



Cerna, Centre d'économie industrielle  
Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris

60, boulevard Saint Michel  
75272 Paris Cedex 06 – France  
Tél. : 33 (1) 40 51 90 91 – Fax : 33 (1) 44 07 10 46  
giraud@cerna.ensmp.fr – <http://www.cerna.ensmp.fr>

## Le défi des inégalités

Pierre-Noël Giraud

in Jean-Marie Chevalier et Olivier Pastré :  
« Où va l'économie mondiale ? Scénarios et mesures d'urgence »  
Editions Odile Jacob, Paris, 2002

La mondialisation accroît certaines inégalités économiques. Mais contrairement à une vision manichéenne aujourd'hui répandue, elle en réduit d'autres. Elle favorise en effet le rattrapage de ceux des pays émergents qui savent en tirer parti, ce qui exige toujours des politiques internes actives de redistribution. Beaucoup doit cependant encore être fait pour renforcer la régulation internationale des marchés, dans les domaines financiers et commerciaux. L'aide publique au développement doit être fortement augmentée. Ce ne sera possible que si l'on trouve les moyens de mieux l'utiliser.

Après le 11 septembre, la tentation est grande de faire preuve d'un économisme excessif et, par exemple, de voir dans des inégalités de richesse extrêmes et souvent croissantes, le terreau fertile où s'enracinent les mouvements terroristes. Ce ne sera pas notre hypothèse. Ces mouvements relèvent de la politique et la politique n'est jamais une simple expression de l'économie. En soi, la croissance des inégalités méritait cependant qu'on s'en préoccupe bien avant le 11 septembre. Et si les événements récents ravivent la question, c'est avant tout parce qu'ils nous invitent à un réexamen d'ensemble de l'état du monde. On montrera donc d'abord pourquoi ces événements ne relèvent pas principalement de l'économie, ni dans leur origine, ni dans les réponses qu'ils exigent. Ayant ainsi pris la distance qui convient par rapport à l'actualité, on proposera quelques hypothèses sur l'origine des inégalités et les moyens d'y remédier.

## Une réponse politique

Al Qeïda, comme les Frères Musulmans, le FIS, le RSS<sup>1</sup> ou le Shiv Sena hindous sont des organisations politiques. Leur objectif est le pouvoir d'Etat. L'objectif d'Al Qeïda est la prise de pouvoir en Arabie Saoudite et, à partir de là, dans d'autres Etats musulmans. Quand elle frappe les Etats-Unis, c'est la monarchie d'Arabie Saoudite qui est visée. Dieu est absent de tout cela. Il n'y a au fond rien de commun entre les organisations intégristes musulmanes et l'armée de Tarik Ibn Ziyad, qui brûla ses vaisseaux après avoir franchi le détroit de Gibraltar pour envahir l'Espagne. Cette armée, comme celles des croisés, croyait en un Dieu à l'époque encore vivant. Or le Dieu vivant des grandes religions est mort depuis longtemps. Il commence de mourir en Europe à la Renaissance, où il est remplacé par le Dieu abstrait de Galilée et de Descartes, qui à son tour meurt avec les Lumières. Avec l'expansion mondiale de la civilisation européenne, Dieu est ensuite mort partout. Cela signifie aussi que nous ne vivons pas plus un « choc de civilisations » que des « guerre de religions ». Car de civilisation, il n'en existe plus qu'une, et nous vivons désormais dans un seul monde. Il existe, certes, une grande diversité de cultures.

---

<sup>1</sup> Les deux premiers leaders historiques du RSS, mouvement « fondamentaliste hindou », étaient ouvertement athées.

Mais le choc des cultures, cela se rencontre paraît-il jusque dans les fusions d'entreprises !... Ce n'est vraiment pas de cela dont il s'agit. Ces mouvements sont politiques. Or, la politique ne se déduit jamais de l'économie. C'est même le contraire : elle est ce qui s'y oppose. Quand ce n'est pas le cas, c'est que, malgré les apparences, la politique n'existe pas, comme depuis maintenant des décennies dans la plupart des pays riches : voyez le contenu de nos débats électoraux. Mais elle existe ailleurs, hélas aujourd'hui sous des formes sauf exceptions profondément réactives, voire criminelles.

D'où viennent ces mouvements politiques terroristes qui ont pour cible les Etats-Unis, et tout autant sinon d'abord les gouvernements de la plupart des pays arabes, qu'ils jugent corrompus et à leur solde ? Quel est le terrain sur lequel se développe leur politique criminelle ? A mon avis, pas pour l'essentiel les inégalités économiques. Car depuis l'expansion de la civilisation européenne, ce qui s'est aussi répandu, avec la mort de Dieu, c'est tout à la fois l'exigence d'égalité politique et la conviction que le progrès, scientifique et économique, est possible. La pauvreté en soit n'est alors pas perçue comme une injustice insupportable, à condition que les moyens existent de la surmonter par un effort collectif. Ce qui est insupportable, c'est l'injustice politique. D'abord en elle-même et parce qu'en outre elle entrave la réduction des inégalités économiques.

Or, c'est l'égalité politique : « chaque homme compte pour un », qui aux yeux d'un nombre probablement croissant d'hommes, est aujourd'hui bafouée par la politique internationale. Ce qui rend possible des mouvements comme Al Qeïda, c'est la haine engendrée par le sentiment croissant que, dans le monde actuel, « il y a deux poids et deux mesures ». Sentiment dont la forme ultime est bien sûr que la vie elle-même est infiniment loin d'avoir partout le même poids : soldat américain et soldat irakien, civil américain et civil irakien ou afghan, israélien et palestinien, malade du sida dans un pays riche et en Afrique, émir du pétrole et bonne-esclave philippine ou pakistanaise. C'est probablement cela qui explique la forme sinistre d'action politique qu'est le crime-suicide de masse. En sacrifiant ma vie pour supprimer le plus possible des vôtres, qui sont (et qui vous sont) si chères, je rétablis un effroyable équilibre. Il en résulte que la réponse à Al Qeïda doit être une politique. Si, en bonne doctrine clausevitzienne, la guerre peut être la continuation de la politique par d'autres moyens, au moins faut-il que cette guerre ait un objectif de paix clair et ne serve pas la politique de ses adversaires. Mais ce n'est pas ici le lieu d'en discuter.

## Des inégalités croissantes

Reste que le « prix de la vie » est en effet en partie lié au développement économique. Il est donc indispensable de se soucier des inégalités économiques, et en particulier de faire en sorte que la mondialisation en cours ne les aggrave pas, mais contribue au contraire à les réduire le plus rapidement possible.

On doit considérer trois types d'inégalités économiques. Les inégalités entre pays, mesurées par l'écart des niveaux de vie moyens (PIB par habitant calculés au taux de change de parité de pouvoir d'achat). On les appellera inégalités internationales. Les inégalités internes à chaque pays dont une mesure simple, parmi bien d'autres, est par exemple l'écart entre les revenus moyens de 10 % les plus riches et des 10 % les plus pauvres dans le pays (une autre mesure plus synthétique est le coefficient de Gini des revenus). L'inégalité « mondiale », où l'on considère la population mondiale comme un tout, et que l'on mesure de la même manière que l'inégalité interne à un pays. Ce dernier type d'inégalité est évidemment la résultante des deux premiers.

L'évolution de ces inégalités depuis une trentaine d'années est contrastée. Les inégalités internationales se réduisent entre les pays les plus riches et certains pays du Tiers Monde « émergents », qui sont donc engagés dans un processus de rattrapage. La liste de ces pays s'allonge. Elle comprend maintenant l'Inde et la Chine. Globalement, ce sont donc des milliards d'hommes, et largement plus de la moitié de la population du Sud, qui sont concernés par ce processus de rattrapage des niveaux de vie, soulignons-le, moyens. D'autres pays du Tiers Monde, au contraire, s'enfoncent. Loin de rattraper ceux des pays riches, leurs niveaux de vie moyens s'en éloignent, voire dans certains cas diminuent en valeur absolue. Pour eux, les inégalités internationales s'aggravent. Quant aux inégalités internes à chaque pays, elles ont tendance à s'accroître presque partout, tant dans les pays riches que dans les pays pauvres. Résultat de ces deux processus, l'inégalité mondiale, elle, s'accroît. De plus le nombre absolu des plus pauvres, défini par la Banque Mondiale comme ceux qui disposent de moins de 1\$ de revenu par jour ne diminue pas. Il est d'environ 1 milliard.

## La mondialisation est-elle coupable ?

La mondialisation est-elle responsable de ces évolutions ? C'est un vaste débat. Dans les années 90, la thèse dominante était que les inégalités croissantes étaient avant tout dues à la révolution des technologies de l'information, dont les bienfaits, au moins initiaux, étaient répartis très inégalement, tant au sein de chaque pays qu'entre pays. J'étais alors un des rares à soutenir la thèse d'une responsabilité première de la mondialisation commerciale et financière dans

certaines inégalités, particulièrement les inégalités internes aux pays, riches ou pauvres. Mais je soulignais également qu'elle en réduisait d'autres : les inégalités entre pays riches et émergents<sup>2</sup>. Depuis, les idées ont évolué, en particulier avec le développement des mouvements « anti-mondialisation libérale ». Mais ces derniers tombent volontiers dans l'excès inverse, en attribuant l'essentiel des maux dont souffre la planète à la mondialisation libérale.

Il faut donc répéter avec force que, si la mondialisation engendre des inégalités et une insécurité du travail croissantes dans la plupart des pays riches et dans nombre de pays pauvres, elle est incontestablement aussi un puissant facteur de rattrapage pour les pays pauvres qui savent en tirer parti. L'ouverture des marchés des pays riches favorise les investissements directs et tire la croissance par les exportations. Les investissements directs apportent technologie et savoir faire. Les flux financiers complètent l'épargne nationale. Or ce sont aujourd'hui des milliards d'hommes, et non les quelques millions des premiers « tigres et dragons » du sud est asiatique, qui, en moyenne, bénéficient de ce phénomène. La mondialisation est en effet l'un des facteurs de la croissance rapide de l'Inde et de la Chine. Certes, dans ces pays, les inégalités internes s'accroissent dans le même temps. Mais il revient à leurs gouvernements de les combattre par des politiques de redistribution active. C'est parfaitement possible, comme la Corée ou Singapour l'ont montré. D'autre part, les pays d'Asie qui connaissent la croissance la plus rapide ne sont pas, et de loin, les plus inégalitaires. Les tristes records en ce domaine sont détenus par des pays latino-américains et africains, où c'est l'extrême inégalité qui entrave la croissance, malgré les opportunités offertes par la globalisation. Leurs gouvernements en sont responsables.

C'est également le cas dans les pays riches. Il est clair en effet que les pays riches, tous soumis au processus de mondialisation, réagissent fort différemment : inégalités salariales croissantes ici (USA, UK), chômage et exclusion là (France, Allemagne), en revanche, maintien, par des méthodes renouvelées, d'une cohésion sociale et d'une solidarité beaucoup plus forte ailleurs (Scandinavie, Pays Bas). Il existe donc d'importantes marges de manœuvre internes pour s'opposer aux tendances inégalitaires de la mondialisation.

Après le 11 septembre, l'opinion générale en appelle au retour de l'Etat. Tant mieux si cela contribue à faire avancer la réflexion et la pratique d'une nécessaire régulation des marchés. Mais ne nous dissimulons pas que si les Etats ne faisaient rien jusqu'ici, ou pas assez, ce n'était certes pas qu'ils ne pouvaient plus rien en raison de la globalisation et de la « dictature des marchés financiers ». C'est très largement parce qu'ils le voulaient bien, préférant plaider l'impuissance que d'affronter des choix politiques difficiles. De ce point de vue, l'insistance quasi obsessionnelle de beaucoup de militants anti-mondialisation sur le « pouvoir exorbitant

---

<sup>2</sup> Cf. P. N. Giraud : « L'Inégalité du Monde », Gallimard, Folio, 1996.

des multinationales et des marchés financiers » a corroboré complaisamment la fable de la disparition des Etats nations et en conséquence de leur impuissance face à la mondialisation : un soutien paradoxal et inespéré pour ces derniers !

Cela étant rappelé, et c'était indispensable, il ne s'agit pas pour autant de nier deux faits. 1) Les pouvoirs de régulation des Etats n'ont certes pas disparu, mais il est vrai qu'ils se sont dans certains domaines affaiblis. Il faut donc créer ou renforcer des pouvoirs de régulation au niveau international. Ce que reconnaît la thématique, désormais très en vogue, des « biens publics mondiaux » : il y a des questions qui ne peuvent être traitées que par la coopération internationale. 2) Pour certains pays, la mondialisation et les programmes d'ajustement structurels du FMI, qui en sont une des manifestations, loin de constituer une opportunité de développement rapide, les ont enfermés dans des cercles vicieux de sous développement.

### Que faire ?

Voici donc une liste de ce qui pourrait être fait dans ces deux domaines par les gouvernements des pays riches pour contribuer à réduire les inégalités internationales, les inégalités internes restant, répétons le, principalement de la responsabilité des Etats nationaux.

#### Finance globale

Il est incontestable que les mouvements de capitaux à court terme ont amplifié, sinon déclenché de nombreuses crises de change aux effets récessifs très profonds dans les pays du Sud ces dernières années. A mes yeux, la taxe Tobin n'est pas une mesure adéquate pour lutter contre les mouvements spéculatifs de capitaux. Une taxe de 0,25 %, telle celle proposée par ATTAC, ne les dissuadera en rien de se déplacer pour chercher des gains de 20 à 50 %, ce qu'ils font quand ils spéculent contre une monnaie. La taxe Tobin est donc uniquement une modalité de taxation du capital, parmi bien d'autres envisageables. Il est légitime d'affirmer qu'il faut relever la taxation du capital. Etant désormais très mobile, alors que le travail ne l'est pas, il est en effet de moins en moins taxé. Ceci pose des problèmes d'équité et de déséquilibre à terme : les revenus du capital étant très largement à nouveau épargnés et non consommés, on risque des crises de sous consommation et de suraccumulation à échelle mondiale. Mais la taxe Tobin est certainement l'un des plus mauvais moyen de le faire !

En matière financière, les priorités à mes yeux sont : 1) Supprimer les paradis fiscaux, contrôler strictement les places financières offshore et limiter drastiquement le secret bancaire 2) Instituer, au moins dans les pays riches, des planchers à la taxation des revenus et des plus values du capital, pour stopper la compétition fiscale par le bas. 3) Renforcer le contrôle prudentiel des banques et l'étendre largement aux banques des pays du Sud, ce qui est le rôle du

Comité de Bâle, en collaboration avec les autorités monétaires nationales

Enfin, les pays émergents doivent tirer pour leur propre compte les leçons des très dures expériences des dix dernières années. D'abord, imposer des règles prudentielles strictes à leur système bancaire, ne pas lui permettre de s'endetter à court terme en devises pour prêter à long terme en monnaie nationale, par exemple. Ensuite adopter un régime de change souple : pas de changes fixes trop rigides, mais des parités glissantes, non pas à l'égard d'une seule monnaie, le dollar, mais d'un panier représentatif des échanges de marchandises et de capitaux du pays. Autrement dit, ne surtout pas faire ce qu'a fait l'Argentine, qui a tenté de lier irrévocablement sa monnaie au dollar. Ne pas s'interdire de discriminer les capitaux par des instruments économiques, telles des taxes sur les capitaux les plus mobiles, comme l'a fait le Chili, voire recourir en cas de crise au contrôle des changes, comme l'a fait la Malaisie. Enfin, adopter des politiques monétaires et budgétaires stables et prévisibles. C'est certes restreindre la souveraineté nationale en la matière, mais c'est une contrainte inévitable pour un petit pays ouvert aux flux de capitaux étrangers. Nul n'est contraint de faire ce choix d'ouverture, même si le FMI et plus généralement les gouvernements des pays riches s'en sont fait longtemps les avocats très insistants. A chaque pays d'en évaluer les avantages et les inconvénients. Si ces derniers paraissent devoir l'emporter dans leur cas, mieux vaut ne pas s'ouvrir rapidement et largement aux capitaux extérieurs, mais adopter des démarches plus progressives, comme le fait la Chine, par exemple.

### Commerce mondial

Il y a une évidente contradiction entre réclamer plus de régulation internationale et critiquer l'institution OMC. Ce n'est pas l'OMC en tant que telle qui est critiquable, ce sont éventuellement les accords négociés en son sein. Même Joseph Stiglitz, pourtant un acteur éminent de la globalisation des années 90 (Conseiller de Clinton puis chef économiste de la Banque Mondiale), reconnaît aujourd'hui <sup>3</sup> que « la libéralisation (du commerce mondial) a été programmée par les pays occidentaux pour les pays occidentaux ». Il est nécessaire de continuer à négocier dans le cadre de l'OMC, mais il faudrait à mon avis placer en tête de l'agenda les questions suivantes.

Accroître le nombre de pays du Sud membres de l'OMC, sans pour autant exiger d'eux l'adhésion immédiate et sans transition aux accords antérieurs. L'entrée de la Chine est de ce point de vue une bonne chose. Avec l'Inde, qui en était déjà membre, elle fera entendre une autre voix. Faire, comme le demandent nombre de pays du Sud et d'ONG « anti-mondialisation libérale », un bilan détaillé des conséquences de l'accord précédent. Revoir entièrement l'accord

---

<sup>3</sup> Le Monde du 6 novembre 2001.

« Adpic » sur la propriété intellectuelle. Dans le domaine de la santé, en particulier, il conduit à des pratiques inadmissibles. Le traitement des grandes pandémies comme le sida, le paludisme, la fièvre jaune, la dengue, etc. est à l'évidence un « bien public mondial ». On sait qu'un bien public ne peut, par définition, être produit en quantités suffisantes par des firmes privées. Que les intérêts de firmes privées entravent le moins du monde la possibilité de s'attaquer vraiment au sida en Afrique est légitimement perçu comme un scandale, même s'il est bien évident que le problème est loin de se réduire à la disponibilité de médicaments à très bas coût. Programmer, pour tenir compte des problèmes d'adaptation que cela peut poser dans les pays riches, une ouverture plus large et rapide des marchés de ces pays aux exportations des produits manufacturés des pays pauvres.

En revanche, je pense que les pays riches, comme les autres, devraient conserver le droit à une certaine protection de leur agriculture, car ce secteur engendre des « externalités positives » telles que même les théoriciens libéraux admettent que l'ouverture totale n'est pas nécessairement une bonne chose. Mais ce qui doit être absolument supprimé, ce sont les subventions aux exportations des excédents des agricultures riches, qui tuent les agricultures vivrières du Sud, base indispensable de son développement.

### **Aide publique au développement**

Ce qui précède, combiné, on ne le répètera jamais assez, à des politiques nationales adéquates, devrait accélérer le rattrapage des pays déjà engagés dans ce processus. Mais cela ne suffira pas à sortir de la trappe du sous-développement ceux qui y sont enfermés. Une augmentation très importante de l'aide publique au développement est donc indispensable. Or elle a tendance à diminuer. Il y a deux décennies, les pays riches s'étaient engagés à la porter à 0,7 % de leur PIB, certains avaient même parlé de 1 %. Elle est aujourd'hui de 0,24 % (0,31 % pour la France, 0,1 % pour les USA). Cependant 1 %, disons le clairement, pour les pays riches, ce n'est rien. Si leur croissance moyenne est de 3 % par an, donner 1 % tous les ans en partant de zéro, c'est se priver, une seule fois et une fois pour toute, de 4 mois de croissance ! On pourrait organiser chaque année, pendant quatre ans, un « mois du développement » où toute la croissance des revenus pendant ce mois serait affectée à l'aide publique (un mois de croissance zéro, donc, où les revenus dans tous les pays riches n'augmenteraient pas, mais ne diminueraient pas non plus), et ce serait fait ! Vraiment, ce n'est pas grand chose.

Le problème, c'est que l'opinion publique des pays riches est largement convaincue, et non sans raisons, que l'aide passée n'a servi à rien, qu'elle a bénéficié à des entreprises des pays riches fournissant des biens et services à l'utilité contestable, qu'elle a été « privatisée » et se retrouve en partie sur les comptes en Suisse de dirigeants corrompus, et qu'elle a très peu bénéficié aux



pauvres. D'où, parallèlement, un soutien financier aux ONG vouées au développement, qui lui ne faiblit pas, car elles sont perçues comme faisant œuvre plus utile. Quelle que soit la forme que pourrait prendre une augmentation de l'aide publique, parmi lesquelles l'annulation de la dette des pays les plus pauvres, il est clair qu'il faut trouver les moyens d'améliorer son efficacité. Faute de quoi, on n'obtiendra pas de consensus pour l'augmenter.

Il faut donc aussi qu'elle soit conditionnelle à certains résultats. La tendance actuelle est de la conditionner à des « progrès » en matière de démocratie politique. Or il est évident que la démocratie ne s'impose jamais de l'extérieur. Participant concrètement à la définition et à la mise en œuvre de programmes de développement en Afrique, je serai pour ma part plus modeste et peut être plus réaliste. C'est certainement aujourd'hui dans le Tiers monde que le besoin d'Etat se fait le plus sentir. Il n'est pas en effet d'exemple de développement rapide sans Etat fort et sans élites « nationales ». Je pense donc que les conditionnalités doivent tourner autour de la consolidation d'une part d'appareils d'Etat efficaces, par le renforcement d'une classe de fonctionnaires compétents et relativement intègres, et d'autre part d'ONG nationales spécialisées, relayant les ONG internationales qui prennent aujourd'hui une part croissante dans l'exécution des programmes. Cela suppose que les programmes soient longuement et réellement négociés avec les administrations publiques et ces ONG, que dans ce processus on soit capable de distinguer et de faire « monter » une nouvelle génération de cadres, que les moyens leurs soient donnés de gérer les programmes et de se former pour cela, bref de faire du transfert de technologie étatique et civile, en respectant les singularités nationales qu'eux seuls peuvent définir.

Une large fraction de l'opinion publique des pays riches se sent aujourd'hui, non pas coupable, mais confusément responsable. Elle semble découvrir l'extrême inégalité du Monde. Même si elle se trompe ainsi en partie sur les causes et objectifs véritables de la politique des terroristes, cette prise de conscience ne saurait être néfaste. Il y a en effet beaucoup à faire pour réduire les inégalités économiques, mais rien d'impossible : faisons le.