

D'un monde d'inégalités à un monde de solidarités

Pierre Jacquet

La question posée à ce panel suggère implicitement que le bon espace de discussion des inégalités et des solidarités est le monde. Pourtant, ce débat ne prend tout son sens qu'un introduisant la médiation par l'Etat-nation, et les tensions politiques récentes dans de nombreux pays sont là pour en témoigner.

La nécessité de cette médiation est aujourd'hui renforcée par la dynamique des inégalités mondiales. Contrairement à ce que l'on entend souvent, les inégalités mondiales, c'est-à-dire les inégalités entre tous les ménages quelle que soit leur localisation, sont en régression, lente mais réelle. C'est ce que montrent notamment les travaux de Branko Milanovic, fondés sur les enquêtes de ménages existant dans plus de 130 pays. Ce mouvement est essentiellement dû à la croissance des grands pays émergents comme la Chine, l'Inde, le Brésil et d'autres pays de l'Asie du Sud-Est. Les inégalités mondiales résultent de la combinaison des inégalités entre pays et des inégalités au sein des pays. Pendant les 19^{ème} et 20^{ème} siècle, du fait de la révolution industrielle qui a touché très inégalement les pays, ce sont les inégalités entre pays qui ont dominé, et cela reste le cas, conduisant Branko Milanovic à parler de prime de citoyenneté : le niveau de vie d'un individu est largement déterminé par le pays où il naît.

Mais depuis le début du 21^{ème} siècle, la dynamique s'est inversée. Les inégalités entre pays continuent à se réduire et les inégalités au sein d'une majorité de pays, développés et en développement, se creusent. Il faut y voir notamment l'impact d'un progrès technique biaisé en faveur du capital (financier et surtout humain). Au-delà des implications humaines de ce mouvement, les implications politiques, comme l'ont montré de récentes élections, sont extrêmement préoccupantes.

Par ailleurs, la « solidarité mondiale » semble s'être plutôt renforcée : la poursuite des objectifs du millénaire pour le développement, adoptés en 2000, a atteint des résultats. Les progrès en matière d'extrême pauvreté (aujourd'hui définie par un seuil de 1,90 USD (de parité de pouvoir d'achat en 1991) par jour) en témoignent : tout en restant un sujet majeur, elle a beaucoup reculé. Entre 1981 et 2013, elle est passé de 43% à 10% de la population mondiale, soit de 1800 millions d'individus à un peu moins de 800 millions. Mais cette amélioration est très largement due à la forte croissance en Chine et aux performances de l'Asie du Sud-Est, ce qui relativise le rôle de la solidarité globale. Sur le continent africain, en revanche, la pauvreté a régressé en pourcentage de la population – et de façon plus modeste, passant de 54,3% de la population en 1990 à 41% en 2013 – mais le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté s'est accru, du fait du croît démographique, passant de 277 millions en 1990 à 389 millions en 2013.

La solidarité mondiale s'est à nouveau exprimée avec l'accord de Paris sur le climat, et avec l'adoption unanime en 2015 des Objectifs de développement durable par l'Assemblée générale des Nations Unies. Mais le pilier national est aujourd'hui le maillon faible de ces efforts, pour deux raisons principales : Une raison de légitimité de l'action : comment maintenir le consensus autour de la solidarité mondiale si les fondements de la solidarité nationale semblent menacés ? Et une raison de faisabilité : la mise en œuvre d'objectifs collectifs reste une question très largement locale : seuls des pays bien gouvernés et capables d'œuvrer à la prospérité de leurs populations peuvent contribuer de

façon efficace non seulement à la lutte contre les inégalités internes mais aussi à l'action collective. Par exemple, les luttes contre le réchauffement climatique et pour la protection de la biodiversité sont vulnérables au syndrome du « maillon faible ». Encore une fois, les débats (et surprises) électoraux récents témoignent de l'importance de penser le pilier national au premier plan de la mondialisation.

L'ambition d'un monde solidaire amène donc à souhaiter le renforcement des nations, sans lequel aucune forme stable de coopération internationale n'est possible ou efficace. Mais, comme le montre l'actualité récente, il y a plusieurs façons de penser ce renforcement, et certaines tournent le dos à la mondialisation. Cela résonne avec Les débats politiques de ces derniers temps sur la différence entre patriotisme et nationalisme. Le défi de la mondialisation renvoie à la capacité à maintenir des Etats à la fois protecteurs et ouverts. Or la tentation est souvent grande d'opposer les deux, d'associer la protection au repli, et l'ouverture à l'acceptation de la précarité et des inégalités. Cette vision polaire est stérile et dangereuse : ni le repli sur soi, ni l'acceptation des inégalités ne sont humainement, politiquement, socialement ni économiquement acceptables. Au contraire, la mondialisation et le progrès technique nous amènent à penser ouverture et solidarité comme un couple indissociable : l'ouverture aux autres, quels qu'ils soient, est une condition préalable de la solidarité ; sans ouverture, il n'y a pas de monde solidaire (et les nations périssent) ; sans solidarité politique, sociale et humaine, l'ouverture économique et financière n'est pas soutenable.

Pour amorcer ce débat, je vais formuler cinq propositions et autant de questions que j'espère suffisamment provocatrices.

Première proposition : La solidarité repose sur la coordination entre différents acteurs: gouvernements, sociétés civiles, familles, entreprises, philanthropie, institutions internationales.

Cette coordination est finalement l'essence des concepts de « croissance solidaire » ou « croissance inclusive ». Or, pour des raisons d'économie politique, la tentation est de renvoyer chacun à ses responsabilités et de négliger les interactions: les gouvernements ne feraient pas assez et le feraient mal, les ONG ne représenteraient qu'elles-mêmes, les familles se délitaient, les entreprises serviraient le capital, la philanthropie serait gouvernée par des intérêts particuliers plus que par des objectifs sociaux, les institutions internationales valideraient l'ordre ambiant – et les économistes, nous dit-on, seraient devenus esclaves d'un mode de pensée néo-classique où l'individu rationnel optimisateur se préoccupe peu de solidarité collective.

Penser et organiser l'interaction entre les différentes classes d'acteurs est d'une grande urgence. Cela va au-delà de la solidarité, mais concerne également l'efficacité et les fondements de l'économie de marché.

Quelles sont les obstacles à cette coordination et comment les lever ? Comment approfondir l'économie de marché en économie de la coordination ?

Seconde proposition : l'efficacité de la solidarité requiert d'évaluer les différentes initiatives publiques et privées. Mais la démarche évaluative, bien qu'indispensable, peut être mal utilisée.

Les impératifs humains et politiques de l'action solidaire n'attendent pas la certitude de l'efficacité. Agir consiste à prendre des risques. La démarche évaluative joue un rôle essentiel dans l'information sur ces risques et dans la prévention de certains d'entre eux. Elle peut être trompeuse si elle crée l'illusion d'une connaissance déterministe, qui permet de savoir *ex-ante* ce qui fonctionne et ce qui ne

fonctionne pas, et grâce à laquelle on croit pouvoir ou devoir être sûr des résultats escomptés avant d'agir. Autrement dit, la démarche évaluative est une composante indispensable de la gestion de risques, alors qu'elle est souvent présentée ou interprétée comme l'accès à des formes de certitude.

Comment éviter que la démarche évaluative renforce l'aversion au risque de la part de décideurs, et qu'elle transforme l'action en simple mécanisme technique alors qu'elle implique aussi des savoir-faire relationnels et managériaux, sans même parler des capacités de réaction aux imprévus ? Comment bien combiner l'évaluation et l'action ?

Troisième proposition : les politiques publiques doivent assumer pleinement le changement de rôle qui s'est dessiné depuis plusieurs décennies, vers une fonction de catalyseur plutôt que d'acteur direct.

En écho aux remarques faites précédemment sur les défis de la coordination, les gouvernements seuls n'ont pas les moyens de produire les biens et services collectifs nécessaires. Ils ont besoin non seulement de l'adhésion des citoyens (ce qui a toujours été nécessaire) mais aussi de leur participation active, et il est donc nécessaire de penser l'action publique comme la mise en œuvre d'incitations facilitant cette participation, au sein d'un cadre réglementaire qui lui est propice.

Le rôle du secteur privé est potentiellement très important. Certes, ce dernier a entrepris des démarches de responsabilité sociale et environnementale qui montrent qu'il ne peut rester insensible aux questions de société qui se posent aujourd'hui. Mais les « partenariats publics-privés » sont encore pensés de façon trop étroite, essentiellement celle des montages légaux et financiers structurant leurs responsabilités relatives dans des domaines sectoriels spécifiques. Leur principe devrait être beaucoup plus général : comment mobiliser les différents acteurs, notamment le secteur privé, a priori gouverné par des enjeux particuliers, dans la poursuite de l'intérêt collectif, qu'il s'agisse de l'intégration sociale, de la protection de l'environnement ou de la lutte contre le réchauffement climatique.

C'est un chantier ambitieux et difficile, notamment parce qu'il implique la volonté et la capacité de bien comprendre les intérêts des différents acteurs. Il se heurte aussi à des défis d'ordre technique et légaux, certes, mais aussi culturels. Mais les espaces de convergence sont énormes et encore insuffisamment explorés.

Comment faire du partenariat public-privé plus qu'un contrat de services, mais le cadre dans lequel agissent les entreprises et les gouvernements pour poursuivre des intérêts communs ? Quelles sont les conditions en termes de politique publique, d'éducation et de formation ?

Quatrième proposition : Coordination et concurrence vont de pair. La gouvernance de la mondialisation consiste à organiser la concurrence légitime entre les différentes politiques publiques nationales. Elle doit aboutir à une forme *sui-generis* de politique publique globale.

Cette concurrence est le socle de la solidarité mondiale. La mondialisation peut en effet se penser comme un complexe réseau d'interactions (externalités) entre pays. Cela signifie que les politiques publiques nationales ne doivent pas se penser en isolation (ce n'est efficace pour personne) et que leur combinaison mérite aussi d'être orientée. Mais la gouvernance mondiale n'appelle pas l'harmonisation des pratiques et politiques. Elle se définit aujourd'hui par les principes d'interaction définis entre des acteurs décentralisés. Même lorsqu'ils créent des institutions internationales, ces

acteurs en restent (en principe) les maîtres. L'idée d'une « politique publique globale » n'est pas liée à celle d'un « gouvernement mondial » centralisé, mais précisément à l'ensemble de principes et de règles qui structurent l'action collective. Il est utile sur ce plan de s'inspirer du principe de « reconnaissance mutuelle » mis en œuvre par l'Union européenne : il faut un socle minimal (et non minimaliste) de principes et règles communs, mais au-delà, la concurrence est bénéfique. Ce principe a encore beaucoup d'avenir.

Dès lors, on peut penser la politique publique globale en fonction des rôles traditionnels de la politique publique. En matière économique, il s'agit de trois rôles principaux : allocation des ressources, stabilisation, répartition des revenus. L'idée ici n'est pas d'étudier en détail chacune de ces dimensions. Elles incluent notamment, au titre de l'allocation, la régulation des monopoles mondiaux qui semblent échapper à tout contrôle étatique.

Mais je voudrais suggérer que les politiques d'aide au développement devraient être pensées et conçues comme l'une des composantes majeures d'une politique publique globale émergente, dans chacune des trois dimensions évoquées. Par exemple, l'aide a clairement joué un rôle de stabilisation après la crise de 2008. Elle joue un rôle de stabilisation par les transferts de riches vers les pauvres. Et elle joue un rôle d'allocation des ressources, à la fois par la qualité des projets financés, et par sa contribution à une meilleure information des acteurs privés (ce qui a un impact sur les décisions d'investir et l'efficacité de l'investissement), et à travers les partenariats public-privés, à la mobilisation de ces derniers.

Cependant, l'aide joue aujourd'hui ces rôles aujourd'hui un peu par défaut, de façon non systématiquement organisée, et l'aide publique est encore trop souvent pensée comme une démarche de charité, alors qu'elle est un élément essentiel de l'efficacité et de l'équité de la mondialisation. Cette réflexion est à la base de la modernisation nécessaire de l'aide au développement. On y retrouve les remarques faites ci-dessus sur les politiques publiques : l'aide publique elle-même devrait davantage être pensée comme un catalyseur, l'idée étant non pas de l'utiliser pour faire, mais plutôt pour faire faire et pour mobiliser l'ensemble des acteurs pertinents.

Quels sont les instruments décentralisés d'une politique publique globale et comment les renforcer ?

Cinquième proposition : la frontière actuelle de la mondialisation est le traitement des migrations. Il ne pourra pas y avoir de mondialisation soutenable et solidaire sans approche collective et humaniste des mouvements de personnes, qui doivent faire partie des droits fondamentaux de l'individu.

Beaucoup de progrès ont été faits concernant les échanges de biens, de services et de capitaux, même si les résultats obtenus sont très imparfaits (notamment concernant la mobilité des capitaux) et peuvent et doivent être remis en question au gré de crises qui ont un effet d'apprentissage. Mais il reste un domaine humainement, économiquement, socialement et politiquement fondamental, à peine effleuré jusqu'à présent, celui des mouvements de personnes. Il est devenu l'un des sujets-clés et l'une des forces majeures poussant certains à la tentation du repli et au déni de l'humanisme des lumières. C'est un thème fondamental, d'une grande difficulté. Il questionne non seulement la définition de l'identité de groupe, mais aussi le principe et les modalités d'ouverture de différents groupes identitaires. Comment accepter l'autre et lui donner accès aux avantages du groupe ? Jusqu'à

quel niveau est-ce réalisable ? On peut rappeler que la perception des difficultés liées aux migrations a été l'un des facteurs déterminants de la démondialisation du début du 20^{ème} siècle.

Quel socle de valeurs communes, incluant des formes de droit à la mobilité, peuvent émerger et comment contribuer à cette émergence ?