



## **RUIG – DEFI SOCIAL DU DEVELOPPEMENT**

# **S**

**YNTHESE**

**Économie politique générale**

**GLOBALISATION ET INEGALITES :  
UNE MISE EN PERSPECTIVE**

*Christian Comeliau*

## GLOBALISATION ET INEGALITES : UNE MISE EN PERSPECTIVE

### Première synthèse de l'approche macro

*(Christian Comeliau, IUED, 23 juin 2003)*

#### **Présentation d'ensemble**

*Au-delà de l'introduction générale qu'on vient de lire, le texte ci-dessous constitue le premier des cinq « travaux de synthèse » du projet « Défi social du développement ».*

*Le document de requête au RUIG distinguait deux parties dans ce projet « Défi social du développement », l'une générale et l'autre thématique. Le présent document propose une **présentation de la réflexion de la première partie, dite « macro-économique », ou mieux, « d'économie politique générale »**. Pour l'essentiel, il suggère une « mise en perspective » de cette approche macro-économique.*

*Cette première synthèse ne se prétend ni exhaustive, ni objective : selon l'accord passé entre les responsables du projet pour présenter de manière « personnalisée » chacune des cinq composantes de ce travail, elle se propose de souligner et de discuter quelques idées marquantes qui paraissent se dégager, aux yeux de l'auteur, des travaux réalisés par notre équipe. Conformément au schéma de raisonnement suggéré dans l'introduction générale, le texte aborde successivement cinq thèmes.*

- *Il résume d'abord le constat des principaux problèmes évoqués dans ce projet. Avec toutes les nuances qu'il convient d'apporter au diagnostic, on peut considérer que ce constat établit une corrélation positive entre l'extension de la globalisation et l'aggravation des inégalités, et aussi, d'ailleurs, avec l'aggravation des problèmes de pauvreté, à condition de définir ce dernier terme de manière suffisamment précise. Je propose quelques hypothèses générales pour encadrer l'interprétation de ce diagnostic général, en me demandant notamment dans quelle mesure l'aggravation des inégalités qui est constatée est provisoire ou cumulative. A ce problème central, qui est au cœur de l'ensemble du projet de recherche, je voudrais ajouter la mention de quelques effets insidieux de la globalisation sur le processus de développement, à savoir : la pratique qui consiste à dissocier les composantes « économiques » et le « sociales » du développement, la difficulté d'identifier les divers niveaux de responsabilité et de décision, le phénomène de mimétisme, et la difficulté accrue du choix des indicateurs de développement.*

- *Il aborde ensuite l'argument central de ce travail, qui consiste à montrer que le problème des stratégies de développement dans le contexte de la globalisation est mal posé : il n'est pas possible de résoudre ce problème si l'on ne change pas le regard sur les rapports entre globalisation et développement. L'interprétation proposée ici est d'ordre systémique : ce sont les caractéristiques spécifiques du système diffusé par la globalisation néo-libérale qui doivent être prises en compte pour identifier les défis soumis aux stratégies de développement – notamment ceux de l'aggravation des inégalités -, et pour que ces stratégies répondent aux exigences qui en découlent : en particulier, l'approche « politique » et « sociétale », et aussi l'exigence de cohérence entre les divers niveaux de décision, notamment macro et micro. La clarification conceptuelle devient ainsi un préalable à l'élaboration concrète des politiques. On esquisse quelques premiers principes de méthode pour prendre en compte ces exigences.*
- *L'une des caractéristiques du système de la globalisation paraît occuper une place déterminante dans le contexte actuel des processus et des stratégies de développement : c'est le rôle privilégié attribué aux mécanismes de marché, et surtout le processus de « marchandisation » généralisée qui en résulte. Cette caractéristique et ses conséquences pratiques sont d'une telle importance – elles sont au cœur des évolutions observées dans cette recherche, non seulement dans cette partie d'économie politique générale, mais aussi dans ses parties sectorielles et thématiques -, et en même temps elles paraissent aujourd'hui interprétées de manière tellement idéologique, qu'une réflexion spéciale leur est consacrée dans cette section (notamment à partir d'une relecture de Polanyi).*
- *On peut alors revenir sur la question de l'élaboration des stratégies de développement, à la fois au niveau national et au niveau international., en prenant en compte les remarques faites précédemment sur leurs caractéristiques à la fois politiques, économiques et sociales. L'élaboration des stratégies doit être considérée comme un processus de choix : il faut donc se demander comment organiser ce processus de choix, notamment en ce qui concerne le problème des « indicateurs de développement », mais aussi celui de la planification des politiques publiques.*
- *En conclusion, j'essaie de proposer quelques orientations pour l'organisation et le contenu des stratégies de développement, nationales et internationales, qui puissent apporter une réponse plus satisfaisante au « défi social » de la globalisation. Je suggère aussi l'usage qui peut être fait de cette conclusion pour une analyse critique, mais positive, des stratégies de développement observables aujourd'hui, notamment celles qui ont été observées à l'occasion de la présente recherche.*

## Section I – Faits et questions

Il n'est certainement pas facile d'établir un constat et un diagnostic sur les rapports entre la globalisation et les inégalités, dans l'économie mondiale et au sein des économies nationales, en raison de la diversité et surtout de la complexité des relations observées. Les réflexions proposées dans ce chapitre s'appuient pour l'essentiel sur un ensemble de faits rassemblés à l'occasion de la présente recherche collective, à partir de travaux originaux réalisés dans le cadre du projet, mais aussi à partir de quelques études réalisées dans d'autres contextes : ces faits sont résumés et discutés dans la synthèse macroéconomique qui a été rédigée par Yves Flückiger et qui fait l'objet du chapitre suivant. On essaiera également de tenir compte, dans la mesure du possible des indications préliminaires que l'on trouve dans les travaux déjà disponibles de la partie sectorielle et thématique du projet.

On peut synthétiser provisoirement les résultats de ces travaux en deux propositions majeures :

- (1) *il existe une corrélation positive entre l'extension de la globalisation et l'aggravation des inégalités ;*
- (2) *la pauvreté continue à s'étendre dans le monde, en nombre absolu de pauvres sinon en proportion de la population mondiale.*

Mais il faut immédiatement qualifier ces deux propositions, en notant qu'elles n'ont de sens que si l'on définit précisément les termes utilisés - à savoir la globalisation, l'inégalité, la pauvreté -, et si l'on précise les modes de mesures des phénomènes qu'ils évoquent. Ainsi les chiffres de François Bourguignon (intervention au colloque organisé par le projet, février 2003) proposent-ils un diagnostic assez nuancé sur l'aggravation des inégalités, mais l'auteur fait remarquer avec insistance que notre connaissance des inégalités se limite aux inégalités de revenus, et que celles-ci ne constituent qu'une partie (peut-être la partie la plus facile) du phénomène à étudier. De même, les études sur la pauvreté sont de plus en plus abondantes – notamment celles qui sont réalisées et diffusées par les organisations internationales (Banque mondiale et PNUD, en particulier), mais les études d'ensemble continuent – sans doute inévitablement - à s'appuyer sur des critères simplistes et donc discutables, tels que la proportion de gens vivant avec 1 ou 2 \$ par jour, alors qu'il serait de toute évidence souhaitable de s'appuyer sur des conceptions plus diversifiées de la pauvreté, selon les sociétés et les cultures ; et surtout, il faudrait dépasser cette description statique de la pauvreté, il faudrait s'interroger sur sa dynamique à long terme, sur ses causes et pas seulement ses symptômes, sur les rapports entre l'extension de la pauvreté et celle de la richesse, sur ses mécanismes de reproduction et de diffusion, et ainsi de suite.

Sans revenir ici sur la discussion des données disponibles - qui est proposée dans le texte de Yves Flückiger -, et en laissant pour la suite de ce travail la remise en cause d'un certain nombre de notions de base, restons-en provisoirement aux deux propositions générales ci-dessus. Nous

pouvons alors fonder notre réflexion sur un certain nombre d'éléments importants, qui constituent soit des *hypothèses de base*, soit des *questions*, que l'on formulera comme suit.

- (1) Constatons d'abord un fait très général : l'inégalité des conditions entre les hommes est observable dans toutes les sociétés humaines connues ; elle semble *inscrite dans la nature humaine elle-même*. Elle n'est donc pas nécessairement le résultat d'une action intentionnelle, et donc imputable à une quelconque responsabilité. Si l'on veut faire intervenir une telle responsabilité en vue d'une action de correction ou de compensation de cette inégalité, il faut commencer par introduire diverses distinctions concernant la nature, les causes, les formes et les modalités de ces inégalités. Il n'y a guère de sens, en d'autres termes, à déclarer que l'on part en guerre indistinctement contre toute espèce d'inégalité.
- (2) Nous nous plaçons dans une perspective de développement ou de progrès social : dès lors, il faut tenir compte du fait que *les inégalités s'accroissent inévitablement avec le changement social*. Ne serait-ce que parce que ce changement social procède rarement de manière uniforme, homogène, au travers des couches composant une société : il atteint diversement certains groupes sociaux, en divers moments de la durée (il affecte certaines générations avant d'autres, en particulier) et en divers lieux de l'espace (que l'on se réfère, par exemple, à l'histoire de la diffusion géographique de la révolution industrielle). S'opposer à l'émergence de ce genre d'inégalités reviendrait à prôner l'immobilisme et à renoncer à tout changement : c'est la vieille histoire du paysan préférant tuer l'âne de son voisin plus riche dont il est jaloux, plutôt que d'essayer d'en acquérir un lui-même.
- (3) Il reste que ces inégalités choquent, ou en tous cas peuvent choquer (l'histoire montre cependant que ce ne fut pas le cas dans la plupart des civilisations du passé, en ce sens que l'inégalité n'y était pas fondamentalement contestée) : il est donc parfaitement légitime de s'opposer à certaines d'entre elles au nom de valeurs éthiques, et peut-être aussi au nom d'arguments d'équilibre et de viabilité des sociétés concernées ; il y a d'ailleurs aussi, on le verra, des arguments d'efficacité économique à discuter dans cette perspective. Face aux deux hypothèses précédentes, on est alors obligé de se poser une première question : les inégalités qui s'accroissent comme un résultat du changement social – en particulier lorsque celui-ci est considéré par la société comme « globalement positif », ce qui est, suppose-t-on, le cas du « développement » -, ces inégalités doivent-elles être considérées comme provisoires et réversibles, ou au contraire comme définitives, voire même comme devant s'aggraver indéfiniment ? Plus précisément encore : *l'analyse de ces inégalités montre-t-elle que celles-ci sont cumulatives*, ou au contraire qu'elles sont appelées à se résorber de manière tout aussi « spontanée » qu'au cours de leur émergence ?
- (4) Si ces inégalités sont cumulatives, comment s'analysent ces processus d'aggravation indéfinie, et peut-on en identifier la logique ? Car ce n'est peut-être pas pour rien qu'au rebours de la pensée dominante actuelle, certains économistes du développement dans les décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale (Gunnar Myrdal, par exemple) se sont attachés à décrire les « cercles vicieux » de la pauvreté et du sous-développement. Or l'enjeu le plus important d'une telle analyse est clair : la question est de *savoir si, et*

*dans quelle mesure, cette logique est d'origine humaine, et donc si elle peut être combattue par une action humaine* (en vertu du constat simple selon lequel « ce qui a été fait par les hommes peut être défait par les hommes »).

- (5) Enfin, si la réponse à la question qui précède est affirmative, il reste à s'interroger sur la nature de l'action possible pour combattre l'inégalité. Cette action peut-elle faire l'objet de certains choix ? Si c'est le cas, il semble que ces choix sont au moins de deux catégories : d'abord, au nom de quoi l'engager, en d'autres termes sur quel *système de valeurs*, pour quelles *finalités* et sur quels *critères* cette action va-t-elle s'appuyer (ces choix seront appelés éthiques ou politiques) ? Et ensuite : quels peuvent être les *moyens* principaux et les modalités principales de cette action ? Dans quelle mesure, notamment, peut-elle s'appuyer de préférence sur une allocation de ressources (des transferts financiers, en particulier), ou plutôt sur un changement des règles sociales et des institutions, ou encore sur les deux simultanément (on parlera ici de choix économiques, institutionnels ou techniques) ?

L'examen de ces hypothèses et les réponses à ces questions paraissent constituer un préalable à toute réflexion politique sur la lutte contre les inégalités dans le cadre de la globalisation. Mais on voit que ces réponses ne peuvent être simples, parce qu'elles exigent un réexamen des notions de base sur lesquelles elles s'appuient : les notions de globalisation et d'inégalité, bien sûr, mais aussi les composantes de celles-ci, leurs rapports avec la pauvreté, leurs liens avec le fonctionnement d'ensemble des sociétés et des économies, et finalement le caractère « systémique » du problème soulevé.

C'est cette exigence d'une réflexion systémique qui sera examinée dans la deuxième section de ce texte. Mais auparavant, il est utile d'ajouter, à cette question fondamentale des rapports entre l'inégalité, la pauvreté et la globalisation, un certain nombre de difficultés ou de problèmes, de nature plus secondaire mais qui paraissent liés au même contexte, et qui en tous cas relèvent de la problématique générale du « défi social du développement » tel qu'il a été défini au départ de cette recherche. Je propose ici d'en considérer quatre :

- (1) c'est d'abord la dissociation illégitime, déjà signalée précédemment, entre les composantes « économiques » et « sociales » du développement et de la globalisation, d'autant plus que cette dissociation s'accompagne d'une tentative manifeste de *subordination du social à l'économique* : il faudra comprendre ce que cette tentative signifie et tenter de dissiper la confusion qu'elle instaure dans les critères de résolution des problèmes évoqués ici ;
- (2) c'est ensuite *la diversité des niveaux de décision* engendrée par la globalisation de l'économie, la complexité des relations entre ces niveaux (entre le niveau national et le niveau mondial, notamment), et donc la difficulté d'identifier des responsabilités précises dans les conséquences de cette globalisation et les actions théoriquement envisageables pour y remédier ;
- (3) c'est aussi - on s'étonnera peut-être d'une telle constatation ici, mais son importance pratique ne peut être négligée, on verra plus tard pourquoi - un

phénomène étrangement commun à de nombreuses situations observées dans cette brève enquête et ailleurs, à savoir le phénomène du *mimétisme*, en vertu duquel de multiples acteurs du système croient devoir reproduire les ambitions et les comportements d'autres acteurs qu'ils jugent « en avance » par rapport à eux-mêmes, « intériorisant » ainsi, si l'on peut dire, la présence des inégalités ;

- (4) c'est enfin – mais il faudra revenir sur ce constat, puisqu'il fait partie du problème de base soumis à notre réflexion – la gêne que l'on peut ressentir devant les efforts plus ou moins sincères des organisations internationales s'occupant de « développement » pour définir et imposer des mesures ou des *indicateurs de développement*, qu'il s'agisse d'indicateurs chiffrés tels que le niveau de revenu par tête, l'indicateur de développement humain, ou les divers seuils absolus ou relatifs de pauvreté, ou encore d'indicateurs plus qualitatifs comme le degrés de démocratie ou de bonne gouvernance : gêne, parce que l'on ressent tout ce que ces critères contiennent d'équivoque, d'ethnocentrisme, d'autoritarisme, ou plus largement d'instrumentalisation de l'éthique et du politique (mais instrumentalisation au profit de qui, et pour quoi faire ?).

## Section 2 – Une approche « systémique » de la globalisation et de l'inégalité

Même s'il est partiel, l'ensemble de questions esquissé dans la section précédente suffit à renforcer une intuition présente depuis la formulation même de la problématique de cette recherche : les rapports entre la globalisation, l'inégalité et la pauvreté, et plus largement les rapports entre la globalisation et le développement, ne peuvent pas être compris si on continue de considérer ces phénomènes comme juxtaposés, ou comme des variables indépendantes l'une de l'autre : c'est manifestement d'une vue plus « globale » dont nous avons besoin pour tenir compte des relations intrinsèques entre ces éléments et pour tenter de les expliquer. En d'autres termes, le problème des stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté et contre l'inégalité dans le cadre de la globalisation paraît aujourd'hui insoluble parce qu'il est mal posé : *nous avons besoin d'un autre « regard » sur cette problématique. C'est cet autre regard que je voudrais suggérer ici à partir d'une approche « systémique ».*

Il est inutile de se payer ici de mots plus ou moins savants : une approche « systémique », ce n'est rien d'autre qu'une approche tenant compte des caractéristiques du « système » dans lequel le problème se pose. Et un système, dans le domaine qui nous occupe, c'est simplement un ensemble de relations entre des acteurs, ces relations étant affectées par des relations de pouvoir et régies par des normes ou des institutions. Je propose donc de considérer que les sociétés et les économies de notre époque sont dominées par un système de relations très original et sans équivalent historique. Ce système a été maintes fois analysé, et je me contente ici de rappeler ses caractéristiques les plus évidentes : sa philosophie individualiste (ne proposant d'autre conception de l'intérêt général que l'addition des intérêts particuliers, avec une règle d'arbitrage) ; la prédominance absolue qu'il accorde aux préoccupations économiques ; la recherche indéfinie de

la connaissance scientifique et de ses applications technologiques ; le productivisme ; l'expansionnisme ; et finalement (c'est le mode d'arbitrage évoqué il y a un instant) le recours, considéré comme d'importance centrale, aux mécanismes du marché. Le « développement » est le nom du progrès social – et de ses contreparties – diffusé par ce système, à travers la colonisation puis les stratégies nationales et internationales dites de « développement » ; la « globalisation », terme en vogue depuis un peu plus d'une dizaine d'années, n'est que l'accélération de ce système né en Europe voici plusieurs siècles, renforcé par la révolution industrielle, et que ses promoteurs prétendent maintenant généraliser à la planète entière (Comeliau, 2000).

Si l'on admet ces prémisses de raisonnement, que je ne crois pas devoir développer ici, on peut mieux comprendre le sens des mots qui forment le cœur de notre débat :

- la « globalisation » et le « développement » sont les termes de base utilisés pour désigner et promouvoir l'expansion de ce système ; mais les promoteurs du système tentent de justifier leur entreprise en affirmant que cette expansion est désormais la seule voie envisageable pour le « progrès social » dans toutes les collectivités humaines ;
- les règles de gestion macro-économique (croissance indéfinie des productions marchandes et du revenu monétaire ; ouverture et insertion maximale dans les relations d'échanges internationaux ; réduction de la rationalité économique à la réalisation d'équilibres comptables) constituent les composantes incontournables des stratégies de développement dans ce cadre ;
- la distinction entre « l'économique » et « le social » n'a théoriquement pas sa place dans ce système, puisque le progrès à long terme de la société est conçu en termes essentiellement économiques, notamment à travers la théorie des « retombées » (*trickle down*) de la croissance ; cependant, dans le court et le moyen terme, les difficultés de répartition et les menaces sur la simple survie d'une partie considérable de la population de la planète sont telles, que l'on a été obligé de ré-introduire explicitement une dimension « sociale » dans les stratégies de développement à prédominance économique ;
- la notion de « pauvreté » a donc sa place dans cette ré-introduction du « social » : même si la gravité et le caractère dramatique des symptômes de cette pauvreté ne sont niés par personne, elle est conçue comme un dysfonctionnement provisoire du système, qui doit être combattu activement dans ses effets immédiats, mais qui se résorbera inévitablement avec la généralisation du « développement » dans le long terme ; cependant, la notion d'« inégalité », elle, n'a pas sa place dans l'analyse proposée par les maîtres du système (même si elle est reconnue de manière occasionnelle), probablement parce qu'elle constitue le corollaire inévitable, et reconnu comme tel, de la prédominance accordée aux mécanismes de marché ;

- ce rôle du marché, en définitive, paraît donc d'une importance tellement centrale dans la logique de fonctionnement du système mondial, qu'il mérite un réexamen plus approfondi.

Avant d'en venir à ce réexamen, on peut noter déjà trois implications qui se dégagent de ce « regard différent » que l'on tente de jeter ici sur les stratégies de développement dans le cadre de la globalisation :

- Si le « développement », tel qu'il est entendu dans ce cadre, n'est rien d'autre que l'expansion du système lui-même par la reproduction du même modèle de développement pour l'ensemble des pays de la planète, et aussi pour l'ensemble des activités humaines, *la notion de choix politique évoquée précédemment perd tout son sens* : il n'y a plus de finalités et d'objectifs de société à choisir (en fonction d'un système de valeurs qui serait propre à chaque société), il suffit de procéder par mimétisme au rattrapage du retard qui sépare les moins avancés des plus avancés (le mimétisme n'est plus ici un travers, c'est une exigence du système), et il suffit de soumettre les choix d'allocation de ressources au principe marchand de la demande solvable et de la recherche du profit. Dans ce contexte, la subordination au politique n'est plus qu'une manifestation de mauvaise gouvernance, et l'économisme marchand est légitimé en tant que règle suprême du changement social.
- Ce n'est donc pas seulement le politique qui se trouve ainsi subordonné à l'économique (ou plutôt à une certaine forme d'économique), c'est aussi l'ensemble de la réalité sociale, à partir de l'idée que les relations sociales n'ont en définitive, pas d'autre réalité et pas d'autre fondement que celle de la rationalité marchande.
- On peut ajouter, enfin, que l'indispensable cohérence entre les divers niveaux du système globalisé (ou en voie de globalisation accélérée) n'est plus concevable que selon les règles du marché, dont on sait que, par définition, il ne connaît pas de frontière : cela veut dire, très concrètement, que l'existence de collectivités ou de sociétés culturellement ou politiquement autonomes est purement et simplement niée par ce type d'organisation.

C'est donc bien cette prédominance systématique du mécanisme marchand qui doit être élucidée davantage, d'autant plus que ses rapports avec l'exclusion et l'inégalité sont particulièrement étroits.

### **Section 3 – La marchandisation généralisée**

La référence au marché est omniprésente, dans la réalité sociale d'ensemble de notre monde autant que dans les faits et les analyses rassemblés dans les travaux de cette recherche.

On essaiera ici, non pas d'approfondir une théorisation académique du marché, mais d'en redéfinir les bases pour mieux comprendre celles qui comportent des implications opérationnelles importantes sur le problème étudié, auquel il faut toujours revenir – à savoir les rapports entre la globalisation et l'inégalité. On s'appuiera notamment, pour ce faire, sur les principes réaffirmés par les centres de pouvoir du système qui défendent ce recours privilégié au marché (les organisations financières internationales, en particulier). On s'appuiera aussi sur le réexamen de théories anciennes et récemment rajeunies : il faudrait reprendre l'analyse de la théorie des biens publics, notamment, réutilisée par le PNUD pour définir les « besoins publics globaux ») ; mais on se concentrera ici sur le réexamen d'une autre théorie ancienne, qui est encore abondamment citée mais qui n'a pas été, à mon sens, « re-visitée » à la lumière de l'expérience de la globalisation néo-libérale, à savoir celle de Karl Polanyi et de sa critique du « marché auto-régulateur ».

Précisons d'abord le sens de la réflexion critique proposée. La fréquence, qui vient d'être rappelée, des références au marché dans les situations et les politiques étudiées au cours de cette recherche ne doit pas étonner : le marché est l'institution la plus importante de l'économie mondiale en formation depuis de nombreuses décennies ; sa prédominance pratique et son influence idéologique ont été considérablement renforcées par les difficultés, puis la disparition des grandes expériences d'économie centralisée ; enfin, en perspective historique, il ne faut pas craindre d'affirmer que, de tous les mécanismes globaux d'arbitrage auxquels ont eu recours les économies complexes, le marché s'est révélé de loin le plus efficace. On peut donc être très clair : le marché fonctionne bien – moins mal, en tous cas, que les mécanismes alternatifs qui ont été proposés – pour résoudre de nombreux problèmes économiques. Mais il faut ajouter immédiatement : pas tous les problèmes économiques, parce que la logique du marché a ses propres limites, qu'il est indispensable de prendre en compte, et qu'ainsi il faut chercher d'autres instruments que le marché pour dépasser ces limites chaque fois que la nécessité s'en fait sentir .

Cette recherche indispensable d'autres instruments, on la traduira ici en affirmant la nécessité de *l'économie mixte*, dont il faudra explorer les contenus possibles. Mais l'orientation proposée est ainsi clarifiée : *ce n'est pas le recours au marché qui doit faire l'objet d'une réflexion critique, mais le recours exclusif au marché aux dépens de tout autre mécanisme, et aussi le fait de lui conférer une suprématie systématique sur d'autres mécanismes, en particulier sur les mécanismes de l'intervention publique au nom de l'intérêt général*. Or c'est bien cette suprématie absolue qui est affirmée par l'idéologie dominante (par exemple dans les considérations de la Banque mondiale sur les relations entre l'Etat et le marché : voir Banque Mondiale, 1997).

Pourquoi cette limite nécessaire au marché ? Qu'il suffise ici de rappeler sa règle de base. Parce qu'elle se fonde sur l'échange de droits d'appropriation exclusive et sur la rencontre des demandeurs solvables et des offreurs à la recherche de profit, la relation marchande élémentaire ne permet de satisfaire que les besoins individuels solvables, à l'exclusion des besoins collectifs et des besoins non solvables. Dans ce cadre, l'intérêt général résultera donc de la somme des

intérêts particuliers arbitrés par le marché, et la défense de cet intérêt général n'exige pas d'autre intervention de l'Etat qu'un minimum de règles d'ordre public. « Economie de profit » devient ainsi synonyme d'« économie de besoins », à condition que l'on précise les limites des besoins dont il s'agit, et que l'on ne se préoccupe guère de considérations concernant l'importance sociale intrinsèque de ces besoins. Dans le capitalisme et ses différentes formes, la relation marchande demeure évidemment dominante, mais elle s'inscrit en outre dans une perspective d'accumulation : la recherche de l'accumulation de profit entraîne ainsi l'exigence de l'accumulation de besoins, quelle que soit leur importance sociale, conditionnant ainsi encore plus étroitement la notion d'intérêt général. Si l'on se souvient de la prédominance absolue des préoccupations économiques dans le système en voie de globalisation, on comprend que les sociétés organisées selon de telles règles deviennent inévitablement des *sociétés marchandes*, c'est-à-dire des sociétés où la règle du marché constitue le pilier majeur de l'ordre social. Notons enfin que le marché constitue un mécanisme relativement spontané, automatique (les prix, en particulier, naissent en principe de la rencontre spontanée des offreurs et des demandeurs, et ils ne doivent pas faire l'objet d'un calcul centralisé, comme dans une économie de type soviétique), et que ce marché engendre des relations entièrement anonymes et impersonnelles entre les offreurs et les demandeurs. Aux dépens, bien sûr, de ce que l'on appelle aujourd'hui le « tissu social », c'est-à-dire les réseaux de relations personnalisées entre les personnes et entre les groupes sociaux.

Ce bref rappel suffit à montrer pourquoi le marché est au centre du phénomène de globalisation du système mondial : sa logique constitue le fondement d'un nombre sans cesse croissant de relations d'échanges, dans les économies nationales et dans l'économie mondiale. De plus, cette logique marchande est présentée comme le fondement et la condition de rationalisation de tout espèce de comportement des acteurs individuels (et même, par défaut, des acteurs collectifs, notamment à travers les doctrines du « new public management » et de l'Etat minimum : voir Banque mondiale, 1997 et Hufty, 2000). Enfin, c'est évidemment la logique marchande et celle de l'accumulation qui inspirent l'assimilation du progrès social ou du développement à la croissance des quantités produites et du revenu ((puisque, si toutes les composantes du progrès peuvent s'acheter sur le marché, la croissance du revenu devient la meilleure mesure possible de ce progrès, et qu'en outre l'accumulation des besoins et des biens pour y répondre conditionne l'accumulation du profit).

C'est sous un tel éclairage qu'il faut interpréter le caractère systématiquement prédominant des références au marché dans les sociétés étudiées ici, comme d'ailleurs dans la plupart des sociétés contemporaines. Et c'est pour éclairer davantage cette perspective qu'il nous a paru intéressant de revenir ici, au moins brièvement, à l'interprétation proposée par Karl Polanyi pour expliquer sa conception de la « grande transformation » historique du capitalisme (Polanyi, 1944 et 1972). Polanyi a publié son ouvrage en 1944 et reste abondamment cité aujourd'hui ; mais on peut se demander s'il n'est pas nécessaire d'en refaire une relecture plus approfondie à la lumière de la période récente de prédominance de l'idéologie néo-libérale.

L'intérêt d'une telle relecture semble résider notamment dans les éléments suivants :

- Elle permet une remise en perspective historique de la naissance d'un système où l'économie s'autonomise par rapport à l'ensemble des structures sociales (*disembedding*), au point de provoquer de violentes réactions de ces structures sociales dès les premières étapes de la

diffusion du système : or c'est bien cette prédominance des règles de l'économie qui va transformer les structures sociales en fonction des structures économiques, permettre l'ignorance des conditions de l'équilibre social - particulièrement en ce qui concerne un minimum d'égalité entre les hommes -, donner un caractère purement *correctif a posteriori* aux mesures sociales qui seront prises, et finalement transformer la recherche du progrès social en un pur exercice de calcul économique.

- Mais, circonstance aggravante, cette économie est fondée sur la règle du marché : le calcul en question est donc purement utilitariste et individualiste, et l'expansion de cette économie est un processus uniformisant, ignorant les spécificités des cultures et des sociétés, et dégradant ainsi le lien social. Pour Polanyi, la « société marchande » est la société soumise au « marché auto-régulateur », notamment dans des domaines dont on peut penser – pour des raisons aussi bien techniques qu'éthiques – qu'ils auraient dû rester bien au-delà de cette logique, comme les relations concernant la terre et le travail. Notons encore une fois qu'il s'agit là des fondements de la réflexion actuelle sur le « développement socialement et écologiquement durable », et aussi qu'il s'agit de modifications opérées par les hommes, donc en principe réversibles.

Si l'on poursuit aujourd'hui l'analyse de la « marchandisation » selon les catégories polanyiennes, il me semble que l'on débouche notamment sur les observations et les questions suivantes, qui sont de toute évidence au coeur de notre problématique :

- Sur le processus d'extension de la « marchandisation » : celle-ci est liée à la fois à la mécanisation croissante du processus de production, à la volonté des hommes qui prétendent en faire leur profit, et à la logique auto-entretenu et même cumulative de l'institution du marché elle-même, dans laquelle tout paiement devient revenu. Les études thématiques rassemblées dans la présente recherche apportent diverses illustrations de ce processus : en matière de santé, particulièrement (voir l'analyse de l'offre des soins, des modes de financement, du choix des technologies, de la complexité des relations public/privé dans l'appareil de santé), mais aussi dans l'éducation (nature de l'offre, modalités de l'organisation, conséquences sociales et signification globale du système d'éducation), et dans la protection sociale (particulièrement dans le contraste, là où les retraites sont organisées institutionnellement, entre les systèmes par répartition et par capitalisation).
- Même si l'on admet la prédominance d'une « logique de système » toute-puissante, il faut cependant raisonner, non pas sur des sociétés abstraites, mais sur des groupes sociaux avec des intérêts très concrets. La question devient alors : quels sont les groupes sociaux, à l'intérieur et à l'extérieur de la collectivité considérée, qui appuient ou qui contestent le processus de marchandisation (rôle des milieux d'affaires, des fonctionnaires internationaux, des bourgeoisies, des classes moyennes, des pays émergents, des « exclus », du mouvement alter-mondialiste, du terrorisme, etc...) ?
- Quels sont les liens concrets et empiriquement observables (voire mesurables) entre le processus de marchandisation ainsi décrit, la création ou la persistance de la pauvreté – ou plutôt du couple richesse/pauvreté - et l'aggravation des inégalités sous différentes formes

(voir notamment l'analyse de l'état de santé comme indice particulièrement révélateur des inégalités dans une population) ?

- Si l'on tente d'appliquer les termes polanyiens à la réalité actuelle- où les contradictions apparaissent peut-être plus clairement encore que dans les années 30 -, que signifie aujourd'hui « l'utopie du marché auto-régulateur » ? Les manifestations les plus évidentes n'en sont-elles pas dans sa myopie à court terme, dans son ignorance des relations sociales qui ne se fondent pas sur le marché, dans sa résignation non avouée (mais nécessaire) à concentrer les avantages de la diffusion du système – mais non de ses coûts - sur une minorité privilégiée de la population mondiale, dans son ignorance des limites écosystémiques, et même dans son mépris des conditions collectives de l'activité économique (concernant les services publics, par exemple) ?
- Quelles sont les options politiques ouvertes aujourd'hui, face aux prétentions d'un « marché auto-régulateur » redevenu totalitaire ? Sur quel système de valeurs pourraient-elles se construire (en réintégrant bien sûr les notions de solidarité et de justice, mais aussi celles d'autonomie et d'efficacité) ? Quelles sont, notamment, les perspectives d'organisation de l'indispensable « économie mixte », au niveau national et plus encore au niveau international ? Quelles sont les perspectives de coopération dans cette économie mondiale (éventuellement autour de la notion de « biens publics mondiaux ») ? Quel degré d'autonomie serait-il souhaitable de laisser aux collectivités nationales ou locales ?

Au total, on le voit, le retour à l'analyse de Polanyi permet d'identifier un nombre impressionnant de questions cruciales. Il va de soi que notre recherche ne permet pas de répondre à chacune de ces questions. Elles fournissent cependant un guide précieux pour la réflexion politique ; mais celle-ci ne peut se préciser que progressivement, à chaque niveau des responsabilités concrètes et pour chacun des domaines envisagés.

#### **Section 4 – Les stratégies comme processus de choix**

Si l'on admet ce qui précède, on voit que l'élaboration des stratégies de développement ne peut pas être abordée dans les termes simplistes qui sont souvent ceux des recommandations des organisations internationales, lorsque celles-ci considèrent que les problèmes à résoudre sont assez clairs, qu'ils sont homogènes et finalement identiques quel que soit le pays auquel ils s'appliquent, qu'ils ont donc susceptibles de recevoir une solution « rationnelle » unique dont les principes peuvent être facilement identifiés, et que les objectifs et les résultats de ces stratégies de développement peuvent en définitive s'apprécier en fonction d'une échelle identique, se traduisant par un ensemble d'« indicateurs de développement » identiques et homogènes, voire même dans un indice synthétique de développement permettant un classement indiscutable des pays concernés.

Je voudrais prendre ici le contre-pied de ce simplisme. J'essaierai de le faire en examinant successivement trois questions liées à l'élaboration de ces politiques : la question de principe de leur « rationalité », d'abord, la signification que l'on peut donner à ce terme, et la raison pour

laquelle un véritable débat politique (par opposition au seul travail des techniciens) est indispensable à l'élaboration des stratégies ; un bref réexamen de la question des indicateurs de développement dans cette perspective ; et enfin la nécessité de l'organisation – ou si l'on veut de la « planification » - des politiques publiques de développement.

### *Politique et rationalité*

Le préalable essentiel dans cette approche des stratégies de développement est la reconnaissance de leur caractère *politique*, parce qu'il commande la réponse aux autres questions soulevées, à commencer par celui de la rationalisation de ces stratégies.

Dans la terminologie adoptée ici, comme on l'a déjà annoncé, on distingue choix d'objectifs et choix de moyens. Certes, la distinction n'est guère aisée en pratique, parce que les séquences de décisions opérationnelles se présentent bien évidemment comme un enchaînement d'objectifs et de moyens, chaque objectif pouvant être considéré comme un moyen en vue d'un objectif supérieur, jusqu'à ce qu'on arrive ainsi aux finalités ultimes ... qui ne sont guère évoquées dans les stratégies de développement. On appelle cependant ici « choix d'objectifs » les choix des collectivités qui portent, ou au moins qui ont des implications importantes, sur les caractéristiques de la société que ces collectivités cherchent à promouvoir ; on appelle « choix techniques » ou « choix économiques » les choix des moyens les plus adaptés pour atteindre ces objectifs. Les premiers se fondent sur des jugements de valeurs (éthiques et politiques) et ne relèvent pas d'un raisonnement de « rationalité » ; les seconds relèvent, eux, par définition, de la «rationalité instrumentale».

Or les choix politiques ainsi définis sont purement et simplement ignorés par les responsables du « modèle dominant de développement », à quelque niveau que ce soit, et l'on voit bien pourquoi : dans leur conception, les objectifs ne peuvent être autres que ceux de ce modèle (notamment celui de la croissance du revenu par tête qui, dans une économie du « tout-marché », correspond nécessairement à l'élargissement des choix, et donc à l'augmentation du bien-être mesuré par la quantité de marchandises que chacun peut se procurer) ; et la stratégie n'a d'autre objet que l'organisation de la reproduction mimétique, ou si l'on veut du rattrapage de ceux qui sont plus avancés dans la réalisation de ces objectifs homogénéisés. D'où l'approche standardisée des techniciens, des ingénieurs et des économistes, qui « savent » toujours ce qu'il convient de faire et pour qui il y a toujours une solution technique « optimale » à tous les problèmes de choix de développement. Approche renforcée d'ailleurs par le processus de globalisation lui-même : il est très frappant de voir comment les stratégies discutées dans certains travaux réunis à l'occasion de la présente recherche se réfèrent à de tels objectifs standards tels que la croissance maximale, la démocratie, la maximisation du « développement humain », ou celle (jusqu'à présent peu définie) du « développement durable », et ainsi de suite.

En revanche, si l'on admet *l'autonomie* des collectivités dans le choix du type de société qu'elles veulent promouvoir, si l'on admet que toutes les populations au monde ne demandent pas nécessairement plus de revenu, plus de marchandises, plus de performances, mais préfèrent peut-être plus de justice, plus de convivialité, plus de loisir, plus d'autonomie, plus de respect de leur identité et plus de respect de l'environnement naturel, on comprend que la préparation de tels choix commence nécessairement par un *débat politique* sur ces valeurs, sur ces finalités, sur leur

degré de priorité, sur leur traduction concrète, sur le partage des avantages et des coûts de ces perspectives entre les divers groupes sociaux, y compris dans l'horizon temporel de cette mise en œuvre. Il est d'ailleurs possible d'établir un premier repérage des grands domaines sur lesquels portent ces choix d'objectifs (voir Cahier IUED n°14) ; mais le survol le plus élémentaire de ce domaine montre l'immense retard de la réflexion sur le développement si on la conçoit dans ce sens, tant sur le plan proprement conceptuel que sur celui des implications de ces notions, dans le monde concret et interdépendant qui est le nôtre et dans son mode de consommation. Et encore faut-il que cette autonomie des choix soit institutionnellement autorisée par l'ordre mondial existant, ce qui ne semble guère être le cas aujourd'hui.

### *La question des « indicateurs de développement »*

C'est dans cette perspective qu'il faut replacer la recherche de nouveaux « indicateurs de développement », fréquemment présentée comme un problème de nature purement technique, mais utilisée aussi pour suggérer qu'il serait finalement assez vain de chercher à concevoir des stratégies différentes.

Rappelons d'abord que cette recherche peut se situer à divers niveaux : au-delà de l'économie, on a tenté par exemple de construire un « indice de développement politique ». Si l'on en reste au niveau de la macro-économie, on peut considérer que les avancées récentes sont de deux ordres.

Les efforts ont porté, d'une part, sur la recherche de ce que l'on pourrait appeler un « indice synthétique de développement » : la mesure traditionnelle est celle du revenu par tête, et elle est encore largement utilisée, mais ses insuffisances sont assez largement reconnues, notamment en raison du niveau d'agrégation qu'elle implique (masquant inévitablement la diversité des situations réelles et leurs causes), et plus largement en raison de son présumé marchand. Elle suppose en effet que la totalité des activités, des échanges, et finalement des composantes du bien-être sont monétarisés, et qu'ils font l'objet de prix reflétant de manière adéquate les rapports d'offre et de demande : mais ceci ne correspond guère à la réalité sociale, dans quelque pays du monde que ce soit. D'où de multiples recherches, dont la plus célèbre et la plus aboutie est sans doute celle du PNUD et de son « indice de développement humain » (IDH), qui combine revenu, espérance de vie et alphabétisation.

L'utilité théorique et surtout opérationnelle de la recherche de tels indices synthétiques est indiscutable, parce qu'elle permet une appréciation infiniment plus réaliste des composantes du développement : il faut donc espérer que cette recherche va se poursuivre et progresser, en dépit de ses difficultés techniques (qui concernent à la fois la disponibilité des données et leur traitement). Mais si on le replace dans la perspective politique proposée ici, elle soulève une question d'une nature différente, que l'on pourrait formuler ainsi : même si les comptes nationaux parvenaient à mettre au point un indice synthétique *techniquement* satisfaisant du « niveau de développement », permettant ainsi des comparaisons internationales, cet indice ne serait pas *politiquement* recevable comme critère pour l'élaboration des stratégies, pour la simple raison qu'il impliquerait que les objectifs des stratégies de développement sont indépendants des choix politiques et sont donc nécessairement identiques pour toutes les sociétés de la planète. Or c'est précisément ce postulat qui nous paraît radicalement inacceptable aujourd'hui, même - on

pourrait dire : a fortiori - dans un monde en voie de globalisation autour d'un modèle de développement à prétentions dominantes.

L'autre niveau de recherche macro-économique d'indicateurs de développement différents se heurte, en fait, à la même objection : il concerne les mesures des activités concourant à ce développement, et surtout des rapports de structure qui les relient : structure de la production, du revenu, de la dépense, du budget de l'Etat, de la balance extérieure, etc. Ces catégories constituent l'objet traditionnel des rapports standardisés par pays des organisations internationales à compétence économique ou financière (Banque mondiale, FMI, Nations Unies, OCDE...) , comme d'ailleurs aussi de la plupart des administrations nationales concernées. On tente aujourd'hui, avec un certain succès, de diversifier ces approches structurelles pour y intégrer davantage de composantes de nature « sociale » notamment, en matière de répartition du revenu, de santé, d'éducation, de logement, etc. Ces tentatives visent à répondre à des objections analogues à celles qui ont été évoquées pour critiquer les indices synthétiques traditionnels; et c'est très bien ainsi. Mais on débouche ainsi sur le même danger : sous prétexte de règles de bonne gestion, on prétend imposer aux responsables des économies nationales des exigences internationales de gestion – concernant la marchandisation, la spécialisation productive, l'ouverture vers l'extérieur, l'équilibre financier, la privatisation du domaine et des services publics, la rentabilité du capital, le dé-régulation..., et plus largement l'ensemble des règles à prétentions homogénéisantes du « consensus de Washington » (voir notamment R.I.S.S., 2000) - exigences qui paraissent interférer directement avec les choix politiques mentionnés précédemment.

Concluons provisoirement sur cette question des indicateurs de développement :

- (3) Les recherches traditionnelles sur les indicateurs de développement et, plus largement, sur l'application de l'analyse macro-économique au développement, ne peuvent déboucher sur des résultats satisfaisants parce qu'elles procèdent d'un problème mal posé : *elles ne peuvent trouver de réponse si elles ne se dégagent pas des présupposés du modèle de développement dominant*, dans la mesure où celui-ci se considère comme l'unique modèle rationnel, caractérisé par l'économicisme, le productivisme - avec sa traduction dans l'impératif souverain de la croissance -, et la prédominance de la logique marchande.
- (4) Il faut admettre le *caractère essentiellement politique des indicateurs de développement*, dans la mesure où le contenu du développement d'une collectivité doit faire l'objet de choix par cette collectivité, et non de règles uniformes imposées de l'extérieur ; mais l'application de ce principe supposerait la reconnaissance d'un droit des collectivités à *l'autonomie* dans leurs choix stratégiques, et celui-ci ne leur est pas accordé aujourd'hui.
- (5) En raison de ce même caractère politique – et non pas pour des raisons de difficultés techniques -, *il faut renoncer à construire un indice synthétique unique du développement*, qui serait utilisable de la même manière pour tous les pays et qui reviendrait donc à imposer cette uniformisation. Mais comme la tentation reste forte et l'idéologie insidieuse, les théoriciens et les praticiens de l'approche dominante ne cessent de chercher un tel indice, et ils finissent par en proposer quelques substituts

apparemment plus «présentables» tels que le revenu par tête (corrige ou non par le pouvoir d'achat), l'IDH, etc.

- (6) Si l'on prétend rechercher des «alternatives de développement» en admettant cette perspective politique, *il faut avant tout identifier les domaines dans lesquels des choix politiques sont ouverts*; ce qui ne dispense évidemment pas d'examiner les conditions techniques et économiques de mise en oeuvre par la suite.

### *La nécessaire planification des politiques*

Cette dernière exigence concernant l'élaboration des stratégies peut surprendre, si on la perçoit comme celle d'un retour à des pratiques d'un autre âge, qui ont fait la preuve de leur inadéquation depuis longtemps, à la fois dans l'expérience des économies centralisées de type soviétique et dans la plupart des expériences des économies en développement.

Mais il ne s'agit nullement de revenir à de telles formules. La perspective, on l'a dit et répété, est celle d'une *économie nécessairement mixte*, pour des raisons qui tiennent aux limites intrinsèques des modes de régulation en présence, face à la complexité des économies réelles. Dans cette perspective, il ne s'agit ni de mettre le marché au service des politiques publiques (comme dans l'économie soviétique), ni de mettre les politiques publiques au service du marché (comme dans le modèle néo-libéral) : il s'agit de s'appuyer sur un débat politique permanent concernant les caractéristiques de société à atteindre, et de s'efforcer ensuite d'utiliser les meilleurs instruments pour y parvenir, sans a priori idéologique dans un sens ou dans un autre. En ce qui concerne les politiques publiques, il s'agit donc d'identifier au mieux ce qu'elles sont les seules à pouvoir réaliser, compte tenu de leurs possibilités et de leurs limites, mais aussi compte tenu de ce que le marché peut faire et ne pas faire, et compte tenu des critiques à apporter aux résultats du fonctionnement du marché. En particulier, si on accepte l'analyse proposée plus haut quant au rôle de la logique systémique du marché dans l'aggravation des inégalités, on voit que l'un des rôles de ces politiques publiques pourrait être de s'attaquer directement à ces inégalités, non seulement dans leurs conséquences mais aussi dans leurs causes. L'exemple des inégalités constitue d'ailleurs une illustration remarquable de la nécessité de politiques publiques planifiées.

S'attaquer aux conséquences, mais aussi aux causes des inégalités : ceci peut exiger d'abord une politique redistributive, au moyen de transferts par la voie fiscale (impôts progressifs, aides diverses, indemnités de chômage, etc.), ou par la politique des prix, ou par la réglementation du travail, ou par d'autres mesures institutionnelles. Mais dans la perspective proposée ici, on découvre aussi la possibilité d'une autre conception de la réponse collective aux besoins, qui chercherait à agir sur l'origine même de ces besoins. Elle devrait ainsi se préoccuper de limiter directement les désutilités collectives nées des activités modernes, marchandes ou non, par exemple dans l'aménagement des villes et des transports, dans la sauvegarde de l'environnement ou du patrimoine collectif, ou encore dans la limitation réglementaire aux prétentions sans limite de la consommation. Elle devrait aussi agir directement sur l'offre de services publics (dans la santé, l'éducation, l'aide familiale, les équipements urbains, les services culturels). On peut multiplier les exemples : ce n'est pas le lieu d'évoquer les priorités d'un programme. Mais nous retrouvons ainsi notre question initiale du «défi social du développement». Et l'on voit ainsi qu'une véritable politique de «développement social» (la

formule n'est finalement qu'un pléonasme) ne devrait pas agir de manière purement corrective a posteriori sur les effets prétendument inévitables de l'économie marchande, mais qu'elle devrait limiter, dans la mesure jugée nécessaire pour des raisons d'intérêt public et de limitation des inégalités, l'extension même de cette économie marchande et lui substituer sa propre intervention chaque fois que l'intérêt général l'exige. A condition qu'elle ait défini cet intérêt général de façon suffisamment précise : on est ainsi renvoyé au préalable du débat politique mentionné précédemment.

Mais, loin de l'Etat minimum, on voit aussi que l'extension corrélative des interventions publiques dans cette perspective renforce la nécessité de la programmation de cette intervention, parce que celle-ci ne connaît rien de semblable aux mécanismes d'auto-régulation (aussi imparfaits soient-ils) de l'économie de marché. D'où la nécessité d'une planification de cette intervention, non pas dans le sens envahissant de l'économie centralisée (puisqu'il s'agit d'économie volontairement mixte), mais pas non plus dans le sens préconisé par les promoteurs de la « nouvelle gestion publique », qui assimilent indûment la logique publique à la logique du marché. Nous avons besoin de méthodes entièrement neuves de planification ou d'organisation des politiques publiques, qui soient elles aussi dégagées des a priori idéologiques : cette nouveauté est possible, particulièrement sur le thème de la réduction des inégalités jugées inacceptables. La recherche plus détaillée des modalités d'une telle planification pourrait constituer l'un des thèmes d'un nouveau projet poursuivant les interrogations de la présente recherche.

## Conclusion

Les observations ci-dessus tentent une première clarification de ce que nous avons appelé le « défi social du développement », et plus particulièrement des rapports entre la globalisation et l'aggravation des inégalités.

Il est évident que cette réflexion doit être approfondie. Mais au terme de ce premier effort de mise en perspective, je peux essayer de résumer les premières conclusions d'« économie politique » qui paraissent acquises, tant sur le plan de l'analyse que sur celui des politiques. Je me limite aux principales d'entre elles.

- (1) L'ensemble des travaux rassemblés confirme le sens que nous avons voulu donner à cette recherche collective, en parlant de « défi social du développement » : même si le système qui prétend régir le monde est puissamment dominé par les préoccupations économiques, il est urgent de *remettre l'économie à sa place* et de rendre à la réflexion sur le développement sa véritable dimension, qui est celle d'*un phénomène de société*. C'est dans ce sens plénier que nous avons abordé le défi social, et non pas dans celui – hélas beaucoup plus habituel – d'une approche correctrice a posteriori de certains effets dits « sociaux » de l'économie, ou d'une prise en compte particulière de certains secteurs arbitrairement désignés comme « sociaux ». Mais cette approche plénier du « social » (ou si l'on préfère, du « sociétal ») exige bien une distinction, parmi les choix de société qu'implique le développement, entre les choix *politiques* qui concernent les

objectifs du développement - ou, mieux, les caractéristiques de la société que l'on souhaite promouvoir – et les choix *technico-économiques* qui concernent les moyens d'atteindre ces objectifs. L'intérêt de cette distinction est d'ordre pratique : elle commande les règles de responsabilité, d'autonomie et de rationalité applicables à de telles décisions des collectivités en matière de développement, et elle détruit toute prétention à l'hégémonie des techno-bureaucraties internationales dans ce domaine.

(2) Le problème des rapports entre globalisation et inégalités ne peut évidemment pas faire l'objet d'une analyse ou d'une réflexion politique sérieuse si l'on ne s'attache pas à un effort de définition rigoureuse des termes utilisés. A défaut de définitions unanimement acceptées dans le débat international sur ces questions, il convient que ceux qui en parlent précisent au mieux le sens qu'ils donnent à ces termes : c'est ce que nous avons essayé de faire dans l'ensemble de cette recherche collective. Sans reprendre ici chacune des définitions proposées, on peut rappeler quelques-uns des thèmes de discussion les plus importants qui s'attachent à chacun de ces termes :

- La *globalisation* évoque certes une intensification des flux d'échanges (commerciaux, financiers, technologiques, informationnels, migratoires, etc.), mais aussi l'apparition de nouveaux acteurs, de nouveaux rapports de pouvoirs, de nouvelles normes ; de plus, il est évident que la globalisation économique n'est qu'une partie d'un phénomène dont les dimensions sont multiples.
- Les *inégalités* ne s'apprécient pas seulement en termes de revenus, mais aussi d'accès aux services publics et de droits ; leur analyse doit se référer à de multiples classifications (par groupes socio-professionnels, par âge, par sexe, par région) ; la politique qui concerne leur réduction ne peut viser ni à l'homogénéisation, ni à l'égalité parfaite, et leurs critères (de justice, de paix sociale, d'efficacité économique ou autres) doivent être clairement distingués. Parmi les inégalités à caractère économique, la question du partage des revenus et des droits entre le facteur capital et le facteur travail paraît garder une place centrale, mais évidemment pas unique, dans le débat. Même si elle est correspond à un phénomène de société extraordinairement grave, la notion de *pauvreté* demeure ambiguë, en raison du cadre conceptuel trop étroit que lui impose le système de pensée dominant. Les *mécanismes d'interaction* créateurs de l'inégalité sont complexes : par exemple, une réduction des dépenses publiques entraîne souvent un aggravation des inégalités, mais l'inverse n'est pas nécessairement vrai (la hausse des dépenses publiques ne réduit pas nécessairement les inégalités, et la hausse des inégalités n'entraîne pas nécessairement une baisse des dépenses publiques).
- La prise en compte des règles du *marché* constitue de toute évidence un facteur essentiel pour la compréhension des inégalités et de la pauvreté dans le cadre de la globalisation. Mais au rebours de la pensée dominante, il ne s'agit pas de subordonner le développement à la rationalité marchande : il s'agit plutôt de ré-analyser en profondeur ce qui constitue la logique de la relation de marché, dont l'extension accélérée dans le cadre de la globalisation débouche sur la « marchandisation » et sur la généralisation de la « société marchande », dont les conséquences pratiques sur le contenu et les modalités du développement revêtent

une importance considérable. D'où l'importance de poursuivre cette critique conceptuelle du marché avec la notion d'*économie mixte*.

(3) Les données statistiques sur l'évolution des rapports entre globalisation, croissance et inégalités sont extrêmement complexes et demandent une discussion plus approfondie que celle qui est présentée dans le texte ci-dessus ; elles vont d'ailleurs être reprises dans le texte suivant. On a déjà pu noter, cependant, une corrélation positive entre la globalisation, l'aggravation des inégalités et l'accroissement du nombre de pauvres. Mais l'analyse présentée ne se limite pas à un constat de corrélation statistique : elle insiste aussi sur des éléments tels que les suivants :

- la complexité croissante des mécanismes d'*interaction*, déjà citée ;
- la nécessité d'une analyse de chaque situation nationale en termes d'*interaction entre des facteurs externes et des facteurs internes* : dans le cadre de la globalisation, les processus de développement ne peuvent plus s'expliquer selon une logique purement nationale, ni davantage selon une logique purement mondiale : il y a interaction entre les deux, ce qui débouche dans chaque cas sur un mélange subtil de facteurs d'homogénéisation et de facteurs d'hétérogénéité persistante ;
- le *caractère cumulatif* du processus d'aggravation de nombreuses formes d'inégalités, en particulier celles qui sont liées à la généralisation de la logique marchande ;
- enfin la nécessité (qui apparaîtra davantage à l'occasion de certaines études par pays) d'*un diagnostic allant au-delà de la globalisation* : il ne faut pas voir des effets de la globalisation partout, même s'il existe des inégalités. Ainsi l'analyse d'un pays comme le Mali suggère-t-elle que celui-ci participe davantage au partage des coûts qu'au partage des bénéfices de la globalisation, mais elle tend aussi à relativiser l'importance de cette globalisation dans l'évolution récente de ce pays, les facteurs de dynamique (ou d'absence de dynamique) sociale étant ailleurs.

(4) La discussion des *politiques envisageables pour réduire les inégalités* révèle au moins trois exigences importantes :

- d'abord qu'il faut distinguer – en conséquence de l'analyse qui précède – les *niveaux d'action* de ces politiques : certaines actions ne sont envisageables qu'au niveau étatique ou national, d'autres ne le sont qu'au niveau international (celui de grandes régions ou celui de l'économie mondiale) ;
- ensuite, que les politiques pour faire face à l'aggravation des inégalités doivent préciser rigoureusement leurs *critères* : justice sociale (« redistribution pure »), efficacité économique (« redistribution efficace », notamment en raison des exigences de compétitivité liées à la globalisation), ou tout autre objectif ;

- enfin que ces politiques peuvent envisager une grande diversité de *moyens* : elles devront certes continuer à procéder à des transferts de ressources, mais elles peuvent aussi envisager une transformation de règles institutionnelles définissant les droits de chacun, accroître les possibilités d'accès aux divers services publics, s'attaquer à l'extension de la marchandisation, et ainsi de suite.

(5) Plus largement, la discussion des *politiques de développement* révèle aussi des exigences similaires :

- définition de *niveaux* d'action et de pouvoirs de décision ;
- définition de *critères*, ce qui signifie ici définition des *objectifs* de développement, étant entendu que tout ne se ramène pas à la croissance du revenu, mais aussi qu'il convient d'établir un ordre de priorité parmi les autres objectifs envisagés (justice sociale, autonomie, respect des écosystèmes, puissance, etc.) et qu'ainsi la recherche d'un indice unique et synthétique de développement, généralisable à tous les pays, n'a guère de sens ;
- définition de *moyens*, en distinguant notamment entre les transferts de ressources et les mesures institutionnelles : parmi celles-ci au niveau international, il convient d'insister sur une transformation des règles du système mondial qui accorderait plus d'autonomie de décision aux collectivités nationales pour promouvoir un équilibre de leurs sociétés plus conformes à leur propres critères, sans pour autant renoncer aux avantages de l'ouverture ;
- définition, enfin, des *règles de gestion* macro-économique liées aux politiques de développement, sur les grands thèmes du contenu de la croissance, de l'ouverture, des équilibres, mais aussi de la place de l'Etat et de la régulation marchande, ainsi de la répartition du pouvoir, des avantages et des coûts du développement.

Au total, on le voit, la recherche entreprise ici débouche sur de multiples clarifications ; mais elle ne peut apporter de réponses immédiatement opérationnelles à la multiplicité des questions soulevées. Nous souhaitons donc que cette réflexion se poursuive à plus longue échéance.

Dans l'immédiat, il y a d'ailleurs une autre raison pour prolonger cet effort. Le projet dont on synthétise ici les premiers résultats a été mené par une petite équipe, mais nous avons essayé d'y associer dès le départ divers partenaires, notamment dans les pays en transition et dans les pays en développement. Ce dialogue est à peine esquissé, et l'étape suivante de la collaboration consisterait à confronter ces premières esquisses de conclusions à l'expérience et à la réflexion de nos partenaires. Cette confrontation ne peut se faire dans le délai imparti au projet actuel ; mais il est clair que les réflexions proposées ici, et dans les autres textes de synthèses provisoires, n'ont pas d'autre but que de permettre la poursuite de ce dialogue, en confrontant ces exigences avec

les réalités analysées (celles des sociétés et de leurs « défis sociaux », comme celles des réponses politiques inévitablement imparfaites qu'elles ont commencé à apporter à ces défis).

C'est en ce sens que ce premier texte de synthèse doit être considéré, non seulement comme une conclusion provisoire, mais comme une proposition pour engager un dialogue politique qui nous concerne tous.

### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Banque mondiale (1997) : *L'Etat dans un monde en mutation. Rapport sur le développement dans le monde 1997*, Washington DC

Banque mondiale : *Rapport sur le développement dans le monde*, annuel

COMELIAU, Christian (2000) : *Les impasses de la modernité. Critique de la marchandisation du monde*, Seuil, Paris.

COMELIAU, Christian (sous la direction de - ) (2003) . *Brouillons pour l'avenir. Contributions pour une recherche des alternatives*, Nouveaux Cahiers de l'IUED, n° 14, IUED, Genève et PUF, Paris (à paraître en septembre 2003)

HUFTY, Marc (sous la direction de - ) (2000) : *La pensée comptable. Etat, néo-libéralisme et nouvelle gestion publique*, Nouveaux Cahiers de l'IUED, n° 8 , IUED, Genève et PUF, Paris.

MYRDAL, Gunnar (1970) : *The Challenge of World Poverty*, Penguin.

PNUD : *Rapport mondial sur le développement humain*, annuel

POLANYI, Karl (1944) : *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, trad. française, Gallimard, Paris, 1972

R.I.S.S. : « Le débat sur le développement : au-delà du consensus de Washington », *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO, n° 166, décembre 2000.