

Rapport sur le développement dans le monde 2006

Équité et développement

Abrégé

Banque mondiale
Washington

Table des matières

du Rapport sur le développement

dans le monde 2006

Abrégé

1 Introduction

Partie I

Inégalité à l'intérieur des pays et entre les pays

coup de projecteur 1 : Palanpur

2 Inégalité à l'intérieur des pays : individus et groupes

3 Équité d'un point de vue mondial

coup de projecteur 2 : l'insertion des pauvres

Partie II

En quoi l'équité est-elle importante ?

4 Équité et bien-être

5 Inégalité et investissement

coup de projecteur 3 : l'Espagne

6 Équité, institutions et processus de développement

coup de projecteur 4 : l'Indonésie

Partie III

Appliquer les mêmes règles du jeu à tous dans les sphères économique et politique

7 Le potentiel humain

8 La justice, la terre et l'infrastructure

coup de projecteur 5 : la fiscalité

9 Les marchés et la macroéconomie

coup de projecteur 6 : les inégalités régionales

10 Assurer plus d'équité au niveau mondial

coup de projecteur 7 : l'accès aux médicaments

Épilogue

Notice bibliographique

Notes

Références

Indicateurs

Comment mesurer l'équité

Grands indicateurs du développement dans le monde

Index

Abrégé

Imaginons deux enfants nés le même jour en Afrique du Sud en 2000. Nthabiseng est noire, elle appartient à une famille pauvre qui vit dans une zone rurale de la partie est de la Province du Cap, à quelque 700 kilomètres de Cape Town. Sa mère n'a jamais été à l'école. Pieter est blanc, il est issu d'une famille fortunée de Cape Town. Sa mère a fait ses études supérieures à la prestigieuse faculté de Stellenbosch, située non loin de la ville.

Le jour de leur naissance, Nthabiseng et Pieter n'étaient pour rien dans la situation de leur famille, qu'il s'agisse de la race, du revenu et du niveau d'instruction de leurs parents ou de leur lieu de résidence en milieu rural ou urbain, et de fait ils n'avaient rien fait non plus pour naître fille ou garçon. Pourtant, les statistiques tendent à montrer que ces variables prédéterminées du milieu familial joueront un rôle déterminant dans la vie qui les attend. Nthabiseng court 7,2 % de risques de mourir dans la première année de son existence, soit deux fois plus que la probabilité de 3 % pour Pieter. L'espérance de vie de Pieter est de 68 ans, contre 50 pour Nthabiseng. Pieter peut espérer faire 12 années d'études, mais Nthabiseng, moins d'une année¹. Il est à penser que Nthabiseng sera bien plus pauvre que Pieter pendant toute sa vie². En grandissant, elle aura moins de chances d'avoir accès à l'eau salubre et à l'assainissement ou de faire des études de qualité. Les possibilités qu'ont ces deux enfants de tirer pleinement parti de leur potentiel humain sont donc totalement différentes dès le départ, alors qu'ils n'y sont pour rien.

Ces disparités dans les opportunités se traduisent par des différences dans la contribution que ces deux enfants peuvent apporter au développement de leur pays. La santé de Nthabiseng à la naissance était peut-être plus fragile en raison de la nutrition déficiente de sa mère au cours de la grossesse. Compte tenu de la place respective des hommes et des femmes dans la société, du lieu

où il habite et de ses facilités d'accès aux établissements d'enseignement, Pieter a nettement plus de chances d'acquérir un niveau d'instruction qui lui permettra de tirer le maximum de ses talents innés. Même si à l'âge de 25 ans Nthabiseng arrive contre toute attente à trouver une idée commerciale géniale (telle qu'une innovation pour accroître la production agricole), il lui sera beaucoup plus difficile de persuader une banque de lui prêter de l'argent à un taux d'intérêt acceptable. Si Pieter avait une idée tout aussi géniale (disons pour concevoir une version améliorée d'un logiciel prometteur), il lui serait plus facile d'obtenir un crédit avec son diplôme universitaire et sans doute aussi avec une garantie. Avec l'évolution de l'Afrique du Sud vers un régime démocratique, Nthabiseng peut voter et donc influencer directement sur la politique du Gouvernement, ce qui était refusé aux Noirs du temps de l'apartheid. Mais il faudra du temps encore avant que ne s'estompe l'héritage d'inégalité des chances et du pouvoir politique laissé par l'apartheid. Il y aura un long chemin à parcourir pour que ce changement politique (fondamental) ne fasse évoluer la situation sur les plans économique et social.

Aussi frappantes que puissent paraître les différences de perspectives d'avenir de Pieter et Nthabiseng en Afrique du Sud, elles semblent minimes par comparaison avec les disparités qu'il peut y avoir entre les Sud-africains moyens et les ressortissants de pays plus développés. Voyons les cartes qui ont été distribuées à Sven — né le même jour dans un foyer suédois moyen. Les probabilités qu'il meure au cours de sa première année d'existence sont très minces (0,3 %) et il peut compter sur une espérance de vie de 80 années, soit 12 ans de plus que Pieter et 30 ans de plus que Nthabiseng. Il fera probablement 11,4 années d'études, soit cinq de plus qu'un Sud-africain moyen. À ces différences dans la longueur de la scolarité s'ajoutent les

différences dans la qualité de l'enseignement : dans sa huitième année d'études, Sven peut espérer obtenir un score de 500 à un test de mathématiques comparable pour tous les pays, tandis que l'étudiant moyen d'Afrique du Sud n'obtiendra qu'un score de 264 — soit une notation inférieure de plus de deux écarts-types à la valeur médiane de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Tout porte à penser que Nthabiseng n'atteindra jamais ce niveau d'études, de sorte qu'elle n'aura jamais à passer le test³.

Nombreux sont ceux qui penseront que ces différences de perspectives d'avenir entre les nationalités, les races, les sexes et les groupes sociaux sont totalement inacceptables. Elles se traduiront aussi par un gaspillage du potentiel humain et donc par des possibilités de développement manquées. C'est la raison pour laquelle le Rapport sur le développement dans le monde 2006 analyse les relations entre l'équité et le développement.

Par équité, nous voulons dire que les individus devraient avoir des possibilités égales de mener la vie qu'ils ont choisi de mener et qu'il ne faut pas que leur avenir soit totalement bouché. Le principal message est que l'équité est, à certains égards fondamentaux, un élément complémentaire de poursuite de la prospérité à long terme. Les institutions et les politiques qui visent à promouvoir l'égalité des chances, autrement dit à donner à tous les membres du corps social les mêmes possibilités de devenir socialement actifs, politiquement influents et économiquement productifs, contribuent à promouvoir une croissance et un développement durables. Une plus grande équité est donc une bonne chose à double titre pour la réduction de la pauvreté : d'une part parce qu'elle peut avoir des effets positifs sur le développement global à long terme et d'autre part parce qu'elle permet d'élargir les possibilités offertes aux groupes défavorisés de toutes les sociétés, quelles qu'elles soient.

Les complémentarités entre l'équité et la prospérité sont le produit de deux séries de facteurs. Premièrement, les défaillances des marchés sont nombreuses dans les pays en développement, en particulier dans les secteurs du crédit, de l'assurance, du capital foncier et du capital humain. De ce fait, les ressources ne s'orientent pas toujours là où les rendements sont les plus élevés. Par exemple, certains

enfants extrêmement doués comme Nthabiseng n'arrivent pas toujours à terminer leurs études primaires, tandis que d'autres, moins capables, peuvent parfois obtenir un diplôme universitaire. Les paysans mettent davantage d'ardeur à travailler leur propre lopin de terre que les terrains affermés. Certains producteurs efficients de denrées agricoles ou de textiles des pays en développement se voient refuser l'accès à des marchés de l'OCDE, et les travailleurs pauvres et sans qualifications ont le plus grand mal à migrer dans des pays plus riches pour y trouver du travail.

Lorsque les marchés sont inexistantes ou imparfaits, la répartition de la richesse et du pouvoir influe sur la répartition des possibilités d'investissement. L'idéal dans ce cas est de remédier aux défaillances du marché ; lorsque cela n'est pas possible, ou beaucoup trop coûteux, certaines formes de redistribution — de l'accès aux services, des actifs ou de l'influence politique — peuvent améliorer l'efficacité économique.

La deuxième série de facteurs qui mettent en lumière la complémentarité qui peut exister entre l'équité et la prospérité à long terme tient au fait qu'un degré élevé d'inégalité économique et politique tend à promouvoir des institutions économiques et des arrangements sociaux qui favorisent systématiquement les intérêts des agents les plus influents. Ces institutions inéquitables peuvent générer des coûts économiques. Lorsque les droits de l'individu et les droits de propriété ne sont appliqués que de manière sélective, lorsque les dotations budgétaires profitent essentiellement à ceux qui sont politiquement influents et lorsque la répartition des services publics favorise les riches, les classes moyennes et les classes défavorisées ne peuvent exploiter tous leurs talents. La société dans son ensemble sera donc sans doute moins efficace et perdra des possibilités d'innovation et d'investissement. À l'échelon de la planète, quand les pays en développement n'ont pratiquement aucun droit de regard sur la gouvernance mondiale, les règles peuvent être inappropriées et coûteuses pour les pays pauvres.

Les effets négatifs de l'inégalité des chances et du pouvoir politique sur le développement sont d'autant plus préjudiciables que les inégalités économiques, politiques et sociales tendent à perdurer dans le temps et d'une

génération à l'autre. C'est ce que nous appelons les « trappes à inégalité ». Les enfants défavorisés dont les familles sont situées au bas du spectre de la distribution de la richesse n'ont pas les mêmes possibilités de bénéficier d'un enseignement de qualité que les enfants des milieux aisés. Devenus adultes, ces enfants défavorisés seront donc moins bien rémunérés. Et les pauvres ne pouvant guère faire entendre leur voix dans le processus politique, ces enfants, de même que leurs parents, manqueront de moyens pour peser sur les décisions de dépense visant à améliorer les écoles publiques pour les générations à venir. C'est ainsi que le cycle des résultats insuffisants se perpétue.

La distribution de la richesse est étroitement corrélée aux distinctions sociales qui stratifient les personnes, les communautés et les nations entre groupes dominants et groupes dominés. Ces schémas de domination persistent parce que les différences économiques et sociales sont renforcées par l'utilisation ouverte et indirecte du pouvoir. Les élites protègent leurs intérêts de façon subtile, par exemple par des pratiques d'exclusion fondées sur le mariage et les affinités, ou par des moyens moins subtiles, tels que la manipulation politique agressive ou l'usage explicite de la violence.

Ces inégalités politiques, sociales, culturelles et économiques qui s'imbriquent ont pour effet de bloquer la mobilité. Elles imprègnent si étroitement les activités quotidiennes qu'il est difficile de lutter contre elles. Elles sont maintenues par l'élite et souvent aussi elles sont internalisées par les groupes marginalisés ou opprimés, de sorte que les pauvres ont du mal à s'extraire de la pauvreté. Les trappes à inégalité peuvent rester relativement stables et se maintenir génération après génération.

Le présent rapport montre comment ces trappes à inégalités peuvent persister en mettant en relief les liens d'interdépendance qui existent entre les différentes formes d'inégalités. À l'aide d'éléments concrets, il montre que l'inégalité des chances aboutit à un gaspillage et que c'est un obstacle au développement durable et à la réduction de la pauvreté. Les implications que cela entraîne pour l'action des pouvoirs publics sont centrées sur le concept général de l'égalisation des chances — tant politiquement qu'économiquement, au niveau national comme au niveau international. Si les possibilités qui s'offrent à des enfants tels

que Nthabiseng sont tellement plus limitées que celles dont bénéficient des enfants tels que Pieter ou Sven, et si cela ralentit le développement en général, alors les pouvoirs publics ont un rôle légitime à jouer en s'efforçant d'élargir les opportunités de ceux dont les choix sont les plus restreints.

Trois considérations sont importantes au départ. Premièrement, si l'application de règles plus uniformes permettra sans doute de réduire les différences observées dans l'acquisition des connaissances, la situation sanitaire et les revenus, l'objectif de l'action gouvernementale n'est pas d'obtenir l'égalité dans les résultats. De fait, même avec une parfaite égalité des chances, il y aura sans doute toujours des différences dans les résultats obtenus du fait même que les préférences, les talents, l'effort et la chance varient d'un individu à l'autre⁴. Cela conforte le rôle important de la disparité des revenus, qui fournit des incitations à investir dans l'éducation et le capital physique, à travailler et à prendre des risques. Certes, les résultats sont importants, mais ce qui nous intéresse surtout, c'est l'influence qu'ils peuvent avoir sur le dénuement absolu et le rôle qu'ils jouent en déterminant les opportunités.

Deuxièmement, le souci de l'égalité des chances implique que l'action des pouvoirs publics doit se focaliser sur la répartition des actifs, les opportunités économiques et les moyens d'expression politique au lieu de chercher à agir directement sur l'inégalité des revenus. L'action de l'État peut aider à passer d'une « trappe à inégalité » à un cercle vertueux d'équité et de croissance par l'égalisation des chances — autrement dit un investissement plus important dans les ressources humaines des plus démunis ; un accès plus large et plus équitable aux services publics, à l'information et aux marchés ; des droits de propriété garantis pour tous ; et une plus grande équité sur les marchés. Mais les politiques axées sur l'égalisation des chances se heurtent à de lourds obstacles. Tous les groupes n'ont pas les mêmes moyens d'influer sur la politique gouvernementale : les intérêts des individus privés de leurs droits peuvent n'être jamais exprimés ou représentés. Et lorsque l'action de l'État remet les privilèges en cause, certains groupes puissants peuvent chercher à bloquer les réformes. C'est pourquoi les politiques axées sur l'équité ont plus de chances d'aboutir

si l'uniformisation des règles du jeu dans la sphère économique s'accompagne d'efforts similaires dans la sphère politique et d'une plus grande équité dans la gouvernance mondiale.

Troisièmement, il y a parfois des arbitrages à opérer sur le court terme entre l'équité et l'efficacité. Ces arbitrages sont bien connus et ils ont fait l'objet de nombreuses études. Le fait est que les calculs coûts-avantages (souvent implicites) que les gouvernants font pour évaluer les mérites de diverses mesures ignorent trop souvent les avantages difficiles à jauger mais réels d'une plus grande équité sur le long terme. Une plus grande équité implique un fonctionnement plus efficace de la machine économique, une réduction des conflits, un renforcement de la confiance et de meilleures institutions, avec les effets dynamiques positifs que cela implique pour l'investissement et la croissance. Si ces avantages sont ignorés, les gouvernants peuvent être enclins à opter pour trop peu d'équité.

Mais, de la même façon, ceux qui voudraient davantage d'équité ne doivent pas ignorer les arbitrages à court terme. Si les incitations des individus sont émoussées par des systèmes de répartition des revenus qui taxent trop lourdement l'investissement et la production, le résultat peut être moins d'innovation, moins d'investissement et moins de croissance. L'histoire du vingtième siècle regorge d'exemples de politiques mal conçues, adoptées au nom de l'équité, qui ont grandement entravé — au lieu de stimuler — le processus de croissance en faisant fi des incitations individuelles. Il importe de trouver un bon équilibre en tenant compte à la fois des coûts immédiats au niveau des incitations individuelles et des avantages à long terme que présentent les sociétés unies, dotées d'institutions fondées sur le principe de l'insertion et offrant de larges opportunités.

S'il est toujours important d'évaluer attentivement les politiques à la lumière des réalités locales, il est indispensable que les considérations d'équité soient carrément placées au cœur même du diagnostic et des politiques. Il ne s'agit pas là d'un nouveau cadre d'analyse. Cela veut dire qu'il faut intégrer et élargir les cadres d'analyse existants : l'équité est essentielle tant pour la qualité du climat de l'investissement que pour les programmes de démarginalisation, c'est le fruit d'institutions et de politiques spécifiques. Certains peuvent attacher de l'importance au principe de l'équité en tant que

tel, d'autres l'apprécier essentiellement pour le rôle fondamental qu'elle joue en faisant reculer la pauvreté absolue, ce qui est la mission même de la Banque mondiale.

Ce rapport reconnaît la valeur intrinsèque de l'équité, mais il a essentiellement pour objectif de montrer l'importance que peuvent avoir les questions d'équité pour le développement à long terme. Il comporte trois parties.

- La première partie examine les exemples concrets qui attestent de l'inégalité des chances, tant au sein des pays qu'entre les pays. Elle analyse certaines des tentatives faites pour quantifier l'inégalité des chances mais, de façon plus générale, elle prend appui sur des données qui montrent la grande inégalité des résultats obtenus parmi des groupes définis par des caractéristiques prédéterminées — telles que le sexe, la race, le milieu familial ou le pays natal — en tant qu'indicateurs de l'inégalité des chances.
- La deuxième partie pose la question de savoir pourquoi l'équité est importante. Elle analyse les deux courroies de transmission de l'impact des inégalités (les effets de l'inégalité des chances lorsque les marchés sont imparfaits, et l'incidence de l'inégalité sur la qualité des institutions à mesure que le corps social se développe), ainsi que les motivations fondamentales.
- La troisième partie analyse ce que peuvent faire les pouvoirs publics pour uniformiser les règles du jeu applicables à chacun dans les domaines politique et économique. Au plan national, elle montre, avec des arguments solides à l'appui, pourquoi il est important d'investir dans les ressources humaines, d'élargir l'accès à la justice, à la terre et à l'infrastructure et de promouvoir l'équité sur les marchés. Sur la scène internationale, elle examine les possibilités d'uniformiser les règles du jeu qui s'appliquent au fonctionnement des marchés mondiaux et les règles qui régissent ces marchés — ainsi que l'assistance complémentaire à fournir pour aider les pays pauvres et les groupes démunis à renforcer leurs moyens d'action.

Le reste de ce document présente un récapitulatif des principales conclusions du Rapport sur le développement dans le monde.

Inégalité à l'intérieur des pays et entre les pays

Au plan de l'équité, la distribution des opportunités a plus d'importance que la distribution des résultats. Mais les opportunités, qui sont potentielles plutôt qu'effectives, sont plus difficiles à observer et à mesurer que les résultats.

Les inégalités à l'intérieur d'un pays se manifestent de manière très diverse

Il est difficile de quantifier directement l'inégalité des chances, mais une analyse du Brésil fournit une illustration (chapitre 2). L'inégalité des revenus d'activité en 1996 a été divisée en deux éléments : un élément attribuable à quatre facteurs prédéterminés sur lesquels les individus n'ont pas de prise, à savoir la race, le sol natal, le niveau d'instruction des parents et la profession du père au moment de la naissance de l'enfant et un élément résiduel. Ces quatre facteurs expliquent à peu près le quart des différences entre les revenus d'activité des travailleurs. On peut penser que d'autres facteurs sont également prédéterminés à la naissance, bien qu'ils ne soient pas inclus dans cette série — comme par exemple le sexe, le patrimoine familial, ou la qualité des écoles primaires. Comme ces variables ne sont pas incluses dans la « décomposition » de l'inégalité, les résultats peuvent être considérés ici comme des estimations basses de l'inégalité des chances au Brésil.

Malheureusement, les facteurs prédéterminés (et donc moralement non pertinents) ne conditionnent pas seulement les gains futurs. L'éducation et la santé ont une valeur intrinsèque et influent sur la capacité des individus à s'engager dans des activités économiques, sociales et politiques. Et pourtant, quelles que soient les populations considérées, les enfants ne sont pas du tout égaux pour ce qui est des possibilités d'apprendre et de mener des vies saines, lesquelles dépendent entre autres du patrimoine d'actifs, du lieu de résidence, ou de l'éducation des parents. Voyez à quel point les possibilités d'accès à un ensemble de services d'immunisation de base varient d'un pays à l'autre selon que l'enfant appartient à un milieu aisé ou défavorisé (figure 1).

Il y a de grandes inégalités d'accès aux services entre l'Égypte par exemple, où presque toute la population est couverte (partie gauche

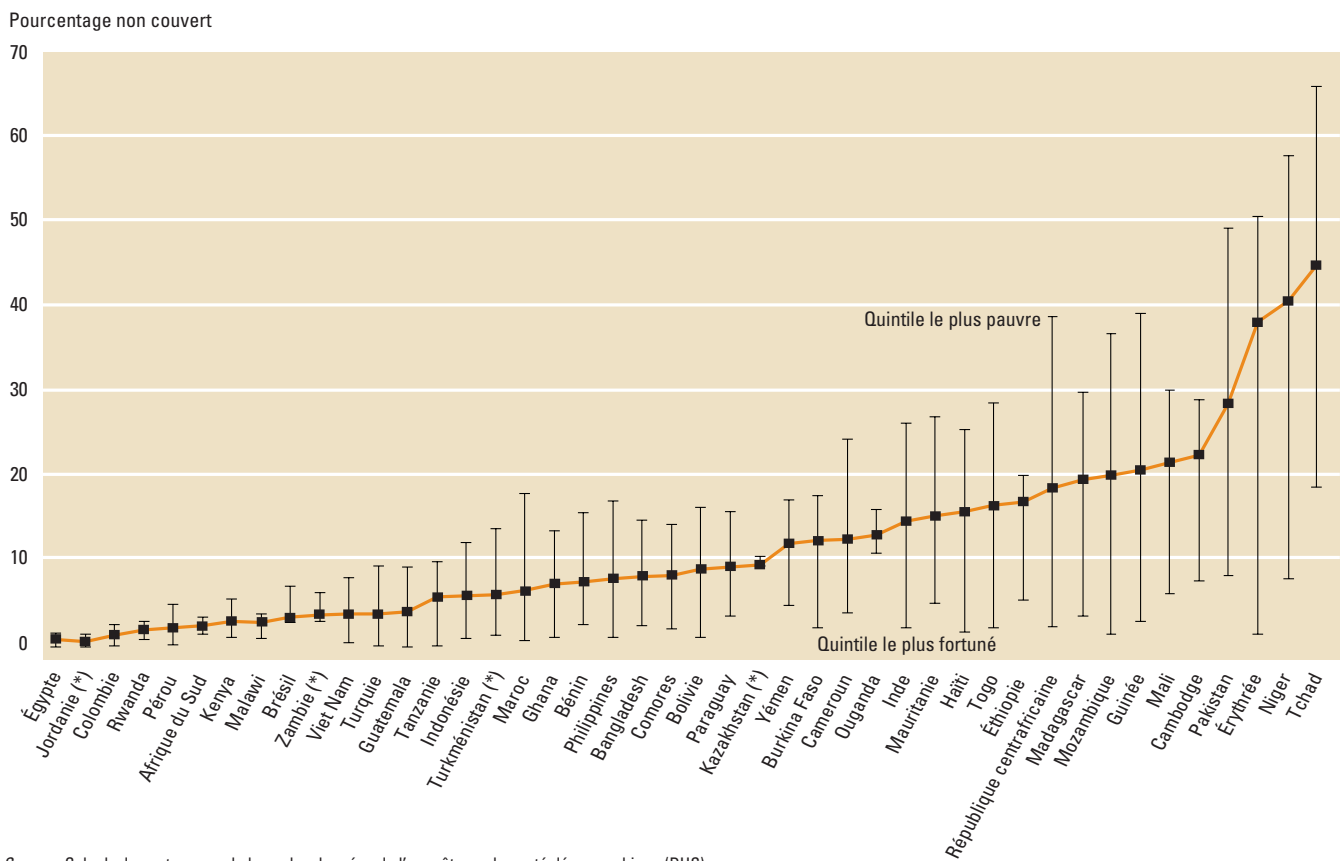
du graphique), et le Tchad, où plus de 40 % des enfants sont exclus (partie droite). En outre, les disparités peuvent être tout aussi importantes à l'intérieur de certains pays qu'elles le sont entre les pays de l'échantillon étudié. En Érythrée par exemple, le quintile le plus riche bénéficie d'une couverture presque totale, mais presque la moitié des enfants du quintile le plus pauvre sont exclus.

D'importantes différences entre les sexes demeurent aussi dans de nombreuses régions de la planète. Dans certaines parties de l'Asie de l'Est et du Sud, et notamment dans certaines régions de la Chine rurale et le nord-ouest de l'Inde, la simple possibilité de vivre dépend d'une seule caractéristique prédéterminée : le sexe. Les bébés de sexe masculin sont bien plus nombreux que ceux du sexe féminin, en partie à cause des avortements sélectifs et de la différence des soins dispensés après la naissance. Et dans de nombreuses parties du monde (mais pas partout), il y a plus de garçons que de filles sur les bancs des écoles. Les centaines de millions d'enfants handicapés du monde en développement sont aussi loin d'avoir les mêmes chances dans l'existence que les enfants valides.

Ces iniquités vont généralement de pair avec les différences dans « l'agence » d'un individu — autrement dit son aptitude à agir sur le monde qui l'entoure, laquelle est déterminée par des facteurs socioéconomiques, culturels et politiques. Ces différences créent des biais dans les institutions et les règles en faveur des groupes qui ont le plus de pouvoir et des groupes les plus privilégiés. Elles prennent concrètement des formes aussi diverses que les faibles possibilités de mobilité de l'ancienne caste des intouchables dans un village de l'Inde rurale et les cas fréquents de discrimination à l'encontre du peuple quichua en Équateur. Les différences durables de condition sociale et de pouvoir des groupes en présence peuvent être internalisées dans les comportements, les aspirations et les préférences, qui tendent aussi à perpétuer les inégalités.

L'inégalité des chances se transmet elle aussi de génération en génération. Les enfants des milieux pauvres et défavorisés ont relativement moins de chances de réussir, que ce soit sur le plan de l'instruction, de la santé ou sur le plan du revenu et du statut social. Et cela commence tôt. En Équateur, quel que soit le groupe socioéconomique considéré, les enfants de

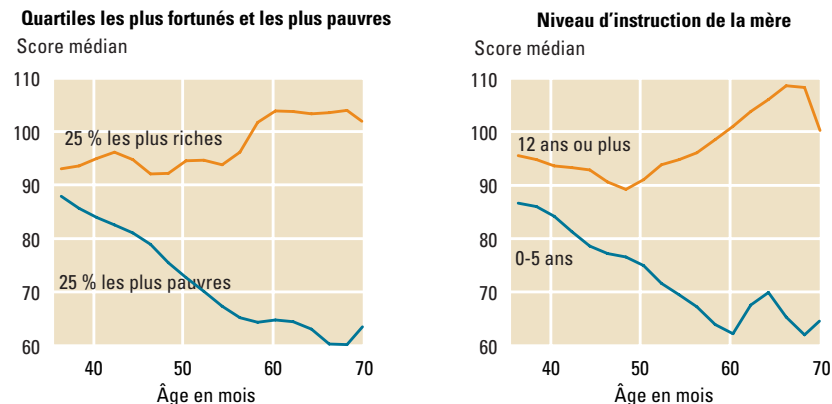
Figure 1 La richesse est importante pour l'immunisation des enfants



Source : Calculs des auteurs sur la base des données de l'enquête sur la santé démographique (DHS)
 Note : * indique que le quintile le plus pauvre a un accès plus large aux services d'immunisation infantile que le quintile le plus fortuné.
 La ligne orange continue représente le pourcentage global des enfants qui n'ont pas accès au programme d'immunisation de base dans les pays étudiés, tandis que les points limites indiquent les pourcentages pour le quintile le plus élevé et le quintile le plus faible de la distribution du patrimoine d'actifs.

Figure 2 Les perspectives d'avenir sont déterminées dès la tendre enfance

Le développement cognitif des enfants de trois à cinq ans en Équateur est très variable selon le milieu dont ils sont issus

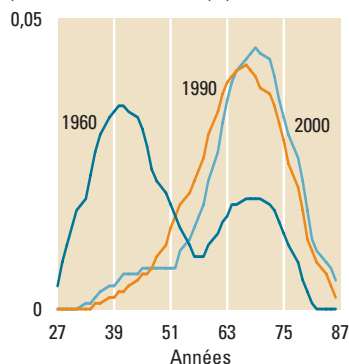


Source : Paxson and Schady (2005)
 Note : Les valeurs médianes du score obtenu pour le test de reconnaissance du vocabulaire (TVIP) (mesure de la reconnaissance du vocabulaire en espagnol normalisée par rapport à une norme internationale) sont représentées point par point en fonction de l'âge de l'enfant exprimé en mois. Les valeurs médianes pour le nombre exact de mois de l'enfant ont été lissées en estimant les régressions de Fan des scores médians en fonction de l'âge (en mois) avec une largeur de bande de 3.

trois ans atteignent des résultats identiques pour la reconnaissance du vocabulaire et sont proches de la population de référence internationale type. Mais à l'âge de cinq ans, ils accusent du retard par rapport au groupe international de référence, sauf s'ils sont issus des milieux les plus aisés et si le niveau d'instruction de leurs parents est très élevé (figure 2). Ces différences marquées dans l'acquisition du vocabulaire entre les enfants dont les parents avaient fait entre 0 et 5 années de scolarité et ceux dont les parents avaient 12 années d'étude ou plus vont probablement se répercuter sur leurs résultats lorsqu'ils entreront dans le cycle primaire et elles persisteront sans doute par la suite. L'immobilité intergénérationnelle est un phénomène que l'on observe aussi dans les pays riches : de nouvelles données provenant des États-Unis (où le mythe de l'égalité des chances est très ancré dans les mentalités)

Figure 3 L'espérance de vie a augmenté, estompant les différences jusqu'à l'apparition de la crise du SIDA

Distribution internationale de l'espérance de vie pondérée en fonction de la population, 1960-2000



Source : Schady (2005)

montrent que, dans bien des cas, le statut socio-économique n'évolue pas pendant des générations : des estimations récentes tendent à montrer qu'il faut cinq générations pour qu'une famille dont le revenu se situe à la moitié de la moyenne nationale arrive à la moyenne nationale⁵. L'immobilité est particulièrement marquée parmi les groupes afro-américains à faible revenu.

Les inégalités dans le monde sont considérables

Si l'inégalité des chances est grande dans de nombreux pays, elle est véritablement stupéfiante à l'échelle mondiale. Le chapitre 3 montre que les différences entre les pays commencent avec les chances de vivre elles-mêmes : alors que 7 bébés américains sur 1 000 meurent avant leur premier anniversaire, c'est le cas pour 126 bébés maliens sur 1 000. Les nourrissons qui survivent, non seulement au Mali, mais aussi dans une bonne partie du continent africain et dans les pays pauvres d'Asie et d'Amérique latine courent un risque nutritionnel bien plus important que les nourrissons des pays riches. Et s'ils vont à l'école — dans les pays en développement, plus de 400 millions d'adultes n'y sont jamais allés —, les établissements qu'ils fréquentent sont d'une qualité très inférieure à ceux que fréquentent les enfants d'Europe, du Japon ou des États-Unis. Compte tenu de la moindre qualité de l'enseignement, de la sous-alimentation et de l'argent qu'un enfant peut rapporter en travaillant au lieu d'étudier, nombreux sont les jeunes qui

abandonnent rapidement l'école. L'individu moyen qui est né entre 1975 et 1979 en Afrique subsaharienne n'a fait que 5,4 années d'étude. En Asie du Sud, ce nombre passe à 6,3 années et, dans les pays de la zone OCDE, il est de 13,4 années.

Avec de telles différences dans le niveau d'instruction et l'état sanitaire, différences auxquelles il faut ajouter les disparités importantes d'accès à l'infrastructure et à d'autres services publics, il ne faut pas s'étonner que les possibilités de consommation de biens privés soient aussi très différentes dans les pays pauvres et les pays riches. La valeur moyenne des dépenses annuelles de consommation converties sur la base du pouvoir d'achat (PPP) varie entre 279 dollars au Nigéria et 17 232 dollars au Luxembourg. Autrement dit, les ressources monétaires du Luxembourgeois moyen sont 62 fois plus élevées que celles du Nigérian moyen. Alors que ce dernier a parfois du mal à s'acheter de quoi se nourrir convenablement chaque jour, le Luxembourgeois moyen n'a guère de soucis à se faire pour se procurer le dernier-né des téléphones portables sur le marché. Étant donné que la circulation des personnes d'un pays à l'autre est bien plus difficile qu'à l'intérieur des pays, ces inégalités de résultats entre les pays seront probablement bien plus étroitement liées à des inégalités d'opportunités qu'à l'intérieur des territoires nationaux.

Les tendances de l'inégalité dans le monde varient. Entre 1960 et 1980, il y a eu une baisse marquée des inégalités d'espérance de vie entre les pays, baisse favorisée par les importants progrès qu'ont accomplis les pays les plus pauvres du monde sur ce front (figure 3). Cette évolution bienvenue s'explique par la diffusion planétaire des technologies de santé et les efforts de santé publique importants déployés par les régions du monde où les taux de mortalité sont particulièrement élevés. Mais depuis 1990, la propagation du VIH/SIDA (surtout dans de nombreux pays d'Afrique) et l'augmentation des taux de mortalité dans les économies en transition (d'Europe de l'Est et d'Asie centrale en particulier) ont réduit à néant certaines des avancées antérieures. La crise du SIDA a fait chuter l'espérance de vie de façon dramatique dans certains des pays les plus démunis de la planète, et grandement creusé de la sorte l'écart avec les pays plus favorisés.

Les inégalités d'accès à l'enseignement diminuent aussi dans le monde, tant au sein des pays qu'entre les pays du fait que le nombre moyen d'années d'études augmente dans la vaste majorité des pays. C'est là aussi une évolution heureuse, bien que certains problèmes de qualité de l'enseignement interdisent tout excès d'optimisme.

L'inégalité des opportunités est certes notre principale préoccupation, mais les importantes différences de revenu ou de consommation entre les pays ne peuvent qu'influer sur les chances qu'auront dans la vie les enfants nés aujourd'hui dans ces différents pays. Les tendances de l'espérance de vie à la naissance et du nombre d'années de scolarité n'ont cessé de converger, jusqu'en 1990 tout au moins, mais les chiffres de revenu et de consommation font apparaître un tableau différent. Si les tendances récentes dépendent dans une large mesure du concept retenu (qui sera analysé de façon très détaillée au chapitre 3), les inégalités mondiales de revenu n'ont cessé de se creuser au fil des années, jusqu'à ce que la croissance économique de la Chine et de l'Inde s'accélére dans les années 80 (figure 4).

Il est possible de décomposer l'inégalité totale entre les individus du monde en deux éléments : les différences entre les pays et les différences à l'intérieur des pays. Les différences entre les pays étaient relativement peu importantes au début du dix-neuvième siècle, mais leur part relative dans l'inégalité totale a augmenté vers la fin du vingtième siècle. Si l'on excepte la Chine et l'Inde, les inégalités mondiales n'ont cessé d'augmenter, en raison

de la divergence de plus en plus marquée entre la plupart des autres pays à faible revenu et les pays riches.

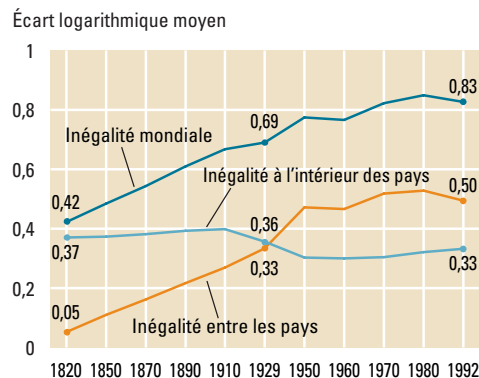
En quoi l'équité est-elle importante pour le développement ?

En quoi ces inégalités tenaces — tant à l'intérieur des pays qu'entre les pays — sont-elles importantes ? La première raison tient au fait que l'imbrication et la persistance de ces inégalités impliquent que les opportunités qui s'offrent aux niveaux économique, social et politique à certains groupes sont invariablement inférieures à celles de leurs concitoyens. La plupart des gens estiment que des disparités aussi extrêmes violent le principe de l'équité, en particulier lorsque les individus concernés ne peuvent pratiquement rien faire face à cet état de fait (chapitre 4). Ce sentiment est dans la ligne des enseignements de la philosophie politique en général et du système international des droits de l'homme. Les enseignements moraux et éthiques fondamentaux des principales religions du monde font une place au souci d'équité, même s'ils ont souvent été aussi une source d'injustice et s'ils ont été liés à des structures de pouvoir inégalitaires. Certains éléments expérimentaux tendent en outre à montrer que beaucoup de peuples — mais pas tous — se comportent d'une manière qui révèle un souci d'équité, même s'ils se préoccupent de leur réussite individuelle.

Aussi importantes que puissent être ces raisons intrinsèques qui conduisent à se préoccuper de l'inégalité des chances et de l'iniquité des processus, la relation déterminante qui existe entre l'équité et le développement est le thème central de ce rapport, qui met particulièrement l'accent sur deux courroies de transmission, à savoir les effets de l'inégalité des chances lorsque les marchés sont imparfaits, et l'incidence de l'inégalité sur la qualité des institutions qu'une société produit⁶.

Avec des marchés imparfaits, les inégalités de pouvoir et de richesse se traduisent en inégalité des chances, source de gaspillage du potentiel productif et d'inefficacité dans l'allocation des ressources. Le fonctionnement des marchés est souvent imparfait dans de nombreux pays, soit à cause de défaillances intrinsèques, telles que celles qui sont associées à l'asymétrie de

Figure 4 La tendance longue à la divergence du niveau des revenus commence à s'inverser avec la croissance de la Chine et de l'Inde



Source: Calculs de l'auteur sur la base des données tirées de Bourguignon et Morrisson (2002)

l'information, soit à cause des distorsions induites par les interventions de l'État. Des études de cas microéconomiques tendent à montrer que l'inefficacité de l'allocation des ressources entre différentes activités productives est souvent liée à des différences de richesse ou de condition sociale (chapitre 5).

Si les marchés financiers fonctionnaient de façon parfaite, il n'y aurait aucune relation entre l'investissement et la distribution de la richesse. Quiconque aurait une possibilité d'investissement rentable pourrait emprunter de l'argent pour financer son affaire, ou pour vendre des actions d'une société créée pour entreprendre l'investissement. Mais, dans pratiquement tous les pays (qu'ils soient développés ou en développement), les marchés des capitaux sont très loin de la perfection : le crédit est rationné selon la clientèle, et les taux d'intérêt varient largement d'un emprunteur à l'autre ou selon que l'on est du côté des prêteurs ou des emprunteurs, et d'une façon qu'on ne peut en aucun cas lier à un risque de défaillance ou à d'autres facteurs économiques qui pèsent sur le rendement espéré des prêteurs. Par exemple, les taux d'intérêt diminuent avec la taille des prêts au Kerala et au Tamil Nadu en Inde, et selon les groupes de négociants au Kenya et au Zimbabwe, d'une manière qui ne saurait être expliquée par des différences de risques⁷. Au Mexique, les rendements du capital investi sont bien plus élevés pour les très petites entreprises du secteur informel que pour les grandes firmes.

Les marchés fonciers sont aussi affectés par des imperfections liées à l'absence de titres de propriété clairs, à la concentration de la propriété foncière depuis des lustres et à l'imperfection des marchés de la location. Au Ghana, comme les femmes n'ont pas la sécurité de jouissance de la terre, les périodes de jachère sont rares, ce qui est inefficace et entraîne une perte de productivité du sol.

Le marché des ressources humaines est imparfait lui aussi, parce que les parents prennent les décisions au nom de leurs enfants et parce que le rendement attendu de l'investissement dépend de facteurs tels que la localisation géographique, les relations et la discrimination — liée au sexe, à la caste, à la religion ou à la race. On a pu observer que la discrimination et les préjugés — mécanismes qui favorisent la perpétuation des inégalités entre les groupes — conduisent les

individus qui appartiennent à des groupes victimes d'une discrimination à se sous-estimer, à baisser les bras et à perdre leurs moyens. Cela réduit d'autant leur potentiel de développement personnel et leur aptitude à contribuer à l'économie.

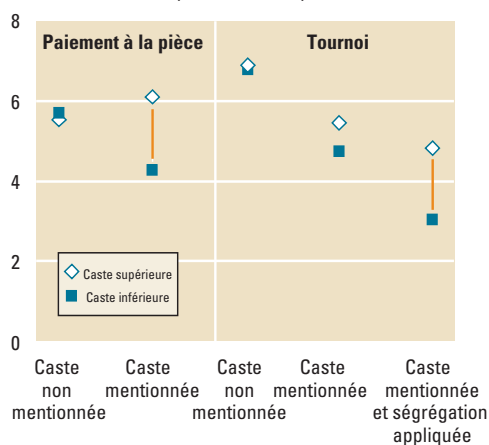
Une expérience récente en Inde offre un exemple frappant de l'impact des préjugés sur les résultats. Des enfants de différentes castes ont été invités à effectuer des exercices simples tels que résoudre un labyrinthe, avec de véritables incitations financières qui dépendaient des résultats qu'ils obtenaient. Le bilan clé de l'expérience est que les enfants des basses castes obtiennent les mêmes résultats que les enfants des castes supérieures lorsque leur caste n'est pas mentionnée publiquement par l'expérimentateur, mais des résultats nettement moins bons si leur caste est dévoilée (figure 5). Si une telle inhibition des talents se produit dans le monde réel, elle se traduira par une perte de production potentielle due aux préjugés.

Les inégalités économiques et politiques sont liées à un développement institutionnel déficient.

La deuxième courroie de transmission par laquelle l'injustice influe sur les processus de développement à long terme tient à la formation des institutions économiques et politiques

Figure 5 Les résultats des enfants sont différents lorsqu'il est fait mention de leur caste

Nombre moyen de labyrinthes résolus, par caste, dans le cadre de cinq traitements expérimentaux



Source : Hoff and Pandey (2004).

Note : La figure montre le nombre de labyrinthes achevés sans erreur par des enfants de castes inférieures et de castes supérieures d'un ensemble de villages indiens lors de différentes expériences. La différence entre les deux premières colonnes et les trois dernières colonnes tient au mode de paiement : dans un cas, les enfants sont payés pour chaque labyrinthe achevé (paiement à la pièce) et, dans l'autre, seulement s'ils complètent le plus grand nombre de labyrinthes (tournoi).

(chapitre 6). Les institutions déterminent les incitations et les contraintes, ainsi que le contexte dans lequel les marchés fonctionnent. Les structures institutionnelles sont l'aboutissement de processus historiques complexes, qui reflètent les intérêts et les luttes d'influence politique de différents individus et groupes du corps social. Replacées dans cette perspective, certaines imperfections du marché peuvent exister non par accident, mais parce qu'elles conduisent à distribuer les revenus ou le pouvoir d'une façon particulière. Il y aura alors des conflits sociaux au sujet des institutions de la société, et ceux qui disposent du pouvoir seront incités à modeler les institutions à leur profit.

L'argument essentiel à cet égard est que le pouvoir inégal conduit à la formation d'institutions qui perpétuent les inégalités de pouvoir, de condition sociale et de richesse — inégalités qui sont généralement préjudiciables aussi pour l'investissement, l'innovation et la prise de risque qui sous-tendent la croissance sur le long terme. De bonnes institutions économiques jouent un rôle fondamental sur le plan de l'équité : pour prospérer, une société doit créer des incitations pour la vaste majorité de la population afin qu'elle investisse et innove. Mais cet ensemble d'institutions économiques équitables peut voir le jour uniquement lorsque la distribution du pouvoir n'est pas hautement inégale et dans des situations où l'exercice du pouvoir par les responsables gouvernementaux n'est pas discrétionnaire. Les tendances fondamentales qui ressortent des données des pays et des récits historiques confortent l'idée que les pays qui se sont engagés dans des sentiers institutionnels propres à promouvoir une prospérité durable l'ont fait parce que le rapport des forces dans la lutte pour l'influence politique et la détention du pouvoir est devenu plus équitable.

On peut en trouver une illustration en comparant les premières institutions et les sentiers de développement à long terme des colonies européennes d'Amérique du Nord et du Sud. L'abondance de main-d'œuvre non qualifiée que l'on trouvait à l'époque dans les colonies d'Amérique du Sud — où il existait un vaste réservoir de populations indigènes et d'esclaves importés — s'est conjuguée à la technologie de l'exploitation minière et de l'agriculture des grandes plantations agricoles

pour fournir la base économique nécessaire au développement de sociétés hiérarchiques et minières, caractérisées par une forte concentration de la propriété des terres et du pouvoir politique. En Amérique du Nord par contre, les tentatives similaires faites pour introduire des structures hiérarchiques ont été contrecarrées par la pénurie de main-d'œuvre — sauf lorsque les conditions agro-climatiques ont fait de l'esclavage une option économiquement viable, comme dans le sud des États-Unis. La concurrence pour la main-d'œuvre libre dans les régions septentrionales de l'Amérique du Nord a favorisé la mise en place de structures moins inégales pour la propriété du sol, une expansion plus rapide du droit de vote et une progression accélérée de l'alphabétisation et de l'éducation de base. Les institutions économiques et politiques issues de ces diverses tendances se sont maintenues dans le temps, avec les effets positifs que l'on sait sur le développement économique à long terme du pays.

Appliquer les mêmes règles du jeu à tous dans les sphères économique et politique

Les inégalités économiques et politiques que nous pouvons observer dans le monde sont donc en partie imputables à l'inégalité des opportunités. Ces inégalités sont inacceptables tant pour une question de principe que pour des raisons pratiques. C'est une source d'inefficience, de frictions politiques et de fragilité des institutions. Quelles conséquences faut-il en tirer pour l'action des pouvoirs publics, et faut-il conclure qu'il est nécessaire d'élaborer un plan d'action différent du programme de lutte contre la pauvreté déjà adopté par la Banque mondiale, d'autres institutions multilatérales et un grand nombre de pays ?

Notre idée est qu'en tenant compte de l'équité, on ne peut que donner plus de force au programme de réduction de la pauvreté. Les pauvres ont généralement moins de possibilités de s'exprimer, des revenus moindres et un accès plus limité aux services que la plupart des gens. Lorsque les sociétés deviennent plus équitables d'une manière qui élargit les opportunités offertes à tout un chacun, les pauvres ont toutes les chances de recueillir un « double dividende ».

Premièrement, l'élargissement des opportunités profite directement aux pauvres puisque cela leur permet de participer davantage au processus de développement. Deuxièmement, le processus de développement lui-même peut gagner en efficacité et en solidité puisqu'une plus grande équité se traduit par de meilleures institutions, une gestion plus efficace des conflits et une meilleure utilisation des ressources de la société, en particulier celles qui sont allouées aux groupes défavorisés. L'accélération de la croissance économique que cela entraînera dans les pays pauvres contribuera alors à réduire les inégalités générales.

Le fait que l'élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance diminue lorsque les inégalités de revenu augmentent montre bien que la participation des pauvres à la croissance est plus importante si ces inégalités s'estompent. En d'autres termes, l'impact de la (même quantité de) croissance sur la réduction de la pauvreté est nettement plus important lorsque les inégalités de revenus au départ sont peu marquées. En moyenne, dans les pays où les inégalités de revenu sont faibles, une augmentation d'un point de pourcentage de la valeur moyenne des revenus se traduit par une réduction d'environ quatre points de pourcentage de l'incidence de la pauvreté (à l'aune d'un dollar par jour pour survivre). Ce pouvoir tombe pratiquement à zéro dans les pays où l'inégalité des revenus est grande⁸. Les politiques qui aboutissent à une plus grande équité permettent donc de faire reculer la pauvreté — directement en élargissant les opportunités offertes aux pauvres et, indirectement, en augmentant le niveau du développement durable.

La prise de l'équité en ligne de compte ajoute trois nouvelles dimensions — ou tout au moins trois dimensions souvent négligées — à l'élaboration des politiques :

- **Premièrement, les politiques les plus efficaces de lutte contre la pauvreté pourraient porter sur la redistribution de l'influence, des avantages ou des subventions au détriment des groupes dominants.** Une richesse très inégalement répartie conjugée à une concentration excessive du pouvoir politique peut empêcher les institutions de faire respecter par tous les droits des individus et les droits de propriété, et

introduit des biais dans l'organisation des services et le fonctionnement des marchés. Cette situation a peu de chance d'évoluer tant que le droit à la parole et l'influence, et les ressources publiques, apanage du groupe dominant, ne seront pas redistribués en faveur de ceux que le sort a moins favorisés⁹.

- **Deuxièmement, si les redistributions opérées (dans la répartition du pouvoir ou l'accès aux dépenses publiques et aux marchés) dans le souci d'une plus grande équité peuvent souvent accroître l'efficacité, il est indispensable d'analyser les arbitrages possibles avant de prendre des mesures en ce sens.** À un moment donné, la hausse du taux d'imposition visant à financer la construction de nouvelles écoles pour les plus démunis aura un tel effet dissuasif sur l'effort ou l'investissement (selon la façon dont les impôts sont levés), qu'il faudra cesser d'alourdir la fiscalité. Au moment de déterminer la politique à suivre sur la base de ces arbitrages, il faudra considérer la valeur totale des avantages liés à une plus grande équité. Si l'accroissement des dépenses consacrées aux écoles fréquentées par des enfants de basse caste signifie que les préjugés finiront par tomber à la longue, entraînant une amélioration des résultats scolaires, dont les effets positifs viendront s'ajouter aux avantages spécifiques de l'augmentation des taux de scolarité aujourd'hui, ces effets positifs ne devront pas être ignorés.
- **Troisièmement, la dichotomie entre les politiques de croissance et les politiques spécifiquement axées sur l'équité n'en est pas une.** La distribution des opportunités et les processus de croissance sont déterminés conjointement. Les mesures qui influent sur les unes influenceront sur les autres. Cela ne veut pas dire que chaque mesure doit systématiquement prendre l'équité en ligne de compte : par exemple, la meilleure façon de traiter les effets inéquitables d'une réforme commerciale donnée ne consiste pas nécessairement à ajuster minutieusement cette politique elle-même (ce qui risquerait de faciliter l'accaparement de ses avantages par certains groupes), mais à prendre des mesures complémentaires pour améliorer la protection sociale, la mobilité de la main-

d'œuvre et l'éducation. Ce qui compte, c'est le résultat d'ensemble du train de mesures et l'équité du processus sous-jacent.

L'analyse des données d'expérience relatives au développement montre clairement le rôle central du contexte politique en général — ce qui confirme le bien-fondé de l'accent mis depuis ces dernières années sur la gouvernance et l'autonomisation des populations. Mais il n'appartient pas à la Banque mondiale de donner des conseils sur les questions touchant les choix d'orientation des gouvernants, d'autant qu'elle ne dispose pas non plus d'un avantage comparatif dans ce domaine. En analysant les implications au plan de l'action des pouvoirs publics, nous mettons plutôt l'accent sur les éléments fondamentaux de la politique de développement tout en reconnaissant que les choix d'orientation doivent tenir compte d'un contexte social et politique plus large, et que les mécanismes de responsabilisation influent sur l'efficacité du développement.

Comme les politiques économiques sont fonction des réalités sociopolitiques, la façon dont elles sont conçues, introduites ou modifiées a tout autant d'importance que le type de mesures envisagées. Le groupe qui a quelque chose à perdre avec la mise en œuvre de telle ou telle réforme s'y opposera. Si c'est un groupe puissant, il la fera avorter. La viabilité des réformes dépend donc dans certains cas de la divulgation d'informations sur leurs effets redistributifs et, éventuellement, de la formation d'une coalition entre les groupes des classes pauvres et moyennes que les réformes avantageront en permettant, directement ou indirectement, à des membres défavorisés de la société de réussir leur processus d'autonomisation.

Il y a aussi un aspect technique à considérer dans la manière dont les politiques sont mises en œuvre. De même que nous mettons l'accent sur la nécessité de considérer la totalité des avantages de la redistribution à long terme au moment de définir les choix d'orientation, il est indispensable de prendre en ligne de compte la totalité de leurs coûts. La primauté accordée à l'équité ne change rien au fait que les expropriations d'actifs, même dans des situations d'injustices historiques, peuvent avoir des conséquences préjudiciables sur les investissements ultérieurs, en ce sens que les

taux d'imposition marginaux élevés sont une contre-incitation au travail, ou que le financement inflationniste des déficits budgétaires se solde en général par une taxation implicite régressive, la désorganisation de l'économie et une baisse de l'investissement et de la croissance. En résumé, la recherche d'équité ne doit pas être une excuse pour adopter une politique économique peu rationnelle.

Le rapport analyse, sous quatre grands titres, le rôle de la puissance publique dans l'instauration de règles du jeu uniformes pour tous dans les sphères économique et politique. Trois de ces titres concernent les politiques intérieures : l'investissement dans les ressources humaines, l'élargissement des possibilités d'accès à la justice, à la terre et à l'infrastructure, et la promotion de l'équité sur les marchés. Le quatrième concerne les politiques visant à instaurer une équité plus grande dans le monde, tant au plan de l'accès aux marchés et aux ressources que de la gouvernance.

Tout au long de l'analyse, les auteurs du rapport mettent en balance le désir d'être précis et pratiques et le fait que la meilleure combinaison des politiques est déterminée par le contexte national. Les problèmes d'éducation que connaît le Soudan sont différents de ceux qui se posent à l'Égypte. La chronologie optimale des réformes du secteur public en Lettonie a peu de chances d'être la même que pour la Bolivie. Les moyens dont dispose la Chine pour mettre en œuvre la réforme du financement de la santé ne sont pas les mêmes non plus que ceux du Lesotho. Les conseils détaillés et précis que l'on peut donner sur la politique à suivre doivent donc être adaptés en fonction du contexte national, ou même infranational. C'est pourquoi tout ce qui sera dit ci-après conserve, dans une certaine mesure, un caractère général et doit donc être interprété avec prudence.

Le potentiel humain

Le développement du jeune enfant. Dans beaucoup de pays en développement, les interventions de l'État dans l'organisation des services amplifient — au lieu d'atténuer — les inégalités héritées à la naissance. Le principe de base qui doit guider l'action des pouvoirs publics est que l'acquisition des capacités des individus n'est pas déterminée par le milieu

dans lequel l'enfant est né, bien qu'elle reflète parfois les préférences, les goûts et les talents.

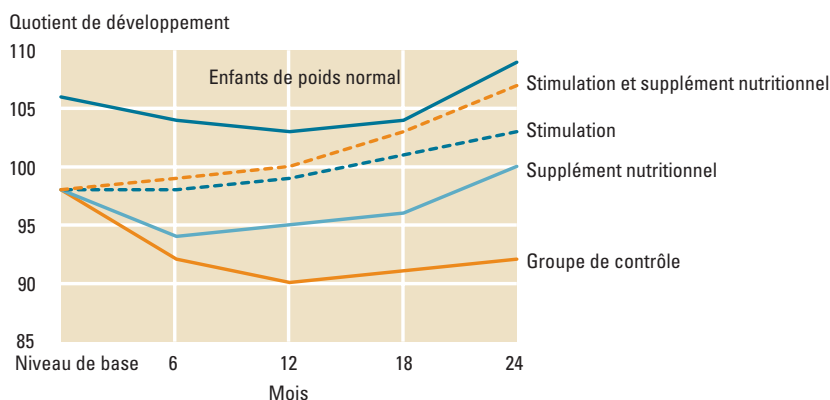
Comme les différences dans le développement cognitif commencent à se creuser dès l'âge le plus tendre (voir figure 2), les initiatives axées sur le développement du jeune enfant peuvent être d'une importance capitale vis à vis de l'égalité des chances. Les données d'observation confirment que l'investissement dans les jeunes enfants a un impact important sur la santé des enfants et leurs dispositions à l'apprentissage, et qu'il peut avoir plus tard dans l'existence une rentabilité économique souvent plus importante que les investissements dans l'éducation et la formation.

Une expérience réalisée en Jamaïque sur des enfants (de 9 à 24 mois) de taille insuffisante a permis de constater que leur développement cognitif était inférieur à celui des enfants de taille normale. Des compléments nutritionnels et un programme d'exposition régulière à des stimulations mentales ont permis de compenser ce handicap. Au bout de 24 mois, les enfants qui bénéficiaient à la fois d'une meilleure nutrition et de plus de stimuli avaient pratiquement rattrapé leur retard de développement par rapport aux enfants qui étaient entrés dans la vie avec un poids normal (figure 6). Cela montre comment des interventions résolues et bien conçues de la puissance publique peuvent réduire les écarts d'opportunités entre les moins privilégiés et la norme sociétale. Les investissements effectués au bénéfice des défavorisés dès l'enfance peuvent contribuer à promouvoir l'égalité des chances.

La scolarité. Le processus continue pendant toute la scolarité. L'action engagée pour égaliser les chances dans l'enseignement scolaire doit viser à ce que tous les enfants acquièrent au moins le bagage de base nécessaire pour prendre une part active dans la société et dans l'économie mondiale qui est la nôtre aujourd'hui. Même dans des pays à revenu intermédiaire tels que la Colombie, le Maroc et les Philippines, la plupart des enfants qui achèvent le cycle de l'éducation de base n'ont pas un niveau suffisant, tel que mesuré par les résultats de tests comparables d'un pays à l'autre (chapitres 2 et 7).

Les possibilités d'accès à l'école sont essentielles — en particulier dans les pays très pauvres — mais, dans de nombreux pays, ce n'est souvent qu'une petite partie du problème.

Figure 6 Les interventions précoces facilitent le rattrapage



Source : Grantham-McGregor et al (1991)

Note : Le quotient de développement est un indice des progrès observés dans quatre indicateurs comportementaux et cognitifs du développement de l'enfant. Le nombre de mois indique le temps écoulé depuis l'entrée dans le programme — en général à l'âge de neuf mois.

L'élargissement de l'accès à l'éducation doit être complété par des politiques axées sur l'offre (afin d'améliorer la qualité de l'enseignement) et des politiques axées sur la demande (pour corriger le sous-investissement éventuel des parents dans l'instruction de leurs enfants pour diverses raisons). Il n'existe pas de formule magique pour cela, mais, parmi les interventions possibles du côté de l'offre, nous pouvons citer l'augmentation des incitations offertes aux enseignants, l'amélioration de la qualité de base des infrastructures physiques scolaires, ainsi que la recherche et l'application de méthodes pédagogiques permettant d'améliorer l'acquisition des connaissances des élèves qui n'obtiennent pas de bons résultats lorsqu'ils sont livrés à eux-mêmes.

Du côté de la demande, il existe maintenant de très nombreux éléments d'appréciation qui montrent que l'attribution de bourses subordonnées à l'assiduité des élèves est une mesure qui donne des résultats. Ces transferts monétaires fonctionnent bien dans des pays aussi disparates que le Bangladesh et le Brésil, et ils sont souvent particulièrement efficaces pour les filles. Il y a aussi des approches prometteuses pour intégrer les groupes exclus — comme avec le modèle Vidin pour scolariser les tziganes de Bulgarie — et pour améliorer le niveau de ceux qui ont pris du retard par la mise en place de cours de rattrapage, comme le programme Balsakhi qui utilise de jeunes femmes comme personnel para-enseignant dans une vingtaine de villes de l'Inde. Comme le soulignait le Rapport sur le développement

dans le monde de 2004, le renforcement du sens des responsabilités des établissements scolaires et des enseignants à l'égard des élèves et des parents et, de façon plus générale, à l'égard de la communauté peut contribuer à inculquer la culture de l'efficacité chez les prestataires de services.

La santé. Deux domaines en particulier offrent la possibilité de réduire les inégalités et de remédier aux distorsions dans la fourniture des services de santé. Premièrement, dans différents domaines tels que l'immunisation, l'eau et l'assainissement, et l'information sur l'hygiène et les soins aux enfants, il arrive fréquemment que les avantages ne se limitent pas aux bénéficiaires directs. Le principe du service public garanti se justifie dans ces domaines. Les subventions du côté de la demande incitent à la consommation de services de santé maternelle et infantile, ce qui permet de remédier à d'éventuels problèmes d'information comme le fait le programme Oportunidades du Mexique.

Deuxièmement, les marchés de l'assurance pour les problèmes de santé catastrophiques se caractérisent par des défaillances multiples. (Ici, le terme « catastrophique » se réfère à la capacité des ménages à faire face aux coûts directs et à la perte de revenus d'activité.) Le modèle classique d'action sur l'offre, qui consiste à miser sur les hôpitaux publics, fonctionne mal, en particulier pour les pauvres et les groupes d'exclus. Ce qui peut donner de meilleurs résultats, ce sont des services publics ou des réglementations qui fournissent une forme d'assurance à tous. À titre d'exemple, citons notamment la mise en commun des risques en Colombie, les cartes de santé en Indonésie et au Viet Nam, et la couverture universelle à « 30-bahts » de la Thaïlande. Comme pour l'éducation, ces interventions doivent être assorties d'un système d'incitations pour encourager les prestataires à être attentifs à tous les groupes.

Gestion des risques. Les systèmes de protection sociale déterminent les opportunités en fournissant un filet de protection aux populations. En dehors des problèmes de santé, les crises macroéconomiques, les restructurations industrielles, les aléas climatiques et les catastrophes naturelles sont autant d'éléments qui peuvent

affecter l'investissement et l'innovation. Les pauvres, qui sont les moins bien armés pour gérer les chocs, sont aussi en général ceux qui sont les moins bien couverts par les structures de gestion des risques, bien que, dans la plupart des pays, nombreux sont les individus non pauvres qui risquent de basculer dans la pauvreté. Des systèmes de protection sociale plus larges peuvent empêcher les inégalités d'aujourd'hui — inégalités qui sont parfois dues à un manque de chance — de s'enkyster pour devenir des inégalités demain. De même que les filets de protection peuvent encourager les ménages à s'engager dans des activités plus risquées qui peuvent être plus rentables, ces systèmes peuvent aussi aider à compléter des réformes qui fabriquent des perdants.

Les filets de protection ciblent habituellement trois groupes : les travailleurs pauvres, les individus considérés comme incapables de travailler ou qui ne devraient pas travailler, et certains groupes vulnérables. Si les filets de protection sont conçus d'une manière appropriée en fonction des réalités concrètes de chaque pays, les interventions ciblées individuelles dans ces trois catégories peuvent être combinées pour mettre en place un système public efficace d'assurance universelle. Avec ce système, chaque ménage confronté à un choc préjudiciable et qui bascule en deçà d'un seuil prédéterminé de niveau de vie aurait droit à une certaine forme d'aide de l'État.

Taxes pour promouvoir l'équité. Pour que les interventions visant à donner des chances égales à chacun soient efficaces, il faut des ressources. Le principal objectif d'une bonne politique fiscale est de mobiliser des financements suffisants sans compromettre la croissance tout en réduisant au minimum les incitations génératrices de distorsions. Comme l'impôt a un coût au niveau de l'efficacité puisqu'il modifie les choix des individus entre travail et loisirs et entre consommation et épargne, la plupart des pays en développement auront sans doute intérêt à éviter des taux d'imposition marginaux élevés sur le revenu et à élargir l'assiette fiscale, notamment pour les taxes sur la consommation. Les dépenses publiques doivent jouer un rôle actif pour promouvoir l'équité. Il est toutefois possible, dans une certaine mesure, de rendre le système fiscal relativement progressif sans avoir à

supporter des coûts d'efficacité importants. Les sociétés qui choisissent cette option peuvent par exemple exonérer les denrées alimentaires et augmenter l'importance relative de l'impôt sur la propriété.

Les capacités de l'administration des impôts et la structure de l'économie influent sans aucun doute sur l'aptitude à lever des recettes, mais la qualité des institutions et la nature de l'impact social sont aussi d'une importance cruciale. Si les contribuables peuvent vraiment compter sur les services fournis, ils seront probablement plus disposés à payer des impôts. Inversement, un État corrompu ou prédateur n'incite guère les administrés à faire confiance à l'autorité ou à coopérer. En règle générale, l'instauration d'un État légitime et représentatif est probablement un préalable à la mise en place d'un système fiscal approprié, même si l'interprétation que l'on donne au terme approprié varie d'un pays à l'autre.

La justice, la terre et l'infrastructure

Le développement des capacités individuelles ne permettra pas d'élargir les opportunités si certains individus n'obtiennent pas des gains à la hauteur de leurs capacités, si leurs droits de propriété sont inégalement protégés et s'ils n'ont pas un accès équitable à des facteurs de production complémentaires.

L'instauration de systèmes de justice équitables.

Les systèmes de justice peuvent jouer un rôle déterminant pour assurer l'égalité des chances dans les domaines politique, économique et socioculturel, mais ils peuvent aussi renforcer les inégalités existantes. Le rapport analyse à la fois le droit codifié et la façon dont la loi est interprétée et appliquée dans la pratique. Les institutions juridiques peuvent soutenir les droits politiques des citoyens et limiter la captation de l'État par l'élite. Elles peuvent égaliser les opportunités économiques en protégeant les droits de propriété de chacun et en garantissant la non-discrimination sur le marché. Elles sous-tendent et reflètent les règles du jeu au sein de la société et elles jouent de ce fait un rôle essentiel pour assurer à chacun un traitement équitable — et pour garantir les droits de propriété en général et l'impartialité des mécanismes de règlement des différends, autant d'éléments extrêmement importants pour l'investissement.

La loi peut aussi accélérer l'évolution des normes, et les systèmes de justice peuvent servir de force progressiste en faveur du changement dans le domaine social en dénonçant les pratiques inéquitables. C'est ainsi qu'aux États-Unis la loi de 1964 sur les droits civiques et la loi de 1965 sur Medicare ont supprimé la ségrégation dans les hôpitaux, ce qui s'est traduit par une forte baisse de la mortalité infantile dans les communautés afro-américaines. Les programmes de discrimination positive (Affirmative action) ont aussi montré qu'il était possible de réduire les différences de rémunération et de niveau d'instruction liées à l'appartenance à un groupe. Mais ces programmes se sont rigidifiés et n'aident plus aujourd'hui que les plus favorisés des groupes désavantagés.

Pour assurer l'équité de la législation et l'égalité devant la loi, il faut établir un équilibre entre le renforcement de l'indépendance des systèmes de justice et l'augmentation des responsabilités — en particulier pour éviter que ceux qui sont puissants et riches ne puissent corrompre ou influencer les juges, ou ignorer la loi. Les mesures prises pour rendre le système juridique plus accessible — tribunaux mobiles, aide juridique et collaboration avec des institutions coutumières — sont toutes utiles pour réduire les obstacles auxquels se heurtent les groupes d'exclus. Les institutions coutumières soulèvent des problèmes complexes et peuvent intégrer des injustices (par exemple la discrimination entre les sexes), mais elles sont trop importantes pour qu'on les ignore. L'Afrique du Sud offre l'exemple d'un pays dont la politique établit un équilibre entre la reconnaissance des pratiques coutumières et les droits et responsabilités de la loi de l'État.

Vers une plus grande équité dans l'accès à la terre. L'élargissement des possibilités d'accès à la terre ne va pas nécessairement de pair avec la propriété (chapitre 8). De fait, les interventions visant à améliorer le fonctionnement des marchés fonciers et à assurer une plus grande sécurité de jouissance aux communautés pauvres sont parfois plus efficaces — comme le montrent les programmes d'action ruraux en Thaïlande ou urbains au Pérou. La politique de redistribution des terres peut se justifier dans certaines circonstances, lorsque les inégalités dans la répartition des terres sont

extrêmes et que le contexte institutionnel est tel qu'il est possible d'intervenir efficacement pour redistribuer la terre au profit des petits paysans et de soutenir cette réforme avec des services complémentaires sans avoir à supporter d'importants coûts transitoires. Mais ces opérations ne sont pas toujours faciles à mener et les compromis sont parfois importants lorsque les droits de propriété sont tout à fait légitimes.

L'expropriation de la terre (avec indemnisation) est le moyen de redistribution qui provoque le plus de perturbations. Deux solutions plus efficaces par rapport aux coûts peuvent consister à céder les terres appartenant à l'État et à récupérer les terres indûment occupées, éventuellement en échange d'un titre de propriété sur une partie de ces terres. Les approches basées sur le jeu du marché ou sur les communautés, qui permettent à tous les membres d'une communauté d'obtenir un crédit bonifié pour louer ou acheter des terrains sur la base du principe de l'assentiment mutuel du vendeur et de l'acheteur, comme au Brésil et en Afrique du Sud, paraissent prometteuses. L'application d'une taxe foncière peut être une mesure complémentaire utile en ce qu'elle procure des recettes pour acheter des terrains à redistribuer, ou qu'elle encourage la redistribution lorsque la fiscalité applicable aux terrains sous-utilisés est trop lourde.

Assurer l'équité dans la fourniture de l'infrastructure. L'accès à l'infrastructure, qu'il s'agisse des routes, de l'électricité, de l'eau, de l'assainissement ou des télécommunications, est en général extrêmement variable selon les groupes. Pour de nombreux habitants des pays en développement, le manque d'accès à des services d'infrastructure abordables signifie qu'ils doivent vivre à l'écart des marchés et des services et que l'eau et l'électricité nécessaires aux activités productives et aux besoins quotidiens ne leur sont distribuées que de façon intermittente, si tant est qu'elles le sont. Cela se traduit souvent par une diminution substantielle des opportunités économiques.

Le secteur public reste dans bien des cas la principale source de financement pour les investissements d'infrastructure qui visent à élargir les opportunités des plus mal lotis, mais il est toutefois possible de tirer parti de l'efficacité du secteur privé. Si les privatisations des services d'utilité publique ont été souvent

attaquées en raison de leurs effets inégaux, les données d'observation font apparaître une réalité plus complexe. En Amérique latine, elles ont généralement permis d'élargir l'accès aux services, en particulier dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications. Dans d'autres cas toutefois, la hausse des prix qui a suivi les privatisations a plus que contrebalancé les effets positifs de l'amélioration de la qualité et de la couverture des services, ce qui a suscité des mécontentements parmi les populations concernées.

La privatisation est donc un exemple classique d'une politique qui peut être défendable ou non, selon le contexte local dans lequel elle s'inscrit. Si le système public est extrêmement corrompu ou inefficace, elle peut être un instrument utile. Dans d'autres cas, les privatisations mal conçues favorisent la captation des biens lorsqu'elles conduisent à transférer des actifs publics, à des prix excessivement bas, à des intérêts privés.

Mais, à en juger par les données d'expérience, on peut toutefois penser que le fait que les services d'infrastructure soient fournis par des opérateurs privés ou des services d'utilité publique a moins d'importance pour l'équité que la structure des incitations offertes aux prestataires de services et leur degré de responsabilité à l'égard du public. Notre idée est que les gouvernants peuvent introduire plus d'équité dans l'organisation des services d'infrastructure en s'employant à assurer des possibilités d'accès plus large à des prix abordables aux pauvres et aux régions défavorisées — ce qui implique souvent de travailler avec des prestataires informels et de cibler les subventions — et à renforcer la gouvernance du secteur en exigeant une plus grande responsabilité de la part des prestataires et en donnant aux bénéficiaires davantage de possibilités de s'exprimer.

Les marchés et la macroéconomie

Les marchés sont d'une importance essentielle en ce qu'ils déterminent les possibilités qu'ont les individus de convertir leurs actifs en résultats tangibles. Lorsque les transactions du marché sont influencées par la richesse ou le statut social des participants, elles sont à la fois inéquitables et inefficaces — et elles peuvent aussi inciter différents groupes à accroître leur patrimoine (chapitre 9).

Les marchés financiers. Les systèmes bancaires qui sont sous la coupe de certains groupes échangent des faveurs : la position de force sur le marché est préservée au bénéfice d'un groupe restreint de grandes banques, lesquelles accordent des prêts à des conditions favorables à un petit nombre d'entreprises sélectionnées, qui ne sont pas nécessairement celles qui offrent les possibilités de rendement les plus élevées en fonction des risques. Cela tient peut-être aux effets conjugués de la densification des circuits financiers et de la diminution des inégalités de revenu au niveau national. Les mesures tendant à assurer un accès plus équitable aux moyens de financement en élargissant les systèmes financiers peuvent par conséquent aider les entreprises productives qui étaient, jusque là, écartées du secteur financier formel.

Ces relations ne relèvent toutefois que de la conjecture ; pour fournir des éléments plus concrets, le rapport s'appuie donc sur des études de cas concernant des pays à revenu intermédiaire tels que la République de Corée, la Malaisie, le Mexique et la Fédération de Russie, ou des économies pauvres, notamment l'Indonésie et le Pakistan. Un paradoxe apparent ressort de ces études. Les sociétés caractérisées par des inégalités de pouvoir et de richesse très importantes, des institutions peu solides et des systèmes financiers administrés ont en général un secteur financier étroit, qui sert les intérêts de ceux qui ont de l'influence et masque la médiocre qualité des actifs. L'ouverture du système financier est une solution qui semble aller de soi. Mais les fruits de la libéralisation sont souvent accaparés par ceux qui ont de l'influence ou de l'argent, dans des pays aussi dissemblables que le Mexique (au début des années 90) et les économies en transition telles que la République tchèque et la Russie.

L'approfondissement et l'élargissement progressif du secteur financier doit donc s'accompagner d'une plus grande responsabilité horizontale (dans les structures réglementaires), d'une plus grande ouverture à la responsabilité sociétale et, lorsque c'est faisable, de mécanismes d'engagement externes (tels que l'entrée des pays de l'Europe centrale et des États baltes dans l'Union européenne). Les programmes ciblés sur les pauvres — tels que les programmes de microcrédit — peuvent être d'une certaine

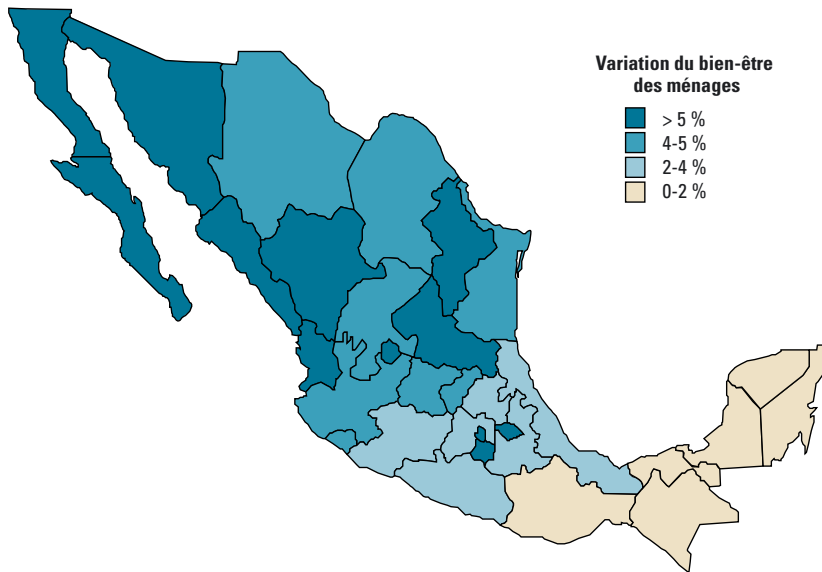
utilité, mais ils ne sauraient remplacer l'élargissement de l'accès.

Les marchés du travail. Pour égaliser les chances sur les marchés du travail, il faut s'employer à trouver un bon équilibre (qui varie selon les pays) entre la flexibilité et la protection afin d'offrir à autant de travailleurs que possible un accès plus égal à des conditions d'emploi égales. Beaucoup de pays se sont dotés d'un corpus assez dense de réglementations et de dispositions pour les salariés du secteur structuré, mais les textes qui s'appliquent aux « outsiders », qui travaillent dans le secteur informel non réglementaire (souvent plus précaire) sont beaucoup moins nombreux. Il y a habituellement des passages volontaires entre les deux secteurs, et la diversité est grande au sein du secteur informel lui-même, qui couvre aussi bien les microentrepreneurs et certains travailleurs indépendants qui sont mieux payés que les salariés du secteur formel, qu'un grand nombre de travailleurs dont les conditions d'emplois sont bien pires. Cette diversité se traduit par une protection insuffisante pour les travailleurs pauvres, tandis que les réglementations applicables au secteur structuré peuvent réduire la flexibilité de l'emploi et pénalisent souvent les travailleurs eux-mêmes, comme c'est le cas lorsque les systèmes de sécurité sociale liés à l'emploi sont inefficaces.

Deux grandes méthodes d'approche pour le marché du travail sont à prendre en considération pour l'équité. Premièrement, les interventions sur le marché du travail devraient garantir l'application efficace des normes fondamentales du travail dans l'ensemble du marché, ce qui signifie qu'il ne devrait pas y avoir de travail d'esclave ou de contrat d'apprentissage, pas de formes nocives de travail des enfants, et pas de discrimination. Les travailleurs doivent pouvoir se réunir librement et former des associations, et leurs syndicats doivent pouvoir librement jouer un rôle actif dans les négociations. Deuxièmement, dans tous les domaines, la combinaison des moyens d'action doit être évaluée de façon à établir un équilibre entre la protection (de tous les salariés) et la possibilité pour les entreprises de se restructurer, ce qui est d'une importance capitale pour dynamiser la croissance et créer des emplois.

Figure 7 Mieux vaut être à proximité des opportunités économiques

Variations de bien-être des ménages mexicains à la suite de la libéralisation des échanges dans les années 90



Source : Nicita (2004).

La sécurité des salariés est souvent assurée par divers textes législatifs excessivement rigoureux sur la protection de l'emploi, qui rendent le recrutement coûteux en général et, dans certains cas, plus coûteux encore lorsqu'il s'agit de recruter des travailleurs non qualifiés, des jeunes et des femmes — précisément ceux que la loi cherche à protéger. Dans de nombreux pays, il existe des solutions qui génèrent moins de distorsions et favorisent davantage l'insertion et qui pourraient contribuer à égaliser les chances sur le marché du travail. Ces solutions incluent notamment les systèmes d'assurance-chômage (que l'on trouve plus souvent dans les pays à revenu intermédiaire) et les systèmes d'emploi à bas salaire (de préférence assortis d'une garantie d'emploi), qui peuvent être appliqués avec succès même dans les pays ou les États pauvres.

Les marchés des produits. L'ouverture des marchés des produits d'un pays au commerce extérieur a des effets très divers, tout au moins à court ou moyen terme. Ces différences tiennent parfois à la situation géographique, comme le montrent les conséquences variables de la libéralisation des échanges au Mexique (figure 7). Cela montre l'importance des interactions entre les marchés nationaux des produits intérieurs et le réseau des équipements

d'infrastructure. Souvent aussi, il y a des interactions étroites avec les compétences offertes sur le marché du travail. Dans de nombreux pays, l'ouverture aux échanges (qui s'est souvent accompagnée d'une ouverture aux investissements étrangers) s'est traduite par une plus grande inégalité des rémunérations au cours des dernières décennies. C'est particulièrement le cas dans les pays à revenu intermédiaire et notamment en Amérique latine. L'ouverture aux échanges pousse souvent à la hausse la prime aux qualifications dans la mesure où les entreprises modernisent leurs méthodes de production (ce que les économistes appellent dans leur jargon le biais du progrès technique en faveur de la main-d'œuvre qualifiée). C'est une mauvaise chose pour l'équité si le contexte institutionnel réduit la capacité des travailleurs à changer d'emploi — ou limite l'accès des cohortes futures à la formation.

Stabilité macroéconomique. Ce rapport montre qu'il y a des relations à double sens entre les institutions inéquitables et les crises macroéconomiques, et que cette interaction a dans la plupart des cas des effets négatifs sur l'équité et la croissance à long terme. Les pays dont les institutions sont peu solides et accaparées par certains groupes ont une propension plus grande à être frappés par les crises macroéconomiques. Quand les crises se produisent, elles peuvent être coûteuses pour les pauvres, qui sont moins bien armés pour gérer les chocs. En outre, la résolution d'une crise est souvent régressive en raison des divers mécanismes qui entrent en jeu (les instruments classiques des enquêtes sur les ménages ne permettent généralement pas d'isoler les données qui les concernent) : la diminution de la part du travail, tout au moins pour les travailleurs du secteur formel ; la réalisation de plus-values pour ceux qui peuvent faire sortir leurs capitaux ; et le coût substantiel des opérations de sauvetage financier pour renflouer les entités influentes. Ces renflouements doivent être financés par une augmentation des impôts et une baisse des dépenses. Étant donné que les impôts sont généralement proportionnels et que les dépenses sont souvent progressives à la marge (en particulier en Amérique latine), une partie démesurée du coût des renflouements est supportée par les

pauvres. Il s'est avéré par ailleurs que les taux d'inflation élevés sont à la fois néfastes pour la croissance et régressifs dans leur impact.

Le souci d'équité devrait en règle générale se traduire par une orientation prudente de la gestion macroéconomique et de la réglementation prudentielle. Tôt ou tard, les politiques macroéconomiques populistes se révèlent préjudiciables pour l'équité et pour la croissance. Les gouvernants peuvent favoriser l'équité en adoptant une politique budgétaire contracyclique, en mettant en place des filets de protection avant une crise, en réduisant les prêts à risque, et en limitant le bénéfice des plans de sauvetage financier aux petits épargnants. Mais, dans tous les autres domaines d'intervention de l'État, les mesures prises en cas de crise doivent prendre appui sur des structures institutionnelles qui assurent une plus grande liberté des institutions à l'égard de la sphère politique (autonomie des banques centrales et des organismes de réglementation financière) et favorisent une meilleure information et les débats au sein du corps social.

La scène internationale

Le pays natal est l'un des facteurs prédéterminés qui a le plus d'influence sur les possibilités qu'a un individu de mener une existence saine et productive. À l'échelle du monde, les inégalités sont considérables. La réduction de ces inégalités dépend principalement des politiques intérieures menées par les pays pauvres, du fait de l'incidence de ces politiques sur la croissance et le développement. Mais des initiatives internationales peuvent modifier les conditions extérieures et modifier l'impact des politiques intérieures. En ce sens, les actions menées au plan international et au plan national se complètent.

Nous vivons dans un monde intégré, un monde dans lequel les personnes, les marchandises, les idées et les capitaux circulent d'un pays à l'autre. De fait, la plupart des conseils donnés aux pays pauvres au cours des dernières décennies — en particulier par la Banque mondiale — soulignaient les avantages qu'ils tireraient d'une participation à l'économie mondiale. Mais les marchés mondiaux sont loin d'être équitables, et les règles qui régissent leur fonctionnement ont des effets particulièrement préjudiciables pour les pays en développement (chapitre 10). Ces règles sont

le produit de processus de négociations complexes sur lesquelles les pays en développement ne peuvent guère peser. En outre, même si les marchés fonctionnaient de façon équitable, l'inégalité des dotations en ressources limiterait l'aptitude des pays pauvres à tirer parti des opportunités mondiales. Pour égaliser les chances dans les sphères économique et politique mondiales, il faut donc instaurer des règles plus équitables pour le fonctionnement des marchés internationaux, il faut permettre aux pays pauvres de participer de manière plus efficace aux processus de détermination des règles internationales et il faut faire davantage d'efforts pour aider les pays pauvres et les populations démunies à renforcer et maintenir leurs dotations en ressources.

Le rapport décrit certaines des nombreuses iniquités qui caractérisent le fonctionnement des marchés internationaux du travail, des marchandises, des idées et des capitaux. Les travailleurs non qualifiés des pays pauvres, qui pourraient être mieux payés dans les pays riches, ont les plus grandes difficultés à migrer. Les producteurs de pays en développement se heurtent à des obstacles pour vendre leurs produits agricoles, leurs produits manufacturés et leurs services dans les pays développés. La protection des brevets restreint l'accès des pays pauvres aux innovations (en particulier pour les médicaments) alors que les nouvelles recherches sont essentiellement axées sur les maladies des sociétés fortunées. Les investisseurs des pays riches sont souvent mieux traités que les autres lorsque des crises de la dette surviennent. Dans la plupart des cas, des règles plus équitables profiteraient aux habitants des pays développés et des pays en développement. Les effets positifs d'une plus grande équité différeront selon les marchés et les pays, mais les plus importants sans doute seront les effets liés à l'élargissement des possibilités de migration légales (ils profiteront directement aux migrants) tandis que les avantages liés à la libéralisation des échanges profiteront probablement plutôt aux pays à revenu intermédiaire qu'aux pays les moins avancés.

Le rapport analyse les options possibles pour réduire les iniquités dans le fonctionnement des marchés internationaux, en particulier : l'élargissement des possibilités de migration temporaire vers les pays de la zone

OCDE, la réalisation d'un programme ambitieux de libéralisation des échanges dans le cadre des négociations de Doha, l'autorisation donnée aux pays pauvres d'utiliser des médicaments génériques et l'élaboration de normes financières mieux adaptées aux réalités des pays en développement.

Les lois internationales qui gouvernent les marchés mondiaux sont le résultat de négociations complexes. Dans certains cas, comme pour les engagements concernant les droits de l'homme, les processus utilisés pour élaborer des lois sont perçus comme justes. Dans d'autres cas, les processus et les résultats sont jugés injustes, même si les réglementations formelles sont équitables. Au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par exemple, chaque pays dispose d'une voix, et chaque pays peut faire obstruction aux débats. Et pourtant, les processus de l'OMC sont parfois jugés injustes en raison du déséquilibre fondamental du rapport de forces entre les puissants intérêts commerciaux et l'intérêt public, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Ces déséquilibres se manifestent par exemple dans le nombre des agents employés à Genève par les différents membres de l'OMC. Une représentation plus effective des pays pauvres dans les institutions internationales permettrait d'améliorer les processus et par là même d'élaborer des règles plus équitables.

L'impact de la réduction des imperfections qui affectent les marchés mondiaux est variable d'un pays à l'autre. Les grands pays en développement qui ont une croissance forte vont tirer un profit important de la libéralisation des échanges mondiaux, de la migration et des mouvements de capitaux, ce qui les aidera à maintenir une croissance dynamique (et avec des politiques intérieures équitables, ils pourront soutenir la croissance économique à long terme et assurer une large répartition des fruits de cette croissance au plan national). Les pays qui se sont laissés distancer profiteront beaucoup moins de l'ouverture des marchés internationaux dans l'immédiat et ils resteront tributaires de l'aide. Pour ces pays, une action concertée au niveau international est vraiment indispensable afin de compenser l'inégalité des dotations en ressources. Pour renforcer la base des ressources, c'est principalement aux pays qu'il appartient

d'agir, en effectuant des investissements publics pour développer les ressources humaines, l'infrastructure et les structures de gouvernance. Mais la communauté internationale peut soutenir les politiques nationales par des transferts de ressources sous forme d'aide — en veillant à ce que cette assistance ne soit pas contrebalancée par les remboursements de la dette — et sous forme d'investissements dans les biens publics mondiaux, notamment dans le patrimoine commun.

Il faut que les niveaux de l'aide soient à la hauteur des engagements pris par les pays riches lors de la Conférence de Monterrey en 2002, et il faut prendre des dispositions concrètes pour consacrer 0,7 % du produit intérieur brut à l'aide, conformément à l'objectif fixé. Mais l'augmentation de l'aide n'aura de résultats que si elle permet de desserrer les contraintes et de stimuler le développement des pays bénéficiaires. On peut accroître l'efficacité en mettant l'accent sur les résultats, en abandonnant la conditionnalité ex ante et en transférant progressivement des bailleurs de fonds aux bénéficiaires la responsabilité de la conception et de la gestion. L'aide ne doit pas être stérilisée par la dette, car les allègements de dette qui ne sont pas financés par des ressources supplémentaires peuvent en fait miner l'efficacité des programmes d'aide. Il conviendrait d'étudier les possibilités offertes par des mécanismes novateurs pour accroître l'aide au développement, notamment via l'application de taxes mondiales et la mobilisation des contributions privées.

Équité et développement

La volonté de placer l'équité au cœur du développement s'inspire des grandes lignes de réflexion de la communauté du développement — concernant les marchés, le développement humain, la gouvernance et l'autonomisation des populations —, qui ont imprimé de leur marque les quelques 10 à 20 dernières années. Il convient de noter que, cette année, l'équité est le thème central du Rapport sur le développement dans le monde, mais aussi du Rapport sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement. L'appel lancé en faveur de l'égalisation des chances dans les domaines politique et économique des pays en développement permet d'intégrer les deux grands

axes d'action de la Banque mondiale, qui sont d'instaurer un climat institutionnel porteur pour l'investissement et de donner aux pauvres les moyens de se prendre en charge. Si les pays prennent les dispositions nécessaires pour que les institutions fassent respecter sans discrimination les droits des individus, les droits politiques et les droits de propriété, ils pourront attirer beaucoup plus d'investisseurs et d'innovateurs et être bien plus efficaces pour fournir des services couvrant l'ensemble de la population. À terme, une plus grande équité

peut être un facteur d'accélération de la croissance. Une évolution en ce sens peut être favorisée par une plus grande équité sur la scène internationale, mais il faudrait en particulier que la communauté internationale honore déjà les engagements qu'elle a pris à Monterrey. Pour réduire les inégalités dans le monde et atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire, il est indispensable d'accélérer la croissance et de valoriser les ressources humaines des pays pauvres.

Notes

1. Les taux de mortalité infantile sont calculés séparément au niveau des provinces seulement, et ne tiennent pas compte des différences liées à la race, au sexe ou à d'autres facteurs sociaux. Les statistiques d'espérance de vie différencient les groupes raciaux et les sexes, mais ne tiennent pas compte des différences régionales ou des différences liées au revenu. Les différences réelles entre des individus types ayant les caractéristiques indiquées seront donc probablement minimisées. En outre, l'espérance de vie de Nthabiseng pourrait être bien plus faible si elle venait à être infectée par le VIH/SIDA, comme beaucoup de jeunes femmes d'Afrique du Sud. Ces données sont tirées de Day and Hedberg (2004). Les estimations concernant les années d'études probables des deux enfants sont basées sur des données désagrégées — par province, sexe, race, lieu de résidence en milieu urbain-rural, quintile des dépenses de consommation et niveau d'instruction de la mère — tirées de l'enquête sur la main-d'œuvre et l'enquête sur les revenus et les dépenses pour l'année 2000, qui ont été effectuées par la Direction des statistiques de l'Afrique du Sud.

2. Les dépenses mensuelles de consommation estimées en 2000 pour des personnes ayant ces caractéristiques étaient de 119 rands (45 dollars sur la base de la parité du pouvoir d'achat) pour Nthabiseng et de 3 662 rands (1 370 dollars) pour Pieter. Un individu blanc moyen dont la mère a un niveau d'instruction élevé, qui réside à Cape Town et qui appartient aux 20 % supérieurs de la distribution se trouve au 99^e percentile de la distribution globale des revenus. Les données sont tirées de l'enquête sur la main-d'œuvre et l'enquête sur les revenus et les dépenses pour l'année 2000.

3. Il y a aussi des différences de revenus, de consommation et des différences dans d'autres domaines : Sven peut compter gagner 833 dollars par mois contre une moyenne sud-africaine de 207 dollars (Nthabiseng gagnera 44 dollars par mois). Si Sven avait eu encore plus de chance et s'il était né dans une famille occupant le même rang dans la distribution des revenus en Suède que celle de Pieter en Afrique du Sud, son salaire mensuel s'élèverait à 2 203 dollars. Sven pourra visiter n'importe quel pays quand l'envie lui prendra, tandis que Nthabiseng et Pieter devront sans doute attendre des heures pour obtenir un visa, qui ne leur sera peut-être pas délivré.

4. Dans certains cas, tels que la décollectivatisation de l'agriculture en Chine à la fin des années 70, une réforme peut améliorer l'efficacité et accroître les opportunités tout en creusant les inégalités de revenus (dans les régions rurales). L'expérience de la Chine — de même que la décompression des salaires dans un certain nombre d'économies en transition d'Europe et d'Asie centrale — est une bonne illustration d'un point plus général : comme l'équité implique des processus équitables et l'égalité des chances, elle ne peut tenir à la seule répartition des revenus. Une plus grande équité tendra en général à réduire les inégalités de revenus, mais pas toujours. Et toutes les mesures destinées à réduire les inégalités n'augmentent pas toujours l'équité.

5. Mazumder (2004)

6. D'autres interactions entre l'inégalité des chances et la situation sociale présentent aussi un intérêt sociétal ; c'est le cas en particulier des liens entre l'inégalité et les délits, et entre l'inégalité et la santé. Nous les examinerons rapidement dans ce rapport, mais l'analyse sera centrée sur les courroies de transmissions qui influent plus directement sur l'équité.

7. Il peut y avoir beaucoup de bonnes raisons économiques qui expliquent la variation des taux d'intérêt en fonction des risques, notamment les charges administratives fixes des prêts, l'asymétrie plus ou

moins grande de l'information, etc. Le problème, c'est que ces pratiques pèsent davantage sur les groupes défavorisés, d'une manière qui n'a aucun lien avec les possibilités d'investissement, ce qui a pour effet d'accroître l'inefficacité et de perpétuer les inégalités.

8. Ces moyennes sont basées sur des cas concrets et se rapportent à l'élasticité totale de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance, compte tenu de toute variation éventuelle des inégalités. Un degré d'inégalité « faible » correspond à un coefficient de Gini de 0,3 et un degré « élevé » à un coefficient de Gini de 0,6. L'élasticité partielle de la pauvreté par rapport à la croissance, en admettant qu'il n'y a pas de changement dans la courbe de Lorenz, fait apparaître une diminution analogue, mais non égale à zéro (voir le chapitre 4).

9. Bien que la redistribution dans le sens d'une plus grande équité s'effectue généralement au détriment des riches pour favoriser les pauvres, il peut arriver que de « bonnes » redistributions profitent à des groupes qui ne sont pas pauvres et en particulier à des classes moyennes. Cela dépend de la nature de la défaillance du marché. Il est possible par exemple que les premiers bénéficiaires d'un système financier moins accaparé par des groupes d'intérêt soient les petites et moyennes entreprises. Les pauvres en profiteront lorsque l'élargissement de l'accès aux services financiers par les entrepreneurs de classe moyenne permettra de stimuler la croissance et les créations d'emplois.

Références

- Le terme « processed » (document interne) qualifie les travaux reproduits de manière informelle, qu'il n'est pas toujours possible de se procurer dans des bibliothèques.
- Bourguignon, Francois, and Christian Morrisson. 2002. « Inequality among World Citizens: 1820-1992. » *American Economic Review* 92(4):727-44.
- Day, Candy, and Calle Hedberg. 2004. « Health Indicators. » *South African Health Review* 2003(4):349-420.
- Grantham-McGregor, S. M., C. Powell, S. P. Walker, and J. H. Himes. 1991. « Nutritional Supplementation, Psychosocial Stimulation, and Mental Development of Stunted Children: The Jamaican Study. » *The Lancet* 338(8758):1-5.
- Hoff, Karla, and Priyanka Pandey. 2004. « Belief Systems and Durable Inequalities: An Experimental Investigation of Indian Caste. » Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper Series 2875.
- Mazumder, Bhakshar. 2004. « Earnings Mobility in the UD. » In Samuel Bowles, Herbert Gintis, and Melissa Osborne, eds., *Unequal Chances: Family Background and Economic Success*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Nicita, Alessandro. 2004. « Who Benefited from Trade Liberalization in Mexico? Measuring the Effects on Household Welfare. » Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper Series 3265.
- Paxson, Cristina H., and Norbert Schady. 2005. « Cognitive Development Among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health and Parenting. » World Bank Policy Research Working Paper Series 3605. Washington, D.C.
- Schady, Norbert. 2005. « Changes in the Global Distribution of Life Expectancy and Education. » World Bank. Washington, D.C. Processed.