

Le développement, une question de chances ? A propos du Rapport sur le Développement dans le monde 2006 « Equité et Développement »

Jean-Pierre CLING

Denis COGNEAU

Jacques LOUP

Jean-David NAUDET

Mireille RAZAFINDRAKOTO

François ROUBAUD

DIAL • 4, rue d'Enghien • 75010 Paris • Téléphone (33) 01 53 24 14 50 • Fax (33) 01 53 24 14 51

E-mail : dial@dial.prd.fr • Site : www.dial.prd.fr

LE DÉVELOPPEMENT, UNE QUESTION DE CHANCES ?
A propos du Rapport sur le Développement dans le monde 2006
« Equité et Développement »

Jean-Pierre Cling
DIAL
cling@dial.prd.fr

Denis Cogneau
IRD-Paris, DIAL
cogneau@dial.prd.fr

Jacques Loup
AFD
loupj@afd.fr

Jean-David Naudet
AFD
naudetjd@afd.fr

Mireille Razafindrakoto
IRD-Paris, DIAL
razafindrakoto@dial.prd.fr

François Roubaud
IRD-Paris, DIAL
roubaud@dial.prd.fr

Document de travail DIAL

Décembre 2005

RESUMÉ

Le Rapport sur le Développement dans le monde de la Banque mondiale pour 2006 porte sur le thème « Equité et Développement ». L'équité y est définie comme le respect de l'égalité des chances combiné à l'absence de privations absolues. Même si les théories de la justice se sont intéressées depuis longtemps au thème de l'équité (sachant que l'égalité des chances fait partie des valeurs reconnues des sociétés occidentales) celui-ci était resté marginal au sein de l'économie du développement jusqu'à présent. Notre commentaire analyse en profondeur ce Rapport à la lumière des travaux économiques récents sur ce sujet et tente de l'inscrire dans le cadre de l'évolution de la pensée et des politiques de la Banque mondiale. La première partie montre la richesse de ce concept, dont la contrepartie réside dans la difficulté d'en définir précisément les contours. La seconde partie met en évidence le décalage entre les perspectives ouvertes par l'élargissement des objectifs de développement au-delà de la réduction de la pauvreté et les recommandations de politiques proposées par le Rapport, qui s'inscrivent globalement dans le prolongement des analyses traditionnelles de la Banque mondiale. Au total, l'importance que prendra le concept d'équité au sein des politiques de développement dépendra sans doute largement de la capacité des acteurs du développement à prendre en compte à la fois toute la complexité et la richesse de ce concept.

ABSTRACT

The World Bank's World Development Report 2006 addresses *Equity and Development*. It defines equity as respect for equal opportunities combined with the avoidance of absolute deprivation. Even though justice theories have long been interested in equity (given that equality of opportunity is one of the recognised values of Western society), it has hitherto remained a marginal issue in development economics. Our critique presents a detailed analysis of this report in the light of recent economic studies on this subject and endeavours to place it in the context of the evolution of World Bank thinking and policies. The first part illustrates the wealth of this concept, with its downside being that it is hard to accurately define. The second part demonstrates the gap between the prospects opened up by the enlargement of the development goals beyond poverty reduction and the report's policy recommendations, which are generally an extension of the World Bank's traditional analyses. The future of the equity concept for development policy-making could be closely dependent on the development community's ability to take on board both all its complexity and wealth.

Table des matières

INTRODUCTION.....	5
1. L'EQUITE AU COEUR DU DEVELOPPEMENT ... MAIS LE DIABLE EST DANS LES DETAILS	6
1.1. Universalisme versus relativisme culturel.....	8
1.2. Circonstances et responsabilité : la ligne mouvante du « Dworkin's cut »	10
1.3. Inégalités amont versus inégalités aval : des chances aux résultats (et vice versa)	13
1.4. L'égalité globale des chances ou comment transposer les principes d'équité au plan international ?	13
1.5. La difficile mesure de l'égalité des chances.....	15
1.5.1. L'égalité des chances au niveau national.....	15
1.5.2. L'équité au plan international	16
2. RENOUEAU DANS LES CONCEPTS MAIS CONTINUTE DANS LES PRECONISATIONS	19
2.1. Le Rapport ouvre timidement le champ des politiques de développement.....	20
2.1.1. Politiques de redistribution	20
2.1.2. Politiques d'égalité des chances.....	21
2.2. De la lutte contre la pauvreté à la promotion de l'équité.....	23
2.2.1. Dans le prolongement du Rapport 2000 / 2001	23
2.2.2. Le développement des capacités humaines.....	24
2.2.3. La distribution des actifs.....	25
2.2.4. L'insertion et la participation politique.....	26
2.3. Le Rapport 2006 s'inscrit globalement dans le cadre du « post-consensus de Washington »	27
2.3.1. Equité et consensus de Washington	27
2.3.2. Equité et politiques macro-économiques	27
2.3.3. Equité et politiques commerciales	27
2.3.4. Equité, institutions, processus politique et démocratie	28
2.4. Un discours relativement timoré sur la régulation internationale.....	31
2.4.1. Equité internationale.....	31
2.4.2. Le commerce international	32
2.4.3. L'aide au développement.....	32
CONCLUSION : mode passagère ou concept d'avenir ?.....	34
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	37

Liste des tableaux

Tableau 1 : Comparaison des Rapports sur le développement dans le monde 2000/2001 et 2006	24
---	----

Liste des encadrés

<i>Encadré 1 : La reconnaissance du mérite en Afrique.....</i>	<i>9</i>
<i>Encadré 2 : La perception de l'inégalité des chances au Pérou : effort ou circonstances ?.....</i>	<i>12</i>
<i>Encadré 3: Inégalités et équité en Afrique - Inégalités globales, inégalités positionnelles et inégalités des chances liées aux origines sociales des chefs de ménage.....</i>	<i>17</i>
<i>Encadré 4 : Pour une répartition équitable des pouvoirs politiques : un appui aux institutions chargées des élections pour promouvoir la démocratie.....</i>	<i>30</i>
<i>Encadré 5 : Allocation de l'aide : sélectivité vs égalité des chances.....</i>	<i>33</i>

List des graphiques

<i>Graphique 1: Mécanismes de transmission entre inégalités des chances et des résultats.....</i>	<i>7</i>
<i>Graphique 2 : Pistes d'intervention pour l'égalisation des chances.....</i>	<i>22</i>

« Il y a deux espèces de pauvres, ceux qui sont pauvres ensemble et ceux qui le sont tout seuls. Les premiers sont les vrais, les autres sont des riches qui n'ont pas eu de chance ».

J.-P. Sartre, *Le Diable et le Bon Dieu*.

INTRODUCTION

Le Rapport sur le Développement dans le monde de la Banque mondiale pour 2006, publié en septembre 2005, porte sur le thème « Équité et Développement ». L'équité y est définie comme le respect de l'égalité des chances combiné à l'absence de privations absolues.

Comme le rappelle le Rapport, le thème de l'équité est au cœur des interrogations des philosophes depuis Platon. Plus récemment, de nombreux philosophes (Rawls, Dworkin, etc.), économistes (Sen, Roemer, etc.) et sociologues (Bourdieu et Boudon dans le cas français) se sont intéressés à l'étude de l'équité, et plus particulièrement à l'égalité des chances qui en est une composante essentielle. L'égalité des chances fait partie des valeurs reconnues des sociétés occidentales. Il existe par exemple en France un ministre chargé de la promotion¹.

Toutefois, ce thème est resté marginal au sein de l'économie, et plus particulièrement dans le domaine du développement. Il est d'ailleurs paradoxal que l'accent mis par la communauté internationale sur la lutte contre la pauvreté depuis le début du siècle dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ait négligé cette dimension qui semble pourtant complémentaire. De manière prévisible, l'imbrication entre l'équité et la lutte contre la pauvreté s'est imposée et il est significatif que les Rapports annuels de la Banque mondiale et du PNUD de cette année portent tous les deux sur ce thème. Dans le cas de la Banque mondiale, cette démarche a été impulsée par F. Bourguignon, chef économiste de cette institution, qui avait annoncé dès sa prise de fonctions en 2003 sa volonté de « montrer l'importance de l'équité dans le processus de développement en général et, en particulier, la manière dont elle interagit avec la croissance »².

Le Rapport 2006 affirme ainsi qu' « en tenant compte de l'équité, on ne peut que donner plus de force au programme de réduction de la pauvreté ». Le principal intérêt de ce Rapport réside dans son objectif de compléter les politiques de lutte contre la pauvreté à partir de la problématique d'équité. Il montre que, même s'il existe parfois un arbitrage équité/efficacité à court terme, l'équité est nécessaire à la croissance économique et au développement à long terme. Cette complémentarité de long terme provient du fait qu' « avec des marchés imparfaits, les inégalités de pouvoir et de richesse se traduisent en inégalités des chances, sources de gaspillage du potentiel productif et d'inefficacité dans l'allocation des ressources ». Le Rapport attribue au fonctionnement des institutions un rôle fondamental dans la génération de ces imperfections de marché et dans la reproduction des inégalités de ressources politiques et économiques. Ces inégalités tendent par ailleurs à favoriser selon un cercle vicieux des institutions néfastes à la croissance. En effet, « 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 ».

L'argumentation du Rapport sur ce thème s'inscrit dans un courant de la littérature d'économie théorique et appliquée des années 1980 et 1990 (théorie des imperfections de marché, économie « institutionnaliste »). On peut saluer à cet égard le fait que, tout en faisant appel à de nombreux travaux académiques, le Rapport se montre à juste titre circonspect à l'égard des analyses établissant des corrélations trop générales entre les inégalités et la croissance ou entre la qualité des institutions et la croissance. Afin de mesurer l'influence des institutions, il accorde sa préférence à la fois à des analyses micro-économiques localisées et sectorielles et à des comparaisons de pays partis de

¹ A. Begag est ministre délégué à la Promotion et à l'Égalité des Chances.

² *Marchés tropicaux*, 23 septembre 2005.

conditions initiales similaires. Dans tous les cas, il nous semble que l'équité est par définition une condition intrinsèque du développement au sens large si l'on admet que le développement n'est pas seulement un concept économique (le niveau de PIB/habitant) mais inclut le respect des droits humains dont l'égalité des chances et l'absence de pauvreté absolue sont parties intégrantes.

Plus que sur la liaison équité-croissance, argumentée de manière convaincante par le Rapport, ce commentaire est articulé autour de la question centrale du renouvellement de la pensée sur le développement que le thème de l'équité est susceptible de porter. Cette question est abordée de deux façons. En premier lieu, le concept d'équité enrichit le débat sur les objectifs généraux de développement. Une première partie de notre commentaire illustre ainsi la richesse de ce concept, dont la contrepartie réside cependant dans la difficulté d'en définir précisément les contours. En second lieu, ce nouveau concept est susceptible d'élargir ou d'orienter la gamme des politiques de développement actuellement envisagées. Dans ce sens, la seconde partie de ce commentaire constate sur bien des points le décalage entre les perspectives ouvertes par l'élargissement proposé des objectifs de développement et les recommandations de politiques proposées par le Rapport, qui s'inscrivent pleinement dans le prolongement des analyses passées de la Banque mondiale.

Ce commentaire s'adresse ainsi à la double vocation traditionnelle des rapports sur le développement dans le monde : présenter une analyse exhaustive d'un thème particulier, appuyée sur un bilan complet de la recherche consacrée à ce sujet, et offrir un ensemble de recommandations pour guider la communauté du développement dans ses actions relatives à ce domaine.

Quel écho ce nouveau concept d'équité rencontrera-t-il dans les années à venir ? La conclusion tente d'apporter un éclairage à cette question en remarquant que l'équité réintroduit une certaine complexité dans la problématique du développement, résumée ces dernières années à la seule réduction de la pauvreté.

Comme il se doit dans ce type d'exercice, le commentaire est souvent critique. Il traduit l'impression en demi teinte d'une avancée conceptuelle importante mais qui n'est pas toujours pleinement assumée et dont les conséquences en termes opérationnels restent en bonne partie à construire. Il ne fait cependant aucun doute que ce Rapport constitue un pas en avant supplémentaire dans l'inflexion de la Banque mondiale, amorcée avec le Rapport 2000/2001 sur la pauvreté, pour enrichir son interprétation des mécanismes du développement, sortir de la perspective étroite des facteurs économiques traditionnels, et dépasser le cadre controversé des politiques d'ajustement structurel qui ont prévalu au cours des années 1980 et 1990.

1. L'EQUITE AU COEUR DU DEVELOPPEMENT ... MAIS LE DIABLE EST DANS LES DETAILS

« Imaginons deux enfants nés le même jour en Afrique du Sud en 2000. Nthabiseng est noire et 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 % de 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 année. Il est à penser que Nthabiseng sera bien plus pauvre que Pieter pendant toute sa vie. En grandissant, elle aura moins de chance 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 partie de leur potentiel humain sont donc totalement différentes dès le départ, alors qu'ils n'y sont pour rien. »

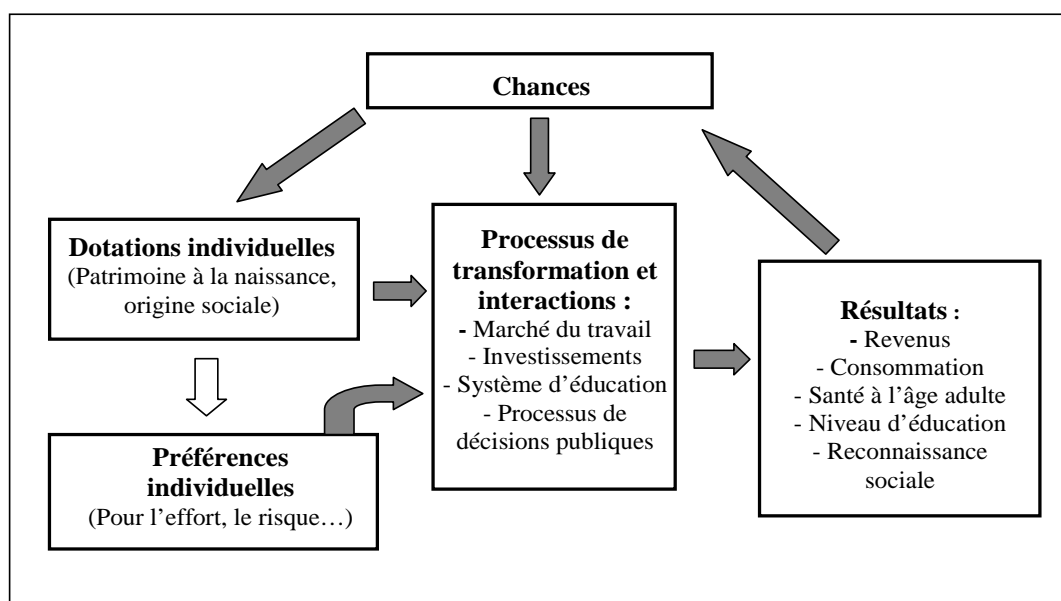
Ces premières lignes du Rapport 2006 intitulé *Équité et développement* décrivent de manière synthétique et imagée la question de l'égalité des chances au sein d'une nation. Le Rapport définit l'équité à partir de deux principes de base :

- **l'égalité des chances** : selon ce principe, les résultats atteints par une personne au cours de sa vie dans différentes dimensions (économiques, sociales et politiques) doivent être indépendants de son milieu d'origine (genre, race, lieu de naissance, origines familiales, groupe social, etc.) ;
- **l'absence de privations absolues** : ce principe complémentaire du premier peut être justifié par le fait que même une société régie par l'égalité des chances doit assurer une vie décente à tous ses membres, en les plaçant au-dessus d'un seuil de pauvreté absolue déterminé, quel que soit leur « mérite » respectif.

La définition de l'équité retenue par le Rapport est équilibrée, car tout en mettant l'accent sur l'égalisation des chances individuelles elle n'omet pas de compléter ce point de vue par la garantie d'un certain nombre de réalisations fondamentales³. Par ailleurs le Rapport retient une définition large de l'égalité des chances en y incluant : la construction des ressources individuelles, non seulement économiques mais aussi symboliques (politiques notamment), particulièrement dans l'enfance et l'adolescence ; l'accès à ces ressources au long du cycle de vie ; enfin un fonctionnement méritocratique des marchés et des autres instances de coordination/rétribution de la société.

Le graphique 1, qui ne figure pas dans le Rapport mais qui a été commenté par ses auteurs lors de ses présentations publiques, décrit l'enchaînement des phénomènes allant pour chaque individu depuis sa naissance de ses « chances » jusqu'à ses « résultats ». Les circonstances de la naissance déterminent ainsi les « dotations individuelles » de chacun qui se combinent aux efforts (le « mérite ») et à d'autres facteurs (comme par exemple la « chance ») pour aboutir, *via* divers processus et institutions, dont notamment les marchés, aux résultats définis de manière multidimensionnelle (revenus-consommation, santé, éducation, reconnaissance sociale).

Graphique 1: Mécanismes de transmission entre inégalités des chances et des résultats



Source : D'après les présentations orales effectuées par les auteurs du Rapport. La flèche blanche a été ajoutée par nous.

³ Un tel équilibre est notamment fortement défendu par Marc Fleurbaey (1998).

En premier lieu, la définition même de l'équité englobe et élargit l'approche précédente en termes de lutte contre la pauvreté. Le second critère correspond exactement au concept de pauvreté absolue retenu par les différentes initiatives internationales (OMD, PRSP, etc.), qui fait l'objet d'un large consensus de la part de la communauté du développement. Elle y ajoute l'objectif d'égalité des chances, ce qui permet d'introduire directement la question des inégalités, que l'on avait reprochées au Rapport 2000/2001 de ne pas aborder frontalement⁴. Cette définition ne met pas au premier plan la question des inégalités de résultats, de revenu ou de patrimoine par exemple, en dehors de celles qui expliquent la prévalence de la pauvreté absolue. Le choix de se focaliser sur les inégalités de ressources situées en amont des inégalités de résultat prend acte des évolutions de la pensée sur la justice sociale ainsi que des évolutions du débat politique.

En second lieu et au-delà du concept d'équité, le Rapport place les inégalités de pouvoir au cœur du débat sur le développement. Selon lui, les stratégies d'*empowerment* des groupes sociaux défavorisés peuvent conduire à de meilleures performances économiques et sociales, en permettant à un plus grand nombre d'agents, jusque-là en situation d'exclusion, de réaliser leur potentiel et donc d'ouvrir et valoriser des gisements de croissance inexploités. L'argument est ici instrumental (l'équité est bonne pour la croissance), et il peut y avoir un danger à s'en tenir là⁵. Cependant, le principe d'équité est ailleurs clairement affirmé comme un objectif intrinsèque à poursuivre. Enfin, comme le revendique le Rapport, l'avantage comparatif de la Banque mondiale consiste bien à faire valoir son expertise sur les liens entre équité et amélioration du bien-être. L'engagement moral en faveur de l'équité d'un acteur de poids comme la Banque mondiale vient s'ajouter à d'autres voix déjà exprimées. Mais, la vision instrumentale de l'impact de l'équité sur l'efficacité constitue une défense supplémentaire et originale de la recherche d'équité.

Cependant, aussi puissant que puisse paraître le « génie » de l'équité, un « démon » s'ingénie aussi à compliquer son efficacité pratique. Du point de vue des concepts et parmi les différentes lignes de tension que soulèvent la ligne développée par le Rapport, nous nous centrerons sur quatre questions spécifiques : l'universalisme de la définition, la ligne de partage entre inégalités légitimes et illégitimes, la dimension intergénérationnelle et enfin la transposition du niveau national à l'échelon international. Plus que sur le front des théories de la justice, la discussion sera essentiellement menée dans la perspective des implications du principe d'équité sur les politiques publiques.

1.1. Universalisme versus relativisme culturel

Tout en remontant dans une certaine mesure aux valeurs des Lumières et des Révolutions française et américaine, cette définition s'inspire directement des oeuvres récentes de philosophes et d'économistes (Rawls, 1971 ; Dworkin, 1981 ; Sen, 1985 ; Roemer, 1998) qui ont développé des théories de la justice distributive fondées sur la liberté individuelle. Du point de vue de ces théoriciens, la définition peut être considérée comme consensuelle, dans la mesure où elle constitue en quelque sorte le dénominateur commun à chacune des approches, sans privilégier l'une par rapport aux autres quant à ce qui les différencie. Cependant, si une telle définition est cohérente avec les valeurs de sociétés occidentales individualistes hantées par la question méritocratique, la question de son universalité peut être posée. Dans son chapitre 4 (« Équité et bien-être »), le Rapport insiste sur la triple dimension universelle du concept d'équité, à la fois théorique, institutionnelle et partagée par différentes cultures et religions. Son originalité ne consiste pas tant dans la défense de l'universalité de cette grande idée que dans le fait de la placer à la source du développement.

On peut cependant continuer de s'interroger à propos de l'universalité de ce concept d'équité. On sait bien que certains systèmes de valeurs morales n'y souscrivent pas, en particulier dans le monde non occidental. Par exemple, les principes d'égalité entre hommes et femmes ou entre castes, au cœur de l'équité, sont loin d'être reconnus partout. En Occident, la citoyenneté n'a pas toujours eu le périmètre étendu dont elle jouit aujourd'hui, comme en atteste le statut d'exclusion des Barbares et des esclaves

⁴ Pour combler cette lacune, rappelons que certains auteurs avaient même proposé de faire de la réduction des inégalités un ODM supplémentaire (Maxwell, 2001).

⁵ Si, par exemple, le SIDA (ou la démocratie) n'avait pas d'impact négatif (positif) sur la croissance, est-ce pour autant qu'il faudrait cesser de lutter contre cette maladie (de chercher à la promouvoir) ?

dans les civilisations grecque et romaine. Même dans les démocraties historiques, et bien après les Lumières, de nombreuses censures ont été posées sur le corps des citoyens (les pauvres, les indigènes ou les peuples colonisés, les femmes), dont certaines subsistent encore. Aujourd'hui, en Occident, le principe d'équité semble avoir pris une place prééminente en même temps que la concurrence entre tous s'est étendue ; la recherche de l'autonomie individuelle constitue une valeur ultime, qui peut s'exercer au détriment de la cohésion sociale ou de formes de protections collectives.

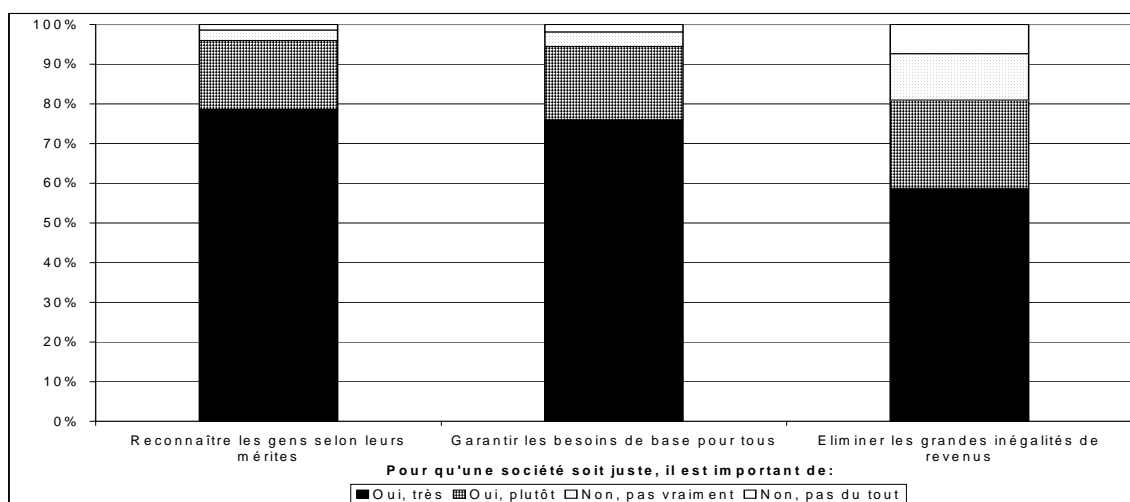
Encadré 1 : La reconnaissance du mérite en Afrique

Les modules qualitatifs de l'enquête 1-2-3 sur la pauvreté, la gouvernance et la démocratie en Afrique francophone fournissent un éclairage original sur ce thème. Les résultats présentés ci-dessous portent sur l'exploitation des trois options, non exclusives, suivantes (*Pour qu'une société soit juste, il est important de :* A. *Éliminer les grandes inégalités de revenus ; B. Garantir les besoins de base pour tous ; C. Reconnaître les gens selon leur mérite*) posées à un échantillon représentatif d'adultes de huit grandes métropoles d'Afrique de l'Ouest et de Madagascar, soit plus de 35.000 personnes au total.

Cette question apparaît la plus proche de la problématique du Rapport, puisque deux des trois options (C et B) peuvent être considérées comme une approximation du concept d'équité retenu dans le Rapport, et qu'elles peuvent être mises en regard de la problématique des inégalités de revenu (A), également au cœur du Rapport.

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté absolue, la réponse est sans ambiguïté. En moyenne et sur l'ensemble de la région, 95 % des habitants considèrent que « garantir les besoins de base pour tous » est important pour qu'une société soit juste. Plus des trois quarts (76 %) ont même déclaré que c'était très important. On trouve là une justification « démocratique » (*ex post*) d'une orientation politique principalement choisie de manière bureaucratique. La formulation de la question, exprimée en termes de justice distributive, donne une certaine légitimité à l'approche de la pauvreté absolue adoptée dans les PED, visant à assurer à tous un niveau minimum de satisfaction de biens premiers (à définir), pour reprendre les termes de Rawls. Mais toujours dans cette perspective de justice distributive, il est intéressant de mettre en regard cet objectif avec des critères alternatifs. La lutte contre les inégalités apparaît comme un candidat d'autant plus intéressant qu'il peut être interprété comme privilégiant une approche relative de la pauvreté, et qu'il a souvent été fait grief aux politiques de lutte contre la pauvreté de ne pas aborder directement la question des inégalités. Bien qu'une forte majorité de la population (81 %) soit convaincue qu'il faudrait « éliminer les grandes inégalités de revenus » (en considérant que c'est « très important » ou « plutôt important ») pour assurer plus de justice sociale, le consensus est nettement moins massif que pour la garantie des besoins de base. Une fraction, certes minoritaire mais non négligeable de la population (7 %), y est même franchement opposée. En fait des trois options proposées, c'est le principe méritocratique (« reconnaître les gens selon leur mérite ») qui recueille le plus de suffrages : 79 % affirment que c'est « très important » et 17 % que c'est « plutôt important » ; soit légèrement plus que la satisfaction des besoins de base. Dans des pays où de nombreuses formes de rétributions économiques et sociales (emplois, accès aux services publics, etc.) s'appuient sur des logiques familiales, ethniques ou de clans, la mise en exergue du mérite par les citoyens est une réaction salutaire à un mode d'allocation des ressources à la fois inefficace et injuste. Ce double plébiscite, en faveur du principe d'égalité des chances et de la lutte contre la pauvreté absolue, est d'autant plus intéressant qu'il fournit une légitimité populaire à des politiques publiques visant à promouvoir l'équité, objet du Rapport 2006. De plus, on trouve confirmation d'un résultat également souligné dans le Rapport à partir d'exemples portant sur d'autres continents, à savoir que la lutte contre les inégalités de revenus est en Afrique subsaharienne, potentiellement plus conflictuelle.

Sentiment de justice, équité et lutte contre la pauvreté en Afrique francophone



Source : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Le relativisme culturel des valeurs de justice est certes une question encore mal documentée. Il ne faut peut-être pas en exagérer l'ampleur. On se souviendra, à ce sujet, de l'opposition très forte d'Amartya Sen à l'idée de « valeurs asiatiques » telle que défendue par l'ancien dirigeant de Singapour puis par un ancien Premier ministre de la Malaisie. On pourrait en dire autant de certaines « valeurs africaines » qui sont souvent convoquées pour justifier des situations d'oppression manifestes. Des travaux récents sur la question tendent à conforter l'idée que l'égalitarisme des chances imprègne déjà les valeurs des habitants des grandes villes africaines (voir encadré 1).

Cet universalisme des valeurs touche de nombreux autres domaines, comme le montre par exemple les enquêtes *Afrobaromètre* ou les modules « Gouvernance et Démocratie » réalisées dans le cadre du projet Parstat à propos de l'adhésion aux principes démocratiques en Afrique (Bratton, Mattes et Gyimah-Boadi, 2003 ; Razafindrakoto et Roubaud, 2005). En attendant les résultats de nouvelles recherches plus exhaustives sur la question, on pourra se référer au champ du droit international pour défendre la position adoptée dans le Rapport. En effet, l'égalité des chances fait partie du *corpus* des valeurs universelles telles que définies notamment dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les pactes des Nations Unies, auxquels ont adhéré la quasi-totalité des pays du monde, aussi bien au Nord qu'au Sud.

1.2. Circonstances et responsabilité : la ligne mouvante du « Dworkin's cut »

Le principe d'égalité des chances dans une société méritocratique repose sur l'idée que les réalisations finales d'un individu (*outcomes*), les éléments constitutifs de son bien-être (niveau d'éducation, état de santé, revenu, etc.) ne devraient dépendre que de ses « efforts » et non de dotations héritées dont il ne peut être tenu pour responsable. La conséquence directe de ce principe est qu'il existe des inégalités illégitimes moralement, soit qu'elles relèvent de la responsabilité admise des individus (effort), soit qu'elles relèvent d'éléments de la sphère privée dont les individus sont considérés comme comptables (talent) même s'il n'en sont pas responsables. En revanche, les inégalités de résultats qui proviennent de différences initiales dans l'accès aux ressources et aux capacités à les transformer sont considérées comme moralement illégitimes. Un principe qui laisse aux efforts de chacun leur récompense naturelle rapproche deux objectifs traditionnellement considérés comme antagoniques : celui de la justice distributive d'une part, et celui de la croissance d'autre part en préservant explicitement le produit des efforts des individus (*"We would expect some differences in outcomes, owing to differences in preferences, talents, effort and luck"*, p. 2).

Dans ce cadre, deux questions fondamentales et liées se posent :

- par quel processus socio-politique constituer la liste des circonstances moralement illégitimes dont il s'agit d'égaliser les effets : où placer le *Dworkin's cut*, c'est-à-dire la séparation entre les facteurs légitimes et les facteurs illégitimes des résultats ?
- Par quelles politiques égaliser les effets des « circonstances » sans en même temps nuire à l'efficacité globale (au travers de mécanismes excessivement désincitatifs) ?

Concernant la première question, beaucoup de choses vont se jouer autour de l'extension de la liste des circonstances moralement illégitimes (voir encadré 2). Le genre et le groupe ethnique sont, par exemple, les circonstances les plus citées dans le Rapport⁶. L'éducation et la richesse des parents sont également des candidates de premier rang, mais elles font moins consensus car à droite de l'échiquier politique on défend, au nom de l'efficacité économique, la transmission d'héritages qui sont le fruit des efforts des générations précédentes. La transmission de préférences et de valeurs par les parents, par exemple le « goût des études » ou « l'ardeur au travail », peuvent faire encore moins consensus car elles sont souvent situées dans la sphère privée. Intervenir au niveau des préférences individuelles ou des aptitudes à transformer des ressources en réalisations (*capabilities* de Sen) peut, dès lors, être mal accepté, se révéler difficile en pratique, ou encore être contesté sur le plan de l'efficacité. Cependant, comme le montre à plusieurs endroits le Rapport, ces préférences et aptitudes sont au moins en partie

⁶ A l'échelle internationale, la considération du lieu de naissance comme circonstance illégitime ne fait pas consensus (voir paragraphe 1.4).

déterminées par les positions d'origines et les dotations initiales (flèche blanche du graphique 1) : par exemple, des parents qui ont été scolarisés seront mieux à même de transmettre la valeur de l'école à leurs enfants.

Sur le deuxième point, une question centrale qui se pose, en termes de politiques publiques, est celle du dosage et de la séquence des actions correctrices nécessaires pour mettre en œuvre le principe d'égalité des chances. Jusqu'à quel point faut-il intervenir *ex ante*, en amont des processus de transformation des chances en résultats, afin que tous soient alignés sur la même ligne de départ (quelle que soit cette ligne : à la naissance, à l'entrée à l'école, à la fin des études ou à l'entrée sur le marché du travail, etc.), ou convient-il plutôt d'agir en aval, en laissant agir les marchés mais en corrigeant *ex post* la part injuste des inégalités de résultats (politiques redistributives) ? Le souci d'efficacité pourrait conduire à favoriser la première modalité mais rien ne garantit qu'elle soit la plus pragmatique, dès lors qu'on tiendrait compte de critères de faisabilité : capacité institutionnelle de l'Etat à mettre en œuvre l'une ou l'autre, degré d'acceptation des réformes en jeu dans les deux cas.

Sur ces questions, la position du Rapport semble assez ambivalente. En particulier, l'idée qui est largement développée d'une influence profonde des inégalités de naissance et de trajectoire sur la confiance en soi, ou à l'inverse sur le fatalisme, constitue une de ses originalités majeures, qui fait sortir du modèle de la pure contrainte économique. Dans le domaine des choix éducatifs ou professionnels, ils correspondent d'assez près au concept d'« *habitus* » de Pierre Bourdieu (cité dans le chapitre 1) et à ses conséquences en termes de « causalité du probable ». Il est accordé une large place aux questions de discrimination, principalement à travers la citation d'études expérimentales confirmant l'existence de comportements de discrimination statistique fondés sur des stéréotypes profondément enracinés et intégrés par les membres des groupes discriminés eux-mêmes. Les exemples mobilisés – tous sur les Noirs américains sauf un sur les intouchables en Inde – ne portent que sur les différences de couleur ou les différences de caste mais pourraient être élargis à d'autres différences d'origine sociale. Cette question concerne notamment la méritocratie des marchés et des autres institutions qui rétribuent les capacités individuelles. Du point de vue politique, on entre dans des modèles auto-réalisateurs : les éducateurs ou les employeurs sélectionnent les agents à partir d'une corrélation entre l'effort et les traits discriminants, ce qui décourage les agents discriminés de faire plus d'efforts, ce qui confirme éducateurs ou employeurs dans leur règle de sélection, et ainsi de suite. La seule façon de sortir de ce cercle vicieux semble être de faire changer les mentalités. L'action politique tient alors au moins autant de la révolution symbolique que du réformisme économique : féminisme, « *scheduled castes* » dans l'Inde de Gandhi, etc. Mais elle peut passer par différentes formes de discriminations positives allant des soutiens ciblés aux agents discriminés jusqu'à des politiques de quotas, et se situer également au niveau de compensations réparatrices. Or, malgré l'importance qu'il donne à ces problèmes dans l'explication de l'inégalité des chances, le Rapport reste plutôt laconique sur ces sujets au niveau des politiques. Si tout se joue dans l'identification de ce qu'il sera légitime d'imputer à l'effort et au mérite, la flèche blanche du graphique 1 liant dotations et préférences individuelles, devient essentielle. Il s'agit sans nul doute de questions délicates et encore imparfaitement circonscrites, ce qui implique d'une part une certaine modestie et d'autre part une réserve axiologique.

Comme on l'a déjà noté, ce flou n'est pas spécifique au Rapport tant la séparation entre les facteurs d'inégalités illégitimes (circonstances) et les autres (« responsabilité », « chance ») n'échappe jamais à un certain degré d'arbitraire qui ne peut être tranché qu'au niveau d'un débat politique et moral au sein de chaque société (Roemer, 1998). En Europe par exemple, la droite et la gauche évaluent à l'évidence différemment les poids respectifs des circonstances et de la responsabilité dans la production des résultats. Par ailleurs, les cultures peuvent pondérer très différemment le degré de « responsabilité » des enfants quant à leurs résultats scolaires notamment.

Encadré 2 : La perception de l'inégalité des chances au Pérou : *effort* ou *circonstances* ?

Une étude portant sur la perception de l'inégalité des chances au Pérou (Pasquier-Doumer, 2005) illustre la difficulté à séparer les facteurs relevant des *circonstances* de ceux se rapportant à l'*effort* lorsque l'on applique le critère de responsabilité. Cette étude a consisté à demander à une centaine de Liméniens, à travers une question ouverte, quels étaient les facteurs qui leur semblaient être les plus importants pour « *réussir dans la vie* ». Les facteurs avancés ont été classés *a posteriori* en considérant qu'ils se rapportaient à l'*effort* si les individus sous-entendaient que chacun a les moyens d'infléchir ces facteurs, de les contrôler. Cependant, ce travail de classification s'est révélé loin d'être aisé pour plusieurs raisons.

Une première difficulté réside dans la question du libre-arbitre des individus à réaliser les facteurs avancés. Autrement dit, les individus considèrent-ils qu'ils sont libres de choisir un niveau d'*effort* ou bien que ce choix est prédéterminé par leurs *circonstances* ? Par exemple, la réponse la plus souvent apportée est que pour réussir, il faut s'éduquer, se former. Le niveau d'éducation atteint est souvent considéré dans la littérature empirique comme un facteur d'*effort*. Il l'est ici si les individus suggèrent dans leurs propos que s'éduquer est un choix non contraint par l'origine familiale. En revanche, il doit être considéré comme un facteur de *circonstances* si l'individu évoque des caractéristiques du milieu familial pour expliquer le choix de se former. Le même problème se pose lorsque les individus attribuent la mobilité sociale à la volonté de réussir ou à la confiance en soi. En effet, selon certains, une telle volonté ou confiance en soi est un mérite propre que chacun est à même de posséder. Pour d'autres, un individu ne peut agir de sorte d'être ou non motivé car cela est conditionné par l'éducation qu'il a reçue de sa famille.

L'incohérence temporelle effective dans plusieurs réponses représente une deuxième difficulté. Pour certains en effet, les *efforts* des parents conditionnent les *circonstances* de leurs enfants. Cette incohérence temporelle est illustrée par les propos de Carlos qui explique son manque de réussite par son origine sociale, mais reproche à ses parents de ne pas s'être donné assez de mal pour atteindre un meilleur statut social. Ainsi, Carlos considère que ses parents auraient pu réussir s'ils avaient fourni plus d'*efforts* mais que lui ne peut pas réussir étant donnée ses *circonstances*.

Carlos, 27 ans, auxiliaire statistique au ministère du Travail, Callao (entretien n°27)

« Ce que j'ai remarqué, c'est que les « *profesionales* »⁷ qui font les plus belles carrières ne sont pas les plus capables, mais ceux qui ont le plus d'argent. Dans ce pays en tout cas. J'en veux un peu à mes parents pour ça. S'ils s'étaient donnés du mal avant moi, je n'aurais pas eu tous ces problèmes pour faire ma *maestria*, parce qu'ils auraient probablement pu me la payer, parce qu'ils auraient eu un meilleur statut économique et je n'aurais pas eu autant de problèmes »

Enfin, d'autres réponses comme celle de Juan présentent des arguments contradictoires allant à la fois dans le sens d'une croyance en l'*effort*, et dans celui d'une croyance dans l'importance des *circonstances*, rendant délicat leur classement.

Juan, 30 ans, ingénieur sanitaire dans une ONG, Surco (entretien n°26)

« Je pense que la réussite professionnelle représente depuis le début un changement de mentalité. Depuis petit, de vouloir réussir dans la vie. Ce changement de mentalité peut avoir plusieurs motifs. Dans mon cas, ce fut la séparation de ma mère, de la famille, et ce climat hostile a fait que j'ai lutté comme une personne qui a très envie de réussir et qui veut récupérer sa mère et la famille qu'elle avait. Je ne sais pas comment ça se passe dans les autres cas mais je crois que plus que tout, c'est l'éducation que peuvent te donner tes parents. Dans mon cas, mes parents n'avaient aucune éducation et si j'avais suivi mon père, je serais plombier. Mon père ne m'a jamais incité à étudier. Il était toujours content de ce que je faisais. Ma mère, si elle est peut-être un peu plus audacieuse dans le sens où elle a des envies, c'est pour ça qu'à 30 ans, déjà âgée, elle a terminé ses études secondaires et a ensuite étudié une carrière technique. C'est pour ça que je crois que j'ai hérité des gènes de ma mère. »

Cette réponse est difficile à classer car Juan semble croire en la prédominance des *circonstances* dans le déroulement de son parcours mais fait en même temps référence à des facteurs d'*effort* pour expliquer sa réussite. Il attribue sa volonté de réussir, à l'origine de son ascension sociale, à la séparation de ses parents donc à une *circonstance*. De même, quand il parle de la réussite sociale en général, il met en avant des *circonstances* pour l'expliquer : « *c'est l'éducation que peuvent te donner tes parents* ». Mais en même temps, il impute sa propre réussite aux efforts qu'il a menés pour transformer le choc du divorce de ses parents en une expérience positive et pour dépasser ce à quoi le destinait son origine sociale : « *si j'avais suivi mon père, je serais plombier* ». La difficulté à classer cette réponse est encore plus aiguë lorsqu'il explique sa capacité à fournir des efforts par les gènes de sa mère.

⁷ Le terme « *profesional* » fait référence aux professions intellectuelles ou d'encadrement qui nécessitent d'avoir fait des études supérieures.

1.3. Inégalités amont versus inégalités aval : des chances aux résultats (et vice versa)

L'égalisation des chances entre les enfants implique jusqu'à un certain point une égalisation des résultats entre les parents ; sur le plan intergénérationnel il n'y a donc pas une séparation stricte entre les questions d'égalité des résultats et les questions d'équité. La manière dont les inégalités de résultats se perpétuent d'une génération à l'autre en influant sur les inégalités des chances (flèche droite oblique du graphique) est un exemple de ce qui est décrit dans le Rapport comme un « piège d'inégalités ». Ce nouveau concept, en forme de cercle vicieux, est décrit dans le Rapport à travers plusieurs exemples : les discriminations subies par les femmes dans les sociétés patriarcales réduisent leur éducation, leur insertion professionnelle et sociale et leur pouvoir de décision ; les travailleurs agricoles souffrent également de la domination exercée par les propriétaires terriens, et ces rapports de domination liés à l'analphabétisme, au manque de pouvoir politique, etc. se reproduisent d'une génération à l'autre. Par ailleurs et corrélativement, la définition bivariée de l'équité rappelée ci-dessus introduit un choix concernant le poids respectif à donner à l'égalisation des chances d'une part, et à l'égalisation des résultats sous forme de minima sociaux (lutte contre la pauvreté), d'autre part.

Dans une acception étroitement méritocratique de l'équité, la plupart des inégalités de résultats sont acceptables car elles proviennent seulement des mérites et du travail de chacun, et des *minima* sociaux trop élevés sont susceptibles de nuire à l'efficacité économique. Dans une acception plus égalitariste, les résultats d'un individu peuvent être médiocres par manque de chance ou par suite d'enchaînements défavorables au cours de la vie, dont il ne peut être tenu responsable. Au nom de l'égalisation des libertés réelles, il convient alors de donner des secondes chances, ce qui passe par une égalisation de certains résultats fondamentaux : revenu minimum, éducation, santé, inclusion, etc.

L'imbrication entre inégalités de résultats et inégalités des chances dans une perspective intergénérationnelle introduit une source de complication sérieuse dans la mise en œuvre des politiques. Puisque les inégalités de résultats des parents (supposons ici pour simplifier le raisonnement qu'elles ne résultent que de leurs *efforts*) sont des *circonstances* pour leurs enfants, le principe d'égalité des chances peut conduire à égaliser certains résultats parentaux qui constituent des chances, ou des malchances, pour les enfants. Non seulement la frontière entre chances et résultats devient poreuse, mais la visée de l'égalité des chances peut conduire à intervenir sur les règles d'héritage et de succession. Bien sûr, le Rapport n'opère pas un passage à la limite conduisant à une vision Rousseauiste ou Proudhonienne de l'égalité des chances. Il ne s'agit pas pour lui de promouvoir une parfaite égalité des chances entre les individus mais de tendre vers moins d'inégalités des chances qu'aujourd'hui. On peut toutefois regretter qu'il ne consacre pas plus d'espace à préciser sa position sur les héritages matériels (terre, patrimoine) et immatériels (éducation, capital social).

1.4. L'égalité globale des chances ou comment transposer les principes d'équité au plan international ?

Après avoir présenté l'exemple des inégalités des chances entre deux enfants Sud-africains, le Rapport replace ces inégalités dans un cadre international :

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. A 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 Economique (OCDE). Tout porte à penser que Nthabiseng n'atteindra jamais ce niveau d'études, de sorte qu'elle n'aura jamais à passer ce test.

Nombreux sont ceux qui penseront que les différences de perspectives d'avenir entre les nationalités, les races, les sexes et les groupes sociaux sont totalement inacceptables.

L'idée évoquée dans le Rapport que l'égalité globale des chances puisse être un objectif souhaitable pour la communauté internationale est radicalement nouvelle et audacieuse. C'est une idée égalitariste qui valide le principe d'une justice distributive au niveau mondial. Cette idée est suggérée à plusieurs reprises, notamment dans l'introduction qui compare les opportunités offertes à Nthabiseng, enfant noire d'une province Sud-africaine, à Pieter, enfant blanc du Cap et à Sven né le même jour en Suède. Le principe d'une justice redistributive internationale est également évoqué en tant que tel⁸. Le thème général du Rapport étant de s'attaquer aux inégalités non pertinentes moralement, comme celles résultant de l'appartenance à des groupes ou classes sociales, il a sans doute paru juste de considérer que les inégalités dues au pays de naissance entraient indubitablement dans cette catégorie. Pourtant, cette perspective d'égalité globale des chances reste à traiter. Les arguments avancés par le Rapport sont loin de suffire à plaider son cas.

Une perspective égalitariste au niveau global ne fait en effet pas consensus. De nombreux auteurs ont considéré que l'égalité des chances était un principe valable au sein d'un ensemble national mais non recevable au niveau international, à commencer par Rawls (1993) qui a clairement distingué les principes de justice pertinents pour une société bien ordonnée, d'une part, et pour la communauté internationale, d'autre part. Un consensus « à deux vitesses » semble s'être formé au sein des pays riches à la suite de Rawls : l'application de principes redistributifs basés sur l'égalité des chances est limitée au niveau national ; par ailleurs, une coopération internationale Nord-Sud définit des objectifs précis non égalitaristes, tels que l'élimination de la pauvreté absolue ou les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Ce consensus tranche arbitrairement entre deux visions polaires : la première qui met l'accent sur la souveraineté des Nations et des peuples auto-déterminés et sur la responsabilité collective corrélative à cette souveraineté (« particularisme national ») ; la seconde qui, au contraire, insiste sur l'inégalité des chances individuelles liée au lieu de naissance devant être compensée par une société des nations bien ordonnée (« cosmopolitanisme »). Dans la première vision, les politiques des Etats-nations à l'égard des autres sont guidées d'abord par l'intérêt national bien compris, même si elles peuvent intégrer une préoccupation universaliste pour les droits de l'homme. Les questions de gouvernance et d'Etats défaillants sont alors centrales. Dans la seconde, les politiques internationales des Etats doivent être guidées par des principes de redistribution mondiale dédiés à compenser des handicaps géographiques ou historiques.

On peut penser que la globalisation, par le développement des interactions et la mutualisation des responsabilités, change la nature du lien entre les peuples, et tend à déplacer le curseur de la justice distributive internationale vers plus de cosmopolitanisme. Mais, parallèlement, l'accent mis ces dernières décennies, en particulier par les économistes de la Banque mondiale, sur la qualité des politiques nationales, puis des institutions nationales comme cause prépondérante des résultats obtenus au niveau international, s'inscrit typiquement dans une analyse de type particularisme national. Ce type d'argumentation n'a pas été développé, si bien que l'égalité globale des chances et le principe de redistribution mondiale sont suggérés mais non argumentés⁹.

Ainsi, tant à l'échelle nationale qu'internationale, le génie de l'équité tient dans une grande flexibilité conceptuelle qui permet un débat politique structuré sur la justice distributive. Toutefois, le démon de l'équité est que sa définition laisse entièrement ouvertes la plupart des questions pratiques, au premier rang desquelles figure l'équité même du débat politique. Par exemple, qui doit trancher sur le *Dworkin's cut* : le savant ou le politique, la science ou la démocratie ? Si le contenu de l'équité doit être déterminé politiquement, les politiques d'égalité des chances vont refléter l'état des forces en présence. Or, selon le Rapport, les « puissants » modèlent les marchés et les institutions à leur

⁸ "Equity in international law encompasses notions of corrective justice and distributive justice – that the strict application of the law should be tempered by considerations of equity or fairness to achieve a just result, and that international law should promote a more even distribution of resources among states".

⁹ Le Rapport défend au contraire une vision a-historique comme si les mêmes principes étaient valables hier et aujourd'hui. Ainsi la discussion sur l'évolution de l'inégalité mondiale sur le long terme est intéressante d'un point de vue statistique, mais pas forcément pertinente du point de vue de la justice. Même si le niveau d'inégalité est le même que dans les années 1950, le sentiment d'injustice et la légitimité de la revendication associée sont incontestablement différents entre des sociétés qui interagissent entre elles et entre des sociétés qui alors, soit s'ignoraient largement, soit étaient dans un rapport de domination directe.

avantage. Ces derniers tendront à omettre du champ des *circonstances* les facteurs dont ils sont les mieux dotés. Les inégalités de résultats qui découleront des processus sociaux et économiques seront alors considérés comme résultant de l'*effort*, donc justes, ce qui renforcera la position des groupes dominants, et ainsi de suite. Ce dernier point explique pourquoi le Rapport met l'accent, au plan global, sur l'équité des règles du jeu et sur une représentation plus forte des pays pauvres dans les institutions internationales.

1.5. La difficile mesure de l'égalité des chances

L'opérationnalité d'un concept dépend en partie de sa faculté à être mesuré. De ce point de vue, l'équité ajoute à la délicate mesure de la pauvreté la difficulté bien supérieure de mesurer l'égalité des chances. Cette difficulté de mesure constitue un autre démon du génie de l'équité, comme le montre la lecture de la première partie du Rapport (*Inégalité à l'intérieur des pays et entre les pays*), consacrée à un panorama abondamment illustré de chiffres sur les inégalités dans le monde, mélangeant inégalités des chances et de résultats sous leurs différentes formes aux niveaux national (chapitre 2) et international (chapitre 3). Au-delà des incertitudes liées à la piètre qualité des statistiques dans ce domaine, soulignée en détail par le Rapport¹⁰, quelques conclusions fortes se dégagent.

1.5.1. L'égalité des chances au niveau national

Le Rapport passe d'abord en revue les inégalités des chances en matière de santé et d'éducation. Pour établir son diagnostic, il effectue un certain nombre de croisements entre une variable de résultat (mortalité infantile, résultat à des tests scolaires, etc.) et une variable de circonstances (genre, ethnie, groupes sociaux, lieu de résidence, niveau d'éducation ou décile de revenu des parents, etc.). Comme on l'a vu, le respect de l'égalité des chances implique d'éliminer les inégalités de résultats dues notamment au genre ou à l'appartenance ethnique. La mesure de l'équité peut alors être fondée sur la comparaison des résultats moyens par groupe. Elle fait appel à une mobilisation importante de données distributives recueillies auprès des ménages.

L'existence d'inégalités très importantes dans le domaine de l'éducation et de la santé au sein des pays étudiés est mise en évidence : par exemple, le pourcentage d'enfants souffrant d'un retard de croissance est plus élevé dans les zones rurales en Turquie, pays au seuil de l'Union européenne, que dans les zones urbaines du Burkina Faso, l'un des pays les plus pauvres du monde. En même temps, le Rapport souligne les progrès considérables en termes de développement humain obtenus au cours des dernières décennies. Ils se traduisent à la fois par une forte hausse de l'espérance de vie, une baisse sensible de la mortalité infantile¹¹ et une amélioration du niveau général d'éducation. Ces progrès sont allés de pair, selon le Rapport, avec une tendance globale à la baisse des inégalités internes dans ce domaine, au moins dans les pays qui ont pratiqué des politiques visant à corriger ces inégalités (le contre-exemple des États-Unis est cité, où la mortalité infantile globale a baissé fortement mais où celle des noirs a augmenté).

Le Rapport traite également des inégalités de revenus. De manière générale, celles-ci auraient plutôt eu tendance à augmenter à l'intérieur des pays cités au cours des dernières années. Plusieurs études désagrégeant les inégalités de revenus en deux composants (inégalités des chances et résidu) sont par ailleurs commentées. Un certain nombre d'exemples concernent l'Amérique latine ou l'Asie où l'expérience statistique est ancienne dans ces domaines. Il est, par exemple, remarquable que les inégalités des chances au Brésil, définies à partir du milieu familial, de la race et du lieu de naissance comptent pour près du tiers des inégalités globales de revenus. L'analyse de l'inégalité en Afrique est plus récente et la mesure de l'égalité des chances pour ce continent en est à ses débuts (voir encadré 3).

¹⁰ Le Rapport souligne l'incertitude des statistiques nationales et internationales dans ce domaine mais oublie malheureusement les critiques portées par S. Bhalla (2002) envers les propres statistiques et méthodes de calcul de la Banque mondiale, qui amènent cet auteur à des conclusions sensiblement différentes de celles de la Banque mondiale concernant tant le niveau que l'évolution de la pauvreté que des inégalités mondiales.

¹¹ L'épidémie de SIDA a toutefois annulé les progrès en termes d'espérance de vie acquis au cours des dernières décennies dans les pays les plus touchés d'Afrique subsaharienne.

Par rapport à sa version provisoire, le Rapport est beaucoup plus prudent en ce qui concerne le classement des pays selon leur niveau d'inégalités. Pourtant, au vu des indices de Gini de revenus ou de consommation présentés, l'Afrique présente les plus forts indices d'inégalités de revenus (devant l'Amérique latine), et les PED apparaissent clairement beaucoup plus inégalitaires que les pays industrialisés. Le Rapport souligne, certes, que la distribution des richesses semble plus concentrée dans le premier groupe de pays que dans le dernier. Mais on peut déplorer qu'aucun message global ne soit présenté, à la différence de la version provisoire qui affirmait, dès son introduction, que « la notion selon laquelle les pays pauvres sont égaux dans leur pauvreté est un mythe » et qui établissait sans ambiguïté une hiérarchie globale (mais non détaillée) des pays en matière d'inégalités de revenus.

Il est, par ailleurs, suggéré que l'égalité des chances, mesurée à partir de l'élasticité intergénérationnelle des revenus, serait moindre dans les pays pauvres que dans les pays industrialisés pour lesquelles des estimations sont disponibles (parmi ces derniers pays, les Etats-Unis se distingueraient des pays scandinaves et du Canada par leur faible mobilité). Ce résultat est argumenté de manière peu convaincante par le Rapport, qui appuie son commentaire pour les PED sur les exemples de l'Afrique du Sud et du Brésil, deux sociétés duales notoirement très inégalitaires quels que soient les indicateurs retenus (avec des indices de Gini d'inégalités de revenus parmi les plus forts du monde). Il semble toutefois conforme avec les attendus du Rapport : d'abord parce que l'équité est présentée comme un facteur clé du développement économique (même si aucune hiérarchie internationale ne peut être établie en l'état actuel de nos connaissances concernant ce dernier aspect) ; ensuite parce que le Rapport suggère une forte causalité entre inégalités des chances et de résultats. Le Brésil, abondamment cité, en est le meilleur exemple, même si l'on peut aussi trouver des contre-exemples : paradoxalement, l'Inde où le système de castes est encore très prégnant (et qui compte environ 200 millions d'intouchables, soit près de 20 % de sa population) se caractérise par un degré d'inégalités de revenus (Gini) relativement modeste (0,37) par comparaison avec la plupart des PED. Les inégalités de revenus sont encore moindres au Bangladesh et au Pakistan, où les castes jouent pourtant également un rôle très important. Ce « paradoxe indien » (qui n'est pas soulevé par le Rapport) mériterait indéniablement d'être éclairci ainsi que la corrélation éventuelle entre égalité des chances et égalité des résultats en liaison avec le niveau de développement, mais il s'agit d'un vaste programme de recherche qui ne fait que débiter.

Le Rapport prend toutefois bien soin de rappeler que les PED ne sont pas les seuls concernés par ces problèmes d'équité. Parmi les pays industrialisés, le seul exemple cité porte sur les Etats-Unis, qui apparaît comme un cas extrême à cet égard : non seulement l'indice de Gini y est le plus élevé de ce groupe de pays¹², mais il y existe également un contraste criant entre la profondeur des « trappes à inégalités » (touchant en particulier les Afro-américains) et le mythe fondateur de l'égalité des chances (rappelons que selon un sondage récent, 80 % des Américains pensent qu'il est possible de naître pauvre, de travailler dur et de devenir riche¹³).

Le concept d'égalité des chances est complexe, y compris en ce qui concerne sa mesure. Comme le souligne le Rapport, une perspective d'équité éloigne d'une mesure des seuls résultats. L'égalité des chances conduit à mesurer des distributions, et plus encore à croiser ces distributions avec d'autres variables, ce que les économistes viennent seulement de commencer à faire dans quelques pays, dans le prolongement des travaux pionniers de Bourguignon.

1.5.2. L'équité au plan international

Après avoir traité de l'équité au plan national, le Rapport élargit l'analyse dans un cadre international. Il brosse un panorama complet de la situation des inégalités mondiales en reprenant les mêmes critères (éducation, santé et revenu) et en distinguant, notamment de manière pédagogique, des inégalités entre pays, inégalités internationales et inégalités globales. Mais ce chapitre ne parle à aucun moment d'équité¹⁴ internationale ou globale, sinon dans les titres.

¹² Source : *World Development Indicators* (selon les calculs du Rapport, le Portugal et non les Etats-Unis seraient le pays au plus fort indice de Gini).

¹³ *The Economist*, 16 juillet 2005.

¹⁴ Le mot équité au sens global du terme est ainsi absent du chapitre qui ne traite que des inégalités. Il apparaît uniquement dans les titres et sous titres et une fois dans le texte pour qualifier l'inéquité à l'intérieur des pays.

Encadré 3: Inégalités et équité en Afrique - Inégalités globales, inégalités positionnelles et inégalités des chances liées aux origines sociales des chefs de ménage

Les enquêtes statistiques sur les ménages montrent que les inégalités de revenu ou de consommation sont élevées en Afrique subsaharienne, et atteignent de niveaux proches de ceux des pays d'Amérique latine. Jusqu'à aujourd'hui, ces inégalités n'ont été que peu étudiées et caractérisées. Des inégalités très fortes devant l'éducation et un dualisme de revenu entre milieu urbain et milieu rural font partie des facteurs explicatifs de ce haut niveau des inégalités qui prévaut en Afrique. A l'exception de quelques pays comme l'Afrique du Sud ou le Zimbabwe, les inégalités de terre sont en revanche assez modérées, contrairement à la situation latino-américaine. Une étude des structures des inégalités menée sur cinq pays africains confirme ces diagnostics et permet d'aller un peu plus loin (Cogneau, 2005 ; Bossuroy *et al.*, 2005). Il est par exemple éclairant d'essayer de rapporter les inégalités globales de revenu, d'une part aux inégalités liées à des variables observables c'est-à-dire à des groupes sociaux fins, et d'autre part au sein de ces groupes sociaux à des variables d'origine déterminée dès la naissance des individus. Le tableau ci-dessous se livre à cet exercice et décompose les inégalités globales de revenu en fonction des écarts de revenu entre les positions atteintes par les chefs de ménage (âge, éducation, profession, milieu et région de résidence) en tenant compte des positions d'origine de ces mêmes chefs de ménage (sexe, éducation et profession du père, région de naissance).

Décomposition des inégalités de revenu en inégalités de position et d'origine pour cinq pays d'Afrique

	A	B	C1	C2	C1/A	C2/A
	Indice de Theil global	Indice de Theil des positions et origines	Theil des origines sociales	Theil des origines sociales + éducation	%	
Côte d'Ivoire	0,36	0,15	0,05	0,11	13	30
Ghana	0,29	0,05	0,01	0,02	5	8
Guinée	0,43	0,23	0,08	0,12	18	27
Madagascar	0,44	0,20	0,09	0,14	19	32
Ouganda	0,47	0,19	0,05	0,09	10	20

Champ : Hommes de 22 ans et plus.

Lecture : Colonnes A, B et C : l'indice de Theil est un indice d'inégalité décomposable.

Méthode : Pour obtenir les inégalités positionnelles de la colonne B, le logarithme de la consommation par tête du ménage où réside l'individu a été prédit par une régression linéaire multiple incluant les variables de position de l'individu : niveau d'éducation (5 rubriques), profession (9), statut (8), milieu (2) et région de résidence (5, 10, 5, 6, 5), et des variables d'origine : niveau d'éducation du père (3), père agriculteur (2). Pour obtenir les inégalités des chances liées aux origines de la colonne C, une seconde série de régressions a été estimée n'incluant que les variables d'origine dans la liste des régresseurs.

Le premier constat est celui de la position singulière du Ghana. Le Ghana apparaît comme un des pays les moins inégalitaires d'Afrique, et se distingue aussi par de faibles inégalités entre groupes sociaux (positions) et de faibles inégalités liées aux origines, y compris l'éducation. Ce classement demeure inchangé lorsqu'on inclut la région de naissance de l'individu dans la liste des variables dites d'origine. Dans les autres pays, les inégalités globales et entre groupes sont élevées, et l'inégalité liée aux origines est aussi beaucoup plus accusée. En Côte d'Ivoire et en Ouganda, l'éducation initiale et la mobilité scolaire intergénérationnelle pèsent fortement dans les inégalités, tandis qu'en Guinée le dualisme entre villes et campagnes joue un rôle déterminant. C'est enfin à Madagascar que la mobilité intergénérationnelle est la plus faible, que ce soit sur le plan scolaire, professionnel ou géographique.

Le lien entre inégalités mondiales et inéquités mondiales¹⁵ n'est pas défini. La part des inégalités relevant du facteur moralement non pertinent qu'est le « lieu de naissance » n'est pas analysée en tant que telle.

Au plan international, le Rapport considère qu'on observe une convergence en matière de santé et d'éducation, mais plutôt une divergence (ou au moins une absence de convergence) en matière de revenus. Alors que les PED ont eu tendance à se rapprocher des pays riches en matière d'indicateurs sociaux, conduisant à un processus clair de convergence (quel que soit le concept retenu), un tel phénomène n'a pas été observé pour les inégalités de revenus (qui au mieux sont restées stables en termes d'inégalités globales et ont clairement divergé pour les inégalités inter-pays). Si le diagnostic de convergence du point de vue des indicateurs non monétaires fait l'objet d'un relatif consensus, tel n'est pas le cas (comme le rappelle le Rapport) en ce qui concerne les inégalités de revenus. Différentes mesures de l'inégalité mondiale sont présentées, dont les évolutions sont divergentes, et dont aucune n'est spécifiquement identifiée comme mesure de l'inéquité. L'inégalité entre pays (en donnant à chaque pays un poids équivalent) progresse régulièrement sur le long terme. Cela traduit la divergence des niveaux de vie moyens par pays. En revanche, l'inégalité internationale (en pondérant chaque pays par sa population) décroît, principalement du fait de la Chine et de l'Inde, et sa part dans l'inégalité globale (en considérant le monde comme un seul pays) diminue fortement. De manière analogue à ce qui est fait au niveau national, la mobilité des pays d'une catégorie de revenu à une autre peut également être mesurée. Ce critère amène à conclure à une stagnation de la plupart des pays situés dans le bas de la distribution (voire à leur chute dans une catégorie inférieure), à l'exception notable de la Chine.

Toutefois, il nous semble, à l'instar du PNUD (2005), que l'essentiel n'est pas tant le sens des variations, somme toute modestes, des inégalités internationales ou entre pays que leur ampleur, qualifiée de « stupéfiante » par le Rapport (voir l'exemple de Nthabiseng, Pieter et Sven cité *supra*). Dans ce domaine, le Rapport rappelle que les études empiriques montrent qu'environ deux tiers des inégalités internationales sont dues aux inégalités entre pays et que seulement un tiers provient des inégalités à l'intérieur des pays. Cette disproportion devrait inciter à porter une attention majeure à la question de l'équité et des inégalités au plan international (à la limite plus importante qu'au plan national ?) ce qui n'est pourtant pas le cas.

Sur un sujet aussi débattu que celui de la mesure des inégalités mondiales, une perspective d'équité, au sens de l'égalité des chances, serait néanmoins susceptible d'amener de nouveaux éclairages. Il est symptomatique de constater que le Rapport n'a pas véritablement investigué ce champ. Cela montre, une fois de plus, que la perspective de l'égalité des chances au niveau global n'y est pas réellement défendue.

Par ailleurs, le « fait stylisé » mis en évidence par le Rapport concernant la dynamique divergente des inégalités de revenu d'un côté, et des inégalités en matière de santé et d'éducation de l'autre (ce phénomène étant observé tant au niveau des inégalités intra qu'inter pays) soulève de nombreuses interrogations. La dynamique internationale serait à mettre en rapport avec « *la globalisation des connaissances, facilitée par les conditions politiques, économiques et éducatives locales* ». Celle-ci expliquerait les bonnes performances en matière de santé, et la déconnexion entre le niveau d'éducation, l'acquisition du capital humain et la productivité de l'éducation.

Un tel schéma explicatif nous semble un peu court. En premier lieu, les inégalités d'éducation et de santé ont des limites intrinsèques (tant le nombre d'années d'étude que l'espérance de vie, pour citer les deux principales variables dans ce domaine, sont bornées), à la différence des inégalités de revenus ou de consommation ; ceci explique qu'il existe une relation plus directe entre croissance et réduction de la pauvreté monétaire ou croissance et inégalités de revenus entre pays, mais que la relation soit moins manifeste pour ce qui concerne l'égalité des chances. En second lieu, il aurait été pour le moins opportun de mentionner un autre facteur qui différencie les deux domaines : le rôle de l'Etat, qui

¹⁵ Il en est de même entre l'évolution des inégalités et celle des inéquités, car une plus forte intégration peut rendre ces deux notions divergentes (voir *infra*).

contribue également à expliquer la dynamique interne (le Rapport nous indique que les pays où les inégalités de santé et d'éducation se sont réduites sont ceux où ont été menées des politiques d'équité dans ce domaine). Celui-ci est resté central dans les progrès obtenus en matière de santé et d'éducation, malgré un certain désengagement. Au contraire, les mécanismes de marché jouent un rôle déterminant pour l'évolution des inégalités internationales de revenus. L'Etat ne faillit pas toujours à ses missions et ses quelques succès (à mettre en partie au crédit de l'aide internationale, elle-même gérée principalement par les Etats) mériteraient d'être soulignés.

2. RENOUEAU DANS LES CONCEPTS MAIS CONTINUEE DANS LES PRECONISATIONS

La troisième partie du Rapport (*Leveling the economic and political playing fields*) est consacrée à des recommandations et orientations de politiques ayant pour objectif de favoriser l'équité et le développement. Trois des quatre chapitres de cette partie concernent les politiques nationales tandis que le dernier s'attache à l'objectif de favoriser une plus grande équité au niveau mondial. Tous les Rapports sur le Développement dans le Monde de la Banque mondiale ne consacrent pas autant de place à des recommandations de politiques et il convient de saluer cet effort pour donner un contenu opérationnel au thème de ce Rapport. Cela paraît d'autant plus louable que, plus sans doute que d'autres objectifs, la recherche de l'équité doit se fonder sur la volonté et l'appropriation de chaque société et qu'il est, de ce fait, difficile de préconiser des stratégies applicables à tous les pays.

Pourtant, le décalage est manifeste entre le caractère novateur du Rapport, dans son approche centrée sur le concept d'équité, et la faiblesse des recommandations politiques proposées pour mettre en œuvre ce principe. Le lien entre la partie conceptuelle, et notamment la présentation de l'égalité des chances, et la dernière partie opérationnelle du Rapport n'est pas toujours facile à établir. Bien souvent les analyses présentées semblent davantage relever d'une revue des connaissances opérationnelles sur les principales politiques de développement que d'une tentative de définir et de discuter des politiques de développement tournées vers l'équité. Que cela résulte d'une certaine frilosité relative à un champ encore peu consensuel et insuffisamment exploré, d'une volonté de ne pas apparaître en rupture avec les axes politiques préconisés dans le passé, ou d'un souci de pragmatisme laissant à chaque pays le soin de définir une stratégie adaptée à son propre cas, il n'en reste pas moins que la force de conviction du Rapport s'en trouve affectée.

La première section ci-dessous aborde, à la lumière du Rapport, cette question du renouvellement du champ des politiques de développement potentiellement contenue dans la prise en compte de l'égalité des chances. Bien que, timidement, le Rapport franchisse dans ce domaine un pas important vers l'inclusion des politiques redistributives dans l'agenda du développement. Pourtant, bien des domaines qui devraient être ouverts par une perspective d'équité sont en fait peu explorés par le Rapport, voire éludés.

Pour les sujets effectivement traités dans la dernière partie du Rapport, l'approche de l'équité ne semble pas conduire à des recommandations très différentes de celles que la Banque mondiale a déjà effectuées pour la lutte contre la pauvreté (qui constitue, rappelons-le, avec l'égalité des chances une des deux composantes de l'équité dans la définition retenue par le Rapport 2006), en particulier dans le cadre du Rapport 2000/2001. En raison de la filiation entre les Rapports 2000/2001 et 2006, il nous a semblé judicieux d'analyser dans la deuxième section, les recommandations de politique économiques du Rapport 2006 en comparaison avec celles présentées cinq ans plus tôt par le Rapport 2000/2001. Cet exercice présente aussi l'intérêt de mesurer l'évolution de la pensée de la Banque mondiale au cours des dernières années.

La proximité entre ces deux travaux de réflexion n'empêche pas le Rapport 2006 d'être moins critique que son prédécesseur à propos des politiques menées dans le cadre du « consensus de Washington ». Dans ce sens une troisième section se penche sur les questions macro-économiques traitées par le Rapport. Enfin, dans une quatrième section, nous montrons que les recommandations en matière de régulation internationale sont relativement timorées et ne prennent pas toute la mesure des implications d'un principe d'équité au plan international.

2.1. Le Rapport ouvre timidement le champ des politiques de développement

2.1.1. Politiques de redistribution

L'agenda du développement doit-il inclure des politiques dont l'objectif spécifique est d'agir sur la distribution des revenus (ou des résultats) indépendamment de l'efficacité directe de ces politiques en termes de croissance ou de réduction de la pauvreté ? Cette question, sous des formes différentes, est centrale depuis les années 1990 au sein de la communauté du développement. Jusqu'à présent, les objectifs de développement n'abordaient pas globalement les questions de répartition et d'inégalité. De ce fait, les politiques à vocation redistributive sont encore formellement absentes en tant que telles de l'agenda du développement.

En pratique, la séparation entre politiques redistributives et d'autres types de politiques (politiques de croissance ou de lutte contre la pauvreté par exemple) est artificielle : chaque politique a des effets complexes qui modifient à la fois le niveau et la répartition des résultats des individus. Le consensus actuel autour de la lutte contre la pauvreté a pour conséquence d'introduire partiellement les politiques à vocation redistributive mais en les considérant sous le seul angle de leur impact sur la pauvreté ou plus globalement sur leur efficacité en termes de croissance (Cling *et al.*, 2004).

Il en ressort une approche réductrice dans certains domaines. Les politiques fiscales peuvent-elles être sérieusement discutées en faisant abstraction des critères d'équité et sans une évaluation de l'ensemble de leurs effets redistributifs ? Plus généralement les politiques d'infrastructures, d'enseignement supérieur, pour ne citer que ces exemples., qui ont des impacts redistributifs importants, notamment sur les classe moyennes, peuvent difficilement être évaluées à partir du seul critère de réduction de la pauvreté. Ces politiques sont d'ailleurs insuffisamment représentées dans la plupart des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Cette question des inégalités et de la redistribution est en débat au sein de la Banque mondiale depuis plusieurs années¹⁶. Le triangle « croissance-pauvreté-inégalités » développé par F. Bourguignon a constitué un premier pas en faveur des politiques redistributives¹⁷. Selon ce schéma, une faible inégalité renforce l'efficacité de la croissance pour diminuer le taux de pauvreté. Ce lien justifie l'attention portée à la redistribution, qui génère un double ou triple dividende en termes de réduction de la pauvreté¹⁸. Ce mécanisme est illustré dans le Rapport 2006. Toutefois, il ne confère aux questions de répartition qu'un rôle instrumental et renforce, par un raisonnement de type arithmétique, le caractère artificiel de la séparation entre croissance et répartition.

Une deuxième tentative de synthèse entre croissance, pauvreté et inégalités a tourné autour de la notion de croissance pro-pauvres. Un programme récent d'étude, coordonné par la Banque mondiale, a tenté en particulier de rendre ce concept opératoire (AFD, BMZ, DFID and World Bank, 2005). De fait, la définition même du concept a constitué un écueil. Selon les travaux menés dans ce cadre, une définition relative de la croissance pro-pauvres qualifie un processus de croissance pendant lequel la part du revenu détenue par les pauvres progresse, c'est-à-dire une croissance accompagnée d'une réduction des inégalités. Un tel objectif conduirait à mettre fortement l'accent sur les politiques redistributives. Mais, il a été jugé irrecevable par les auteurs de l'étude. Il conduirait à évaluer négativement, du fait de la croissance de leurs inégalités, la trajectoire de la plupart des pays – la Chine par exemple – ayant réalisé les meilleures performances en termes de croissance mais aussi de réduction de la pauvreté absolue.

¹⁶ Elles avaient notamment suscité un conflit au cours de l'élaboration du Rapport 2000/2001, aboutissant à la démission de son rédacteur en chef, R. Kanbur (voir Wade, 2001 pour une description détaillée des débats autour de la rédaction de ce Rapport). Dans la version finale du Rapport 2000/2001, un chapitre avait ainsi été ajouté, qui ne figurait pas dans la version initiale, portant sur le lien entre croissance, pauvreté et inégalités.

¹⁷ "The reduction of absolute poverty necessarily calls for highly country-specific combinations of growth and distribution policies" (Bourguignon, 2004).

¹⁸ Les politiques redistributives ont un impact direct sur la pauvreté, puis un impact en termes d'augmentation de l'élasticité de la réduction de la pauvreté à la croissance et enfin un troisième impact si l'on considère que de faibles inégalités constituent un facteur favorable pour la croissance.

La croissance pro-pauvres absolue, notion qui a été retenue, se définit comme un processus de croissance entraînant une baisse du nombre de pauvres¹⁹. Un objectif ainsi défini, qui n'ajoute rien à celui la réduction de la pauvreté, donne une importance seconde aux politiques à vocation redistributive. Le Rapport « Équité et Développement » ne reprend à aucun moment cette notion de croissance pro-pauvres, qui semble bien aboutir à une impasse.

En introduisant l'égalité des chances comme un objectif en lui-même, le Rapport propose un pas décisif dans la prise en compte des politiques à vocation redistributive. Il constate que réduction des inégalités de chances et efficacité peuvent entrer en conflit sur le court terme, et qu'il peut être souhaitable de trancher en faveur de l'équité, stratégie gagnante à long terme. La redistribution est ainsi validée, y compris dans certains cas où elle a un coût en termes de croissance immédiate.

Ce pas vers la redistribution est toutefois franchi avec une extrême prudence, parfois même à regret peut-on avoir l'impression, dans la partie de recommandations du Rapport. Les préconisations concrétisent peu cette nouvelle avancée, comme cela est largement développé dans les réflexions qui suivent. A plusieurs reprises, le Rapport semble tenté de fournir des gages d'orthodoxie en contrepartie des perspectives qu'il ouvre. Ainsi, il est fait un certain écho à la thèse pro « *trickle down* » de la neutralité des effets redistributifs de la croissance, même si les éléments empiriques présentés par le Rapport sont dans ce domaine peu probants²⁰. A ce titre, la montée des inégalités induite par la croissance chinoise est par exemple minimisée²¹ !

De même, la distinction est clairement faite, dès l'introduction du Rapport, entre redistribution *ex ante* des chances et redistribution *ex post* des résultats : « 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 ». Les politiques de redistribution des revenus, qui sont pourtant évoquées par la suite, sont *a priori* disqualifiées par le Rapport.

Il est possible d'effectuer plusieurs lectures de ce Rapport, conduisant inévitablement à des interprétations différenciées sur sa position en demi-teinte concernant les questions de répartition. Il reste que le Rapport part d'une perspective égalitariste. Il choisit comme exemples de croissance équitable des pays comme la Suède ou la Finlande. Même si les recommandations concrètes restent en retrait, le mouvement vers l'inclusion des politiques redistributives dans l'agenda du développement est difficilement contestable.

2.1.2. Politiques d'égalité des chances

Le Rapport présente les recommandations politiques suivant trois volets : la construction et la protection des capacités (capital humain), l'accès équitable à la justice et aux facteurs (terres et infrastructures) et enfin, les marchés et les politiques macro-économiques.

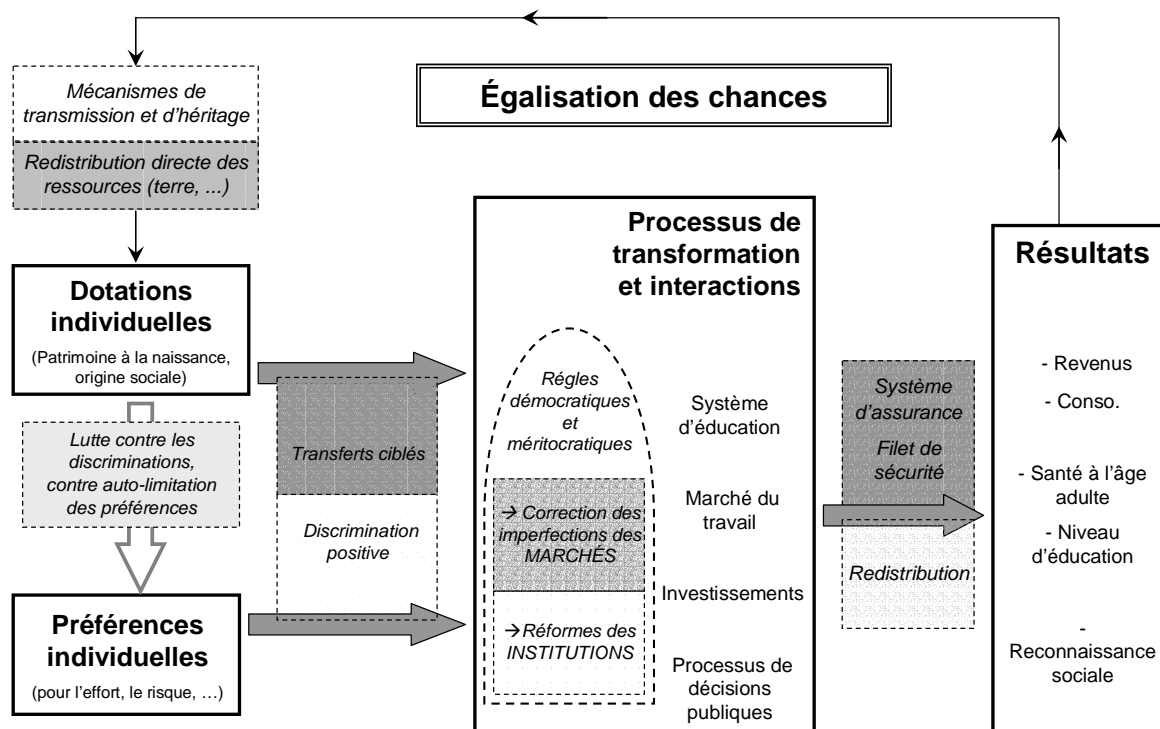
Cette présentation est plutôt de nature sectorielle et ne fait pas ressortir la spécificité des politiques d'égalité des chances. Nous avons essayé de situer et de caractériser les politiques d'égalité des chances à partir du graphique 1 de la première partie décrivant la boucle opportunités-résultats (voir graphique 2).

¹⁹ La définition exacte retenue est la suivante : "The second definition of pro-poor growth focuses on accelerating the rate of income growth of the poor and thus the rate of poverty reduction". Cette caractérisation alambiquée, qui identifie la croissance pro-pauvres à une accélération de la croissance, montre bien les problèmes conceptuels rencontrés.

²⁰ Après avoir évoqué la neutralité de la croissance sur la répartition des revenus, le Rapport ajoute que "Growth still contribute to poverty reduction even in high inequality countries". Cette affirmation est cependant démentie par le graphique 4.6 qui la suit illustrant une grande variabilité de l'impact de la croissance sur la pauvreté et notamment de nombreux exemples d'épisodes de croissance accompagnés d'une augmentation de la pauvreté.

²¹ Le Rapport cite Ravallion et Chen (2004) : "(They) indicate that inequality in China grew fastest during periods when economic growth and poverty reduction were slow. They argue that China provides little support for the view that rising inequality is inevitable with rapid economic growth and poverty reduction".

Graphique 2 : Pistes d'intervention pour l'égalisation des chances



Le cycle décrit se décompose en trois temps principaux auxquels correspondent des types de politiques différentes. Le premier est celui de la construction des dotations et des aspirations (partie gauche du graphique). Les politiques envisageables correspondantes sont des politiques de redistribution directe, de lutte contre les discriminations (et notamment contre l'intériorisation des inégalités), de transferts ciblés dans le domaine du capital humain en particulier et de discrimination positive afin de privilégier l'accès de certains groupes.

Vient ensuite le processus par lequel chaque individu passe pour développer, allouer et mettre en valeur ses ressources initiales (partie centrale du graphique). Les politiques correspondantes ont alors pour fonction de rendre équitable, selon des critères démocratiques et/ou méritocratiques, les institutions en jeu dans ce processus. La correction des imperfections de marché et la démocratisation des institutions sont deux grands types de politiques rentrant dans cette catégorie.

Enfin, le troisième temps est celui des résultats (partie droite du graphique). Les politiques d'équité peuvent alors avoir pour fonction de redistribuer *ex post*, notamment par des mécanismes d'assurance, en vue de compenser les « malchanceux ». Le graphique boucle alors sur le renouvellement des générations qui met en jeu les politiques de transmission du patrimoine.

Nous avons cherché à mettre en relation les politiques présentées par le Rapport avec les catégories ainsi définies. Les cases du graphique sont plus ou moins grisées selon l'attention que le Rapport accorde aux types de politiques concernées.

Concernant le premier temps du cycle, celui de la construction des dotations et des aspirations, le Rapport traite des transferts ciblés, en matière de santé et d'éducation, pour influencer sur les ressources à la naissance. De même, il discute, avec prudence, la question de la redistribution des terres. En revanche, les autres domaines d'action des politiques, sans doute moins conventionnels, sont tout juste évoqués. C'est le cas des politiques de discrimination positive, mais aussi plus généralement de toutes les politiques anti-discriminatoires. Il est dommage qu'un des points forts analytiques du Rapport – la prise en compte de l'intériorisation des inégalités et des rapports de pouvoir – ne fasse pas l'objet d'une analyse en termes opérationnels.

Le Rapport est plus éloquent sur les politiques liées au deuxième temps du cycle. En particulier, la réduction des imperfections de marché, dans la tradition des économistes du développement, est un sujet largement abordé. Par ailleurs, les réformes en faveur d'institutions équitables sont traitées de manière fragmentaire, en se focalisant essentiellement sur la justice.

Le constat est le même pour le troisième temps. Certains sujets sont couverts : les questions de protection contre les risques, de filets de sécurité et de mécanismes d'assurance. Ces points méritent d'être relevés. En revanche, les autres politiques redistributives, telles que les politiques fiscales par exemple, sont peu développées. Les mécanismes de transmission et d'héritage ne sont tout simplement pas abordés.

Ce premier tour d'horizon éclaire les commentaires qui suivent sur les propositions contenues dans le Rapport. Ces dernières sont généralement pertinentes et bien documentées. Mais le constat global est que l'ensemble des perspectives ouvertes par le renouveau conceptuel proposé est loin d'être pleinement exploité par les analyses du Rapport.

2.2. De la lutte contre la pauvreté à la promotion de l'équité

2.2.1. Dans le prolongement du Rapport 2000 / 2001

En centrant son analyse sur l'équité qu'il définit comme la combinaison du respect de l'égalité des chances et de l'absence de pauvreté absolue, le Rapport 2006 s'inscrit dans le prolongement du Rapport 2000/2001 intitulé « Combattre la pauvreté », publié cinq ans plus tôt. Ce dernier fournissait un cadre conceptuel au thème de la lutte contre la pauvreté. Cet objectif a été placé au centre des politiques de développement, suite au lancement par les Institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI) des DSRP en 1999 et à l'adoption en 2000 par la communauté internationale, sous l'égide des Nations unies, des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

En définissant d'emblée la pauvreté comme multidimensionnelle, le Rapport 2000/2001 s'inscrivait explicitement dans l'approche de Sen. Dès la première page du chapitre 1, il était ainsi affirmé que « Toutes ces formes de dénuement [matériel, niveau d'éducation et de santé insuffisant, précarité et vulnérabilité, impossibilité de se faire entendre et d'influer sur son propre destin] limitent considérablement ce qu'Amartya Sen décrit comme *les capacités dont dispose un individu, c'est-à-dire les libertés fondamentales qui lui permettent de mener le genre d'existence auquel il ou elle aspire* ». De la même manière, la définition de l'équité dans le Rapport 2006 se réfère aux travaux de Sen (mais aussi de Rawls, de Roemer, et de Dworkin) : le Rapport 2000/2001 étudiait les différentes dimensions de la pauvreté, le Rapport 2006 y ajoute une définition large des inégalités économiques, socioculturelles et politiques qui constitue en quelque sorte le symétrique de la définition de la pauvreté. Ces inégalités sont ainsi regroupées en quatre catégories qui correspondent quasiment aux catégories de pauvreté retenues dans le Rapport 2000/2001 : revenus-consommation ; santé ; éducation ; capacité des individus à participer à la société et à l'influencer. Seule peut-être la précarité-vulnérabilité disparaît de cette liste globale. Toutefois, comme mentionné plus loin, cette dimension est prise en compte dans les pistes d'intervention proposées. En ce sens, le Rapport 2006 s'inscrit dans la suite du Rapport 2000/2001, même si cette filiation n'est pas ouvertement revendiquée.

Il est possible de relier les analyses du Rapport 2006 avec les trois axes de politiques préconisées par le Rapport 2000/2001 : opportunités ; insertion (*empowerment*) et sécurité (voir tableau 1). Les deux premiers axes restent des éléments centraux du Rapport 2006. Le concept de sécurité, qui était très présent dans le Rapport 2000/2001 (où la vulnérabilité était considérée comme une dimension essentielle de la pauvreté) est beaucoup moins présent. Ce concept de sécurité est le plus antithétique d'une approche d'économie de marché. Les politiques de sécurité ont notamment pour vocation de protéger les perdants des processus de libéralisation économique. Le Rapport 2000/2001 préconisait une approche modulaire basée sur une panoplie d'instruments : assurances, aides ciblées, transferts redistributifs, fonds sociaux, etc. Le Rapport 2006 poursuit cette approche en affirmant que si les politiques de protection sociale ont traditionnellement été conçues dans un but de redistribution, elles sont aussi un rôle essentiel de filet de sécurité.

Tableau 1 : Comparaison des Rapports sur le développement dans le monde 2000/2001 et 2006

Rapport sur le développement 2000/2001		Rapport sur le développement 2006	
Axes	Recommandations politiques	Axes	Recommandations politiques
Opportunités	Microfinance ; réforme agraire et autres politiques de redistribution du capital ; mesures fiscales et autres pour réduire les inégalités ; orientation des dépenses publiques en faveur des pauvres	Equité	Politiques de développement du capital humain, amélioration des droits (justice, terres, etc.) et du fonctionnement des marchés.
Insertion	Démocratisation, décentralisation, mesures pour construire le capital social	Equité	Démocratisation, mesures pour construire le capital social
Sécurité	Mesures de protection sociale ciblées ; mesures de soutien à la diversification du capital ; assurance ; protection contre les crises économiques (régulation financière) ; prévention des conflits	Equité	Mécanisme à trois niveaux d'assurance (chômage, aides à l'enfance et aides maternelles, retraites, assurances handicaps), de filets de protection sociale (transferts, programmes de travaux publics, etc.) et de réglementations du marché du travail

2.2.2. Le développement des capacités humaines

La promotion des opportunités économiques consiste à assurer un bon fonctionnement des marchés, ce qui nécessite en particulier « un investissement plus important dans les ressources humaines des plus démunis » (pour lutter contre les trappes à inégalités). Dans le domaine des capacités humaines, le Rapport met l'accent sur l'importance de l'attention accordée aux très jeunes enfants pour l'égalité des chances et préconise des programmes dans ce sens. Il recommande aussi des politiques de mise en place de systèmes d'assurance et de protection sociale. Malgré l'importance qu'il confère à l'éducation de base et aux soins de santé primaire, le Rapport paraît cependant en retrait dans ces domaines.

Pour l'éducation de base, par exemple, le Rapport a une position réservée quant à la suppression des droits de scolarité payés par les utilisateurs, arguant de l'impact négatif qu'aurait une telle mesure sur les finances publiques. L'expérience du Kenya, de la Tanzanie, de l'Ouganda et d'autres pays montre toutefois que cette mesure, administrativement simple à mettre en œuvre, peut avoir un impact extrêmement positif sur la scolarisation des plus démunis, à un coût que les gouvernements africains et les donateurs peuvent financer dans le cadre des engagements pris pour le programme « Education pour tous ». En 2001, la suppression de ces droits de scolarité a permis à la Tanzanie de doubler le nombre d'enfants scolarisés (le taux de scolarisation net est passé de 59 % en 2000 à près de 90 %) et, parlant d'équité, il y a maintenant dans ce pays autant de filles de garçons à l'école (*Millennium Project*, 2005) ! Au cours des dernières années, un consensus international semble s'être dégagé autour d'une telle politique. Le rapport du « *Millennium Project* », le rapport de la Commission pour l'Afrique du Premier ministre Tony Blair, différentes institutions d'aide l'ont recommandé – et plusieurs pays, notamment africains, l'ont mise en œuvre avec succès ; finalement, la résolution adoptée par les chefs d'Etats et de gouvernements lors du récent sommet organisé par les Nations unies à New York (15-16 septembre 2005) recommande aussi l'élimination des droits de scolarité dans l'éducation primaire (et quand c'est possible également des droits pour les services de santé primaire). Il n'en est que plus regrettable de constater la position frileuse du Rapport de la Banque mondiale sur ce sujet !

Le Rapport a une position similaire en ce qui concerne la suppression de la participation des usagers aux frais de santé primaire. Tout en reconnaissant certaines expériences positives dans ce domaine (Ouganda, par exemple), il attire l'attention sur l'impact négatif que cette suppression d'une ressource peut avoir sur les systèmes publics de santé. Certes, il convient d'inciter à la prudence, mais il est important de noter que cette baisse peut être compensée par une augmentation du budget accordé à la santé par le gouvernement et les bailleurs de fonds. Cela a été le cas en Ouganda et, de manière générale, le supplément de ressources nécessaire n'apparaît pas en dehors des possibilités financières des pays en développement et de leurs donateurs. Le Rapport cite plusieurs expériences positives dans ce domaine, à des échelles diverses. Là encore, la communauté internationale remet largement en

cause les principes de recouvrement des coûts, la Commission Blair recommandant que les gouvernements africains abolissent la contribution des usagers aux soins de santé primaire – pour ne pas parler du rapport du *Millennium Project* – et la Banque mondiale se démarque par une position hésitante !

L'éducation de base et les soins de santé primaire sont deux domaines fondamentaux pour l'équité, la lutte contre la pauvreté et la croissance. Les deux mesures que nous venons de discuter peuvent avoir un impact positif, large et immédiat. Le rigorisme budgétaire de la Banque mondiale est d'autant plus surprenant, que le Rapport ne fait pas preuve de la même réserve pour d'autres mesures dont l'impact paraît moins large ou moins assuré. Il recommande par exemple des programmes de transfert d'argent ou de nourriture aux familles en contrepartie de l'envoi de leurs enfants à l'école et préconise des programmes de pension pour les personnes âgées. Le bien-fondé de ces programmes ne peut être mis en doute. Mais, comparé aux mesures de gratuité d'accès aux soins et à la scolarisation primaires, ils paraissent d'une mise en œuvre plus compliquée, d'un impact moins assuré – et d'un coût non négligeable. Pourtant, les auteurs du Rapport jugent cette fois-ci que ces coûts pourraient être financés par des économies sur d'autres dépenses budgétaires !

Ces programmes de transfert d'argent ou de nourriture soulèvent un autre problème. Les exemples de tels programmes mentionnés par le Rapport se réfèrent à des pays (Mexique, Brésil, Bangladesh) dont les administrations sont relativement développées et efficaces. On peut, à juste titre, s'interroger sur la capacité des pays fragiles, en Afrique subsaharienne par exemple à mener à bien de tels programmes, d'une certaine complexité administrative, alors même qu'ils ne disposent que de services administratifs peu performants, sous-équipés et largement inexistantes dans les zones rurales. Le fait d'éviter ces difficultés, partagées par beaucoup de pays pauvres, reflète sans doute un certain tropisme du Rapport vers la problématique des pays émergents et à revenus intermédiaires.

2.2.3. La distribution des actifs

Au-delà du besoin d'améliorer la répartition des capacités humaines, le Rapport reconnaît la nécessité d'une distribution équitable de certains facteurs complémentaires (*assets*), tels que les infrastructures et la terre, et est ainsi amené à traiter de ces deux thèmes sous l'angle de l'équité.

En ce qui concerne les infrastructures, l'approche de l'équité ne conduit pas le Rapport à recommander des approches différentes de celles que la Banque mondiale a préconisées pour la lutte contre la pauvreté. Pourtant, le Rapport conclut que les politiques de privatisation des infrastructures ont eu un impact mitigé du point de vue de la répartition des bénéfices. Néanmoins, ses recommandations ne vont guère au-delà des politiques déjà conseillées par le passé²². Celles-ci consistent en particulier à créer des obligations ou des incitations pour les firmes privées responsables afin qu'elles élargissent l'accès des populations les plus pauvres aux biens et services qu'elles fournissent (eau, électricité, téléphone).

Par contraste, la section sur l'équité dans l'accès à la terre paraît plus novatrice et originale, dans la mesure où elle aborde les questions de réforme agraire, sujet que la Banque mondiale a quasiment étudié pendant plusieurs décennies jusqu'au Rapport 2000/2001. Toutefois, cette innovation dans l'analyse ne se traduit pas dans les recommandations qui, ici encore, ne se démarquent pas vraiment de celles effectuées précédemment. L'amélioration des titres et des marchés fonciers constitue un domaine peu sujet à controverse, et il est difficile d'être en désaccord avec les positions du Rapport sur ce point. En revanche, les paragraphes consacrés à la réforme agraire sont quelque peu décevants. Les arguments d'équité et d'efficacité justifiant que les gouvernements s'attaquent au problème de l'inégalité foncière sont bien mis en avant, mais ils sont accompagnés d'une longue liste de raisons pour lesquelles ces efforts n'ont pas abouti dans le passé. Le lecteur en garde l'impression que les réformes foncières sont souhaitables en théorie, mais trop compliquées en pratique pour être menées à bien avec succès ! Nous sommes loin d'une recommandation directe et franche.

²² Voir par exemple les Rapports sur le Développement dans le Monde 1997 (*"The State in a Changing World"*) et 2004 (*"Making Services Work for Poor People"*).

L'importance du problème – et la rigueur de leurs propres arguments – aurait dû pourtant conduire les auteurs du Rapport à conclure qu'en l'absence d'une telle réforme, les pays souffrant d'une forte inégalité dans la répartition des terres ne pourront pas atteindre leurs objectifs d'équité, de lutte contre la pauvreté et de croissance²³. Il est légitime de noter, comme le fait le Rapport, qu'en général, les réformes agraires qui ont été couronnées de succès sont celles qui ont suivi des crises graves et violentes. Personne n'attendra de la Banque mondiale qu'elle se fasse l'apôtre de la révolution, mais dans ce domaine, les résultats positifs, bien que partiels, obtenus de manière pacifique par des pays comme l'Inde ou l'Afrique du Sud devraient nous conduire à penser que, pour difficiles qu'elles soient, ces réformes sont aussi possibles qu'elles sont nécessaires. Le maintien du *statu quo* ne saurait être la solution. En différant une telle réforme, un pays confronté à des problèmes importants d'inégalités foncières amplifiés par des oppositions ethniques (ce qui est le cas général des pays d'Amérique latine et d'Afrique) s'expose à terme au mélange explosif que constitue une exacerbation des tensions combinée avec un gouvernement autoritaire – comme c'est le cas au Zimbabwe !

2.2.4. L'insertion et la participation politique

Les questions d'insertion et de participation politique (*empowerment*) qui étaient abordées pour la première fois et largement analysées dans le Rapport 2000/2001 sont également discutées en détail dans le Rapport 2006. Dans le Rapport 2000/2001, les causes politiques, institutionnelles et sociales de la pauvreté étaient mises en avant, de manière indissociable des causes économiques. La façon dont les institutions prennent en compte les aspirations des citoyens pauvres était considérée comme un élément central de la lutte contre la pauvreté. De la même manière, le Rapport 2006 souligne l'interaction entre les inégalités politiques, économiques et socioculturelles, qu'il met en relation avec le fonctionnement des institutions. Tout en utilisant lui aussi le terme d'*empowerment*, le Rapport 2006 ajoute un nouveau concept : celui d'« agence » (traduction du terme anglais *agency*), définie comme « la capacité déterminée socio-économiquement, culturellement et politiquement d'un individu à façonner le monde autour de lui » (p. 5). Le Rapport y ajoute une analyse de la relation entre répartition du pouvoir et qualité des institutions (chapitre 6). Il présente ainsi un mécanisme de cercle vicieux où la concentration du pouvoir dans les mains d'un petit groupe ou d'une élite se traduira par une dégradation de la qualité des institutions, avec un accaparement des institutions au bénéfice du groupe dominant, tendant à perpétuer cette domination.

Un parallèle peut être fait avec les politiques de lutte contre la pauvreté menées au cours des dernières années, qui placent les processus participatifs au cœur de leur démarche. Il s'agit d'associer l'ensemble des acteurs sociaux et des bailleurs de fonds à l'élaboration des politiques, ainsi qu'à leur suivi et mise en œuvre. Ces processus participatifs ont été menés dans tous les pays à bas revenus dès la préparation des DSRP. Outre l'objectif d'appropriation des politiques par les pays concernés, ils s'inscrivaient dans une démarche d'*empowerment* où la participation de la population était censée enrichir les débats et aider à définir une stratégie plus adéquate, répondant aux véritables besoins sociaux. Ces processus devaient donner aux pauvres l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie (Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2003). Dans ce contexte, et compte tenu de la place centrale accordée aux processus participatifs, il est tout à fait surprenant que le Rapport 2006 n'évoque ce concept à aucun endroit. Il ne dresse pas en particulier un premier bilan des processus menés dans une soixantaine de pays depuis maintenant plus de cinq ans et qui ont mobilisé une énergie considérable. Faut-il y voir un doute à l'égard de ces processus considérés à l'époque comme la traduction opérationnelle des concepts mis en avant par le Rapport 2000/2001 (Banque mondiale 2003) ? Si tel était le cas, cela justifierait que les recommandations concrètes pour mettre en œuvre cette approche soient beaucoup plus modestes que par le passé et ciblées sur quelques communautés discriminées (cf. l'exemple des *quechua* en Equateur présenté par le Rapport) sans trouver de débouché dans le cadre de politiques globales plus ambitieuses.

²³ Il est notable que, parmi toutes les études faites sur les liens entre répartition et croissance, la relation négative entre inégalité foncière et croissance semble être l'une des plus robustes.

2.3. Le Rapport 2006 s'inscrit globalement dans le cadre du « post-consensus de Washington »

2.3.1. Equité et consensus de Washington

Le Rapport 2000/2001 avait contribué à ébranler le « consensus de Washington », en examinant l'impact sur la pauvreté des politiques menées dans différents domaines en conformité avec ce consensus. Cet examen l'avait amené à conclure que, pour les pauvres, les résultats de ces politiques n'avaient pas toujours été positifs. Il aurait paru intéressant, de la même manière, que le Rapport 2006 s'efforce de montrer ce que la recherche de l'équité signifiait pour chacun des domaines couverts par le consensus de Washington : politiques budgétaires et fiscales, libéralisation externe (ouverture commerciale, libéralisation des flux de capitaux) et interne (privatisation entre autres). Ceci n'est malheureusement pas fait dans cette troisième partie du Rapport, même si le sujet est parfois abordé de manière rapide dans d'autres sections. En fait, le Rapport 2006 se place implicitement dans le contexte du « post-consensus de Washington ».

Dans la version finale du Rapport 2000/2001 (la version initiale était beaucoup plus hardie sur ce sujet), le bien-fondé des réformes de libéralisation n'était pas mis en doute en lui-même. Mais au travers des réserves faites sur le rythme, l'ampleur ou les conditions institutionnelles souhaitables à un processus de réforme, c'était en fait une critique des résultats mitigés obtenus par deux décennies de libéralisation qui était conduite. A la différence du Rapport 2000/2001, le Rapport 2006 ne formule aucune critique des politiques de libéralisation passées. Au contraire, les seules références citées sont en faveur de ces politiques. Sauf lorsqu'elles ont été mal conçues (par exemple vente à trop bas prix), les privatisations sont ainsi considérées comme un succès en matière d'élargissement de l'accès des services publics (cf. l'exemple cité de l'électricité et des télécommunications en Amérique latine). Il en est de même pour les politiques macro-économiques, traitées de manière très allusive, pour les politiques de libéralisation commerciale, ou le renforcement des institutions comme nous le montrons ci-dessous.

2.3.2. Equité et politiques macro-économiques

De manière surprenante, le lien entre équité et politiques macro-économiques n'est guère traité en tant que tel dans la troisième partie du Rapport consacrée aux recommandations. Même si certains aspects des politiques macroéconomiques sont abordés à différents endroits du document, l'analyse d'un point de vue opérationnel ne va pas au-delà de la seule idée que l'instabilité macroéconomique est à la fois cause et conséquence du manque d'équité.

En ce qui concerne les politiques budgétaires et fiscales, le Rapport traite effectivement du lien entre fiscalité et équité, encore que de manière abrégée (deux pages). Si ses conclusions ne paraissent pas sujettes à caution, l'importance du thème non seulement pour l'équité mais aussi pour la lutte contre la pauvreté et la croissance aurait justifié un traitement plus détaillé. Mais surtout, le Rapport n'analyse pas sous l'angle de l'équité la question des dépenses publiques, et des institutions en charge de ces dépenses. Pourtant, on pourrait penser que, parmi les divers instruments à la disposition d'un gouvernement, les dépenses publiques auront le plus grand impact – positif ou négatif – sur l'équité. La théorie et la pratique devraient permettre aujourd'hui d'apporter des réponses à des questions telles que : certains types de dépenses publiques sont-elles mieux à même de favoriser l'équité ? Quels sont les systèmes institutionnels les mieux adaptés pour assurer une plus grande équité dans les dépenses effectives – y compris en particulier, la question de la cohérence entre appropriation des fonds et dépenses réelles ? Il serait intéressant, à cet égard, de tirer des leçons des efforts effectués dans les dernières années, souvent avec des résultats positifs, à travers les revues des dépenses publiques, les programmes de dépenses à moyen terme, l'association des bénéficiaires au contrôle des dépenses, le suivi des DSRP, etc.

2.3.3. Equité et politiques commerciales

Le Rapport, analysant les résultats des expériences d'ouverture commerciale menées au cours des années récentes, conclut que l'ouverture au commerce mondial est favorable à la croissance, mais a un

impact incertain (positif ou négatif) sur la répartition des revenus et donc sans doute sur l'équité. Les implications de ce constat pour les politiques commerciales ne sont toutefois pas explicitées.

Reprenant les positions traditionnelles de la Banque mondiale, le Rapport se prononce implicitement en faveur de l'intégration au commerce mondial et se contente de noter la responsabilité des gouvernements concernant la mise en place de compensations pour les perdants de ces processus d'ouverture. Ce message est sensiblement différent de celui présenté dans le Rapport 2000/2001, où le modèle d'ouverture économique qui constituait la base des stratégies préconisées par les Institutions de Bretton Woods depuis deux décennies était mis en cause. Les auteurs reconnaissent ainsi que « *Si l'on a vu au départ dans la libéralisation du commerce un moyen de lutte contre la pauvreté, c'est en partie à la suite d'une interprétation étroite des prédictions inspirées par la théorie commerciale* ». Dans certains pays, les barrières aux échanges bénéficiaient aux pauvres en accroissant le prix des biens qu'ils produisaient. Il s'agissait en particulier du textile-habillement, secteur très intensif en main-d'œuvre²⁴. D'une manière générale, la plupart des études de cas menées sur cette question (en particulier sur l'Amérique latine) estiment que la libéralisation commerciale a précisément eu un impact allant dans le sens d'un accroissement des inégalités salariales ou de revenus (Milanovic, 2002). Ignorant ces résultats largement admis, le Rapport 2006 présente une vision agnostique en considérant qu'il n'existe aucun consensus sur cette question (p.44).

Implicite aussi est l'hypothèse que le développement d'industries d'exportations à haute intensité de main-d'œuvre qui, chez les tigres asiatiques, a beaucoup contribué tant à la croissance qu'à l'amélioration des salaires des ouvriers non-qualifiés, peut de même constituer un modèle pour l'intégration au marché mondial des pays les plus pauvres. Une telle hypothèse ignore toutefois la montée en puissance des exportations chinoises sur les marchés européens et nord-américains, où les industries naissantes d'Afrique et d'Amérique latine s'efforçaient tant bien que mal de prendre pied à l'abri de régimes préférentiels. L'envol, depuis la suppression de l'ensemble des quotas de l'Accord multi-fibres au début de l'année 2005, des importations de textile chinois sur les marchés de l'OCDE est venu y concurrencer directement les exportations d'autres pays en développement, – du Honduras au Cambodge, en passant par le Lesotho et Madagascar –, mettant à mal leurs nouvelles industries exportatrices.

Il serait sans doute quelque peu hypocrite, pour les pays développés importateurs, de justifier aujourd'hui la mise en place de nouveaux quotas sur les exportations chinoises par le souci de défendre les industries du textile-habillement de la Tunisie ou du Maroc, mais l'effondrement maintenant prévisible de ces industries en Afrique et dans d'autres régions du monde doit aussi se considérer sous l'angle de l'équité. Si la Tunisie a encore un revenu national par tête supérieur à celui de la Chine, cette dernière est aujourd'hui (en parité de pouvoir d'achat) plus riche que nombre de pays d'Amérique Centrale ; elle est deux fois plus riche que le Cambodge et six fois plus que Madagascar. L'insertion de la Chine dans le commerce mondial a certainement été un moteur de l'étonnante croissance que connaît ce pays depuis quinze ans ; elle a, de ce fait, également contribué à la rapide diminution de la pauvreté dans ce pays. Si toutefois la croissance des exportations chinoises doit aujourd'hui remettre en cause les espoirs d'intégration au commerce mondial de pays plus pauvres, il convient de s'interroger sur la signification de la croissance économique de ce pays pour l'équité mondiale !

2.3.4. Equité, institutions, processus politique et démocratie

Enfin, le Rapport insiste à plusieurs reprises sur les liens de causalité réciproque entre équité et institutions – une idée cohérente avec l'importance que la Banque mondiale accorde depuis plusieurs années au rôle des institutions. Le Rapport va plus loin et tire une de ses originalités de la reconnaissance du rôle fondamental des processus et des institutions politiques au cœur des enchaînements vertueux du développement. De ce point de vue, l'incursion dans la sphère politique,

²⁴ Une étude citée par le Rapport 2000/2001 considère ainsi qu'environ un quart de la baisse des salaires non qualifiés au Mexique depuis le milieu des années quatre-vingt (- 20 %) mise en évidence dans le graphique I.1 serait dû au désarmement tarifaire et à l'élimination des licences d'importation. De plus, dans les pays où le facteur de production abondant est la terre plus que le travail (Amérique latine, Afrique), l'ouverture ne bénéficie pas nécessairement à ce dernier facteur.

déjà implicitement amorcée dans le Rapport 2000/2001, mais non formellement assumée (Cling, Razafindrakoto, Roubaud, 2003), est nettement plus substantielle. Mais encore une fois, la Banque mondiale reste au milieu du gué. Il y a un hiatus entre le rôle des processus, des pouvoirs et des institutions politiques dans la genèse de l'équité et la faiblesse des recommandations de politique dans ce domaine.

En termes d'*empowerment*, le Rapport s'en tient à la promotion d'un accès élargi aux services sociaux de base (santé, éducation), qui devrait mécaniquement accroître la « voix » des plus démunis et leur capacité à influencer les politiques en leur faveur. En termes d'*institutions* (autres que les marchés), les actions préconisées se limitent essentiellement au système judiciaire, donnant l'impression d'une focalisation sur les droits de propriétés économiques. Certes, l'accent mis sur le système judiciaire est justifié dans la mesure où ce dernier a un rôle important à jouer pour créer une société plus équitable. Mais les deux autres branches – législative et exécutive du gouvernement (pour reprendre la terminologie consacrée de la science politique occidentale) – ont une fonction non moins critique. Il convient ainsi de proposer des pistes de réformes dans ces domaines, même s'il faut reconnaître que l'efficacité d'une institution dépendra de son adaptation au contexte local et qu'il peut être risqué de formuler des recommandations à l'adresse d'un ensemble de pays, par nature très différents entre eux.

Concernant les pouvoirs législatifs, une analyse du point de vue de l'impact sur l'équité des modes de sélection et de fonctionnement des systèmes existants pourrait sans doute apporter des informations utiles. Quels enseignements tirer, par exemple, de processus de sélection des membres de l'assemblée législative assurant un minimum de sièges à certains groupes (femmes) ou aux minorités ? Comment favoriser la mise en place de coalitions permettant de passer des actes législatifs progressistes (tels que le *Civil Rights Act* aux Etats-Unis) ? Quelles leçons utiles peut fournir l'étude de la dynamique des groupes parlementaires ou des efforts de *lobbying* des groupes de pression et ONG ? Autant de questions dont la réponse n'est pas évidente, mais les leçons de l'expérience pourraient être au moins aussi riches que dans le cas des systèmes judiciaires. La même réflexion peut être menée sur le processus de désignation et de fonctionnement de la branche exécutive du gouvernement, aussi bien aux niveaux central que régional ou local.

De manière générale, si les inégalités de pouvoirs politiques constituent la raison principale de la création et du maintien d'institutions inéquitables, la promotion de la démocratie devient un levier évident pour sortir des « trappes à inégalités ». Dans ces conditions, l'aide à l'organisation de processus électoraux libres et transparents par exemple (établissement des listes électorales, fourniture d'urnes transparentes, etc.) mériterait autant d'être prise en considération que des politiques de discrimination positive en matière d'accès à l'école ou aux emplois, ou encore que l'extension des programmes de microcrédit. En effet, rien ne garantit qu'en termes d'allocation des ressources les mesures touchant aux institutions politiques ne soient pas plus efficaces (du point de vue de l'équité) que les secondes.

Le caractère crucial de l'amélioration de l'environnement politique est aujourd'hui reconnu (Rodrik, 2005). Le Rapport invoque, notamment dans son épilogue, l'argument de l'avantage comparatif et du mandat de la Banque mondiale pour ne pas s'aventurer plus franchement dans le domaine des institutions politiques – ce qui aurait pu être le débouché logique du Rapport. Mais on est en droit de s'interroger sur la pertinence de cette option consistant à s'en tenir à une vision étroite des politiques de développement et à occulter toutes actions pouvant toucher aux champs politiques. Ces dernières pourraient pourtant s'inscrire naturellement dans le cadre plus large d'une stratégie d'accompagnement des Etats et de renforcement de leurs institutions. Dans beaucoup de cas, la promotion des droits politiques, tout comme des droits économiques, passe tout simplement par des mesures concrètes favorisant l'amélioration de l'efficacité des administrations. Des appuis en termes de capacité de gestion, d'allègement des procédures pourraient ainsi être envisagées (voir encadré 4).

Encadré 4 : Pour une répartition équitable des pouvoirs politiques : un appui aux institutions chargées des élections pour promouvoir la démocratie

L'une des forces du Rapport découle de la reconnaissance de l'importance d'une répartition équitable non seulement des ressources économiques mais également des pouvoirs politiques. Les liens étroits entre ces deux sphères – économique et politique – sont explicités en mettant en avant la nécessité pour les citoyens de disposer de moyens de pressions politiques afin que le principe d'équité soit appliqué au sein des différentes institutions. Toutefois, les implications d'un tel constat ne sont pas développées dans le Rapport. En admettant que le choix de la Banque mondiale de rester en retrait du champ des institutions politiques lui est imposé par son mandat, il est difficile de comprendre pourquoi des recommandations relativement simples visant à favoriser l'efficacité de certaines administrations clefs ne soient pas préconisées.

Pour donner un exemple concret, une piste serait l'amélioration de l'efficacité des institutions chargées de l'organisation des élections dans les pays où les autorités adhèrent aux principes de la démocratie – ou du moins s'en réclament. En effet, l'exclusion politique des plus défavorisés, révélée de façon concrète par une participation électorale plus faible, résulte en majeure partie des défaillances de l'Etat.

Le cas du Pérou est illustratif à cet égard. Le pourcentage de ceux qui n'ont pas voté aux élections municipales de 2002 passe de 20 % pour le quartile le plus pauvre à moins de 10 % pour le plus riche (Herrera, Razafindrakoto, Roubaud, 2005). Ce phénomène s'explique principalement par l'inefficacité des institutions publiques chargées du registre électoral et du registre national d'identité, et non par un faible intérêt ou un découragement à l'égard du politique.

L'engagement de l'immense majorité des citoyens péruviens en faveur de la démocratie et l'importance qu'ils accordent aux élections (non obligatoires) n'autorisent aucun doute lorsqu'on constate que ceux qui considèrent que « voter ne sert à rien » ne constituent qu'une infime minorité aussi bien chez les pauvres que chez les riches (moins de 2 % de ceux qui n'ont pas voté, soit environ 0,2 % du corps électoral potentiel). Mais, près de 70 % de ceux qui n'ont pas voté n'ont pas pu remplir leur devoir électoral parce que, soit ils ne possédaient pas la carte d'identité, soit ils n'étaient pas inscrits sur les registres électoraux. Chez les plus pauvres, plus des trois quarts de ceux qui n'ont pas voté n'étaient pas inscrits, contre « seulement » 40 % pour le quartile le plus riche.

Il convient de souligner ici que ne pas posséder le document national d'identité (DNI) non seulement empêche d'exercer son droit fondamental de voter, mais aussi réduit l'accès des citoyens aux opportunités économiques. En l'absence de DNI, il n'est pas possible d'obtenir un crédit, de réaliser des transactions foncières, de voyager à l'étranger, etc.

Raisons de la non-participation électorale selon le quartile de revenu au Pérou (en %)

	Quartile I	Quartile II	Quartile III	Quartile IV	Total
% de ceux qui n'ont pas voté	20 %	15 %	10 %	8 %	13 %
<i>Raison de la non participation</i>					
	63 %	65 %	55 %	36 %	58 %
N'a pas de carte d'élection					
Pb de transport (coûts, éloignement, ..)	12 %	12 %	14 %	19 %	13 %
Sans document d'identité	12 %	12 %	7 %	4 %	10 %
Voter ne sert à rien	2 %	1 %	1 %	3 %	2 %
Autres	11 %	10 %	22 %	38 %	17 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source: ENAHO 2003-2004, calcul des auteurs.

Note: Il s'agit des élections municipales réalisées en novembre de 2002. Le quartile I est le plus pauvre et le quartile IV le plus riche.

Ces diagnostics viennent confirmer la pertinence de recommandations spécifiques visant globalement à améliorer l'efficacité des institutions, et par cette voie, permettre l'organisation des processus électoraux plus équitables. D'ailleurs, suite à la mobilisation de la société civile sur la question des documents d'identité au Pérou, notamment à travers la « Mesa de Concertacion de Lucha contra la Pobreza » et l'action de la « Comisión de Trabajo por los Indocumentados » (Cotrain) qui regroupe un important nombre d'ONG ainsi que l'organisme public chargé du registre d'identité (RENIEC), la suppression de l'exigence du livret militaire et la remise gratuite de documents d'identité pour les populations les plus pauvres ont été adoptées par l'actuel gouvernement.

En fait, si l'optique du Rapport est d'afficher une certaine prudence pour ne pas s'immiscer dans le champ du politique, les faiblesses en termes de recommandations opérationnelles concernent plus globalement l'ensemble des institutions et non pas uniquement celles qui sont liées à la sphère politique. Sans doute conviendrait-il d'être sélectif du fait de l'immensité du champ d'étude ? Mais il paraît utile de mentionner ici un domaine particulièrement crucial du point de vue de l'équité, celui des institutions publiques de santé et d'éducation.

Dans le cas de nombreux pays africains, par exemple, un progrès durable dans les conditions d'éducation et de santé des populations doit passer par une amélioration, voire une reconstruction, des ministères qui en ont la charge. Une analyse institutionnelle conduirait à mettre en lumière des méthodes de gestion inadaptées, l'insuffisance quantitative (et qualitative) du personnel, l'incapacité de ces institutions à attirer du personnel qualifié du fait du niveau des rémunérations offertes. Pour un secteur comme la santé, l'émigration vers l'Europe et les Etats-Unis (ou même d'autres pays en développement) du personnel qualifié africain (médecins et infirmières) complique énormément la création d'une capacité institutionnelle locale. Du point de vue de l'équité, aux niveaux national et international, on ne peut être indifférent face au constat que 70 % des médecins formés au Ghana dans les années 1990 aient quitté leur nation, souvent pour apporter leurs services à des pays plus riches (*Commission for Africa*, 2005) ! Bien évidemment, ces questions de renforcement institutionnel n'ont pas de solution simple, mais elles sont fondamentales tant pour la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des OMD que pour le développement des capacités humaines et la recherche de l'équité.

2.4. Un discours relativement timoré sur la régulation internationale

2.4.1. Equité internationale

Plus encore qu'en ce qui concerne les politiques nationales, le dernier chapitre du Rapport (*Achieving greater global equity*) portant sur les préconisations en matière internationale est peu articulé avec l'innovation conceptuelle qui est proposée par le Rapport. Cela tient sans doute à la difficulté particulière à définir l'égalité globale des chances (voir première partie *supra*) mais aussi, semble-t-il, à une certaine timidité à promouvoir le concept d'équité dans son acception internationale.

Ainsi, un argument central pour défendre l'équité au niveau national tout au long du Rapport est son rôle instrumental. L'équité est un bien en soi mais est également profitable (à long terme au moins) à la croissance et au développement au niveau national. Cette démonstration constitue une part importante du Rapport. En revanche, le même rôle instrumental de l'équité au niveau international est traité en un paragraphe de quelques lignes, manquant d'ailleurs de conviction²⁵. De fait, il n'existe pas de différences importantes en matière de recommandations dans le domaine international entre ce Rapport 2006 et celui de 2000/2001²⁶, si ce n'est la courageuse proposition finale, qu'il convient de saluer, recommandant une représentation plus équilibrée dans les instances de décision des Institutions de Bretton Woods.

Pour être plus exact, la perspective d'équité conduit le Rapport à aborder les questions internationales avec un point de vue original, et potentiellement fortement réformateur. Mais l'analyse est seulement esquissée, sans doute en raison du manque de solidité du concept au niveau international. Au fur et mesure que l'on se rapproche des propositions et des recommandations, la sagesse du moment supplante peu à peu les perspectives audacieuses que l'entrée par l'équité avait fait entrevoir. C'est le cas pour les deux grands enjeux qui sont abordés par le Rapport : le commerce international et l'aide au développement (qui constituent les deux uniques sources de financement externe pour les pays pauvres n'ayant pas accès aux capitaux privés).

²⁵ Par exemple : "Some even argue that there is a powerful moral case for rich countries to take action, because of the huge disparities and (arguably) because they partly created and perpetuate global inequities... Greater equity in access to and control over natural resources and the global commons may lead to more sustainable use. Some argue that greater equity could also lead to greater international stability". (p. 206).

²⁶ Le poids donné à chaque question est différent : ainsi, le Rapport 2006 parle des migrations contrairement à celui de 2001. A l'inverse, il n'est plus question, comme en 2001, d'atténuer les risques de crises internationales ou de développer les biens publics mondiaux. Mais, ce qui frappe à la lecture comparée, c'est surtout la continuité : des règles d'accès aux marchés mondiaux plus équilibrées, davantage d'*empowerment* des pauvres dans les instances internationales, plus d'aide et de meilleure qualité.

2.4.2. Le commerce international

Le Rapport aborde les négociations commerciales internationales du point de vue des déséquilibres de pouvoir. Alors que le Rapport 2000/2001 mettait en avant le déficit de capacités comme cause du déséquilibre dans les négociations internationales, le Rapport 2006 statue plus clairement que : « *les opportunités et les règles ne sont pas les mêmes pour tous* ».

Il en découle assez naturellement une critique des imperfections de marché. Ces dernières sont le plus souvent à l'avantage des puissants, soit par ce que les barrières aux marchés sont organisées en leur faveur, soit à l'inverse du fait de l'absence d'accès des plus démunis. Les marchés globaux offrent de nombreux exemples de ce type d'imperfections : barrières aux migrations dans les pays riches, protection de l'agriculture dans ces mêmes pays, absence d'accès aux marchés financiers par les pauvres, etc. Le Rapport ne plaide pas pour autant pour un accès le plus libre et le plus étendu possible aux marchés globaux. La démarche est pragmatique : les règles de chaque marché sont traitées de manière différenciée (commerce, travail, droit de propriété, financier, etc.) et l'analyse relève la plupart du temps des effets complexes entraînant des gagnants et des perdants.

Le Rapport ne plaide pas non plus pour un traitement spécifique des pays en développement au sein du cadre du commerce international (désigné à l'OMC sous le terme technique de *Traitement Spécial et Différencié*). La question de savoir si les PED doivent se voir appliquer des règles spécifiques ou des délais plus longs d'applications des règles de libéralisation pour tenir compte de leur faiblesse constitue pourtant un des sujets les plus discutés au sein du cycle actuel de négociations multilatérales (qualifié de manière quelque peu trompeuse depuis 1999 de *Cycle du développement*). Cette question concerne non seulement les conditions d'accès au marché (asymétrie des préférences) mais aussi l'ensemble des normes définies par l'OMC (propriété intellectuelle, subventions, etc.). Pourtant, il ne s'agit-là que de la transposition au plan international du principe de discrimination positive !

L'analyse en termes de pouvoir ne conduit pas le Rapport vers des vues nouvelles. Il semble se résigner à un multilatéralisme de raison²⁷, comme une solution préférable à des négociations bilatérales où les rapports de force sont encore plus opérants. Les mouvements de la société civile (commerce équitable, mobilisation citoyenne), ainsi que les institutions internationales, sont désignés comme les contrepoids utiles à ces déséquilibres de pouvoir.

On peut regretter que le Rapport ne cherche pas à appliquer son propre concept de « trappe à inégalités » aux rapports internationaux. La relation circulaire entre inégalités politiques, inégalités économiques et inégalités socioculturelles qu'il décrit pourrait constituer une grille d'analyse pertinente. Le mécanisme d'intériorisation du rapport de force par les plus faibles, d'adoption des systèmes de valeurs des groupes dominants et d'auto-limitation de leur niveau d'ambition serait sans doute un outil puissant et novateur d'explicitation des relations internationales dans le cadre multilatéral. Dans une telle perspective, il deviendrait alors difficile de considérer que l'équité va naître d'elle-même du libre cours des relations multilatérales.

2.4.3. L'aide au développement

Le second enjeu mondial est de fournir de l'aide internationale pour développer les dotations des pauvres. Là encore, la perspective d'équité paraît prometteuse, par exemple en ce qui concerne les propositions récentes sur les instruments financiers de mobilisation de l'aide ou encore l'intense débat de ces dernières années sur l'allocation de l'aide.

Sur ce dernier point, le Rapport esquisse effectivement une approche audacieuse en reconnaissant que l'équité amène au constat suivant : "*Aid should be targeted where the probability is greatest that it effectively reaches those with the most limited opportunities – the poorest of the poor in opportunity terms*". L'égalité des chances commande naturellement de diriger les ressources là où les conditions

²⁷ Ainsi : "Although even an ambitious Doha Round would bring limited benefits, it remains an important goal to pursue because failure would further undermine confidence in multilateral negotiations" ou encore "Inequitable as TRIPS may be, it still provides an internationally agreed standard subject to intense scrutiny and study, which does make it harder to rich countries to get more favorable deals in bilateral agreements".

extérieures sont les plus adverses. Il y a là une tension évidente avec l'objectif d'efficacité de l'aide. Cette tension est relevée par le Rapport en matière d'allocation de l'aide à travers l'opposition entre une allocation sélective et une allocation basée sur l'égalité des chances (voir encadré 5). Mais cet exemple archétypique du dilemme efficacité/équité n'est pas davantage développé.

Le Rapport procède plutôt là encore de manière pragmatique en passant en revue l'état des débats sur les questions liées à l'aide : efficacité, allocation, financement, dette. Cette discussion amène à perdre quelque peu de vue l'originalité du propos. Ainsi, il peu paraître décevant que sous le titre *Achieving greater global equity* les mécanismes innovants de financement de l'aide en discussion ne reçoivent que le commentaire suivant : *“These proposals would need to be assessed on the basis of the revenue they could generate, their efficiency, collectability, feasibility, and not least their impact on equity”*.

Encadré 5 : Allocation de l'aide : sélectivité vs égalité des chances

Les équations de croissance récentes sur lesquelles s'est fondée la discussion sur l'allocation de l'aide se résument de la façon suivante :

$$\Delta h/h = -\alpha G = -\alpha (f(C) + g(\text{Pol}, A) + \varepsilon)$$

avec h : taux de pauvreté

g : croissance

α : élasticité du taux de pauvreté à la croissance

C : vecteur de variables de « circonstances » (histoire, géographie, etc.)

Pol : indicateur de qualité des politiques et/ou des institutions

A : aide au développement

En considérant la qualité des politiques comme un niveau d'effort collectif, ce point de départ ressemble fortement à celui de l'égalité des chances qui explique les résultats obtenus par les individus à partir de variables de circonstances et de variables d'effort.

La politique de sélectivité consiste à attribuer l'aide de façon à maximiser son impact global sur la réduction de la pauvreté. Compte tenu de l'interaction entre niveau d'aide et qualité des politiques sur la croissance, cela revient à allouer l'aide selon le double critère du niveau de pauvreté initial et de la qualité des politiques (Collier et Dollar, 2001).

L'allocation « sélective » de l'aide ne respecte pas l'égalité des chances. L'aide est allouée indépendamment des circonstances extérieures C. Les pauvres rencontrant des circonstances adverses ont moins de chances de sortir de la pauvreté, sans que l'aide « sélective » ne modifie cette injustice.

L'allocation sélective rencontre d'autres problèmes de justice car en réalité les variables considérées ne sont pas indépendantes : la qualité des politiques dépend empiriquement des « circonstances », de même que l'élasticité de la pauvreté à la croissance. En réalité, l'allocation sélective de l'aide vient plutôt au secours des pauvres ayant les perspectives les moins défavorables.

A partir de ce diagnostic, Cogneau et Naudet (2005) construisent sur la même base de départ que Collier et Dollar une allocation de l'aide alternative qui minimise l'inégalité des risques de pauvreté entre les pauvres (chance de sortir de la pauvreté dans la période à venir). Ce genre d'allocation répartit les risques de pauvreté de manière plus équitable entre la population mondiale, tout en réduisant la pauvreté globale presque aussi efficacement que celle de Collier et Dollar (voir tableau ci-dessous).

Projection de la pauvreté et des inégalités de risques de pauvreté entre 1996 et 2015

	1996	Projections 2015		
		ECh	C&D	Aide nulle
Niveau de pauvreté* (%) :				
Pays récipiendaires en 1996	61,5	21,3	20,6	27,4
Afrique subsaharienne	71,6	41,8	46,8	76,9
Afrique du Nord et Moyen-Orient	34,7	15,7	15,7	15,7
Asie du Sud	84,9	22,5	16,1	22,5
Asie de l'Est et Pacifique	57,1	11,8	11,4	11,8
Amérique latine	42,6	26,5	30,7	33,9
Europe de l'Est et Asie Centrale	27,7	17,4	19,7	20,9
Indice de Gini des risques de pauvreté :				
Entre pays	0,25	0,29	0,38	0,35
Entre habitants*	0,20	0,28	0,35	0,34

Source : Calculs Cogneau et Naudet, 2004, à partir des données de Collier et Dollar (2001).

Lecture : A partir des niveaux de pauvreté initiaux de 1996, avec les perspectives de croissance indiquées par les indicatrices continentales de Collier et Dollar et avec une élasticité de la pauvreté à la croissance de 2, le taux de pauvreté à 2 \$ par jour et par habitant atteindrait 41,8 % en Afrique subsaharienne si l'aide était allouée selon ECh (égalité des chances), 46,8 % selon C&D (Collier & Dollar) et 76,9 % en l'absence d'aide. L'indice de Gini d'inégalité entre les risques de pauvreté auxquels seraient exposés les habitants des différents pays récipiendaires de l'aide en 2015 atteindrait respectivement 0,28, 0,35 et 0,34 avec ces trois allocations.

*: Pondéré par la population; pour 2015 : *World Development Indicators 2004 projections*, World Bank.

CONCLUSION : mode passagère ou concept d'avenir ?

Nous avons analysé le contenu du *Rapport sur le Développement 2006* et commenté ses recommandations politiques, tout en tentant d'explorer de la manière la plus large possible l'ensemble des implications de l'accent mis sur la recherche de l'équité aux plans national et international. Comme nous avons eu l'occasion de le souligner, le Rapport reste largement au milieu du gué en ce qui concerne ces implications, ce qui peut s'expliquer à la fois par les difficultés conceptuelles et opérationnelles liées à la recherche de l'équité, mais aussi par les contextes politique et institutionnel propres à la Banque mondiale. Ce souci d'équilibre le conduit notamment à renvoyer dos à dos les régimes, négligeant l'équité et ceux qui ont pratiqué des politiques extrêmes dans ce domaine, sans qu'on sache précisément où placer le curseur²⁸. L'argument selon lequel les politiques doivent être définies de manière différente dans chaque pays en fonction de ses spécificités est évidemment louable mais renforce l'impression d'un concept difficile à réaliser.

Compte tenu de leur prudence et de leur souci d'équilibre, il nous semble d'ailleurs d'autant plus remarquable (s'agit-il d'une facétie ?) que les auteurs du Rapport aient placé en couverture une fresque du peintre muraliste Diego Rivera (ce même artiste communiste qui avait fait scandale en peignant le visage de Lénine sur les murs du *Rockefeller Centre* de New York) décrivant l'histoire du Mexique et de la Révolution mexicaine, la première du XX^{ème} siècle avant la Révolution russe. La Banque mondiale ne nous avait pas habitué à tant de hardiesse, d'autant plus que sur la fresque figurent à la fois des révolutionnaires tirant au pistolet ou lançant des grenades, des indiens défilant à la fois des policiers et des bourgeois en chapeau haut de forme, etc. !

A l'image de ce symbole, la principale contribution du Rapport 2006 réside dans le choix même de son sujet plus que dans son contenu proprement dit. En s'emparant de ce thème et en lui donnant l'écho politique et scientifique de tout *Rapport sur le Développement dans le Monde*, il confère aux questions d'égalité des chances une place dans « l'agenda » du développement (aussi bien dans le champ de la recherche académique en économie du développement que dans celui des politiques publiques et des stratégies de développement) pour les années à venir.

Grâce à son statut, la Banque mondiale assure traditionnellement une fonction centrale de légitimation. Ce Rapport va donc permettre aux rares travaux sur ces questions, qui étaient demeurés jusque-là en marge du *main-stream*, de s'y replacer et surtout aux nouvelles générations d'y consacrer du temps et « du talent ». Cet *impetus* devrait également se traduire par l'attribution de ressources supplémentaires pour la mise en œuvre de politiques « équitables ».

Pour autant, l'équité est-elle un concept d'avenir ou restera-t-elle comme une mode passagère ? Rappelons avant tout que l'équité figure déjà en partie parmi les principaux objectifs poursuivis par la communauté du développement. Le troisième OMD vise « la promotion de l'égalité des genres et l'*empowerment* des femmes » suivi à partir de plusieurs indicateurs de scolarisation, d'alphabétisation et de représentation politique. Il s'agit d'une vision partielle de l'égalité des chances mais qui constitue l'archétype de la lutte contre des inégalités non pertinentes moralement.

D'une manière générale, si le concept d'équité est appelé à s'imposer davantage, cela pourrait être dans deux directions.

La première direction conduirait à intégrer des objectifs d'égalité de résultats pour différents groupes de population, de manière analogue aux objectifs fixés en matière d'égalité des genres. On songe naturellement aux groupes ethniques, voire aux castes. Le Rapport ouvre clairement cette voie, même si elle est peu développée en termes de propositions. Contrairement aux questions de genre, les discriminations ethniques ou de castes ne peuvent être abordées que sur une base spécifique au contexte local et se prêtent difficilement à l'adoption d'objectifs globaux de développement. L'inscription de ces questions dans les agendas des politiques de développement (et des politiques des pays riches) représente un chantier considérable, novateur mais aussi délicat aussi bien vis-à-vis des

²⁸ « 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 » (p. 4).

contextes politiques locaux que du dialogue au sein de la communauté internationale (comme en ce qui concerne le genre). Le Rapport 2006 fournit les instruments conceptuels pour entamer ce chantier.

Une seconde direction plus ambitieuse consisterait à retenir l'objectif d'équité comme une synthèse du triptyque croissance/pauvreté/inégalité. Le Rapport présente un certain nombre d'arguments plaidant dans ce sens. La définition de l'équité qu'il retient contient la réduction de la pauvreté. L'égalité des chances introduit les questions de répartition dans les objectifs de développement sans pour autant vouloir gommer les inégalités ou entraîner des effets « désincitateurs ». Enfin, le Rapport plaide longuement sur la compatibilité, et même le renforcement mutuel à long terme, de la croissance et de l'équité. Une hypothèse serait donc que la « croissance équitable » devienne le nouveau mot d'ordre du développement. L'adoption d'un tel concept combinerait de nombreux avantages, en élargissant le champ parfois trop étroit du « tout pauvreté » tout en tranchant un certain nombre de controverses sur les questions de répartition. En effet, ce concept :

- est compatible avec une certaine dose de spécificité nationale ou locale ;
- est aussi pertinent pour des pays très pauvres que pour des pays à revenu intermédiaire ;
- intègre pleinement les questions de distribution dans l'agenda du développement ;
- amène une perspective égalitariste mais pas anti-inégalités en distinguant des inégalités légitimes et des inégalités illégitimes ;
- constitue un critère d'évaluation pertinent pour certaines politiques – fiscale, infrastructures, enseignement supérieur, *empowerment*, etc. – qui s'apprécient imparfaitement à la seule aune de la réduction de la pauvreté ;
- donne en particulier un poids important à la question de l'impact des politiques sur les classes moyennes, contrairement à la seule réduction de la pauvreté ;
- rompt avec la vision des pauvres comme une simple catégorie statistique pour leur conférer des identités (genre, ethnie, groupe social, etc.) ;
- permet de traiter les questions intergénérationnelles ou de mobilité sociale de façon plus satisfaisante que la statique réduction de la pauvreté ;
- introduit dans le débat la question cruciale de l'intériorisation des inégalités par les défavorisés.

Ces avantages ont hélas un prix : celui de la complexité.

Depuis plus d'une décennie, les efforts de la communauté internationale convergent vers la volonté de simplifier, d'uniformiser et de quantifier les objectifs du développement. L'objectif central de réduction de la pauvreté extrême – définie uniformément en recourant au seuil de consommation (ou de revenu) par jour de 1US \$ 1993 en parité de pouvoir d'achat – et, de manière à peine plus large, les OMD sont les résultats de ces efforts. La mobilisation des ressources, le suivi des progrès, la gestion des institutions et le dialogue Nord-Sud s'appuient ainsi sur un cadre simple et chiffré d'objectifs communs. Les institutions de développement sont toutes engagées dans des réformes visant à adapter leur système de gestion à l'obtention de résultats, tels que mesurés par ces objectifs quantitatifs standards.

L'équité, plus particulièrement l'égalité des chances, se prête mal à cette géométrie. Elle est multidimensionnelle, complexe et spécifique. Elle est peu adaptée aux classements et aux comparaisons. Il est possible d'affirmer qu'un pays a davantage réduit le nombre de ses pauvres qu'un autre, mais mettre en relation leur progrès en termes d'équité est une toute autre affaire. De même, le suivi du taux de mortalité infantile peut conduire à affirmer qu'une politique sanitaire est plus efficace qu'une autre, mais évaluer leur impact respectif sur l'égalité des chances est beaucoup plus délicat.

L'avenir du concept d'équité pourrait être étroitement lié à la capacité de la communauté du développement à se saisir de cette complexité. Si le consensus autour d'indicateurs simples, standardisés et chiffrés se confirme, il est à craindre qu'en dépit de tous ses mérites, le concept d'égalité des chances ne puisse prétendre au statut de nouvel objectif de développement. Mais il est

également envisageable que, fort de l'expérience de la difficulté à réduire le développement à la seule lutte contre la pauvreté, la communauté du développement se tourne vers des analyses donnant davantage de place aux phénomènes complexes et aux spécificités locales. Dans ce cas, la croissance équitable, telle qu'elle ressort des analyses du Rapport, pourrait être le nouvel horizon.

Le Rapport nous affirme que le dilemme entre équité et efficacité est, à long terme, un faux dilemme et que l'un et l'autre se renforcent. Il reste à démontrer qu'il n'existe pas de dilemme entre efficacité et complexité ou, de la même façon, que l'on peut trouver les voies de les rendre complémentaires.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AFD, BMZ, DFID, World Bank (2005), *Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights from 14 Countries*, Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program, The World Bank, Washington D.C.
- Banque mondiale (2005), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Oxford University Press, New York.
- Banque mondiale (2003), *Source Book*, Eska, Paris.
- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la pauvreté*, Eska, Paris.
- Bhalla S. (2002), *“Imagine There's No Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization”*. Washington : Institute for International Economics.
- Bossuroy T., Cogneau D., De Vreyer P., Guénard C., Hiller V., Leite P., Mesplé-Somps S., Pasquier-Doumer L., Torelli C. (2005), « Inégalités en Afrique », Document de travail DIAL et AFD, 30 p.
- Bourguignon F. (2004), “The Poverty-Growth-Inequality Triangle”, in AFD, Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003, *Notes et Documents AFD N° 10*, pp. 69-112.
- Bratton M., Mattes R., Gyimah-Boadi E. (2005), *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Cling J.-P., De Vreyer P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (2004), « La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté », *Revue Française d'Economie*, n°3, volume XVIII, janvier, pp. 187-237.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (dir.) (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.
- Cogneau D. (2005), “Equality of opportunity and other equity principles in the context of developing countries”, Document de travail DIAL, N°2005-01, Paris (à paraître dans *“Equity and Development, InWent / World Bank Berlin workshop series, World Bank publications, Washington DC*).
- Cogneau D., Naudet J.-D. (2004), “Who Deserves Aid? Equality of opportunity, international aid and poverty reduction”, Document de travail DIAL, N° 2004-10, Paris.
- Collier P., Dollar D. (2001), “Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals”, *World Development*, 29, pp. 1787-1802.
- Commission for Africa (2005), *Our Common Interest*, Report of the Commission for Africa, March.
- Dworkin R. (1981a), “What is Equality? Part 1: Equality of Welfare”, *Philosophy and Public Affairs* 10 (3) : pp. 185-246.
- Dworkin R. (1981b), “What is Equality ? Part 2: Equality of Resources”, *Philosophy and Public Affairs* 10 (3): pp. 283-345.
- Fleurbaey M. (1998), “[Equality among Responsible Individuals](#)” In J. F. Laslier, M. Fleurbaey, N. Gravel, and A. Trannoy, eds. *Freedom in Economics*. London: Routledge.
- Harrison L., S. Huntington (2000), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York: Basic Books.
- Herrera J., Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005), “Governance, Democracy and Poverty Reduction: Lessons drawn from *household surveys* in sub-Saharan Africa and Latin America”, Document de travail DIAL, N° 2005-12, Paris.
- Maxwell (2001), Innovative and important, yes, but also instrumental and incomplete: the treatment in the New Poverty Agenda”, *Journal of International Development*, 13, pp. 331-341.

- Milanovic B. (2002), "[Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Budget Surveys](#)", *Policy Research Working Paper Series* 2876, The World Bank.
- Millennium Project (2005), Report to the UN Secretary General, *Investing in Development, A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York, United Nations.
- Pasquier-Doumer L. (2005), « Perception de l'inégalité des chances et mobilités objectives et subjectives », Document de travail DIAL, N° 2005-22, Paris.
- PNUD (2005), *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Rawls J. (1993), *The Law of Peoples*, Harvard University Press.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005), « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté en Afrique : Le point de vue de la population de huit métropoles. *Enquêtes 1-2-3, Premiers résultats* », Document de travail DIAL, N° 2005-17, Paris.
- Réseau Impact (2005), « Note de lecture sur le rapport de la Banque mondiale sur le développement du monde 2006 Equité et développement », juin.
- Roemer J. (1998), *Equality of Opportunity*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland.
- Wade R. W. (2001), "Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty", *World Development*, vol. 29, 8 (2), pp. 1435-1442.