



FINANCES ET DÉVELOPPEMENT

DÉCEMBRE 2018

**Portrait de
Claudia Goldin p. 40**

**L'Afrique passe à la
vitesse supérieure p. 48**

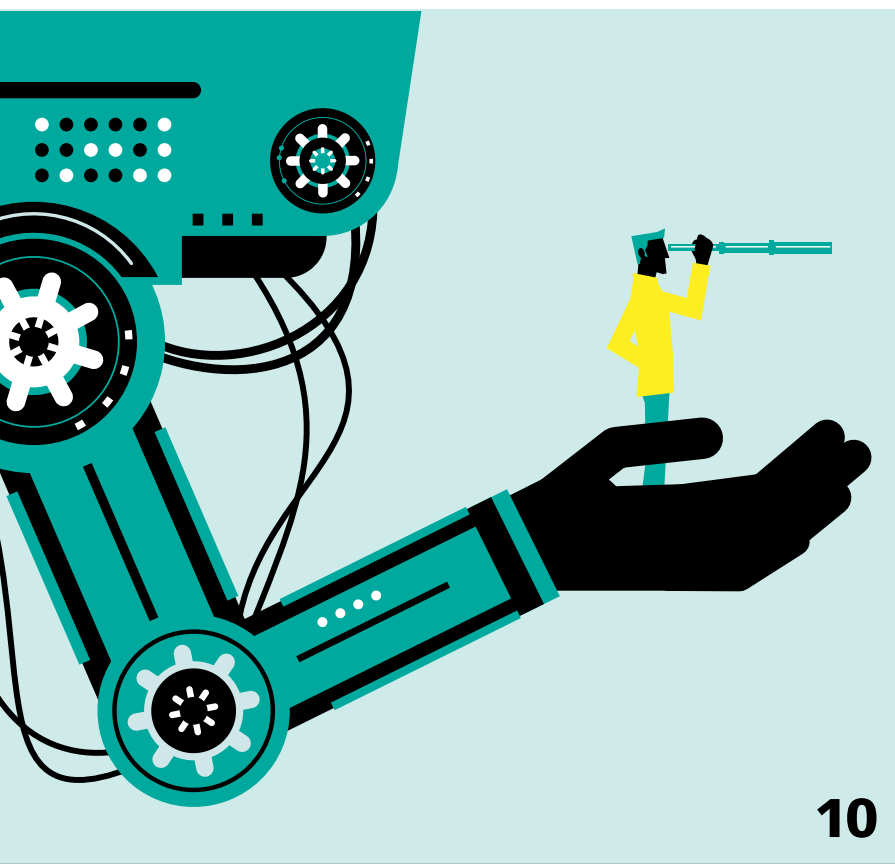
**Réglementation : une
nouvelle génération p. 54**

The background of the cover is a photograph of a diverse crowd of people of various ages and ethnicities standing on a grassy field. A hand in a dark suit jacket is holding a large black umbrella over the crowd. The scene is set in the rain, with a dark, stormy sky and a bright lightning bolt visible in the upper right. The overall mood is one of protection and care for a community.

Le temps de l'insécurité

Repenser le contrat social

Table des matières



La grogne se nourrit des craintes que suscite le ralentissement du progrès économique, et des inquiétudes quant à l'avenir

LE TEMPS DE L'INSÉCURITÉ

4 Un nouveau contrat social

Pour surmonter les peurs que suscitent la technologie et la mondialisation, il faut repenser les droits et les devoirs des citoyens

Nemat Shafik

10 Imaginer une nouvelle protection sociale

Il faut en finir avec les systèmes fondés sur les contrats de travail classiques

Michal Rutkowski

14 Point de vue : Presque personne n'est trop pauvre pour partager

Une protection sociale de base est à la portée de presque tous les pays

Michael Cichon

16 En transition

Dans une société en pleine évolution, l'État-providence est plus nécessaire que jamais

Nicholas Barr

20 À la recherche de l'équilibre

La Chine s'efforce d'adapter sa protection sociale aux besoins de l'économie de marché

Ken Wills

24 Créer une marge de manœuvre budgétaire

Il est essentiel d'augmenter la capacité fiscale intérieure si l'on veut renforcer la protection sociale et développer le capital humain

David Coady

28 Cibler les plus démunis

Les pays en développement sont confrontés à des défis particuliers pour mettre en œuvre la protection sociale

Rema Hanna, Adnan Khan et Benjamin Olken

32 Pourquoi une protection sociale universelle ?

Chacun est confronté à des difficultés à un moment ou un autre de sa vie

Isabel Ortiz



AUSSI DANS CE NUMÉRO

35 Une main bienveillante

Au Japon et en Inde, deux femmes bravent les épreuves de la vie

Peter Langan et Reema Nanavaty

44 Entre nous : Halte au blanchiment

Les pays redoublent d'efforts contre l'argent sale

Rhoda Weeks-Brown

46 Changer la donne

Maurice Obstfeld dresse le bilan de son mandat en tant que chef économiste du FMI

Gita Bhatt

48 Une Afrique compétitive

L'intégration économique pourrait faire du continent un acteur à l'échelle mondiale

Hippolyte Fofack

54 Atelier de crise

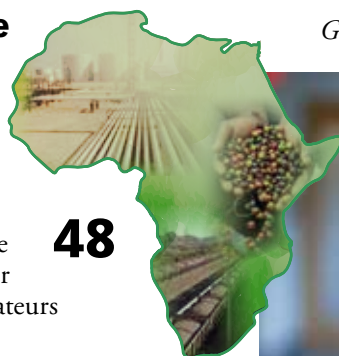
Des vétérans de la crise financière mondiale transmettent leur savoir à la nouvelle génération de régulateurs

Chris Wellisz

58 Point de vue : Le retour des justiciers du marché obligataire

Les marchés feront-ils à nouveau pression sur la politique budgétaire ?

Ramana Ramaswamy



RUBRIQUES

38 L'ABC de l'économie

Qu'est-ce que le revenu universel de base ?

Ses partisans louent sa simplicité et son caractère équitable ; les sceptiques craignent les coûts budgétaires et le manque d'incitations

Maura Francese et Delphine Prady

40 Paroles d'économistes

À travers les époques

Peter J. Walker dresse le portrait de **Claudia Goldin**, pionnière des études sur le rôle des femmes dans l'économie

52 Pleins feux

En mouvement

Les flux migratoires, avec leurs avantages et leurs inconvénients, sont en hausse dans le monde entier

Jia Feng

56 En première ligne

Un répit budgétaire

Patrick Honohan explique comment le FMI a aidé l'Irlande à surmonter sa crise financière

60 Notes de lecture

Israel and the World Economy: The Power of Globalization, Assaf Razin

Globalization and Inequality, Elhanan Helpman





Un nouveau contrat social

À L'HEURE OÙ LE MONDE cherche à contrer la montée du populisme et du nationalisme, il apparaît clairement que le mécontentement est dû en grande partie à l'insécurité économique. Au lendemain de la crise financière mondiale, les électeurs des pays riches ont commencé à douter de la capacité de l'État à les protéger. Les mutations profondes du marché du travail provoquées par les avancées technologiques et la poursuite de la mondialisation ont renforcé leurs inquiétudes. Parallèlement, la qualité de vie des habitants des pays pauvres reste si faible qu'ils sont nombreux à risquer leur vie dans l'espoir d'un avenir plus prospère.

Le moment est-il venu de remettre à plat la protection sociale ? Ce numéro de *F&D* présente des travaux consacrés à cette question, en partenariat avec la London School of Economics and Political Science (LSE), qui a lancé l'an dernier un projet de recherche visant à redéfinir l'État-providence.

« Il est essentiel de définir un nouveau contrat social pour restaurer un sentiment de sécurité et garantir un soutien politique durable aux économies et aux sociétés ouvertes », estime Nemat Shafik, directrice de la LSE. Mais à quoi ressemblera ce contrat dans la pratique ? Dans l'économie à la tâche, qui doit assurer la protection des travailleurs ? La marche de l'automatisation laisse certains travailleurs sur la touche, sans aucune perspective d'emploi. Le vieillissement démographique alourdit le fardeau de la prise en charge des personnes âgées, alors que le nombre de jeunes travailleurs diminue. Les progrès de la médecine allongent l'espérance de vie. Pourtant, les soins les plus élémentaires restent hors de portée de nombreuses personnes démunies.

Qu'il s'agisse d'instaurer un revenu universel, de mieux cibler les filets de sécurité existants, d'investir davantage dans l'éducation et la santé, ou de combiner toutes ces politiques, chaque pays devra trouver une réponse adaptée à ses caractéristiques particulières. C'est également vrai pour le problème délicat du financement de la protection sociale. En définitive, tout est question de volonté politique. En cette période marquée par l'insécurité, agissons sans délai pour renforcer les liens qui nous unissent. **FD**

CAMILLA LUND ANDERSEN, rédactrice en chef



EN COUVERTURE

La transformation de la nature du travail remet en question l'efficacité des régimes d'assurance sociale hérités de l'ère industrielle. En couverture du numéro de décembre 2018 de *F&D*, Michael Waraksa illustre la différence criante entre ceux qui sont protégés et ceux qui doivent affronter la tempête sans couverture sociale.



FINANCES & DÉVELOPPEMENT

Publication trimestrielle du
Fonds monétaire international

RÉDACTRICE EN CHEF :

Camilla Lund Andersen

ÉDITRICE EN CHEF :

Maureen Burke

RÉDACTEURS PRINCIPAUX :

Glenn Gottselig
Natalie Ramirez-Djumena
Chris Wellisz

RÉDACTEURS :

Marie Boursiquot
Bruce Edwards

RESPONSABLE DE LA STRATÉGIE PRODUITS NUMÉRIQUES :

Rahim Kanani

RÉDACTRICE EN LIGNE :

Lijun Li

RESPONSABLE DE PRODUCTION :

Niccole Braynen-Kimani

CORRECTRICE :

Lucy Morales

CONSEILLERS DE LA RÉDACTION :

Bernardin Akitoby	Thomas Helbling
Celine Allard	Laura Kodres
Bas Bakker	Tommaso Mancini Griffoli
Steven Barnett	Gian Maria Milesi-Ferretti
Nicoletta Batini	İnci Ötker
Helge Berger	Catriona Purfield
Paul Cashin	Uma Ramakrishnan
Luis Cubeddu	Abdelhak Senhadji
Alfredo Cuevas	Alison Stuart
Rupa Duttagupta	

© 2018 Fonds monétaire international. Tous droits réservés.

Pour reproduire le contenu de ce numéro de *F&D*, quelle qu'en soit la forme, veuillez remplir en ligne le formulaire accessible à www.imf.org/external/terms.htm, ou envoyer votre demande à copyright@imf.org. L'autorisation de reproduction à des fins commerciales s'obtient en ligne auprès du Copyright Clearance Center (www.copyright.com) contre paiement d'une somme modique.

Les opinions exprimées dans la revue n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique du FMI.

Abonnement, changement d'adresse et publicités :

IMF Publication Services
Finance & Development
PO Box 92780
Washington, DC, 20090, USA
Téléphone : (202) 623-7430
Télécopie : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC, 20090, USA.

The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

Finance & Development is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington, DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish. French edition 0430-473X



FSC FPO

The logo for the London School of Economics and Political Science (LSE), consisting of the letters 'LSE' in white on a red square background.

THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE

25 FÉVRIER – 2 MARS 2019



New World DisOrders

FESTIVAL LSE 2019

Sur le thème des « nouveaux désordres mondiaux »,
une série d'événements gratuits et ouverts à tous qui
examine comment les sciences sociales
peuvent répondre aux problèmes mondiaux.

Le programme complet et la billetterie seront en ligne en janvier 2019

[lse.ac.uk /festival](http://lse.ac.uk/festival)

   #LSEFestival

UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL

Pour surmonter les peurs que suscitent la technologie et la mondialisation,
il faut repenser les droits et les devoirs des citoyens

Nemat Shafik

Nous traversons une époque d'insécurité et des valeurs que sont la démocratie libérale, le libéralisme économique et un système international fondé sur des règles suscitent le rejet, alors même qu'elles ont été un vecteur de progrès pour l'immense majorité de la population. Le mécontentement s'est nourri des peurs engendrées par le ralentissement du progrès économique, en particulier dans les pays avancés, la stagnation de la productivité et la mobilité sociale, tandis que les évolutions démographiques et technologiques alimentent les craintes pour l'avenir.

La politique reflète cet état d'esprit. La colère populaire et la défiance à l'égard des élites, exacerbées par la crise financière, renforcent le camp des nationalistes et des anti-libéraux, et il est d'ailleurs de plus en plus clair que le sentiment de bien-être et la confiance reculent dans de nombreux pays. Si les causes de notre mécontentement varient, toutes montrent qu'il faut redynamiser la politique, l'économie et le contrat social pour que les citoyens se sentent plus en sécurité et en confiance face aux changements qui se profilent.

Pourquoi l'insatisfaction est-elle si répandue dans certains des pays les plus riches de la planète ?

Principalement à cause des inégalités et de la peur du lendemain qu'engendrent l'automatisation et le vieillissement. Alors que l'égalité entre les pays progresse, les effets sur la répartition des revenus diffèrent à l'intérieur des frontières nationales. Pour la classe moyenne des pays émergents et le centile le plus riche au niveau mondial, les bénéfices ont été immenses, mais, dans les pays avancés, la classe moyenne a été malmenée. Et dans bon nombre de pays, les parents s'inquiètent des perspectives de leurs enfants en raison du coût élevé des études et du logement et de la faible qualité des emplois, qui offrent peu d'avantages.

Les sirènes du protectionnisme

La mondialisation et la technologie sont souvent incriminées, mais je mettrais plutôt en avant le fait que notre contrat social n'a pas permis de gérer correctement les conséquences de l'une et de l'autre. Notre contrat social, c'est-à-dire les droits et les devoirs des citoyens, s'est délité du fait de l'hypermondialisation et de l'austérité qui a suivi la crise financière. Les progrès de l'automatisation et l'intensification de la concurrence internationale ont pesé sur le salaire des ouvriers les moins qualifiés. D'où les nombreux appels à plus de protectionnisme ou la mise





en accusation des immigrés. Or la solution ne consiste pas à démondialiser ou à revenir au cloisonnement national, mais à repenser notre contrat social pour apaiser ces tensions et aider les citoyens à s'adapter.

L'atonie qu'affiche la croissance depuis la Grande Récession n'a fait qu'aggraver la situation. D'après une étude récente du McKinsey Global Institute portant sur 25 pays avancés, de 65 % à 70 % des ménages (soit 540 à 580 millions de personnes) ont vu leurs revenus avant impôts et transferts stagner ou baisser entre 2005 et 2014. Quand la croissance est lente, la générosité et la tolérance reculent.

Certes, comme le montrait l'étude « *Poorer than their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economies* », publiée par McKinsey en 2016, la politique budgétaire a ramené cette baisse à 20–25 % en termes de revenu disponible (après impôts). Les filets de sécurité ont été particulièrement efficaces aux États-Unis : la chute de 4 % des revenus marchands s'est transformée à terme en un gain de 1 % du revenu disponible. Cet écart de 5 points s'explique en partie par le plan de relance du gouvernement Obama, qui a transféré plus de 350 milliards de dollars aux ménages sous forme d'allègements fiscaux ou d'aides aux travailleurs frappés par la récession. En France, le système de protection sociale a relevé le revenu disponible médian de 3 points au-dessus du revenu marchand médian ; au Royaume-Uni, enfin, les transferts ont entièrement compensé la baisse des revenus marchands.

Le choc du futur

Si ces politiques de redistribution ont atténué les effets de la Grande Récession sur les ménages à faible revenu, elles ont également contribué à une accumulation massive de dette du fait des coûts directs et indirects de la crise. Pour réduire cette dette, de nombreux gouvernements ont ensuite taillé dans les dépenses d'aide sociale, entraînant diverses revendications de la part de groupes se sentant laissés pour compte et d'individus atteints dans leur dignité et ayant le sentiment de ne plus être maîtres de leur destin. S'agissant du Royaume-Uni, par exemple, Fetzer (2018) fait valoir que les coupes les plus claires dans les budgets sociaux concernaient des régions qui ont fini par se tourner vers le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni et militer pour le Brexit. Sous l'effet conjugué de la mondialisation, de la crise financière de 2008 et de l'austérité qui a suivi, une grande partie de la population a subi une véritable commotion et n'a eu qu'un filet de sécurité très mince pour l'amortir.

Les craintes relatives aux perspectives d'avenir sont un autre facteur de mécontentement. Elles s'enracinent essentiellement dans la conviction que l'automatisation supprimera de nombreux types d'emplois routiniers et répétitifs tout en augmentant la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée. Et l'anxiété croît avec la multiplication

des emplois précaires mal rémunérés et n'offrant aucun avantage ou presque. Si ces conditions de travail plus souples en arrangeant certains, elles sont un facteur de grande insécurité économique pour d'autres. Le travail précaire nuit à la santé physique et mentale, car les individus se sentent dépossédés de leur vie.

De surcroît, il n'est pas exclu que l'automatisation clive encore plus les marchés du travail au profit de la main-d'œuvre la mieux formée. D'après le US Bureau of Labor Statistics, il y aura, pour un emploi très bien payé de concepteur de logiciels, six nouveaux emplois mal rémunérés d'auxiliaires de vie ou d'aides-soignants entre 2014 et 2024.

Ces angoisses se sont exprimées sur le terrain politique. Aux États-Unis, par exemple, Delsman (à paraître) constate que 21 des 22 États où les emplois étaient les plus menacés par l'automatisation ont voté pour Donald Trump aux élections présidentielles de 2016, alors que tous les États les moins menacés ont soutenu Hillary Clinton.

Des responsabilités à partager

Le retour de bâton souligne la nécessité d'imaginer un contrat social adapté aux nouvelles réalités économiques et gérant mieux les conséquences sociales de la mondialisation. Le contrat social implique le paiement d'impôts en contrepartie de biens publics et illustre la façon dont la société traite les personnes âgées, les jeunes, les handicapés et ceux qui traversent des périodes difficiles. Comme le contrat social est, par nature, fondé sur des valeurs, les solutions varieront selon les sociétés.

Mais chaque société devra déterminer qui seront les bénéficiaires de son système de protection sociale, ce mécanisme par lequel nous mutualisons les risques et compensons, dans une certaine mesure, l'effet du hasard sur le sort de chaque individu. Toutes les sociétés devront également faire des choix concernant le partage des responsabilités entre la famille, le secteur associatif, le marché et l'État. C'est essentiel, car l'État-providence doit aussi garantir que tous les citoyens sont traités sur un pied d'égalité et peuvent ainsi pleinement participer à la vie publique.

Les questions fondamentales qui se posent sont plus complexes dans nos sociétés devenues plus hétérogènes et mondialisées. À l'égard de qui nous sentons-nous redevables et avec qui voulons-nous partager les risques ? Quelles sont les responsabilités qui naissent de ces obligations ? Dans quelle mesure les obligations dépassent-elles le cercle familial pour s'étendre à la collectivité ou à d'autres régions ? Que faire pour les populations pauvres ailleurs dans le monde ? Sommes-nous tenus de laisser aux générations futures un patrimoine physique, social et naturel au moins équivalent à celui dont nous avons hérité ?

Dans le cadre du nouveau contrat social, nous devrions peut-être réintroduire un élément de réciprocité et

d'assurance dans les systèmes de protection sociale. L'idée pernicieuse selon laquelle il y a d'un côté « ceux qui travaillent dur » et de l'autre « ceux qui profitent des aides » est battue en brèche par John Hills, de la London School of Economics (LSE) ; pour ce qui concerne le Royaume-Uni, il a montré que, au cours de leur vie, la très grande majorité des gens reçoivent du système (éducation, soins, retraites) à peu près autant que ce qu'ils donnent (en payant des impôts quand ils travaillent). Les riches paient plus d'impôts, mais tendent à vivre plus longtemps et touchent donc davantage de prestations de retraite et de santé quand ils vieillissent.

Des prestations universelles ?

Peut-être nous faut-il de nouveau réfléchir aux avantages politiques et sociaux des prestations universelles, qui recueillent plus facilement des voix et garantissent la qualité. Le fondateur de l'État-providence au Royaume-Uni, William Beveridge (LSE), l'avait conçu comme une assurance sociale universelle. Le principe s'est perdu, avec un système de protection sociale de plus en plus financé par la fiscalité générale, et certains citoyens ont choisi d'en sortir au profit de dispositifs privés. Pour Richard Titmuss, un chercheur britannique en pointe dans le domaine des sciences sociales, « les services séparés, réservés aux pauvres, tendent toujours à être des services de piètre qualité ». Le fait que les classes plus aisées bénéficient de services publics entretient un esprit d'obligations mutuelles et maintient la pression en faveur de normes plus exigeantes.

De quelle manière un nouveau contrat social corrigerait-il les inégalités ? À moyen terme, il est crucial de mener des politiques de redistribution (éducation, mobilité sociale, investissements dans les infrastructures des régions plus défavorisées) et d'améliorer la productivité au maximum. Les pays où la mobilité sociale est plus importante connaissent une croissance plus rapide, car la meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois dope la productivité. Pour stimuler l'innovation et la productivité, le mieux est peut-être d'offrir leur chance aux « Einstein perdus », ces enfants désavantagés par les circonstances de leur naissance (Van Reenen *et al.*, 2018). Investir davantage en vue d'égaliser les chances et les résultats des élèves serait largement payant et augmenterait la confiance dans l'équité du système.

Jeunes et vieux

Les défis qui nous attendent en matière d'équité intergénérationnelle sont immenses aussi. De nombreuses sociétés vieillissantes dépensent aujourd'hui plus pour leurs personnes âgées que pour leurs jeunes. Selon des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques, tandis que l'âge de l'électeur médian augmente d'un an, les dépenses publiques pour les retraites s'accroissent de 0,5 % du PIB (Ebbinghaus et Naumann,

2018). Les personnes âgées vont voter et défendent leurs intérêts avec beaucoup d'efficacité : les jeunes devraient en faire autant. Mais les seniors devraient se soucier non seulement de leurs propres enfants et petits-enfants (auxquels ils peuvent faire des legs), mais aussi des autres, qui vivront dans la même société. Une solution serait d'offrir aux jeunes des droits qui leur permettent d'améliorer leurs compétences tout au long de leur vie. Dans le cadre d'un tel contrat social intergénérationnel, les jeunes rembourseraient cet investissement en payant plus d'impôts, qui pourraient financer les soins aux personnes âgées.

L'équité intergénérationnelle et la mobilité sociale sont des questions dont le traitement prendra du temps ; dans l'immédiat, il est impératif d'introduire un peu de redistribution. La fiscalité est moins progressive qu'avant : les pays avancés ont abaissé les impôts sur les sociétés et les taux les plus élevés sur le revenu des personnes physiques dans les années 80 et 90, et relevé les taxes sur la valeur ajoutée, ce qui est d'autant plus problématique que les inégalités s'accroissent en termes de revenus marchands. Et comme le patrimoine est encore plus inégal que les revenus, nous devrions envisager de taxer les héritages, le patrimoine foncier et immobilier, etc. Des études récentes du FMI montrent

Les pays où la mobilité sociale est plus importante connaissent une croissance plus rapide, en raison de la meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emploi.

que l'égalité est bonne pour la croissance, de sorte que des réformes de ce type devraient aussi contribuer à relancer les économies apathiques (Ostry, Berg et Tsangarides, 2014).

Une autre méthode de correction des inégalités serait de fixer des planchers des revenus pour que même les plus petits salaires bénéficient d'un niveau de vie raisonnable. Je ne suis pas partisane du revenu de base universel, sauf dans les pays pauvres qui ne sont pas en mesure de gérer un État-providence ou si le revenu de base se substitue à des mesures encore pires, comme les subventions à l'énergie. Dans la plupart des pays à revenu intermédiaire et des pays avancés, le revenu de base universel serait coûteux et moins généreux qu'un État-providence efficace. En outre, il irait sans doute à l'encontre de l'idée répandue selon laquelle tous ceux qui peuvent travailler le devraient ; qui plus est, le principe du revenu universel ne tient pas assez compte du fait qu'exercer un travail intéressant contribue aussi largement au bien-être. Des solutions plus satisfaisantes existent, comme les subventions salariales, les crédits d'impôt sur le revenu du travail et le

Nous devons revoir les choix opérés par le passé, car ils ne sont plus adaptés aux circonstances actuelles et encore moins à ce que sera demain.

relèvement du salaire minimal, combinés avec un accès aux services d'éducation, de santé, etc.

Flexibilité du travail

La multiplication des emplois au rabais offrant peu d'avantages et les conséquences de l'automatisation sont deux facteurs d'insécurité qui doivent être traités. Pour que la conversion des économies au numérique soit réussie, les gouvernements doivent faciliter la mobilité professionnelle et faire en sorte que tous ceux qui travaillent reçoivent une juste part des bénéfices de cette transition. Diverses solutions sont envisageables, comme assurer des règles du jeu équitables dans les négociations salariales, partager les bénéfices et créer des coopératives. Sans cela, les laissés-pour-compte continueront de voter pour des politiques qui restreignent le commerce ou la mobilité du travail et gênent du même coup la modernisation de l'économie.

Les entreprises devraient avoir la possibilité d'embaucher et de débaucher en fonction de la conjoncture économique, mais en offrant alors des allocations de chômage généreuses, des formations et des services de placement. La « flexisécurité », comme disent les Danois, répond précisément à ces critères. Dans ce système, il appartient aux entreprises de payer plus d'impôts et de faire connaître aux partenaires sociaux les compétences qu'elles recherchent, en échange de règles plus souples en matière d'emploi. Malheureusement, les dépenses consacrées à la formation initiale et continue de la main-d'œuvre reculent dans bon nombre de pays et les entreprises sont moins incitées à dépenser quand la rotation des effectifs est élevée. Il faut investir davantage dans la formation et l'aide à la transition pour faciliter l'entrée des marchés du travail dans une nouvelle ère.

Plus les pays s'enrichissent, plus les horaires de travail diminuent, et l'automatisation accélérera la tendance. Il faudra exploiter les gains de productivité issus de l'automatisation pour supprimer les tâches routinières et répétitives et aménager du temps pour des emplois plus gratifiants et le développement des loisirs. Les réformes engagées dans des pays comme l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas pour accorder aux salariés à temps partiel et aux intérimaires (qui tendent à être moins qualifiés et moins rémunérés) plus de droits à la retraite, aux congés payés et aux formations ont été positives.

Évolution de l'équilibre des revenus

Avec le progrès technologique et le vieillissement de la population, les carrières professionnelles seront plus longues

et ponctuées par plusieurs reconversions. La suppression de l'âge obligatoire de la retraite et des limites d'âge pour l'accès aux prêts étudiants, comme aux États-Unis et au Royaume-Uni, est un bon point de départ. Lier les droits à la retraite à l'espérance de vie, comme aux Pays-Bas, est encore mieux pour ajuster les attentes des travailleurs.

Au niveau mondial, nous devons également trouver un moyen de corriger le transfert massif du revenu au détriment du travail et au profit du capital. Une première étape consisterait à arrêter de taxer le premier plus lourdement que le second, même si c'est difficile pour des raisons de concurrence fiscale internationale. Il faut veiller partout à ce que le capital soit taxé là où a lieu l'activité économique concernée plutôt que dans des paradis fiscaux et autres structures « efficaces sur le plan fiscal » ; cela contribuerait considérablement à restaurer un peu la confiance dans l'équité de l'économie mondiale.

En résumé, nous devons rédiger un nouveau contrat social pour créer un sentiment de sécurité dans notre économie mondialisée et en mutation rapide. Le contrat social concerne la façon dont nous mutualisons les ressources pour fournir les biens publics que nous jugeons nécessaires, ainsi que la prise en charge des individus victimes de chocs négatifs. Même si chaque société fera ses propres choix, nous arrivons tous à la croisée des chemins : nous devons revoir les choix opérés par le passé, car ils ne sont plus adaptés aux circonstances actuelles et encore moins à ce que sera demain. Il est essentiel de définir un nouveau contrat social pour restaurer un sentiment de sécurité et garantir un soutien politique durable aux économies et aux sociétés ouvertes. **FD**

NEMAT SHAFIK est directrice de la London School of Economics and Political Science.

Bibliographie :

- Delsman, Ben. Forthcoming. "Automation and Populist Vote Share." Cited in *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Yascha Mounk. 2018. Cambridge, MA: Harvard University Press, 158.
- Ebbinghaus, Bernhard, and Elias Naumann. 2018. "The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany." In *Welfare State Reforms Seen from Below*, edited by Bernhard Ebbinghaus and Elias Naumann, 155–86. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Fetzer, Thiemo. 2018. "Did Austerity Cause Brexit?" Warwick Economics Research Paper Series 1170, University of Warwick, United Kingdom.
- Ostry, Jonathan, Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Van Reenen, John, Alex Bell, Raj Chetty, Xavier Jaravel, and Neviana Petkova. 2018. "Lost Einsteins: Who Becomes an Inventor in America?" *CentrePiece* 23 (1): 10–13.



Rapport annuel 2018 du FMI

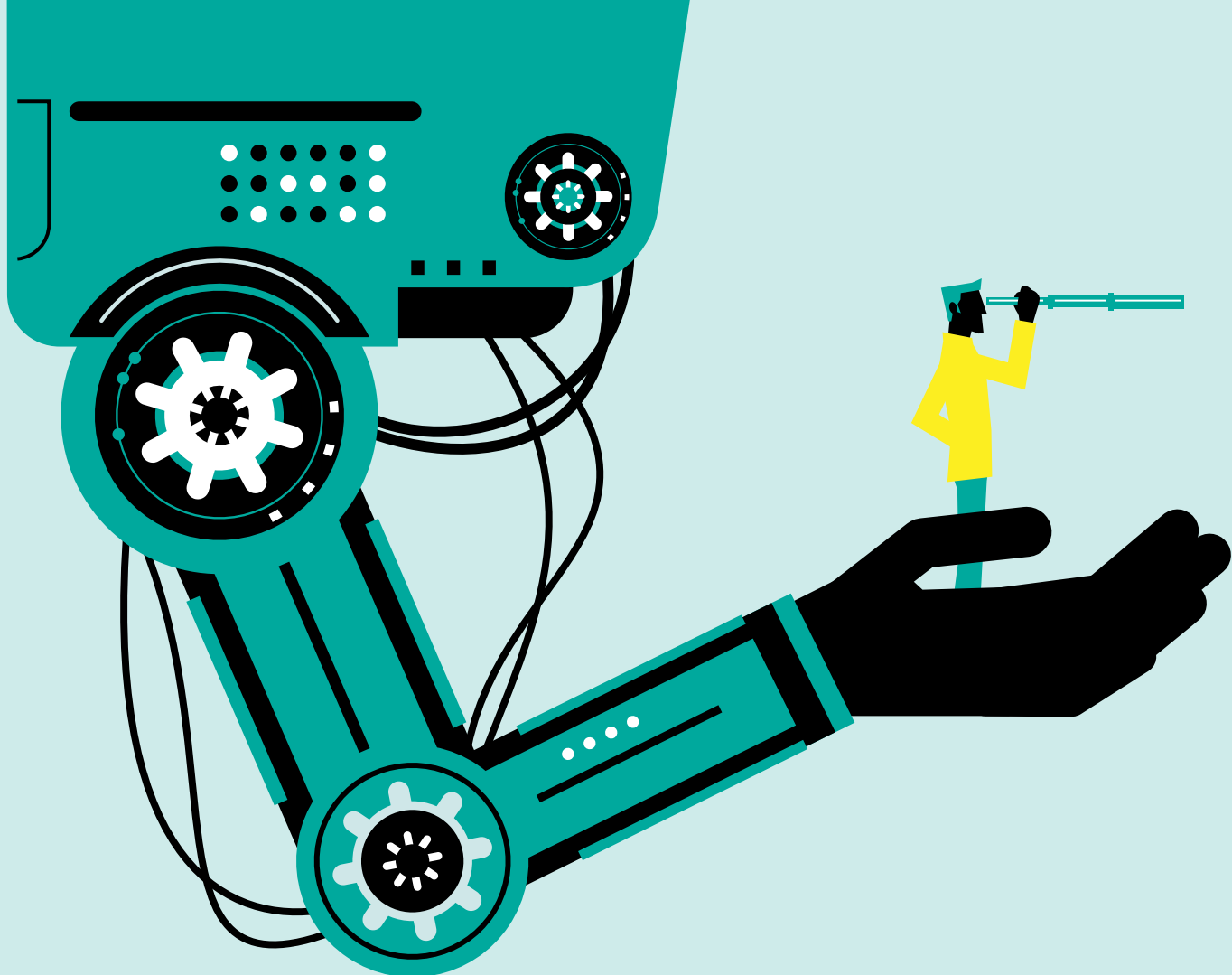


Rapport annuel 2018 du FMI

Bâtir un avenir partagé

Ce rapport dresse le bilan des principales activités du FMI, avec des gros plans sur les déséquilibres mondiaux, le changement climatique, la corruption et la gouvernance, et les technologies financières.

Téléchargez votre exemplaire ou consultez le rapport en ligne !



Imaginer une nouvelle **PROTECTION SOCIALE**

Il faut en finir avec les systèmes fondés sur les contrats de travail classiques

Michal Rutkowski



La nature du travail évolue, bouleversant l'emploi traditionnel et les avantages sociaux qui lui sont associés. Dans les pays développés, les facteurs mondiaux qui modifient radicalement la donne (progrès technologique, intégration économique, transitions démographiques, évolutions sociales et climatiques) remettent en cause l'efficacité des politiques d'assurance sociale qui étaient liées aux emplois stables de l'ère industrielle. Ces politiques ont permis des progrès formidables, mais ont eu des effets de plus en plus négatifs sur les décisions relatives au marché du travail et sur l'emploi formel.

Dans les pays riches, ces systèmes avaient vu le jour à une époque où les « emplois à vie » étaient monnaie courante et où l'assistance sociale était financée par les cotisations obligatoires et les taxes sur les salaires du secteur formel. Ce système traditionnel est de plus en plus remis en question par des régimes indépendants des contrats de travail classiques.

Dans les pays en développement, le monde du travail se caractérise très largement par sa diversité et sa fluidité. Il pourrait être difficile d'y garantir l'uniformité et la stabilité des emplois qui sont à la base des systèmes d'assurance sociale traditionnels. De fait, la participation à l'assurance sociale et le taux de couverture restent faibles. Au Bangladesh, en Inde, en Indonésie, au Nigéria et au Pakistan, qui représentent un tiers environ de la population mondiale, le taux de couverture est peu ou prou inférieur à 10 % depuis des décennies (voir graphique 1).

L'impact des technologies sur le travail

Même si les économistes peinent toujours à quantifier les pertes d'emplois imputables au progrès technologique, les estimations sont légion. Ce qu'il faut retenir, c'est que les technologies changent la façon de travailler et les conditions de travail. Le numérique substitue aux contrats à long terme classiques de plus en plus d'emplois de courte durée, souvent par le biais de plateformes en ligne, où sont proposés certains types d'emplois désormais plus accessibles et plus flexibles. L'accès plus large aux infrastructures numériques via les ordinateurs portables, les tablettes et les smartphones crée un environnement propice au développement des services à la demande.

Il est difficile d'estimer la taille de cette économie à la tâche. Là où les données existent, les chiffres restent modestes. À l'échelle mondiale, les personnes qui travaillent à leur compte seraient environ 84 millions, soit moins de 3 % de la population active totale (3,5 milliards).

Les emplois dans les pays émergents relèvent encore très souvent (jusqu'à 90 % dans certains pays à revenu faible et intermédiaire) du secteur informel, malgré le progrès technologique. Comme les avancées technologiques récentes tendent à gommer les différences entre travail formel et informel, on observe une convergence dans la nature du travail entre pays avancés et pays émergents. Les marchés du travail

deviennent plus fluides dans les premiers et conservent leur caractère informel dans les seconds. La plupart des difficultés rencontrées par les personnes occupant des emplois de courte durée ou temporaires, y compris dans les pays avancés, sont les mêmes que dans le secteur informel. Le travail indépendant, le salariat informel sans contrat ni protection et les emplois à faible productivité sont la norme dans la majorité des pays en développement. Le tout se déroule dans une zone grise réglementaire, avec un droit du travail qui reste généralement flou quant aux responsabilités respectives des employeurs et des employés. Cette catégorie de travailleurs se voit souvent privée d'avantages sociaux et n'a droit ni à la retraite ni à l'assurance maladie ou chômage ni à aucune des prestations habituellement servies à leurs homologues du secteur formel.

Cette convergence ne reflète pas le monde du travail que nous imaginions pour le XXI^e siècle. Le développement économique était traditionnellement synonyme de formalisation et les systèmes de protection sociale et les législations du travail avaient été conçus en conséquence. Le contrat de travail salarié formel reste la base la plus courante des protections offertes par les programmes d'assurance sociale et par les textes qui réglementent par exemple le salaire minimal ou les primes de licenciement. Comme les technologies font évoluer la nature du travail, le modèle du travailleur obtenant des avantages de son employeur tend à être remplacé par un modèle de prestations versées directement par l'État.

Un nouveau contrat social

La vocation originale des systèmes de protection sociale demeure : empêcher la pauvreté, couvrir les pertes dues à des catastrophes, aider les ménages et les marchés à gérer l'incertitude et, en dernier ressort, servir de socle à une économie plus efficiente et plus équitable. Ces objectifs, qui ont inspiré les architectes de « l'État-providence », devraient motiver et guider les efforts visant à conserver des systèmes de protection sociale pertinents et réactifs.

Il faut concevoir de nouveaux systèmes qui répondront aux besoins de toute la population, quelle que soit la formule choisie par chaque travailleur pour gagner sa vie. Ces nouvelles politiques doivent aussi être plus adaptables et pouvoir composer avec des facteurs économiques, sociaux et démographiques qui évoluent. En d'autres termes, le contrat social est à réinventer.

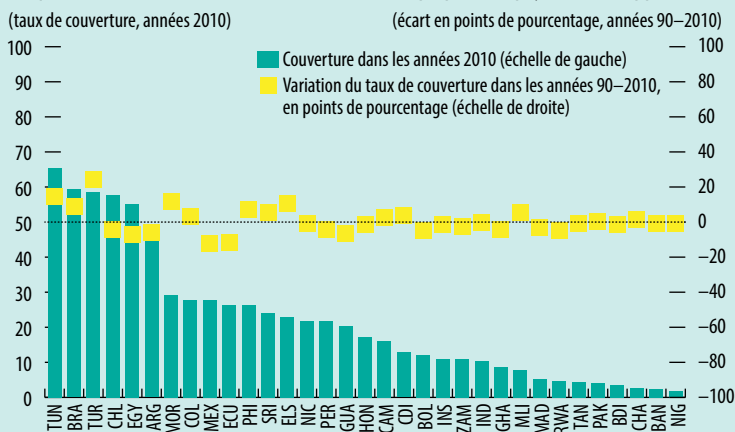
Dans le cadre de notre étude sur les mutations du travail (Banque mondiale, 2018), nous devons réfléchir plus avant aux moyens de mieux protéger la population et les travailleurs compte tenu de la nouvelle donne économique, et en particulier des points suivants :

- *Le secteur informel, c'est-à-dire la part de la population qui ne participe pas à l'assurance sociale traditionnelle ni aux dispositifs de protection connexes, représente environ 80 % de la population active dans les pays en développement à l'heure actuelle.* Ce goulet d'étranglement est un

Graphique 1

L'assurance sociale pour tous ?

Même si de nombreux travailleurs cotisent à l'assurance sociale au Brésil, en Tunisie et en Turquie, les taux de couverture sont faibles dans la plupart des pays en développement.



Source : base de données de la Banque mondiale sur les retraites.

Note : La « couverture » correspond à la part de la population économiquement active qui cotise au régime d'assurance sociale. Les codes pays utilisés ici sont ceux de l'Organisation internationale de normalisation.

obstacle majeur à l'extension de la protection. La plupart des travailleurs, surtout les pauvres, relèvent du secteur informel et bénéficient au mieux d'une protection sociale très réduite. Comme le problème est endémique et que les mesures pour y remédier sont extrêmement limitées, ces travailleurs seraient souvent mieux lotis avec un régime de protection sociale ne dépendant pas de leur activité professionnelle.

- *L'assistance sociale contribue à l'équité et devrait être renforcée.* Plusieurs options sont envisageables : il y a, d'un côté, le revenu minimal garanti sous conditions de ressources, qui sert aux ménages des prestations en numéraire proportionnellement inverses à leurs revenus, et, de l'autre, le revenu de base universel, dont les transferts monétaires sont inconditionnels et indépendants des revenus ou de l'emploi. L'un et l'autre sont versés chaque mois.

L'impôt négatif sur le revenu (versé au-dessous d'un certain niveau de revenu) assorti d'un seuil relativement élevé et dégressif en fonction du revenu constitue une option intermédiaire. Comme l'impôt négatif est lié au cycle des déclarations de revenu, il est en général payé une fois par an. Une autre possibilité serait le versement d'un revenu minimal garanti plus modeste, mais complété par d'autres programmes (allocations familiales et pensions sociales universelles). Le coût d'un tel dispositif dépend du niveau des prestations, du taux de couverture de la population et de la distribution des revenus. Mais les progrès de la robotisation pourraient alléger les contraintes budgétaires et ce type de prestation pourrait devenir un facteur important de stabilité sociale et économique.

S'agissant des économies informelles, les possibilités accrues d'identifier les personnes et les ménages et de suivre leur consommation, sinon leurs revenus, permettent

d'imaginer des formules tenant à la fois du revenu de base universel, de l'impôt négatif sur le revenu et du revenu minimal garanti, voire la création d'un impôt négatif sur la consommation. Le ciblage s'appuierait sur des indicateurs approximatifs du revenu non observé, issus d'enquêtes spéciales et du croisement de bases de données administratives.

- *Le principe d'« universalisme progressif » (Gentilini, 2018) peut contribuer à orienter le développement des régimes en faveur des plus pauvres et des plus vulnérables.* Ce principe reconnaît que l'universalité n'est pas forcément supérieure aux dispositifs existants pour améliorer le sort des plus démunis. Par conséquent, un gouvernement qui étend la protection sociale à toute la population doit accorder la priorité, une attention particulière et des aides suffisantes aux groupes les plus vulnérables.

En outre, l'architecture mondiale de la protection sociale telle que la définit la cible 3 du premier objectif de développement durable des Nations Unies vise à « mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale ». De même, les partenariats stratégiques comme l'initiative conjointe de l'Organisation internationale du travail et de la Banque mondiale intitulée Partenariat mondial pour la protection sociale universelle contribuent à faire de l'universalité un objectif stratégique des pays et des organisations qui les soutiennent.

En ce qui concerne les facteurs de production et les lieux et modalités de travail, il faut impérativement adopter un point de vue plus neutre que celui de la majorité des gouvernements actuels. Une fois la protection de base garantie, chaque travailleur pourrait améliorer sa sécurité grâce à différents programmes bénéficiant d'un subventionnement progressif : régimes d'assurance contributifs et plans d'épargne obligatoires, quand le cadre le permet, et panoplie d'options volontaires éventuellement proposées par l'État ou le marché (Packard *et al.*, 2018).

Les politiques passées qui mêlaient commodément les objectifs sociaux (mutualisation des risques, éradication de la pauvreté et recherche de l'égalité par la redistribution des richesses) ne sont plus de mise : il faut opérer des distinctions plus explicites et définir différents systèmes de partage des risques et différents circuits de financement. Pour empêcher les gens de basculer dans la pauvreté, l'outil de mutualisation des risques le plus puissant et le plus efficace est le budget national. Dans l'idéal, les décisions concernant d'autres modes de financement seraient prises après avoir identifié la formule la plus appropriée (mutualisation des risques, épargne ou prévention) et la réponse gouvernementale adaptée compte tenu des moyens privés disponibles. Le graphique 2 représente un programme stylisé de protection contre les

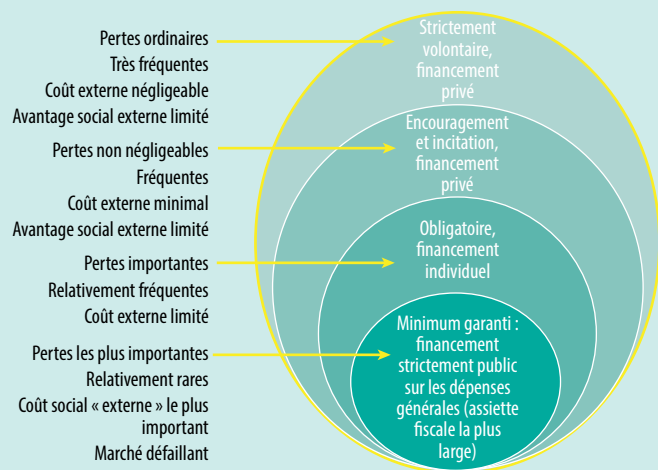
pertes consécutives à de brusques variations des moyens d'existence.

Le cercle le plus central représente le soutien minimal garanti permettant de couvrir les pertes les plus catastrophiques associées aux coûts sociaux les plus importants (comme la perte des moyens d'existence qui plonge toute une famille dans la pauvreté) et pour lesquelles le marché ne propose pas de solution durable ou efficace. Idéalement, mais il y a des exceptions, ces accidents de la vie sont assez rares. Des interventions destinées à couvrir des événements plus fréquents occasionnant des pertes plus minimes (attrition structurelle sur le marché du travail, retraite, etc.) et assorties d'avantages sociaux clairs et considérables pourraient être comprises dans ce programme de minimums sociaux garantis. Les trois autres cercles illustrent le transfert progressif de la responsabilité du financement et de l'offre : on passe de ressources strictement publiques et de transferts directs de l'État à un financement par les ménages ou les individus et à la fourniture de prestations par le marché.

Graphique 2

Cercles de protection

Du financement public au financement privé : une nouvelle conception de la sécurité sociale.



Source : Packard *et al.*, 2018, Banque mondiale, Washington.

Un bond technologique est-il possible ?

Le progrès technologique, qui est l'un des facteurs de bouleversement du monde du travail à l'échelle mondiale, peut aussi fournir aux gouvernements l'occasion d'abandonner rapidement les politiques de l'ère industrielle pour offrir aux citoyens et aux résidents des systèmes de partage des risques plus efficaces.

En Inde, le virement direct des prestations est un exemple très probant de ce qu'il est déjà possible de faire, la technologie numérique étant exploitée de manière innovante pour verser directement les prestations sur le compte bancaire des plus pauvres. Au Ghana, dans le cadre du Programme de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, la numérisation des transactions sur support papier et le très large recours aux appareils biométriques ont permis de raccourcir les délais de paiement de quatre mois à une semaine.

La Banque mondiale investit actuellement 15,1 milliards de dollars dans des systèmes de prestation et des technologies connexes. Grâce à diverses plateformes (registres sociaux, identifiants, mécanismes de paiement, etc.), les populations exclues peuvent être couvertes : par exemple, ce sont environ 75.000 Zambiennes vivant en milieu rural qui peuvent désormais choisir de recevoir des paiements numériques via une banque, un portefeuille électronique ou une carte prépayée. En Afrique de l'Ouest, une plateforme devrait attribuer une identité numérique de base à 100 millions de personnes d'ici 2028. Et en Indonésie, un programme de transferts monétaires bénéficie à 10 millions de ménages très modestes et couvre les régions orientales reculées de l'archipel pour atteindre certains objectifs de développement humain.

Contraints d'adopter de nouveaux modèles de politiques, les pays aux revenus les plus faibles ont un avantage : la couverture effective très réduite qu'assuraient les dispositifs de partage des risques datant de l'ère industrielle leur offre plus de possibilités de se propulser directement vers des systèmes de protection sociale plus modernes. Comme pour la téléphonie et les services financiers, le taux de couverture limité des modèles historiques facilite l'adoption de nouveaux modèles.

Dans de nombreux pays, les investissements destinés à renforcer les capacités et concevoir des systèmes permettant de mieux identifier les ménages, évaluer les vulnérabilités et la pauvreté, et rendre les transferts monétaires plus efficaces sont des atouts décisifs pour mettre réellement en œuvre les politiques suggérées ici.

Ensemble, nous pouvons façonner la protection sociale de demain pour qu'elle bénéficie largement à tous, et en particulier aux plus pauvres. **FD**

MICHAL RUTKOWSKI est directeur principal du pôle mondial d'expertise en protection sociale et travail de la Banque mondiale.

Bibliographie :

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 22.

Kuddo, Arvo, David Robalino, and Michael Weber. 2015. "Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contract to Unemployment Benefits." World Bank, Washington, DC.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2018. "On Risk Sharing in the Diverse and Diversifying World of Work." Social Protection and Jobs White Paper, World Bank, Washington, DC.

Rutkowski, Michal. 2018. "A Glimpse into the Future of Social Protection." *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 24.

World Bank. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC.

Presque personne n'est trop pauvre pour partager

Une protection sociale de base est à la portée de presque tous les pays

Michael Cichon



PHOTO - MISE GRACEUSEMENT À NOTRE DISPOSITION PAR MICHAEL CICHON

« **LE MONDE NE MANQUE PAS** de ressources pour éradiquer la pauvreté ; ce sont les véritables priorités qui font défaut », disait en 1999 Juan Somavía, ancien directeur général de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Nous avons peut-être fait des progrès au cours des dernières décennies, mais le monde demeure un lieu ingrat pour plus de la moitié de sa population. Dans cette majorité, chaque individu souffre d'au moins un des trois fléaux sociétaux attribuables, ou du moins tolérés par l'Homme : inégalités flagrantes, insécurité débilante et pauvreté inhumaine. Nous savons depuis plus d'un siècle ce que nous pouvons faire pour améliorer la situation. La protection sociale réduit efficacement et rapidement les inégalités et la pauvreté grâce à des transferts en espèces et en nature. Une solide protection sociale de base est abordable et peut être mise en œuvre presque partout, maintenant ou assez rapidement, du moins après quelques investissements dans la gouvernance.

Cela fait des décennies que la communauté des nations propose une politique d'éthique à l'échelle mondiale en matière de protection sociale. Depuis les recommandations de l'OIT en 1944 sur la sécurité du revenu et les soins médicaux (et depuis la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1948), la protection sociale est reconnue comme un droit humain. Plus récemment, la recommandation R202 de l'OIT formulée en 2012 concernant les

seuils nationaux de protection sociale et les objectifs de développement durable (ODD), adoptés lors d'un sommet des Nations Unies en 2015, ont donné un contenu concret au droit à la protection sociale.

La recommandation R202 contient des conseils sur la mise en place d'une protection sociale de base, en définissant le double objectif de la sécurité du revenu et de la santé comme la capacité d'accéder à tous les biens et services essentiels. Pour ce faire, il faut atteindre un équilibre entre le financement comptant et la prestation directe de services. L'objectif primordial est d'offrir une protection universelle à tous ceux qui en ont besoin.

De même, les ODD poursuivent un vaste programme comprenant des transferts sociaux, des soins de santé, l'éducation et d'autres services essentiels. Les principaux objectifs de la protection sociale sont « la mise en œuvre, pour tous, de systèmes et mesures de protection sociale appropriés au niveau national » et « une couverture sanitaire universelle, qui comprend une protection contre les risques financiers ».

Qu'est-ce qui nous a empêchés de faire de plus grands progrès vers la justice sociale ?

Les transferts de protection sociale financés par l'État sont souvent présentés comme non viables et préjudiciables au développement économique. Dans de nombreux pays et gouvernements, les stratégies économiques et de développement sont fondées sur des mythes — parmi lesquels le prétendu compromis entre la performance économique et la redistribution, et la théorie selon laquelle les retombées économiques réduiraient automatiquement la pauvreté et les inégalités, grâce au développement. La réalité et les études montrent qu'il ne s'agit là que d'illusions. Presque tous les pays avancés ont un bon système de protection sociale, financé par des dépenses de 20 % à 27 % du PIB et plus. Rien ne prouve qu'ils doivent réduire considérablement leur croissance pour combattre la pauvreté, l'inégalité et l'insécurité. Si le mythe des retombées était vrai, nous ne verrions pas de grandes variations dans la pauvreté et les inégalités entre les pays ayant un PIB semblable par habitant. Laissés à eux-mêmes, les marchés ne développent pas de mécanismes de redistribution autres que les transferts de richesse ou le partage de revenus au sein de groupes familiaux ou de parenté.

Cependant, un mythe destructeur a souvent freiné les progrès en matière de protection sociale, en faisant croire qu'elle n'est ni abordable ni durable. Cette ligne de pensée prétend que de nombreux pays n'ont, ni ne peuvent, mobiliser les ressources nécessaires pour financer une protection

sociale même élémentaire. Cette idée est remise en question par une étude exhaustive de la Coalition mondiale pour les socles de protection sociale, un réseau mondial de près de 100 organisations syndicales et non gouvernementales, et par des études similaires d'autres groupes.

La coalition a composé un indice couvrant 150 pays qui sert à calculer les ressources nécessaires pour combler leurs lacunes en matière de protection sociale, afin d'atteindre le minimum de revenu et de sécurité sanitaire préconisé par la recommandation R202. Environ la moitié des 150 pays pourraient combler l'écart en affectant moins de 2 % de leur PIB à la protection sociale (voir le graphique). Quarante pour cent pourraient y arriver avec moins de 5 % de leur PIB. Seuls une douzaine de pays auraient besoin d'une aide internationale pour financer une protection sociale minimale. Un fonds mondial qui financerait environ 50 % des dépenses de protection sociale de ces pays nécessiterait un budget de 10 à 15 milliards de dollars par an, ce qui représente environ 0,09 % des presque 1.700 milliards de dollars de dépenses militaires mondiales annuelles, selon les calculs de l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm. C'est même une part minime d'un millième du coût budgétaire mondial issu de la crise financière mondiale — un degré de solidarité que nous devrions pouvoir nous permettre.

Le graphique calcule le coût d'un système de protection sociale parfaitement ciblé ou assujéti aux ressources. En fait, il n'y a pas de cible parfaite et, par conséquent, de nombreux pays adoptent des prestations plus universelles ou devraient y recourir. Ces avantages pourraient être combinés à des régimes fiscaux qui récupèrent une partie des ressources redistribuées aux personnes dont les besoins sont moins urgents. Des régimes fiscaux équitables et efficaces permettent de percevoir beaucoup plus de ressources supplémentaires que des mécanismes tout aussi complexes d'évaluation sous conditions de ressources ne pourraient jamais économiser.

Non seulement la plupart des pays peuvent se permettre d'assurer une protection sociale : ils ne peuvent pas se permettre de la négliger. Aucun pays ne pourra réaliser pleinement son potentiel économique sans investir dans la santé, l'éducation et la sécurité matérielle de sa population.

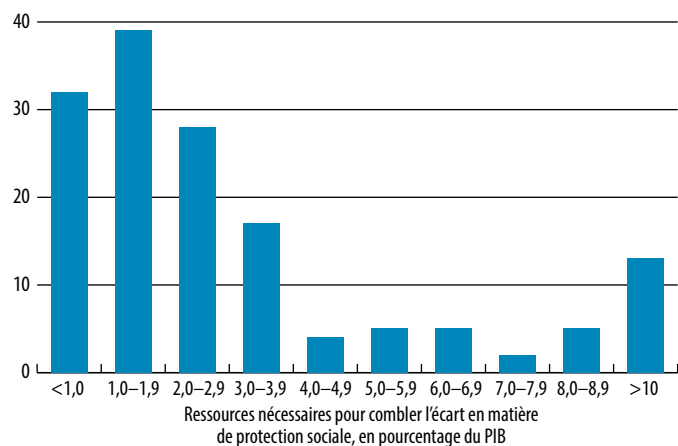
Christine Lagarde, directrice générale du FMI, a déclaré récemment que la poursuite des objectifs de développement durable était une priorité mondiale. Lorsqu'il s'agit de réduire les inégalités, a-t-elle dit, l'investissement public occupe une place importante dans des domaines tels que la santé, l'éducation et les systèmes de protection sociale.

Que faut-il faire pour organiser des progrès rapides vers une protection sociale pour tous ? Il faut une volonté politique

Objectif réalisable

Environ 80 % des pays étudiés pourraient combler leur lacune en matière de protection sociale en affectant moins de 5 % de leur PIB à la réalisation de cet objectif.

(nombre de pays)



Source : Bierbaum, M., A. Opiel, S. Tromp, et M. Cichon. 2016. *A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*. Maastricht Graduate School of Governance/UNU-MERIT discussion paper, Friedrich Ebert Foundation, Washington, DC.

Note : sur la base d'une étude de 150 pays.

et le courage d'aligner notre développement et notre gouvernance sur notre sens moral accepté à l'échelle mondiale. Il faut avoir le courage de réfuter les objections et de mobiliser des ressources budgétaires pour financer les investissements dans la protection sociale. Un État riche doit payer pour des systèmes de transferts sociaux efficaces et efficients. En d'autres termes, nous avons besoin de régimes fiscaux efficaces, équitables et progressifs, de bons mécanismes de perception et d'une bonne gouvernance financière.

Surtout, il faut faire preuve de volonté politique pour considérer la protection sociale comme une priorité absolue. Nous ne pouvons pas compter sur l'élite dirigeante pour mener à bien un tel changement. La société civile peut cependant compter sur son sens moral et les données de base pour démontrer que presque aucun pays n'est trop pauvre pour partager.

La stratégie du FMI à venir en matière de protection sociale pourrait changer la vie de millions de personnes. La conscience de la communauté des nations, plutôt que la promotion inconditionnelle d'une viabilité budgétaire souvent mal définie, devrait guider cette stratégie. **FD**

MICHAEL CICHON est membre du Conseil international de l'action sociale, dont il est le président sortant. Il est également ancien professeur de protection sociale à la Maastricht Graduate School of Governance de l'université des Nations Unies à Maastricht (Pays-Bas).



En transition

Dans une société en pleine évolution, l'État-providence est plus nécessaire que jamais

Nicholas Barr

Le monde a changé, et avec lui, les familles, le travail et les compétences. Dans les pays avancés au début de l'après-guerre, la plupart des gens se mariaient et restaient mariés. L'épouse fournissait les soins et le mari soutenait la famille, généralement dans un emploi stable pendant de nombreuses années, voire toute une vie, avec un ensemble de compétences immuables.

Cette simple description de l'époque montre clairement l'étendue des changements. Aujourd'hui, l'emploi à vie n'est plus la norme. Les marchés du travail sont de plus en plus fluides. L'évolution rapide des technologies exige des travailleurs une mise à jour de leurs compétences. Beaucoup plus de femmes ont un emploi rémunéré, un plus grand nombre de mariages se terminent par un divorce et la parentalité est moins étroitement liée au mariage.

Au fil des décennies, l'État-providence a évolué en réponse à ces changements économiques, démographiques et sociaux. Ce mouvement se poursuit et requiert de modifier la conception de l'État-providence, qui est aujourd'hui plus fondamental que jamais.

Pourquoi un État-providence ?

Avant d'aborder des sujets particuliers, nous devrions poser une question essentielle : quel est le but d'un État-providence ? Un but bien connu est d'aider les pauvres. Un deuxième but fondamental, mais moins bien compris, est de s'attaquer aux défaillances du marché. Les marchés peuvent être inefficients pour diverses raisons, qui font l'objet d'études intéressantes dans les domaines de l'économie de l'information, de l'économie comportementale, des marchés incomplets, des contrats incomplets et de la fiscalité optimale.

Ces problèmes expliquent et justifient l'existence d'États-providences. L'imparfaite information des consommateurs rend nécessaire la réglementation des soins de santé et des fonds de pension. L'information imparfaite des compagnies d'assurance sur le degré de risque des différents assurés demandeurs explique pourquoi l'État ou les institutions parapubliques offrent des assurances contre les risques sanitaires ou le chômage. Les comportements qui s'écartent de la rationalité économique stricte contribuent à justifier l'épargne-retraite obligatoire.

Pour ces raisons, et même si toute la pauvreté pouvait être éliminée par magie, un État-providence serait encore nécessaire pour fournir des assurances et aider les gens à planifier leur parcours de vie en redistribuant leurs revenus sur la durée de ce dernier.

Troisièmement, l'État-providence est un élément des politiques de soutien à la croissance économique (Ostry, Berg et Tsangarides, 2014). Il est de plus en plus important d'investir dans les compétences pour optimiser la croissance et en assurer le partage des fruits. Les transferts de revenu favorisent également la croissance ; par exemple,

les personnes qui peuvent se permettre une alimentation saine ont de meilleurs résultats scolaires.

Pour ces trois raisons, l'État-providence peut être considéré comme un instrument de partage optimal des risques :

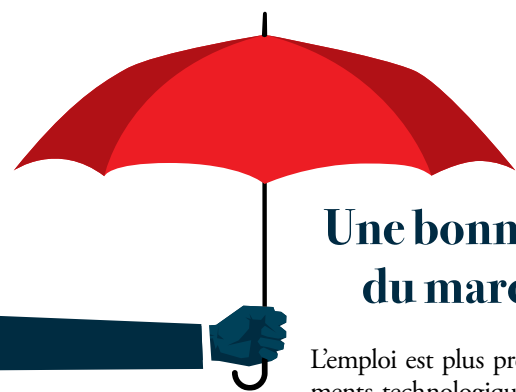
- Considéré comme une assurance à la naissance contre des résultats futurs imprévisibles, il contribue à soulager la pauvreté.
- Considéré comme une réponse aux défaillances du marché, il s'attaque aux problèmes techniques de l'assurance privée, notamment en matière de chômage, de risques médicaux et de protection sociale.
- En partageant les risques de cette manière, il contribue à la croissance économique. Sans dispositif de protection, les gens sont moins susceptibles d'oser lancer une nouvelle entreprise. D'autre part, trop peu de risques est également sous-optimal : le système communiste protégeait les gens contre presque tous les risques et étouffait ainsi l'effort et l'initiative.

Un examen plus détaillé du rôle de l'État-providence en tant que mécanisme de partage des risques met en évidence la distinction entre risque et incertitude. Le raisonnement est déterminant : avec le risque, la distribution de probabilité des résultats est suffisamment bien connue pour que le mécanisme actuariel (c'est-à-dire les primes d'assurance liées au risque individuel) fonctionne raisonnablement bien. Par exemple, les données sur les accidents de la circulation causés par des conducteurs d'âges et de types de voitures différents sont suffisamment valables pour permettre aux assureurs de calculer les primes d'assurance automobile. Cependant, le modèle actuariel ne résiste pas bien à l'incertitude, notamment au sujet des taux d'inflation à long terme. En revanche, l'assurance sociale peut réagir à la fois au risque et à l'incertitude parce qu'un gouvernement peut exiger que tout le monde fasse partie d'un même groupe de risques et peut modifier les cotisations au fil du temps.

Quelles sont, pour la politique sociale, les conséquences des changements qui affectent les risques et les incertitudes pour les familles, le travail et les compétences ?

Lorsque les mariages étaient généralement stables, le risque principal pour une famille était le décès du soutien de famille. Aujourd'hui, un plus grand nombre de femmes très instruites acceptent un emploi rémunéré, et les structures familiales sont plus diversifiées. Ces changements appellent des politiques visant à élargir les choix entre le travail rémunéré et les obligations familiales, notamment en offrant des services de garde d'enfants abordables et une législation sur l'égalité salariale qui améliore l'équité entre les sexes.

Sur les marchés du travail, le risque principal était autrefois le chômage de courte durée. Aujourd'hui, les gens abordent le marché du travail de manières plus diverses. Ils changent d'emploi plus fréquemment, souvent avec des périodes de travail à temps partiel, de travail autonome, de chômage ou d'absence temporaire du marché du travail.



Une bonne politique sociale exige que les interventions du marché et de l'État se renforcent mutuellement.

L'emploi est plus précaire. À l'avenir, les changements technologiques, y compris la diffusion de l'intelligence artificielle, pourraient rendre l'emploi encore plus précaire. En raison de cette plus grande diversité des relations avec le marché du travail, moins de travailleurs des pays avancés ont des antécédents d'emploi continu, de sorte que la gestion des cotisations à la sécurité sociale et aux pensions privées par l'intermédiaire de l'employeur est devenue moins efficace pour assurer une bonne couverture.

Les systèmes de protection sociale de l'après-guerre supposaient qu'un ensemble de compétences servirait la plupart des travailleurs pour la vie. Aujourd'hui, l'évolution constante de la technologie crée le besoin d'une main-d'œuvre plus qualifiée et plus diversifiée ; à cause de la rapidité du changement, les compétences ont une durée de vie utile plus courte. Ces tendances entraînent des changements fondamentaux en matière d'éducation et de formation. Il en faudra plus, avec plus de diversité dans les contenus et les méthodes de prestation, y compris un rôle plus important pour les entreprises ; il faudra aussi les répartir. Ces activités devront être financées à grande échelle.

Outre ces risques particuliers, les systèmes de protection sociale se prémunissent également contre les risques systémiques, notamment le risque d'une guerre commerciale ou d'une crise économique, l'instabilité politique, les dégâts environnementaux causés par les changements climatiques ou les accidents nucléaires, et une structure d'âge changeante.

Toutes ces questions ne sont pas nouvelles ; l'instabilité économique et politique des années 30 a été un moteur important de la réforme d'après-guerre. D'autres risques, notamment ceux liés aux dommages causés à l'environnement et aux changements technologiques, sont devenus plus importants. Il est essentiel de noter que ces risques ne sont pas seulement systémiques, mais qu'il s'agit aussi, pour la plupart, d'incertitudes. Ces deux aspects renforcent la centralité de l'État-providence.

Mesures correctives

Quelles politiques devrions-nous adopter pour faire face à ces risques changeants et comment comptons-nous les payer ?

Pour faire face aux risques liés au revenu au cours de la vie professionnelle, il faut procurer un revenu aux chômeurs et rétablir et développer les possibilités d'en gagner un, par exemple par la formation et la garde d'enfants. C'est dans ce contexte que s'est tenue une nouvelle discussion sur une variante du revenu de base universel. Son applicabilité dépend à la fois du niveau des prestations et de la répartition des revenus. Étant donné que la distribution est biaisée en faveur des revenus les plus faibles, les bénéficiaires nets seront plus nombreux que

les contributeurs nets. Par conséquent, le taux d'imposition moyen élevé nécessaire pour financer des prestations généreuses créerait d'importants facteurs de dissuasion au travail. D'autre part, si les machines guidées par l'intelligence artificielle augmentaient les taux de croissance et élargissaient ainsi l'assiette fiscale, les contraintes budgétaires pourraient s'alléger. Un tel avantage pourrait devenir important pour la stabilité sociale et économique.

Pour faire face aux risques liés au revenu de retraite, il faut cesser de compter sur les cotisations en fonction de la situation d'emploi. Une partie de la solution consiste en un régime de pension forfaitaire, non contributif, financé par l'impôt et accordé sur la base d'un critère d'âge et de résidence, sans obligation de cotisation. De tels régimes se répandent dans les pays plus avancés, notamment au Canada, au Chili, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande, et dans certains pays en développement. Les pensions non contributives présentent un double avantage : elles soulagent la pauvreté et réduisent la différence de revenu de retraite entre les hommes et les femmes. Parallèlement, l'âge minimum de départ à la retraite est reporté au fil des années, à mesure que les gens vivent plus longtemps. Il faut faire des choix concernant le niveau de la pension non contributive et l'âge de la retraite pour réduire la pauvreté sans décourager le travail et l'épargne.

Il n'existe pas de régime de retraite optimal pour tous les pays (Barr et Diamond, 2009). Les régimes liés à la rémunération qui fonctionnent bien se présentent sous diverses formes. Un exemple en est le régime notional à cotisations déterminées mis en place par la Suède dans les années 90. Il s'agit d'un régime par répartition (les cotisations d'une année servent à payer les prestations de la même année). Cependant, contrairement aux régimes par répartition traditionnels, celui-ci prévoit des prestations étroitement liées aux cotisations totales d'un travailleur. Ce modèle a également été adopté en Lettonie, en Norvège et en Pologne. S'ils font partie d'un régime de retraite plus général, les comptes individuels devraient être gérés dans le cadre de régimes d'épargne simples et peu coûteux (obligatoires ou à adhésion automatique) qui offrent un choix limité et un bon choix par défaut aux personnes qui n'effectuent pas de choix (Barr et Diamond, 2017). À l'avenir, les paiements électroniques ouvrent la possibilité de fonder les cotisations de retraite sur les dépenses de consommation plutôt que sur les revenus.

En ce qui concerne les risques pour la santé, il est presque universellement reconnu dans les pays avancés que les défaillances insurmontables du marché rendent l'assurance actuarielle privée mal adaptée aux risques médicaux, les États-Unis étant le seul pays avancé à adopter

cette approche. L'une des principales conclusions (Barr, 2012) est que l'intervention à l'échelle nécessaire pour résoudre les nombreux problèmes techniques de l'assurance médicale actuarielle fondée sur le risque individuel conduit à un arrangement qui est, en fait, une assurance sociale, chaque assuré faisant partie d'un pool de risques unique.

Pour faire face au risque d'inadéquation des compétences, il faut reconnaître la complexité croissante de la prestation d'une éducation et d'une formation appropriées. L'éventail des compétences requises sur le marché du travail s'élargit, de même que les moyens de les acquérir. Étant donné la rapidité de l'évolution technologique, les travailleurs devront se recycler, parfois plusieurs fois, au cours d'une vie professionnelle de plus en plus longue.

Il faut donc mettre en œuvre un système qui bénéficie au moins de trois atouts stratégiques :

- un soutien actif au développement de la petite enfance, car des recherches convaincantes ont révélé que les lacunes précoces en matière de développement cognitif et social sont difficiles à combler ;
- des choix souples pour les individus quant à la matière, à la méthode et à la rapidité d'acquisition des compétences, et quant au cheminement de carrière par la formation professionnelle et scolaire ;
- un système de financement à l'appui de ces méthodes de prestation, y compris une combinaison de fonds publics et, dans la mesure du possible, un système performant de prêts étudiants, comme en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

Quelle est la place des cotisations individuelles dans ces nouveaux systèmes de protection sociale ? Les prestations liées au revenu doivent clairement être contributives. Cependant, lorsque le but premier des prestations est l'assurance (soins de santé) ou la réduction de la pauvreté (pensions de base), les cotisations gérées dans le cadre de l'emploi d'un travailleur sont non seulement moins efficaces que dans le passé, mais peuvent aussi décourager l'emploi dans le secteur formel. Par conséquent, les soins de santé et les prestations semblables seront mieux financés par une imposition à grande échelle (Levy, 2008) ou par une source de revenus spécifique qui n'est pas liée à la situation d'emploi — par exemple, en prélevant une partie du produit de la taxe sur la consommation.

Dans tous ces domaines, il est important de faire la distinction entre la structure d'une activité et son mode de financement. Une activité est-elle délivrée plus efficacement par le marché ou par l'État ? En l'absence de défaillances importantes du marché, la répartition du marché complétée par des transferts de revenu est généralement supérieure. Comment devrait-on financer l'activité ? S'il s'agit d'un financement public, la réponse dépendra de la situation budgétaire et de l'économie politique d'un pays. Par exemple, les habitants des pays scandinaves votent en

faveur d'une augmentation des impôts pour financer des services publics plus nombreux et de meilleure qualité, ce qui n'est politiquement pas possible aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

Motifs d'une intervention de l'État

Enfin, pourquoi l'État devrait-il intervenir ? Une bonne politique sociale exige que les interventions du marché et de l'État se renforcent mutuellement, et que la conception des politiques aille dans le sens de la théorie économique. Il existe de nombreuses solutions qui tiennent compte des défaillances du marché, de l'évolution des conditions du marché du travail et des structures familiales, et s'inspirent des découvertes de l'économie comportementale — par exemple, inciter les gens à épargner davantage en les inscrivant automatiquement à un régime de retraite.

Tous les régimes de retraite supposent une participation importante de l'État au financement et à la réglementation et, à des degrés divers, à la prestation des services. La prestation des soins de santé peut être privée, comme au Canada ; publique, comme en Scandinavie ; ou mixte, comme en Allemagne et en France. Le financement des soins de santé peut être organisé au niveau national ou infranational, ou par des organismes sans but lucratif. Cependant, dans tous les cas, les systèmes qui fonctionnent bien sont fondés sur l'assurance sociale ou le financement fiscal, et non sur une assurance actuarielle privée.

Une grande partie du débat sur la politique sociale est de nature idéologique. Aux États-Unis, la participation du secteur public aux soins de santé est souvent qualifiée de « socialisme » ; au Royaume-Uni, la participation du secteur privé est largement décriée comme étant une « privatisation ». Ces arguments ne sont pas utiles parce qu'ils placent l'idéologie au mauvais endroit. La place appropriée (et vitale) de l'idéologie est dans la fixation des objectifs. Les rôles respectifs du marché et de l'État devraient être traités avant tout comme une question technique liée à l'ampleur de la défaillance du marché face aux incertitudes et risques majeurs. **FD**

NICHOLAS BARR est professeur d'économie publique à la London School of Economics and Political Science.

Bibliographie :

Barr, Nicholas. 2012. *The Economics of the Welfare State*, 5th ed. New York: Oxford University Press, 254–57.

———, and Peter Diamond. 2009. "Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions." *International Social Security Review* 62 (2): 5–29.

———. 2017. "Designing a Default Structure: Submission to the Inquiry into Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness." Australia Productivity Commission.

Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution.

Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.



À LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE

La Chine s'efforce d'adapter sa protection sociale aux besoins de l'économie de marché

Ken Wills

Le développement moderne de la Chine (l'époque à partir de 1949 avec la création de l'État-providence du berceau à la tombe) allait forcément connaître un moment où les exigences de vie meilleure de son peuple dépasseraient la capacité de la République populaire à tenir ses promesses.

Ce moment est peut-être arrivé.

La Chine a prospéré pendant des décennies de croissance à presque deux chiffres depuis que Deng Xiaoping a autorisé pour la première fois les marchés locaux et la libéralisation de certains secteurs de l'économie soumis au contrôle de l'État dans les années 80 et 90. La progression rapide du pays, passé du statut de pays en développement à celui de deuxième puissance économique mondiale, a donné naissance à une énorme classe moyenne et à des centaines de milliardaires.

Cependant, une croissance inégale laisse encore des fossés béants entre riches et pauvres, entre villes côtières

prospères et régions intérieures négligées, en grande partie rurales.

En cours de route, la Chine a cherché, avec des résultats mitigés, à adapter des prestations telles que les pensions et les soins de santé aux exigences d'une économie de plus en plus axée sur le marché. Aujourd'hui, tandis que le gouvernement de Xi Jinping s'efforce de concilier les aspirations de la classe moyenne montante avec les besoins de millions de personnes qui vivent encore dans la pauvreté, il doit également surmonter les difficultés résultant du ralentissement de la croissance.

Dans une allocution prononcée en octobre 2017 devant le Congrès national du Parti communiste et précédant son deuxième mandat de cinq ans, Xi a reconnu que le gouvernement n'avait pas répondu aux attentes de la population. Il a voulu redéfinir la façon dont le Parti communiste répondrait aux besoins de ses citoyens pendant les décennies à venir.

« Maintenant que le socialisme à la chinoise entre dans une nouvelle ère, la principale contradiction qui défie notre société a évolué », déclarait Xi à des milliers de délégués du parti réunis dans le Grand Hall du peuple à Pékin, pendant que des centaines de millions de spectateurs regardaient son allocution nationale à la télévision. « Nous sommes maintenant confrontés à une contradiction entre un développement déséquilibré et inadéquat et les besoins sans cesse croissants de la population qui demande une vie meilleure. »

Ces besoins, dit-il, « sont de plus en plus vastes ».

Faisant état des réalisations de son gouvernement, Xi s'est vanté que la Chine avait sorti quelque 60 millions de personnes de la pauvreté au cours des cinq dernières années précédentes, mais il a également noté qu'il fallait faire davantage. Il a appelé à mettre fin à la pauvreté rurale d'ici 2020, une tâche herculéenne, sans doute, « en prenant appui sur les efforts conjoints du gouvernement, de la société et du marché ».

Tandis que d'autres présidents qui ont suivi Deng Xiaoping ont voulu libérer les forces du marché pour alimenter la croissance et réduire la pauvreté, Xi Jinping inverse la tendance et réaffirme le rôle du parti et de l'État, selon certains universitaires et observateurs politiques.

« Il favorise le secteur public et étend sa portée sociale, politique et économique », écrivait Evan Feigenbaum, spécialiste de la Chine, dans un article publié en novembre 2017 pour le Carnegie Endowment for International Peace à Washington. « Le parti ne s'est tout simplement pas bien adapté aux conditions changeantes d'une société vieillissante et aux inégalités économiques croissantes. »

Lorsque les marchés boursiers ont chuté en 2015, le gouvernement a rétabli une série de contrôles sur les sorties de capitaux et le libre-échange. Xi a aussi renforcé la présence des membres du parti au sein des conseils d'administration de sociétés privées et publiques.

En même temps, son gouvernement a rouvert les vannes du crédit pour les entreprises publiques (en les privilégiant par rapport au secteur privé en plein essor) afin de stimuler la croissance économique. Pendant que les pouvoirs publics tentaient de limiter les risques financiers résultant d'un endettement galopant, l'une des trois principales « campagnes » mentionnées par Xi, les restrictions sur les prêts aux entreprises ont affecté le secteur privé de manière disproportionnée. Entretemps, le gouvernement a accéléré le processus pour les entreprises publiques, qui bénéficient des prêts libérés par la réduction récente des réserves statutaires des banques. Néanmoins, l'expérience montre que les prêts au secteur public sont un moyen moins efficace de stimuler l'économie et qu'ils viendraient, en fait, augmenter le nombre de prêts non performants.

Sous le règne de Mao Tsé-toung, qui a dirigé le Parti communiste jusqu'à sa mort en 1976, la Chine a mis l'accent sur le renforcement de la puissance nationale par l'investissement dans l'industrie lourde, tandis que les Chinois travaillaient

côte à côte pour des revenus généralement semblables, mais faibles. La grande majorité de la population vivant à la campagne était organisée en collectivités agricoles ou communes. Ensemble, les entreprises et les organismes gouvernementaux leur fournissaient un « bol de riz garanti » d'avantages sociaux, qui comprenait le logement, l'éducation, les soins de santé, les pensions, un revenu de base et même une participation aux frais funéraires.

Pendant que le pays regardait au-delà de ses frontières après la mort de Mao, les autorités ont commencé à entreprendre des réformes économiques qui reflétaient les mécanismes du marché, mais qui ont été surnommées plus tard « socialisme à la chinoise ». Tandis que Deng offrait des incitations pour stimuler l'économie (par exemple en lançant un plan national au début des années 80 pour permettre aux agriculteurs de conserver les bénéfices de la production excédentaire), il a également commencé à transformer l'État-providence pour répondre aux besoins des travailleurs du secteur privé.

Au début, le nombre de personnes qui s'aventuraient à lancer leur propre entreprise était limité par le risque d'avoir à renoncer aux prestations qui accompagnaient l'emploi dans le secteur public. Quelques mesures ont contribué à encourager

Dès que certaines personnes ont commencé à s'enrichir, d'autres ont décidé de se lancer dans l'entrepreneuriat à petite échelle.

les individus à devenir plus indépendants, notamment des réformes des contrats de travail et des prix, et des organismes qui, à la différence des collectivités, transféraient la responsabilité des profits et des pertes aux gestionnaires. Dès que certaines personnes ont commencé à s'enrichir, d'autres ont décidé de se lancer dans l'entrepreneuriat à petite échelle.

À la fin des années 70, on a assisté à l'émergence d'initiatives visant à transférer les services sociaux des entreprises publiques aux administrations locales. Un régime de sécurité sociale élémentaire a été mis en place, mais ce n'est qu'en 1994 que de nouvelles lignes directrices ont instauré un régime à plusieurs niveaux d'assurance sociale, de protection sociale et d'épargne individuelle, entre autres avantages. Cependant, ces mesures n'étaient pas suffisantes pour alléger le fardeau des entreprises publiques, qui avaient de plus en plus de difficulté à financer les prestations sociales.

« Sans le soutien d'un régime de sécurité sociale adéquat, les entreprises du secteur public qui supportent toutes les charges sociales auraient du mal à être compétitives sur le marché », écrivait Bingqin Li, directeur du programme de politique sociale chinois à l'université de Nouvelle-Galles

du Sud à Sydney, dans un article intitulé « Welfare State Changes in China Since 1949 ».

Certaines mesures, telles que la suppression des dispositions relatives au logement subventionné par les employeurs, ont été introduites pour améliorer la compétitivité. Les entreprises ont bénéficié d'une aide supplémentaire à la fin des années 90. L'assurance chômage, les allocations de subsistance et les garanties de revenu minimum ont remplacé l'emploi à vie, tandis qu'un régime de retraite de base et une certaine couverture de soins de santé ont été mis en place, même si le taux de couverture initial restait faible.

Le changement s'est accéléré lorsque la Chine s'est préparée à adhérer à l'Organisation mondiale du commerce, une étape importante à la fin de 2001 qui a attiré de nombreux investissements étrangers et a orienté les entreprises chinoises vers les marchés d'exportation. Pour concurrencer les « tigres » que sont la Corée du Sud, la RAS de Hong Kong et Singapour, les entreprises publiques chinoises ont dû rationaliser davantage leurs activités, et les politiques gouvernementales ont entraîné le licenciement de dizaines de millions de travailleurs.

Même pour les employés qui travaillaient encore dans le secteur public, les réformes ont sensiblement modifié les relations des salariés avec les entreprises. Dans le cadre d'initiatives d'amélioration de l'efficacité, les travailleurs sont devenus employés contractuels, réduisant ainsi considérablement les obligations de l'entreprise d'offrir une gamme de programmes d'aide sociale à vie. Les réformes des retraites visaient à fournir un dispositif de protection aux travailleurs, indépendamment des entreprises publiques.

En 2005, un travailleur urbain retraité recevait généralement deux pensions distinctes, expliquent Huoyun Zhu et Alan Walker dans leur article intitulé « Pension System Reform in China: Who Gets What Pensions? » publié cette année. L'une provenait d'un compte contenant les cotisations accumulées de l'employeur, dont les prestations dépendaient du salaire moyen du travailleur, du salaire du travailleur avant sa retraite et du nombre d'années de versement des cotisations. La seconde provenait d'un compte contenant des contributions individuelles.

Pour compliquer la tâche des planificateurs chinois, l'essor de nouvelles industries dans les grandes villes a attiré des foules de travailleurs ruraux à la recherche d'emplois mieux rémunérés. Ces migrants avaient souvent besoin de nourriture, d'un logement et de services sociaux ; les zones rurales ont été laissées en marge de la population en âge de travailler.

Un grand bouleversement des prestations sociales s'est produit à la fin de la première décennie 2000, en réaction à la crise financière mondiale. Comme l'économie de la Chine n'était pas complètement ouverte sur l'extérieur, elle a été partiellement isolée des pires effets de la récession. Sa situation financière plus solide lui a également permis d'entreprendre un vaste programme de relance qui a stimulé la croissance économique à l'échelle nationale et mondiale, et a donné lieu à un renouvellement de la protection sociale.

La stimulation des investissements a permis d'augmenter le nombre de logements abordables, et les impôts ont été réformés pour être plus progressifs. Les dépenses en matière de soins de santé, d'éducation et de culture ont été dirigées vers les régions rurales, qui ont également bénéficié des budgets affectés aux réseaux routiers, ferroviaires et électriques.

Néanmoins, l'écart de revenu entre les régions urbaines et rurales et les régions côtières et intérieures a persisté ou même continué à se creuser, et le coefficient de Gini est resté obstinément supérieur à 0,4 (zéro dénotant l'égalité totale de la répartition des revenus et 1 une concentration complète des revenus).

Il manquait encore de grandes parties du dispositif de protection sociale. Un grand nombre de résidents ruraux, de résidents urbains au chômage et de migrants sans emploi n'étaient pas couverts par les régimes de retraite avant 2009. D'autres révisions en 2015 ont étendu la portée de la couverture dans le cadre d'une transition d'un modèle d'État-entreprise à un modèle d'État-société, notent Zhu et Walker.

En conséquence, la plupart des 1,4 milliard d'habitants de la Chine sont maintenant couverts, mais le système inégal aggrave les inégalités, notent les auteurs. « Premièrement, un aspect important de la stratification sociale a été remodelé en cinq catégories distinctes de régimes de retraite », écrivent-ils. « Deuxièmement, le nouveau modèle de retraites a renforcé le lien entre les prestations et les cotisations, ce qui favorise les mieux nantis. »

En même temps, la Chine a considérablement amélioré la couverture de l'assurance maladie. Les travailleurs urbains des entreprises publiques et privées sont couverts depuis 1998. À la fin de 2009, les étudiants, les enfants, les chômeurs urbains et les résidents ruraux ont été ajoutés.

« Il y a dix ans, la plupart des Chinois n'avaient pas accès à l'assurance maladie ; aujourd'hui, 96 % environ sont couverts d'une manière ou d'une autre », explique dans une entrevue Dali Yang, professeur de sciences politiques à l'université de Chicago. On peut toujours dire que la quote-part est trop élevée ou que la couverture est inégale, mais, en fait, elle est très importante. »

Bien que le dispositif de protection sociale ait été élargi par Xi, le gouvernement affirme qu'environ 30 millions de personnes, soit près de 2 % de la population, vivent en dessous du seuil de pauvreté, avec environ 95 cents par jour. Les chiffres officiels font abstraction des quelque 500 millions de personnes qui vivent juste au-dessus du seuil de pauvreté, avec moins de 5,50 dollars par jour, selon les estimations de la Banque mondiale.

Une solution prévoyait de déplacer les habitants pauvres des zones rurales vers les villes, où les possibilités d'emploi sont peut-être plus nombreuses. En 2014, le gouvernement de Xi a lancé un plan sans précédent qui vise à déplacer quelque 250 millions de personnes vers les villes d'ici 2026, en retraçant les limites municipales pour absorber les zones rurales avoisinantes, en réinstallant les habitants

des campagnes et même en bâtissant de nouvelles villes. Ce plan répond simultanément à divers objectifs nationaux : accroître le pourcentage de citadins en Chine conformément aux normes mondiales des pays avancés, stimuler la consommation intérieure pour rééquilibrer l'économie en la détournant des exportations et améliorer la prestation des services sociaux.

Les fonds de réduction de la pauvreté alloués par le budget du gouvernement central au cours du premier mandat de Xi ont plus que doublé par comparaison aux dépenses totales des cinq années précédentes. Ces fonds sont affectés principalement aux infrastructures, aux subventions agricoles et aux prêts à escompte. Cependant, les dépenses consacrées à un autre programme important de réduction de la pauvreté (une disposition relative au niveau de vie minimum appelée *dibao*) ont diminué en pourcentage du PIB, d'après les chiffres du ministère des Finances.

Compte tenu du ralentissement de l'économie, l'objectif de Xi de mettre fin à la pauvreté rurale d'ici 2020 est un programme ambitieux. Le ralentissement a entraîné une pause, voire un renversement de tendance, dans les plans visant à rationaliser davantage les entreprises publiques.

« Xi ne désire absolument pas renforcer l'autonomie des intérêts privés ni « élargir » la composition du Parti », écrit Feigenbaum. « Son équipe considère le démantèlement de certaines politiques antérieures comme une étape nécessaire vers une répartition nouvelle et, de leur point de vue, plus satisfaisante, des rôles entre les sphères publique et privée. »

Les initiatives de renforcement du dispositif de protection sociale ont également faibli, car les autorités locales concentrent davantage leurs efforts sur le rétablissement de la croissance que sur des objectifs tels que la généralisation des pensions, l'amélioration de l'éducation ou l'assouplissement du système du *hukou*, qui associe les individus et leurs avantages sociaux à un endroit particulier, explique Mary Gallagher, professeure de sciences politiques à l'université du Michigan à Ann Arbor.

« Des objectifs qui, à mon avis, n'ont pas été intégrés efficacement dans le système d'évaluation des fonctionnaires locaux », dit Mme Gallagher lors d'une entrevue.

D'autres défis se profilent à l'horizon. L'adoption de nouvelles technologies (une autre priorité nationale pour Xi) a placé la Chine dans une position concurrentielle mondiale, mais a également exacerbé ses besoins sociaux. Par exemple, l'intention de la Chine d'investir dans la robotique risque d'engendrer un chômage à grande échelle dans certains secteurs, de la logistique à la fabrication, sources d'emplois à vie dans le passé. Le déplacement d'un plus grand nombre de travailleurs pourrait semer le mécontentement si la Chine redouble d'efforts pour rationaliser les entreprises publiques et y instaurer des régimes d'avantages sociaux nationaux souvent moins généreux que ceux offerts par les employeurs.

« Lorsqu'ils ferment ces entreprises, ils affirment souvent que les travailleurs auront toujours un emploi..., mais

peut-être comme balayeur de rue », explique dans une entrevue Elizabeth Economy, directrice des études asiatiques au Council on Foreign Relations de New York. « Il y a une énorme différence dans le type d'emplois et d'avantages sociaux qu'ils obtiennent. »

La reconnaissance par Xi des lacunes économiques et son programme d'action augmentent l'enjeu pour son gouvernement lorsque les priorités ne sont pas à la hauteur des attentes, affirme Mme Economy.

« La réforme de l'économie, la réduction de la pauvreté et la résolution des problèmes environnementaux sont toutes des initiatives politiques qu'il juge essentielles pour préserver la légitimité du Parti communiste et faire progresser le pays », dit-elle.

Le plus grand défi auquel est confronté le gouvernement de Xi est probablement une tendance démographique inévitable : l'écart grandissant entre les cotisations de retraite et les paiements dans une population vieillissante.

Le Conseil d'État, ou cabinet, prévoit qu'environ un quart de la population aura plus de 60 ans d'ici 2030. Les estimations de l'insuffisance de capitalisation des régimes de retraite du pays au cours des prochaines années varient de 130 à 175 milliards de dollars, un écart que l'État doit

Compte tenu du ralentissement de l'économie, l'objectif de Xi Jinping de mettre fin à la pauvreté rurale d'ici 2020 est un programme ambitieux.

comblé. Bien que Xi s'engage à améliorer le système, son gouvernement a donné peu de détails. L'an dernier, le gouvernement a ordonné à quelques grandes sociétés publiques de transférer 10 % de leurs actions à des caisses de retraite afin de réduire l'insuffisance de leurs actifs. Cette année, le gouvernement a pris des mesures pour éliminer les disparités régionales en matière de prestations ; il pourrait aussi puiser dans ses coffres bien garnis pour apporter des cotisations à partir des recettes générales.

Dans le cadre d'autres solutions (aucune n'étant facile), les pouvoirs publics investiraient les fonds plus efficacement pour accroître les rendements, réduiraient les prestations (ce qui risquerait d'aliéner les retraités), ou augmenteraient les taux de cotisation des entreprises et des particuliers, qui sont élevés par comparaison à d'autres pays. Déjà à la traîne par rapport aux attentes croissantes de la population chinoise, le gouvernement doit se dépêcher rien que pour rattraper son retard. **FD**

Ancien chef de bureau de Bloomberg News à Pékin, **KEN WILLS** est un rédacteur indépendant basé à Evanston (Illinois).



CRÉER UNE MARGE DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE

Il est essentiel d'augmenter la capacité fiscale intérieure si l'on veut renforcer la protection sociale et développer le capital humain

David Coady

L'un des principaux problèmes pour les pays en développement qui souhaitent renforcer leur système de protection sociale et faciliter l'accès à l'éducation et à la santé est de réussir à percevoir les recettes nécessaires dans le contexte d'un vaste secteur informel.

Le secteur informel se caractérise généralement par un nombre élevé de travailleurs indépendants, de faibles niveaux de qualification et, souvent, des sources de revenus multiples et volatiles. Cela limite la possibilité de

recouvrer des recettes en imposant les revenus, particulièrement ceux des groupes à faible revenu, car pour le faire, il est nécessaire de vérifier le revenu total des personnes. En outre, dans le contexte de l'assurance sociale, il faut compter davantage sur le financement par des sources de recettes publiques que sur les modèles contributifs en vigueur dans les pays avancés (voir « En transition » et « Imaginer une nouvelle protection sociale » dans ce numéro de *F&D*).

Des recherches récentes montrent également que les pays connaissent une croissance plus forte dès que leurs recettes fiscales atteignent environ 15 % du PIB (Gaspar, Jaramillo et Wingender, 2016), ce qui reflète en partie la hausse des dépenses sociales. Cependant, environ la moitié des pays à faible revenu, et un tiers des pays émergents, pratiquent des taux d'imposition inférieurs à ce seuil de 15 %. De faibles taux d'imposition se traduisent, à leur tour, par de faibles niveaux de dépenses sociales (graphique 1).

Cette grande variation des taux d'imposition dans les pays émergents et les pays à faible revenu donne à croire que bon nombre d'entre eux disposent d'une grande marge de manœuvre pour augmenter leurs recettes. Certains ont réussi à accroître leurs taux d'imposition ces dernières années, en augmentant durablement leurs recettes fiscales pour qu'elles avoisinent ou dépassent les

Les pays connaissent une croissance plus forte dès que leurs recettes fiscales atteignent environ 15 % du PIB.

15 % du PIB. La Géorgie est un chef de file dans ce groupe : elle a réussi à augmenter ses recettes fiscales de 12,9 % du PIB entre 2004 et 2008. Les Maldives ont augmenté leurs recettes de 11 % du PIB entre 2011 et 2015. Parmi les autres pays qui ont réalisé des gains importants pendant des périodes semblables, on peut citer la Dominique (7,5 %, 2002–06), le Ghana (7,3 %, 2000–04), la Mauritanie (6,1 %, 2010–14), le Mozambique (6,1 %, 2007–11), la Guinée (5,8 %, 2008–12), le Malawi (5,7 %, 2003–07) et le Cambodge (5 %, 2012–16).

Les performances de ces pays illustrent les possibilités. Mais comment les gouvernements peuvent-ils augmenter leur capacité fiscale de manière équitable et efficiente ?

Les pays qui modernisent leurs régimes fiscaux augmentent généralement les taxes à la consommation et certaines taxes d'accise, et accordent la priorité à des régimes d'imposition progressive du revenu (graphique 2).

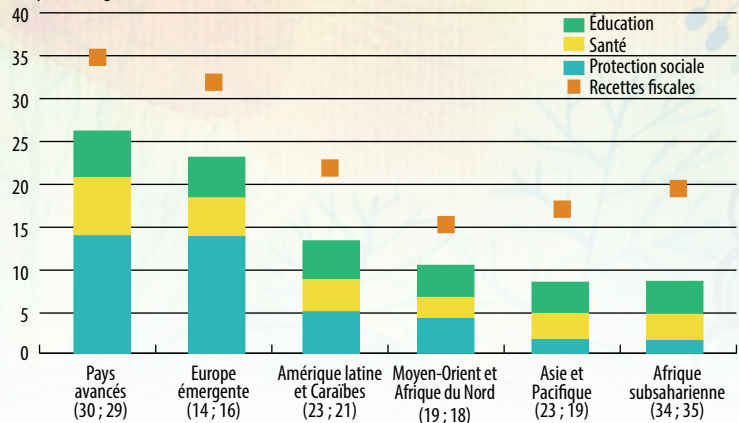
Taxes à la consommation de portée générale : L'augmentation des recettes provenant des taxes à la consommation, en particulier de la taxe sur la valeur

Graphique 1

Financement du développement

De faibles recettes fiscales se traduisent par de faibles niveaux de dépenses sociales. Une augmentation des recettes pourrait aider les pays à obtenir une croissance plus dynamique.

(en pourcentage du PIB)



Source : ensemble de données WoRLD Data du Fonds monétaire international.

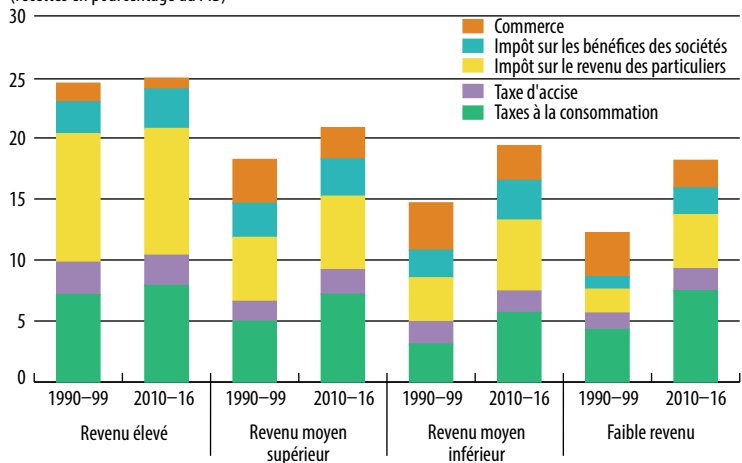
Note : La taille de l'échantillon se réfère au nombre de pays dans l'échantillon des dépenses, puis aux recettes fiscales.

Graphique 2

Niveaux et composition des impôts

Différente de celle des pays pauvres, la composition des impôts dans les pays riches repose davantage et plus largement sur les taxes d'accise et à la consommation.

(recettes en pourcentage du PIB)



Source : ensemble de données WoRLD Data du Fonds monétaire international.

ajoutée (TVA), est le principal moteur fiscal dans la plupart des pays qui ont réussi à augmenter sensiblement leurs taux d'imposition au cours des dernières décennies.

Dépendance accrue à l'égard des taxes d'accise : Des taxes « correctives » sur des produits tels que l'énergie, l'alcool, le tabac et, un peu plus controversées, les boissons

sucrées (en plus de la TVA courante) peuvent constituer une source efficace de recettes et contribuer à réduire les effets négatifs sur la santé liés à leur consommation. Outre les taxes à la consommation, les taxes d'accise offrent un moyen réalisable sur le plan administratif d'accroître les recettes à court terme.

Impôt progressif sur le revenu des particuliers : Ce type de régime est devenu une source importante de recettes pour les pays avancés et un élément important des régimes efficaces de redistribution des revenus. Cependant, les niveaux élevés d'exonération et de fraude fiscales dans les pays émergents et en développement limitent le potentiel à court terme de ces recettes. Malgré cela, il est évident que les pays peuvent encore percevoir beaucoup de recettes supplémentaires en imposant plus fortement le revenu des particuliers.

Mesures fiscales supplémentaires : D'autres mesures peuvent être prises pour protéger et augmenter encore les sources de recettes fiscales — notamment des réformes visant à lutter contre l'évitement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et à réduire la concurrence mutuellement destructrice entre les différents systèmes fiscaux

est renforcée, les seuils de TVA et d'impôt sur le revenu peuvent être abaissés. Les systèmes de vérification fiscale fondés sur le risque peuvent contribuer à améliorer l'observance et l'équité fiscale. Dans le contexte de la TVA, on peut mesurer le potentiel d'augmentation de ces recettes par le ratio d'efficacité de perception (l'efficacité-C), c'est-à-dire le rapport entre les recettes réelles et potentielles lorsque toute la consommation est taxée au taux standard dans un pays. Ce ratio permet de mesurer à quel point un État s'approche d'une taxe perçue sur l'ensemble de la consommation dans l'économie. Le potentiel de recettes résultant de l'augmentation de ce ratio est considérable. Dans la pratique, l'augmentation des recettes de TVA au cours des dernières décennies est principalement attribuable à l'augmentation du ratio d'efficacité de perception, plutôt qu'à une augmentation des taux d'imposition (Keen, 2013).

Amélioration de l'efficacité des dépenses : Les résultats sociaux varient considérablement entre les pays qui ont des niveaux de dépenses semblables, ce qui laisse supposer l'existence d'une marge importante pour améliorer l'efficacité des dépenses, mesure essentielle pour

Les résultats sociaux varient considérablement entre les pays qui ont des niveaux de dépenses semblables, ce qui laisse supposer l'existence d'une marge importante pour améliorer l'efficacité des dépenses.

nationaux. Cependant, pour être efficaces, ces réformes pourraient nécessiter une coopération internationale plus étroite. Les taux effectifs moyens d'imposition des sociétés ont diminué considérablement dans le monde entier au cours des dernières décennies, et sont généralement inférieurs aux taux prévus par la loi en raison des exemptions, des déductions et de la planification fiscale. Selon des estimations récentes, les coûts à long terme du transfert des bénéfices vers les pays à faible fiscalité représentent entre 1 % et 1,5 % du PIB pour les pays en développement (Crivelli, de Mooij et Keen, 2016).

La suppression des incitations fiscales, telles que les zones franches, les exemptions et les exonérations fiscales temporaires, peut permettre d'obtenir des recettes supplémentaires considérables. La plupart des pays émergents et en développement ont également une certaine marge de manœuvre pour accroître leurs recettes provenant de l'impôt foncier, source de revenus efficace et équitable, mais dont le potentiel est relativement modeste. Enfin, dans de nombreux pays, les recettes tirées des richesses naturelles sont une source de revenus équitable et efficace, souvent insuffisamment exploitée.

Les réformes politiques et institutionnelles doivent aller de pair. Par exemple, lorsque la capacité administrative

éviter le gaspillage des recettes supplémentaires. Tous les postes de dépenses doivent être examinés de près pour s'assurer qu'ils atteignent leurs objectifs économiques et sociaux. Les estimations de l'inefficacité des dépenses dans le secteur des soins de santé indiquent que près de 40 % des dépenses sont peut-être gaspillées dans toutes les catégories de revenus du pays. De nombreux pays dépensent des sommes importantes en subventions énergétiques inefficaces et inéquitables destinées à protéger les consommateurs contre la volatilité des cours mondiaux du pétrole. L'un des principaux obstacles à la réforme de ces subventions est l'absence d'un dispositif solide qui protégerait adéquatement les pauvres contre la hausse des prix de l'énergie.

Si les taxes générales à la consommation et certaines taxes d'accise sont des sources efficaces de recettes, il importe de veiller à ce que les pays aient accès à de solides dispositifs qui protègent adéquatement les pauvres et les personnes vulnérables contre les augmentations de prix qui en découlent. En l'absence d'une telle protection, le préjudice subi par les pauvres peut être atténué par un seuil plus élevé d'inscription à la TVA, qui détermine quand une entreprise est suffisamment grande, sur la base du chiffre d'affaires, pour être tenue d'appliquer la TVA.

Une autre possibilité consiste à réduire le taux de TVA sur les biens plus souvent consommés par les pauvres. Les hausses de la taxe d'accise peuvent aussi porter d'abord sur les biens principalement consommés par les ménages à revenu élevé, comme l'essence et l'alcool haut de gamme, et peut-être le tabac. Un processus de réforme graduel qui met en œuvre progressivement les hausses de taxes sur les produits rend possible d'affecter une partie des gains de recettes au renforcement des dispositifs de protection à court terme, permettant ainsi aux ménages pauvres et vulnérables d'être adéquatement protégés contre des réformes plus vastes à moyen terme.

Les stratégies de renforcement des capacités fiscales doivent s'inscrire dans un processus plus large qui implique l'ensemble du gouvernement (ministères d'exécution et ministère des Finances), la participation des citoyens et la bonne gouvernance. Il est essentiel d'intégrer les programmes de réforme fiscale dans des plans nationaux de développement qui identifient les besoins prioritaires en matière de dépenses, souvent ancrés dans les stratégies nationales visant à atteindre les objectifs de développement durable des Nations Unies. Il est également nécessaire de tenir des consultations et de communiquer efficacement à propos des dépenses globales et des programmes fiscaux, afin de renforcer le contrat social avec la société

civile. Cela pourrait conduire à l'adoption d'une stratégie de recettes à moyen terme fondée sur le consensus, telle que décrite dans la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales (FMI *et al.*, 2016). (Personne ne vote pour une augmentation des impôts sans contrepartie !)

Il est tout aussi important de disposer de systèmes de gestion des finances publiques transparents et efficaces qui garantissent et démontrent que les recettes fiscales sont dépensées de manière efficiente, et non gaspillées ou utilisées de manière frauduleuse. **FD**

DAVID COADY est chef de la division politique des dépenses publiques au département des finances publiques du FMI.

Bibliographie :

Coady, D., M. Francese, and B. Shang. 2014. "The Efficiency Imperative." *Finance & Development* 51 (4): 3–32.

Crivelli, E., R. de Mooij, and M. Keen. 2016. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." *FinanzArchiv* 3 (72): 268–301.

Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations, and World Bank. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries." Policy paper prepared for submission to G20 finance ministers.

Keen, M. 2013. "The Anatomy of the VAT." *National Tax Journal* 66 (2): 423–46.

APPEL À CONTRIBUTIONS

CONCOURS DE DISSERTATION DE *F&D*



SUJET : Des études montrent que les inégalités excessives nuisent à la croissance économique et fragilisent le tissu social en minant la confiance et en empêchant l'individu de réaliser tout son potentiel. Comment réduire les inégalités au XXI^e siècle ?

ADMISSIBILITÉ : Ce concours est ouvert aux étudiants poursuivant des études universitaires supérieures, dans le monde entier.

La dissertation gagnante sera publiée dans un numéro à paraître de *F&D*. Veuillez envoyer votre dissertation, rédigée en anglais et ne comptant pas plus de 1.500 mots, à l'adresse fanndcompetition@imf.org, en indiquant vos nom et prénom, l'intitulé de votre programme et l'université d'appartenance, ainsi que votre adresse électronique, au plus tard le **31 janvier 2019**.

Scène de rue à Yogyakarta, en Indonésie.



Cibler les plus **DÉMUNIS**

Les pays en développement sont confrontés à des défis particuliers pour mettre en œuvre la protection sociale

Rema Hanna, Adnan Khan et Benjamin Olken



Nombreux sont ceux qui considèrent la protection sociale en général comme l'aide apportée par les pays riches aux plus démunis. L'aide est importante, en particulier pour les pays en situation d'extrême pauvreté. De graves chocs peuvent rapidement se muer en catastrophes humanitaires et favoriser les conflits dans les États fragiles, comme en témoignent la famine qui frappe actuellement le Soudan du Sud, la famine et le choléra au Yémen, et la récente flambée de la maladie à virus Ébola en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone.

Cependant, pour les 108 pays classés par la Banque mondiale dans les catégories « à revenu intermédiaire supérieur » ou « inférieur » (comme l'Inde, le Maroc et le Pérou, par exemple) le total des recettes fiscales éclipse aujourd'hui l'aide au développement. La croissance s'étant accompagnée du creusement des inégalités dans le monde, il n'est pas surprenant que la redistribution du revenu se produise de plus en plus à l'intérieur des pays. Dans de tels contextes,

l'aide extérieure est souvent importante lors des phases initiales d'élaboration et de lancement d'un programme, mais à long terme, la protection sociale peut être financée principalement par des ressources intérieures.

À mesure que nombre de ces pays entreprennent la redistribution à l'intérieur de leurs frontières, ils se trouvent confrontés à des défis différents de ceux des pays à revenu élevé. Il est essentiel de saisir ces différences pour comprendre l'évolution passée de la protection sociale et sa possible évolution future.

Subventions en nature

Dans beaucoup de pays, le mode traditionnel de transferts, encore courant aujourd'hui, consiste à subventionner des produits particuliers : les denrées alimentaires de base, par exemple, ou les produits énergétiques.

Cet outil des pouvoirs publics repose sur une logique simple : dans les pays développés, les autorités peuvent recourir aux informations sur le revenu, issues des documents fiscaux et d'autres sources, pour identifier les populations dans le besoin, mais dans les pays moins développés, une grande part de l'activité est assurée par le secteur informel, surtout chez les pauvres. Il n'existe aucune trace écrite des personnes employées, ni de leurs revenus — du moins aucune trace facilement vérifiable. Les autorités cherchent donc plutôt à subventionner les produits plus souvent consommés par les plus démunis, pour que ces derniers bénéficient d'une part plus importante des subventions.

Les subventions sont en général populaires sur le plan politique, pour plusieurs raisons, en premier lieu, la transparence : avec une subvention des produits énergétiques, par exemple, le consommateur voit le prix subventionné à la pompe. Deuxièmement, puisque les subventions s'adressent à tous, elles peuvent jouir d'un soutien politique plus vaste que les prestations réservées uniquement aux pauvres. Enfin, les autorités peuvent mettre en avant leur influence sur les modes de consommation des habitants : subventionner les œufs ou le lait, par exemple, pour que les enfants reçoivent suffisamment de protéines, plutôt que de verser une subvention en espèces qui risque d'être dilapidée par les pauvres succombant à la tentation de produits tels que l'alcool ou le tabac.

Ces arguments ne se sont pas toujours confirmés dans la réalité. Pour que les plus pauvres bénéficient d'une part plus importante des subventions, il faut subventionner ce que les économistes appellent les « biens inférieurs », ceux dont la demande baisse à mesure que les populations s'enrichissent — le manioc lorsque tout le monde préfère le riz, les produits alimentaires de faible qualité, etc. Les subventions de biens inférieurs sont souvent peu populaires, et les autorités finissent plutôt par subventionner essentiellement les produits de consommation courante — ceux que les gens achètent davantage à mesure que leurs revenus augmentent. Cela nuit à la redistribution, car de

tels programmes bénéficient finalement surtout à la classe moyenne, voire aux riches.

Choisir de subventionner des biens plus prisés revient aussi à rendre les subventions coûteuses. Les subventions des produits énergétiques sont un exemple classique. En étant accessibles à tous, elles doivent être assez élevées pour que les plus démunis en obtiennent une part raisonnablement suffisante, et dans la plupart des cas, elles bénéficient essentiellement à la classe moyenne, pas aux pauvres. En réalité, elles constituent déjà une dépense tellement importante que si les autorités des pays émergents et en développement les supprimaient, elles économiseraient des montants bien souvent supérieurs à leurs dépenses de santé publique.

Les subventions ont aussi des effets de distorsion. Les subventions énergétiques, par exemple, ont de graves répercussions environnementales. Les subventions de certains produits alimentaires, tels que le riz, peuvent avoir l'effet inverse du but recherché d'une nutrition équilibrée. Et l'argument des subventions en espèces largement dilapidées par les pauvres succombant à la tentation de certains produits a été démenti à maintes reprises, discréditant grandement la thèse d'une tentative d'influencer la façon dont dépensent les populations.

Face aux coûts et aux effets de distorsion des subventions généralisées, nombre de pays fixent la quantité de biens subventionnés accessibles à chaque ménage et réservent éventuellement ces subventions aux ménages les plus pauvres. Cette solution présente toutefois une série d'autres difficultés, notamment la mise en place d'une bureaucratie chargée de distribuer ces biens aux bons destinataires et dans les bonnes quantités. Ces systèmes font en général l'objet d'une forte corruption et d'importantes déperditions, compte tenu des difficultés inhérentes à leur gestion.

Atteindre les bons destinataires

Pour toutes ces raisons, les pays en développement se détournent des subventions universelles (ou limitées) en nature et des transferts aux plus démunis pour passer à différents types de transferts monétaires ciblés. L'argent liquide est neutre et n'a donc pas d'effet de distorsion sur ce que les gens achètent. En outre, les données semblent indiquer que les transferts monétaires ont des conséquences limitées sur l'offre de travail — autrement dit, ils ne semblent pas dissuader les gens de travailler, crainte souvent exprimée à l'égard des programmes de transfert. Enfin, les transferts monétaires présentent l'atout supplémentaire de pouvoir être utilisés comme moyen de relance budgétaire, pour lisser les chocs macroéconomiques défavorables en distribuant directement l'argent aux ménages pauvres qui ont une forte propension marginale à consommer.

Les programmes de transferts monétaires ciblés sont déjà fort répandus dans les pays développés. Les États-Unis, par exemple, donnent de l'argent aux ménages pauvres sous la

forme d'un crédit d'impôt sur le revenu gagné. Les autorités américaines peuvent se le permettre, car leur régime fiscal permet de vérifier quels sont les ménages les plus démunis, et le secteur bancaire formel comporte des mécanismes efficaces pour assurer que ce sont bien les pauvres qui reçoivent ces transferts.

En revanche, nombre de pays en développement ont des difficultés à assurer à la fois le ciblage et la distribution des transferts. La main-d'œuvre étant de nature informelle, elle est peu prise en compte par le régime fiscal, et les revenus sont difficiles à vérifier. En outre, de nombreux ménages ne sont toujours pas bancarisés, il est donc logiquement difficile de leur faire parvenir des fonds.

Ces difficultés sont colossales, mais les pays en développement trouvent actuellement les moyens de les surmonter.

Premièrement, d'autres méthodes existent pour cibler les transferts sur les pauvres. L'une d'elles souvent utilisée est la formule « d'approximation des ressources ». Les autorités prédisent les revenus à partir des données de quasi-recensements périodiques à grande échelle, qui recueillent les informations sur les actifs facilement vérifiables (tels que le matériau du toit et du sol de l'habitation d'un ménage) et sur les paramètres démographiques. Les ménages dont le revenu ainsi prédit est inférieur à un certain seuil reçoivent des prestations sur une durée précise (jusqu'à la réalisation du recensement suivant, par exemple).

Ces méthodes peuvent être très efficaces pour assurer la redistribution du revenu. Des travaux récents, par exemple, ont comparé les résultats éventuels si les transferts étaient adressés aux personnes jugées admissibles en fonction de la formule d'approximation des ressources, et la situation où le même budget était simplement divisé à parts égales entre tous (sous forme de transfert monétaire universel, connu aussi sous le nom de revenu universel de base), dans le cadre de deux programmes en Indonésie et au Pérou.

Bien que le ciblage par approximation des ressources ait ses défauts, nous constatons qu'il engendre un meilleur bien-être général que le transfert universel, car la prise en compte des conditions de ressources concentre les prestations sur les plus démunis. Autrement dit, les transferts seraient nécessairement bien inférieurs par bénéficiaire dans le cas de programmes universels plutôt que de programmes ciblés, car en général l'enveloppe globale des dépenses de l'État est soumise à des contraintes et des priorités concurrentes (développement des infrastructures, par exemple, éducation, etc.). En fait, ce n'est que dans les cas de grave erreur de ciblage que le transfert universel devient plus intéressant.

En outre, bien que les coûts administratifs de la formule d'approximation des ressources puissent paraître élevés en raison du travail de collecte des données, les coûts des enquêtes sont dérisoires par rapport aux montants qu'ils permettent d'économiser en réduisant le nombre de destinataires fortunés.

Il y a toujours, bien entendu, des exceptions. Face à une inégalité extrêmement forte des revenus (avec un très grand nombre de très pauvres et un très petit nombre de très riches), le transfert universel peut paraître plus séduisant. De même, si la pauvreté est temporaire, l'approximation des ressources, qui cible la moyenne à long terme du revenu passé, risque de laisser passer les pauvres entre les mailles du filet. En outre, lorsque l'approximation des ressources entraîne effectivement des erreurs de ciblage, elle crée aussi une inégalité entre ceux qui connaissent le même niveau de pauvreté, et les plafonds sur les subventions à la classe moyenne peuvent donner lieu à des troubles politiques.

Cependant, d'autres méthodes, qu'il s'agisse de faire participer les communautés au processus ou de traiter les dossiers à la demande, assurent un meilleur ciblage à divers égards, notamment une satisfaction à l'égard du programme et une plus grande souplesse du calendrier d'identification. Si les communautés, par exemple, vérifient la liste finale des bénéficiaires, il est possible d'y ajouter des ménages qui en avaient été exclus. Au lieu de rendre visite à tous les ménages pour réaliser l'enquête sur l'approximation des ressources, ceux qui s'estiment admissibles pourraient s'inscrire auprès d'un bureau, et seuls ceux proches du seuil d'admissibilité nécessiteraient une vérification sur place. Le recours à ces méthodes complémentaires de l'approximation pourrait contribuer à surmonter un certain nombre de difficultés de ciblage.

Comment assurer ensuite la distribution des transferts monétaires ? Le secteur bancaire et les technologies connaissent une évolution rapide dans nombre de pays en développement et permettent de limiter les déperditions lors de la distribution des transferts. Selon de récentes études, les technologies bancaires modernes, telles que les cartes à puce biométriques, peuvent considérablement contribuer à réduire la corruption au niveau des programmes de transfert monétaire. Compte tenu de l'importance croissante de l'argent mobile, celui-ci jouera très vraisemblablement un rôle grandissant dans la distribution des transferts.

Renforcer les capacités

Comment les pays en développement peuvent-ils continuer de renforcer leurs capacités pour mettre en œuvre la protection sociale ?

- *Renforcer le régime fiscal* : Le recouvrement des impôts dans les pays à plus faible revenu représente une part moins importante du PIB que dans les pays développés, et soumet donc ces pays à de plus fortes contraintes budgétaires. Cependant, en l'absence de fonds publics suffisants, la redistribution est impossible. À mesure que les autorités fiscales prennent en compte davantage de personnes, l'impôt peut devenir plus progressif.
- *Élaborer des systèmes clairs d'identification* : Dans l'un des exemples que nous avons étudiés, l'une des plus

grandes difficultés pour assurer l'adhésion à un régime public d'assurance maladie est l'absence d'un système fonctionnel d'identification des bénéficiaires. La mise en place d'un système clair et performant d'identification des personnes admissibles est le fondement essentiel des régimes de protection sociale.

- *Investir dans un ciblage efficace* : L'identification des bénéficiaires des programmes de transferts ciblés requiert des investissements initiaux pour instaurer un ciblage qui évite au maximum à la fois la recherche de rentes et l'exclusion des ménages pauvres. Le coût affiché de tels systèmes peut paraître élevé, mais il est dérisoire par rapport aux transferts versés. Dépenser 1 % ou 2 % du coût des transferts pour assurer un meilleur ciblage

Si les autorités supprimaient les subventions, elles économiseraient des montants bien souvent supérieurs à leurs dépenses de santé publique.

peut faire une énorme différence dans la façon dont ces programmes améliorent le bien-être des plus démunis.

- *Améliorer l'accès au secteur bancaire* : Les nouveaux services bancaires, en particulier les services mobiles, constituent une opportunité pour améliorer la distribution des transferts monétaires. Il faudra toutefois une minutieuse planification, pour identifier les types de technologies utilisables et aider les pauvres à accéder à ces technologies et à les comprendre.
- *Reconnaître la nécessité de devoir éventuellement recourir à diverses méthodes* : Bien que le présent article soit essentiellement axé sur les programmes de lutte contre la pauvreté, les régimes d'assurance, notamment les prestations de retraite et de chômage, sont aussi des pièces maîtresses des systèmes de redistribution, car ils aident les ménages à réduire au minimum le risque qui pourrait fausser leur comportement. [FD](#)

REMA HANNA est professeur Jeffrey Cheah sur l'Asie du Sud-Est à la Kennedy School of Government de l'université Harvard, **ADNAN KHAN** est directeur des études et des politiques internationales au Centre international de la croissance de la London School of Economics et **BENJAMIN OLKEN** est professeur d'économie au Massachusetts Institute of Technology.



Pourquoi une **PROTECTION SOCIALE UNIVERSELLE ?**

Chacun est confronté à des difficultés à un moment ou un autre de sa vie

Isabel Ortiz

Les pays du monde entier cherchent à assurer la protection sociale de tous leurs citoyens ou résidents, en conjuguant généralement l'assurance sociale et l'assistance sociale de l'État. La protection sociale, ou sécurité sociale, comprend les prestations en espèces et en nature en faveur des enfants, des mères et des familles ; le soutien aux malades et aux chômeurs ; les pensions pour personnes âgées et handicapées. Ces régimes de prestations ne sont pas réservés aux plus démunis, car tout le monde peut tomber malade, perdre son emploi, ou avoir un enfant — et tout le monde fatalement vieillit. Les pouvoirs publics reconnaissent l'existence de besoins *universels* chez leurs citoyens, qui traduisent les difficultés auxquelles chacun est susceptible d'être confronté au moins une fois dans sa vie.

Au niveau international, les pays s'engagent, dans le cadre des objectifs de développement durable des Nations Unies adoptés par les dirigeants du monde

entier en 2015, à mettre en œuvre des régimes nationaux appropriés de protection sociale pour tous (universels), avec notamment des socles de protection sociale pour réduire et prévenir la pauvreté. Cet engagement réaffirme l'accord mondial sur l'extension de la sécurité sociale scellé par l'Organisation internationale du travail (OIT) dans sa Recommandation de 2012 sur les socles de protection sociale, adoptée par les travailleurs, les employeurs et les gouvernements de tous les pays (voir encadré).

Toutefois, malgré les nets progrès enregistrés par l'extension de la protection sociale dans nombre de régions du monde, seules 45 % des personnes dans le monde bénéficient effectivement d'au moins une prestation sociale, tandis que les 55 % restantes, soit 4 milliards de personnes, sont laissées sans protection aucune (voir graphique).

Ces déficits de couverture sont liés à de considérables sous-investissements dans la protection sociale,

en particulier en Afrique, en Asie et dans les États arabes. Dans nombre de pays, les prestations sont faibles et maintiennent les personnes en situation de précarité. Du côté positif, nombre de pays à revenu intermédiaire progressent rapidement, et un grand nombre de pays sont parvenus à une couverture universelle ou quasi universelle.

La protection sociale universelle est une pièce maîtresse des stratégies nationales en faveur du développement humain, de la stabilité politique et d'une croissance inclusive. Il est démontré que les régimes bien conçus de protection sociale, assortis de prestations appropriées, non seulement réduisent la pauvreté et les inégalités, mais aussi :

- **contribuent à une croissance inclusive** : ils augmentent la productivité et l'employabilité en renforçant le capital humain, en dopant la consommation et la demande intérieures, et en facilitant la transformation structurelle de l'économie.
- **favorisent le développement humain** : les transferts monétaires facilitent l'accès à la nutrition, à l'éducation et à la santé, favorisent la hausse des taux d'inscription scolaires et entraînent une diminution du travail des enfants.
- **protègent les populations contre les préjudices issus de chocs**, tels que les récessions économiques ou les catastrophes naturelles.
- **assurent la stabilité politique et la paix sociale**, en atténuant les tensions sociales et les conflits violents.

Attention aux réformes à court terme

En dépit d'une amélioration considérable de l'accès à la protection sociale à l'échelle mondiale, un certain nombre de pays mènent depuis 2010 des politiques d'assainissement budgétaire ou d'austérité. Ces ajustements à court terme des dépenses publiques, notamment des dépenses de protection sociale, portent souvent atteinte aux mesures à long terme en faveur du développement. Cela s'est avéré pour les pays à haut revenu, qui ont réduit un grand nombre de prestations sociales. Conjuguées aux réformes du travail qui ont affaibli les salaires et fragilisé les conventions collectives, ces mesures ont fait baisser la part du travail et contribué à aggraver la pauvreté. La baisse des niveaux de revenus des ménages entraîne un recul de la consommation intérieure et un repli de la demande, qui, à leur tour, ralentissent la reprise de l'économie.

Toutefois, l'assainissement budgétaire se produit aussi dans une majorité de pays en développement. Les autorités sont nombreuses à envisager des réductions ou des plafonnements de la masse salariale et à réformer leurs régimes de santé et de protection sociale sans prêter suffisamment d'attention à leurs impacts sociaux — en ciblant les dépenses sur les pauvres, par exemple, plutôt qu'en étendant la couverture sociale pour inclure les classes moyennes. Les réformes motivées par un objectif budgétaire ont tendance à réduire les subventions et les dépenses sociales qui bénéficient à la majorité de la population, en

les remplaçant par des dispositifs de protection en faveur des plus démunis, pénalisant ainsi les classes moyennes (parfois qualifiées de « chaînon manquant ») dans les résultats du développement. Dans les pays en développement, les classes moyennes ont de très faibles revenus et doivent être soutenues par des politiques de développement, notamment par une protection sociale appropriée.

Les récents appels à la réduction des cotisations d'assurance sociale des employeurs, ce que l'on appelle les taxes sur les salaires, ou à la mise en place de très faibles plafonds sur les rémunérations assurables, risquent de détruire les régimes de sécurité sociale en amoindrissant leurs ressources et en les empêchant d'être viables, ce qui ne peut qu'aggraver encore la pauvreté et creuser les inégalités. L'assurance sociale est fondamentale pour assurer des niveaux appropriés de protection et doit être renforcée.

COMPRENDRE LES DIFFÉRENTES POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE

La protection sociale universelle est un objectif des pouvoirs publics inscrit dans des engagements pris à l'échelle mondiale, tels que l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, en vertu duquel « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale », et en vertu aussi d'autres engagements internationaux, notamment des normes de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'objectif de développement durable 1.3 du Programme 2030 des Nations Unies.

Le Partenariat mondial pour la protection sociale universelle (PSU 2030) a été instauré par les Nations Unies en 2016 sous l'égide du Groupe de la Banque mondiale et de l'OIT et s'appuie sur l'exemple des pays déjà parvenus à l'universalité de la couverture sociale.

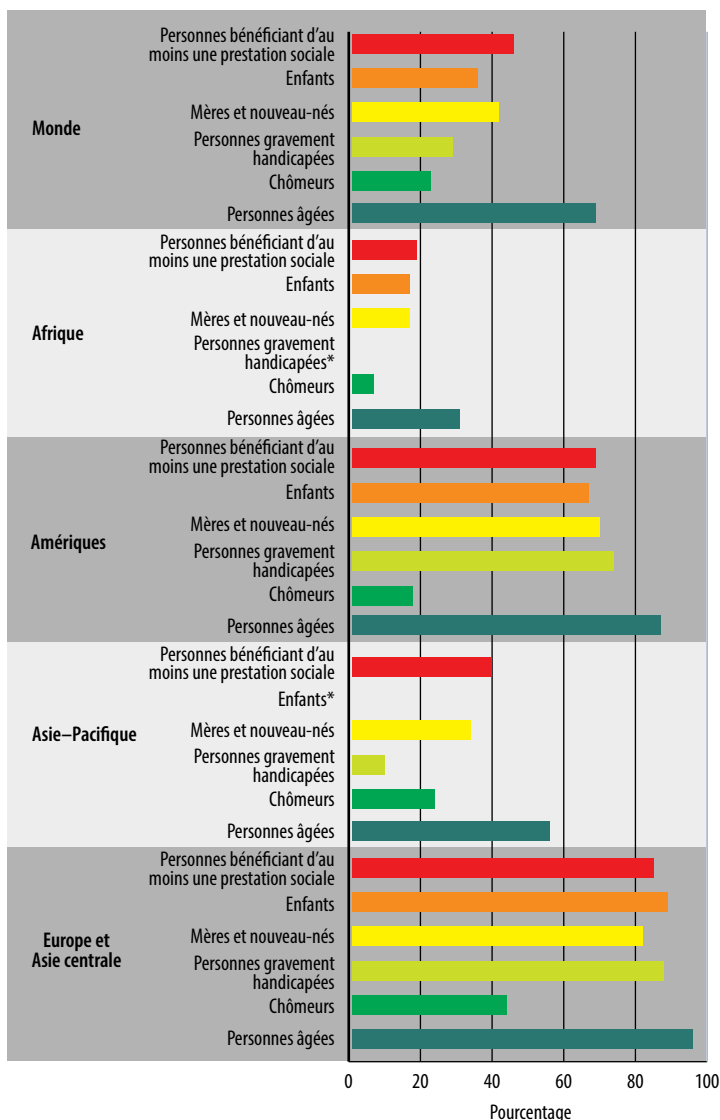
Le socle de protection sociale est une politique et une norme définissant au niveau national un ensemble de garanties fondamentales de sécurité sociale qui doivent assurer, au minimum, l'accès pour tous aux soins de santé essentiels et à la sécurité de revenu élémentaire. Ce socle doit garantir des prestations appropriées en faveur des enfants, des mères et de leurs nouveaux-nés, des pauvres, des chômeurs, ainsi que des personnes malades, handicapées et âgées, en conjuguant l'assurance sociale contributive et l'assistance sociale financée par l'impôt.

Le revenu minimum garanti est un dispositif d'assistance sociale qui repose sur une évaluation des ressources et est généralement mis en œuvre dans les pays appliquant des politiques d'austérité ou d'assainissement budgétaire. Il n'est pas universel, mais ciblé sur les plus démunis.

Le revenu universel de base est un transfert monétaire garanti à tout résident d'un pays sans aucune condition (type d'assistance sociale). Les niveaux de prestations, les mécanismes de financement et les allocations et services offerts sont très variables : ainsi, un certain nombre de formules de revenu universel de base ont un impact social positif, tandis que d'autres entraînent une perte nette en termes de bien-être (voir « L'ABC de l'économie : Qu'est-ce que le revenu universel de base ? » dans la présente édition de *F&D*).

Déficits de couverture

Seules 45 % des personnes dans le monde bénéficient effectivement d'une protection sociale.



Sources : Organisation internationale du travail, Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19 ; ILOSTAT.

Note : niveau de couverture sociale de la population : pourcentage de la population totale bénéficiant d'une prestation contributive ou non contributive, ou cotisant activement à au moins un dispositif de sécurité sociale. * = données non disponibles.

Compter sur ses propres économies ne constitue pas une véritable protection pour la majorité des gens. De telles propositions occultent les privatisations des retraites, opérées dans près de 30 pays, qui n'ont pas produit les résultats escomptés. Les privatisations totales ou partielles n'ont pas atteint les objectifs recherchés : la couverture n'a pas progressé, les prestations ont été réduites, les inégalités entre les hommes et les femmes se sont aggravées, et les coûts administratifs se sont avérés très élevés. Les risques systémiques ont été transférés aux particuliers, et les positions budgétaires se sont considérablement détériorées

en raison des coûts élevés de transition. Nombre de pays qui avaient entrepris des réformes de privatisation des régimes de retraite font maintenant marche arrière. Les régimes d'épargne privée doivent être un choix volontaire de la part de ceux qui sont en mesure d'économiser, mais ne doivent pas remplacer l'assurance sociale publique obligatoire.

L'avenir de la protection sociale

La protection sociale universelle est au cœur du programme de développement. Plus de 100 pays en développement mettent en place des régimes de protection sociale et accélèrent l'octroi de prestations à de nouveaux groupes de population. L'élargissement de la couverture se fait normalement en étendant l'assurance sociale au secteur informel, et en la complétant par l'assistance sociale.

Pour que les régimes de protection sociale soient inclusifs, ils doivent pouvoir s'adapter aux évolutions démographiques, aux mondes du travail en pleine mutation, aux migrations et aux contextes de fragilité. S'agissant de l'évolution démographique, les régimes publics de retraite procèdent constamment à de légers ajustements paramétriques qui, s'ils sont bien conçus, doivent concilier équité et viabilité financière, pour atteindre l'objectif primordial de tout régime de retraite, celui d'assurer la sécurité de revenu aux personnes âgées.

Les régimes de protection sociale s'adaptent aussi à de nouvelles formes d'emploi. Les pays mettent à l'essai des innovations majeures qui rendent accessible la couverture sociale aux travailleurs du secteur informel et facilitent leur passage dans l'économie formelle. Un certain nombre de pays d'Amérique latine, par exemple, ont élargi la couverture à des dizaines de milliers d'entreprises et de travailleurs indépendants, grâce à une subvention liée à un mécanisme simplifié du paiement de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale, appelé *monotax*.

En bref, les régimes de protection sociale universelle, notamment les socles de protection sociale, peuvent avoir une influence considérable sur les pays, renforcer le capital humain et la productivité, réduire la pauvreté et les inégalités, et contribuer à une croissance inclusive et à l'instauration de la paix sociale.

Malgré un certain nombre de brèves régressions dues aux assainissements budgétaires et à des réformes inappropriées, les pays progressent rapidement dans l'élargissement de la couverture sociale, en renforçant l'assurance sociale et l'assistance sociale de l'État. L'OIT et les autres partenaires de développement ont d'importants rôles à jouer pour aider les pays à faire de cet objectif de développement une réalité pour tous. **FD**

ISABEL ORTIZ est directrice du département de la protection sociale à l'Organisation internationale du travail.

Une main bienveillante

Au Japon et en Inde, deux femmes bravent les épreuves de la vie

Peter Langan, Reema Nanavaty

La protection sociale revêt diverses formes. Dans un pays avancé tel que le Japon, Toshiko Taniuchi et d'autres retraités comme elle représenteront deux cinquièmes de la population d'ici 2050. Grâce à sa retraite de l'État et à l'aide de sa famille, elle reste active et indépendante. En revanche, en Inde, pays où la jeunesse est prédominante, la plupart des travailleurs peinent dans le secteur informel, sans bénéficier de la protection sociale de l'État. La famille de Jetunbibi Shirajbhi Seikh avait du mal à joindre les deux bouts jusqu'à ce qu'elle rejoigne une association de travailleuses autonomes qui l'a aidée à démarrer son entreprise. Comme en témoignent les récits de ces deux femmes, la protection sociale non seulement protège les personnes contre les vicissitudes de la vie, mais elle les aide aussi à exploiter tout leur potentiel, pour le bonheur de leurs familles, de leurs communautés et de la société.

Rester active au Japon

Toshiko Taniuchi a participé au miracle économique japonais de l'après-guerre, lorsque l'accroissement démographique alimentait une croissance rapide de la production. Elle tenait une boutique à Tokyo tout en élevant ses trois enfants. Aujourd'hui, Toshiko Taniuchi est retraitée, et la tendance s'est inversée. Le vieillissement et la baisse de la population pèsent sur la croissance économique.

Taniuchi, âgée maintenant de 79 ans, vit avec son fils et sa famille depuis la mort de son mari il y a plusieurs années. Elle ne veut surtout pas être un poids pour sa famille, et s'efforce donc de rester en forme et en bonne santé.

« Je fais de l'exercice et reste active pour essayer de ne pas poser trop de problèmes à mes enfants », dit-elle. Elle voit aussi un physiothérapeute pour se remettre d'une opération du dos. « Heureusement, l'autobus s'arrête à 10 minutes à pied du centre de rééducation, et cette brève marche m'aide à rester en forme. »

Taniuchi respecte un programme strict, en commençant sa journée par des exercices de gymnastique diffusés à la radio à 6 h 30. Elle va au karaoké trois fois par mois, suit un cours de

calligraphie le premier samedi du mois, un cours de dessin le troisième mardi, et joue au « ground golf » (sorte de croquet) une fois par semaine. Elle participe aussi à des événements au niveau de sa communauté, tels que des exercices de simulation de catastrophe et de nettoyage du voisinage.

« J'essaie de maintenir ces activités et de faire de l'exercice pour prévenir toute forme de démence », dit-elle. « Je fais attention de diversifier mes activités plutôt que de rester assise à regarder la télévision, ou de faire le ménage et la lessive. »

Le Japon est bien connu pour avoir la population la plus âgée au monde, les personnes de 65 ans et plus représentant près de 27 % de ses 127 millions d'habitants, selon les estimations gouvernementales, alors qu'elles n'en représentaient que 9 % en 1980. La proportion de personnes âgées devrait, d'après les prévisions, atteindre près de 40 % d'ici 2050.

Cette transition démographique pousse le Japon à améliorer sa productivité et à augmenter le nombre d'actifs, ce qu'il pourrait faire en attirant davantage de femmes et de personnes âgées dans le monde du travail. Il faudrait pour cela éliminer les obstacles à l'emploi régulier et à plein temps et améliorer

Toshiko Taniuchi



PHOTO : SEAN LANGAN

Taniuchi respecte un programme strict, en commençant sa journée par des exercices de gymnastique diffusés à la radio à 6 h 30.

l'accès aux gardes d'enfants et aux soins pour les personnes âgées, de façon à libérer les actifs des tâches ménagères, selon le rapport du FMI de juillet 2017 sur le Japon.

Taniuchi est née à Fukushima, préfecture située à un peu plus de deux heures de voiture au nord-est de Tokyo, connue pour ses excellentes randonnées en montagne et ses sources thermales chaudes ancestrales, les *onsen*. Elle a déménagé à Tokyo en 1954, s'est mariée, et a ouvert une épicerie. Aujourd'hui, elle partage une maison de trois étages avec son fils, employé de bureau, sa femme et leurs enfants. Elle loue le rez-de-chaussée à une entreprise locale.

Taniuchi a une vie sociale active et aide ses amis à éviter la solitude et l'isolement que connaissent nombre de personnes âgées au Japon. Près de 15 % des hommes de plus de 65 ans et 5 % des femmes déclarent passer parfois jusqu'à deux semaines sans parler à quiconque, selon une enquête nationale réalisée en août. Plus de 30 % des hommes et de 9 % des femmes de ce groupe d'âge déclarent n'avoir personne sur qui compter dans leur vie quotidienne.

« Lorsque je suis seule à la maison, j'aime bien aller rendre visite à mes amis qui sont aussi seuls chez eux », dit-elle. Elle a récemment rendu visite à une de ses amies qui, confinée à un fauteuil roulant, ne peut pas sortir de chez elle, et qui n'avait adressé la parole à personne de toute la journée.

Pour nombre de personnes âgées au Japon, les finances sont un problème, comme elles le sont pour d'autres groupes d'âge. Parmi les personnes qui, dans le cadre de l'enquête nationale, ont déclaré avoir des conditions de vie légèrement difficiles, difficiles, ou très difficiles, le groupe le plus important était

celui des personnes de 40 ans, soit 38 %, suivi du groupe des 60 ans, soit 37 %.

Taniuchi doit assumer d'importantes dépenses : l'assurance médicale, l'assurance incendie et les échéances de son prêt sur la maison ne sont pas couvertes par le revenu du loyer qu'elle perçoit du rez-de-chaussée.

Malgré tout, « j'arrive à m'en tirer compte tenu de mes circonstances actuelles, dit-elle, j'ai l'aide de mes enfants. »

PETER LANGAN est journaliste freelance basé à Tokyo, après avoir été chef du bureau de Tokyo de Bloomberg News.

Devenir couturière en Inde

Jetunbibi Shirajbhi Seikh, d'Ahmedabad, dans l'État du Gujarat à l'ouest de l'Inde, travaille à domicile dans le secteur informel. Elle s'est mariée à l'âge de 18 ans et, à l'époque, son mari était la seule source de revenus du ménage. Il gagnait moins de 1.850 roupies (25 dollars) par mois pour de menus travaux, et, avec six personnes à faire vivre sur cet unique revenu, autant dire que la vie quotidienne était éprouvante et difficile.

Puis la situation s'est détériorée. La belle-mère de Seikh a appris qu'elle était atteinte de tuberculose et, la famille n'ayant pas d'assurance maladie, il a fallu hypothéquer quelques-unes de leurs rares possessions, notamment les bijoux de mariage, pour pouvoir subvenir à son traitement. Ne disposant pas d'importants actifs, la famille n'a pu obtenir aucun prêt auprès d'une banque formelle, et Seikh s'est trouvée contrainte d'emprunter auprès d'usuriers locaux à des taux d'intérêt exorbitants — la



Femmes déposant diverses demandes à la Banque coopérative des femmes de l'Association des travailleuses autonomes (SEWA).

PHOTO: WILLIAM ALBERT ALLARD

piégeant, elle et sa famille, dans le cercle vicieux de l'endettement et de la pauvreté.

L'histoire de Seikh n'a rien d'exceptionnel. Plus de 90 % de la population active en Inde travaille dans le secteur informel, dont plus de 50 % dans l'agriculture et les métiers connexes, et plus de 20 % dans la fabrication de produits bas de gamme et les services. Les possibilités d'emploi dans l'économie informelle sont toujours instables en raison d'une concurrence acharnée, de l'évolution des marchés et des changements de politiques économiques. Il est donc courant pour les travailleurs informels d'avoir plus d'un emploi. Un marchand ambulant pendant la journée peut aussi travailler le soir comme rouleuse de bidi (cigare indien) et fabriquer des cerfs-volants au moment du festival. Ces travailleurs informels bénéficient rarement d'une assurance quelle qu'elle soit : ils n'ont en général pas accès à l'assurance maladie, ni aux gardes d'enfants, ni au secteur bancaire formel. L'absence de protection sociale est l'un des plus grands obstacles qui les empêche d'échapper à l'endettement et à la misère et de vivre une vie décente et digne.

Un jour, une voisine de Seikh l'a présentée à l'Association des travailleuses autonomes (SEWA), syndicat regroupant plus de 1 million et demi de travailleuses à faible revenu du secteur informel. L'association SEWA propose à ses membres de bénéficier d'emplois, de revenus et de la sécurité sociale, en leur permettant d'accéder directement aux prêts bancaires et en leur facilitant l'accès à l'assurance maladie, l'assurance vie, l'assurance habitation et l'assurance récoltes pour les travailleuses agricoles, entre autres services. Elle regroupe des travailleuses de plus de 125 secteurs différents, depuis les couturières, jusqu'aux

ramasseuses de déchets, marchandes ambulantes, travailleuses à domicile, éleveuses d'animaux et artisanes.

Seikh a rejoint l'association et a immédiatement ouvert un compte auprès de la banque de la SEWA sur lequel elle a commencé à épargner 5 roupies (7 centimes de dollar) par mois. Elle a ensuite inscrit ses enfants à la garderie de la SEWA et commencé à suivre un cours de couture. Au bout de six mois, elle a contracté un prêt de 10.000 roupies (135 dollars) et lancé son propre atelier de couture à domicile. Après avoir commencé par de simples retouches et modifications, elle s'est mise à confectionner des T-shirts, shorts, gilets et autres vêtements. Très vite, elle s'est mise à gagner plus de 11.000 roupies (150 dollars) par mois, et à fabriquer aussi ses propres vêtements de prêt-à-porter.

Âgée aujourd'hui de 51 ans, Seikh a son propre atelier de couture depuis plus de dix ans. Sa famille gagne plus de 55.000 roupies (750 dollars) par mois. Lorsqu'elle travaillait dans le secteur informel, elle et sa famille étaient exposés aux aléas des épreuves quotidiennes, et dans l'impossibilité de compter sur un revenu régulier ni de planifier leur avenir. Aujourd'hui, elle est à la tête d'une entreprise florissante, bénéficie de l'assurance maladie, de l'assurance vie, et, surtout, de l'assurance habitation qui protège son lieu de travail et sa source de revenus. En bref, Seikh a rompu le cercle vicieux de la pauvreté. **FD**

REEMA NANAVATY est directrice de l'Association des travailleuses autonomes (SEWA), à Ahmedabad, en Inde.

Qu'est-ce que le revenu universel de base ?

Ses partisans louent sa simplicité et son caractère équitable ; les sceptiques craignent les coûts budgétaires et le manque d'incitations

Maura Francese et Delphine Prady

NOMBREUX SONT LES ÉTATS qui versent une retraite aux personnes âgées, des indemnités de chômage à ceux ayant perdu leur emploi, ou des allocations aux familles pour enfant à charge. Dans la plupart des pays, les transferts monétaires n'ont rien d'exceptionnel. En quoi consiste le revenu universel de base, et qu'est-ce qui le distingue de ces prestations ?

Le revenu universel de base est un dispositif d'aide au revenu à l'intention de tous (ou d'une grande partie de la population), octroyé de manière inconditionnelle (ou à des conditions minimales).

Le revenu universel de base peut faire l'objet de débats houleux, tant dans le milieu universitaire que dans la sphère publique, et il ne semble pas y avoir de définition consensuelle. Des programmes d'allocations très différents ont été assimilés à un « revenu universel de base » alors qu'ils n'ont pas grand-chose en commun avec ce dernier et qu'ils n'ont pas la même vocation.

Le revenu universel de base est testé partout dans le monde, mais ces essais, actuels ou futurs, renvoient à des interventions très distinctes : des transferts monétaires provisoires à un groupe restreint de chômeurs en Finlande, aux adultes au Kenya pour une durée de douze ans, ou encore à certains ménages sélectionnés au hasard en Californie. Cette diversité témoigne de l'absence d'une définition et d'une méthodologie d'évaluation communes tant dans les publications que dans le débat général.

Les programmes assimilés à un revenu universel de base répondent généralement à certains critères fondamentaux (voir graphique). Ce revenu se substitue-t-il ou complète-t-il d'autres programmes de protection sociale ? Le bénéficiaire est-il une personne ou un ménage ? Comment le groupe d'ayants droit est-il établi ? Quelle est la durée de cette prestation ? Ce revenu est-il assorti de conditions ?

En fonction de ces critères, différentes configurations de ce revenu universel de base ont été proposées (voir graphique).

La rente foncière de Thomas Paine (1797) s'apparente à une subvention spécifique en capital (par exemple une dotation ponctuelle à un groupe ciblé) dont le but est de briser le cercle de la pauvreté d'une génération à une autre. Pour Milton Friedman (1968), l'« impôt négatif sur le revenu » pouvait supplanter l'État-providence américain et combler les inefficiences administratives. Philippe Van Parijs (1992) est en faveur d'un transfert monétaire régulier, universel, généreux et sans conditions. Le « revenu de participation » d'Anthony Atkinson (1996) est un complément aux



prestations sociales existantes et au revenu minimum. Il est conditionné par une forme de participation sociale — emploi, éducation, garde d'enfant ou autres activités. La gamme de ces modèles est vaste, mais deux dénominateurs communs permettent de distinguer les prestations de type revenu universel de base des autres types :

- **Universalité** ou couverture quasi universelle des membres de la société.
- **Inconditionnalité** ou présence d'une condition très générale, comme dans le cas du revenu de participation d'Atkinson.

Partisans et détracteurs mettent en exergue différents aspects du revenu universel de base, et il semble y avoir autant d'arguments pour, que d'arguments contre. D'aucuns soulignent que ce dispositif permet de mieux desservir les pauvres que les programmes liés aux ressources, c'est-à-dire ceux pour lesquels l'admissibilité d'une personne ou d'un ménage est fonction de ses revenus ou de son patrimoine. Un grand nombre de facteurs peuvent empêcher les programmes liés aux ressources d'atteindre ceux qui en ont besoin : bureaucratie, coûts élevés de l'information et de l'administration, mauvaise performance des mécanismes de ciblage et stigmatisation sociale.

En principe, le revenu universel de base pourrait réduire les coûts administratifs et accroître la transparence des systèmes de transfert, les rendant moins sujets aux pratiques discrétionnaires et à la corruption. Ses défenseurs le présentent comme un instrument utile de soutien aux

réformes structurelles, telles que la suppression de programmes inefficaces, dont les subventions énergétiques (Coady et Prady, 2018). Le revenu universel de base pourrait accroître l'efficacité en évitant le retrait drastique des allocations à mesure que les revenus augmentent, un problème récurrent des dispositifs liés aux ressources qui a tendance à décourager la participation au marché du travail.

Ses détracteurs se concentrent davantage sur la viabilité d'un tel programme : il présente des coûts budgétaires élevés, car tous les ménages, y compris ceux à revenu intermédiaire et à revenu élevé n'ayant pas besoin de complément de revenu, percevraient cette allocation. Les sceptiques se soucient de l'efficacité (ils mettent en garde contre un affaiblissement de l'éthique du travail) et du coût d'opportunité lié au risque de devoir puiser dans les ressources déjà faibles de chantiers prioritaires comme la santé, l'éducation et les investissements.

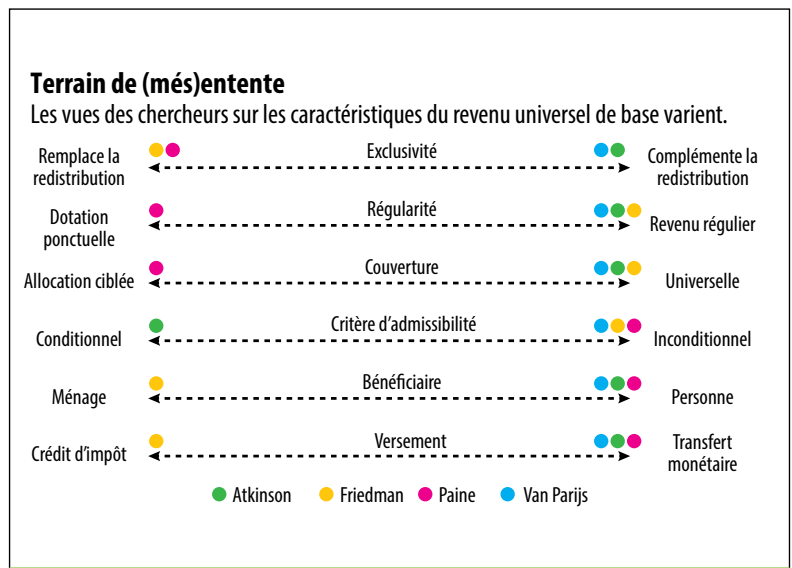
Pour mesurer les avantages de ces programmes, il convient de tenir compte des caractéristiques et des préférences sociétales propres à chaque pays. Il faut également avoir pleinement conscience des compromis liés à tel ou tel modèle.

Des études empiriques peuvent mettre en lumière le pouvoir de redistribution des dispositifs de protection sociale existants, du revenu universel de base et des autres solutions envisageables. Puisque la répartition des revenus est tributaire à la fois des dépenses et des recettes budgétaires, toute analyse exhaustive doit prendre en compte ces deux aspects. En effet, pour qu'un dispositif soit progressif, l'alourdissement de la charge nette sur les ménages plus nantis doit se traduire par une augmentation des prestations pour les ménages plus vulnérables. Une telle analyse doit aussi évaluer la viabilité des finances publiques. Les dirigeants sont généralement appelés à faire des compromis face aux choix suivants :

- **Couverture des populations en bas de l'échelle** des revenus ou avantages indirects pour les plus riches.
- **Générosité des transferts** ou incitations et distorsions économiques telles que celles liées à la participation au marché du travail et au nombre d'heures travaillées.
- **Coûts budgétaires** ou utilisation des maigres ressources à d'autres fins.

Les dirigeants doivent aussi réfléchir aux façons de concilier les objectifs et les difficultés de mise en œuvre, comme la capacité de l'État à mobiliser des ressources de façon équitable et viable et exécuter un programme de transfert complexe.

Le revenu universel de base est-il mieux adapté aux pays dont les dispositifs de sécurité sociale sont restreints et dysfonctionnels ou au contraire aux pays riches qui



disposent de moyens pour le financer ? Les chercheurs sont divisés. Dans les pays en développement, les faibles capacités administratives justifieraient le passage à un programme de transfert universel. Toutefois, le déclassement d'autres chantiers prioritaires est une préoccupation. Dans l'éducation et la santé, par exemple, la mobilisation des ressources est déjà difficile (surtout à court terme).

Dans les pays avancés, le revenu universel de base sert souvent d'instrument pour combler les insuffisances des dispositifs de sécurité sociale (et favoriser l'inclusion) tout en remédiant aux problèmes que posent les évolutions technologiques et démographiques. Pour les pouvoirs publics, il s'agit de peser les avantages et inconvénients du revenu universel de base, y compris de son financement par une réorientation des crédits affectés à d'autres secteurs ou par une augmentation des impôts et cotisations. **FD**

MAURA FRANCESE est économiste principale et **DELPHINE PRADY** est économiste, toutes deux au département des finances publiques du FMI.

Cet article s'inspire du document de travail du FMI intitulé « Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment ».

Bibliographie :

Atkinson, Anthony B. 2015. *Inequality. What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Coady, David, and Delphine Prady. 2018. "Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India." IMF Working Paper 18/174, International Monetary Fund, Washington, DC.

Friedman, Milton. 1968. "The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right." In *Issues of American Public Policy*, edited by J. H. Bunzel. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Paine, Thomas. 1797. *Agrarian Justice*.

Van Parijs, Philippe, ed. 1992. "Competing Justifications of Basic Income." In *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.

À TRAVERS LES ÉPOQUES

*Peter J. Walker dresse le portrait de **Claudia Goldin**, pionnière des études sur le rôle des femmes dans l'économie*

Atous ceux qui s'affligent de l'ampleur des fractures politiques et économiques aux États-Unis, Claudia Goldin, professeur d'économie à l'université Harvard, rappelle une vérité simple : cela n'a rien de nouveau.

Comme Goldin l'explique à *F&D*, « il y a eu des fractures politiques par le passé ... notamment durant les périodes marquées par une hausse des revenus de plus en plus rapide et inégale ». Elle se plaît à rappeler les propos du juge Stephen Field, alors membre de la Cour suprême, qui rejeta en 1894 le projet de loi sur l'impôt sur le revenu, prédisant qu'il ne pourrait que susciter « une révolte des pauvres contre les riches ». (Le 16^e Amendement adopté en 1913 ouvrit la voie à l'actuel impôt sur le revenu.)

Goldin, âgée de 72 ans, historienne spécialiste du développement, du travail et des questions de genre, tire les enseignements du passé pour mieux comprendre le présent. Elle a consacré une quarantaine d'années à étudier l'impact économique de l'évolution des technologies, des inégalités, de l'éducation, de la pollution de l'eau et de la corruption. Elle est connue en particulier pour ses travaux sur le rôle des femmes dans l'économie américaine, qui donnent une explication nuancée et bien charpentée de l'inégalité des salaires entre hommes et femmes.

Elle s'exprime dans la presse chaque année à l'occasion de la Journée de l'égalité salariale, qui permet de calculer combien de jours une femme doit travailler en moyenne pour obtenir le même salaire qu'un homme au cours de l'année précédente. (Elle aura lieu le 2 avril en 2019.) Ayant passé au crible 200 ans d'histoire économique, elle a conclu que la discrimination n'est pas tant la cause des inégalités salariales, mais tient plutôt au fait que l'aménagement du milieu de travail et des obligations professionnelles et familiales coûte très cher, comme elle le rappelle année après année.

Goldin est souvent citée parmi les dix économistes les plus influentes au monde. Elle a été une des premières à se lancer il y a 40 ans dans l'étude du rôle économique des femmes, a été l'inspiratrice de nouveaux bataillons de femmes économistes et a contribué à populariser l'étude des inégalités entre hommes et femmes. Goldin a reçu en 2016 le Prix IZA pour l'économie du travail et le Prix Mincer de la Société des économistes du travail pour l'ensemble de ses travaux en 2009. Elle a présidé l'Association des économistes américains en 2013-14 et a été la première femme à obtenir une chaire d'économiste à Harvard et à l'université de Pennsylvanie.

Née en 1946 dans le Bronx, un arrondissement de New York, Goldin se souvient qu'elle avait dès son jeune âge une grande curiosité et une soif de découverte

intellectuelle, et d'avoir exploré les merveilles des musées de Manhattan, fascinée tout d'abord par l'archéologie et la bactériologie. Elle a entrepris des études de microbiologie à l'université de Cornell, mais s'est tournée ensuite vers les sciences humaines et sociales, notamment l'histoire et l'économie, qui sont devenues son cursus de premier cycle. Elle a obtenu en 1972 un doctorat d'économie de l'organisation industrielle et du travail à l'université de Chicago.

Goldin explique que l'histoire est une composante importante de l'économie, citant l'ouvrage *The Race between Education and Technology* (2008), qu'elle a écrit en collaboration avec Lawrence Katz, économiste du travail diplômé de Harvard, qui est aussi son mari.

« Avec Larry Katz, nous avons étudié l'évolution des inégalités de revenus avant et après 1980, et cherché à vérifier la théorie selon laquelle l'inégalité des revenus s'est accrue après 1980 du fait des changements technologiques favorisant la spécialisation », déclare Goldin. « L'histoire nous a permis de comprendre que cette évolution technologique n'a rien de nouveau et existe depuis longtemps, et d'identifier les forces en présence sur la durée. »

Ils ont constaté que l'inégalité des salaires entre les travailleurs plus ou moins qualifiés était aussi considérable en 1915, puis a diminué jusque dans les années 50, et a recommencé à augmenter dans les années 80. Sur l'ensemble du XX^e siècle, ils ont conclu que les variations de l'offre et de la demande de travailleurs ayant une formation universitaire expliquent la majeure partie de la fluctuation des primes salariales pour les travailleurs plus qualifiés. Ces hauts et bas tiennent à la course qui oppose l'éducation et la technologie, car le système éducatif s'aligne en fonction de l'évolution de la demande de qualifications technologiques.

Avancée notoire

À mesure que le mouvement féministe prenait de l'essor dans les années 70, Goldin a découvert le champ d'étude qui allait établir sa notoriété : la place des femmes dans la vie économique. Elle vivait une période d'évolution sociale remarquable et d'évolution des modes de pensée quant au rôle des femmes.

« Je me suis aperçue qu'il y avait un élément manquant », dit-elle dans un essai autobiographique, « Économiste-détective » datant de 1998. « Je négligeais le membre de la famille qui devrait en définitive subir les transformations les plus profondes — l'épouse et la mère. Je l'oubliais parce que les sources ne la mentionnaient pas. Les femmes étaient présentes dans les statistiques tant qu'elles étaient jeunes, non mariées et, souvent, veuves. Mais une fois mariées, on n'en entendait guère parler. »

À partir de la fin des années 70, Goldin entreprit une série d'études sur la manière dont les diverses dimensions de la participation des femmes avaient évolué en 200 ans. Dans son livre *Comprendre l'écart hommes-femmes : histoire économique des femmes américaines* (1990), elle notait que l'évolution de l'écart entre hommes et femmes se caractérise non pas par une progression constante, mais par des périodes distinctes durant lesquelles les écarts se réduisaient, notamment avec la mécanisation au début du XIX^e siècle, le travail de bureau au début du XX^e siècle et les progrès de l'éducation féminine dans les années 80.

Dans un article de 2006 intitulé « La révolution tranquille qui a transformé le travail, l'éducation et la vie familiale des femmes », Goldin décrivait quatre phases remontant à la fin du XIX^e siècle qui définissaient le rôle des femmes dans l'économie. Les trois premières phases, dites « évolutives », étaient « la travailleuse indépendante », jusqu'aux années 20, puis « le relâchement des contraintes à l'encontre du travail des femmes mariées », des années 30 aux années 50, puis « les racines de la révolution », des années 50 aux années 70. Venait ensuite la « révolution tranquille » vers la fin des années 70.

En dépit des importants progrès réalisés pendant ces phases évolutives, les femmes considéraient en général leur activité comme intermittente et rien d'autre qu'un gagne-pain, selon Goldin. Les femmes n'avaient en outre guère de contrôle sur les décisions concernant leur travail. Par contre, durant la

femmes-hommes au travail aux États-Unis et dans les autres pays avancés. C'est alors qu'elle changea la donne en portant le débat au-delà des explications basées sur le sexisme. Elle démontra que l'écart salarial est dû au coût élevé de la « flexibilité temporelle » — parce que les femmes font moins d'heures de travail ou optent pour des horaires flexibles afin d'élever leurs enfants. Pour réduire l'écart, il faut donc restructurer les emplois de manière à donner plus de flexibilité à tous les travailleurs, ce qui la rend moins coûteuse. Bien que ce changement radical semble hors de portée, Goldin note que c'est déjà chose faite dans des domaines tels que la technologie, les sciences et les soins de santé. Au bénéfice des femmes comme des hommes, selon elle.

« Si les femmes sont seules à insister pour que les entreprises offrent des horaires plus souples à moindre coût, il ne faut pas en attendre grand-chose », dit-elle.

Si prolifiques que soient les travaux de Goldin sur l'écart salarial des hommes et des femmes, ils ne se limitent pas à cette problématique. Dans l'ouvrage *Corruption et réformes : enseignements de l'histoire économique américaine* paru en 2006, Goldin et l'économiste de Harvard Edward L. Glaeser ont étudié la baisse sensible de la corruption publique en Amérique entre 1870 et 1920. Cela s'explique, selon elle, par la vitalité, l'indépendance et la liberté de la presse, qui fut un élément moteur déterminant.

« Le quatrième pouvoir a joué un rôle extrêmement important en informant le public de ce qui se passait vraiment, en rapportant les faits et en menant

Le ratio hommes/femmes des étudiants en économie stagnait à 3 pour 1 depuis vingt ans, ce qui donne à penser que beaucoup de jeunes femmes dédaignent cette discipline.

révolution tranquille, les femmes considéraient leur carrière comme étant une part importante de leur identité propre et faisaient elles-mêmes leurs choix professionnels. Goldin découvrit que cette dernière phase était déclenchée principalement par la plus grande disponibilité des moyens de contraception et la hausse du taux de divorces.

La dernière frontière de l'égalité

La révolution tranquille n'a cependant pas supprimé l'écart entre hommes et femmes. Dans un article en date de 2014, « A Grand Gender Convergence: Its Last Chapter », Goldin expliquait qu'il fallait combler cet écart, dernier obstacle pour parvenir à l'égalité

des investigations de la plus haute qualité », dit-elle. « Nos recherches ont démontré que l'avènement de la presse libre plus neutre et apolitique aux États-Unis date de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle. »

Dans un article intitulé « Tournants décisifs pour la mortalité infantile : le rôle efficace des réseaux d'eau et d'égouts de 1880 à 1920 » (2018), Claudia Goldin et Marcella Alsan, de l'École de médecine de Stanford, suggèrent qu'il serait utile, dans les pays à faible revenu, de centrer les efforts sur l'assainissement pour faire baisser la mortalité infantile. Elles ont constaté, après un examen approfondi des données pour Boston, que la baisse de la mortalité infantile était due aux efforts déployés pour



Claudia Goldin et son golden retriever, Pika.

améliorer la qualité de l'eau et l'efficacité des égouts. Les pays en développement pourraient obtenir de meilleurs résultats en suivant cet exemple qu'avec d'autres expédients disparates, a déclaré Goldin à *F&D*.

En 2014, Goldin a imaginé un cursus de premier cycle d'économie destiné aux femmes, pour stimuler des vocations. Elle explique que le ratio hommes/femmes des étudiants en économie stagne à 3 pour 1 depuis vingt ans, ce qui donne à penser que beaucoup de jeunes femmes dédaignent cette discipline parce qu'elles ne se voient pas faire carrière dans le secteur financier ou bancaire.

« Si l'on pouvait leur faire comprendre que l'économie est un domaine très vaste et une discipline utile, elles se rendraient compte qu'elles pourraient être plus compétitives dans bien des secteurs avec un diplôme d'économie en poche », explique Goldin. Le cursus est proposé par une vingtaine d'établissements universitaires américains qui forment environ 25 diplômés par an, dont l'université de Californie, à Berkeley, Colorado State University, Princeton, Washington and Lee University et Williams College. Une bourse d'environ 12.500 dollars est proposée pour inciter les jeunes étudiantes à suivre ce cursus. (« Ça représente une bonne pile de pizzas ! », dit-elle.)

Vision d'avenir

Pendant 28 ans, jusqu'en 2017, Goldin a dirigé le programme de développement de l'économie américaine du Bureau national d'études économiques (NBER). Au cours des vingt dernières années, les spécialistes de l'histoire économique ont publié un

nombre croissant d'articles dans les revues spécialisées les plus renommées.

« Claudia a voulu créer un environnement productif alliant la théorie économique et la recherche historique », explique Leah Boustan, de Princeton, qui dirige actuellement le programme avec Bill Collins, de l'université Vanderbilt. « Sous la houlette de Claudia, il est devenu une sorte de creuset où se mêlent critique constructive et ouverture d'esprit. »

Pour sa part, Goldin considère que sa principale contribution aux travaux du NBER est l'étendue de son horizon économique.

« Je crois que j'ai élargi le champ d'investigation en ajoutant divers sujets qui n'y figuraient pas à l'origine », dit-elle. « J'ai notamment fait appel à d'autres chercheurs du NBER, qui travaillaient sur la matière historique et comprenaient la méthodologie particulière de l'histoire économique. »

Le NBER, créé il y a 98 ans, est basé près du campus de Harvard à Cambridge, Massachusetts, et c'est là que Goldin et Katz se sont rencontrés.

« Pour rire, nous l'avons rebaptisé Bureau national d'études romantiques, dit-elle. Outre l'économie, ils aiment observer les oiseaux et se promener avec leur golden retriever, Pika, qui a huit ans. Goldin documente sur son site Web à Harvard les prouesses de Pika, chien de chasse, à l'appui d'une photo qui le montre couvert de rubans. C'est peut-être une vague réminiscence de son enfance et de ses pérégrinations dans les musées new-yorkais à la découverte de l'univers qui l'entourait. **FD**

PETER J. WALKER est agent de communication principal au département de la communication du FMI.



PHOTO : FMI

Halte au blanchiment

Les pays redoublent d'efforts contre l'argent sale

Rhoda Weeks-Brown

AL CAPONE AVAIT UN PROBLÈME : il lui fallait maquiller les sommes faramineuses générées par son empire criminel en revenus légaux. Il avait donc décidé d'acheter des laves-riens automatiques à pièces pour pouvoir mélanger l'argent sale et l'argent propre et prétendre que tous ses gains provenaient du lavage des chemises et des chaussettes de l'Américain moyen plutôt que du jeu et de la contrebande.

Presqu'un siècle plus tard, le concept de base du blanchiment est le même, seules son échelle et sa complexité sont beaucoup plus importantes. Si Al Capone était encore vivant, il lui faudrait laver et sécher du linge nuit et jour pour satisfaire la demande ; d'après des estimations récentes de l'Organisation des Nations Unies (ONU), les produits d'activités criminelles blanchis chaque année représentent entre 2 % et 5 % du PIB mondial, soit 1.600 à 4.000 milliards de dollars par an.

Une menace pour la stabilité

Le blanchiment de capitaux est l'opération qui permet aux délinquants de récolter les fruits de leurs activités illicites (corruption, fraude fiscale, vol, trafics de stupéfiants et de migrants, etc.). Bon nombre de ces délits ou crimes menacent directement la stabilité de l'économie.

La corruption et la fraude fiscale entravent l'action des gouvernements qui cherchent à obtenir une croissance durable et inclusive, car elles détournent des ressources productives qui serviraient sinon à construire des routes, des écoles, des hôpitaux, etc. En plus de saper l'autorité de l'État et l'état de droit, les activités criminelles évincent l'activité économique légale. Et le blanchiment de capitaux peut créer des bulles spéculatives, notamment sur le marché des biens immobiliers, souvent utilisés à cette fin.

L'actualité récente illustre bien le phénomène : un ministre guinéen avait aidé une entreprise étrangère à obtenir d'importantes concessions minières moyennant des dessous de table de 8,5 millions de dollars au total. Il a ensuite prétendu que les sommes correspondaient à la rémunération de son activité de conseil et à la vente de terrains privés, et les a transférées aux États-Unis puis s'est acheté une propriété luxueuse à New York. Mais ses efforts pour transformer ses biens mal acquis en avoirs « propres » ont finalement échoué, puisqu'il a été condamné l'an dernier pour blanchiment de capitaux.

D'une certaine manière, les maisons de prix sont l'équivalent moderne des laves-riens utilisées naguère par les truands. Les autorités américaines ont alerté sur le fait que plus de 30 % des biens immobiliers de grande valeur payés en liquide à New York et dans plusieurs autres métropoles des États-Unis avaient été acquis par des personnes déjà soupçonnées d'implication dans des opérations suspectes. Les gouvernements australien, autrichien et canadien, entre autres, en ont conclu que leurs propres marchés immobiliers pouvaient aussi servir à placer et blanchir de l'argent sale.

Le financement du terrorisme

Mais l'argent sale (de même que l'argent honnêtement gagné) peut être utilisé à des fins encore plus inquiétantes : pour financer le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Les groupes terroristes ont besoin d'argent, de beaucoup d'argent, pour dédommager les combattants et leurs familles ; pour acheter des armes, de la nourriture et du carburant ; enfin, pour corrompre des fonctionnaires véreux. Et la prolifération revient cher aussi : la Corée du Nord, par exemple, a dû semble-t-il sacrifier un pourcentage considérable de ses maigres ressources pour mettre au point des armes nucléaires.

Les pays dotés de dispositifs peu efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) pourraient être interpellés par le Groupe d'action financière (GAFI), un organisme de normalisation mondial. Une fois qu'un pays est considéré comme vulnérable aux flux financiers illicites, ses banques peuvent voir leur réputation durablement entachée et devoir fournir à leurs partenaires d'affaires internationaux une documentation complémentaire coûteuse ; elles peuvent aussi perdre des relations de correspondants bancaires. Ceci peut marginaliser des économies déjà fragiles, menacer les circuits d'envois de fonds et l'investissement direct étranger et pousser certains flux financiers vers la clandestinité. Il n'est donc plus envisageable d'ignorer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ou de différer les réformes y afférentes.

Heureusement, le message commence à passer. Sous la houlette du GAFI et avec l'aide de la Banque mondiale, du FMI, de l'ONU et d'autres parties prenantes, la quasi-totalité des pays ont érigé le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en infractions et défini un cadre légal permettant de geler les avoirs des terroristes.

Mais le travail est loin d'être terminé. Que ce soit en raison des vides juridiques et institutionnels qui subsistent ou en raison de l'inventivité des délinquants (voire les deux), les affaires de blanchiment défraient souvent la chronique. Une enquête est justement en cours pour déterminer si la filiale estonienne de la Danske Bank n'aurait pas blanchi presque 233 milliards de dollars entre 2007 et 2015.

Les fintech

Le développement rapide des technologies financières vient encore compliquer le tableau. L'argent mobile, les registres distribués et les monnaies virtuelles sont utilisés à des fins légales et productives, mais peuvent également servir à dissimuler ou faciliter des activités criminelles. Autrement dit, les paiements presque gratuits de biens de consommation et les paiements presque indétectables de rançons sont les deux faces de la même pièce.

Quelles devraient être les priorités des pouvoirs publics face à ce défi bientôt mondial et aux contours changeants ?

Ils devraient d'abord, comme le recommande le GAFI, bien cerner les menaces liées aux évolutions technologiques

et les traiter, mais sans freiner l'innovation et l'inclusion financières. L'objectif devrait être d'accroître la transparence (savoir qui se cache derrière les transactions financières, où elles s'effectuent et à quelles fins), sans majorer indûment les coûts de transaction ni faire basculer les flux financiers dans la clandestinité.

Deuxièmement, ils devraient supprimer les obstacles juridiques et pratiques à la coopération internationale. Détecter les opérations de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme nécessite à la fois de protéger et d'échanger les renseignements financiers ; dissuader les auteurs d'infractions exige de remonter la piste de l'argent sale ou employé à des fins répréhensibles, quel que soit l'endroit où mène cette piste.

Enfin, les pouvoirs publics devraient continuer de veiller à ce que leurs efforts pour atténuer les risques identifiés soient plus efficaces. Que les législations LBC/FT nationales soient parfaites ou non, elles ne produisent de résultats durables qu'à condition d'être appliquées de manière systématique (et dans la durée).

L'Ukraine et la Libye

Comme son mandat prévoit de protéger la stabilité économique et l'intégrité financière, le FMI s'appuie sur un programme LBC/FT très complet, dans le cadre duquel il participe activement aux efforts internationaux visant à faire connaître la menace et à concevoir des ripostes efficaces ; il conseille aussi déjà une centaine de ses membres et met son savoir-faire à leur disposition.

En quoi consistent ces efforts ? En Ukraine, par exemple, nous travaillons avec les autorités pour éviter que des fonctionnaires corrompus ne se servent des banques à des fins frauduleuses : les sanctions réglementaires dont sont passibles les violations des règles LBC/FT sont désormais plus lourdes et les signalements de transactions suspectes sont plus nombreux et débouchent sur un grand nombre d'enquêtes pour corruption et de poursuites visant de hauts fonctionnaires.

En Libye, nous avons aidé les autorités à élaborer une nouvelle législation LBC/FT considérant le financement du terrorisme comme une infraction et fixant les bases légales des sanctions encourues par les terroristes reconnus.

Et aux Caraïbes, où le retrait des relations de correspondance bancaire est très problématique, nous avons réuni des banques internationales et leurs contreparties locales pour les encourager à coopérer entre elles en vue de combler les manques d'information et de satisfaire aux exigences réglementaires. Une banque d'envergure mondiale qui avait quitté la région a même décidé de retravailler avec quelques banques locales.

Le FMI s'est engagé à aider ses membres à identifier les nouvelles laveries d'argent sale et à les fermer définitivement. Les enjeux sont considérables... plus que jamais. **FD**

RHODA WEEKS-BROWN est conseillère juridique et directrice du département juridique du FMI.



CHANGER LA DONNE

Maurice Obstfeld dresse le bilan de son mandat en tant que chef économiste du FMI

À l'heure de prendre congé, fin 2018, de ses fonctions de chef économiste du Fonds monétaire international, Maurice Obstfeld nous livre sa pensée sur les tensions commerciales, le creusement des inégalités, l'importance de l'éducation et les relations entre les États-Unis et la Chine, dans un entretien avec notre journaliste Gita Bhatt. Maurice Obstfeld compte retourner à l'université de Californie, à Berkeley, où il s'est distingué comme professeur d'économie pendant 24 ans, rédigeant notamment deux manuels qui ont fait date dans le domaine de l'économie internationale. C'est Gita Gopinath, de Harvard, qui lui succédera au FMI.

F&D : Quelles sont vos principales préoccupations sur le plan macroéconomique ?

MO : Ces préoccupations sont présentées clairement dans les *Perspectives de l'économie mondiale* : les tensions commerciales et l'ajustement à des conditions financières hétérogènes, dans un contexte caractérisé par un taux d'endettement privé et public bien plus élevé que par le passé.

À plus long terme, la croissance des salaires et de la productivité pose problème. Comment stimuler l'innovation ?

Nous devons revoir en profondeur la façon dont nous abordons l'investissement dans l'éducation, partout dans le monde. Il a été démontré qu'investir dans le capital humain dès le plus jeune âge est essentiel pour assurer la réussite future. Mais, même à l'âge adulte, l'investissement dans le capital humain peut contribuer à une plus grande flexibilité de la main-d'œuvre, prolonger la vie active et compenser les effets du vieillissement démographique.

Ce type d'investissement permettra également d'atténuer certains problèmes d'ajustement qui pourraient être imputables à la technologie et au commerce international. Il renforcera la résilience des pays, qui seront davantage en mesure de régler un problème crucial et persistant : les travailleurs ne récoltent manifestement pas les fruits de la croissance. Dans de nombreux pays, les citoyens ont aujourd'hui l'impression que le revenu des travailleurs stagne, que la mobilité sociale n'est plus ce qu'elle était, que leurs possibilités sont restreintes, et que leurs enfants n'auront pas une vie meilleure — au contraire. Ces tendances empoisonnent le paysage politique.

F&D : Les États-Unis et la Chine sont les plus grandes puissances économiques du monde, et les plus dynamiques. Comment envisagez-vous l'évolution de leurs relations économiques ?

MO : Leurs désaccords vont bien au-delà de l'économie ; ils portent fondamentalement sur la question du leadership mondial. Mettez-vous à la place des États-Unis : vous êtes la première puissance mondiale et vous avez façonné la structure de gouvernance internationale. Comment gérez-vous cette relation, qui offre des possibilités de coopération, mais présente également des risques de conflits ?

En outre, comment comptez-vous vous y prendre, face à un système extrêmement différent du vôtre sur le plan politique ? Dans ses relations commerciales avec la Chine, l'administration Obama s'appuyait sur un élément important, l'accord de partenariat transpacifique, qui excluait la Chine, mais laissait aux pays qui le souhaitaient, dont la Chine, la possibilité

d'y souscrire s'ils en respectaient les règles. Cette stratégie visait à maintenir l'influence des États-Unis et à peser subtilement sur l'orientation de la politique commerciale de la Chine.

La relation entre les deux pays paraît aujourd'hui bien plus conflictuelle, tout au moins en matière de commerce extérieur. Je ne suis pas convaincu que cette confrontation soit payante à terme, car elle consacre l'idée qu'un seul pays doit « gagner » et dominer les autres, à l'opposé d'une structure permettant aux pays de coexister et de maîtriser leurs différends.

F&D : Pendant ces trois années au poste de chef économiste du FMI, qu'est-ce qui vous a le plus surpris dans l'évolution de l'économie mondiale ?

MO : Quand je suis arrivé, la Chine venait de dévaluer le yuan et de modifier son régime de change, et les marchés des actifs étaient en proie à une grande agitation. Il s'en est suivi une période d'inquiétude quant à la croissance et la stabilité de la Chine, qui a affecté les marchés des actifs internationaux jusqu'au premier semestre de 2016.

La surprise suivante est venue du référendum sur le Brexit, organisé à la mi-2016, à une époque où la nervosité régnait encore sur les marchés, qui n'étaient pas à l'abri des risques.

Peu après, c'est l'élection présidentielle aux États-Unis qui a déjoué les pronostics et enclenché une nouvelle dynamique, avec, d'une part, la perspective de nouvelles mesures de relance de l'économie américaine par la voie budgétaire, appuyées par un marché boursier en effervescence, mais, d'autre part, des déclarations fracassantes sur le commerce international et sur la renégociation éventuelle de relations commerciales fondamentales, qui se sont concrétisées environ un an plus tard.

Pendant tout ce temps, la Fed normalisait progressivement sa politique monétaire. Elle a commencé à relever les taux d'intérêt américains en décembre 2015, et, avec chaque nouvelle hausse, nous sommes entrés peu à peu dans une période où les conditions financières se resserrent nettement pour les pays émergents.

F&D : Ressentez-vous une certaine responsabilité quant à l'impact que vos recherches ont sur les politiques adoptées ?

MO : J'aspire toujours à la plus grande rigueur et à la plus grande crédibilité dans mes travaux — c'est un gage de sérénité. Il est plus angoissant de devoir donner le juste conseil en situation de crise, en sachant qu'une grave erreur risquerait de causer du tort à de nombreuses personnes.

Je n'ai pris la pleine mesure de cette responsabilité qu'en août 2015, juste avant de prendre mes fonctions actuelles. La Chine a dévalué sa monnaie ce mois-là, et les marchés mondiaux ont dévié. Certains économistes de renom publiaient des tweets alarmés — et alarmistes. Jason Furman, qui dirigeait le conseil économique du président américain, était en congé de paternité, et, en tant que membre de ce conseil, j'étais donc le macroéconomiste responsable. Le président Obama m'a convoqué dans le bureau ovale, aux côtés du secrétaire du Trésor, Jack Lew.

Le président prenait tout cela calmement. Il m'a regardé et m'a demandé : « Est-ce que je devrais m'inquiéter ? » Je me suis dit que je ne m'étais jamais trouvé dans ce genre de situation, mais que cela m'arriverait probablement souvent au FMI. Je n'avais que quelques secondes pour préparer ma réponse, et je lui ai dit : « Non. Les marchés vont reprendre pied et, pour le moment, je ne pense pas que la fin du monde soit proche. »

Le président s'est tourné vers le secrétaire du Trésor et lui a demandé : « Jack, qu'en pensez-vous ? » Il a répondu qu'il était d'accord avec moi. « D'accord, merci », a répondu le président. « On peut demander à ces gens d'arrêter de tweeter ? » La réunion était terminée.

F&D : Sur quels points estimez-vous avoir changé la donne ?

MO : Le commerce international n'était pas traditionnellement une grande priorité du FMI, mais nous avons vraiment avancé dans ce domaine ; la prise en compte des inégalités et de l'inclusion dans la croissance est devenue bien plus systématique ; et nous travaillons davantage sur les questions de climat. Quand je suis arrivé au FMI, tout le monde n'était pas persuadé de l'utilité de nous pencher sur le climat. Mais,

« J'aspire toujours à la plus grande rigueur et à la plus grande crédibilité dans mes travaux. »

s'il y a bien une menace qui est critique sur le plan macroéconomique, c'est celle-là — on pourrait difficilement faire plus « macro ». Il est naturel pour le FMI de se préoccuper des défaillances de la coordination mondiale, or le changement climatique en constitue l'exemple le plus vaste et le plus lourd de conséquences. Si j'ai contribué un tant soit peu à faire évoluer la pensée du FMI à ce sujet, j'en suis très heureux.

F&D : Comment voyez-vous évoluer le rôle du FMI ?

MO : Nous devons intégrer à notre surveillance une perspective à long terme. Nous avons tendance à focaliser notre attention sur le court terme et le moyen terme, mais il est impératif de réfléchir à plus long terme afin de pousser davantage les autorités à envisager l'avenir lointain, bien au-delà du cycle politique. Nous devons pour cela également élargir le champ de notre réflexion.

Nous devons prendre conscience du fait que nous occupons une position unique : nous sommes une institution dotée d'une longue histoire, qui jouit d'une certaine indépendance des préoccupations politiques au jour le jour. Je pense que nous devons garder à l'esprit la particularité de notre position et apprendre à l'exploiter plus efficacement. **FD**

Cet entretien a été raccourci et révisé pour plus de clarté. La version longue est disponible en anglais à l'adresse www.fandd.org.



PHOTO : ISTOCK/WANGANGI, ALAMY/ ANDREY GUDKOV, ALAMY/BARRY WEBSON, ALAMY/PETITIMUSS

Une Afrique compétitive

L'intégration économique pourrait faire du continent un acteur à l'échelle mondiale

Hippolyte Fofack

L'Afrique figure pratiquement en bas du classement de la compétitivité économique mondiale, car la fragmentation de ses marchés bride son efficacité et freine sa croissance économique.

Aujourd'hui, un nouvel acteur surgit, qui pourrait défragmenter le continent et doper la productivité de ses économies : la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC). En mars 2018, 44 chefs d'État africains ont signé un accord instaurant un marché continental unique de produits et services, assorti de la libre circulation des capitaux et des voyageurs d'affaires, et, en juillet, cinq autres signataires, dont l'Afrique du Sud, les ont rejoints. Cet accord doit encore être ratifié par les parlements de 22 pays au moins ; à ce jour, sept l'ont fait.

La ZLEC pourrait non seulement améliorer l'efficacité des marchés et réduire les coûts de la conduite des affaires en permettant des économies d'échelle, mais elle pourrait aussi faciliter les échanges et les investissements et redéfinir la composition et l'orientation des flux d'IDE vers l'Afrique.

La grande question est de savoir si cette initiative permettra aussi d'améliorer la compétitivité des économies africaines. La compétitivité (ensemble d'institutions, de politiques et de facteurs favorisant la productivité) est la pièce maîtresse d'une croissance durable et permet aux pays de s'acheminer vers une intégration réelle dans l'économie mondiale.

L'indicateur de compétitivité mondiale, indice de performance établi chaque année par le Forum économique mondial pour classer les pays, montre que les niveaux de compétitivité varient considérablement d'un pays à l'autre. Ces variations s'expliquent par le stade de développement économique, l'écart d'infrastructures physiques et technologiques entre pays avancés et nombre de pays

en développement, et l'incapacité d'un certain nombre de pays en développement d'entreprendre les grandes réformes économiques et institutionnelles indispensables à l'amélioration de leur efficacité sur les marchés.

Les quelques pays africains qui ont connu les taux de croissance les plus rapides de ces dix dernières années ont aussi progressé sur l'échelle de compétitivité mondiale. Ces pays (notamment Côte d'Ivoire, Éthiopie et Rwanda) tirent de plus en plus parti de l'amélioration de leur compétitivité et de leurs conditions macroéconomiques pour diversifier leurs sources de croissance et d'échanges, et développer ainsi leurs parts de marché au niveau mondial. Toutefois, la plupart des autres pays africains sont probablement les derniers arrivés dans la course à l'amélioration de la compétitivité. Or, ces derniers temps, la scène économique mondiale est dominée par la montée d'un nationalisme du chacun pour soi et d'un protectionnisme sournois. Les économies dominantes se détournent de plus en plus du système fondé sur des règles qui régit les accords commerciaux dans le monde depuis des décennies, pour s'orienter vers un nouveau mercantilisme qui mesure les résultats économiques des pays à l'aune de leurs excédents commerciaux.

Dans cette nouvelle réalité, la compétitivité est sans doute encore plus importante pour les pays émergents et en développement. L'impulsion donnée par la ZLEC pour approfondir l'intégration économique et stimuler les échanges au sein de l'Afrique pourrait aussi atténuer les coûts entraînés par des chocs mondiaux. Un marché intérieur plus vaste et performant agit comme une assurance contre les soubresauts du commerce international liés à la volatilité mondiale ou à la contraction de la demande dans le monde.

Les « mondialisés » actifs ou passifs

Dans un monde commercial à somme nulle, un nombre croissant de pays se disputent le même marché. Seuls les plus compétitifs (ceux dont les fondamentaux économiques et les cadres stratégiques sont forts et les sources de croissance diversifiées) ont des chances de se tailler une place de plus en plus importante dans les échanges internationaux. Ce sont les « mondialisés actifs », ceux qui sont sans doute le mieux positionnés pour atténuer les risques liés à l'intégration économique et financière mondiale, et donc pour tirer pleinement parti des bienfaits de la mondialisation. Les pays les moins compétitifs sont restés des « mondialisés passifs », c'est-à-dire des victimes impuissantes de la mondialisation, qui ont sans cesse servi de fournisseurs des matières premières et des ressources naturelles indispensables au développement de la production manufacturière dans les pays plus activement mondialisés (Fofack, à paraître).

Il n'est pas surprenant que les mondialisés passifs aient été plus vulnérables aux risques inhérents à la mondialisation, notamment à la transmission plus rapide des chocs négatifs d'un pays à l'autre, aux fluctuations des prix des produits de base, à la détérioration prolongée des termes de l'échange des matières premières et au repli de la demande mondiale déclenché soit par un protection-

technologique. Les progrès ont été tout aussi lents au niveau des facteurs de compétitivité axés sur l'efficacité — maturité technologique, taille des marchés et efficacité des marchés des produits et du travail. En outre, la fragmentation des marchés a freiné la croissance en décourageant les grands investissements à long terme.

Malgré la baisse des taxes à l'importation au sein des différentes communautés économiques régionales du continent, divers obstacles non tarifaires et réglementaires continuent d'augmenter les coûts de transaction et de limiter la circulation des produits, des services, de la main-d'œuvre et des capitaux d'un pays à l'autre. Ces obstacles sont notamment les retards aux frontières, les lourdes procédures de contrôle et de douane, les innombrables exigences réglementaires et, de plus en plus, l'obligation pour les importateurs d'obtenir un acquit-à-caution de transit sur les principaux axes commerciaux. Les échanges d'un pays à l'autre en Afrique restent plus onéreux et plus lents que dans n'importe quelle autre région du globe, et les pays africains commercent davantage avec le reste du monde qu'entre eux.

En Afrique, le coût moyen d'importation d'un conteneur est de l'ordre de 2.492 dollars, contre 935 dollars en Asie de l'Est et Pacifique, et 1.488 dollars en Amérique latine et aux Caraïbes (Brenton et Isik, 2012). Il n'est pas surprenant que le commerce intrarégional, même

L'Afrique a été qualifiée de continent à fort potentiel — pourtant, l'exploitation de ce potentiel a été l'un de ses principaux défis.

nisme sournois, soit par des récessions synchronisées. Ces risques ont asphyxié les aspirations des pays restés à la traîne, dont la plupart se sont trouvés enfermés dans un cercle vicieux de croissance excessivement volatile et de crise structurelle de balance des paiements. Il semble donc que la compétitivité a sans doute de vastes conséquences macroéconomiques.

La compétitivité va de pair avec la performance commerciale, et donc avec la croissance économique, et le principal facteur déterminant de la croissance du PIB aussi bien dans les pays avancés que dans les pays en développement est l'innovation. Les pays africains qui connaissent la croissance la plus rapide sont aussi ceux qui arrivent le mieux à diversifier leurs exportations. Le niveau d'innovation et d'efficacité des processus de production pourrait bien constituer la ligne de fracture entre pays avancés et pays en développement, ainsi qu'entre mondialisés actifs et passifs.

L'Afrique est confrontée à une multitude d'obstacles à la compétitivité et au commerce. Les mesures d'amélioration des infrastructures économiques et les réformes visant à stimuler l'innovation ont été entravées par la résistance institutionnelle et par les coûts considérables liés au développement des infrastructures et au rattrapage

en hausse, reste relativement rare et ne représente qu'environ 15 % du commerce total en Afrique, tandis qu'il représente 68 % en Europe et 58 % en Asie (Fofack, à paraître ; Afreximbank, 2018). Outre les obstacles non tarifaires, l'état de la gouvernance, la structure de production, l'orientation des échanges héritée du modèle colonial d'extraction des ressources naturelles et les contraintes qui pèsent sur l'offre jouent aussi un rôle. Parmi ces dernières, il convient notamment de citer la faiblesse de l'activité manufacturière, le coût élevé du financement des échanges, l'accès restreint aux informations et l'absence ou le coût important d'infrastructures favorisant les échanges.

Le processus de défragmentation du continent africain dans le cadre de la ZLEC est donc la première étape pour stimuler la compétitivité et aider les pays africains à s'intégrer dans l'économie mondiale en tant que « mondialisés actifs ». Cette zone de libre-échange continentale constituera un marché de 1,2 milliard de personnes, avec un PIB cumulé de 2.500 milliards de dollars, et des dépenses cumulées au niveau des consommateurs et des entreprises de plus de 4.000 milliards de dollars. Selon des premières simulations reposant sur l'amélioration de l'efficacité des marchés des produits et du travail dans le cadre de la ZLEC, l'Afrique verra son classement global

à l'Indice de compétitivité mondiale s'améliorer considérablement à la fois à court et à moyen termes.

À long terme, le classement moyen de l'Afrique pourrait encore continuer de s'améliorer. Il le pourrait en effet si la zone de libre-échange continentale engendre un environnement commercial et économique plus dynamique, qui permette de développer les activités manufacturières, de pérenniser la croissance des industries agroalimentaires aptes à s'intégrer aux chaînes de valeur, et d'accélérer le développement et l'intégration des marchés financiers. De tels progrès financiers pourraient, par exemple, permettre la cotation croisée d'entreprises sur différents marchés boursiers et favoriser le développement du financement non bancaire ainsi que la mise en place de bureaux d'information sur le crédit, afin de réduire l'asymétrie d'informations et de limiter le risque de crédit. Pour finir, ces mesures pourraient faciliter l'accès au crédit dans une région où le faible développement de l'intermédiation financière et la fragmentation des marchés financiers ont sonné le glas de la compétitivité et de la croissance du secteur privé.

L'instauration de l'une des plus grandes zones de libre-échange au monde pourrait également doper la compétitivité via d'autres biais : transfert de technologies, développement de l'industrie, diversification des sources de croissance et hausse des échanges à l'intérieur du continent. Selon une récente étude du paysage compétitif en Afrique, les progrès limités dans ces domaines s'expliquent par la baisse de croissance de la productivité et de la compétitivité, et le principal blocage est clairement l'insuffisance relative de l'intégration et des échanges régionaux (WEF, 2017). Cette même étude souligne également que le chevauchement des communautés économiques régionales va grandement à l'encontre du modèle d'environnement favorable aux affaires dont ont besoin les entrepreneurs pour tirer parti des opportunités de croissance.

Selon des estimations provisoires, la ZLEC devrait apporter de considérables bienfaits au niveau des résultats commerciaux et de l'intégration régionale. La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique estime que le commerce intra-africain, largement dominé par les produits industriels et les biens manufacturés, pourrait augmenter de plus de 50 % et même doubler dix ans environ après l'entrée en vigueur de la ZLEC, si les réformes envisagées sont pleinement réalisées et complétées par de solides mesures de facilitation des échanges.

Cette augmentation s'expliquerait par l'obligation pour les pays participants d'éliminer les droits de douane sur 90 % des marchandises au moins. Les économies d'échelle réalisées grâce à l'élargissement du marché continental pourraient faire baisser les coûts généraux de production qui demeurent très élevés, stimuler les échanges et les investissements transfrontaliers sur le continent, et attirer de nouveaux investissements directs étrangers vers la région, tout en les réorientant en même temps vers la production

de biens industriels et manufacturés. Le commerce intra-régional de biens intermédiaires et de biens d'équipement en sortirait renforcé, ce qui aurait notamment pour avantages de faciliter le transfert de technologies et de développer des chaînes de valeur régionales dans lesquelles les entreprises africaines apporteraient une valeur ajoutée en transformant les matières premières en produits finis.

« L'usine Afrique »

Ces chaînes de valeur régionales pourraient aider les pays africains à s'intégrer dans l'économie mondiale, dont les processus de fabrication reposent de plus en plus sur des chaînes mondialisées d'approvisionnement et de valeur. Malgré une externalisation croissante de la production à plusieurs pays, la distribution de la valeur ajoutée dans les chaînes de valeur mondiales reste pour sa plus grande partie à l'intérieur de blocs régionaux. C'est pourquoi il est de plus en plus fait référence à « l'usine Europe », « l'usine Amérique du Nord » et « l'usine Asie » — continents sur lesquels sont concentrées ces chaînes de valeur mondiales (Stöllinger *et al.*, 2018). L'essor des chaînes de valeur au sein de blocs régionaux et leur constante utilité face à une forte mondialisation témoignent des nombreux avantages qu'elles recèlent : en externalisant ou en fabriquant plus près des marchés d'exportation ciblés, elles permettent notamment de baisser les coûts de transport et de raccourcir les chaînes logistiques.

La ZLEC pourrait un jour ou l'autre donner naissance à « l'usine Afrique ». Avec le temps, l'avènement de « l'usine Afrique » (et, en fin de compte, la connexion entre les usines et chaînes de production basées en Afrique et les chaînes de valeur mondiales) permettrait de relier entre eux les réseaux de production de tous les continents.

Depuis des décennies, l'Afrique est qualifiée de continent à fort potentiel — pourtant, année après année, l'exploitation de ce potentiel a été l'un de ses principaux problèmes. Si la ZLEC parvient à susciter ces réformes, cette nouvelle zone de libre-échange pourra libérer les forces du dynamisme africain et donner à ce continent une position d'acteur mondial. **FD**

HIPPOLYTE FOFACK est l'économiste principal de la Banque africaine d'import-export.

Bibliographie :

Brenton, Paul, and Gözde Isik, eds. 2012. "De-Fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services." World Bank, Washington, DC.

Fofack, Hippolyte. Forthcoming. "Leveraging the African Private Sector to Enhance the Development Impact of the African Continental Free Trade Area Agreement." *World Economics Journal*, December 2018.

Stöllinger Roman, Doris Hanzl-Weiss, Sandra Leitner, and Robert Stehrer. 2018. "Global and Regional Value Chains: How Important, How Different?" WIIW Research Report 427. Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna.

World Economic Forum (WEF). 2017. "The Africa Competitiveness Report 2017." World Economic Forum, Geneva.

EN MOUVEMENT

Les flux migratoires, avec leurs avantages et leurs inconvénients, sont en hausse dans le monde entier

GRÂCE AUX TRANSPORTS MODERNES et aux technologies numériques, il est aujourd'hui plus facile de se déplacer au-delà des frontières ; 258 millions de personnes (soit 3,4 % de la population mondiale) vivent en dehors de leur pays natal, et la population de migrants a triplé depuis 1970. Cette migration internationale peut prendre plusieurs formes : les migrants économiques quittent volontairement leur pays d'origine à la recherche d'un emploi, alors que les réfugiés sont, eux, forcés de s'exiler pour fuir le conflit et la violence. La migration peut être une aubaine pour l'économie, mais aussi un défi majeur pour les pouvoirs publics et sur le plan politique

La recherche d'un emploi reste la principale motivation des migrants. Les travailleurs migrants représentent deux tiers de tous les migrants internationaux, et la plupart s'installent dans des pays à revenu élevé. Pour ces personnes et leurs familles, l'expatriation leur permet d'accroître leurs revenus et d'avoir accès à une éducation et à des soins de santé de meilleure qualité. Pour leurs pays d'origine, l'émigration peut réduire le chômage et favoriser le transfert de connaissances. Les fonds que les migrants envoient chez eux (613 milliards de dollars en 2017) constituent des flux financiers et une source stable de revenus. Pour les pays hôtes, l'immigration peut accroître

l'offre de main-d'œuvre, renforcer la productivité et atténuer les tensions sur les systèmes de retraite.

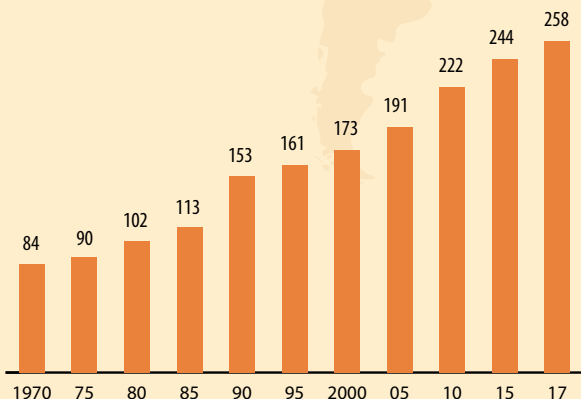
La migration ne se fait pas toujours dans les meilleures conditions. Le conflit et la persécution avaient déraciné 68,5 millions de personnes à l'aube de 2017 (dont 25,4 millions de réfugiés, 3,1 millions de demandeurs d'asile et 40 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays), un nombre record ces dernières décennies. Plus de la moitié de ces réfugiés étaient des enfants, beaucoup non accompagnés ou séparés de leurs parents. Un tiers ont fui vers les pays les moins avancés, où les capacités d'accueil et d'insertion sont souvent insuffisantes.

La migration est importante pour la prospérité économique, le développement humain et la sécurité. Assurer une migration sûre et mieux réglementée est aujourd'hui une priorité mondiale. Les Nations Unies, par exemple, s'apprentent à signer deux pactes mondiaux afin d'accroître la gouvernance sur le plan de la migration. Une chose est sûre : aucun pays n'est capable à lui seul de gérer les problèmes migratoires. Les défis transfrontaliers requièrent des solutions transfrontalières. **FD**

Rédigé par **JIA FENG**, agent de communication, département de la communication du FMI.

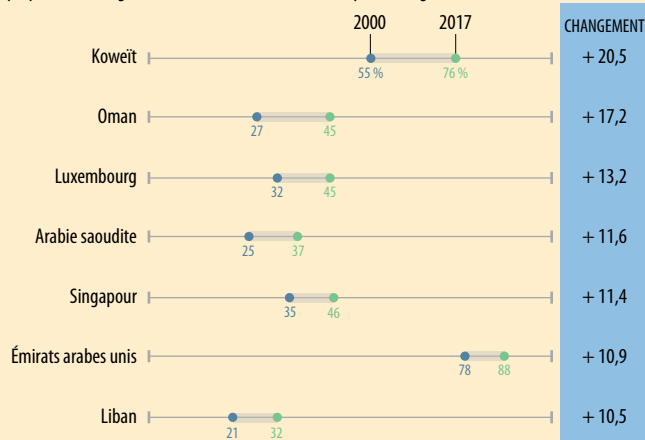
Les flux migratoires internationaux sont en hausse

Une hausse constante à l'échelle mondiale (nombre de migrants internationaux, en millions)



Source : rapport actualisé de 2018 sur l'état de la migration dans le monde.

Des changements majeurs, en particulier dans la région du Golfe (proportion de migrants internationaux, 2000-07, en pourcentage)



Source : Organisation des Nations Unies.

La migration peut être une aubaine ...

Après avoir émigré vers un pays avancé, les migrants des pays les plus pauvres ont :



multiplié par 15
leurs revenus

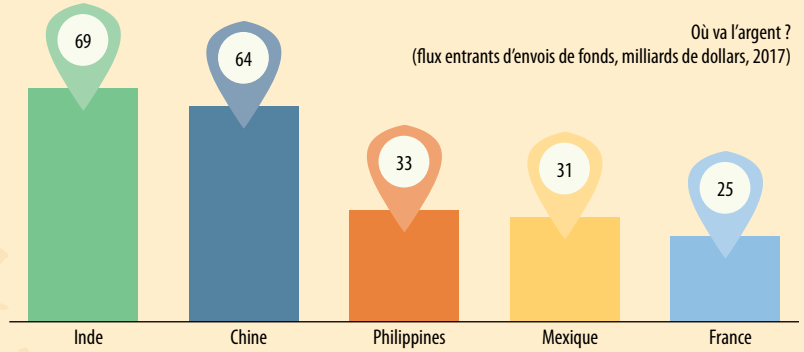


doublé leur taux
de scolarisation



divisé par 16
le taux de mortalité

466 milliards de dollars (76 % des envois de fonds) ont pour destination des pays en développement en 2017, soit **le triple** de l'aide publique au développement la même année.



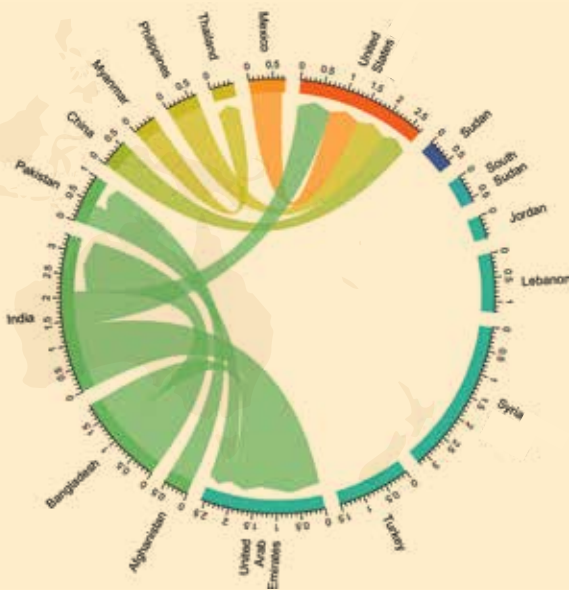
Source : Banque mondiale.

... comme elle peut être un défi

Les crises de réfugiés en Syrie et au Soudan ont été à l'origine de quatre des dix plus grands flux migratoires au monde entre 2010 et 2015. De nombreux réfugiés qui ont fui l'Afghanistan et le Pakistan entre 2005 et 2010 ont ensuite été rapatriés entre 2010 et 2015, entraînant un flux migratoire inverse.

Dix principaux couloirs de migration, 2005–10
(nombre de migrants, en millions)

Dix principaux couloirs de migration, 2010–15
(nombre de migrants, en millions)



Source : estimations et visualisation des données de Guy J. Abel.

Note : Les données sont absentes pour les pays ne faisant pas partie des dix principaux couloirs, mais ils figurent ici à titre de comparaison.

68 %

de tous les réfugiés en 2017 provenaient de seulement cinq pays : l'Afghanistan, le Myanmar, la Somalie, le Soudan du Sud et la Syrie.

85 %

de tous les réfugiés en 2017 ont fui vers des pays en développement, dont l'Iran, le Liban, l'Ouganda, le Pakistan et la Turquie.





Timothy Geithner, Zeti Akhtar Aziz, Andrew Metrick et Agustin Carstens sur le campus de l'université Yale.

ATELIER DE CRISE

Des vétérans de la crise financière mondiale transmettent leur savoir à la nouvelle génération de régulateurs

Chris Wellisz

Les mêmes événements n'ont cessé de se reproduire au fil de sa carrière mouvementée : la crise du peso mexicain de 1994, la crise asiatique de 1997, et enfin la plus forte, la crise financière mondiale de 2008.

Chaque fois qu'il a pris de nouvelles fonctions au sein du gouvernement, Timothy Geithner a espéré trouver un message de son prédécesseur, lui expliquant que faire et qui contacter face à un désastre, mais le tiroir de son bureau était toujours vide.

« Une crise financière est probablement le phénomène économique le plus dévastateur qui puisse arriver à un pays », déclare Geithner, qui s'est battu contre la dernière conflagration alors qu'il occupait le poste de président de la Réserve fédérale de New York, puis celui de secrétaire américain au Trésor. « J'aimerais que nos successeurs bénéficient d'un meilleur corpus de connaissances. »

C'est pourquoi, chaque été, Geithner prend congé de son poste de président de la société d'investissement privé Warburg Pincus pour participer, en tant qu'enseignant, à un atelier de gestion de crise de deux semaines destiné aux régulateurs du monde entier. Cet atelier s'inscrit dans le cursus sur la stabilité financière de l'université Yale,

qui propose aussi un diplôme de Master et entreprend l'ambitieux projet de créer, à très grande échelle, ce que Geithner n'a jamais trouvé dans le tiroir de son bureau : un manuel à l'intention des gestionnaires de crise.

« Très souvent, nous avons lutté contre les crises financières en reproduisant les mêmes erreurs, simplement parce qu'aucun corpus de connaissances n'avait été collectivement étudié ni analysé », explique Andrew Metrick, professeur de finance à Yale, ainsi que fondateur et directeur de ce cursus. « C'est un peu comme si vous vous présentez en salle d'urgence et le docteur vous dit « vous avez apparemment une fracture du bras, je crois avoir déjà vu quelqu'un soigner une telle fracture. »

Relancer l'immobilier

Andrew Metrick a été l'un de ces docteurs financiers en salle d'urgence. Six mois après l'effondrement de Lehman Brothers en septembre 2008, il a reçu un appel du gouvernement Obama, qui recherchait désespérément un économiste financier. Metrick a alors déménagé à Washington pour rejoindre le Groupe des conseillers économiques de la Maison-Blanche. En tant qu'économiste principal, il a contribué à élaborer des programmes de relance des

marchés immobiliers et financiers. Lorsque le moment est venu de proposer un texte de loi, il a découvert que la recherche universitaire était de peu d'utilité.

« Il n'y avait pas vraiment de lien réel entre le savoir universitaire, l'intuition économique et ce que l'on pouvait réellement inclure dans le texte de loi, car il n'existait simplement pas de bon corpus de recherche », déclare Metrick. « J'ai donc décidé que le jour où je retournerai au monde universitaire, je tenterai de contribuer à combler cette lacune. »

Telle a été la genèse du cursus de Yale sur la stabilité financière, qui a vu le jour en 2014 grâce aux dons d'institutions telles que l'Alfred P. Sloan Foundation. Geithner a vite rejoint ce cursus, en enseignant, en mobilisant des fonds et en présidant son conseil consultatif, composé d'anciens banquiers centraux, notamment Ben Bernanke de la Réserve fédérale américaine, Agustín Carstens du Mexique, et Zeti Akhtar Aziz de Malaisie.

Axé sur la pratique

Timothy Geithner a donné un axe pratique à ce qui est maintenant connu comme le nouveau Projet Bagehot de riposte aux crises, du nom de Walter Bagehot, économiste britannique du XIV^e siècle et auteur de *Lombard Street : ou le marché financier en Angleterre*, sorte de bible à l'intention des garants de la stabilité financière. Les 14 chercheurs de ce projet rassemblent des études de cas sur les diverses ripostes à la crise financière mondiale et à la crise ultérieure de l'euro. Par la suite, ils envisagent d'étudier les épisodes de folie et de panique en remontant jusqu'à la bulle des Mers du Sud au XVIII^e siècle.

Même si la crise financière mondiale a donné lieu à d'innombrables ouvrages, articles et mémoires, le projet Bagehot vise à analyser la crise de façon systématique et

« Dans la mesure où une panique classique se reproduit rarement dans un même pays, bien qu'elle survienne dans le monde entier à une fréquence effrayante, il n'existe pas vraiment de mémoire institutionnelle, et il n'en existait certainement aucune au secrétariat américain au Trésor ni à la Réserve fédérale sur la façon d'affronter une crise financière systémique », précise Geithner dans un entretien.

Tirer les enseignements de l'histoire

Cet atelier d'été, que Geithner qualifie « d'école de guerre », est organisé sur deux semaines à l'intention des banquiers centraux et des régulateurs. Les banques centrales de la Chine, des États-Unis, des pays européens et du Japon ont toutes envoyé des participants, de même que des institutions telles que la Banque des règlements internationaux et le Mécanisme européen de stabilité.

Le cursus de Yale comporte aussi un autre élément, le Forum sur la crise financière, rencontre de deux jours entre vétérans de la crise, notamment l'ancien secrétaire américain au Trésor, Henry Paulson, qui partagent leurs points de vue sur des thèmes allant de l'injection de capitaux au gel des marchés monétaires.

« Pour la génération actuelle de décideurs, en particulier pour les plus jeunes qui assistent à ce forum, il est essentiel de tirer les enseignements de l'histoire », déclare Paul Tucker, gouverneur adjoint de la Banque d'Angleterre de 2009 à 2013. « Pour l'avenir, les décideurs actuels doivent aussi tirer les enseignements des crises qui ont pu, qu'on le croit ou non, être évitées ou endiguées avec succès. »

Enfin, l'université Yale propose un diplôme de Master en un an sur le risque systémique, qui donne à des professionnels en début de carrière la possibilité de parfaire leurs compétences et d'en acquérir de nouvelles. Özgü

Leur intention est de créer un outil en ligne auquel pourront recourir les gestionnaires de crise en temps réel, au cas où ils devraient recapitaliser une banque.


à déterminer quelles sortes de mesures gouvernementales ont été efficaces, celles qui ne l'ont pas été, et pour quelles raisons. Les architectes des différents programmes nationaux de lutte contre la crise participent au projet en qualité de consultants.

« Nous axons réellement notre travail sur les détails techniques des différentes interventions », explique Metrick.

L'intention de ces chercheurs est de créer un outil en ligne auquel pourront recourir les gestionnaires de crise en temps réel, au cas où ils devraient recapitaliser une banque, par exemple, ou mettre en place un guichet de liquidités d'urgence. Ils apprendront aussi les mesures à éviter, telles que la décision prise par l'Irlande de garantir le passif de ses banques, qui a transformé une ruée bancaire en une crise nettement plus grave de la dette souveraine.

Özen Çavuşoğlu est l'une des récentes diplômées de ce Master qui est retournée à son poste au sein de la division de la stabilité financière à la Banque centrale de Turquie et effectue actuellement des recherches pour doter l'économie de son pays d'un système d'alerte précoce.

« Ce qui a été tout aussi important, c'est l'opportunité qui m'a été donnée de tisser des liens avec des collègues du monde entier », dit-elle.

« Nous vivons dans un monde interdépendant, explique-t-elle. C'est pourquoi un réseau de personnes ayant la même compréhension jouera un rôle primordial dans la stabilité de l'économie mondiale. » 

CHRIS WELLISZ est membre de l'équipe de *Finances & Développement*.



PHOTO : ALAMY/NIAL CARBON

Un répit budgétaire

Patrick Honohan explique comment le FMI a aidé l'Irlande à surmonter sa crise financière

Steve Dorst

PATRICK HONOHAN a été nommé gouverneur de la Banque centrale d'Irlande en 2009, en pleine débâcle financière. En tant que haut fonctionnaire des finances, il a coordonné les efforts de sauvetage des institutions bancaires du pays et a joué un rôle de premier plan dans les négociations en vue d'un programme d'aide du FMI, de la Banque centrale européenne et de la Commission européenne. Honohan a quitté la banque centrale en 2015, une fois que le redressement économique était en bonne voie. Il avait précédemment travaillé au FMI et à la Banque mondiale et fait fonction de conseiller économique du Premier ministre irlandais, Garret FitzGerald. Il a enseigné à la London School of Economics, à l'University College de Dublin et au Trinity College de Dublin.

F&D : Qu'est-ce qui a causé la crise irlandaise ?

PH : L'économie s'est trouvée surendettée en raison d'une bulle des prix et d'un boom du BTP. Et lorsque la crise économique mondiale est arrivée (un peu auparavant, en fait), chacun s'est aperçu que le secteur du BTP était surdimensionné, les prix trop élevés et la confiance internationale en chute libre. La bulle immobilière a éclaté tout net. Les recettes fiscales de l'Irlande, extrêmement dépendantes de l'essor de l'immobilier, se sont aussi effondrées, d'où un gros trou noir dans les comptes publics. Et comme les banques se sont rendues compte que beaucoup de leurs clients, en particulier les promoteurs immobiliers et les entreprises du bâtiment, ne pourraient pas rembourser leurs emprunts, elles ont eu du mal à se financer elles-mêmes.

F&D : Le gouvernement a-t-il réagi rapidement ?

PH : La réaction du gouvernement irlandais a été très rapide. En 2008 déjà, le ministre des Finances avait pris des mesures correctrices (affermissement budgétaire, hausse des impôts et restrictions des dépenses). En 2009, le gouvernement avait établi un programme d'ajustement budgétaire sur plusieurs années, ce qui a encouragé les marchés. Mais au cours de l'année 2009, et surtout en 2010, les marchés ont perdu confiance dans ces mesures. Les opérateurs ont compris que les faillites bancaires allaient coûter des sommes pharaoniques à l'État, car celui-ci avait garanti l'intégralité des engagements des banques, et que la situation globale des finances publiques s'était aussi dégradée et allait rester affaiblie. De ce fait, en 2010, les marchés avaient perdu confiance dans le plan du gouvernement et l'efficacité de ses mesures de redressement.

F&D : Quand le gouvernement s'est-t-il rendu compte qu'il allait avoir besoin d'une aide extérieure ?

PH : Dans le courant de l'automne 2010, les rendements des titres publics irlandais sur le marché secondaire se sont mis à monter en flèche. Les banques n'étaient pas en mesure de s'autofinancer. Il était évident qu'il fallait agir, faute de quoi l'économie irlandaise toute entière serait prisonnière d'une spirale vicieuse de hausse des coûts de financement et de perte de l'accès aux marchés.

F&D : Y avait-il une autre solution que le recours à l'aide internationale ?

PH : Si nous avions continué sur notre lancée, en essayant de rétablir la situation face aux remous des

marchés financiers et à des taux d'intérêt très élevés, cela aurait coûté certainement plus cher que de nous engager dans un programme de redressement qui nous donnait l'assurance d'une aide financière adéquate sur trois années, moyennant un taux d'intérêt qui était, en définitive, suffisamment bas.

F&D : Quel rôle le FMI a-t-il joué dans la communication avec le public ?

PH : L'équipe du FMI a capté la confiance de la nation à un point surprenant. Son discours était dénué d'artifice, sensible et direct. Et les Irlandais se sont dit : « Eh bien, on dirait que ces gars sont là pour nous venir en aide. »

F&D : Y a-t-il eu des points de discorde ?

PH : J'aurais préféré que nous débutions avec un taux d'intérêt plus bas. Ce n'était pas faisable pendant la période des négociations, mais c'est devenu possible

Il fallait agir, faute de quoi l'économie irlandaise toute entière serait prisonnière d'une spirale vicieuse de hausse des coûts de financement et de perte de l'accès aux marchés.

sept ou huit mois plus tard. J'aurais aimé que la situation des banques soit affermie au moyen d'une injection directe de capitaux ou grâce à une sorte de mécanisme d'assurance. Mais les représentants du FMI, comme ceux de la Communauté européenne, nous ont répondu que ce n'était pas faisable.

F&D : Quel rôle le gouvernement irlandais a-t-il joué dans l'élaboration du programme d'ajustement ?

PH : Il s'agissait pour l'essentiel d'un programme irlandais. Les prêteurs et les emprunteurs étaient divisés quant à la période d'ajustement qui serait nécessaire, mais une fois que le montant de l'aide a été fixé, c'est le gouvernement irlandais qui a décidé comment la charge serait répartie entre les hausses

d'impôts et les réductions des dépenses. Et en matière de taxation, quels impôts seraient concernés. Et s'agissant des dépenses, quels ajustements seraient pratiqués.

F&D : Combien de temps a-t-il fallu pour que l'économie se redresse ?

PH : Nous n'avons pas constaté le moindre signe de reprise de l'emploi ni de l'activité économique avant 2012. Le ralentissement a été très, très marqué. Et les pertes d'emplois non moins graves.

F&D : Comment avez-vous présenté le programme à l'opinion publique ?

PH : Lors de mes interventions publiques à l'époque, j'ai expliqué que le FMI allait mettre l'Irlande à l'abri des aléas des marchés financiers internationaux, qui exigeaient alors des taux d'intérêt très élevés pour prêter des fonds à l'Irlande, et que l'Irlande avait besoin d'emprunter beaucoup de fonds pour que les services publics puissent continuer à fonctionner. L'aide qui nous était offerte nous donnait un répit pour redresser les finances publiques, l'économie dans son ensemble, et le système bancaire, de telle manière qu'à la fin de 2013, trois ans plus tard, l'Irlande soit remise sur pied, de même que son système bancaire.

F&D : Comment l'opinion publique a-t-elle réagi ?

PH : J'ai observé trois vagues de réactions politiques. D'abord, je pense qu'une grande partie des Irlandais avaient pendant un temps l'impression que c'était « trop beau pour être vrai », et qu'il faudrait inévitablement déchanter, se disant : « Ah, on aurait dû se rendre compte que c'était trop beau pour être vrai ». Il y a eu ensuite un glissement de la pensée politique, du style : « Il y a forcément un coupable, et ce doit être les banques, ou les promoteurs, ou le gouvernement » — ou une combinaison des trois. Par la suite, au bout de deux ans, je pense que les gens se sont mis à chercher des coupables ailleurs, en rejetant la faute sur l'Union européenne, sur la mondialisation galopante, ou encore sur les marchés financiers internationaux. **FD**

STEVE DORST est producteur de documentaires. Il a créé une série de vidéos traitant du travail effectué par le FMI en Colombie, en Irlande et au Viet Nam.

Cet entretien a été abrégé et modifié par souci de clarté.

Le retour des justiciers du marché obligataire

Les marchés feront-ils à nouveau pression sur la politique budgétaire ?

Ramana Ramaswamy



PHOTO - ONURPINAR PHOTOGRAPHY

LES JUSTICIERS DU MARCHÉ OBLIGATAIRE sont une espèce en voie de disparition. Ce terme désigne les courtiers obligataires qui combattent le laxisme budgétaire, mais aussi les politiciens partisans du minimalisme gouvernemental. Ils ont eu beaucoup d'influence sur la politique budgétaire pendant une vingtaine d'années jusqu'en 2008, mais ils ne sont plus craints. Depuis quelques années, le marché obligataire est incapable d'imposer des primes de risque (des rendements plus élevés) aux pays dont la politique budgétaire ne tient pas la route. Les forces politiques qui militent habituellement pour le minimalisme gouvernemental se sont tues. Par exemple, beaucoup d'observateurs s'étonnent de la réticence dont font montre depuis peu les faucons budgétaires au Congrès américain.

Que s'est-il passé ? La structure économique des pays avancés s'est-elle transformée pour permettre un endettement public plus vaste qu'auparavant ? Le soutien des Républicains à l'expansion budgétaire en période de plein-emploi est-il une manœuvre politique ou le signe d'une transformation plus profonde de l'économie ? Les marchés obligataires seront-ils un jour en mesure de faire à nouveau pression sur les gouvernements ? Il est crucial de trouver une réponse à ces questions, tant pour les politiciens que pour les marchés.

Chacun sait que l'assouplissement quantitatif (l'achat massif d'obligations publiques par les banques centrales) a modifié du tout au tout la relation entre la dette et les rendements obligataires. L'apparition d'un gros acheteur d'obligations fait invariablement baisser les rendements. Ce qui est moins évident est que les rendements obligataires sont beaucoup plus sensibles à l'inflation qu'à la viabilité budgétaire. Et l'assouplissement quantitatif n'a pas fait grimper l'inflation aussi vite ni aussi longtemps que prévu à l'origine. La conjonction de ces achats directs d'obligations, du fait que l'inflation n'est pas montée en flèche compte tenu du volume des achats d'obligations, et de la grande sensibilité des rendements à l'inflation a produit un puissant expédient, apte à maintenir les rendements obligataires bas pendant des années.

La faiblesse des rendements obligataires a radicalement changé la gestion de la dette et des déficits. Il y a moins d'obstacles aux dépenses publiques lorsque les rendements sont bas. Les politiciens ne sont plus contraints de faire des choix difficiles entre des objectifs concurrents. Il y a simplement moins de raisons de faire des mécontents en réduisant les dépenses lorsqu'on a plus d'aisance. Pourquoi grogner pour rien si on peut satisfaire tout le monde ? Le silence des forces politiques favorables au minimalisme gouvernemental tient principalement à cette conjonction d'endettement élevé et de bas rendements.

La réticence des politiciens partisans du minimalisme pourrait peut-être aussi s'expliquer par une compréhension plus fine de la politique budgétaire : dans les pays où la demande est insuffisante et la politique monétaire inefficace, il faut accroître les dépenses budgétaires pour éviter une profonde contraction. J'ai du mal à croire que cette révélation ait fait taire les faucons budgétaires. La persistance des faibles rendements explique de manière plus plausible une inflexion de la politique budgétaire.

Par ailleurs, les défaillances des emprunteurs souverains sont perçues autrement. La phase d'assouplissement quantitatif par laquelle sont passés le Japon et la zone euro a changé du tout au tout la façon dont le marché considère désormais les défaillances. La viabilité de la dette pose plus de problèmes au Japon et à l'Italie qu'aux États-Unis. Il y a de grandes différences entre le Japon et l'Italie, mais, au fond, les deux pays ont une dette élevée, une croissance lente et une population de

La faiblesse des rendements obligataires a radicalement changé la gestion de la dette et des déficits.

plus en plus vieillissante. Cela grève lourdement la viabilité de leur dette.

Comme aux États-Unis, le but déclaré de l'assouplissement quantitatif au Japon et dans la zone euro est de stimuler l'inflation. Mais son effet involontaire (certains diraient « son intention non déclarée », bien que les banques centrales le démentent avec force) a été de faire disparaître les primes de défaillance du marché obligataire. Lorsqu'un pays ayant un ratio d'endettement de 240 % du PIB, tel que le Japon, parvient à garder des rendements obligataires à 10 ans proches de zéro, les marchés obligataires ont du mal à calculer la probabilité de défaut ailleurs. Ainsi, comme l'assouplissement quantitatif devient un élément intégral de l'arsenal de la banque centrale, cela change fondamentalement la manière dont le marché perçoit la défaillance et est capable d'en évaluer le coût. Le laxisme budgétaire a un coût minimal pour l'administration publique.

C'est ce facteur, à savoir l'incapacité du marché à évaluer les primes de risque, et non l'évolution de la structure de l'économie, qui permet un niveau d'endettement plus élevé avec peu de dégâts collatéraux. Le processus politique prend le dessus. Au fond, la structure des pays avancés peut justifier des niveaux d'endettement moins élevés aujourd'hui. Du fait du vieillissement démographique, les dépenses de santé et de retraites vont augmenter à l'avenir, tandis que la capacité d'expansion va diminuer.

L'adjonction de l'assouplissement quantitatif aux puissants effets désinflationnistes de la technologie, de la mondialisation et de l'affaiblissement de la situation du travail a muselé les justiciers du marché obligataire. Alors que l'assouplissement quantitatif disparaît peu à peu de l'économie américaine rafferme, il reste en place au Japon, comme dans la zone euro. Il n'est guère en passe de disparaître, compte tenu des taux d'inflation bas et du soutien budgétaire implicite qu'il apporte. Le marché obligataire mondial va donc continuer à subir les effets de l'assouplissement quantitatif, bien qu'il s'efface peu à peu de la scène américaine.

L'inflation est l'élément crucial pour ressusciter les justiciers du marché obligataire. Nul ne sait exactement combien de temps va durer la tendance désinflationniste structurelle des vingt dernières années. Elle ne persistera guère, si la mondialisation bat en retraite. Nous sommes peut-être à un de ces points d'inflexion, car le retour de flamme à l'encontre du libre-échange et des mouvements de travailleurs transfrontaliers s'amplifie. Les pouvoirs

publics pourraient aussi favoriser l'ancrage de la production dans les pays, grâce à des incitations fiscales, ce qui rendrait plus onéreux le recours aux chaînes d'approvisionnement internationales.

Si l'inflation fait place à la désinflation, il faudrait mettre fin à l'assouplissement quantitatif, ainsi qu'au soutien budgétaire implicite, qui est passé sous silence, mais constitue néanmoins un élément majeur. Tout l'enchaînement d'événements qui a poussé les justiciers du marché obligataire près de l'extinction serait inversé. Les recherches sur Google déclencherait une avalanche de rapports sur ces fameux justiciers, et les faucons budgétaires du Congrès sortiraient de l'ombre. Les gouvernements seraient sur la sellette et cela infléchirait profondément la politique budgétaire. **FD**

RAMANA RAMASWAMY est un éminent visiteur universitaire au Queen's College de l'université de Cambridge.



Le secret de la réussite

LE LIVRE D'ASSAF RAZIN intitulé *Israel and the World Economy* montre que la mondialisation peut donner une puissante impulsion au progrès économique d'un pays lorsque ses institutions et sa politique tirent parti de son ouverture sur le monde. Comme l'explique cet ouvrage complet et accessible, la forte croissance qu'Israël a connue depuis la stabilisation de l'inflation galopante en 1985 tient pour une grande part à l'économie internationale, où le capital, le travail et les idées sont mobiles, et où le commerce et les investissements franchissent aisément les frontières internationales éloignées.

Razin explique qu'au lieu d'avoir des déboires avec la mondialisation, Israël a su en tirer profit. On peut comprendre que les afflux massifs de capitaux soient jugés

interne de capital insuffisante pour favoriser l'innovation. La mondialisation a joué un rôle crucial.

De même, l'immigration, qui est un sujet brûlant aux États-Unis et dans certains pays européens, est au contraire une source de croissance en Israël. C'est grâce à l'afflux d'immigrants qualifiés de l'ex-Union soviétique à

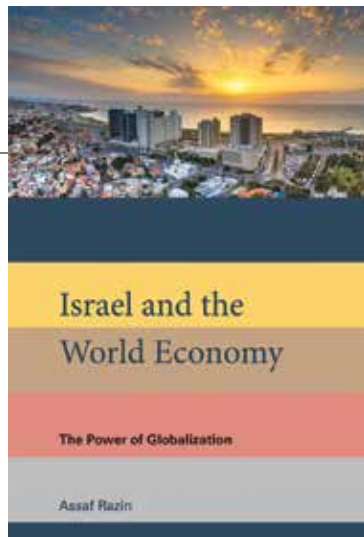
Israël est maintenant un pays à la fine pointe de la technologie.

partir de 1989 que la productivité est montée en flèche, et qu'Israël a échangé son statut de pays à revenu intermédiaire pour celui de pays à revenu élevé et qu'il est devenu membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques en 2010. Et Razin montre que ce boom de la productivité s'est traduit par une hausse des salaires nationaux, qui auraient autrement pu pâtir de l'afflux de la main-d'œuvre.

En un sens, nous avons affaire à trois livres en un. Razin décrit d'abord l'impact et les répercussions de la mondialisation en marche sur plusieurs plans : migrations, inégalités, flux de capitaux, crises des changes, commerce international, et bien d'autres. Il rattache ensuite chacun de ces éléments à l'évolution de l'économie israélienne, en décrivant les avancées et les revers à la lumière de la théorie sous-jacente. Enfin, chaque chapitre donne une description technique particulière des principaux modèles servant à analyser ces phénomènes économiques, faisant de l'ouvrage un exposé qui peut faire l'office d'un rigoureux cours d'économie politique internationale. Razin ne juge pas pour autant qu'Israël a fait tous les bons choix, tant s'en faut. Il traite de la montée des inégalités au sein de la société israélienne, du faible taux de participation et du manque de qualification des segments de la population en rapide expansion, du problème de l'exode des cerveaux causé par le départ des Israéliens les plus éduqués et du coût élevé du maintien de la sécurité dans le pays, auquel il consacre un chapitre intitulé « Le coût croissant de l'occupation ».

Cependant, bien que Razin signale franchement les écueils potentiels, son livre est une ode aux bienfaits d'une saine politique économique, aux modèles économiques servant à jauger les décisions, et à la prodigieuse réussite économique d'Israël. **FD**

PHILLIP SWAGEL est professeur de politique économique internationale à l'université du Maryland.



Assaf Razin
Israel and the World Economy
MIT Press, Cambridge, MA
2018, 232 pages, 40 dollars

dangereux dans les pays émergents qui ont le souvenir cuisant des récentes crises de change : en Israël, ce sont des capitaux étrangers qui ont fourni les investissements dans le secteur technologique à l'avant-garde. Israël est maintenant un pays à la fine pointe de la technologie, où les spécialistes du capital-risque affluent pour apprendre comment créer un écosystème de l'innovation. Mais le marché intérieur seul est bien trop exigü et la formation

Mieux informer le débat

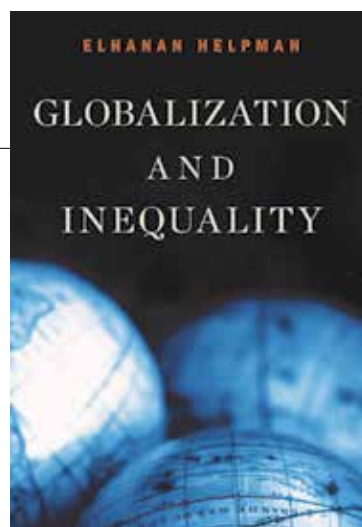
LA MONTÉE DE LA MONDIALISATION et l'inégalité croissante des revenus sont deux tendances fortes de notre époque. Depuis le début du XIX^e siècle, le volume du commerce mondial a considérablement augmenté et, au cours des dernières décennies, un certain nombre d'entreprises ont mondialisé leurs processus de production par voie de délocalisation ou d'externalisation. Parallèlement, l'inégalité des revenus s'est beaucoup accrue dans plusieurs pays, notamment aux États-Unis. Ces tendances sont-elles liées ? De fait, les récentes attaques contre la mondialisation et le commerce international se fondent dans une certaine mesure sur la présomption qu'ils ont causé des pertes d'emplois et accentué l'inégalité des revenus.

Cela reste à voir, argue Elhanan Helpman dans son ouvrage intitulé *Mondialisation et inégalités*. Il objecte que, s'il se peut que la mondialisation ait accentué les inégalités de diverses manières, le constat majeur qui ressort des études récentes est qu'elle n'a eu qu'un impact mineur et qu'il faut chercher ailleurs la cause principale de la hausse des inégalités. Helpman développe son argumentation dans un ouvrage fort bien écrit, qui couvre trois décennies de recherches théoriques et empiriques sur le commerce international.

La première partie passe en revue des études fondées sur la théorie des proportions factorielles, le prisme dont

Les résultats actuels ne donnent pas à penser que la mondialisation est la cause de l'accroissement des inégalités.

les économistes usent traditionnellement lorsqu'ils réfléchissent aux effets de la mondialisation. Dans cette optique, la levée progressive des barrières au commerce international dans les pays en développement a fait augmenter le prix des biens dont la production exige davantage de hautes qualifications, d'où le creusement de l'écart entre les salaires des travailleurs très qualifiés et ceux des travailleurs peu qualifiés dans les pays riches. Bien que ce mécanisme soit plausible en théorie, les constats empiriques suggèrent qu'il a un impact relativement minime



Elhanan Helpman
Globalization and Inequality
Harvard University Press,
Cambridge, MA, 2018, 232 pages,
26,95 dollars.

et que d'autres implications secondaires de la théorie manquent aussi de substance.

Face à ce résultat peu probant, des études récentes ont été axées sur d'autres mécanismes pouvant relier la mondialisation et les inégalités. Helpman explique de manière rigoureuse mais accessible comment les relations établies entre les travailleurs et les entreprises, la survie et la croissance de diverses sortes de sociétés et les progrès technologiques ont pu influencer sur le commerce international, instituant donc des inégalités. Les études passées en revue dans cet ouvrage sont très détaillées et diverses, en termes de précision théorique, de données étudiées et de méthodologie empirique employée — et leur classement et description systématiques constituent peut-être l'apport le plus précieux de ce livre. Beaucoup de ces champs de recherche sont encore peu défrichés et Helpman reconnaît que les conclusions sont inévitablement incertaines à ce point. Cependant, les résultats actuels ne donnent pas à penser que la mondialisation est la cause de l'accroissement des inégalités.

Le récent débat de fond concernant l'incidence du commerce international sur le marché du travail est idéologique, vague et mal informé. Dans ces conditions, les économistes ont pour mission importante de diffuser les résultats des travaux rigoureux et de contribuer à baser le débat sur des données concrètes et un raisonnement logique. Cet ouvrage, que nous devons à l'un des plus éminents spécialistes de la mondialisation, est une tentative essentielle en ce sens. **FD**

FEDERICO ROSSI est professeur assistant d'économie à l'université de Warwick.

IMF Economic Review

LA REVUE D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES DU FMI

Visitez palgrave.com/journal/41308 pour :

- consulter des extraits d'articles gratuits
- proposer des articles en ligne
- découvrir les modalités d'inscription

« La *IMF Economic Review* demeure la revue de référence pour une analyse des questions économiques internationales à la fois rigoureuse et pertinente pour l'élaboration des politiques. »

— Barry Eichengreen, université de Californie à Berkeley



Finances & Développement, décembre 2018



MFIFA2018004