leurs activités en termes de lutte contre la pauvreté [LONDON, 2009]. En bref, les entreprises ont été invitées à faire ce que font les organismes sans but lucratif.

Il n'est donc pas surprenant que l'intérêt des entreprises pour le BOP se soit progressivement éloigné des résultats commerciaux pour en privilégier les aspects philanthropiques et de responsabilité sociale. Le partenariat de Danone avec la Grameen Bank visant à vendre des yaourts nutritifs aux pauvres du Bangladesh grâce à un réseau de femmes entrepreneurs en milieu rural en est un exemple très médiatisé. Plutôt qu'une fusion entre rendements compétitifs des investissement et impact sur le développement – l'idée qui a suscité l'enthousiasme initial des grandes sociétés –, de nombreux projets de BOP sont aujourd'hui des projets de développement

De quoi est fait le marché des BOP ?

REPÈRE 2



Source : WRI/IFC, avril 2007.

* Technologies de l'information et de la communication.

Selon le WRI [2007], des produits bien adaptés pourraient répondre à une variété de besoins de base des populations pauvres. L'amélioration de l'alimentation et l'équipement ménager constitueraient les deux plus grands marchés.

financés par les grandes sociétés pour leur impact sur la réputation de l'entreprise. Bien que de tels efforts de responsabilité sociale des entreprises apportent effectivement une valeur considérable pour les communautés où ils sont mis en œuvre et devraient être encouragés et élargis, ils ne sont que l'ombre de l'idée de départ.

Le but de ce chapitre est d'aider à relancer l'intérêt des entreprises pour les stratégies du BOP en tant qu'opportunités de profit, en remettant au premier plan la dimension commerciale. Pour ce faire, je propose de résumer ce que je considère comme les principaux malentendus concernant l'origine de la réussite/l'échec du commerce sur les marchés à faible revenu, et plus largement le potentiel des entreprises pour réduire la pauvreté. L'enjeu concerne tous les niveaux, du terrain jusqu'à la salle de réunion. Je m'empresse d'ajouter que j'ai non seulement contribué à certaines de ces idées reçues, mais que j'ai

aussi guidé et conseillé un certain nombre d'initiatives commerciales de BOP qui ont échoué. Cet article repose donc sur une expérience pratique et un apprentissage personnel et reflète une reconsidération fondamentale de certaines de mes positions antérieures.

Idée reçue n°1 : concevez-le bien et ils viendront

Tout d'abord, il est fréquent d'entendre et de lire aujourd'hui que le véritable défi des marchés du BOP est, d'abord et avant tout, de bien comprendre les besoins des consommateurs pauvres et de les traduire en produits de haute qualité. Selon cet argument, les entreprises ne comprennent tout simplement pas comment ces consommateurs vivent, ce qu'ils apprécient et quelles sont leurs aspirations. Si un produit ne parvient pas à susciter une demande suffisante pour être rentable – comme c'est souvent le cas –, l'entreprise est accusée de ne pas avoir vraiment écouté le client.

En fait, cette théorie fut avancée dès le début du mouvement du BOP dans les années 1990 – les entreprises devaient être en mesure de décoder les besoins si elles travaillaient en étroite collaboration avec les consommateurs du BOP pour « co-crée » l'offre. Ce point de vue était également attirant sous l'angle du développement, car il s'accordait avec les principes de base de ce qu'on appelle le « développement participatif » – une approche de développement popularisée dans les années 1980, qui appelle à la participation étroite et active des pauvres dans la conception et la mise en œuvre de toutes les solutions. Une telle participation en profondeur autonomise les pauvres, renforce leurs capacités et garantit une adaptation des solutions au contexte local [CHAMBERS, 1983, 1997].

Que s'est-il donc passé ? Les entreprises sont allées sur le terrain, ont fait des recherches approfondies (dans tous les projets que j'ai dirigés et conseillés en Afrique et en Inde, les équipes et moi-même avons séjourné dans des familles dans les bidonvilles et les villages que nous envisagions de desservir), ont engagé la communauté dans une « co-création » en utilisant diverses techniques participatives, ont lancé des produits qui semblaient répondre à des besoins pressants et puis... ont échoué. Dans de nombreux cas, la demande a fait défaut, malgré la co-création et le dévouement – même pour des produits qui semblaient indispensables pour une vie saine et normale, notamment des solutions d'approvisionnement en eau potable, des aliments enrichis en éléments nutritifs, des poêles ne dégageant pas de fumée, etc.

Il m'est apparu clairement qu'il existait une différence entre les besoins et le marché [SIMANIS, 2009, 2010]. Un marché est un mode de vie construit autour d'un produit. Quand un marché existe, les consommateurs intègrent un produit et sa valeur proposée dans leur tissu de vie – l'acheter et l'utiliser devient une seconde nature. Dans ce cas, les chercheurs spécialistes du marché et les concepteurs du produit peuvent obtenir de très bonnes données de consommation, et il est logique de travailler en étroite collaboration avec les consommateurs pour améliorer la fonctionnalité du produit.

Mais pour la plupart des produits lancés dans le BOP, il n'existe pas de marché : celui-ci doit être créé. Dans la création de marché, les études de consommation et les données traditionnelles sont, au mieux, des signaux flous, car les consommateurs ne disposent d'aucune référence pour comprendre la valeur de la nouvelle fonctionnalité ; ils ne savent pas comment leurs routines, leur budget et leur style de vie seront modifiés par l'adoption du produit. Il est donc possible de recueillir de nombreuses données et réactions de la part des consommateurs – mais quand vient le moment de payer pour un produit qu'ils ont approuvé dans l'abstrait, les consommateurs rechignent.

Réussir à créer un marché exige une approche très différente du positionnement du produit et des stratégies de marketing plus larges. Les principaux objectifs sont d'aider à lancer un processus initial de « recherche de sens » pour le consommateur – une forme d'expérimentation de type essai-erreur –, invitant les consommateurs à comprendre, avec leurs propres termes, comment un produit peut s'insérer dans leur vie et quelle est sa valeur, puis à catalyser un effet d'entraînement qui, en termes sociologiques, normalise l'offre et la rend indispensable à la vie de tous. Parmi les techniques de marketing spécifiques, j'ai par exemple utilisé avec succès la tarification de l'usage répété (au lieu de l'échantillonnage unique), en incluant dans l'offre des « accessoires » ou des éléments familiers de l'environnement du consommateur (au moyen d'un programme de récompenses, par exemple). J'ai aussi testé et affiné une stratégie de « groupe initiateur », qui consiste à créer un premier groupe d'utilisateurs engagés, grâce à des ateliers dont le but est d'encourager les participants à modéliser les comportements clés liés à l'offre, pour qu'ils se sentent inclus dans une communauté de marque bien visible.

Idée reçue n°2 : cible de gros volumes, des marges étroites et des prix bas

Une deuxième idée fautive, qui remonte aux premiers articles sur le BOP, est que pour

être rentable, l'offre doit être caractérisée par des marges étroites, des prix bas et des volumes élevés. Le calcul semblait intuitivement correct : les consommateurs du BOP dépensent à peine un dollar par jour, mais ils représentent les deux tiers de la population mondiale. Outre cette simple arithmétique, je crois que ce modèle commercial a été rapidement et aveuglément accepté car il aidait à apaiser les réserves potentielles des cadres et dirigeants face à l'idée de faire de l'argent sur le dos des pauvres : s'en sortir avec des marges extrêmement étroites semblait une façon moralement acceptable de faire des affaires avec le BOP.

Cependant, baser un modèle commercial sur l'intuition et l'émotion a mené droit à l'échec. La stratégie prix bas/marge faible/gros volume ne fonctionne tout simplement pas dans la majorité des marchés du BOP, car elle exige immanquablement un taux de pénétration qui est impraticable sur le marché cible [SIMANIS, 2012]. Deux facteurs expliquent cela.

Le premier concerne les frais sur les marchés du BOP, qui sont beaucoup plus élevés que ceux des marchés traditionnels. Compenser l'insuffisance des infrastructures (par exemple, les réseaux électriques sujets aux pannes ou les routes défoncées) et l'absence ou l'inefficacité des institutions sociales (notamment les services de police corrompus et les systèmes scolaires médiocres) avec des générateurs diesel de secours et des programmes internes d'alphabétisation du personnel fait grimper les coûts d'exploitation au-delà des niveaux observés sur les marchés traditionnels. La pénalité de pauvreté touchant les consommateurs aux faibles revenus, qui fait qu'ils payent plus que leurs homologues de la classe moyenne pour les mêmes biens et services essentiels [PRAHALAD et HAMMOND, 2002], existe aussi du côté « offre » de l'équation.

Comme les marchés doivent être créés, comme expliqué plus haut, une stratégie commerciale et marketing à forte intervention humaine est nécessaire pour acquérir et fidéliser les clients. Il est extrêmement difficile de faire comprendre l'intérêt d'une nouvelle fonctionnalité et de modifier les routines et les

comportements de longue date des populations, même quand cela peut leur sauver la vie. On peut penser aux vastes campagnes et aux mesures prises ne serait-ce que pour inciter les gens à porter des ceintures de sécurité et des casques de vélo, ou encore à utiliser des préservatifs. Tout cela augmente les coûts et repousse les délais nécessaires pour atteindre le seuil de rentabilité, car les entreprises doivent payer pour sensibiliser et modifier les comportements sur la base des futurs bénéfices (même si elles créent des partenariats avec les ONG, les groupes d'entraide et les gouvernements locaux, car eux non plus ne travaillent pas gratuitement).

Le deuxième facteur est que les unités d'exploitation présentes sur les marchés à faible revenu sont prédéfinies avec une « échelle d'efficacité » extrêmement faible. En économie, « l'échelle d'efficacité » se réfère à la taille des installations, équipements et opérations de vente qui génère le plus haut niveau d'efficacité et, par conséquent, les profits optimaux. Prenons l'exemple mentionné plus haut de l'initiative e-choupal menée par l'ITC, qui fournit des informations agricoles aux paysans pauvres : chaque kiosque Internet est utilisé par des agriculteurs vivant dans un rayon de 5 kilomètres, ce qui s'explique par la médiocrité des infrastructures de transport. La très mauvaise qualité des routes dans les zones rurales augmente rapidement les coûts pour les entreprises qui tentent de toucher les consommateurs résidant loin de leur base d'opérations. Par contre, les consommateurs sont contraints de faire la plupart de leurs achats dans leurs propres villages (ou à proximité) en raison des coûts des transports locaux disproportionnellement élevés. Ainsi, dans les régions rurales du Ghana, le coût d'un voyage aller-retour de 8 km en minibus public est d'environ 1,40 dollars, soit plus de 20 % des dépenses quotidiennes moyennes d'une famille d'agriculteurs de quatre personnes.

Il en ressort que l'unité d'exploitation est contrainte de respecter son objectif de volume de ventes à partir d'une base de consommateurs vivant dans une zone géographique très restreinte – ne comprenant pas plus qu'un

groupe de villages dans les zones rurales, ou plusieurs quartiers dans le cas de grands bidonvilles. La seule façon de couvrir ces coûts de fonctionnement disproportionnellement élevés et de générer un retour dans un délai raisonnable, sans être obligé de convertir l'ensemble du marché cible en consommateurs réguliers, est de générer ce que les comptables appellent un apport élevé par transaction (le prix de vente moins les coûts variables d'un produit). Pour élever le niveau de contribution, une entreprise doit augmenter sa marge brute (en diminuant les coûts variables) et/ou augmenter son prix de vente.

Pour générer des contributions très élevées dans un contexte de BOP, les entreprises doivent inévitablement restructurer leur modèle commercial tout entier : en commençant par la proposition de valeur et la structure des prix, et jusqu'à l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. Plusieurs stratégies génériques, que j'ai décrites dans des publications antérieures, sont efficaces pour augmenter les taux de contribution, notamment : proposer une offre groupée composée de produits en vrac ; intégrer un « service de soutien » impliquant les clients dans une activité liée à l'offre groupée, afin qu'ils apprennent eux-mêmes à maximiser la fonctionnalité du produit ; et regrouper les clients au sein de groupes de consommateurs [SIMANIS, 2012].

Idee reçue n°3 : les profits élevés ne sont pas éthiques

Une autre idée fautive, ou plutôt une incompréhension pour être plus précis, concerne ce qui est considéré comme un niveau de profit approprié ou raisonnable pour les stratégies du BOP des grandes sociétés. C'est aussi un sujet sur lequel j'ai moi-même été critiqué pour avoir soutenu l'idée, présentée plus haut, que la rentabilité dans un contexte de marché à faible revenu n'était réalisable qu'avec des marges brutes très élevées.

Si ce débat comprend certainement des dimensions éthiques et morales, je crois qu'une grande partie de la confusion – notamment entre les secteurs à but non lucratif et les entreprises – découle de quelque chose de

beaucoup moins philosophique : l'incohérence des définitions. En d'autres termes, les gens parlent sans s'écouter les uns les autres, et utilisent le mot « profit » pour signifier des choses très différentes.

Le terme, dans l'usage commercial courant, se réfère (principalement) à trois choses très différentes : la rentabilité brute, la rentabilité opérationnelle et la rentabilité d'investissement. Quand j'ai écrit que les entreprises avaient besoin de niveaux de profit très élevés, je faisais allusion aux deux premières. Comme expliqué ci-dessus, une rentabilité brute élevée (chiffre d'affaires moins coûts variables) est nécessaire en raison des coûts de fonctionnement supérieurs à la moyenne sur ces marchés. Si elle ne démarre pas avec une rentabilité brute très élevée, l'unité d'exploitation se retrouvera dans le rouge après déduction des coûts d'exploitation.

Ce qui est souvent mal compris par ceux qui se trouvent à l'extérieur du secteur commercial est qu'une entreprise peut sembler générer une rentabilité opérationnelle élevée d'une année sur l'autre – plus ou moins l'équivalent des bénéfices nets –, tout en présentant une rentabilité d'investissement négative. La rentabilité d'investissement est une mesure du retour global sur l'investissement d'un projet et représente le gain pour les personnes (par exemple les actionnaires) qui ont risqué leur argent pour rendre le projet possible. C'est une situation que l'industrie pharmaceutique – caractérisée par des coûts initiaux très élevés en recherche et développement et des années d'essais cliniques avant que la vente puisse commencer – tente régulièrement d'expliquer au grand public. Prenez, par exemple, une entreprise qui génère 1 million de dollars de bénéfices d'exploitation chaque année. Si 2 millions de dollars ont été investis pour lancer l'entreprise et que celle-ci devient opérationnelle en deux ans, la rentabilité d'investissement de l'entreprise est élevée à presque tous les égards ; mais si 20 millions de dollars ont été investis et qu'il a fallu attendre cinq ans avant de voir les premiers bénéfices, ceux qui ont risqué leur argent s'en sortent très mal, si l'on tient compte de l'inflation et

des rendements garantis qu'ils auraient pu obtenir en plaçant simplement leur argent sur un compte épargne.

Les opportunités des marchés à faible revenu, tout comme l'industrie pharmaceutique, exigent invariablement de très hautes rentabilités opérationnelles pour générer un retour sur investissement positif. Il y a deux raisons à cela. La première est que bon nombre de ces opportunités ne généreront pas de bénéfices pendant de nombreuses années, compte tenu de l'ampleur des études de marché, des développements de nouveaux produits, et des essais pilotes nécessaires avant que les ventes commencent pour de bon.

Le problème est littéralement aggravé dans les marchés émergents, car le taux d'actualisation utilisé pour évaluer la valeur actuelle des bénéfices futurs est très élevé – 30 % ou plus dans de nombreuses entreprises. Pour mettre cela en perspective, la valeur actuelle de 1 million de dollars de revenu net gagné dix ans après le démarrage d'un projet est de seulement 72 000 dollars en utilisant un taux d'actualisation de 30 %.

La deuxième raison est que les coûts d'investissement initiaux qui doivent être récupérés sont souvent assez élevés, car de nombreuses opportunités du BOP exigent des équipes de projet étoffées et couvrant plusieurs pays, s'appuient sur un large éventail de capacités de l'entreprise, et entraînent d'importants investissements dans des actifs et de nouvelles infrastructures (en particulier côté distribution).

En d'autres termes, une rentabilité brute et opérationnelle très élevée ne conduit pas automatiquement à des niveaux « injustes » de retour sur investissement. De la même façon, une « opportunité digne d'investissement » n'est pas non plus intrinsèquement une extorsion – il s'agit simplement de couvrir sur une période donnée les dépenses initiales, les pertes de revenus subies ou ce que les économistes appellent le « coût d'opportunité » (par exemple, un rendement garanti sur l'argent, généralement égal aux taux d'intérêt des titres garantis par le gouvernement), et le risque que l'investisseur assume. Comme on peut

l'imaginer, les coûts d'opportunité sur les marchés émergents et en développement sont plus élevés (parce que les niveaux d'inflation sont généralement beaucoup plus élevés dans les marchés émergents, ce qui fait grimper les taux d'intérêt), et les risques commerciaux sont beaucoup plus nombreux à cause de la question de création de marché. Il ne s'agit donc pas d'essayer de gagner plus d'argent sur le dos des pauvres ; c'est plutôt la nature difficile du climat d'investissement qui place la barre haute pour les initiatives BOP des entreprises.

Cela dit, une fois que certains marchés seront établis, le niveau de rentabilité d'investissement nécessaire commencera probablement à diminuer, à mesure que le risque commercial diminuera et que la concurrence se développera. C'est une dynamique que les analystes financiers appellent un « retour à la moyenne ». Il se produit déjà dans certains marchés du secteur de la micro-finance [PORTEUS, 2006], ce qui oblige les entreprises à maintenir leur rentabilité d'investissement en réduisant leurs coûts (car souvent, la concurrence ne leur permet pas d'augmenter leurs prix – les entreprises subissant même souvent des pressions pour diminuer leurs prix. C'est ce qu'on appelle la magie des marchés et pourquoi ils ont généralement pour effet d'augmenter la valeur pour les consommateurs dans le temps.

Idée reçue n°4 : les entreprises doivent aborder le BOP en utilisant l'intégration des valeurs

La dernière idée fautive touche au cœur même de ce qui définit une grande entreprise. De plus en plus, la rhétorique du domaine du BOP invite les entreprises à adopter une approche beaucoup plus large pour évaluer la valeur de leurs investissements : à fonder les décisions d'allocation de ressources non pas simplement sur les rendements espérés pour les actionnaires, mais aussi sur la valeur générée dans les communautés pauvres. Dans cette optique, les entreprises devraient investir dans le développement des entreprises du BOP, même si elles ne parviennent pas à atteindre un taux de rendement interne critique, cette perte

étant compensée par la valeur sociétale de la lutte contre la pauvreté et par la satisfaction de subvenir aux besoins non couverts des pauvres.

Ce débat a été faussé par l'introduction de deux concepts : celui de l'investissement d'impact, qui investit dans les entrepreneurs sociaux pour, d'une part et avant tout, générer un impact social ou environnemental et, d'autre part, engendrer des retombées financières ; et le concept d'« *entreprenariat social* » proposé par Mohammed Yunus, prix Nobel et fondateur de la Grameen Bank. L'entreprise sociale de Yunus est une entreprise établie dans le but de résoudre un problème social qui couvre ses coûts opérationnels, mais ne paie pas de dividendes aux investisseurs ; tous les profits sont réinvestis dans l'entreprise [YUNUS, 2007].

L'argument est tout à fait compréhensible et certainement attrayant. Mais c'est un lieu commun, qui ne parvient pas à reconnaître dûment le fonctionnement des institutions, en particulier la façon dont leur comportement est dicté par la nécessité d'attirer des fournisseurs de ressources. Ce point de vue, connu sous le nom de « *théorie de la dépendance des ressources* », indique en substance que toutes les organisations sont dépendantes de ressources extérieures ; pour maintenir le flux de ces ressources et assurer la survie de l'organisation, celle-ci doit répondre d'abord et avant tout aux dimensions qui sont importantes pour les principaux fournisseurs de ces ressources [PFEFFER et SALANCIK, 1978]. Ce ne sont donc pas seulement les sociétés cotées en Bourse qui sont soumises à ces forces extérieures, mais aussi les entreprises sociales, à but non lucratif, les églises, les associations d'enseignants et les assemblées municipales. Comme Bob Dylan l'a écrit en chanson, « *ça pourra être le Diable ou ça pourra être le Seigneur, mais vous devrez servir quelqu'un* ».

Ainsi, les organisations « *à but non lucratif* » qui opèrent sous différentes désignations juridiques – comme les entreprises sociales, les fonds d'investissement d'impact, les institutions multilatérales et les fondations, pour n'en nommer que quelques-unes – n'utilisent pas une approche d'intégration des valeurs par

simple bienveillance : leurs fournisseurs de ressources leur imposent de le faire et de donner la priorité à l'impact social par rapport aux profits. Pourquoi ? Parce que ces organisations sont dotées de ressources dans le but d'agir sur les facteurs sociaux et environnementaux externes – et non par souci de croissance de l'organisation en soi. Au contraire, le fait que l'organisation devienne obsolète signifie que sa mission est accomplie.



Ce n'est pas le cas pour les entreprises : l'écrasante majorité des investisseurs d'entreprise (les actionnaires par exemple) donnent des fonds spécifiquement pour que l'entreprise elle-même se développe, dans le but de rembourser l'investissement initial d'un dividende, un peu comme les banques doivent payer des intérêts sur les dépôts d'épargne de leurs clients. Par conséquent, les changements que les produits et services de l'entreprise induisent dans la vie des gens ne sont qu'un moyen d'assurer la croissance et la longévité de l'entreprise.

Ainsi, différentes institutions imposent des contraintes et des limites différentes à ceux qui y travaillent parce que leurs obligations envers leurs fournisseurs de ressources ne sont pas les mêmes. Une grande société ne peut pas faire du « *commerce BOP* » de la même manière qu'une entreprise sociale. Pour que les grandes sociétés intègrent les stratégies BOP dans leurs activités de base, comme l'avaient initialement envisagé Prahalad, Hart, Hammond et d'autres, il faut que les ressources du BOP soient allouées et les placements gérés en fonction de ce que les marchés financiers, et les actionnaires qui leur donnent de l'argent, considèrent comme un critère de réussite : à savoir, des taux de rendement supérieurs ou comparables à ceux des autres opportunités d'investissement. Les grandes sociétés peuvent atteindre cet objectif en mettant en avant des valeurs progressistes, et le font de plus en plus, nous l'espérons, mais ces valeurs ne permettront pas en soi de payer les factures, de faire croître l'entreprise et d'attirer des capitaux d'investissement supplémentaire.

La situation peut changer et une approche d'intégration des valeurs peut en fait devenir

Les malentendus de l'approche BOP

REPÈRE 3

	Idées reçues	Leçons du terrain
Produit 	La conception participative des produits permet de répondre aux besoins uniques des consommateurs BOP et d'ouvrir de nouveaux marchés .	Les consommateurs BOP adoptent des comportements et des produits nouveaux par des créations de marché .
Modèle économique	Les marchés BOP demandent des modèles à marges étroites , prix bas et gros volumes.	Une majorité de marchés BOP demande un apport élevé par transaction (gros volumes et prix élevés).
Modèle d'investissement 	Rechercher de forts profits sur les marchés BOP n'est pas éthique .	Les BOP ne sont propices à l'investissement que si les rentabilités brute et opérationnelle sont élevées.
Paradigme BOP	Les entreprises doivent fonder et évaluer leurs investissements BOP sur la valeur sociale, environnementale et économique totale .	Faire des BOP une cible commerciale centrale demande de faire de la réduction de la pauvreté une prestation normale de l'entreprise.

Source : Erik Simanis.

L'approche BOP telle qu'elle a été menée a suscité des espoirs, une mobilisation et des déceptions. Pour l'auteur, ce sont souvent les principes mêmes retenus par les acteurs pour la définition des produits et l'étude des marchés qui ont produit ces résultats décevants. D'autres approches sont possibles.

à terme une demande des actionnaires – mais ce jour est encore loin, car les contextes institutionnels évoluent très lentement. Ainsi, pour que les grandes sociétés mettent aujourd'hui leurs capacités et leurs ressources au service des questions sociales et environnementales, l'objectif doit être recadré de façon à se synchroniser avec les normes, les pressions et la réalité quotidienne des gestionnaires – pas l'inverse. Comme l'a souligné Saul Alinsky, célèbre organisateur communautaire des années 1970, dans son ouvrage phare, *Le manuel de l'acteur social*, « si vous n'êtes pas capables de communiquer avec votre communauté [...], vous n'y êtes tout simplement pas » [ALINSKY, 1971].

Et c'est exactement ce qui s'est passé sur le terrain du BOP au cours de la dernière décennie. Nous – je m'inclus ici – avons été trop pris par nos propres belles théories et nos concepts abstraits – comme la création de valeur

mutuelle, la culture d'entreprise inclusive – et avons perdu de vue la pression qui pèse sur les gestionnaires pour atteindre leurs objectifs trimestriels de vente et de recettes. Nous avons théorisé en oubliant d'être pertinents. Comme je l'ai indiqué dans l'introduction, la conséquence est que les entreprises se détournent de l'espace ou ne s'en approchent que dans le cadre de projets de responsabilité sociétale. Et c'est une perte réelle, car les entreprises peuvent apporter aux pauvres une valeur unique.

Mais c'est une perte tout autant causée par les pressions perverses qui guident les décisions des grandes sociétés que par le manque de créativité sur le terrain pour recadrer ces concepts et objectifs afin qu'ils parlent aux gestionnaires – qu'ils soient cadres supérieurs haut placés ou acteurs du terrain [SIMANIS et MILSTEIN, 2012]. Nous devons commencer à mettre en pratique nos propres recommandations visant à éviter

les solutions dites « *top-down* » ou « *push* ». Nous avons plutôt besoin d'aller vers la base et de trouver des solutions qui fonctionnent pour les gestionnaires, ceux-là mêmes dont les évaluations de rendement annuel dépendent de la mise en œuvre réussie de ces solutions.

Envisageons les cas des révolutions qu'ont représentées la gestion « qualité totale » (*Total Quality Management* – IQM) et la gestion « juste-à-temps » (*Just In Time* – JIT). Je parierais que ces pratiques de gestion – considérées aujourd'hui comme des compétences de base pour toute entreprise qui se respecte – ont eu un impact dix fois plus élevé sur la réduction des impacts environnementaux des entreprises et des industries que toutes les « initiatives de gestion environnementale » réunies. Mais si les gestions TQM et JIT ont eu un profond impact environnemental, c'est précisément parce qu'elles n'ont pas été mises en œuvre à cette fin.

Les objectifs, les pratiques, la langue et les paramètres de TQM et JIT visent à accélérer la croissance de la rentabilité et du chiffre d'affaires d'une entreprise – les avantages environnementaux dérivant de la réalisation de l'objectif fondamental de l'institution. Les mêmes genres de cadrages et d'approches seront nécessaires si les stratégies du BOP et la création de valeur sociale deviennent alors des activités courantes des grandes entreprises.

Conclusion

L'audace et les idées courageuses sont des instruments efficaces nécessaires au changement. En se libérant des contraintes de la réalité, elles ouvrent les esprits, suscitent

l'espoir, catalysent la motivation et incitent à l'action. Le concept du BOP a incontestablement eu un tel effet. Mais les idées seules – peu importe combien de fois elles sont répétées ou la force avec laquelle elles sont proclamées – n'entraîneront pas de changement institutionnel durable. Le changement durable nécessite d'avoir les pieds sur terre et d'intégrer les idées dans les réalités quotidiennes et les pratiques qui donnent aux institutions toutes leurs caractéristiques. Ce processus, cependant, est celui d'une adaptation et d'une négociation mutuelle : l'organisation changera, mais également la vision. Et c'est un processus déstabilisant, car il implique de se défaire de la pureté de son idée et souvent de se contenter de demi-victoires et d'avancées par étapes.

Aujourd'hui, le concept du BOP doit choisir : soit nous adaptons les concepts afin de répondre aux réalités de la société, soit nous prenons le risque qu'ils disparaissent entièrement des préoccupations des entreprises. Pour être clair, il ne s'agit pas de revenir au « *business as usual* » et de renoncer à la vision d'un monde meilleur. Au contraire, réintroduire une dimension commerciale dans le concept du BOP est la nouvelle étape passionnante d'un processus continu de changement – une étape qui exigera de la créativité et ouvrira de nouvelles phases de recherches et de nouvelles opportunités d'interaction et d'apprentissage entre les universités, le secteur du développement et le commerce mondial. J'espère que cet article permettra de mettre en lumière quelques-unes des nouvelles voies potentielles qui aideront à intégrer les stratégies du BOP de façon durable dans les préoccupations des entreprises. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALINSKY S.D., 1971, *Rules for Radicals: A Pragmatic Primer for Realistic Radicals*, New York, Vintage Books.
- CHAMBERS R., 1983, *Rural Development: Putting the Last First*, Essex, Pearson Educational Longman Limited.
- CHAMBERS R., 1997, *Whose Reality Counts: Putting the First Last*, London, ITDG Publishing.
- DRAYTON B. et BUDINICH V., septembre 2010, "A new alliance for global change", *Harvard Business Review*.
- HAMMOND A., KRAMER W.Y., TRAN J., KATZ R. et WALKER C., mars 2007, *The Next 4 Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid*, WRI.
- KARAMCHANDANI S., KUBZANSKY M. et LALWANI N., mars 2011, "Is the bottom of the pyramid really for you?", *Harvard Business Review*, 107-111.
- KARNANI A., 2007, "Misfortune at the bottom of the pyramid", *Greener Management International*, 51: 99-110.
- LONDON T., mai 2009, "Making better investments at the base of the pyramid", *Harvard Business Review*.
- PFEFFER J. et SALANCIK G., 1978, *The External Control of Organizations*, New York, Harper & Rowe.
- PORTEUS D., 2006, *Competition and Microcredit Interest Rates*, CGAP Focus Note 33.
- PRAHALAD C.K. et HAMMOND A., 2002, "Serving the world's poor, profitably", *Harvard Business Review*, 80(9): 48-57.
- PRAHALAD C.K. et HART S.L., janvier 2002, "The fortune at the bottom of the pyramid", *Strategy + Business*: 1-14.
- SIMANIS E.N. et MILSTEIN M.B., avril 2012, "Back to business fundamentals: making bottom of the pyramid relevant to core business", *FACTS Reports*: 79-85.
- SIMANIS E.N., 2010, "Needs, needs everywhere but not a BOP market to tap", in: LONDON T. et HART S.L. (eds.), *Next Generation Strategies for the Base of the Pyramid*, FT Press.
- SIMANIS E.N., 2012, "Reality check at the bottom of the pyramid", *Harvard Business Review*, 90: 120-125.
- SIMANIS E.N., 26 octobre 2009, "At the base of the pyramid", *Wall Street Journal*, New York City, Dow Jones and Co.
- SIMANIS E.N., HART S.L. et DUKE D., 2008b, "The base of the pyramid protocol: beyond basic needs business strategies", *Innovations*, 3(1): 57-84.
- SIMANIS E.N., HART S.L., DEKOSZMOVSKY J., DONOHUE P., DUKE D., ENK G., GORDON M. et THIEME T., 2008a., *The Base of the Pyramid Protocol: Towards Next Generation BOP Strategy* (2nd ed), Ithaca, New York, Center for Sustainable Global Enterprise, Johnson School of Management, Cornell University.
- YUNUS M., 2007, *Creating a World Without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism*, New York, Public Affairs.

Femmes chinoises : victimes de la privatisation des services sociaux

Sarah COOK, université de Winnipeg, Canada

Xiao-Yuan DONG, Institut de recherche des Nations unies pour le développement social, Suisse

Les réformes économiques chinoises des trois dernières décennies ont profondément modifié les mécanismes de répartition des biens et du travail dans les sphères marchandes et non marchandes. La fonction de fournisseur de biens et de services sociaux de l'État et des entreprises d'État (*danwei*) s'est réduite, et les ménages sont aussi chargés de l'accompagnement social de la famille et en particulier des soins – des domaines relevant principalement de l'État en milieu urbain sous l'économie planifiée. Ces évolutions ont des implications considérables – mais largement sous-étudiées – pour le travail et le statut des femmes à la fois dans la sphère domestique et professionnelle.

Cet article examine les tendances sociales et économiques qui intensifient la pression sur l'économie des soins, et en particulier sur les femmes qui assument le double rôle de prestataires de soins et de soutiens économiques dans la Chine de l'après-réforme. Quelles sont les conséquences du processus de réforme sur les activités non marchandes, notamment les soins aux enfants et aux personnes âgées, activités qui, traditionnellement, sont l'apanage des femmes ? Comment la responsabilité des soins affecte-t-elle la présence des femmes sur le marché du travail ? Et quelles sont les conséquences des conflits entre travail et famille pour le bien-être des femmes et de leurs familles ?

L'économie des soins en difficulté

La principale préoccupation du gouvernement chinois dans la période de l'après-réforme a été de trouver le moyen le plus efficace de restructurer l'économie productive, en assumant que la reproduction sociale s'ajusterait en conséquence. De ce fait, la protection sociale du rôle reproductif des femmes s'est fortement dégradée ; l'aide du gouvernement et de l'employeur à la prestation de soins a été considérablement réduite ; et l'apport du

travail non rémunéré des femmes a été complètement ignoré dans la conception du nouveau système de sécurité sociale. Ces changements de politique ont exacerbé la position défavorable des femmes sur le marché du travail liée à leur rôle de prestataires de soins, contribuant à la détérioration de leur situation sur ce marché [BERIK, DONG et SUMMERFIELD, 2007]. Un certain nombre de changements institutionnels, économiques et démographiques affectent les soins aux enfants et aux personnes âgées et intensifient la pression sur les femmes qui tentent de jouer le double rôle de soignantes et de soutiens économiques dans une économie chinoise en transition.

En ce qui concerne les changements institutionnels, rien n'a davantage affecté les mères de jeunes enfants que le système de prestation de garde d'enfants. Pendant l'ère maoïste, la Chine avait mis en place un système public pour s'occuper des enfants dès les premiers mois de leur vie jusqu'à ce qu'ils entrent à l'école primaire [LIU, ZHANG et LI, 2008], même si la garde d'enfants subventionnée par l'État était plus accessible aux familles des zones urbaines que des zones rurales. La réforme économique a entraîné deux changements majeurs dans la politique chinoise en matière de garde d'enfants. Tout d'abord, le discours politique de l'après-réforme a insisté sur le rôle des services formels de garde pour promouvoir l'éducation préscolaire, tout en minimisant son rôle de soutien aux femmes qui travaillent [ZHU et WANG, 2005]. Deuxièmement, le gouvernement et les employeurs ont considérablement réduit leur soutien en matière de garde d'enfants. Selon l'enquête sur la responsabilité sociale des entreprises chinoises réalisée en 2006, les entreprises gérant encore des jardins d'enfants représentaient moins de 20 % des entreprises d'État (EE) et seulement 5,7 % de l'ensemble des entreprises de l'échantillon [DU et DONG, 2010].

Reconnaissant l'évolution des services de garde, le gouvernement chinois a officiellement adopté une approche pluraliste de la garde d'enfants dans ses lignes directrices de 2001 pour l'enseignement préscolaire, caractérisée par la présence de « jardins d'enfants gérés par l'État comme piliers et modèles » et de « forces sociales (terme idéologiquement commode pour désigner les forces du marché) comme principaux fournisseurs ». Entre 1997 et 2006, le nombre de jardins d'enfants financés par l'État en Chine a chuté de 157 842 à 55 069 ; en revanche, le nombre de jardins d'enfants privés a rapidement augmenté, leur part passant de 13,5 % à 57,8 %. Pour la Chine dans son ensemble, le nombre de jardins d'enfants a diminué de 28,5 % entre 1997 et 2006 [MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, annuaire statistique de l'éducation en Chine, différentes publications]. Les réformes en matière de soins aux enfants ont soulevé des inquiétudes quant à la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des programmes de garde d'enfants en Chine [CORTER *et alii*, 2006 ; LUI et JIANG, 2008 ; LIU, ZHANG et LI, 2008].

Comme pour la garde d'enfants, les établissements de soins aux personnes âgées ont également été confrontés à de nouveaux défis au cours de la transition économique. Comme dans beaucoup de pays du monde, le devoir de soins aux personnes âgées incombe principalement aux familles en Chine. Conformément à l'approche de la garde d'enfants, le discours de l'après-réforme sur les politiques d'aide aux personnes âgées met l'accent sur la responsabilité familiale et le rôle des marchés pour la prestation de soins. La loi sur la protection des droits et des intérêts des personnes âgées entrée en vigueur en 1996 réaffirme que les soins aux parents âgés en perte d'autonomie est une responsabilité non évitable pour les enfants adultes, en dépit de la réticence croissante des employeurs à répondre aux besoins des employés en matière d'aide familiale sur le lieu de travail.

L'actuelle transition démographique chinoise vers une société de plus en plus âgée a encore accru le fardeau des familles en matière de soins. Selon les statistiques officielles, la proportion de la population chinoise âgée de 65 ans et plus est passée de 4,9 % en 1982 à 8,3 % en 2008 [BUREAU NATIONAL DE STATISTIQUES, 2009 : 90]. Les analystes prévoient que le taux de personnes âgées dépendantes en Chine dépassera celui des pays industrialisés en 2020 et deviendra le plus élevé de toutes les populations du monde au milieu du XXI^e siècle [POSTON et DUAN, 2000]. En raison de l'effet de la politique de

l'enfant unique sur la démographie familiale, un nombre croissant de couples mariés aura l'entière responsabilité de quatre parents et d'un enfant, et il est probable que l'essentiel des soins seront une fois de plus assurés par les femmes [CHEN et STANDING, 2007].

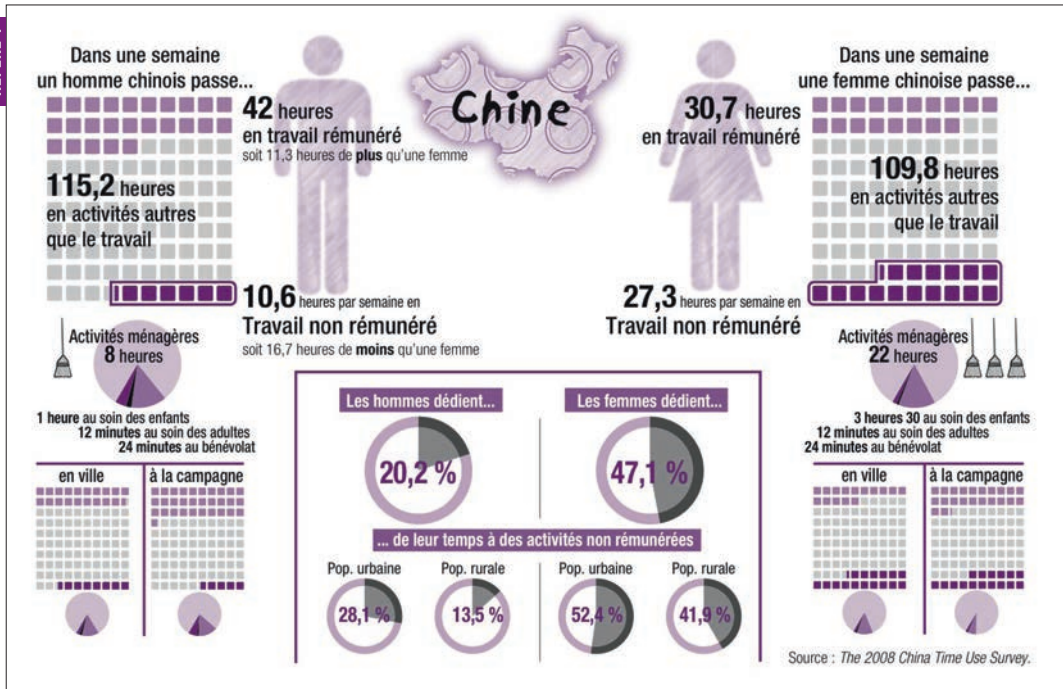
Le changement structurel de l'économie chinoise, passant d'un système agraire à une économie industrielle, a également créé de nouvelles tensions pour l'économie des soins. La croissance rapide de la production industrielle et les taux élevés d'urbanisation dissocient le lieu de travail de la maison, ce qui augmente les besoins des femmes en services de garde d'enfants non parentaux. Cependant, n'ayant accès à aucun programme subventionné de garde d'enfants, la grande majorité des femmes qui vivent en zones rurales ou migrent dans les villes doivent compter sur des substituts informels de soins ou des services de garde rémunérés à l'acte pour pouvoir entrer sur le marché du travail.

La migration des zones rurales vers les villes crée également l'éclatement des familles de migrants. Les dispositions institutionnelles relatives au système d'enregistrement résidentiel (*hukou*) et aux droits d'utilisation des terres, ainsi que plusieurs autres facteurs économiques et culturels, font que la migration demeure temporaire, laissant pour compte une large population composée d'enfants, de femmes mariées et de personnes âgées [FAN, 2009]. Près de 59 millions d'enfants de moins de 18 ans – 28 % des enfants des zones rurales – restent dans les campagnes, vivant avec un seul parent (généralement leur mère), des grands-parents ou d'autres membres de leur famille [FÉDÉRATION DES FEMMES DE CHINE, 2008]. De plus en plus de personnes âgées en milieu rural vivent dans des « nids vides » dans lesquels les femmes âgées prennent soin de leur conjoint sans personne pour s'occuper d'elles après le décès de ce dernier [LIU, ZHANG et LI, 2008].

La croissance économique, associée à la privatisation et la commercialisation des services de soins ainsi qu'au vieillissement de la population, a entraîné un essor rapide du marché des services domestiques et de soins. Les analystes estiment que 15 à 20 millions de travailleurs chinois gagnent leur vie en faisant le ménage, la cuisine, et en prenant soin des enfants, des personnes âgées et des malades pour les familles aux revenus moyens et élevés [HU, 2010]. Les ouvrières urbaines licenciées et les femmes migrantes représentent la majorité des travailleurs domestiques rémunérés. En Chine, comme dans de nombreux autres pays, le marché des services

Le temps des Chinois

REPÈRE 1



Les femmes chinoises, à la ville comme à la campagne, portent de fait le travail de soutien familial essentiellement les soins aux enfants et les activités ménagères. Elles y consacrent trois fois plus de temps que leurs compagnons.

domestiques est mal réglementé ; le travail domestique rémunéré est caractérisé par un faible statut et de bas salaires, et n'est pas couvert par le système de sécurité sociale actuel ; les travailleurs domestiques subissent également une discrimination sociale [Hu, 2010 ; WANG, Si et CHEN, 2010]. Avec le développement des marchés de services domestiques et de soin, la charge des tâches domestiques des femmes des classes moyennes et supérieures a été transférée vers les femmes en difficulté à la marge du marché du travail, perpétuant ainsi l'inégalité socio-économique.

Soutien familial et soutien économique : les tensions liées au double rôle des femmes

Les changements apparus dans l'économie des soins, ainsi que les réformes politiques et la transition démographique, ont accru les tensions découlant du double rôle des femmes en tant que soignantes et soutiens économiques. De récentes analyses empiriques ont mis en

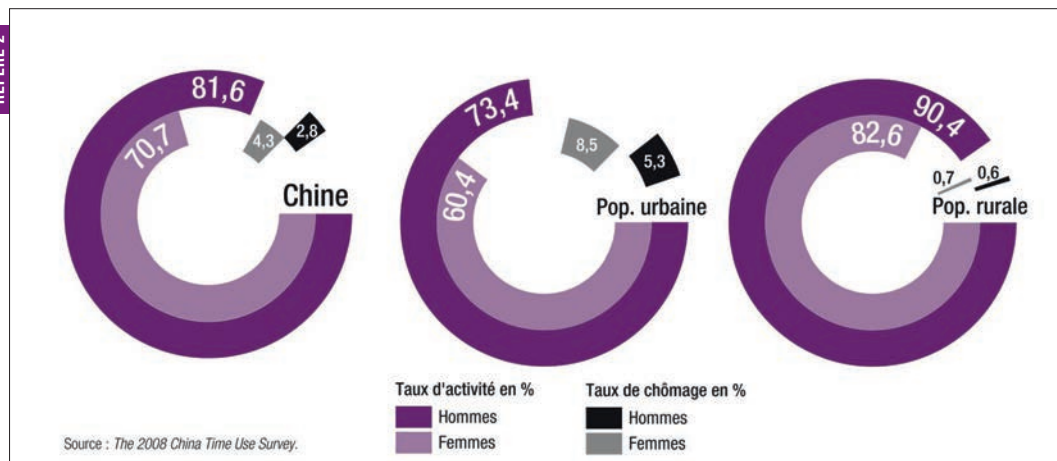
lumière les conséquences de l'augmentation des conflits entre travail et famille sur le bien-être des femmes et de leurs familles.

L'accès aux services de garde d'enfants façonne profondément la participation des femmes au marché du travail. Du et Dong [2010] ont examiné l'impact de la réforme du système de soins aux enfants sur les choix des femmes en matière de garde d'enfants et de participation au marché du travail dans les villes chinoises en utilisant les données issues de l'Enquête sur la santé et la nutrition en Chine [CHNS] pour la période allant de 1991 à 2004.

Les auteurs soulignent que l'approche pluraliste de la Chine en termes de services de garde d'enfants, associée à l'héritage de prestations sociales proposées par les employeurs, a créé un système à deux vitesses. Dans ce système, les services subventionnés de garde d'enfants de qualité sont principalement destinés aux parents déjà privilégiés – les employés des organismes publics sans

70 % des femmes chinoises travaillent

REPERE 2



Les femmes chinoises, rurales ou citadines, ont un fort taux d'activité (supérieur à 70 %). La réduction des possibilités de gardes d'enfants formelles crée des tensions difficiles à vivre pour les familles.

but lucratif et des entreprises publiques importantes qui sont encore en mesure de fournir des services de garde d'enfants – tandis que les autres parents doivent se rabattre sur les services payants des jardins d'enfants privés ou publics privatisés pour répondre à leurs besoins.

Ces auteurs ont également constaté des disparités frappantes entre les différents groupes socio-économiques concernant la participation des femmes au marché du travail et l'accès des enfants aux services de garde formels. Les femmes moins instruites ou aux niveaux de revenu familial inférieurs ont davantage tendance à se retirer du marché du travail et utilisent moins les services de garderie. En ce qui concerne les femmes qui travaillent, celles qui sont mariées à des hommes aux niveaux d'études plus élevés ont plus tendance à inscrire leurs enfants en garderie. Ces résultats suggèrent que les réformes des systèmes de garde d'enfants qui ne tiennent pas compte des sexes et sont orientées vers le marché renforcent les inégalités socio-économiques, notamment l'inégalité entre les sexes et celle de la qualité des services de garde et d'éducation préscolaire.

Les familles rurales migrantes font partie des groupes socio-économiques les plus vulnérables de la Chine urbaine de l'après-réforme. À partir des données de l'enquête sur les familles migrantes à Pékin de 2007, Yuan [2010] a étudié la façon dont les femmes migrantes mariées tentaient de concilier travail rémunéré et

soins des enfants. L'analyse montre qu'en réponse à la demande croissante des familles migrantes, le développement des services privés de garde d'enfants avait été rapide dans les communautés de migrants à Pékin. Les emplois de la plupart des travailleurs migrants étant peu rémunérés, les services de garde accessibles aux familles de migrants sont généralement peu onéreux et de mauvaise qualité. La plupart des établissements de garde d'enfants ne sont pas enregistrés car ils ne sont pas réglementaires, notamment en termes de sécurité, d'hygiène, de qualification du personnel ou encore de nombre d'enfants par adulte. La présence des services de garde à frais modiques est un facteur important pour la participation des femmes migrantes au marché du travail. Mais elles doivent faire des choix difficiles entre l'assurance d'un revenu et le bien-être de leurs enfants, en l'absence de programmes de garde d'enfants de qualité à prix abordable.

Les tensions entre le travail et la prestation de garde d'enfants sont ressenties non seulement par les femmes migrantes dans les villes, mais aussi par les femmes aux faibles revenus des villages ruraux, qui ne disposent généralement pas de services de remplacement des dispositions familiales et la pression économique pour travailler y est énorme. Wang et Dong [2010] constatent que les seules alternatives de garde d'enfants sont les grands-mères et les enfants plus âgés, et que le manque d'accès à des garderies décentes et abordables empêche

les femmes d'occuper des emplois non agricoles. Ces résultats démontrent que les soins aux jeunes enfants freinent l'accès des femmes aux emplois non agricoles plus lucratifs et au travail salarié.

Observations finales

Le retrait de l'État chinois de la sphère de reproduction durant la transition économique a alourdi la charge des responsabilités domestiques des femmes, qu'elles doivent concilier avec leur participation au marché du travail, ce qui limite leurs choix professionnels et leur autonomie. Les femmes issues des groupes socio-économiques défavorisés ont été les plus durement touchées. La privatisation et la commercialisation des services de garde d'enfants ont non seulement restreint les choix des femmes issues des groupes socio-économiques défavorisés sur le marché du travail mais ont aussi empêché leurs enfants d'accéder à des garderies de qualité. Le vieillissement de la population, ainsi que l'importance croissante accordée aux valeurs confucéennes et aux responsabilités familiales dans les cercles politiques, ont exacerbé le dilemme des femmes mariées d'âge moyen, qui tentent d'assumer leurs multiples obligations de soutien économique et de responsable des soins aux membres de la famille à différents stades du cycle de vie. La dislocation sociale provoquée par la migration liée au travail a augmenté la charge de travail des femmes mariées d'âge moyen restées dans les campagnes, des enfants d'âge scolaire et des personnes âgées. L'émergence de l'emploi salarié non agricole et

l'absence de solutions convenables et abordables pour la garde d'enfants hors de la maison ont forcé les femmes des zones rurales ayant des enfants d'âge préscolaire à faire des choix difficiles, intensifiant le conflit entre le travail de la mère et le bien-être de leurs enfants.

Ces choix risquent d'avoir des conséquences négatives sur les soins apportés aux enfants et aux personnes âgées. Ils limitent également la participation des femmes au marché du travail et l'étendue de leurs options, et donc leurs revenus propres et leur bien-être. Il apparaît clairement que les femmes ont été écartées de façon démesurée des opportunités d'emploi formel, qu'elles ont davantage tendance à abandonner le marché du travail que les hommes, et qu'elles occupent surtout des emplois informels peu rémunérés et irréguliers. Si les explications qui ressortent des analyses de la demande de travail sont de l'ordre du capital humain et de la discrimination, les études présentées ici montrent le besoin d'analyser les contraintes au niveau de l'offre – en particulier, la nécessité de concilier travail et responsabilités familiales – qui compromettent la capacité des femmes à exercer une activité salariée. À long terme, ces femmes ont un accès limité à la protection sociale ou aux retraites et reportent donc sur la génération suivante les responsabilités de prestation de soins. Pour briser ce cycle, il faudrait que l'approche des politiques sociales et du marché du travail soit sexospécifique et que ces politiques s'accompagnent d'investissements dans le soutien aux services de reproduction sociale. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BERIK G., DONG X.Y. et SUMMERFIELD G., 2007, "China's transformations and feminist economics", *Feminist Economics*, 13(3-4): 1-32.
- BUREAU NATIONAL DES STATISTIQUES, 2009, *China Population and Employment Statistics Yearbook 2006-2008*, Pékin, China Statistics Press.
- CHEN L. et STANDING H., 2007, "Gender equality in transitional China's health policy reforms", *Feminist Economics*, 13(3/4): 189-212.
- COOK S. et DONG X.-Y., 2011, "Harsh choices: chinese women's paid work and unpaid care responsibilities under economic reform", *Development and Change*, 42(4): 947-965.
- CORTER C., JANMOHAMMED Z., ZHANG J. et BERTRAND J., 2006, "Strong foundations: early childhood care and education", Document préparé pour le Rapport mondial 2007 de suivi sur l'EPT.
- DU F. et DONG X.Y., 2010, "Women's labor force participation and child care choices in urban China during the economic transition", in: DONG X.Y et COOK S. (eds), *Gender Equality and China's Economic Transformation: Informal Employment and Care Provision*, Pékin, Economic Science Press, 173-191.
- FAN C., 2009, "Flexible work, flexible household: labor migration and rural families in China", *Research in the Sociology of Work*, 19: 377-408.
- FÉDÉRATION DES FEMMES DE CHINE, 2008, "Zhongguo Nongcun Liushou Ertong Qingkuang Yanjiu Baogao" [« Rapport d'étude de la situation des enfants délaissés dans la Chine rurale »], Pékin All-China Women's Federation.
- HE J. et JIANG Y., 2008, "An analysis of China's child care policy and current situation from the perspective of supporting women and balancing family and work", *Studies in Preschool Education (xueqianjiaoyuyanjiu)*, 8: 3-7.
- HU X., 2010, *Paid Domestic Labor as Precarious Work in China*, thèse de doctorat, Women's Studies, Simon Fraser University.
- JUFEN W., MIN S. et YUEXIN C., 2010. "Domestic workers' access to social security in Shanghai: a case study", in: DONG X.-Y. et COOK S. (eds), *Gender Equality and China's Economic Transformation: Informal Employment and Care Provision*, Beijing, Economic Science Press: 113-128.
- LIU B., ZHANG Y. et LI Y., 2008, *Reconciling Work and Family: Issues and Policies in China*, ILO, Asia.
- POSTON D.L. Jr. et DUAN C.C., 2000. "The current and projected distribution of the elderly and child care in the people's republic of China", *Journal of Family Issues*, 21(6): 714-32.
- WANG H. et DONG X.-Y., 2010, "Child care provision and women's participation in off-farm employment: evidence from China's low-income rural areas", in: DONG X.Y and COOK S. (eds), *Gender Equality and China's Economic Transformation: Informal Employment and Care Provision*, Pékin, Economic Science Press, 228-241.
- YUAN H., 2010, "Migrant family's choices of mother's employment and child care: empirical evidence from Beijing", in: DONG X.Y et COOK S. (eds.), *Gender Equality and China's Economic Transformation: Informal Employment and Care Provision*, Pékin, Economic Science Press, 192-205.
- ZHU J. et WANG C., 2005, "Comtemporary early childhood education and research in China", in: SPODEK B. et SARACHO O. (eds), *International Perspective on Research in Early Childhood Education*, Greenwich, CT, U.S., Information Age Publishing.

Chapitre 12

L'économie solidaire : l'émancipation en acte au défi du politique

Bruno FRÈRE, université de Liège, Belgique, et Institut d'études politiques de Paris, France

L'économie alternative et solidaire est partout une émancipation. Elle contourne les règles de l'économie de marché et propose une critique de l'idéologie managériale. Faute de se doter d'une identité et d'un agenda politique propres, elle court néanmoins le risque de rester confinée aux marges de l'échange comme de la société.

Aujourd'hui, analyse le sociologue Robert Castel, bien que la sécurité sociale n'ait cessé de s'étendre depuis l'après-guerre et couvre toujours une grande partie de la population française, bien que le droit du travail et l'État social restent forts malgré des critiques de longue date, la catégorie de ce que Castel nomme les « désaffiliés de la société salariale » ne cesse de s'accroître. Elle recouvre à la fois les personnes décrites par la littérature sociologique depuis une vingtaine d'années comme étant des exclus (à savoir les chômeurs de longue durée), et celles qui connaissent un enchaînement de situations professionnelles éphémères et précaires (et dont on parle, en fait, depuis tout aussi longtemps mais dont la part s'est accrue) [CASTEL et HAROCHE, 2001].

L'ère de la désaffiliation

À l'extérieur d'un spectre de professions intégrées à la société salariale, et composant le marché primaire du travail (sur lequel les personnes jouissent toujours des conventions

collectives, défenses syndicales, assurances, etc.), les désaffiliés composent un marché secondaire de personnels chômeurs ou intérimaires permanents dont les services sont louables par les firmes au coup par coup [CASTEL, 1995]. Ce marché se compose de « surnuméraires », « d'inutiles », qui n'ont même plus la possibilité d'être « exploités » dans une entreprise, aliénés par un travail répétitif et monotone, puisqu'ils sont purement et simplement privés d'emplois dans la durée et contraints d'accepter des situations de « demi-salariat », de « salariat fractionné » et surtout de « salariat faiblement rémunéré ». Ces formes d'emplois considérées comme « a-typiques » (CDD, intérim, temps partiels, insertion, petits boulots, vacances, stages...) sont devenus légion¹ ; et si le salariat est encore la forme dominante de l'organisation du travail, ce à quoi nous assistons est probablement une dégradation rapide de

1. Ils représentent 74 % des nouveaux contrats passés dans l'année 2006 [CASTEL, 2007].

la condition salariale vers un « en-deçà » de l'emploi traditionnel (programmé pour durer, à durée indéterminée) ne jouissant plus de toutes les prérogatives du droit du travail et de la protection sociale [CASTEL, 2007: 416-418].

Depuis 10 ans, à ce titre, un grand nombre d'auteurs confirment d'ailleurs les analyses diagnostiquant le retour, parmi un grand nombre d'inégalités prégnantes (genres, races, etc.), d'une inégalité fondamentale hiérarchisant deux classes sociales [CHAUVEL, 2001, 2004, 2006]. Au XXI^e siècle, cette inégalité ne serait plus celle qui sépare une classe bourgeoise d'une classe ouvrière. Il s'agirait bien plutôt de celle qui sépare d'une part une large classe désaffiliée, qui s'ignore encore comme telle, composée de chômeurs et de précaires détenteurs d'emplois déclassés, et d'autre part une classe moyenne² [CASTEL, 1995, 2007 : 415] qui s'effrite par le bas, ses prérogatives sociales, dit-on, grevant la flexibilité et la compétitivité³.

Cette nouvelle bi-polarité de l'inégalité sociale n'est pas seulement une inégalité « d'affiliation » à la forme ancienne de la société salariale. Elle se conjugue également à une inégalité géographique, laquelle ne se décline pas uniquement, comme on voudrait le croire, entre Nord et Sud. Le chômage et le travail précaire sont concentrés dans certains segments de la population, dans certaines régions et dans certains quartiers. Il est partout dans le monde des ghettos entiers ou des quasi-ghettos dont les habitants n'ont pas la moindre chance d'être sauvés par une intégration miraculeuse à l'économie mondialisée. Au contraire, la logique du flux capitaliste marginalise continuellement ces « trous noirs » comme l'analyse un autre sociologue, Manuel Castells, car elle relie par les télécommunications les lieux générateurs de richesses

[CASTELLS, 2000]. La connexion sélective du capitalisme contourne ces quartiers ou régions indésirables dans lesquels les gens ne peuvent même rien espérer de l'éducation (que l'on pense à certaines banlieues parisiennes, aux villes américaines désertées comme Detroit, aux campagnes chinoises, aux bidonvilles indiens ou sud-américains, à l'Afrique dans sa presque totalité...).

Pourtant, dans ces mêmes « trous noirs », peuplés de la majeure partie des désaffiliés appartenant au nouveau salariat précaire, la vie s'organise. On y voit naître tous les jours des associations et des coopératives qui ont pour fin de permettre à leurs membres de retisser des liens sociaux et de s'engager dans une activité économique solidaire nécessaire à leur survie. L'hypothèse principale du présent article est que la force du développement contemporain de ce mouvement associatif permet non seulement de juguler en partie l'érosion de la société salariale (ce que les pouvoirs publics attendent d'ailleurs de lui un peu partout dans le monde), mais contient également les germes d'un modèle économique autre, radicalement alternatif, autogestionnaire et non capitaliste. Nous verrons notamment que bien des membres des classes moyennes, sentant intuitivement les menaces qui planent sur la société salariale traditionnelle à laquelle ils se trouvent encore intégrés, s'engagent auprès des désaffiliés. La charité n'est pas seule au principe de leur engagement : ils savent aussi qu'ils risquent à tout moment le déclasserment vers les formes d'emplois moins stables de ce second marché du travail dérégulé [CASTEL, 2007]. Une économie solidaire de proximité forte pourrait un jour les concerner autrement qu'en tant que simple bénévole ou simple consommateur de ses biens et services.

La première partie de cet article s'attachera à décrypter cette économie solidaire en l'étayant de données chiffrées et d'exemples d'initiatives européennes, anglo-saxonnes ou asiatiques. La seconde partie tâchera ensuite d'approfondir le constat selon lequel l'économie solidaire se vit comme une alternative dans laquelle l'économique se trouverait ré-encadré dans le politique et la démocratie pour reprendre les

2. Les classes moyennes sont celles qui se répartissent, explique Castel, le long d'un continuum de positions professionnelles différenciées qui, certes, vont du SMIC aux plus élevées (cadres supérieurs), mais qui toutes bénéficient des mêmes prérogatives sur le plan du droit du travail et de ses régulations, de même que sur le plan de l'État et de ses prestations sociales.

3. C'est ainsi que l'Allemagne qui, pense-t-on, tire son épingle de la crise actuelle, l'a fait au prix de la multiplication des « petits » boulots mal rémunérés et sous-protégés grâce à une réforme massive du marché du travail voté en 2004 (la réforme Hartz IV).

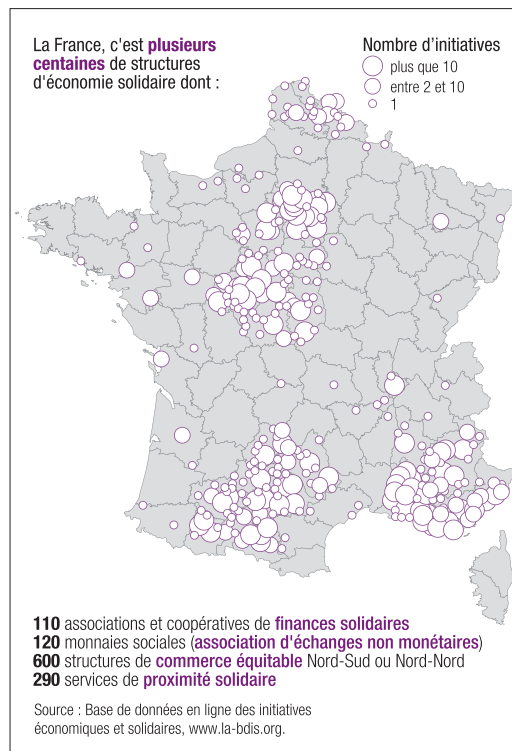
propos de Karl Polanyi [1985]. Nous verrons à cette occasion que l'économie solidaire conjugue deux dimensions fondamentales. D'abord, quoiqu'investie par certaines classes moyennes, elle est en grande partie initiée de par le monde *par* et *pour* cette nouvelle classe sociale désaffiliée évoquée plus haut et ce, quel que soit le pays ou le continent. Ensuite, elle couvre l'utopie d'un renversement du capitalisme (qu'il convient de distinguer du marché) puisque son modèle organisationnel s'inspire nettement du socialisme associationniste ou libertaire du XIX^e siècle que nous avons décrit ailleurs [FRÈRE, 2009].

Cependant, précisément, l'échec du mouvement du socialisme associationniste, face au marxisme d'une part et au libéralisme de l'autre, nous a enseigné que pour qu'un tel modèle puisse devenir significatif, il faut qu'il soit politiquement porté et organisé. C'est alors toute la question que déploiera la dernière partie du notre article. L'économie solidaire a-t-elle aujourd'hui la force de se faire valoir pour ce qu'elle entend être, à savoir un modèle alternatif potentiel, plutôt que pour ce que le marché et l'État lui demandent d'être : un outil gestionnaire et comptable du chômage et de la désaffiliation ?

Une révolution économique internationale par le bas ?

Comme s'accorde également très bien à le souligner Jean-Louis Laville dans son dernier ouvrage [2011], il existe un renouveau d'un socialisme associationniste, assimilable à l'économie solidaire, sensible sur tous les continents. On parlera plus facilement d'économie populaire en Amérique latine, d'économie informelle en Afrique ou d'économie sociale dans les pays asiatiques et anglo-saxons (la notion de « *social economy* » réussissant seulement à se distinguer de celles de « *third sector* » ou de « *charities* »). Mais ce sont des pratiques convergentes que l'ensemble de ces dénominations recouvre. Il est ainsi courant de distinguer quatre familles composant l'alternative solidaire : les monnaies sociales, la finance solidaire, le commerce équitable Nord-Nord ou Nord-Sud et les services de proximité.

L'économie solidaire en France



Le Mouvement pour une économie solidaire (MES), fondé en 2002 pour reprendre la suite d'une autre structure plus informelle, offre aujourd'hui aux associations françaises une plate-forme politique commune proposant plus qu'une simple représentation. La cartographie des mouvements existants montre les actions communes menées.

L'ensemble de ces initiatives, sous des déclinaisons naturellement différentes au Nord et au Sud, connaît un tel déploiement que certains spécialistes, comme Ortiz et Munoz, n'hésitent pas à parler depuis une quinzaine d'années de « globalisation contre-hégémonique » [ORTIZ et MUNOZ, 1998].

La famille de la finance et de l'épargne solidaire est composée de structures aussi diverses que les associations d'épargne de proximité – CIGALES en France –, les coopératives de crédit comme Garrigue ou la plus connue Nef (Nouvelle économie fraternelle) qui investissent dans le financement des micro-initiatives coopératives montées *par* et *pour* des collectifs, des précaires, des personnes sans emploi ou encore des personnes

qui désirent quitter un statut d'intérimaire ou de salarié jugé aliénant. La plupart des structures de finance solidaire dites « Nord-Nord » possèdent des cahiers des charges spécifiques qui impliquent que la structure financée intègre des dimensions elles-mêmes solidaires touchant par exemple au secteur social ou culturel. L'enjeu est évidemment ici, même si c'est parfois difficile, d'éviter de reproduire à petite échelle un micro-capitalisme (ou un capitalisme aux « pieds nus » comme dirait Serge Latouche [2003], en visant notamment le micro-crédit de Muhammad Yunus au Bangladesh) qui ne ferait qu'appliquer les règles conventionnelles du marché. C'est ainsi que diverses boutiques de commerce équitable ou bio « de proximité » ont pu voir le jour, en France comme à l'étranger. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Alors que le premier club de citoyens épargnant dans une CIGALES est né il y a à peine 30 ans, le territoire français aujourd'hui est couvert de 136 associations qui soutiennent actuellement quelques 350 entreprises et 1800 (auto-)emplois potentiels. La Nef, créée il y a à peine 24 ans, compte aujourd'hui 31 000 sociétaires – issus pour la plupart, comme pour les CIGALES, des classes moyennes peuplant ce que Castel nommait le marché primaire du travail (employés engagés, fonctionnaires militants, petits entrepreneurs à la retraite...). Elle a investi 20 millions d'euros dans plus de 350 projets en 2010.

L'essor de la finance solidaire est tout aussi notoire à l'échelle internationale : en 2006, Jean-Michel Servet notait que, de 1997 à 2004, l'accroissement du nombre de clients et de projets soutenus par des organisations de finance solidaire membres du réseau international INAISE⁴ avait été de 36 %. Au Japon, par exemple, une première banque communautaire (la Mirai Bank) voit le jour en 1994. Les citoyens qui y placent leur argent choisissent dans quels micro-projets investir les produits de l'épargne, à condition qu'ils portent sur les

secteurs environnemental, social ou culturel et que leurs porteurs soient membres également de la coopérative de crédit. Aujourd'hui, il existe sur tout le territoire japonais douze banques de ce type (qualifiées de NPO Bank). Les plus petites sont composées d'une vingtaine de membres et disposent de capitaux s'élevant à quelques milliers de dollars. Mais les plus grosses comptent jusqu'à 500 membres et leurs investissements en 2010 se chiffraient à 2 millions de dollars [MAKINO, 2011].

Les monnaies sociales constituent un second ensemble. Elles ont une longue histoire que nous ne reprendrons pas ici⁵. Il reste que, rares et isolées au cours du xx^e siècle, elles ont connu un développement majeur dans le monde entier à partir des années 1980, principalement en Europe, en Amérique du Nord, en Amérique du Sud et au Japon. Jean-Louis Laville évalue leur nombre à quelques 2 500 associations pour un total de 1,5 millions d'adhérents [LAVILLE, 2011 : 148]. Leurs principaux représentants en France sont les Systèmes d'échanges locaux (SEL). Il s'agit de groupes de personnes qui pratiquent l'échange multilatéral de biens et de services en utilisant un système de bons d'échange, c'est-à-dire une unité de compte propre⁶ permettant de comptabiliser les transactions internes. Sont ainsi échangés des travaux de réparation, des gardes d'enfants, des cours de langues, etc. Il arrive que certains associés, très démunis, parviennent à vivre des fruits de leurs échanges. Il est à noter que les expériences françaises (il existe environ 300 SEL actuellement dans le pays), tout comme les Banques du temps italiennes et les *Tauschringe* allemands, reposent sur des unités monétaires qui ne sont généralement pas convertibles en euros. L'enjeu est d'éviter une marchandisation des services et des biens qui valoriserait et dévaloriserait ces derniers en fonction de leur prix traditionnel sur le marché.

5. En France, la première expérience de ce type fut la Banque du peuple créée par l'anarchiste libertaire Proudhon en 1848 (voir à ce sujet : FRÈRE B., 2009, *op. cit.*). On se référera, pour d'autres expériences européennes ou américaines au chapitre 10 du livre de BLANC L., 2000, *Les monnaies parallèles. Unité et diversité du fait monétaire*, Paris, L'Harmattan.

6. Le grain de SEL, le Pigalle, le Piaf, le caillou, etc.

4. International Association of Investors in the Social Economy (« Association internationale des investisseurs dans l'économie sociale »).

Les LETS (Local Exchange Trading Systems) anglo-saxons (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, États-Unis), quant à eux, ont l'habitude de faire correspondre leurs monnaies alternatives au dollar et ce afin de ménager à leurs membres les plus démunis la possibilité de convertir leurs gains et se fournir les éléments non accessibles et nécessaires à leur quotidien dans le LETS.

Aujourd'hui, il n'est plus possible de parler des monnaies sociales sans évoquer l'exemple de l'Argentine. Les premiers « clubs de troc » naissent au milieu des années 1990 à Buenos Aires. Leur succès est fulgurant et ils sont vite imités par les classes désaffiliées et les classes moyennes peuplant les quasi-« trous noirs » que sont la plupart des villes du pays, au point qu'il devient rapidement nécessaire de créer un Réseau global de troc (RGT) afin d'assurer une certaine mutualisation. Mais le réseau prend une telle ampleur que les échanges entres membres de différents clubs – qui ont pris le nom de *nodo* (« nœud » dans le réseau) – deviennent difficiles car rien ne structure les équivalences entre toutes les monnaies. Le RGT décide donc de créer une monnaie unique : le *crédito*. Le phénomène continue de s'amplifier et, à l'aube des années 2000, apparaissent plusieurs problèmes : inflation due à une sur-émission de *créditos*, relocalisation de plusieurs clubs qui (re)créent leur propre monnaie, régionalisation (et division) du RGT, création d'une franchise sociale... Malgré le succès des « méga férias » d'échange bimensuelles soutenues par le secrétariat de l'Industrie, du Commerce et du Travail de la mairie de Buenos Aires⁷, le système finit par implorer, après avoir compté plus de 5 millions de membres à travers l'Argentine. Si l'on ne rencontre plus qu'une vingtaine de *nodos* à Buenos Aires comptant quelque 4 000 membres et fonctionnant chacun avec leur propre monnaie, il reste que l'expérience argentine a prouvé qu'il était possible d'instaurer à grande

7. Sur le modèle de « la Fabrica » dans la propriété de l'ex-usine de textile La Bernalesa, à Quilmes où, en 1997, 600 personnes échangent produits et services (électriciens, coiffeurs, comptables, artisans, cuisiniers, enseignants...). Voir à ce sujet le site There Are Other Alternatives : www.taoaproject.org

échelle un système économique, capable non seulement d'intégrer les plus démunis mais aussi de redessiner les contours des règles de l'échange économique puisque, ici, la thésaurisation est inutile et une égalité sociale stricte règne entre les membres : tous les biens et services proposés ont une valeur qui se mesure au temps (qui a été nécessaire pour les réaliser ou les prester) et non en fonction de l'offre et de la demande. Et l'heure d'un PDG ou d'un professeur d'université ne vaut pas plus que celle d'un artisan ou d'un ouvrier.

Pour répondre à ceux qui avanceraient l'argument qu'une économie parallèle, ni publique ni capitaliste, est systématiquement vouée à connaître le même déclin, l'exemple japonais peut être convoqué de plus bel. Là-bas, le réseau des *yichikris* rassemble 270 000 associations autonomes et indépendantes de l'État (chacune composée de 180 à 400 foyers). Elles proposent à leurs membres toutes sortes de biens et de services de proximité. Comme l'écrit François Plassart, « ce que nous montrent les *yichikris*, c'est que des espaces autonomes de solidarité autogérés peuvent exister dans l'entre-deux qui sépare la famille et l'économie de marché, qui sépare la famille et la fonction publique » [PLASSART, 1997].

Une troisième famille qui rassemble le commerce équitable Nord-Nord ou Nord-Sud est incarnée en France par des réseaux tels que celui des magasins Biocoop ou les AMAP⁸ (pour le Nord-Nord), Artisans du monde et Andines (pour le Nord-Sud). S'il ne représente que 0,02 % du commerce mondial actuel, les chiffres concernant le commerce équitable sont également en constante augmentation puisque l'estimation totale des ventes en 2007 pour la France est de 241 millions d'euros, soit une augmentation de 157 % depuis 2004. Les World Shops, comme les magasins Artisans du monde, se comptaient sur les doigts de la main au début des années 1970 dans le pays où ils virent le jour : la Hollande. Aujourd'hui, on en compte plus de 3500 (mobilisant plus de 60 000 bénévoles et 4 000 salariés) dans quelques 18 pays européens. Naturellement,

8. Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne.

ce secteur est loin d'être épargné par les tensions. Celles-ci vont croissantes entre le courant des World Shops et celui dit « de la certification » dont le principal représentant est Max Havelaar. Dans le courant de la certification, on estime qu'il est important que les produits labellisés puissent se retrouver dans les grandes surfaces afin de se faire connaître du grand public. Dans le courant des World Shops, à l'inverse, on critique l'attitude de ces grandes surfaces qui « dépersonnalisent » le rapport entre consommateurs du Nord et producteurs du Sud alors que le commerce équitable était initialement destiné à les rapprocher (en organisant des rencontres, en assurant une information claire dans les magasins sur les conditions de production et l'identité des producteurs, etc.). Cela sans compter qu'il est devenu assez clair que les grandes surfaces n'utilisent le commerce équitable que comme une vitrine, sans plus augmenter depuis des années la place qui lui est conférée en rayon et sans changer l'attitude draconienne qui est la leur à l'égard de leurs fournisseurs et de leur personnel⁹.

Mais le plus intéressant en termes de commerce équitable n'est plus spécifiquement l'élan charitable qui a conduit ces quarante dernières années des acteurs de la société civile du Nord (principalement issus des classes moyennes) à s'associer à des producteurs du Sud. Cela dans le but de dépasser les injustices inhérentes aux marchés internationaux que ces derniers subissent. Depuis à présent une dizaine d'années, on parle également de commerce équitable Nord-Nord et Sud-Sud pour qualifier un nouveau genre de coopératives de production et de consommation. À ce titre, les AMAP françaises nous intéressent tout particulièrement. Sans refaire l'histoire depuis le XIX^e siècle – ce qui nous conduirait par exemple à décrire le Commerce véridique et social, première véritable coopérative de consommation initiée par Michel-Marie Derion à Lyon en 1835 [BAYON, 2002] –, on peut estimer que

les premières coopératives contemporaines du type AMAP sont apparues au Japon dans les années 1970. Le premier *teikei* (qui signifie « coopérative ») naît d'une réaction citoyenne contre l'agriculture intensive alors en plein essor et permet à 11 familles tokyoïtes de lier un contrat avec quelques paysans locaux n'utilisant pas d'intrants chimiques [ZIMMER, 2011]. Le concept connaît un succès certain au point qu'aujourd'hui une famille japonaise sur quatre participe à une *teikei*. Aux États-Unis, au milieu des années 1980, s'organisent les premières expériences de CSA (Community Supported Agriculture) dans le Massachussets et dans le New Hampshire. Les raisons sont à la fois idéologiques et sanitaires, comme dans le cas du Japon. Le mouvement gagne le Canada au point qu'aujourd'hui c'est plus de 100 fermes qui travaillent avec quelques 8500 foyers rien qu'au Québec. Aux États-Unis, le dernier dénombrement fait état de presque 13 000 CSA [CHARLEBOIS, 2011 ; FLORES, 2006].

Le développement des AMAP françaises est plus tardif puisque la première ne voit le jour qu'en 2001. Mais leur fonctionnement est identique. Elles visent à fournir à leurs membres une alimentation de qualité, produite à proximité de leur ville ou village, en échange d'une implication dans la distribution et/ou la production de celle-ci auprès du paysan. La mutualisation de ces tâches permet notamment aux membres d'avoir accès à des produits bios à moindre coût puisqu'une série d'intermédiaires sont évités. Ces initiatives sont porteuses d'une alternative au « bio » industriel de la grande distribution et surtout ont pour conséquence de relocaliser l'échange marchand là où le commerce équitable reste écologiquement problématique puisque les produits peuvent faire le tour du monde en avion pour parvenir dans nos assiettes. Mais relevons que, dans les deux cas, commerce « équitable » ou « de proximité », c'est encore l'investissement citoyen de classes moyennes engagées, par le bénévolat, qui permet de faire des économies d'échelle pour rétribuer correctement des producteurs (souvent précaires) soucieux de privilégier des produits de qualité.

9. Voir à ce sujet la très belle étude sur les grandes surfaces réalisée par FERRERAS I., 2007, *Critique politique du travail*, Paris, Presses de Sciences Po.

Et le succès est croissant. Comme l'indique Fabrice Ripoll : « fin 2011, les promoteurs des AMAP annonçaient environ 1 600 collectifs, rassemblant plus de 66 000 familles et près de 270 000 consommateurs, soit un chiffre d'affaires annuel estimé à 48 millions d'euros » [RIPOLL, 2013].

Le commerce « équitable relocalisé » se déploie également au Sud. C'est ce dont atteste par exemple la création à Lima, en 2001, du Réseau latino-américain de commercialisation communautaire (RELACC) qui comprend 12 pays. « Son objectif est de promouvoir l'accroissement des échanges nationaux tout en diminuant les intermédiaires afin que les producteurs majoritairement indigènes reçoivent un meilleur prix pour leur travail. Quant aux consommateurs, ils ont accès à des produits de première nécessité à un prix maîtrisé ; au Pérou, plus de 3 000 restaurants populaires s'approvisionnent ainsi. Le label « Comercio Justo México » est un autre exemple de dynamique Sud-Sud, pour la commercialisation sur le marché national » [LAVILLE, 2011 : 143].

Enfin, la dernière famille rassemble ce que les spécialistes nomment depuis les années 1980 les « services de proximité », souvent développés sous forme associative ou coopérative (SCOP, SCIC, etc.). Quatre grands secteurs sont concernés : les services de la vie quotidienne et de la santé (aide aux personnes âgées, etc.), les services d'amélioration du cadre de vie (entretiens d'immeubles, etc.), les services culturels et de loisirs, les services d'environnement (entretiens d'espaces verts, recyclage, etc.). Les exemples les plus répandus en France sont ceux des Régies de quartier ou des crèches parentales qui se développent dans la plupart des villes depuis le début des années 1980 et hybrident leurs ressources : financements publics, marché, bénévolat. Des structures d'accompagnement au développement de tels services existent (par exemple les Pôles d'économie solidaire). Ils rassemblent des bénévoles et des professionnels qui tentent d'appuyer leurs promoteurs. Tous travaillent parfois avec les organismes de finance solidaire (avec le même genre de cahiers des

charges), voire avec les réseaux de commerce bio ou équitable.

Comme pour toutes les autres familles « solidaires », celle des services de proximité connaît bien des déclinaisons au cœur de l'économie populaire en Amérique latine ou de l'économie sociale en Amérique du Nord. Depuis les années 1980, les Community Development Corporations (CDC) se multiplient aux États-Unis. Il s'agit de structures axées sur la revitalisation des quartiers et des espaces ruraux par la mobilisation des habitants, désaffiliés ou non. D'autre part, de nouvelles coopératives se multiplient, incluant les coopératives de travail où les travailleurs détiennent la majorité du capital, avec une répartition relativement égale des parts entre eux. Elles représentent 1 200 entités de petite taille employant quelque 15 000 personnes. Au Royaume-Uni, les approches communautaires s'expriment à travers le développement de la Community Transport Association (CTA), reconnue au niveau national comme organe représentatif des groupes qui se sont unis pour pallier le déficit de transport : des Community Entreprises, nombreuses en Écosse, des Community Foundations et des Community Development Trusts (CDT). Toutes ces initiatives prennent place dans des territoires ruraux et urbains où l'activité marchande conventionnelle décline, laissant à sa place un trou noir économique. Depuis les années 1990, cette dynamique vient de la population elle-même pour contrecarrer la marginalisation de territoires défavorisés.

Dans la protection de l'environnement, les Groundwork Trusts mènent à bien plus de 3 000 projets ayant comme point commun la participation des habitants à leur conception et leur mise en œuvre, en partenariat avec des associations écologiques, des collectivités locales et des entreprises. Dans la garde d'enfants à nouveau, les *playgrounds* sont des lieux d'accueil à temps partiel pour les jeunes enfants : dirigés par des parents réagissant contre la pénurie de l'offre, ils sont 18 000 au tournant des années 2000 et procurent 19 % des places disponibles pour les enfants de moins de 5 ans, là où leurs équivalents suédois en procurent 15 %. En Allemagne, en ce même début

de *xxi*^e siècle, c'est quelque 70 000 structures d'auto-assistance similaires qui sont recensées, fournissant du travail à quelque 2,65 millions de personnes dans les domaines de la santé ou de l'action sociale [LAVILLE, 2011 : 130-131]. En France, l'ACEPP (Association des collectifs enfants-parents-professionnels) qui fédère les crèches parentales, travaille principalement à implanter son dispositif dans les quartiers populaires, là où une structure autogérée par les parents peut à la fois retisser du lien social et autoriser des économies substantielles.

Dans le secteur de la santé, on peut évoquer les 90 maisons médicales belges, ces associations qui délivrent une médecine de proximité gratuite dans les quartiers urbains les plus précaires. Le Brésil, où comme l'indique le repère 2, l'économie solidaire tous secteurs confondus ne cesse de s'accroître, compte pour sa part plus de 100 coopératives de services médicaux similaires, regroupant près de 15 000 médecins associés. Ces services comptent dans l'économie dite « formelle », contrairement à la plus grande partie des services de proximité brésiliens qui sont encore aujourd'hui considérés comme des activités économiques informelles au même titre que la criminalité ou les activités sous-rémunérées liées aux stratégies d'externalisation des grandes firmes capitalistes. Pourtant, une partie difficilement quantifiable de ce même secteur « informel » ne fait que reposer sur de l'aide mutuelle¹⁰. Bien des services de proximité, au Brésil comme dans les autres pays d'Amérique latine, sont des organisations de chômeurs, des cuisines collectives, des jardins potagers, des pré-coopératives d'auto-construction, des organisations consacrées aux problèmes de logements, etc. La propriété commune des moyens de production y est la règle. On estime qu'à la fin du *xx*^e siècle, cette économie populaire représente 25 % des emplois dans

une ville comme Santiago du Chili. « Dans ce pays comme dans d'autres, l'un des exemples les plus illustratifs est celui du recyclage des déchets. Ce sont près de 300 000 personnes, soit 1 % de la population, qui vivent de la récupération, dont 50 000 à Bogota » [LAVILLE, 2011 : 120]. L'association des recycleurs de Bogota s'est ainsi créée pour réagir à l'ostracisme que subissent ces recycleurs, victimes à la fois des intermédiaires formels et informels auxquels ils revendent, souvent au prix d'un mépris social très stigmatisant.

Les caractéristiques de l'alternative solidaire : organisation, autonomisation, politisation

Des SEL japonais, aux coopératives de services de proximité brésiliennes en passant par les *community enterprises* britanniques ou américaines, les économistes spécialistes du secteur s'accordent à dire que les caractéristiques des initiatives sont similaires [DEFOURNY *et alii*, 2009] :

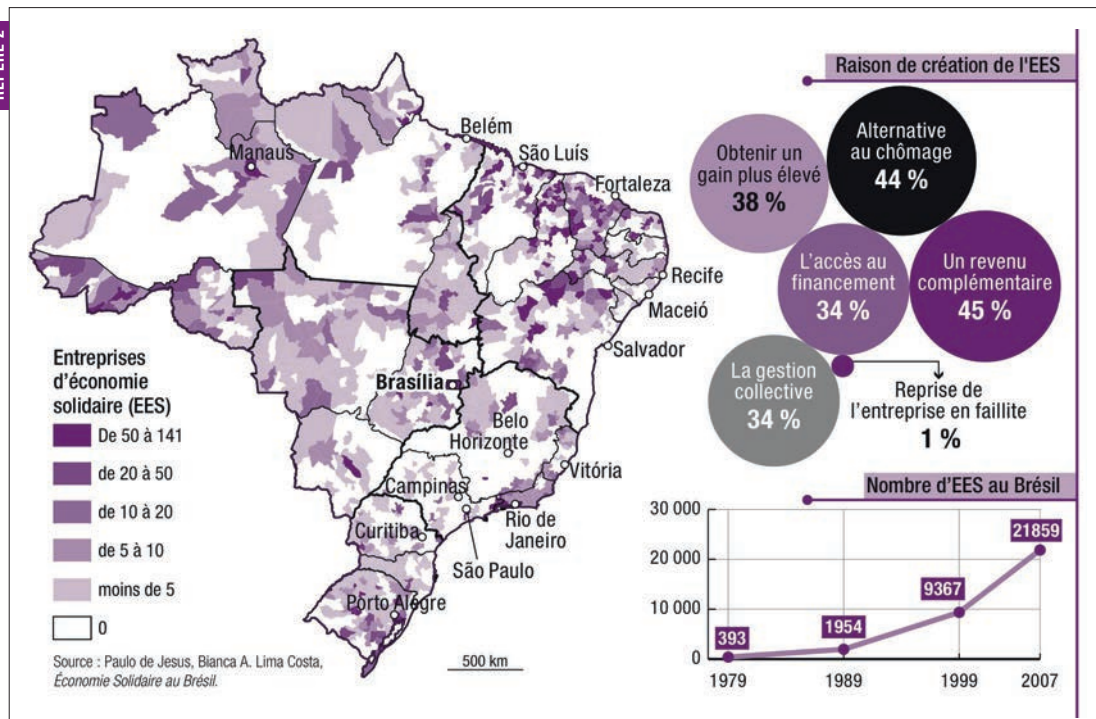
- finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que le profit ;
- autonomie de gestion (ou autogestion) ;
- processus de décision démocratique (1 homme = 1 voix) ;
- propriété collective (coopérative ou associative) des capitaux et des moyens de production ;
- primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus (répartition équitable de la plus-value entre le travail et l'investissement dans l'activité d'une part et entre les travailleurs eux-mêmes d'autre part) ;
- l'activité marchande (pour les services de proximité, le commerce équitable ou la finance solidaire) se précise par l'ajout d'un dernier critère : plus de 50 % des ressources courantes proviennent de la vente de biens et services.

Ce qui fait la singularité de l'économie solidaire est donc certes son public : précaires, intérimaires, stagiaires lassés, chômeurs (désaffiliés) d'une part, et classes moyennes bénévoles, qui se savent potentiellement désaffiliés d'autre part. Mais c'est encore tout autant son mode de fonctionnement. Si naturellement l'ensemble de ces critères sont peu

10. À n'en pas douter, plusieurs acteurs de l'économie informelle participent certainement tant à des services de proximité qu'à d'autres activités illégales. Il convient ici d'éviter tout angélisme. Il n'est ainsi pas du tout absurde d'imaginer qu'une même personne s'adonne, pour survivre, au trafic de drogue soit susceptible de s'investir également dans des activités de solidarité communautaires, comme par exemple un restaurant coopératif.

L'économie solidaire au Brésil

REPÈRE 2



En moins de trente ans, les initiatives solidaires se sont développées à une vitesse surprenante au Brésil. Si l'on en croit leur courbe de progression, leur nombre va encore croître fortement dans les années à venir. Les principales raisons avancées par les acteurs qui s'engagent dans cette voie économique alternative sont autant pratiques (revenus, alternative au chômage) qu'idéologiques (gestion collective).

ou prou respectés en fonction des situations, il ne fait pas de doute qu'ils permettent de singulariser très clairement l'économie solidaire et qu'ils attestent de ses vellétés alternatives potentielles. La simple évocation des critères « 1 » et « 4 » (rejet de la seule finalité de profit et de la propriété privée) suffit à se convaincre que nous sommes en présence d'une économie qui, idéalement, ne se rêve pas « à côté » du capitalisme mais à sa place. La notion de « marché » quant à elle n'est pas délégitimée dès lors qu'il s'organise collectivement depuis l'action coopérative et collective.

Outre son public et ses modalités d'organisation interne, le rejet du « secteur insertionnel » est une autre dimension de l'économie solidaire qui atteste de ses vellétés alternatives. Les promoteurs politiques de ce secteur voudraient la confiner au traitement de la question sociale

et au management des classes désaffiliées, en marge d'un secteur public et d'un secteur privé capitaliste qui, pour leur part, s'occuperaient de ce qui compte : le politique et l'économique. Les acteurs de l'économie solidaire réalisent pour certains depuis quelques années qu'il est absurde de vouloir « réinsérer » des « exclus » dans un marché « primaire » de l'emploi qui n'existe comme tel que parce qu'il a l'opportunité précisément de disposer, sur un vaste marché secondaire, d'une sous-classe de travailleurs désaffiliés flexibles et peu chers (puisque souvent subventionnés par l'État sur « contrats d'insertion » [CASTEL, 2007 : 20]) susceptibles de servir de main-d'œuvre d'appoint en temps opportun. Tous s'accordent à tordre le coup au couple exclusion/insertion qui fait précisément porter aux individus la responsabilité de leur marginalité, de leur

soi-disant différence, parce qu'ils ne seraient pas assez « entrepreneurs d'eux-mêmes », pas assez « leaders de leur propre vie », pas assez « connectés aux opportunités » pour trouver un emploi à plein temps en CDI. Une fois ces pré-supposés assimilés par la notion d'exclusion, il devient facile d'avancer, comme l'ont longtemps fait des auteurs comme Pierre Rosanvallon, qu'il n'existe pas de « classe sociale de précaires » et de prétendre pouvoir régler la question sociale en imposant, sous couvert d'économie solidaire, des dispositifs « d'insertion » singularisés et particularisés. Puisqu'il n'y a pas de « classe » mais que des « individus », les réponses devraient être « individualisées » [ROSANVALLON, 1995]. Et c'est là que le bât blesse, au moins à deux égards.

D'abord, il n'est pas illégitime de se demander : « insertion dans quoi ? » Les classes moyennes savent que ce sont bien davantage elles qui risquent d'être intégrées à la précarité plutôt que l'inverse. Elles se délitent progressivement, comme nous l'avons indiqué plus haut. Les digues qui les séparaient du précaire et de la désaffiliation s'estompent peu à peu : allongement du temps de travail (dont le raccourcissement avait eu pour effet précisément d'augmenter l'espérance de vie), abaissement des salaires ou du seuil de salaire minimum, multi-emploi contraint, raréfaction des CDI au profit d'une gamme de plus en plus sophistiquée de CDD, remise en cause du droit du travail¹¹ (qui freine la productivité), etc. [CASTEL, 2007 : 421].

Ensuite, vouloir rendre les désaffiliés plus connectés, plus mobiles, plus flexibles, plus adaptés au marché de l'emploi et à l'économie mondialisée par des dispositifs individualisés, c'est en quelque sorte s'astreindre au travail de Sisyphe et reconduire sans cesse aux portes de la société salariale traditionnelle l'exclu qui s'en trouvera éternellement rejeté. En définitive, l'utopie de l'insertion consiste à croire qu'il est possible d'extraire des trous noirs de

l'économie informationnelle mondialisée les désaffiliés qui les peuplent et qui alimentent le marché secondaire du travail dont l'économie a foncièrement besoin à titre de variable d'ajustement.

Se vivant comme une alternative, l'économie solidaire refuse la logique de l'insertion sur le marché du travail conventionnel et voudrait créer son propre marché du travail. Pour le dire avec les mots de Castel évoqués plus haut, elle assumerait l'enrichissement d'un second marché du travail [2007], sans chercher à en faire une passerelle vers le marché primaire, celui de classes moyennes à la dérive.

Un dernier élément (après son public, son mode organisationnel propre et son autonomisation à l'égard du marché du travail classique) place l'économie solidaire à l'écart de l'économie capitaliste. Il s'agit de sa dimension foncièrement politique. Bien souvent, on envisage ces associations multiformes comme une repolitisation de l'économie, au sens noble et polanyien du terme évoqué plus haut (le « réencastrement » de l'économie dans le social). Ces initiatives « solidaires » ne se réfèrent jamais au monde « politique » (institutionnalisé) alors même qu'elles traduisent « une citoyenneté modeste, ordinaire ». Il se jouerait là bien autre chose qu'une simple et fragile stratégie de survie, de débrouille : la gestion de l'espace public où l'on se trouve en lien avec autrui [CHANIAL, 1998]. Ce qui peut-être devient possible, dit-on, « c'est un engagement public de couches dominées qui soient au moins partiellement autonomisées des structures de représentations dominantes » (partis ou syndicats), « l'affranchissement des appartenances et des canaux obligés d'expression, la potentielle inscription du politique au sein même des actions sur le terrain, l'éventualité d'un exercice renouvelé de la démocratie » [ION, 1999].

En définitive, utopie alternative au capitalisme et vectrice de démocratie pratique, c'est d'un véritable projet d'économie politique dont serait porteuse l'économie solidaire. À la tête de ce projet, se trouve probablement la déclinaison latine du mouvement. Au-delà des services de proximités et autres SEL qui,

11. Si l'on pense par exemple en France aux contrats nouvelle embauche ou aux contrats première embauche, clairement dérogatoires au droit du travail et qui donnaient aux employeurs la possibilité de licencier quand et comme ils voulaient sans indemnités.

comme nous l'avons vu, se développent sous des formes différentes tant au Nord qu'au Sud, il faut souligner qu'une dimension politique supplémentaire vient caractériser principalement l'économie solidaire en Amérique du Sud. Des pays comme l'Argentine ou le Brésil voient chaque année des entreprises diverses et variées être reprises en coopératives par leurs travailleurs qui tentent la gestion démocratique (tous en Assemblée générale : un homme, une voix). Tout n'y est pas rose et le fameux « on produit, on vend, on se paie » est souvent très périlleux à réaliser. Mais les succès sont de plus en plus nombreux, là où des patrons classiques, pourtant managers hautement compétents, ont déclaré forfait. Citons pêle-mêle l'usine métallurgique Impa, l'hôtel le Bauen, l'imprimerie Chilavert, la fabrique de carrelage Fasinpat, la coopérative Catense et ses 12 000 travailleurs dans le nord-est brésilien, et de nombreuses autres plus récentes encore.

Au regard de ces expériences, on peut se demander pourquoi la réflexion autogestionnaire peine en France à se déployer à l'heure où syndicats et partis réunis, pour toute alternative aux délocalisations et aux fermetures de sites industriels, n'ont pour seul imaginaire que celui de la quête de « repreneurs crédibles » et de « nouveaux investisseurs » étrangers. Lesquels naturellement, feint-on de penser, ne délocaliseront pas eux aussi à la première occasion venue. Car tout se passe en effet comme si les piliers traditionnels de la concertation politique de nos sociales-démocraties occidentales étaient à ce point imprégnés de l'imaginaire de la société salariale (dans sa configuration contemporaine la plus pervertie)¹² qu'ils ne parviennent pas à

envisager qu'une économie différente puisse se rêver au-delà du triptyque traditionnel : actionnaires investisseurs, patrons (PDG et managers), employés salariés. Ce constat a pour paradoxe – et non des moindres – de pointer le fait que la structure sociale même du capitalisme semble aussi nécessaire à ceux qui entendent le combattre qu'à ceux à qui elle profite largement.

Mais est-ce à dire que l'économie solidaire aurait tout compris là où les syndicats par exemple seraient complètement dépassés ? Loin s'en faut car ces derniers ont acquis de longue date une expérience politique et une lucidité à l'égard du pouvoir, alors que les premiers persistent actuellement à camper une sorte d'irénisme moral quelque peu naïf sur lequel il convient de se pencher à présent.

En effet, si l'ensemble de ces initiatives associatives ou coopératives atteste effectivement d'un élan citoyen indéniable, renouvelant par là même un courant d'action né du socialisme associationniste ou libertaire au XIX^e siècle habitué à troubler l'ordre de domination économique et politique établi, il reste que cet élan pose une question irrésolue à leur propre galaxie militante.

Il s'agit de la question de leur organisation politique. Il est probablement un peu idéaliste de se contenter de magnifier cette force démocratique de l'économie solidaire et cette « essence politique » dont elle serait porteuse. Comme l'écrit Alain Caillé, ces associations sont « politiques », certes. Mais où se trouve la forme organisationnelle à grande échelle qui leur permettrait de faire entendre leur voix aux institutions européennes et nationales en charge des politiques économiques et sociales ? Tôt au tard, il faudra bien poser la question du pouvoir, c'est-à-dire poser la question « d'une méta-association entre les associations existantes. Il faudra bien qu'émergent, en somme, des associations spécialisées dans les problèmes d'ordre général dans la question du liant et de la transversalité » [CAILLÉ, 2003]. Car à force de faire comme si la citoyenneté *pratiquée* suffisait, on ne voit guère naître une parole commune susceptible de fournir un schéma collectif, comme le syndicalisme à l'époque, dans lequel

12. Cet imaginaire, nos classes politiques et syndicales en héritent directement du XX^e siècle : elles ne parviennent pas à penser le travail « hors » du rapport de domination employeur-employés inhérent aux formes d'embauches traditionnelles dans le secteur privé (ouvrier, cadre, manœuvre, etc.) ou public (fonctionnaire). Les choses seraient moins graves si le salariat auquel cet imaginaire renvoie ne traduisait pas aujourd'hui, en plus d'un rapport de domination, un « en-deçà » du salariat traditionnel, une sorte de nouveau registre d'existence du salariat. Un précaariat prêt à vendre sa force de travail, coûte que coûte, au prix imposé par l'employeur sans discussion aucune [CASTEL, 2007 : 422 et 426]. Or, initiatives et propriétés collectives, autogestion et démocratie rendent l'économie solidaire difficilement lisible pour tout ceux qui se représentent l'activité économique depuis les schèmes de cet imaginaire.

les espoirs divers pourraient s'investir. Faute d'incarnation dans un lieu (que tous pourraient investir démocratiquement et à tour de rôle), le pouvoir est pour ainsi dire dilapidé entre diverses chapelles qui s'opposent parfois les unes aux autres. Pour preuve : la multiplicité des réseaux internationaux¹³ dont le nombre n'a pour égal que la faiblesse et l'impuissance au-delà de leur strict impact sur le développement local.

L'idée même de structuration fait peur. Elle évoque la déprise, la verticalité, la confiscation de la parole et l'allégeance obligée à une ligne idéologique fixe. C'est d'ailleurs au carrefour de ces divers éléments que l'on comprend le désintérêt de la plupart des militants de l'économie solidaire pour l'engagement auprès des structures politiques classiques : il est très contraignant. Il faut souvent confier sa voix à un représentant, alors même que, depuis les années 1980, un nombre croissant de militants éprouve une réelle méfiance par rapport aux délégations politiques et aux discours de leurs chefs de file rarement suivis de réelles transformations sociales.

Dans les nouvelles formes d'engagement, telles que l'économie alternative et solidaire, l'autonomie est beaucoup plus grande. On peut s'engager et se désengager aisément

d'une association : lorsqu'on estime que le message (ou les produits) ne correspond plus à ses attentes, il est facile de s'en retirer pour s'engager ailleurs.

Jacques Ion l'a bien montré, ces formes de militantisme conviennent mieux à une société plus individualisée : un engagement plus *light*, moins chronophage, une contestation plus personnalisée, moins générale [ION et alii, 2005]. On s'engage à la carte, sans se sentir « obligé » par une organisation spécifique et l'imaginaire qu'elle charrie comme on l'était lorsque l'on s'engageait dans des structures aux idéologies plus marxisantes. Au bout du compte, cette forme d'engagement est le négatif photographique de l'engagement dans le capitalisme contemporain pour ses cadres : elle est flexible. C'est ce qui en fait la force... et la fragilité à la fois.

Certes, en s'engageant par exemple dans une AMAP ou dans un CSA, les membres font de la politique au sens pratique du terme. Ils ne se contentent pas de dénoncer verbalement l'agriculture productiviste et un réseau d'enseignes de grandes surfaces capitalistes (Carrefour, etc.). Ils réinventent également pratiquement une économie locale coopérative et mutualiste dont le succès croissant risque peut-être un jour d'inquiéter fortement lesdits producteurs industriels et lesdites enseignes qui avaient jusque-là pour habitude de dicter ce que pouvait être la réalité de la consommation. À savoir : une massification des produits et des clients dans des espaces gigantesques et dépersonnalisés, loin des producteurs et de toute réflexion sur nos modes de consommation ostentatoires. En lieu et place d'une critique politique verbale, sans corps, c'est à une critique pratique d'émancipation directe, parfois même irréfléchie en tant que telle, que s'adonnent les coopérateurs de ces groupes d'achat.

Mais au-delà de la politique en acte, quels sont les modes d'expression, les relais politiques ? Les grands progrès sociaux ne sont jamais advenus par de la bonne volonté morale (celle, par exemple, d'un consommateur de café labellisé Max Havelaar) mais par le recouplement d'intérêts biens compris de groupes

13. La liste suggérée ci-dessous n'est en rien exhaustive mais indique la diversité des unions, réseaux et autres fédérations d'économie sociale et solidaire. Rien que pour l'Europe, on compte déjà un nombre important de structures n'ayant pas spécialement de liens entre elles : ESENSEE (Eco Social Economy Network South and East Europe), REVES (Réseau européen des villes et régions de l'économie sociale), EESC (European Economic and Social Committee), FEBEA (Fédération européenne de finances et banques éthiques et alternatives), Social Planet, RIPESS Europe (Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire, Europe), IRIS (Inter-réseau européen des initiatives éthiques et solidaires), Coopératives Europe, CECOP (Confédération européenne des coopératives de production et de travail associé, des coopératives sociales et des entreprises sociales et participatives), etc. Cette diversité n'est pas moins indicative à l'échelle mondiale : le RIPESS (Réseau intercontinental pour la promotion de l'économie sociale et solidaire), le FIESS (Forum international de l'économie sociale), l'AIIES (Association international des investisseurs en économie sociale), l'Alliance pour un monde responsable et solidaire, ICA (International Cooperative Alliance), WFTO (World Fair Trade organization), IFAT (International Fair Trade Association), INAISE (Association internationale des investisseurs dans l'économie sociale), Point Pal (réseau international de services de proximité), RIFES (Réseau international femmes et économie solidaire), la FIEF (Fédération internationale d'économie familiale), la Fédération internationale des assurances coopératives et mutualistes, etc.

sociaux dans une lutte politique déclarée. Or, aujourd'hui, force est de constater que s'il existe un tel fossé entre représentants politiques et société civile, c'est aussi parce que les manifestations critiques de celle-ci, comme l'économie solidaire, peinent à transiter de la diversité sociale et du *pathos* moral qui les caractérisent pour partie (« je m'investis avec et pour les démunis, via une *community development corporation*, le commerce équitable, etc. ») à la formalisation d'une lutte et d'un *logos* politique commun.

Oser affronter la question de l'organisation du pouvoir, tout en conservant son essence populaire, voilà peut-être le pari à venir de l'économie solidaire pour devenir réelle force de proposition politique. Une proposition qui n'omet pas la démocratie, comme bien souvent la gauche radicale a pu le faire en visant une révolution prolétarienne qui ne s'encombre pas de la voix du prolétaire.

Quelle politique solidaire face à l'idéologie gestionnaire de la précarité ?

Aujourd'hui, l'économie solidaire, tous pays confondus, est confrontée à ce problème crucial : faute de se doter d'une identité et d'un agenda politique, nécessaires vecteurs de l'alternative économique, elle ne peut que subir l'identité que lui octroient certains partis, dans le meilleur des cas à la marge de leurs programmes ou politiques publiques. Cette identité « imposée » est celle de la réinsertion par le truchement de la « resocialisation », à quelques rares exceptions autogestionnaires près, comme celles envisagées en Amérique latine. Tel serait en effet son sacerdoce et la seule raison que les partis de gauches, verts ou socialistes, donnent à sa faible existence et à leur éventuel soutien (les partis conservateurs l'ignorant le plus souvent purement et simplement).

Au Nord comme au Sud, l'économie solidaire flirte sans cesse avec l'instrumentalisation que peuvent en faire les pouvoirs publics. D'ailleurs, lorsqu'elle a l'occasion de « salarier » grâce à de potentielles subventions publiques, il n'est pas rare de la voir recourir aux statuts qu'elle décrit par ailleurs : emplois

aidés, CDD et temps partiels en tête. Partout, il lui est demandé de « manager » la question sociale afin de reformater les « exclus » selon les critères de la société salariale qui se travestit aujourd'hui d'une nouvelle idéologie gestionnaire, qui pèse tant sur les individus que sur les institutions, très bien décrite par Vincent de Gaulejac. Cette idéologie repose sur un ensemble de principes abstraits survalorisés mais qui ont des effets puissants sur la réalité de l'organisation du travail : connectivité, flexibilité, mobilité, adaptabilité, efficacité, performance, rationalisation [DE GAULEJAC, 2005]. Le tout évalué en permanence par d'onéreux dispositifs de consultance.

Selon nous, cette idéologie gestionnaire semble n'être rien de moins que l'outil cosmétique utilisé pour tenter de maquiller les métamorphoses de la société salariale.

Comme l'indique Vincent de Gaulejac, l'économie solidaire, dont les principales réalisations de par le monde sont bien souvent nées de la débrouille des plus désaffiliés eux-mêmes, procède bel et bien d'un processus d'émancipation direct, notamment stimulé par les caractéristiques organisationnelles évoquées (autogestion, démocratie, etc.) [DE GAULEJAC, 2005]. Ce processus est susceptible de venir gripper l'idéologie managériale et les contours de la société salariale qu'elle entend également redessiner en assurant l'affinement des outils qui lui permettent d'articuler au plus juste le marché secondaire et le marché primaire du travail : insertion, requalification, professionnalisation, compétitivité.

Cependant, on peut se demander si, à force de s'investir le nez dans le guidon, en faveur et/ou à l'initiative de ceux (souvent les mêmes : femmes, étrangers, chômeurs...) qui subissent la violence d'une économie mondialisée et financiarisée de plein fouet, certaines de ces initiatives ne risquent pas de renforcer leur identité de roue de secours marginale de LA véritable économie, l'authentique, la grande – celle du marché – au lieu précisément de rester le bâton qui vient en briser les rayons. Au point d'ailleurs de ne même plus voir que les statuts salariaux atypiques propres au précaire désaffilié

peuplent souvent ses propres rangs associatifs, faute de recul politique.

Tout se passe parfois en effet comme si l'on acceptait de laisser aux mains des institutions le réel pouvoir politique de définir l'économie solidaire pour se contenter de la *politique du proche* évoquée (modeste et ordinaire), plus efficace. La puissance du mouvement ouvrier, qui, depuis le XIX^e siècle, a permis d'obtenir tant sur le terrain social, était précisément d'avoir été alimentée par des individus qui n'avaient pas d'autres choix que de s'unir pour faire porter une voix collective, au-delà de l'engagement dans le proche. Aujourd'hui, se reconnaître des raisons communes de lutter n'est plus si simple dans une société salariale éclatée entre des fonctionnaires toujours moins nombreux, des salariés du privé encore

relativement protégés mais toujours plus menacés dans les pays européens et un nombre croissant de précaires à temps partiel ou à durée déterminée déjà ultra-flexibilisés. Et ce déficit d'unité découlant de l'invisibilisation des motifs communs de lutte se traduit jusque dans l'engagement associatif ou coopératif de l'économie solidaire. Jusqu'à présent, qu'il s'agisse des épargnants de la finance solidaire, de consommateurs de café équitable ou encore des coopératives de travail montées par les démunis, la débrouille, l'altruisme ou le plaisir du lien social prévalent parmi les motifs de l'engagement... Or, jusqu'à présent, le monde n'a jamais pu être réellement transformé que là où des intérêts biens perçus, et collectivisés, parvenaient à faire violemment effraction dans les rapports de force institués. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAYON D., 2002, *Le commerce véridique et social*, Paris, Atelier de création libertaire.
- BLANC L., 2000, *Les monnaies parallèles. Unité et diversité du fait monétaire*, Paris, L'Harmattan.
- CAILLÉ A., 2003, « Sur le concept d'économie en général et d'économie solidaire en particulier », *L'alter-économie, quelle autre mondialisation ?*, *Revue du MAUSS*, n° 21, p. 215-236.
- CASTEL R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, p. 658-659.
- CASTEL R., 2007, « Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du précaire », in: PAUGAM S., *Repenser la solidarité*, Paris, PUF, p. 418.
- CASTEL R. et HAROCHE CL., 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard, p. 112-113.
- CASTELLS E., 2000, *L'ère de l'information*, Paris, Fayard.
- CHANIAL P., 1998, « La délicate essence de la démocratie : solidarité, don et association », *Une seule solution, l'association ? Socio-économie du fait associatif*, *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 11, p. 28-43.
- CHARLEBOIS J.-M., 2011, « Le projet Otesha (Canada) : la consommation alternative par la communauté intentionnelle », in: PLEYERS G., *La consommation critique*, Paris, Desclée De Brouwer.
- CHAUVEL L., 2001, « Le retour des classes sociales ? », *Revue de l'OFCE*, n° 79.
- CHAUVEL L., 2004, « Le renouveau d'une société de classes », in: BOUFFARTIGUE P., *Le retour des classes sociales : inégalités, dominations, conflits*, Paris, La Dispute.
- CHAUVEL L., 2006, *Les classes moyennes à la dérive*, Paris, Le Seuil.
- DEFOURNY J., DEVELTERE P., FONTENEAU B. et NYSSENS M., 2009, *The Worldwide Making of the Social Economy. Innovations and Changes*, Leuven & The Hague, Acco: 15-40.
- DE GAULEJAC V., 2005, *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris, Le Seuil, p. 317-323.
- FERRERAS I., 2007, *Critique politique du travail*, Paris, Presses de Sciences Po.
- FLORES H.-C., 2006, *Food Not Lawns. How to turn your Yard into Garden and your Neighbourhood into a Community*, Vermont, Chelsea Green Publishing Company.
- FRÈRE B., 2009, *Le nouvel esprit solidaire*, Paris, Desclée de Brouwer.
- ION J., 1999, « Engagements associatifs et espace public », *Mouvements*, n° 3, p. 67-73.
- ION J. et alii, 2005, *Militer aujourd'hui*, Paris, Autrement.
- LATOUCHE S., 2003, « L'oxymore de l'économie solidaire », *L'alter-économie. Quelle autre mondialisation ?*, *Revue du MAUSS*, n° 21, p. 145-150.
- LAVILLE J.-L., 2011, *Politique de l'association*, Paris, Le Seuil.
- MAKINO M., 2011, "Emerging models of social and community finance in Japan: opportunities and challenges" (disponible sur : www.researchgate.net/publication/229050217_Emerging_Models_of_Social_and_Community_Finance_in_Japan_Opportunities_and_Challenges).
- ORTIZ H. et MUNOZ L., 1998, *Globalizacion de la solidarad. Unreto para todos*, Lima, SES-CEP.
- PLASSART F., 1997, *Le temps choisi, un nouvel art de vivre pour partager le travail autrement*, Paris, Charles Léopold Mayer.
- POLANYI K., 1985, *La grande transformation*, Paris, Gallimard.
- RIPOLL F., 2013, « Les AMAP et dispositifs apparentés : forces et faiblesses axiologiques et stratégiques d'un succès pratique », in: FRÈRE B. et JACQUEMAIN M., *Résister au quotidien ? Les formes contemporaines de l'action militante*, Paris, Presses de Sciences Po (à paraître).
- ROSANVALLON P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Le Seuil.
- ZIMMER M., 2011, « Les AMAP en France, entre consommation de produit fermiers locaux et nouvel ordre de vie », in: PLEYERS G., *La consommation critique*, Paris, Desclée De Brouwer, p. 47-67.

Ekta Parishad, mouvement des sans-terre en Inde : des revendications aux alternatives locales solidaires

Emeline DE BOUVER, université catholique de Louvain, Belgique

L'inégalité d'accès aux ressources naturelles et, en particulier, à la terre est un enjeu majeur qui fait l'objet, partout dans le monde, de mouvements sociaux¹. La croissance démographique et les modèles de développement et d'agriculture intensifs, transformant de nombreuses régions en véritables champs de bataille pour l'usage des ressources naturelles, détériorant ainsi la vie des paysans qui en dépendent [SHIVA, 2004]. En Inde, le mouvement Ekta Parishad a été créé depuis les années 1990 pour soutenir et défendre les sans-terre, dans un pays marqué par une importante pression foncière et dont 70 % de la population vit dans les zones rurales. La construction de barrages, de mines d'extraction de minerais et de ciment, la création de réserves naturelles et autres parcs animaliers, la production d'agrocarburants, accroissent sans cesse la pression sur la terre, la forêt et l'eau. Le bras de fer déséquilibré entre les entreprises, les grands propriétaires ou l'État et les populations indigènes (*Adivasis*) ou les petits paysans (en majorité *Dalits* ou « intouchables ») a, dans la plupart des cas, fait de ce dernier groupe le grand perdant de cette situation. « Le modèle de possession des terres est si inégalitaire que 40 % de la population rurale est constituée de travailleurs agricoles sans terre travaillant pour des salaires journaliers de misère sous la coupe des propriétaires fonciers locaux » [CHINNAPPAN, 2010].

Ekta Parishad signifie « Forum de l'unité ». Ce mouvement² rassemble des milliers de *Dalits* et *Adivasis*,

issus de dix États indiens et fédère plusieurs milliers d'organisations locales. « Mené par P.V. Rajagopal (un Gandhi bis [...]) » [SINGLETON, 2004], le mouvement réitère aujourd'hui le défi gandhien : réduire les inégalités par la voie de la non-violence. Le travail d'Ekta Parishad se donne à voir principalement dans des actions d'envergure dont la marche Jan Satyagraha en 2012 constitue l'illustration la plus récente. Cette action a rassemblé 50 000 sans-terre pour réaliser la plus grande marche non violente de l'histoire³ afin de porter au gouvernement la voix des exclus. En 2007, Janadesh, une marche similaire rassemblant 25 000 personnes pendant un mois avait permis d'obtenir des titres de propriété pour certains sans-terre mais avait surtout débouché sur des avancées pour les droits des plus pauvres : principalement, la promesse de mise sur pied d'une Commission nationale de réforme agraire et une reconnaissance et des amendements aux Actes d'acquisition des terres (*Land Acquisition Act*) et de droits des *Adivasis* (*Forest Rights Act*). Deux ans plus tard, les activistes d'Ekta Parishad ont commencé à préparer Jan Satyagraha 2012, une marche visant à maintenir la pression sur le gouvernement et l'amener à tenir ses promesses, celles-ci ne s'étant, de loin, pas toutes concrétisées.

L'expérience d'Ekta Parishad montre que les actions d'envergure constituent seulement la face visible de l'iceberg. C'est de la partie immergée dont il sera majoritairement question dans cet article : l'analyse du mouvement enjoint à penser que les grandes mobilisations ne constituent qu'une étape dans le processus de changement social.

1. Il existe de nombreux mouvements sociaux actifs autour de l'accès à la terre tant au Sud qu'au Nord. Le plus connu est le Mouvement des sans-terre du Brésil (MST). Quelques autres exemples : le mouvement international la Via Campesina (dont le siège est en Indonésie) présent dans toutes les régions du globe. En France, le mouvement associatif Terre de Liens ou, en Belgique, Terres en vue.

2. Les activistes d'Ekta Parishad parlent de *people's movement* ou de *people's organization* plutôt que de *social movement* pour mettre l'accent sur le fait que leur mouvement est aux mains de la population, des plus pauvres, des *concernés*.

3. Après seulement dix jours de marche, l'action a été interrompue suite à la signature d'un accord entre P.V. Rajagopal et le Premier ministre, celui-ci s'engageant à entamer les premières étapes de la réforme agraire dans les six mois.

Un mouvement aux multiples visages

Ce qui frappe le chercheur qui tente de comprendre Ekta Parishad, c'est la multiplicité des réalités que ce mouvement recouvre : groupes de *self-help*, marches ou *sit-in* rassemblant des milliers de personnes, ashrams, groupes de *lobbying* politique, occupation de terres, formations à l'apiculture, camps de jeunes... L'observateur peine à déterminer qui fait partie de ce mouvement et comment celui-ci fonctionne⁴. Cette multiplicité d'actions (souvent considérée comme une dispersion dans l'analyse *mainstream* des mouvements sociaux⁵) et les différentes déclinaisons de l'objectif du mouvement sont des réalisations en ligne avec la conception de l'activisme et du changement social portée par P.V. Rajagopal. Pour celui-ci, la transformation de la société vers plus d'égalité se construit d'une action sur plusieurs niveaux. « Être activiste, ce n'est pas être mendiant » répète-t-il inlassablement. Pour lui, la revendication des droits des plus pauvres ne trouve sa légitimité et sa pertinence que si se développe en parallèle un travail sur les responsabilités des populations elles-mêmes. L'action revendicatrice d'Ekta Parishad s'enracine dans un travail de transformation durable du quotidien des Dalits et Adivasis par la mise en place d'initiatives locales allant de la création d'emplois à la construction de routes en passant, entre autres, par le soutien à l'agriculture biologique. Ekta Parishad est ancré dans des milliers de villages où ses activistes mettent sur pied et soutiennent quantité d'initiatives qui s'inscrivent dans l'économie alternative et solidaire (voir l'article de B. Frère dans ce volume).

L'exemple de Lalita, permet de comprendre le travail de fond réalisé localement par ces centaines d'activistes. Lalita coordonne l'activité des femmes et enfants sur 10 villages dans le sud de l'Inde depuis une dizaine d'années. Elle a été engagée pour développer le travail d'Ekta Parishad dans la région où elle habitait avec son mari. Au début, ne connaissant quasiment personne, elle a créé une école de devoirs dans un premier village rassemblant des enfants de tout âge. Elle l'a ensuite répliquée dans les villages avoisinants. Grâce au temps

qu'elle consacrait aux enfants, elle a commencé à rencontrer leurs mères. Elle s'est intéressée à la vie de celles-ci et aux difficultés qu'elles rencontraient. Le manque de revenus était criant, elle a donc décidé de répondre au besoin d'emplois avant tout autre chose. Elle a mis en place avec l'aide d'autres activistes d'Ekta Parishad des formations en apiculture et en couture. Ces formations ont donné pour les familles concernées l'accès à des « petits business » fournissant un apport matériel non négligeable. Toutes ces démarches ont établi entre Lalita et de nombreuses personnes du village un lien de confiance très fort. Cette confiance lui permet d'avancer dans son projet pas à pas. Avec le temps, aux écoles de devoirs des enfants est venu s'ajouter un conseil des enfants où ceux-ci apprennent à exprimer les forces et faiblesses de leur village. Des élections ont eu lieu dans ces conseils pour sélectionner des leaders qui iront discuter des problèmes (et solutions) du village dans un conseil intervillages et puis dans un conseil interdistricts. L'objectif des ateliers de couture dépasse également l'objectif d'acquisition d'un travail. Ces ateliers sont des lieux où chaque jour les femmes apprennent à exprimer les difficultés qu'elles rencontrent au quotidien et à y trouver des solutions. Parmi elles, Lalita repère et forme des leaders : celles qui sont susceptibles de représenter leur village au sein de réunions publiques et celles qui pourraient travailler, comme elle, pour Ekta Parishad.

« Penser local » au sein de ce mouvement, c'est avant tout aller à l'écoute de la population pour comprendre ses besoins les plus urgents et trouver, avec la population, comment y répondre à partir des capacités et ressources locales. La multiplicité des initiatives est donc la conséquence d'une extrême adaptabilité aux contextes locaux. Penser local, c'est aussi pour les activistes pouvoir prendre du recul par rapport aux idéaux pour mettre toute leur attention sur le processus et respecter le temps nécessaire à l'apprentissage de la non-violence. Contrairement aux nombreux mouvements dont la priorité est de hâter le changement, la distance des activistes d'Ekta Parishad vis-à-vis des résultats de leur action leur permet d'envisager le rythme lent des transitions. Leur premier objectif est de composer avec la réalité à laquelle ils font face, au risque de paraître incohérent. Si l'observateur ne replace pas les faits diachroniquement, il pourra voir les couturières de Lalita comme des femmes pauvres travaillant pour un salaire de misère. Il ne percevra pas le processus vers une plus

4. Cette multiplicité se retrouve également dans les différents titres qui sont attribués aux membres du mouvement : travailleurs (ceux qui sont salariés d'Ekta Parishad), activistes (inclus toutes les autres dénominations), leaders locaux, leaders nationaux (les leaders sont responsables de la coordination de l'action du mouvement dans un village, une région, un État).

5. Pour un regard critique sur l'assimilation, la multiplicité et la dispersion, se référer à l'ouvrage de BENASAYAG M. et AUBENAS F., 2002, *Résister, c'est créer*, Paris, La Découverte.

grande résilience dans lequel elles sont insérées. Trouver un travail pour sortir les familles de l'extrême pauvreté, c'est pour Lalita une première étape nécessaire. Il lui faut commencer par répondre aux besoins individuels vitaux et gagner la confiance des personnes qu'elle accompagne, pour ensuite pouvoir les orienter petit à petit vers les enjeux collectifs. Cette façon de procéder est caractéristique du fonctionnement d'Ekta Parishad qui se base sur deux postulats : apprendre la non-violence est un processus de longue haleine et se mettre au service du collectif demande de l'énergie disponible une fois que les besoins individuels sont écoutés. Les activistes vivent auprès des populations (dans leur région d'origine ou ailleurs selon l'historique de leur engagement et les besoins du mouvement), se mettent à leur service et leur montrent comment mener une existence non violente. Avant d'être respectés et imités, ils doivent établir, entre la population locale et eux, une relation de confiance durable. Cette exigence prend du temps.

Les inégalités comme violence structurelle

S'enracinant dans un activisme local, Ekta Parishad n'en reste cependant pas à ce seul niveau. Le mouvement est porteur d'une vision et d'une stratégie globale. Ses revendications se centrent sur l'accès à trois ressources principales : l'eau, la terre et la forêt (*jal, jangle, zameen*). Pour le foncier en particulier, Ekta Parishad réclame un « changement structurel qui consiste en une redistribution complète des terres pour permettre aux marginalisés et aux opprimés de sortir de la pauvreté⁶ ». La pauvreté, multidimensionnelle (repère), touche une large proportion de la population indienne (l'enquête ayant débouché sur les cartes a évalué à 55 % la part des Indiens vivant sous le seuil de pauvreté). P.V. Rajagopal se mobilise contre un modèle de développement créateur de violence à travers les inégalités et la perpétuation de ces inégalités.

Ne pouvant être partout en même temps, il est accompagné sur le terrain par de nombreux leaders locaux et leurs équipes. Il est entouré de personnes qui s'engagent pour la non-violence mais qui viennent aussi chercher la satisfaction de besoins ou d'envies assez divers

(reconnaissance, pouvoir, revenu, réseau, famille...). La compréhension de la non-violence et la cohérence des initiatives locales est par conséquent à géométrie variable et dépend des compétences et de l'exemple montré par les leaders locaux. Pour répondre à cette disparité, des centaines de camps de jeunes ont été organisés par Ekta Parishad ces dernières années pour former à l'action sociale non violente et soutenir l'autonomisation des sans-terre⁷.

En Inde, la situation à laquelle Ekta Parishad fait face est moins l'absence de lois favorables aux plus pauvres que leur application très partielle. Le mouvement déplore que de nombreux acquis sur le plan juridique n'aient pas été transformés en changements concrets, notamment en raison de la corruption et d'un résidu de féodalisme récurrents au sein des différents niveaux de pouvoirs. L'idée que les activistes se font de leur mission correspond à la définition de la démocratie du philosophe Alain : un « contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants » [ALAIN, 1985]. Ils tirent aujourd'hui la sonnette d'alarme voyant petit à petit dans les discours politiques le « droit à la terre pour tous » évoluer vers un « droit à la nourriture pour tous ». Ce changement subtil de vocabulaire traduit, pour le mouvement, une option à combattre : celui d'une dévalorisation de l'agriculture au profit de l'industrialisation. Disposer d'une terre, c'est disposer pour une famille de moyens de se nourrir mais aussi de se loger, de s'ancrer dans une collectivité, d'être autonomes... Le seul accès à la nourriture risque, lui, de figer la relation de dépendance des plus pauvres vis-à-vis de ceux qui possèdent la terre et ne mener nullement à une diminution des inégalités à long terme.

7. Ces formations visent à développer les capacités des populations locales et leur permettre de mieux comprendre et défendre leurs droits. Un manuel pour formateurs a d'ailleurs été publié : CARR-HARRIS J., 2010, *A Pedagogy of Non-Violent Social Action, Based on the Work of Ekta Parishad*, New Delhi, Ekta Parishad.

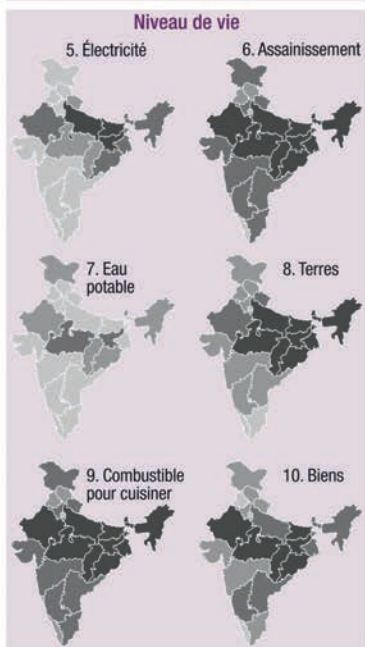
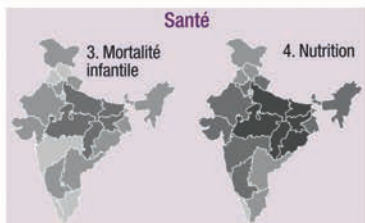
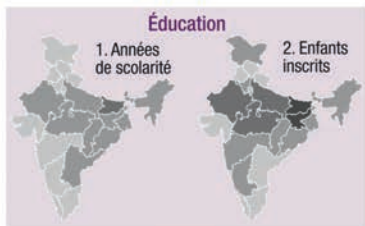
6. Traduction par l'auteur : "The structural change that Ekta Parishad is calling for is a complete land redistribution to enable the marginalized and downtrodden, to get out of poverty" (disponible sur : www.ektaparishad.com).

Mesurer la pauvreté en Inde reste un défi politique. Si on regarde le revenu par habitant et par jour, seuls 25 % de la population seraient dans une situation d'extrême pauvreté (moins de 2 dollars par jour). Si on accepte une définition plus large de la pauvreté, prenant en compte l'accès aux services essentiels, on arrive au chiffre bien plus élevé de 55 %. Quelle que soit la méthode, ce sont les populations rurales qui supportent les plus grandes privations matérielles. ►

La pauvreté persistante des zones rurales indiennes

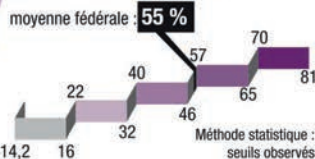
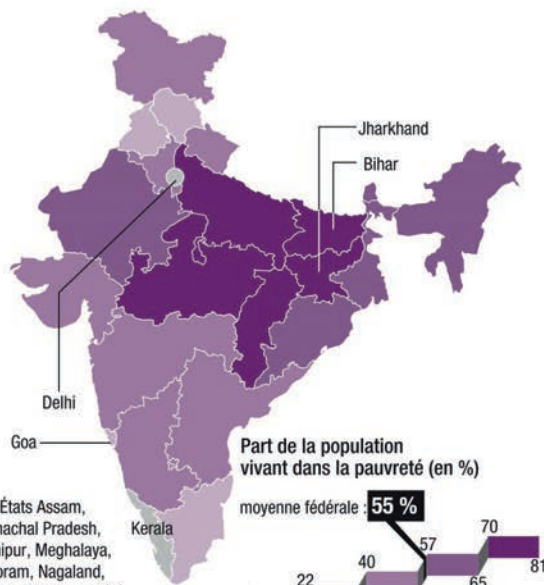
REPÈRE

Part de la population (en %) qui subit des privations en matière de...

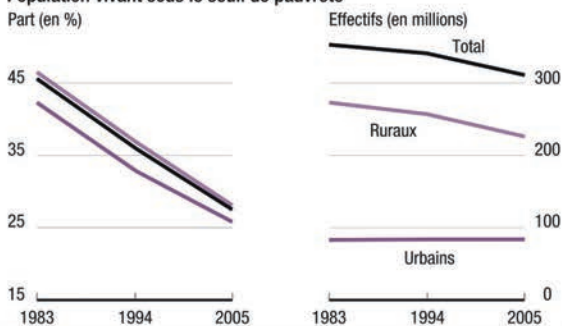


Méthode statistique : moyennes emboîtées

0 15 30 45 80



Population vivant sous le seuil de pauvreté



Détail des privations :

1. aucun membre du ménage n'a achevé cinq ans de scolarité,
2. au moins un enfant d'âge scolaire (moins de 14 ans) ne fréquente pas l'école,
3. un ou plusieurs enfants sont décédés,
4. au moins une personne du ménage souffre de malnutrition,
5. pas d'électricité,
6. pas d'accès à des installations d'assainissement adéquates,
7. pas d'accès à une eau claire et potable,
8. sol en terre battue dans l'habitation,
9. utilisation de combustibles de cuisson sales (déjections animales, bois ou charbon de bois),
10. le ménage ne possède ni voiture, ni camionnette, ni véhicule motorisé similaire, mais possède tout au plus l'un des biens suivants : bicyclette, motocyclette, radio, réfrigérateur, téléphone ou téléviseur.

D'après Ceri et Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011. Conception : Benoît Martin. Source : Sabina Alkire and Maria Emma Santos, *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*, 2010, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford, www.ophi.org.uk ; Banque mondiale, *Perspectives on Poverty in India*, 2011, p. 5, sur la base des enquêtes du National Sample Survey (NSS).

Conclusion

Amener un partage plus équitable des ressources naturelles ne peut se faire pour Ekta Parishad qu'en travaillant conjointement sur plusieurs niveaux. Le mouvement a développé en parallèle un activisme local ancré dans des réalités contrastées visant une plus grande résilience locale et un activisme plus classique portant les revendications de l'accès aux

ressources auprès des différents niveaux de pouvoirs. Ekta Parishad dans son ensemble constitue un formidable espace d'expérimentation utilisant la moindre occasion pour soutenir la transformation de chacun en leader de sa vie et en leader non violent au service de la collectivité. Nulle trace cependant d'un collectif de saints : à l'heure d'aujourd'hui, les activistes sont en chemin. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ALAIN, 1985, *Propos sur les pouvoirs. Éléments d'éthique politique*, propos choisis et classés par Francis Kaplan, Paris, Gallimard.

BENASAYAG M. et AUBENAS F., 2008, *Résister, c'est créer*, Paris, La Découverte.

CARR-HARRIS J., 2010, *A Pedagogy of Non-Violent Social Action, Based on the Work of Ekta Parishad*, New Delhi, Ekta Parishad.

CHINNAPPAN, N., 2010, « Accès et contrôle de la terre en Inde, un défi pour les communautés paysannes », *Alternatives Sud*, vol. 17/79.

SHIVA V., 2004, "The future of food: countering globalisation and recolonisation of Indian agriculture", *Futures*, 36(6-7): 715-732.

SINGLETON M., 2004, « Le World Forum de Mumbai (janvier 2004) : foire, futoir ou foutaise ? », *Mauss*, 2(24), p. 428-440.

Chapitre 13

Définir des objectifs de développement durable à l'horizon 2030

Xue LAN, université de Tsinghua, Chine

Jeffrey D. SACHS, université de Columbia, États-Unis

Guido SCHMIDT-TRAUB, Sustainable Development Solutions Network, France

Laurence TUBIANA, Institut du développement durable et des relations internationales, France

Et les membres du Conseil de direction du Sustainable Development Solutions Network

Face aux défis soulevés par le développement durable, la décision a été prise en 2012 à la Conférence anniversaire des vingt ans du Sommet de la Terre de Rio de négocier des objectifs du développement durable (ODD), en renfort des conventions et accords existants. Engageant tous les pays à compter de 2015, les ODD seront réduits en nombre, simples d'expression, universels dans leur portée et déclinables par pays. La question des inégalités globales sera centrale dans les négociations de ce nouvel agenda de développement.

Les chapitres de cet ouvrage décrivent la montée des inégalités dans de nombreuses régions du monde, une tendance qui semble traduire l'association complexe de forces technologiques, de la mondialisation et de politiques intérieures à des degrés divers. Quelles qu'en soient les causes, les conséquences d'une forte inégalité peuvent être graves, avec non seulement des sociétés qui sont moins justes, mais aussi des sociétés en moins bonne santé, politiquement plus instables et économiquement moins efficaces. Parvenir à une plus grande égalité économique n'est donc pas seulement un objectif moral, c'est aussi un objectif pratique. Ce n'est pas un hasard si « l'inclusion sociale » est l'un des principaux piliers

du développement durable, en même temps que la croissance économique et la durabilité environnementale.

L'inégalité n'est pas non plus simplement un fait accompli. Les sociétés peuvent prendre des mesures pour rendre leurs économies plus égales tout en étant plus efficaces. Les démocraties sociales scandinaves, par exemple, sont caractérisées par de très faibles niveaux d'inégalité, qui s'accompagnent d'un degré élevé de confiance sociale, de pouvoirs publics de qualité, d'une bonne santé publique et d'un bien-être économique global. La clé, semble-t-il, est l'accès universel à l'investissement dans le capital humain, ce qui signifie en substance que tous les enfants d'une société, qu'ils soient nés dans une famille riche ou pauvre, doivent

avoir la possibilité de développer leur potentiel de compétences et de bien-être physique. Les sociétés qui investissent massivement dans la santé publique, la nutrition des enfants, des garderies et des crèches de qualité, ainsi qu'une éducation publique et une bonne formation professionnelle, présentent une plus grande égalité sociale et économique, ainsi qu'un taux de chômage moins élevé et une plus grande prospérité économique moyenne.

Alors que les enjeux du développement durable sont raisonnablement bien compris, les progrès du monde ne sont pas suffisants en termes de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement économique, de maintien de l'inclusion sociale et de durabilité environnementale. Pour accélérer la résolution pratique de problèmes aux niveaux local, national, régional et mondial, le Secrétaire général Ban Ki-Moon a lancé le Réseau des solutions pour le développement durable (Sustainable Development Solutions Network, SDSN). Le Réseau a récemment élaboré un projet de cadre pour le développement durable, qui synthétise les défis auxquels sont confrontés les pays du monde – les riches comme les pauvres, notamment les défis en termes d'inégalité économique et sociale et d'inclusion sociale.

Nous présentons ici une version abrégée de ce cadre. Celui-ci concerne tous les aspects du développement durable, notamment l'élimination de la pauvreté, l'inclusion sociale, la protection des écosystèmes de la Terre et la bonne gouvernance des institutions publiques et privées nécessaires au développement durable. Le Réseau des solutions pour le développement durable invite les organisations intéressées à se joindre à lui pour aider à promouvoir des solutions pratiques et innovantes pour relever les défis intégrés du développement durable dans toutes les régions du monde.

Les défis du développement durable mondial

On peut difficilement exagérer l'ampleur du défi du développement durable au niveau mondial. La lutte contre la pauvreté a fait des progrès considérables, mais plus d'un milliard

de personnes vivent toujours dans l'extrême pauvreté. L'inégalité et l'exclusion sociale se creusent dans de nombreux pays, riches et pauvres. Avec 7 milliards d'habitants et un PIB annuel de 70 000 milliards de dollars dans le monde, les impacts humains sur l'environnement ont atteint des niveaux dangereux et dépassent déjà certaines limites planétaires. En 2050, la population devrait atteindre entre 8,1 et 10,6 milliards d'habitants et le PIB global plus de 250 000 milliards de dollars.

Si cette croissance se produit sur la trajectoire actuelle, sans réduction drastique de la consommation des ressources et de la pollution causée par chaque dollar de production économique, les conséquences seront catastrophiques pour l'environnement. De plus, les modèles de croissance actuels n'offrent pas suffisamment d'emplois décents et aggravent les inégalités au sein de nos sociétés. En un mot, nous avons besoin d'un nouveau cadre de croissance mondiale qui soit compatible avec les objectifs sociaux et environnementaux.

Avec le niveau actuel de population et de production économique dans le monde, de nombreux écosystèmes essentiels sont déjà menacés ou détruits. Le changement climatique n'est pas une menace lointaine mais une dure réalité, à la fois dans les pays riches et pauvres. Les températures mondiales sont en hausse ; les événements météorologiques extrêmes deviennent monnaie courante ; les océans s'acidifient ; la pêche est pratiquée jusqu'à l'épuisement ; de nombreuses ressources fossiles, notamment le pétrole et les eaux souterraines, s'épuisent rapidement ; et la Terre subit une extinction massive d'espèces sans précédent. Ces problèmes vont augmenter dangereusement et rapidement à moins que le monde ne change de cap de toute urgence.

Heureusement, une évolution rapide dans le bon sens est devenue tout à fait possible grâce à l'augmentation des revenus, au progrès scientifique et technologique sans précédent, à une prise de conscience politique croissante de la nécessité d'emprunter des voies de développement durable, ainsi qu'à la reconnaissance de l'importance du renforcement des partenariats mondiaux.

Le monde dispose des outils nécessaires pour mettre fin à l'extrême pauvreté sous toutes ses formes, promouvoir la croissance économique et assurer la durabilité environnementale. Quand des outils améliorés sont nécessaires, notamment pour découpler le progrès économique de l'utilisation des ressources environnementales, ceux-ci peuvent être développés grâce à une action concertée et la résolution pratique de problèmes par les gouvernements, les entreprises, la société civile, la science et les universités.

Aucun pays ne peut s'attaquer au défi du développement durable seul. Des solutions intégrées doivent être développées aux niveaux local, national, régional et mondial. Chaque pays doit relever le défi puisque les distinctions traditionnelles entre pays développés et pays en développement, ou entre donateurs et bénéficiaires, ne suffisent plus pour décrire le monde complexe dans lequel nous vivons. De même, les entreprises et la société civile doivent œuvrer pour réaliser le développement durable. Un cadre contraignant pour le développement durable est nécessaire pour mobiliser toutes les parties prenantes, expliquer les enjeux, orienter l'action opérationnelle à la bonne échelle, et servir de base à un véritable partenariat international.

Le Réseau des solutions pour le développement durable a été chargé par le Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-Moon d'engager les scientifiques, les ingénieurs, les dirigeants des entreprises et de la société civile et les praticiens du développement dans la recherche de solutions pratiques et concrètes aux problèmes.

Le cadre pour le développement durable

Nous passons d'une période de développement définie par les objectifs du Millénaire pour le développement¹ (OMD), qui doivent être atteints en 2015, à une période définie

1. Beaucoup d'autres objectifs convenus au niveau international existent et couvrent ensemble une grande partie du développement durable, mais ces objectifs ont été beaucoup moins efficaces que les OMD pour mobiliser l'attention du public et stimuler l'action.

par des objectifs tenant compte de toutes les dimensions du développement durable : économiques, sociales et environnementales. La Conférence de Rio+20 a approuvé le concept d'objectifs de développement durable à cet effet.

Les OMD ont réussi à attirer l'attention du monde sur l'élimination de l'extrême pauvreté sous toutes ses formes et la réduction des inégalités entre les sexes. Ils ont accéléré les progrès vers ces objectifs et sont devenus un cadre normatif pour le développement. La discussion autour d'un cadre post-2015 ne doit pas détourner l'attention de la réalisation des OMD d'ici la fin 2015, ou de la grande priorité qui est de mettre fin à l'extrême pauvreté. Pourtant, les défis actuels du développement durable dépassent la portée des OMD. Ils touchent tous les pays, et tous les pays doivent contribuer aux solutions. Outre les gouvernements nationaux et locaux, les entreprises et les organisations de la société civile doivent également contribuer à relever les défis du développement durable.

Le cadre pour le développement durable décrit l'engagement de la société en faveur de quatre objectifs interdépendants : le développement économique (notamment la fin de l'extrême pauvreté), l'inclusion sociale, la durabilité environnementale et la bonne gouvernance (notamment la sécurité). Chacune de ces quatre dimensions du développement durable contribue aux trois autres, et toutes les quatre sont donc nécessaires au bien-être des individus et de la société. Le développement durable est parfois décrit par les trois premières dimensions : économique, sociale et environnementale. Nous ajoutons la bonne gouvernance et la sécurité personnelle comme quatrième dimension afin de mettre en évidence plusieurs conditions favorables au développement durable, notamment la transparence, les institutions efficaces, la primauté du droit, la participation et la sécurité personnelle, la responsabilité et le financement adéquat des biens publics. Ces normes de bonne gouvernance s'appliquent au secteur public, au secteur privé et à la société civile.

Développement économique et lutte contre la pauvreté

Une tâche essentielle du développement durable est d'achever le travail visant à mettre fin à l'extrême pauvreté sous toutes ses formes et à promouvoir le développement économique. Un milliard de personnes environ restent dans l'extrême pauvreté, et sont dépourvues de revenus suffisants, de sécurité alimentaire, d'éducation, d'infrastructures de base et d'accès aux soins de santé, et se trouvent également parmi les plus vulnérables aux risques de catastrophe. En l'espace d'une génération, c'est-à-dire en 2030, il devrait être possible de faire en sorte que tous les ménages aient accès aux besoins de base grâce à des revenus suffisants, une alimentation décente, la sécurité alimentaire et l'accès universel aux services de santé primaires, notamment la prévention et le traitement de certaines maladies non transmissibles. De même, cette prochaine génération doit avoir accès à de bonnes conditions de développement de la petite enfance, à une éducation adéquate et des compétences professionnelles, et aux services d'infrastructure de base, notamment l'eau potable et l'assainissement, l'énergie propre et la connectivité à haut débit.

Si la plupart des pays dans le monde disposent de la base de ressources nationales nécessaires pour parvenir au développement durable, ce n'est pas le cas pour environ 50 pays à faible revenu ou autrement fragiles. Ils sont trop pauvres, trop lointains, trop déchirés par des conflits, trop dépourvus de ressources naturelles, ou trop accablés par d'autres défis pour atteindre seuls les objectifs de développement durable. Souvent, ils connaissent l'insécurité et les conflits armés. Ces pays, dont beaucoup se situent dans la Corne de l'Afrique, au Sahel, en Asie centrale, ou encore de nombreuses économies sans littoral ou insulaires ont besoin d'un soutien international spécial pour briser le cercle vicieux du manque de développement économique, de dégradation de l'environnement, d'insécurité et de conflit.

La croissance démographique demeure très élevée dans certaines parties du monde. Pour permettre un développement durable, les pays où la croissance démographique reste élevée en raison d'une forte natalité doivent accélérer la réduction de leur taux de fécondité en élargissant l'accès à la planification familiale volontaire et à la santé reproductive, en investissant dans la survie des enfants, en favorisant la compréhension des avantages des petites familles, en investissant dans l'éducation des filles et en adoptant une approche holistique de l'autonomisation des femmes. L'accélération de la réduction de la fertilité a le potentiel d'ouvrir la voie à une période pendant laquelle la répartition par âge de la population est bénéfique pour la croissance économique, le nombre de travailleurs potentiels augmentant par rapport à celui des enfants et des personnes âgées. De nombreux pays à revenu moyen ont bénéficié de ces changements. Pour que les pays à faible revenu en fassent également l'expérience, il convient de développer les actions visant à promouvoir la réduction volontaire de la fécondité.

Grâce à une croissance économique diversifiée et écologiquement durable, tous les pays à faible revenu peuvent atteindre le seuil de revenu par habitant des pays à revenu moyen d'ici 2030. Les pays à revenu moyen d'aujourd'hui peuvent mettre fin à l'extrême pauvreté et devenir des pays à revenu moyen supérieur ou à revenu élevé, en fonction de leur point de départ.

L'inclusion sociale

Les marchés du travail à travers le monde connaissent des changements sans précédent qui s'expliquent en grande partie par la mondialisation et le progrès technique. Les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction se retrouvent de plus en plus sans compétences monnayables, et connaissent le chômage ou de très bas salaires. Les bons emplois exigent aujourd'hui un niveau d'éducation plus élevé et une formation plus spécialisée que par le passé. Ceux qui ont des compétences, une bonne éducation et

des relations sociales bénéficient souvent d'énormes gains de revenu. En conséquence, les inégalités de revenus dans de nombreux pays, riches et pauvres, ont explosé au cours des deux dernières décennies, ce qui compromet l'équité, la justice et même les droits humains fondamentaux dans ces sociétés. Le taux de chômage élevé chez les jeunes est particulièrement préoccupant dans de nombreux pays, à l'exception de quelques-uns où des institutions ciblées de formation professionnelle et d'apprentissage semblent soutenir la transition entre l'école et le travail.

Malgré des avancées importantes, l'inégalité entre les sexes persiste dans de nombreuses sociétés et la violence contre les femmes reste très répandue. En outre, la discrimination contre les minorités ethniques, les peuples autochtones et les populations géographiquement isolées existe encore dans de nombreux contextes. L'inégalité des sexes et d'autres formes de discrimination privent les sociétés du plein potentiel productif d'une large proportion de leurs populations. La réalisation des droits économiques et sociaux de tous les membres de la société et la réduction des inégalités sont donc des éléments importants d'un cadre pour le développement durable.

Un autre défi de l'inclusion sociale est celui du maintien ou de l'amélioration de la qualité des interactions sociales, que les sociologues appellent le « capital social ». Ce terme a plusieurs significations reliées entre elles. Il peut signifier le degré de confiance dans la société, une ressource rare qui contribue à la productivité économique et au bien-être humain. Le capital social peut se rapporter aux droits culturels et aux pratiques qui permettent aux gens de se sentir fiers de leur identité. Il se réfère également à l'honnêteté et la responsabilité des gouvernements et des entreprises. Le capital social couvre également la capacité des personnes à faire valoir leurs points de vue et à défendre leurs intérêts dans des processus publics communs de prise de décision, qui sont essentiels à l'accès des pauvres aux ressources et aux opportunités et à la réalisation de leurs droits. Enfin, le capital social

se réfère à la résilience des organisations de la société civile – comme les organismes de bienfaisance, les groupes d'entraide et les « entreprises sociales » sans but lucratif qui répondent aux besoins sociaux au-delà de la recherche de profit. Dans de nombreux pays, la recherche semble indiquer un déclin du capital social. La confiance est en baisse, la corruption (ou la perception de celle-ci) est à la hausse vis-à-vis à la fois du gouvernement et du secteur des entreprises, et le travail des organisations de la société civile peut être compromis.

Pour garantir un développement durable, les gains économiques doivent être socialement inclusifs, et la qualité des interactions sociales – la culture, la confiance, l'honnêteté, le bénévolat et l'altruisme – doit être renforcée à travers la promotion de l'éthique sociale et le respect des droits de l'homme pour tous. Les voies vers la lutte contre les inégalités, la lutte contre la discrimination et l'amélioration des autres formes de capital social sont complexes et incertaines. Pourtant, tout indique que les politiques et les investissements peuvent jouer un rôle important dans la réduction des inégalités et la promotion de l'égalité des chances pour tous. Il s'agit notamment d'encourager : l'éducation et la formation sur le lieu de travail, en particulier pour les pauvres ; les politiques intelligentes pour promouvoir de nouvelles industries ; les réformes administratives et les mesures de lutte contre la corruption ; les actions positives en faveur des pauvres et des marginalisés ; et les filets de sécurité sociale afin de mieux gérer les risques de maladie et les conséquences de la vieillesse.

La durabilité environnementale

Le développement durable ne peut être atteint sans un environnement durable et la poursuite d'une économie verte, ce qui implique un découplage entre le progrès économique et les dommages environnementaux d'origine anthropique. En dépit d'une sensibilisation croissante du public, les problèmes environnementaux extrêmes se sont considérablement

aggravés au cours des vingt années qui ont séparé le Sommet de Rio en 1992 de celui de Rio+20 en 2012 : changement climatique, pollution et mauvaise gestion des produits chimiques, utilisation non durable de l'eau, agriculture non durable, villes insalubres, perte massive de biodiversité, maladies émergentes, déforestation, désertification, appauvrissement et dégradation des océans. Il est nécessaire et possible d'inverser ces tendances, mais les pays manquent de stratégies à long terme pour relever ces défis profonds, et la connaissance de l'environnement et la résolution de problèmes restent bien trop faibles à l'échelle locale, nationale et mondiale.

Les pauvres dépendent souvent fortement des ressources naturelles pour leur subsistance et leur survie et sont les plus vulnérables aux changements environnementaux, c'est pourquoi la pauvreté extrême ne pourra être éliminée que si la dégradation de l'environnement est stoppée et inversée. Cela nécessitera notamment une réduction drastique de l'utilisation intensive de ressources primaires pour la production et la consommation dans les pays à revenus élevé et moyen.

Il est particulièrement urgent de décarboner l'économie d'ici 2050. L'économie mondiale repose sur les combustibles fossiles, qui constituent plus de 80 % de la consommation d'énergie primaire dans le monde. Pour préserver le monde d'un changement climatique incontrôlable, nous devons parvenir à un système énergétique et industriel décarboné d'ici 2050, ce qui signifie un système émettant beaucoup moins de dioxyde de carbone, ou qui capture et séquestre le dioxyde de carbone émis. Pourtant, même avec les progrès de la technologie des énergies renouvelables, les combustibles fossiles restent moins chers en valeur marchande que la plupart des sources d'énergie à faible émission de carbone et ces dernières ont donc continué à augmenter fortement. Le nœud du problème est que les prix du marché des combustibles fossiles ne reflètent pas leurs véritables coûts sociaux et environnementaux, notamment les coûts du

changement climatique et de la pollution. Un « prix social du carbone » doit être ajouté au coût du marché pour refléter les coûts réels des combustibles fossiles, et induire ainsi une transition vers les énergies à basse émission de carbone.

Même dans les scénarios les plus optimistes, certains changements climatiques sévères sont désormais devenus incontournables. Par exemple, dans les décennies à venir, la fréquence et la gravité des événements météorologiques extrêmes vont augmenter, faisant pression sur l'agriculture, les villes et les infrastructures ; certaines zones côtières seront probablement inondées et certaines régions fragiles pourront devenir inhabitables ; beaucoup plus de récifs coralliens blanchiront et la perte de biodiversité va s'accroître. En conséquence, les stratégies visant à atteindre les objectifs économiques, sociaux, environnementaux, de gouvernance et de sécurité personnelle doivent être « résilientes au climat » et promouvoir l'adaptation au changement climatique.

L'agriculture durable et la sécurité alimentaire constituent un autre défi majeur. La production alimentaire est souvent destructrice de l'environnement, ce qui provoque l'épuisement des eaux souterraines, l'érosion des couches arables, les émissions de gaz à effet de serre, la pollution par les engrais et les pesticides, la perte de l'habitat et le déclin de la biodiversité. Si, en moyenne, il y a aujourd'hui assez d'aliments pour nourrir 7 milliards d'habitants sur Terre, la sous-nutrition de milliards de personnes coexiste avec la surnutrition (apport calorique excessif) d'environ un autre milliard. Trop de nourriture est gaspillée. Les régions touchées aujourd'hui par une malnutrition généralisée et une pénurie alimentaire croissante ont tendance à s'étendre et demeureront vulnérables à l'insécurité alimentaire dans un avenir prévisible, en particulier à cause du changement climatique, de l'épuisement des réserves d'eau douce et de l'érosion des terres. La croissance de la population mondiale et

de la demande alimentaire par habitant ne fera qu'exacerber ces problèmes. Ces défis doivent être relevés grâce à la poursuite d'une intensification de l'agriculture respectueuse de l'environnement – en particulier par les petits exploitants agricoles, les investissements dans la capacité d'adaptation au changement climatique, la forte réduction des pertes dans la chaîne de production alimentaire, et en encourageant la réduction rapide et volontaire de la fécondité.

Les villes et le développement urbain constituent un autre défi prioritaire. Les villes présentent souvent des taux de croissance ingérables ; sont malsaines pour leurs résidents ; comptent d'importants bidonvilles qui se développent ; dépendent de technologies désuètes en termes de transport et d'énergie ; sont menacées par de graves catastrophes environnementales ; et ne parviennent pas à générer suffisamment d'emplois pour offrir du travail à leurs populations souvent jeunes. Comme la durée de vie de l'infrastructure urbaine est très longue, les décisions prises aujourd'hui en matière d'investissement risquent d'enfermer les villes dans une utilisation non durable des ressources et dans des environnements malsains pendant longtemps. Pourtant, les villes offrent aussi un énorme potentiel pour un changement positif et sont souvent à la pointe de l'innovation dans les technologies et les politiques. De plus en plus, les villes sont le pivot du développement économique et de l'éradication de la pauvreté, l'inclusion sociale, la durabilité environnementale et la bonne gouvernance.

Les décideurs politiques ne connaissent généralement pas assez bien l'ampleur des défis environnementaux, sont trop focalisés sur des objectifs à court terme et sont excessivement influencés par les intérêts partisans qui résistent à la transition vers la durabilité. Souvent, les politiques environnementales sont compromises par la croyance qu'il faut opter pour la croissance économique maintenant, puis nettoyer plus tard. Mais les expériences de nombreux pays montrent que le coût nécessaire pour « nettoyer plus tard » peut être prohibitif.

Plus grave encore, comme le monde a atteint ou dépassé de nombreuses limites planétaires, il est impossible de soutenir les politiques donnant la priorité à la croissance. D'autres voies de développement sont disponibles, mais les gouvernements de nombreuses régions du monde doutent de leur faisabilité, en surestimant les coûts et manquent de confiance mutuelle quant aux véritables intentions de chacun de relever les défis de développement durable.

Bonne gouvernance et sécurité personnelle

Tous les secteurs de la société doivent assurer une bonne gouvernance : les gouvernements, les entreprises et les organisations de la société civile. Les gouvernements nationaux et locaux doivent bâtir des institutions efficaces et poursuivre le développement durable avec transparence, responsabilisation, des mesures claires et une ouverture à la participation de toutes les parties prenantes. Ils doivent respecter et promouvoir la primauté du droit ainsi que les droits économiques et sociaux élémentaires. Les gouvernements doivent concevoir des stratégies de financement, aider à mobiliser les ressources nécessaires et fournir les biens publics indispensables au développement durable. Les décisions des pouvoirs publics doivent être prises sur la base de preuves scientifiques.

Le bien public le plus important est la paix et la sécurité, y compris la sécurité personnelle. Le développement ne peut prospérer sans protection contre la violence personnelle et psychologique. Lorsque les conflits éclatent, le développement devient impossible et les gains durement acquis sont rapidement inversés, comme en témoigne le fait qu'aucun pays en conflit n'atteint les OMD. Mettre fin aux conflits nécessite souvent une aide internationale sous forme de médiation, de maintien de la paix et d'assistance pour répondre aux besoins économiques et sociaux sous-jacents induits par les conflits. La sécurité personnelle, la fin du conflit et la construction de la paix sont donc des éléments essentiels de la bonne gouvernance pour le développement durable.

Le secteur privé est le principal moteur de la croissance économique et de la création d'emplois. Il élaborera et appliquera la plupart des nouvelles technologies, les modèles organisationnels et les systèmes de gestion qui sont nécessaires au développement durable. La bonne gouvernance d'entreprise exige donc que toutes les entreprises, en particulier les grandes entreprises multinationales, adoptent des objectifs transparents en matière de développement durable, et qu'elles soient responsables de ces objectifs vis-à-vis de leurs investisseurs, clients, fournisseurs et de la société en général. Nous devons reconnaître que les entreprises sont souvent plus puissantes que les gouvernements pour déterminer le sort du développement durable et qu'elles disposent de technologies, de compétences organisationnelles et de moyens sans égal. Pourtant, il est fréquent que leurs motivations ne soient pas alignées avec les objectifs publics de développement durable. Il ne peut donc pas y avoir de développement durable sans une bonne gouvernance et une responsabilisation des entreprises. En particulier, les entreprises doivent travailler de manière responsable et constructive avec les gouvernements pour faire face aux défaillances du marché, aider à mobiliser les ressources nécessaires et veiller à ce que les incitations privées s'harmonisent avec les objectifs publics. Elles doivent être tenues responsables des conséquences environnementales et sociales de leurs actions, sur le modèle du principe « pollueur-payeur ». Tout cela peut nécessiter des changements fondamentaux de certains modèles commerciaux.

Il ne peut pas non plus y avoir de développement durable sans contribution de la société civile. Celle-ci comprend les organismes bénévoles qui doivent demander des comptes à la fois aux gouvernements et aux entreprises en termes de performances et d'honnêteté, organiser et mobiliser les communautés, fournir des services, maintenir les quartiers agréables et sûrs, et promouvoir des activités culturelles. Elle comprend les organismes philanthropiques qui soutiennent la science, la recherche, l'éducation et l'aide aux pauvres. Elle comprend les organisations de la société civile qui défendent

l'environnement contre la pollution et d'autres externalités découlant de l'économie. Et elle comprend les « entreprises sociales », qui ont souvent un statut juridique distinct et travaillent sur un modèle d'affaires mais dont le but unique ou principal n'est pas le profit.

Un défi majeur pour les gouvernements à tous les niveaux, le secteur privé et la société civile, est de tenir la promesse des nouvelles technologies pour le développement durable. Pour réaliser des progrès substantiels dans chacune des quatre dimensions du développement durable, il faudra adopter à grande échelle les technologies de pointe déjà disponibles. De nombreuses technologies plus durables devront être mises au point. Les universités et les instituts de recherche jouent donc un rôle important dans le développement durable. Ils sont les moteurs de la recherche scientifique et technologique fondamentale. Ils forment les futures générations de dirigeants qui devront résoudre un grand nombre des défis du développement durable laissés par les générations précédentes. Ils effectuent une grande partie de la recherche opérationnelle nécessaire pour mieux comprendre les défis, trouver des solutions, surveiller et évaluer les progrès. Et ils peuvent être un partenaire important dans le diagnostic des problèmes locaux et pour élaborer des voies vers le développement durable.

Les synergies et les compromis : l'intégration des quatre dimensions du développement durable

Les stratégies de développement durable doivent être intégrées et traiter les interconnexions entre les quatre dimensions. Par exemple, une stratégie de sécurité alimentaire doit répondre aux besoins particuliers de l'extrême pauvreté dans les zones rurales et urbaines, mais aussi aux disparités entre les sexes afin que les femmes et les jeunes filles aient un accès égal à l'alimentation. Il est tout aussi important qu'elle garantisse une utilisation durable des ressources en eau, préserve les éléments nutritifs du sol, protège les foyers de biodiversité et encourage la résilience et l'adaptation au changement climatique.

De même, une telle stratégie doit développer des institutions efficaces, assurer un financement adéquat dans un contexte de ressources limitées, et bien plus encore.

Les interdépendances entre les quatre dimensions du développement durable varient d'un pays à l'autre, d'une ville à l'autre et d'une région à l'autre. Aussi, les acteurs publics et privés aux niveaux local, national, et régional ont besoin d'établir un diagnostic des interdépendances entre les secteurs, d'identifier des stratégies pour exploiter les synergies ou les situations « gagnant-gagnant », et de déterminer comment gérer les compromis entre les domaines politiques.

Fixer des objectifs de développement durable à l'horizon 2030

Relever les défis du développement durable nécessite une vision commune de l'élimination de l'extrême pauvreté sous toutes ses formes et de la transformation fondamentale de l'organisation de nos économies. La collaboration nécessaire entre les acteurs et les pays ne peut être obtenue que par le biais d'objectifs communs mondiaux. Pour cette raison, le monde a besoin d'objectifs de développement durable efficaces et largement partagés pour prendre la suite des OMD après 2015. Bien sûr, la définition d'objectifs mondiaux aura peu d'impact si elle n'est pas suivie d'une action concertée, mais il est difficile d'imaginer une voie vers la durabilité mondiale sans un ensemble ambitieux d'objectifs communs pour le développement durable.

Des objectifs bien conçus pour l'après-2015 aideront le public à comprendre les défis complexes à long terme, inspireront l'action publique et privée, et encourageront la responsabilisation. Les objectifs seront enseignés aux enfants dans les écoles en tant que définition abrégée du développement durable. Les objectifs serviront également à promouvoir une réflexion intégrée et clore les débats stériles qui opposent une dimension du développement durable contre l'autre. Ils mobiliseront les gouvernements et le système international pour renforcer la mesure et le suivi du développement durable.

Si notre cadre pour le développement durable décrit bien les défis auxquels le monde est confronté, alors la nouvelle série d'objectifs post-2015 jusqu'à l'année 2030 doit s'appliquer à tous les pays – riches et pauvres – pour les quatre dimensions du développement durable. Cela ne signifie pas que chaque objectif doit être un « objectif ambitieux » pour tous les pays. Les pays riches, par exemple, sont susceptibles d'avoir atteint la plupart des objectifs liés au développement économique, mais beaucoup restent à la traîne en termes d'objectifs liés à l'inclusion sociale, la durabilité environnementale et la gouvernance. Les pays qui ne peuvent pas réaliser seuls les objectifs devraient recevoir un soutien international.

L'Assemblée générale des Nations unies adoptera les objectifs de l'après-2015 à la suite d'un processus intergouvernemental de négociation. Si ce processus ne fait que commencer, il est raisonnable de penser que les objectifs post-2015 pourront comprendre les éléments suivants :

- mettre fin à l'extrême pauvreté et promouvoir une croissance durable ;
- promouvoir une vie saine et une fertilité durable ;
- promouvoir une éducation de qualité, des compétences professionnelles et un travail décent ;
- promouvoir l'égalité des sexes, la sécurité et le bien-être ;
- éviter le changement climatique dangereux et la pollution industrielle ;
- assurer la sécurité alimentaire et une offre alimentaire durable ;
- protéger la biodiversité et les services écosystémiques ;
- construire des villes intelligentes, saines et résilientes ;
- tenir la promesse des technologies pour le développement durable ;
- veiller à la bonne gouvernance et à la responsabilisation.

Ces objectifs peuvent sembler utopiques. Ils ne le sont pas. En effet, le monde a le vent en poupe pour les atteindre. L'extrême pauvreté dans les pays en développement a diminué de moitié entre 1990 et 2010, passant de 43 %

à environ 22 %. Les taux de mortalité infantile ont baissé, passant de 97 ‰ à 63 ‰. Le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire est passé de 82 % à 90 % du nombre d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire. L'accès à l'eau potable est passé de 76 % à 89 % de la population. Et la révolution technologique se répand partout, le nombre d'abonnements de téléphonie mobile dépassant 6 milliards à travers le monde, dont 250 millions en Afrique subsaharienne. D'ici 2017, plus de 80 % du monde aura accès à l'Internet haut débit sans fil. L'élan donné par la technologie, la gestion et la sensibilisation mondiale fait qu'il est possible d'être ambitieux en matière de développement durable.

L'une des leçons des OMD est la nécessité de se doter de systèmes de données de meilleure qualité pour suivre les progrès en faveur des objectifs internationaux et pour soutenir les efforts de gestion visant à atteindre les objectifs. Par conséquent, la nouvelle série d'objectifs de développement durable doit être renforcée par une amélioration considérable de la collecte et du traitement des données locales, nationales et mondiales, en utilisant de nouveaux outils (systèmes d'information géographique, satellite, réseaux sociaux, etc.) ainsi que les outils existants. Nous avons besoin de données en temps réel, complexes, localisées et infranationales pour soutenir les efforts de développement durable.

L'application du cadre : les voies intégrées vers le développement durable

Un cadre pour le développement durable doit être appliqué à l'échelle mondiale, régionale, nationale et locale. Chaque région, chaque pays, chaque ville et chaque localité rurale aura besoin d'analyser sa propre situation, en se posant des questions telles que : comment pouvons-nous mettre fin à l'extrême pauvreté sous toutes ses formes ? Comment pouvons-nous réduire le chômage des jeunes ? Comment pouvons-nous réduire les disparités entre les sexes et les groupes socio-économiques ? Quelles sont les ressources énergétiques renouvelables disponibles au

niveau local et régional ? Quelles sont les vulnérabilités locales en termes de production et de sécurité alimentaires ? Comment les taux de fertilité et les tendances démographiques affectent les perspectives de développement durable ? Et ainsi de suite.

Les voies possibles sont bien sûr très complexes, soumises à de fortes incertitudes technologiques, et nécessiteront probablement d'importantes ressources financières. Elles exigent souvent des changements de comportement et impliquent des interactions complexes entre les objectifs, dans le temps et entre les acteurs. Les sections ci-dessous identifient quelques questions qui devront être abordées dans l'application du cadre. Cette liste n'est pas exhaustive et est conçue comme un point de départ pour déclencher la discussion et inciter une résolution pratique des problèmes.

L'importance du découplage

Les voies vers le développement durable ont besoin de « découpler » la croissance économique de l'utilisation accrue des ressources primaires, réduisant ainsi la production à forte intensité de ressources. À l'heure où les économies riches cherchent à maintenir leur niveau de vie et à relancer la croissance, et où les économies aux revenus faible et moyen souhaitent réussir la convergence économique, le découplage est une condition fondamentale du développement durable.

Le découplage nécessite une approche holistique de la transformation de l'économie dans son ensemble en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie et l'utilisation des ressources et des matériaux. Les domaines importants de découplage comprennent :

- des mesures d'efficacité énergétique et des systèmes énergétiques à faibles émissions de carbone (énergies renouvelables, nucléaire, captage et stockage de carbone) qui peuvent découpler l'utilisation croissante d'énergie des émissions de dioxyde de carbone ;
- l'agriculture de précision, l'amélioration des variétés, la gestion efficace de l'eau et les pratiques agricoles sans labour qui peuvent découpler l'augmentation des rendements

alimentaires de l'utilisation non durable d'eau, de produits chimiques, d'engrais et de terre ;








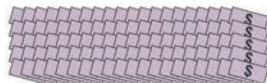
– les bâtiments écologiques, les réseaux intelligents et les systèmes de transport améliorés qui peuvent découpler l'urbanisation de l'augmentation de la consommation d'énergie urbaine et assurer une utilisation efficace des terres.

Les signaux du marché ne sont actuellement pas suffisants pour parvenir au découplage, car le marché n'oblige pas les pollueurs² à

supporter intégralement le coût de la pollution et ne définit pas de prix pour les services écosystémiques. C'est particulièrement le cas lorsque la pollution est globale ou touche des zones très éloignées du point d'impact, car les systèmes politiques ont alors de grandes difficultés à internaliser les externalités, que ce soit par des lois, des incitations économiques ou des normes sociales. Pour cette raison, un découplage réussi exigera des corrections des signaux du marché défectueux, un renforcement de la coopération politique régionale et mondiale, des stratégies visant à promouvoir la recherche et le développement dans le domaine des technologies durables, et une

2. Le terme « pollueur » comprend, entre autres, les producteurs à faible efficacité et les consommateurs qui gaspillent les ressources de façon préjudiciable pour la société dans son ensemble.

La croissance économique et les défis en matière de ressources

REPERE	En 2011, les pays à...	... représentent une population de...	... avec un revenu moyen par personne de...	... soit un revenu total (en milliers de milliards de dollars PPA) de...
	faible revenu	800 millions 	1 383 dollars 	1,1
	revenu moyen inférieur	2 milliards et 500 millions 	3 833 dollars 	9,7
	revenu moyen supérieur	2 milliards et 500 millions 	10 705 dollars 	26,6
	revenu élevé	1 milliard et 100 millions 	38 572 dollars 	43,8

Source : Banque mondiale.

Comme le montre ce tableau, faire passer les pays à faible revenu au statut de pays à revenu moyen inférieur n'entraînerait pas en soi une forte augmentation du revenu mondial. Si les pays aujourd'hui à faible revenu, dont le revenu moyen par habitant est de 1 383 dollars, devenaient des pays à revenu moyen inférieur, avec 3 833 dollars par habitant, l'augmentation des revenus serait de 2 000 milliards de dollars, soit seulement 2,5 % du revenu mondial actuel. Si les pays qui ont aujourd'hui un revenu moyen inférieur devenaient des pays à revenu moyen supérieur, l'augmentation du revenu mondial serait de 21 %. Et si les pays aujourd'hui à revenu moyen supérieur devaient obtenir le statut de pays à revenu élevé, l'augmentation serait de 85 % du revenu mondial actuel.

L'utilisation des ressources restent directement liée au revenu, la principale conclusion est que l'augmentation du revenu moyen des habitants des pays les plus pauvres n'est pas en soi un défi majeur en termes de ressources ou un fardeau pour la planète. Par contre, le changement de statut des pays à revenu moyen vers des conditions de revenu élevé représente aujourd'hui un défi beaucoup plus important en termes de ressources. Ceci ne peut être réalisé de manière durable que si le monde parvient à dissocier la croissance économique de l'utilisation des ressources primaires et la dégradation de l'environnement.

meilleure sensibilisation et compréhension du public concernant les principaux défis.

Les investissements en infrastructures durables coûteront de l'argent et représenteront un fardeau pour les pays à faible revenu. Une *stratégie de financement* juste et pratique doit donc être au cœur du développement durable. Au moins, trois éléments d'une telle stratégie seront nécessaires. Tout d'abord, les pollueurs doivent payer pour nettoyer derrière eux et compenser ceux qui portent le fardeau de la pollution. Deuxièmement, les services écosystémiques doivent être tarifés. Troisièmement, les pays riches doivent aider les pays pauvres à couvrir les coûts supplémentaires d'investissement.

Enfin, le découplage nécessite des stratégies claires pour la gestion non durable des « actifs échoués », comme les dépôts de combustibles fossiles qui ne devraient pas être exploités ou les centrales au charbon qui deviennent non rentables lorsque le prix des émissions de carbone augmente. Ces stratégies doivent s'attaquer à des enjeux politiques, juridiques et financiers profonds, susceptibles de retarder ou d'entraver le découplage entre la croissance économique et l'utilisation des ressources et la pollution.

La nécessité de changer de comportement et d'expliquer l'argument commercial pour le développement durable

Pour que le monde soit rapidement mis sur la voie du développement durable à long terme, il faut qu'un très grand nombre d'individus changent de comportement et fassent des choix différents en matière de gestion d'entreprise, d'éthique, de politique, de modes de vie et de consommation personnelle, d'utilisation des ressources, de fertilité, d'éducation, etc. Dans certains cas, les politiques publiques peuvent créer les incitations qui motivent le comportement (en fixant un prix qui est égal au coût social, par exemple). Souvent, le comportement est conditionné par des facteurs qui échappent au contrôle direct des politiques publiques et aux incitations économiques. Lorsque les chefs de gouvernement sont responsables devant leur

peuple, changer la compréhension, et même les comportements, de la population devient une condition nécessaire à l'évolution des politiques.

L'opérationnalisation du cadre pour le développement durable exige donc des diagnostics clairs des changements nécessaires dans les comportements professionnels et personnels, ainsi que des stratégies explicites permettant de réaliser de tels changements. Ces stratégies peuvent s'appuyer sur des exemples réussis dans les domaines de la santé publique, l'éducation, la politique entre autres. Changer le comportement des sociétés privées nécessite entre autres une définition claire de l'argument commercial pour le développement durable. Dans certains cas, les entreprises obéissent aux « anciennes façons de faire les choses » et ne parviennent pas à explorer de nouvelles opportunités commerciales susceptibles d'augmenter la rentabilité en réduisant l'utilisation de matières premières, limitant la pollution, et augmentant l'acceptation par leurs clients. Le Réseau des solutions pour le développement durable travaillera avec les réseaux du secteur privé pour aider à expliquer l'argument commercial pour le développement durable, en mettant particulièrement l'accent sur les moyens de dépasser l'idée qu'être le premier à agir est un inconvénient.

Quantifier les enjeux du développement durable

Le développement durable nécessite une quantification. Quel doit être le rythme de la décarbonisation ? Quelle quantité d'eau peut être utilisée pour l'agriculture dans un endroit particulier ? Comment l'utilisation des engrais doit-elle être modérée pour protéger à la fois les cultures et les cours d'eau ? Quelles sont les implications de la croissance des villes ? Quelles sont les implications des différentes voies démographiques pour les perspectives de développement durable des pays ? Quelles sont les techniques les plus efficaces pour réduire et gérer les risques de catastrophe ? Ces questions, et bien d'autres, exigent une évaluation quantitative associant les systèmes terrestres et les systèmes humains, et, ce,

à différentes échelles, du local au global. À titre d'exemple, nous illustrons les défis liés aux ressources émanant de la croissance économique (repère).

Conclusion

Le cadre pour le développement de l'après-2015 sera élaboré et adopté par les États membres des Nations unies au cours des deux prochaines années. Par rapport aux OMD, il semble nécessaire d'élargir l'ordre du jour et de donner plus d'importance aux questions d'inégalité et d'inclusion sociale, aux besoins particuliers des États fragiles, à l'utilisation des ressources naturelles et aux limites planétaires, etc. Le monde est devenu plus interconnecté et exerce de très fortes pressions sur de nombreuses limites planétaires, aussi le cadre post-2015 devra s'appliquer à tous les pays – riches et pauvres.

L'adoption d'un cadre post-2015 audacieux et large ne garantit pas que les pays réussiront à s'attaquer aux quatre dimensions

du développement durable. Pourtant, il semble difficile d'imaginer que des progrès significatifs puissent être réalisés en termes d'éradication de la pauvreté, de promotion du développement économique, d'inclusion sociale et de promotion de la durabilité environnementale sans un cadre commun international. C'est pourquoi la réussite de l'adoption d'un ensemble d'objectifs audacieux et opérationnels est si importante.

Le Réseau des solutions pour le développement durable aidera à mobiliser les universités, les instituts de recherche, les entreprises et les organisations de la société civile par le biais d'un processus ouvert accélérant la mise en œuvre de solutions pratiques aux problèmes de développement durable. En particulier, le réseau permettra d'identifier et de promouvoir des initiatives qui peuvent avoir un impact transformationnel sur le développement durable. Ainsi, nous espérons contribuer à faire évoluer le monde vers la voie du développement durable. ■

Définir des objectifs communs dans un contexte de méfiance multilatérale

Mark HALLÉ, International Institute for Sustainable Development, Suisse

Lors de la Conférence de Rio+20 en juin 2012, les gouvernements ont décidé de formuler et d'adopter un ensemble complet d'objectifs de développement durable (ODD), ce qui a alors été – et est toujours – salué comme l'un des résultats les plus positifs de la Conférence. Très peu de véritables nouveaux engagements ayant été pris à Rio, la communauté du développement durable a placé tous ses espoirs sur l'adoption d'objectifs contraignants et partagés portant sur la période suivant 2015 et traitant de l'ensemble des enjeux de développement durable auxquels l'humanité est confrontée. Le processus visant à faire de cette aspiration une réalité, notamment la création d'un Groupe de travail ouvert (GTO), caractérisé par une forte participation de la société civile et du secteur privé, a été lancé à l'Assemblée générale des Nations unies à New York.

Cependant, comme nous le savons tous, l'Organisation des Nations unies est aujourd'hui un forum de recherche de consensus international très controversé. Quelles sont les chances des ODD de voir le jour, et comment peuvent-ils aller au-delà de la simple aspiration et servir effectivement de cadres aux efforts mondiaux pour le développement ? Et quelles sont les chances du processus des ODD de ne pas s'enliser irrémédiablement ?

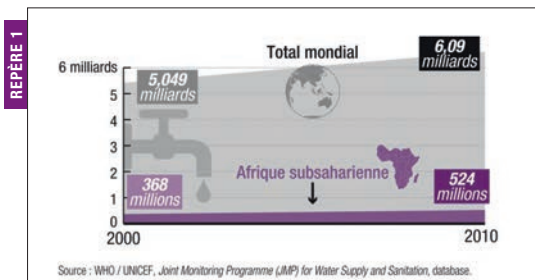
L'expérience récente la plus proche est celle des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Adoptés lors du Sommet du millénaire en 2000, ils se sont avérés, de l'avis général, utiles pour concentrer les efforts de développement et les fonds disponibles sur un petit nombre d'objectifs réalisables et, après leur période de mise en œuvre, au moins un certain nombre auront été atteints tandis que d'autres auront progressé considérablement. En effet, en fixant la date de mise en œuvre des ODD en 2015, le but est non seulement de laisser de la marge pour trouver un consensus autour de nouveaux objectifs, mais aussi que les ODD ne soient pas une excuse pour que l'attention soit détournée des obligations liées aux OMD.

L'ONU vise également à adopter, d'ici 2015, un nouvel agenda du développement, en s'appuyant non seulement sur l'ensemble des initiatives intergouvernementales prises au cours des deux décennies qui ont suivi le Sommet de la Terre en 1992, mais aussi en grande partie sur les résultats de la Conférence de Rio+20. En outre, elle a mis sur pied un groupe de personnalités de haut niveau pour la conseiller sur ce programme. L'interaction entre le programme de développement, le Groupe spécial et le Groupe de travail ouvert (GTO) pour les ODD est très importante, et les années précédant 2015 permettront d'atteindre une synergie optimale entre les différents processus – ou la domination de l'un d'entre eux sur les autres.

Mais, comme c'est si souvent le cas dans le monde intergouvernemental, nous avons confié la réalisation de nos nobles intentions à l'une des institutions les plus politiques au monde, réputée pour lancer des initiatives qu'elle fait tout aussitôt disparaître dans les sables mouvants. Est-ce que Rio donnera assez d'élan aux ODD pour leur éviter une possible disparition ? Et comment pouvons-nous organiser, diriger et soutenir le processus afin d'accroître ses chances de succès ?

L'expérience des OMD peut permettre de tirer des leçons utiles pour le processus des ODD. Parmi les points positifs, après un démarrage lent, le soutien aux OMD a connu un effet boule de neige au sein de la communauté du développement et bien au-delà dans la société civile et le secteur privé. Il y avait là – enfin – huit objectifs accompagnés d'un ensemble de cibles politiquement, financièrement et logistiquement réalisables ; la principale critique était leur manque d'ambition : il semblait en effet possible de faire encore mieux que cela en quinze ans. La possibilité de compter encore en 2015 plus d'un milliard d'habitants pauvres et souffrant de la faim n'a pas été facile à accepter pour beaucoup, surtout en sachant que les ressources existent

L'eau, le premier OMD atteint



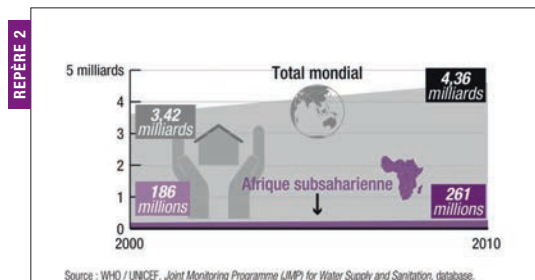
L'accès à l'eau s'est beaucoup amélioré durant la dernière décennie à l'échelle mondiale approchant une fourniture universelle. On peut ainsi dire qu'en 2010, cinq ans avant la date butoir, l'objectif d'avoir réduit de moitié le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau par rapport à 1990 a été atteint. L'Afrique subsaharienne reste néanmoins en deçà du rythme global de progression, avec seulement 61 % de sa population ayant accès à l'eau en 2010.

pour nourrir tous les habitants de la planète. De même, réduire de moitié la proportion de personnes sans accès à l'eau potable et leur permettre d'accéder à un assainissement décent est un objectif modeste, compte tenu du fait que le nombre absolu de personnes sans eau potable pourrait être supérieur en 2015 à ce qu'il était quinze ans auparavant.

Toutefois, les OMD, conçus selon des programmes existants, ont permis de concentrer et de structurer les efforts internationaux et ont tracé une voie claire et, dans la plupart des cas, quantitativement contrôlable, vers le progrès et la réalisation finale. La large acceptation et la notoriété finalement conquises par les OMD ont certainement conduit à la mobilisation de nouvelles ressources et ont exercé une pression morale sur les pays pour qu'ils démontrent ce qu'ils faisaient en faveur de leur réalisation. Et, d'ailleurs, les OMD se sont hissés au Sommet de l'Agenda du développement et y sont restés pendant une grande partie de la décennie écoulée depuis leur adoption. Cela, en soi, explique plus que tout autre facteur pourquoi les OMD ont été considérés comme un succès, et pourquoi il est souhaité que les ODD respectent les mêmes normes de qualité.

Le choix de se focaliser sur les succès des OMD, cependant, ne permet pas de masquer une réalité beaucoup plus sombre : la plupart des objectifs ne seront pas atteints – loin s'en faut – pour la majorité d'entre eux. Le débat public sur les objectifs met l'accent sur la réduction de la pauvreté – considérée comme la grande réussite des OMD. Mais si, comme cela semble possible, ces

L'assainissement, un OMD presque oublié ?



L'accès à l'assainissement compte à l'inverse parmi les objectifs les moins bien réalisés à cinq ans de la date butoir. 2,5 milliards de personnes n'ont pas accès à une forme d'assainissement. La couverture devrait atteindre 67 % de la population mondiale en 2015 et non les 75 % espérés. En Afrique subsaharienne, mais aussi dans beaucoup de pays d'Asie, les investissements sont quasi inexistant à ce poste.

objectifs sont atteints, ce sera en grande partie grâce à l'émergence rapide d'une classe moyenne en Chine et en Inde ; sans ce facteur, la cible serait loin d'être atteinte. Et il serait exagéré de prétendre que le succès relatif de la Chine et de l'Inde est le résultat des mesures prises en réponse aux OMD.

Certains OMD auraient dû être atteints compte tenu de la technologie disponible et des niveaux actuels de l'organisation institutionnelle et du financement – par exemple les objectifs en matière d'eau potable et d'assainissement, sur le VIH/Sida ou en termes d'amélioration des conditions de vie des habitants des bidonvilles. D'autres ont été inclus car l'ensemble des objectifs aurait paru déséquilibré en leur absence, même si peu d'observateurs estimaient qu'ils étaient réalisables dans les délais impartis. Mettre fin à la discrimination entre les sexes dans le monde ou veiller à ce que toutes les filles reçoivent une éducation primaire étaient des objectifs qui, bien que nobles et urgents, avaient peu de chance d'être atteints, même avec la meilleure volonté.

En outre, la réussite des OMD doit être jugée non seulement sur le différentiel entre 2000 et 2015, mais aussi sur le différentiel entre 2015 et le scénario probable pour 2015 si les OMD n'avaient pas été adoptés. Après tout, le développement existait avant 2000 et il aurait continué même si les OMD n'avaient pas été définis. Il devrait être possible de projeter les tendances visibles en 1999 à l'horizon 2015 et de déterminer si les OMD ont entraîné une relance importante des réalisations en matière de développement.

Que va-t-il donc se passer en 2015 ? Selon toute vraisemblance, les OMD seront célébrés comme une grande victoire pour le développement, les gouvernements s'exhorteront eux-mêmes à ne pas relâcher leurs efforts pour atteindre les objectifs définitivement et intégralement. Les objectifs qui n'auront pas été atteints trouveront sans aucun doute leur place sous une forme ou une autre dans les tout nouveaux ODD ; ceux qui auront été atteints seront renforcés et également inclus. Et un nouvel horizon sera fixé, probablement 2030, bien au-delà des mandats politiques de tous ceux qui pourraient être tenus pour responsables d'un échec.

Comment, alors, tirer les leçons des échecs et des succès des OMD ?

Une des critiques adressées aux OMD est qu'ils ont été concoctés dans le bureau du Secrétaire général des Nations unies et imposés aux chefs d'État lors du Sommet du Millénaire, sans consultation suffisante. Qu'elle soit justifiée ou non, cette critique est restée ; l'appel à ne pas faire la même erreur avec les ODD résonnait dans les salles de Rio. C'est l'une des raisons pour lesquelles un ensemble complet d'objectifs provisoires n'a pas été présenté à Rio, et pourquoi une période de trois ans a été prévue pour son élaboration. Le processus des ODD permet non seulement l'existence du Groupe de travail ouvert et l'approbation finale par l'Assemblée générale, mais aussi des contributions de la part du nouveau groupe de haut niveau du Secrétaire général et un processus, qui reste à définir, de collecte d'idées issues de la société civile et du secteur privé. Les idées abondent, tout comme les points de vue sur la façon dont le processus devrait être organisé. Le Secrétariat rassemblera, triera et organisera ces idées, mais, en fin de compte, elles seront intégrées dans un processus politique qui n'évaluera pas nécessairement les idées en fonction de leurs seuls mérites. Les exemples récents de ratissage d'idées, notamment le processus louable mis en place par les Brésiliens pour Rio, bien qu'inclusifs et accueillant une grande variété d'approches, ont eu peu d'effets sur les résultats des négociations.

Deuxièmement, les ODD doivent éviter les carences en matière de responsabilisation qui ont caractérisé le processus des OMD. Au niveau intergouvernemental, il est facile de faire des promesses, surtout parce qu'il ne coûte rien de ne pas les respecter. C'est très bien de promettre de « réduire la perte de biodiversité et atteindre, d'ici 2010, une réduction significative du

taux de perte » (objectif 7B de l'OMD). Les vraies questions sont : qui prendra quelles mesures pour réduire cette perte, à quel moment, avec quels moyens et avec quelles conséquences si les mesures ne sont pas prises ? En l'absence de réponses claires à ces questions, personne ne peut être tenu pour responsable, sauf l'insaisissable « communauté internationale » qui, en tout état de cause, échappe à toute sanction. Que se passe-t-il alors ? Chacun espère que quelqu'un, quelque part, prendra des mesures mettant fin à l'hémorragie de la biodiversité, parce qu'il aura été inspiré par la grandeur et l'acceptation générale de l'objectif. Miser tous nos espoirs sur cela relève d'une naïveté qui met nos vies en danger.

En fait, on s'attendait à ce que l'objectif conduise les gouvernements à renforcer les programmes existants sur la conservation de la biodiversité, notamment de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization, FAO) et du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), à lancer de nouvelles initiatives (telles que REDD et REDD+) et à placer la perte de biodiversité plus haut dans l'agenda politique. Cela a-t-il été le cas ? Oui, tout cela est arrivé, mais dans des proportions tout à fait insuffisantes pour relever le défi. Même lorsqu'ils sont contraignants, la plupart des engagements internationaux sont en réalité volontaires, et la volonté n'est pas là ; du moins, elle n'est pas assez forte pour mettre en mouvement les décisions qui changeraient la donne, sans lesquelles nos objectifs ne seront inexorablement pas atteints.

Le processus des ODD doit bien intégrer cette leçon. Sans cadre de responsabilisation clair et ambitieux, les objectifs ne seront pas atteints, même si l'intention de réussir est forte au départ. Chaque objectif adopté devra préciser qui prendra quelle initiative, suivant quel calendrier. Le financement nécessaire pour atteindre les objectifs doit être identifié et engagé, et il doit exister un lien substantiel entre l'échec et la sanction – ou entre le succès et la récompense.

Ceci est important. Nous sommes trop enclins à penser que la responsabilité signifie la punition, mais la responsabilité peut aussi être positive. Ne serions-nous pas plus efficaces si la pleine mise en œuvre des actions convenues conduisait à une récompense économique ou politique ? Est-il inconcevable que les pays africains puissent être récompensés par des préférences commerciales lorsque leurs objectifs sont atteints ?

Ou qu'ils reçoivent un quota plus élevé de bourses d'études dans les universités des pays de l'OCDE ? Ou un financement pour la prochaine étape de l'effort ?

Enfin, il est tout aussi important de souligner que les OMD n'ont pas répondu à nos attentes en partie parce que nous avons compté sur les gouvernements pour prendre en charge la majeure partie de l'action. Pour tirer parti de l'ingéniosité et du sens de l'innovation manifestes de la communauté du développement durable au sens large, les ODD doivent être structurés de telle sorte que chaque élément de cette communauté puisse jouer un rôle dans la réalisation des objectifs. Le secteur privé est particulièrement important car il possède, plus encore que les gouvernements et la société civile, la capacité financière, institutionnelle, logistique et humaine pour assumer le rôle de

leader et transformer les objectifs en réalité. Il est illusoire de penser que le secteur privé sera inspiré par le genre de soupe tiède et sans saveur servie ces derniers temps par le processus intergouvernemental. Aussi, le processus entourant le GTO doit être construit avec une bonne dose d'imagination pour que l'énergie et l'esprit d'entreprise qui abondent dans la société civile et le secteur privé soient mis à profit pour construire un pont au-dessus des sables dans lesquels trop de bonnes intentions internationales finissent par sombrer.

Finalement, il serait peut-être préférable de définir un nombre limité d'ODD, et de n'adopter que ceux pour lesquels nous sommes prêts à nous engager, sur la réalisation desquels nous sommes prêts à rendre des comptes, et qui font l'objet d'une adhésion importante à la fois du secteur privé et des organisations plus larges de la société civile. ■

Listes des auteurs et des sigles

Susanne ÅKERFELDT

Directrice adjointe des impôts,
ministère des Finances, Suède.

- *Expérience suédoise de taxe sur le CO₂
et de réforme fiscale*
p. 271-275

Dean BAKER

Co-directeur, Center for Economic and Policy Research
(CEPR), Washington, États-Unis.

- *Les formes et les causes de l'inégalité :
au-delà de l'analyse de l'OCDE*
p. 157-162

François-Xavier BELLOCQ

Chef de la division Analyse macroéconomique et risques
pays, Agence française de développement (AFD), France.

- *Les pays en développement face
aux crises des pays développés*
p. 81-86

Raphaël BILLÉ

Directeur du programme Biodiversité et Adaptation,
Institut du développement durable et des relations
internationales (Iddri), France.

- *L'égalité économique : un facteur indispensable
pour préserver la biodiversité*
p. 209-219

Vincent BONNECASE

Historien chargé de recherche, Centre national
de la recherche scientifique (CNRS), France.

- *Concevoir les inégalités dans le monde :
l'émergence d'une idée politique au xx^e siècle*
p. 177-188

Alexis BONNEL

Conseiller du directeur du département
des Appuis transversaux, Agence française
de développement (AFD),
France

- *Rio+20 : un processus permanent ?*
p. 98-102

François BOURGUIGNON

Directeur de l'École d'économie de Paris, France.

- *Inégalités et croissance :
l'émergence d'une idéologie globale
entre 1990 et 2010*
p. 195-202

Matthieu CHARPE

Économiste, Organisation
internationale du travail (OIT), Suisse.

- *Inégalités et sortie de crise*
p. 203-207

Michel COLOMBIER

Directeur scientifique, Institut
du développement durable et des relations
internationales (Iddri), France.

- *Climat : ce que dit la science*
p. 93-97

Sarah COOK

Directrice, Institut de recherche
des Nations unies pour le développement social
(UNRISD), Suisse.

- *Femmes chinoises : victimes de la privatisation
des services sociaux*
p. 324-329

Constance CORBIER-BARTHAUX

Division Évaluation et Capitalisation,
Agence française de développement (AFD), France.

- *Conserver la biodiversité et réduire les inégalités : la gestion communautaire des ressources naturelles en Namibie*
p. 220-225

Emeline DE BOUVER

Doctorante, université catholique de Louvain,
Belgique.

- *Ekta Parishad, mouvement des sans-terre en Inde : des revendications aux alternatives locales solidaires*
p. 346-350

Damien DEMAILLY

Coordinateur du programme Nouvelle Prospérité,
Institut du développement durable
et des relations internationales (Iddri), France.

- *La croissance verte : entre notion et décision*
p. 103-107

Virginie DIAZ PEDREGAL

Chargée de recherche,
Agence française de développement (AFD), France.

- *Vers une protection sociale de santé universelle au Cambodge*
p. 239-243

Xiao-Yuan DONG

Institut de recherche des Nations unies
pour le développement social (UNRSID), Suisse.

- *Femmes chinoises : victimes de la privatisation des services sociaux*
p. 324-329

Nicolas FORNAGE

Directeur de représentation
à Islamabad, Pakistan, Agence française
de développement (AFD), France.

- *Les grands barrages en Afrique : choix énergétiques ou environnementaux ?*
p. 108-112

Bruno FRÈRE

Chercheur qualifié du Fonds national de la recherche
scientifique, université de Liège, Belgique,
et Institut d'Études politiques de Paris, France.

- *L'économie solidaire : l'émancipation en acte au défi du politique*
p. 331-345

Rémi GENEVEY

Directeur exécutif de la stratégie,
Agence française de développement (AFD), France.

- *20 ans après Rio, le développement durable s'universalise*
p. 9-21

Thierry GIORDANO

Chercheur, Centre de coopération internationale
en recherche agronomique
pour le développement (Cirad), France.

- *Afrique du Sud : l'échec de la gouvernance décentralisée*
p. 309-312

Fabio GRAZI

Chargé de recherche, Agence française
de développement (AFD), France.

- *La croissance verte : entre notion et décision*
p. 103-107

Emmanuel GUÉRIN

Directeur du programme Climat et Énergie,
Institut du développement durable et des relations
internationales (Iddri), France.

- *Économie verte : l'enjeu des fonds souverains*
p. 87-92

Mark HALLÉ

Directeur exécutif Europe, International Institute
for Sustainable Development, Suisse.

- *Définir des objectifs communs dans un contexte de méfiance multilatérale*
p. 364-367

Henrik HAMMAR

Conseiller à la division Analyses des politiques économiques, ministère des Finances, Suède.

- *Expérience suédoise de taxe sur le CO₂ et de réforme fiscale*
p. 271-275

Jean-Charles HOURCADE

Directeur de recherche CNRS, Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired), France.

- *Comment tuer la taxe carbone avec l'argument d'équité, ou l'échec de la taxe Sarkozy*
p. 261-270

Pierre JACQUEMOT

Chercheur associé, Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), France.

- *L'émergence des classes moyennes en Afrique subsaharienne*
p. 292-295

Raphaël JOZAN

Chargé de mission auprès du directeur de la Stratégie, Agence française de développement (AFD), France.

- *Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable*
p. 127-140

Gilles KLEITZ

Chargé de mission à la division Agriculture, Développement rural et Biodiversité, Agence française de développement (AFD), France.

- *L'égalité économique : un facteur indispensable pour préserver la biodiversité*
p. 209-219

Stefan KÜHN

Chercheur à l'Institut international d'études sociales (IIES), Organisation internationale du travail (OIT), Suisse.

- *Inégalités et sortie de crise*
p. 203-207

Xue LAN

Professeur et présidente, School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Chine et co-présidente du Leadership Council du Réseau des solutions pour le développement durable des Nations unies.

- *Définir des objectifs de développement durable à l'horizon 2030*
p. 351-363

Renaud LAPEYRE

Chercheur, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), France.

- *Conserver la biodiversité et réduire les inégalités : la gestion communautaire des ressources naturelles en Namibie*
p. 220-225

David I. LEVINE

Professeur, Walter A. Haas School of Business, université de Californie, Berkeley, États-Unis.

- *Vers une protection sociale de santé universelle au Cambodge*
p. 239-243

Luiz Antonio MACHADO DA SILVA

Professeur à l'Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, Brésil.

- *Les favelas – la ségrégation au cœur de la ville*
p. 257-260

Benoît MARTIN

Cartographe à l'Atelier de cartographie de Sciences Po et doctorant à Sciences-Po-CERI, France.

- *Statistiques internationales relatives aux inégalités : constructions politiques et spatiales*
p. 189-194

Oliveira MAYRA JURUÁ

Centre d'études stratégiques et de gestion, Brésil.

- *La politique sociale du Brésil au XXI^e siècle*
p. 297-308

Gregory M. MIKKELSON

Professeur associé, Département de Philosophie et School of Environment, McGill University, Canada.

- *L'égalité économique : un facteur indispensable pour préserver la biodiversité*
p. 209-219

Diana MITLIN

Économiste, International Institute for Environment and Development (IIED), Royaume-Uni.

- *Les inégalités dans la moitié urbaine du monde*
p. 245-256

Rajendra K. PACHAURI

Directeur général de The Energy and Resources Institute (TERI), Delhi, Inde.

- *20 ans après Rio, le développement durable s'universalise*
p. 9-21

Stéphanie PAMIES-SUMNER

Chargée de recherche, Agence française de développement (AFD), France.

- *Vers une protection sociale de santé universelle au Cambodge*
p. 239-243

Thomas PIKETTY

Directeur d'études à l'EHESS et professeur à l'École d'économie de Paris, France.

- *La nouvelle prospérité des rentiers : la dynamique des inégalités dans un monde en croissance faible*
p. 163-172

Ian RAMAGE

Directeur, Domrei, Cambodge.

- *Vers une protection sociale de santé universelle au Cambodge*
p. 239-243

Pedro RAMOS PINTO

Maître de conférences en histoire internationale, université de Manchester, Royaume-Uni.

- *Inégalités : l'importance de la perspective historique*
p. 141-156

David ROSNICK

Économiste, Center for Economic and Policy Research (CEPR), Washington, États-Unis.

- *Les formes et les causes de l'inégalité : au-delà de l'analyse de l'OCDE*
p. 157-162

Jean-Noël ROULLEAU

Chef de division Appui environnemental et social, Agence française de développement (AFD), France.

- *Les grands barrages en Afrique : choix énergétiques ou environnementaux ?*
p. 108-112

Joël RUET

Chercheur associé, Institut du développement durable et des relations internationales (Idrri), France.

- *Les pays émergents dans la course aux technologies vertes*
p. 113-117

Jeffrey D. SACHS

Directeur du Earth Institute de l'université Columbia, États-Unis et directeur du Réseau des solutions pour le développement durable des Nations unies.

- *Définir des objectifs de développement durable à l'horizon 2030*
p. 351-363

David SATTERTHWAITE

Attaché supérieur de recherche, International Institute for Environment and Development (IIED), Royaume-Uni.

- *Les inégalités dans la moitié urbaine du monde*
p. 245-256

Guido SCHMIDT-TRAUB

Directeur exécutif du Réseau des solutions pour le développement durable des Nations unies.

- *Définir des objectifs de développement durable à l'horizon 2030*
p. 351-363

Erik SIMANIS

Directeur général des Stratégies de création de marché au Center for Sustainable Global Enterprise, Cornell University's Johnson School of Management, États-Unis.

- *Commerce en bas de la pyramide : repenser les stratégies*
p. 313-323

Thomas STERNER

Économiste en chef invité, Environmental Defense Fund, Suède.

- *Expérience suédoise de taxe sur le CO₂ et de réforme fiscale*
p. 271-275

Barbosa THIAGO VARANDA

Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim, Brésil.

- *La politique sociale du Brésil au xx^e siècle*
p. 297-308

Serge TOMASI

Directeur adjoint de la Direction de la coopération pour le développement, Organisation de coopération et de développement (OCDE), France.

- *Aide publique au développement : la question des inégalités redevient d'actualité*
p. 173-176

Raymond TORRES

Directeur de l'Institut international d'études sociales (IIES), Organisation internationale du travail (OIT), Suisse.

- *Inégalités et sortie de crise*
p. 203-207

Sébastien TREYER

Directeur des programmes, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), France.

- *Les grands barrages en Afrique : choix énergétiques ou environnementaux ?*
p. 108-112
- *Quelle agriculture demain ? Négocier les priorités de la recherche agronomique internationale*
p. 118-123

Laurence TUBIANA

Directrice de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), France, co-présidente du Leadership Council du Réseau des solutions pour le développement durable des Nations unies, professeur à l'université de Columbia (États-Unis) et directrice de la Chaire Développement durable de Sciences Po (France).

- *20 ans après Rio, le développement durable s'universalise*
p. 9-21
- *Définir des objectifs de développement durable à l'horizon 2030*
p. 351-363

Peter UTTING

Directeur adjoint, Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD), Suisse.

- *Les voies de la durabilité dans un monde en crise*
p. 277-291

Sridhar VENKATAPURAM

Maître de conférences, université de Cambridge, Grande-Bretagne.

- *Inégalités de revenus, inégalités en santé et progrès social*
p. 227-238

Tancrède VOITURIEZ

Directeur du programme Gouvernance, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), France ; et économiste, Centre international de recherche pour l'agriculture et le développement (Cirad), France.

- *Les pays émergents dans la course aux technologies vertes*
p. 113-117
- *Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable*
p. 127-140

A

ACCA Asian Coalition for Community Action (Coalition asiatique pour l'action communautaire)

ACEPP Association des collectifs enfants-parents-professionnels

ACP pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

AEE Agence européenne pour l'environnement

AFD Agence française de développement

AGM Annual General Meeting (assemblée générale annuelle)

AGNU Assemblée générale des Nations unies

AIE Agence internationale de l'énergie

AIEA Agence internationale de l'énergie atomique

AIIES Association internationale des investisseurs en économie sociale

ALBA Alliance bolivarienne pour les Amériques

AMAP Association pour le maintien d'une agriculture paysanne

AROS Asian Regional Organic Standard

ASEAN Association of Southeast Asian Nations (Association des nations du Sud-Est asiatique)

B

BAD Banque africaine de développement

BFP Programme *Bolsa Familia* (programme de subventions conditionnelles aux familles pauvres au Brésil)

BIC Brésil-Inde-Chine

BIT Bureau international du travail

BOP *Bottom of the Pyramid* (« bas de la pyramide »)

BRIC Brésil-Russie-Inde-Chine

BRICS Brésil-Russie-Inde-Chine-Afrique du Sud

C

CBHI assurance communautaire de santé (Cambodge)

CBI Commission baleinière internationale

CBNRM Community Based Natural Resource Management (programme namibien de gestion communautaire des ressources naturelles)

CCE Contribution climat-énergie

CCNUCC Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques

CCR Centre commun de recherche (de la Commission européenne)

CDC Caisse des dépôts et consignations (France)

CDC Community Development Corporations

CDD Commission des Nations unies pour le développement durable

CdP Conférence des Parties

CDT Community Development Trusts

CECOP Confédération européenne des coopératives de production et de travail associé, des coopératives sociales et des entreprises sociales et participatives

CEDEAO Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest

CEPC Comité d'études des produits chimiques (de la Convention de Rotterdam)

CEPR Center for Economic and Policy Research

CERFACS Centre européen de recherche et de formation avancée en calcul scientifique

CET Conseil économique transatlantique

CFDT Confédération française démocratique du travail

CGIAR Consultative Group on International Agricultural Research (Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale)

CGT Confédération générale du travail

CHNS China Health and Nutrition Survey (enquête sur la santé et la nutrition en Chine)

CICTA Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique

CIGPC Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques

Jimmyt Centro Internacional del Mejoramiento del Maíz y Trigo (Centre international de recherche pour l'amélioration du blé et du maïs, Mexique)

CIPV Convention internationale pour la protection des végétaux

Cired Centre international de recherche sur l'environnement et le développement

CITES Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction)

CNRM Centre national de recherches météorologiques

CNRS Centre national de la recherche scientifique

CNUCED Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement

CNUDD Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20)

CNUMD Convention des Nations unies sur le droit de la mer

CODESA Convention pour une Afrique du Sud démocratique

COFI Committee on Fisheries (Comité des pêches)

COMIFAC Commission des forêts d'Afrique centrale

CRAS Centres de référence d'aide sociale

CSA Comité de la sécurité alimentaire mondiale

CSA Community Supported Agriculture

CSG contribution sociale généralisée

CSLP Cadre national de lutte contre la pauvreté

CTA Community Transport Association

CTA ACP/UE Centre technique agricole ACP/UE (entre l'Union européenne et les pays des régions Afrique, Caraïbes, Pacifique)

D

DAP Déclaration d'éligibilité au PRONAF

DFID Department for International Development (Royaume-Uni)

DTIE UNEP Division of Technology, Industry and Economics (Division Technologie, Industrie et Économie du PNUE)

E

EDF Électricité de France

EE entreprises d'État

EE empreinte écologique

EES *L'égalité, c'est la santé* (ouvrage de Richard Wilkinson et Kate Pickett, 2010, Paris, Demopolis)

EESC European Economic and Social Committee

EGC équilibre général calculable

EJF Environmental Justice Foundation

EMD énergies marines durables

ESENSEE Eco Social Economy Network South and East Europe

ETS *Emission Trading Scheme* (système d'échange de quotas)

EVS espérance de vie scolaire

F

FAO Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)

FEBEA Fédération européenne de finances et banques éthiques et alternatives

FEM Fonds pour l'environnement mondial

FFEM Fonds français pour l'environnement mondial

FIDA Fonds international de développement agricole

FIEF Fédération internationale d'économie familiale

FISS Forum international de l'économie sociale

FMI Fonds monétaire international

FMPS Fonds mondial pour la protection sociale

FNRS Fonds national de la recherche scientifique (Belgique)

FNUAP Fonds des Nations unies pour la population

G

GATT General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)

GaWC Globalization and World Cities Research Network

GCARD Global Conference on Agricultural Research for Development (Conférence mondiale sur la recherche agricole pour le développement)

GDM Groupe de haut niveau sur la durabilité mondiale

GEB Global Energy Basel

GEO *Global Environment Outlook (Avenir de l'environnement mondial, publication du PNUE)*

GES gaz à effet de serre
GFAR Global Forum on Agricultural Research (Forum mondial pour la recherche agricole)
GIEC Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GIMF Global Integrated Monetary and Fiscal Model (Modèle monétaire et budgétaire mondial intégré)
GIP groupement d'intérêt public
GPS *Global Positioning System* (système de localisation mondial)
GTO Groupe de travail ouvert

H

HCFC hydrochlorofluorocarbones
HDRO Human Development Report Office (Bureau du Rapport mondial sur le développement humain)
HEF fonds d'équité de santé (Cambodge)

I

IAC Inter Academy Council (Conseil inter-académique)
IBGE Institut brésilien de géographie et de statistique
ICA International Cooperative Alliance
ICLEI International Council for Local Environmental Initiatives (Conseil international pour les initiatives écologiques locales)
Iddri Institut du développement durable et des relations internationales
IDH indice de développement humain
IFAT International Fair Trade Association
IFOAM International Federation of Organic Agriculture Movements (Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique)
IFRAI Initiative française pour la recherche agronomique internationale
IHDP International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change
IIG indice d'inégalités de genre
INAISE International Association of Investors in the Social Economy (Association internationale des investisseurs dans l'économie sociale)
INPE Institut national brésilien de recherche spatiale
INS instituts nationaux de statistique

INSEE Institut national de la statistique et des études économiques (France)

IPBES International Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services d'écosystèmes)

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Institut de recherche économique appliquée)

IPM indice de pauvreté multidimensionnelle

IPSL Institut Pierre-Simon Laplace des sciences de l'environnement

IRDNC Integrated Rural Development and Nature Conservation (Namibie)

IRENA International Renewable Energy Agency (Agence internationale des énergies renouvelables)

IRIS Inter-réseau européen des initiatives éthiques et solidaires

IRRI Institut international de recherche sur le riz (Philippines)

ISDR International Strategy for Disaster Reduction (Stratégie internationale de prévention des catastrophes)

ISPC Independent Science and Partnership Council

IWG-SWF International Working Group of Sovereign Wealth Funds (Groupe international de travail sur les fonds souverains)

IWI *Inclusive Wealth Index* (indice de richesse inclusive)

J

JIT *Just In Time* (gestion juste-à-temps)

L

LETS *Local Exchange Trading Systems* (système d'échange local)

M

MDP mécanisme de développement propre

MDS ministère du Développement social et du Combat contre la faim (Brésil)

MES mécanisme européen de stabilité

MESA ministère extraordinaire de la Sécurité alimentaire et du Combat contre la faim (Brésil)

MSF Médecins sans frontières

MST Mouvement des sans-terre du Brésil

MTN maladies tropicales négligées

N

NACSO Namibian Association of Community Based Natural Resource Management (CBNRM) Support Organisations (Namibie)

NEPAD New Partnership for Africa's Development (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)

NNF Namibia Nature Foundation (Namibie)

O

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

ODD objectifs de développement durable

ODI Overseas Development Institut

OGM organisme génétiquement modifié

OI organisations internationales

OIA Outdoor Industry Association

OIT Organisation internationale du travail

OMC Organisation mondiale du commerce

OMD objectifs du Millénaire pour le développement

OME Organisation mondiale de l'environnement

OMPI Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

OMS Organisation mondiale de la santé

ONG organisation non gouvernementale

ONU Organisation des Nations unies

Onusida Programme commun des Nations unies sur le VIH/Sida

OPEP Organisation des pays exportateurs de pétrole

ORD Organe de règlement des différends (de l'Organisation mondiale du commerce)

ORSTOM Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (maintenant Institut de recherche pour le développement - IRD)

P

P&O Peninsular and Oriental Steam and Navigation Company

PAM Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres

PAM Programme alimentaire mondial

PAS programmes d'ajustement structurels

PDDAA Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine

PDG président-directeur général

PED pays en développement

PHI assurance privée de santé (Cambodge)

PIB produit intérieur brut

PIP Pitt Inequality Project

PMA pays les moins avancés

PME petites et moyennes entreprises

PNB produit national brut

PNUD Programme des Nations unies pour le développement

PNUE Programme des Nations unies pour l'environnement

PPA parité de pouvoir d'achat

PPP partenariat public-privé

PPT pays pauvres très endettés

PRD Programme de reconstruction et de développement (Afrique du Sud)

PRONAF Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (Brésil)

PSE paiement pour services environnementaux

Q

QIA Qatar Investment Authority

R

R&D recherche et développement

RCEP Partenariat économique intégral régional

RCP Representative Concentration Pathways (« forçage radiatif » ou « puissance de l'effet de serre »)

RDC République démocratique du Congo

RDH Rapport sur le développement humain

REDD Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (le dispositif REDD+ prend en compte la capacité de stockage de carbone des forêts, la bonne gouvernance et l'aménagement des forêts, et la protection de la diversité biologique et des services écosystémiques)

RELACC Réseau latino-américain de commercialisation communautaire

REN21 Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (réseau de promotion des énergies renouvelables)

REVES Réseau européen des villes et régions de l'économie sociale

RG7 Réseau global de troc

RIFES Réseau international femmes et économie solidaire

RIPES Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire

RIV révolution industrielle verte

RMI revenu minimum d'insertion (France)

RNB revenu national brut

RSA revenu de solidarité active (France)

RSE responsabilité sociale des entreprises

S

SAICM Strategic Approach to International Chemicals Management (Approche stratégique de la gestion internationale des produits)

SCEQE Système communautaire d'échange de quotas d'émission (Suède)

SCIC Société coopérative d'intérêt collectif

SCOP Société coopérative et participative

SDN Société des Nations

SDSN Sustainable Development Solutions Network (Réseau des solutions pour le développement durable)

SEL système d'échanges locaux

SHI assurance sociale de santé (Cambodge)

Sida syndrome d'immunodéficience acquise

SIDD Standardized Income Distribution Database (base de données normalisée sur la répartition des revenus)

SKY *Sokhaphheap krousar yeung* (Santé pour nos familles, Cambodge)

SLA Sustainable Livelihoods Approach (approche des moyens d'existence durables)

SMIC salaire minimum interprofessionnel de croissance (France)

SOFIA situation mondiale des pêches et de l'aquaculture

SWIDD base de données mondiale normalisée sur les inégalités de revenus

T

TCA Traité sur le commerce des armes

TI Transparency International

TPP Partenariat transpacifique

TQM *Total Quality Management* (« qualité totale »)

U

UE Union européenne

UIT Union internationale des télécommunications

UICN Union internationale pour la conservation de la nature

UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture)

UNHCR Agence des Nations unies pour les réfugiés

Unicef United Nations Children's Fund (Fonds des Nations unies pour l'enfance)

UNODC United Nations Office on Drugs and Crime (Office des Nations unies contre la drogue et le crime)

UNRISD United Nations Research Institute for Social Development (Institut de recherche des Nations unies pour le développement social)

UNSCEAR United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation (Comité des Nations unies sur les effets des radiations atomiques)

UNU-EHS United Nations University Institute for Environment and Human Security (Institut de l'environnement et la sécurité humaine de l'université des Nations unies)

UN-Women agence des Nations unies pour les femmes

UPPs Unités de police pacificatrice

URSS Union des républiques socialistes soviétiques

USAID United States Agency for International Development (Agence des États-Unis pour le développement international)

UTCATF Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie

V

VIH virus de l'immunodéficience humaine

W

WFTO World Fair Trade Organization (Organisation mondiale du commerce équitable)

WRI World Resources Institute

WWF World Wildlife Fund (Fonds mondial pour la vie sauvage)

Crédits photographiques

Couverture :

Vignettes du haut (de gauche à droite) : Sign Encouraging the Vaccination of Children © David Turnley/Corbis – Cleaning the City of Dhaka © firoz ahmed/Demotix/Corbis – Homeless Man and Sports Cars in Beverly Hills © Joel Stettenheim/Corbis

Vignettes du bas (de gauche à droite) : Brazil - Favelas in Sao Paulo © Noah Addis/Corbis – Occupy Together Brings Protesters To Goldman-Sachs Dallas © Richard Michael Knittle Sr. / De/Demotix/Corbis.

Rabat de couverture (de haut en bas) : © Dominique Fradin – © Peter Allan/Interlinks Image – © TERI.

31 : © Images_of-money/flickr – 35 : © Swiatoslaw Wojtkowiak – 39 : © Roberto Stuckert Filho/PR – 42 : © Geoff Gallice – 47 : © UN Women/Gaganjit Singh – 51 : © Asia Europe Foundation – 56 : © Mike ODONGKARA – 59 : © Pierre Gleizes/ Greenpeace – 65 : © Bill&MelindaGates Foundation – 66 : © Trond Larsen/UICN – 70 : © Greenpeace – 74 : © Marie Frechon/UNCHR .

Armand Colin Éditeur
21, rue du Montparnasse, 75006 Paris
11020989 – (I) – (2,4) – CSB 1 / 2 mat 100° - ext : A. CHEV – CCO
Dépôt légal : mars 2013
Imprimé par Unigraf en Espagne