

Le PIÉGE à inégalités

Pourquoi l'équité doit être mise au centre des politiques de développement

Francisco H.G. Ferreira et Michael Walton

UNE FILLETTE née dans une famille de neuf personnes de caste inférieure vivant dans les bidonvilles de Dhaka n'a absolument pas les mêmes chances que le fils d'une famille instruite et aisée habitant un quartier huppé. Un orphelin du sida qui vit en zone rurale au Zimbabwe est presque certain d'avoir moins de possibilités et de perspectives d'avenir qu'un compatriote de Harare dont les parents sont en bonne santé et instruits. Au niveau mondial, les contrastes sont encore plus marqués : des enfants suisses, américains ou japonais «moyens» nés au même moment qu'un enfant d'une région pauvre et rurale d'Afrique du Sud partent avec des chances incomparablement supérieures.

Des inégalités aussi flagrantes sont condamnables en tant que telles, et la quasi-totalité des cultures, des religions et des traditions philosophiques ont développé des arguments faisant de l'équité une fin en soi. Mais ce n'est pas tout. Comme l'explique le *Rapport sur le développement dans le monde 2006 : équité et développement*, il est aujourd'hui largement démontré que

l'équité est aussi indispensable pour assurer la prospérité à long terme de l'ensemble de la société.

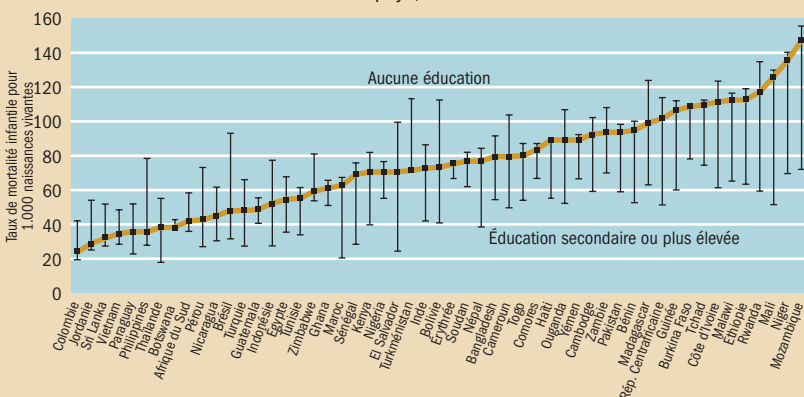
Notre point de vue ne se fonde pas sur les inégalités de résultats (de revenus, par exemple), mais sur une conception de l'équité qui renvoie à l'égalité des chances. En effet, les perspectives d'avenir d'un individu ne devraient pas dépendre de facteurs qu'il ne maîtrise pas (pays de naissance, sexe, race, origines familiales, etc.). Les résultats, en revanche, peuvent parfaitement varier en fonction des efforts, du talent et de la chance. Telles sont les idées-forces dégagées ces dernières décennies par des penseurs comme John Rawls, Ronald Dworkin, Amartya Sen ou John Roemer, et auxquelles nous souscrivons. Nous admettons néanmoins que chaque société puisse décider d'intervenir pour protéger les moyens de subsistance de ses membres les plus déshérités (vivant au-dessous d'un certain seuil de pauvreté absolue), même si le principe d'égalité des chances est respecté. Empêcher le dénuement absolu nous apparaît donc comme un principe d'équité fondamental.



Graphique 1

La survie dépend des circonstances

La mortalité infantile varie en fonction du pays, mais aussi de l'éducation de la mère.



Source : *Rapport sur le développement dans le monde 2006*, d'après les données de l'enquête sur la démographie et la santé.

Note : Chaque ligne verticale correspond à un pays. Le point le plus élevé de la ligne est le taux de mortalité parmi les enfants dont la mère n'a aucune éducation, et le point le plus bas, parmi les enfants dont la mère a terminé ses études secondaires. La ligne transversale relie les points indiquant la mortalité moyenne pour chaque pays, pondérée en fonction des niveaux d'éducation des mères dans le pays.

Persistence d'inégalités criantes

La différenciation des chances commence avant même la naissance. L'identité des parents, leur pays de résidence et leur situation matérielle conditionnent les chances d'un enfant en termes d'espérance de vie, d'instruction, d'accès aux services ou de perspectives économiques. Le graphique 1 montre les fortes variations de la mortalité infantile à l'intérieur des pays et entre les pays. Au Salvador, par exemple, les enfants dont la mère n'a aucune instruction risquent quatre fois plus que les autres de mourir avant leur premier anniversaire.

En outre, les inégalités persistent dans l'enfance, comme le montrent les résultats aux tests d'enfants équato-



Une fillette s'abrite sous une cabane en carton dans un dépotier municipal au Honduras.

riens de trois à cinq ans répartis en différents groupes selon le niveau d'instruction, la région de résidence et les revenus de leurs parents. Le graphique 2 montre que les enfants des familles du quartile le plus aisé ou ceux dont la mère a été scolarisée plus de douze ans ont un développement cognitif conforme aux normes internationales (100 pour toutes les tranches d'âge). Les enfants de milieux pauvres ou peu instruits ont un développement beaucoup plus lent, ce qui limite leurs perspectives d'avenir. Les différences initiales de potentiel sont souvent amplifiées plus tard, par le système éducatif ou les difficultés d'accès à l'emploi et aux services.

Les inégalités frappantes entre les pays sont entretenues par des restrictions freinant les migrations et les échanges commerciaux, qui sont sans conteste les distorsions qui affectent le plus

les marchés mondiaux. Cela dit, certains indicateurs sociaux (espérance de vie, notamment) convergent de manière significative depuis une quarantaine d'années, sauf, évidemment, dans les pays africains où le VIH/sida sévit depuis environ dix ans et a fortement *amputé* l'espérance de vie. En revanche, mesurées par les revenus, les inégalités en termes d'avenir économique se sont nettement et régulièrement aggravées jusqu'aux années 80, surtout sous l'effet des différentiels de taux de croissance entre pays (graphique 3). Malgré la légère amélioration observée depuis, due surtout à la croissance rapide des économies chinoise et indienne, le fossé continue de se creuser pour les pays très pauvres à croissance lente.

L'inégalité, frein au développement

L'inégalité des chances perdure dans le temps et d'une génération à l'autre par l'intermédiaire de mécanismes économiques, socioculturels et politiques, pour aboutir à des *pièges à inégalités*. D'après une étude récente, l'élasticité intergénérationnelle des revenus atteint 0,6 même aux États-Unis, que l'on qualifie pourtant souvent de «pays de l'égalité des chances» (Mazumder, 2005). Ce chiffre signifie qu'il faudra probablement cinq générations à une famille gagnant actuellement la moitié du revenu moyen national pour arriver à la moyenne.

Les processus qui perpétuent les inégalités peuvent aussi nuire à l'efficacité et au développement en général. Cela ressort principalement de l'analyse microéconomique des interactions entre imperfections des marchés et inégalités, et des travaux sur les liens entre inégalités politiques et formation des institutions. Considérons quelques exemples.

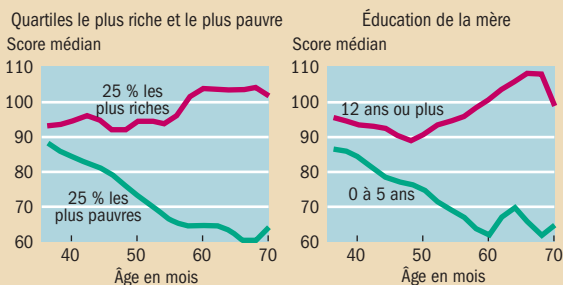
Défaillances des marchés, inégalités et inefficacité de l'investissement. Dans un monde où les marchés seraient parfaits, les décisions d'investissement ne dépendraient que très peu des revenus, du patrimoine ou de la position sociale du décideur. Néanmoins, pour diverses raisons, surtout économiques et quelquefois politiques, les marchés sont imparfaits. Au Ghana, par exemple, les terres sont généralement attribuées selon des règles coutumières, et la garantie des droits de propriété dépend donc souvent de la structure locale du pouvoir. Les propriétaires qui n'ont aucun pouvoir au sein du village ou de la tribu se risquent assez peu à laisser leur terre en jachère (et donc à investir dans la productivité à long terme), car ils craignent de la voir redistribuée à d'autres (Goldstein and Udry, 2002). Comme les femmes détiennent rarement le pouvoir, leurs terres ne sont pas mises en jachère assez souvent et assez longtemps et produisent donc moins que celles des hommes. La baisse de productivité qui en résulte est une perte sèche pour la société.

Un autre exemple concerne la région de savane arborée située dans le Sud du Ghana; la culture intercalaire du maïs et du manioc y est très courante. Dernièrement, une nouvelle possibilité s'est présentée aux paysans, la culture d'ananas destinés à l'Europe. Les enquêtes réalisées à la fin des années 90 ont montré qu'elle était plus rentable que les cultures intercalaires traditionnelles, le gain moyen atteignant 1200 %! Pourtant, seules 190 des 1070 parcelles étudiées étaient consacrées à l'ananas. La quasi-totalité des paysans interrogés ont déclaré conserver leurs anciennes pratiques par manque d'argent. La conclusion des auteurs est que les coûts fixes entraînés par un changement de culture (et l'absence de vrai marché du crédit) empêchent un grand nombre de cultivateurs de réaliser un investissement ex-

Graphique 2

Les dés sont jetés très tôt

Le développement cognitif des enfants équatoriens âgés de 3 à 5 ans varie sensiblement en fonction du milieu familial.



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

trêmement rentable. Dans ces régions, les résultats et les revenus sont donc inférieurs à ce qu'ils pourraient être (Goldstein and Udry, 1999).

Une étude expérimentale réalisée dernièrement dans une zone rurale du Nord de l'Inde montre que l'appartenance à une caste influe sur les résultats individuels, même à un niveau assez élémentaire (graphique 4). Dans la première expérience, des équipes de jeunes collégiens de castes inférieures et de castes supérieures devaient résoudre des labyrinthes et étaient payées au nombre de labyrinthes achevés. Dans l'une des parties, aucune information personnelle sur les participants n'était divulguée; dans la deuxième, la caste était mentionnée en même temps que le nom et le village des joueurs. Dans la troisième, des équipes de six étaient constituées par caste, et le nom, le village et la caste de chaque joueur étaient indiqués aux cinq autres.

Lorsque la caste n'était pas mentionnée, les résultats ne variaient pas en fonction de ce facteur-là. Plus il était fait mention de la caste, plus les résultats moyens des enfants de caste inférieure baissaient, que ce soit avec une rémunération à la pièce (une roupie par labyrinthe résolu) ou dans le cadre de tournois (celui qui en a résolu le plus reçoit six roupies par labyrinthe et les autres ne gagnent rien). Selon que leur caste était ou non connue des autres, les résultats des enfants des basses castes variaient de 25 % en moyenne lors des parties avec rémunération à la pièce. Bien que nous ignorions les sentiments des enfants concernés, il est probable que cet écart s'explique à la fois par une perte de confiance et la peur des préjugés. Si des baisses de productivité comparables se produisent dans le monde du travail réel, l'impact privé et social est sûrement aussi important. Cela pourrait conduire à continuer de sous-investir dans l'éducation des castes inférieures, supposée moins rentable.

Inégalités politiques et formation des institutions. Les autres éléments concrets concernent la relation entre les inégalités politiques et la formation des institutions de gouvernance. Un des points de départ est la corrélation entre la qualité des institutions et le niveau des revenus. Bien que le débat sur les aspects économétriques ne soit pas clos, beaucoup de travaux récents évoquent une relation causale significative entre la manière dont les institutions se sont formées au cours de l'histoire et le *niveau* actuel des revenus.

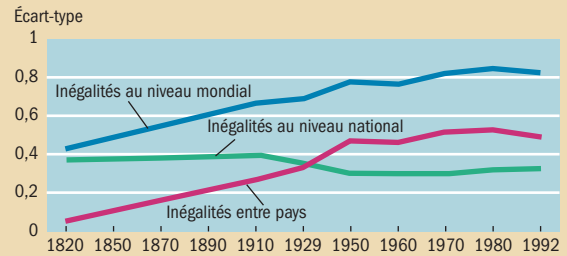
Comment l'expliquer? Pour les tenants de l'analyse historique, les inégalités façonnent les institutions. Des inégalités politiques extrêmes, en particulier, peuvent aboutir à la création d'institutions plus aptes à obtenir et concentrer les rentes au profit des élites qu'à protéger les droits de propriété de chacun, à offrir une instruction de base au plus grand nombre, à gérer les risques, à mettre en place des infrastructures économiques ou à favoriser le développement de structures financières et industrielles compétitives.

Prenons, par exemple, une étude consacrée aux premières institutions et aux trajectoires de développement à long terme des colonies européennes d'Amérique du Nord et du Sud (Engerman and Sokoloff, 2002). Selon ses auteurs, l'abondance de main-d'œuvre non qualifiée dans les colonies d'Amérique du Sud, où il existait un vaste réservoir de populations indigènes et d'esclaves importés d'Afrique, s'est conjuguée à la technologie de l'exploitation minière et à l'agriculture des grandes plantations pour fournir la base économique nécessaire au développement de sociétés hiérarchiques et spoliatrices

Graphique 3

D'énormes écarts de revenus au niveau mondial

Les inégalités individuelles au niveau mondial sont dues de plus en plus aux écarts de croissance entre pays.



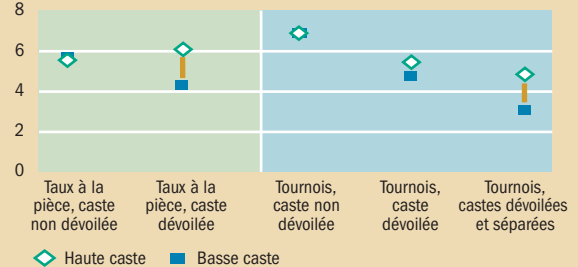
Source : Rapport sur le développement dans le monde 2006.

Graphique 4

Le coût de l'appartenance à une caste

Les performances des enfants indiens diffèrent selon que leur caste est dévoilée ou non.

Nombre moyen de labyrinthes résolus, par caste, dans cinq expériences.



Source : Karla Hoff and Priyanka Pandey, 2004, «Belief Systems and Durable Inequalities: An Experimental Investigation of Indian Caste» (Washington: World Bank).

Note : Une ligne verticale dénote un écart statistiquement significatif dû à la différence de caste.

où la propriété des terres et le pouvoir politique étaient fortement concentrés. En Amérique du Nord, en revanche, les colons anglais n'ont pas réussi à imposer des structures oligarchiques et des institutions économiques conçues pour le pillage : ni les ressources naturelles ni la main-d'œuvre asservie n'étaient suffisantes pour un tel projet.

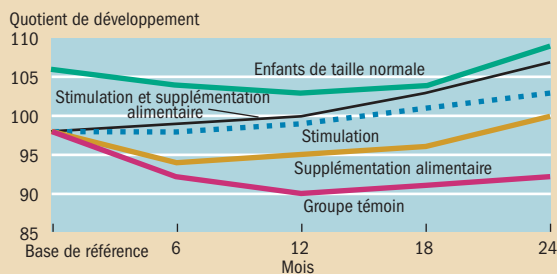
Égaliser les chances

Que peuvent faire les dirigeants pour assurer plus d'équité? Au niveau national, il faut investir dans les ressources humaines, améliorer l'accès à la justice, à la terre et aux infrastructures, et promouvoir des marchés équitables. Au niveau international, il faut se concentrer sur le fonctionnement des marchés mondiaux et les règles auxquelles ils obéissent. Les gouvernants doivent tenter d'inverser l'ordre habituel des choses, en commençant par les plus pauvres et les exclus. Il leur faut également admettre que les libertés individuelles sont le but ultime du processus de développement et que les incitations individuelles constituent les principaux moteurs de la croissance et de la prospérité. L'objectif d'équité doit être poursuivi *en s'appuyant sur* des marchés compétitifs et efficaces, et non *en s'y opposant*.

Graphique 5

Rattraper le retard de développement

Des interventions dès le plus jeune âge ont aidé les enfants jamaïcains à rattraper leur retard.



Sources : Sally Grantham-McGregor, Christine Powell, Susan Walker, and J.H. Himes, 1991, "Nutritional Supplementation, Psychological Stimulation, and Mental Development of Stunted Children: The Jamaican Study," *The Lancet* 338, p. 1-5.

Note : Le quotient de développement est un indice composé de notes attribuées en fonction de quatre indicateurs de développement cognitif et comportemental : locomotion (activité des grands groupes musculaires, course et saut), coordination main/œil, ouïe et parole et performances (reconnaissance de formes, construction avec des cubes, et structures répétitives). «Mois» = laps de temps depuis l'entrée dans le programme, en général vers l'âge de 9 mois.

Ouvrir les perspectives d'avenir. Pour ce qui est du potentiel humain, l'élargissement des perspectives de chacun devrait passer par toute une série de mesures sociales : accès de tous à une éducation de base de qualité, soins de santé préventifs et gestion des risques pour faire face aux chocs dans le domaine du climat, de la santé et des revenus du travail. Les principales autres priorités devraient être la construction d'un réseau routier rural pour faciliter l'accès aux marchés, la protection des droits de jouissance des paysans et des habitants des bidonvilles et le microcrédit. Enfin, sur le plan politique, il faudrait prévoir un programme de démarginalisation (accès à la justice, responsabilisation des prestataires de services de base et démocratie locale).

Ainsi, dans beaucoup de pays, de très nombreuses données empiriques attestent l'efficacité de certaines interventions sur le développement du jeune enfant. À la Jamaïque, une expérience paramétrée a permis de comparer des enfants présentant un retard de croissance (dû à une longue malnutrition) et des enfants de taille normale. Après 18 mois de supplémentation alimentaire et de stimulations, les premiers ont pu rattraper les seconds malgré la sévérité de leur handicap initial en termes de développement cognitif. Les enfants qui n'avaient pas bénéficié du programme n'y sont jamais parvenus (graphique 5).

Restreindre les privilèges. Ceci est important parce que les privilèges, souvent obtenus par voie politique, limitent les possibilités offertes aux pauvres et aux classes moyennes, mais aussi parce qu'ils vont de pair avec des structures de protection et des rentes qui sapent la croissance. Les privilèges sont à l'œuvre dans de nombreux domaines de l'action publique. Sur le plan social, beaucoup de pays continuent de verser des subventions régressives pour l'enseignement universitaire, les retraites et les services de santé. Sur le plan économique, les privilèges que sont, par exemple, les secteurs industriels protégés, la concentration des systèmes financiers ou la captation (fréquente) des privatisations par des groupes économiques dominants soulignent la nécessité de «sauver le capitalisme des capitalistes»

(Raghuram Rajan and Luigi Zingales, 2003). Enfin, au niveau des systèmes politiques nationaux, des collectivités locales et des appareils judiciaires, l'influence des riches et des puissants engendre trop souvent de l'injustice et de l'inefficacité.

Une étude récente sur l'Amérique latine a constaté des liens étroits entre inégalités de pouvoir et inégalités de richesse (De Ferranti *et al.* 2004). En entraînant une croissance rapide du crédit et une baisse de qualité des actifs, les prêts de faveur peuvent fragiliser les systèmes financiers, et les renflouements peuvent être très inéquitables. Les détenteurs de gros portefeuilles récupèrent souvent leurs fonds avant un krach, réalisant même des plus-values quand les taux de change et les prix des actifs s'effondrent (comme en Argentine). De plus, les renflouements bénéficient surtout aux initiés du système financier, en particulier aux grosses entités et à certaines personnes. Les sauvetages sont financés soit par l'impôt (généralement proportionnel), soit par l'annulation de dépenses (souvent progressives à la marge, ce qui signifie que les plus pauvres sont les plus pénalisés). Les gouvernants doivent donc créer des systèmes financiers plus compétitifs, ouverts et responsables et des systèmes d'assurance institutionnalisés moins soumis au pouvoir discrétionnaire de personnalités influentes. Ces systèmes doivent comporter une garantie des dépôts pour les petits épargnants et des dispositifs de protection de l'emploi adossés à des mesures budgétaires contracycliques.

* * * * *

En définitive, l'équité est essentielle pour le développement en raison de sa valeur intrinsèque et de ce que montre une analyse objective du processus de développement. Entendue comme égalité des chances et élimination de la pauvreté absolue, l'équité est une composante clé des stratégies de développement à appliquer pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015. Il incombe désormais aux gouvernants de placer cette question au centre du discours sur le développement et de l'élaboration des politiques. ■

Francisco Ferreira et Michael Walton (Kennedy School of Government de Harvard) ont dirigé la préparation du Rapport sur le développement dans le monde 2006. L'équipe était composée de Abhijit Banerjee, Peter Lanjouw, Tamar Manuelyan-Atinc, Marta Menéndez, Berk Özler, Giovanna Prennushi, Vijayendra Rao, Jim Robinson et Michael Woolcock.

Bibliographie :

De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H.G. Ferreira, and Michael Walton, 2004, *Inequality in Latin America: Breaking with History?* (Washington: World Bank).

Engerman, Stanley, and Kenneth Sokoloff, 2002, "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies," *Economia: Journal of Latin American and Caribbean Economic Association*, Volume 3 (Fall), p. 41-109.

Goldstein, Markus, and Christopher Udry, 2002, *Gender, Land Rights and Agriculture in Ghana* (New Haven, Connecticut: Yale University).

———, 1999, *Agricultural Innovation and Resource Management in Ghana* (New Haven, Connecticut: Yale University).

Mazumder, Bhashkar, 2005, "The Apple Falls Even Closer to the Tree Than We Thought," Chapter 2 in S. Bowles, H. Gintis, and M. Groves, eds., *Unequal Chances: Family Background and Economic Success* (Princeton: Princeton University Press).

Rajan, Raghuram G., and Luigi Zingales, 2003, *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity* (New York: Crown Business).