

CONFERENCE INFOS

Le financement de la politique sociale

Compte rendu de l'atelier international de l'UNRISD,
1^{er}–2 mars 2007, Genève

Ce document est la traduction en français de la publication de l'UNRISD *Financing Social Policy* (Conference News, UNRISD/CN18/07/2, July 2007). La version française n'est pas une publication formelle de l'UNRISD.

Table des matières

- Introduction
- Financer la politique sociale: Difficultés et contraintes
- Fiscalité et aide
- Envois de fonds des émigrés et développement social
- Rentes minières et développement social
- Retraites publiques, assurance sociale et développement social
- Fonds de pension et développement
- Conclusions
- Programme
- Participants

Introduction

La politique sociale est un instrument capital pour qui veut promouvoir un développement démocratique et sans exclus. Ces dernières années, la perception générale des coûts et des bénéfices de la politique sociale s'est modifiée, et les décideurs politiques sont de plus en plus conscients des possibilités qu'elle recèle. Le défi, toutefois, consiste à donner aux programmes sociaux une base de financement qui soit elle-même durable et équitable et favorise le développement économique.

L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) a entrepris, dans le cadre d'un projet lancé en 2006, d'examiner les options qui s'offrent aux pays en développement pour financer la politique sociale, ainsi que les contraintes auxquelles ils se heurtent. La recherche, qui est financée par la Fondation Ford, explore l'impact sur le développement de techniques de financement spécifiques et de diverses sources de recettes, dont l'impôt, les cotisations à l'assurance sociale, les fonds sociaux et fonds de pension, les rentes minières, les envois de fonds des émigrés et l'aide. Le projet s'inscrit dans le programme de recherche de l'UNRISD *Politique sociale et développement*, qui prend la politique sociale au sens large, ne la limite pas à la protection de base ni aux objectifs de réduction de la pauvreté mais considère aussi les effets simultanés qu'elle a sur les sphères de la production, de la reproduction, de la distribution et de la protection.

L'UNRISD a commandé 13 documents sur le thème du financement de la politique sociale, qui ont été présentés lors d'un atelier de deux jours tenu à Genève les 1^{er} et 2 mars 2007.¹ Cet atelier a rassemblé les chercheurs mandatés, ainsi que des universitaires, de hauts fonctionnaires gouvernementaux, des représentants d'institutions donatrices et des experts des Nations Unies, notamment des fonctionnaires de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Il a

¹ Trois des 13 documents présentés à l'atelier ont été commandés dans le cadre du projet précédent de l'UNRISD, *La politique sociale dans un contexte de développement*.

permis de discuter des grandes lignes du projet, de dégager à la fois les principales questions à approfondir dans la recherche et les thèmes transversaux et de tirer des conclusions préliminaires pour les politiques. Pendant la deuxième phase du projet, l'UNRISD prévoit de commander des études de cas approfondies sur les six principales sources de revenu autour desquelles le projet est organisé; à des fins de comparaison, elles seront effectuées dans des pays situés dans des régions géographiques différentes.

En ouvrant l'atelier, Thandika Mkandawire, le Directeur de l'UNRISD, a souligné l'importance de tirer des leçons des succès enregistrés en matière de politique sociale. Les travaux précédents de l'UNRISD ont montré que la politique sociale avait bien d'autres rôles que la fonction de protection mise en avant dans les débats classiques. Dans les Etats où elle a été un succès, sa préoccupation centrale n'était pas de faire reculer la pauvreté; toute une panoplie de mesures sociales ont été prises en amont du développement industriel. La question du financement et de la politique sociale apparaît de manière répétée dans la recherche sur les nouveaux Etats industrialisés, qui ont inspiré la conception de ce projet. Pour déboucher sur des solutions réelles, a fait valoir Thandika Mkandawire, les débats sur la politique sociale dans des pays en développement doivent aussi porter sur son financement. Or, celui-ci doit être guidé, dans l'optique de l'UNRISD, par des préoccupations non seulement d'efficacité, mais aussi d'équité, de cohésion sociale et d'intégration, ainsi que par les fonctions classiques reconnues à la politique sociale.

Dans son allocution d'ouverture, Katja Hujo, coordonnatrice des recherches, a exposé les antécédents du projet et les principales questions auxquelles ce dernier cherche à répondre.

Antécédents et vue d'ensemble du projet

Les modèles politiques dominants du passé—les régimes populistes/redistributifs fondés sur des politiques monétaires et budgétaires accommodantes et les régimes libéraux/conservateurs qui s'appuient sur des politiques d'austérité, la privatisation et réduisent les services d'aide publique—n'ont pas su proposer une stratégie à long terme qui favorise le développement, la démocratie et l'intégration de tous. C'est là l'une des principales conclusions que l'on peut tirer des cinq années de recherche du projet précédent, *La politique sociale dans un contexte de développement*. Cela tient en partie au fait que les politiques économique et sociale doivent fonctionner en tandem pour se compléter. Une approche intégrée part de l'hypothèse que la politique sociale a des rôles multiples, qui doivent s'équilibrer les uns par rapport aux autres. Une préférence excessive accordée à un rôle, que ce soit celui de redistribution, de production ou un désintérêt pour les autres (souvent l'égalité des sexes et la démocratisation), peut compromettre la viabilité politique ou économique des politiques, et certainement nuire à leur succès dans le domaine du développement social.

Lorsqu'on aborde le thème du financement de la politique sociale, on est amené à s'interroger sur la mobilisation et l'affectation des ressources, de même que sur les acteurs et les institutions impliqués dans ces processus. La démarche la plus courante aujourd'hui s'inscrit dans une microperspective: comment affecter au mieux un montant donné? Bien qu'il soit important d'affecter de manière judicieuse les crédits de la politique sociale, cette perspective, isolée, présente de sérieuses lacunes: elle ne prend pas en compte les effets des mécanismes d'aide et de protection sociales sur le développement économique, ni inversement les effets du développement économique sur ces mécanismes. Pourtant, ce qui est crucial au sujet de la politique sociale *dans un contexte de développement*, c'est de voir comment cette politique peut en pratique favoriser et amplifier un processus dynamique d'accumulation, créer des revenus qui soient ensuite imposés et redistribués à des fins socialement souhaitables.

Il est d'autant plus important de rendre compte de l'impact de la politique sociale sur le développement que l'un des principaux dilemmes auquel sont confrontés les décideurs politiques touche au caractère dit "abordable" des dépenses sociales publiques. En général, les finances publiques cherchent à équilibrer recettes et dépenses à moyen terme. Cependant, dans le cas d'une stagnation économique prolongée, les transferts sociaux dépassent vite les limites du budget. En allant

au-delà de la stabilisation de la demande et de la protection, les transferts sociaux deviennent un substitut quasi permanent de la création de revenus et d'emplois. Lorsqu'il en est ainsi, les pressions budgétaires et l'endettement ont tendance à s'alourdir et finalement à réduire la marge de manœuvre budgétaire et économique de la politique sociale—même si la volonté politique est là. Dans les pays en développement dont la capacité de financement de la dette est limitée, il arrive souvent que l'Etat ne verse pas aux citoyens ou aux assurés les prestations auxquelles ils ont droit ou fasse retomber une partie de la charge sur les individus, les familles et les collectivités (par exemple en augmentant la part des soins qui ne sont pas rémunérés ou que les intéressés paient de leur poche).

Les débats sur le caractère abordable ou non des politiques sociales se sont intensifiés au cours des dernières décennies. Plusieurs évolutions y ont contribué. La première a été le changement de paradigme des années 1970 où le modèle de l'Etat providence keynésien a laissé place au modèle marchand libéral. Du fait de ce changement, la politique sociale n'est plus apparue comme centrale pour le développement social et la stabilisation mais, de plus en plus, comme un facteur de coût et une cause potentielle de crise budgétaire, d'inflation et de distorsions du marché. De plus, des changements démographiques comme le vieillissement et la baisse des taux de fécondité ont fragilisé les régimes d'assurance sociale constitués par les cotisations de la population active. Des inégalités croissantes, le chômage ou l'augmentation des emplois informels ont pesé à la fois sur les recettes et les dépenses, tandis que l'intégration économique et la libéralisation des marchés des biens et des capitaux ont renforcé la concurrence en général, et surtout la concurrence fiscale.

La plupart des pays industrialisés sont en train d'adapter leurs régimes fiscaux et sociaux pour relever ces défis (et ils sont généralement bien armés pour le faire), tout en essayant de maintenir leur régime de base ou le contrat social. Les pays en développement, en revanche, ont plus de peine, et ce pour des raisons diverses. Ils sont confrontés à un énorme déséquilibre entre les moyens et les fins: investissements et transferts sociaux sont cruellement nécessaires, mais les deniers de l'Etat et sa capacité administrative sont limités. L'héritage institutionnel pose des difficultés supplémentaires. Les régimes de protection sociale existants sont souvent fragmentés, stratifiés et régressifs, et les contrats sociaux qui soutiennent la redistribution manquent de solidité. De plus, les politiques d'ajustement et de stabilisation, d'une part, et les crises de la balance des paiements et les crises monétaires, de l'autre, ont accru l'instabilité, la concentration des revenus et de la fortune, la dette extérieure, les déficits budgétaires, le chômage et l'emploi dans le secteur informel. Et enfin—et ce n'est pas le facteur le plus négligeable—les politiques du consensus de Washington (la triade de la privatisation, de la libéralisation et de la déréglementation) ont eu fréquemment pour effets une réduction de la capacité administrative, une baisse des recettes—les impôts difficiles à percevoir étant remplacés par des impôts faciles à lever—des coûts budgétaires élevés liés aux politiques de privatisation, une diminution de l'activité économique nationale imposable, et se sont accompagnées de subventions ou d'exemptions de taxes qui, conçues pour attirer les investisseurs étrangers, réduisent cependant les recettes fiscales.

La critique de plus en plus ouverte des bases théoriques de ces politiques, et l'abondance des éléments empiriques prouvant qu'elles conduisaient à l'échec ont finalement renouvelé le débat, qui s'est peu à peu étendu à l'élaboration générale des politiques. Des conférences marquantes comme le Sommet mondial pour le développement social, la déclaration sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et des initiatives de Bretton Woods telles que l'allègement de la dette des pays les plus pauvres et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), illustrent l'importance croissante accordée aux questions sociales. La découverte que la politique sociale a des effets très bénéfiques même dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, que l'on jugeait "trop pauvres" pour pouvoir appliquer des politiques sociales, ouvre des perspectives à des pays qui souhaitent adopter une telle stratégie. De plus, l'évolution récente du commerce mondial et des cours internationaux des produits de base, sans parler du volume croissant des fonds envoyés par les émigrés et des flux de l'aide, peut alléger les restrictions financières dans certains pays du Sud, aussi longtemps que la stabilité macroéconomique est préservée et que les gouvernements acceptent de ne plus limiter leur programme social aux mesures d'urgence et à la réduction de la pauvreté.

A travers ces possibilités et ces contraintes, plusieurs tâches ardues se dessinent: allier une politique de transformation sociale à des stratégies de développement à forte intensité d'emplois; s'affranchir des recommandations de l'après-consensus de Washington en soulignant l'importance d'approches universelles, de politiques de redistribution et le rôle de la politique sociale au macroniveau; et rechercher des alliés politiques, notamment à l'extérieur, pour défendre les réformes.

Réfléchissant sur les lignes directrices susceptibles de guider la conception de régimes de financement de la politique sociale dans un contexte de développement, Katja Hujo a dégagé trois critères: les principes normatifs de base, les aspects liés à la gouvernance (application, capacité) et les effets sur le développement. De plus, les choix entre les diverses options seront influencés par des décisions élémentaires concernant l'équilibre souhaité entre instruments publics et instruments privés, le caractère du régime, ciblé ou universel, la dose de solidarité et de redistribution intégrée au système et le type de régime de soins implicitement ou explicitement choisi. La question principale à laquelle les recherches de l'UNRISD s'efforcent de répondre est celle de savoir si des ressources et des techniques de financement différentes ont des effets différents sur le développement et la répartition et, en particulier quels sont ces effets sur (1) la production et la reproduction, (2) la protection et la redistribution, et (3) l'intégration sociale et la démocratisation. Les recherches tiennent compte aussi du contexte dans lequel se situent les politiques sociales et économiques, ainsi que de la trajectoire historique du pays.

Avec ces grandes lignes à l'esprit, Katja Hujo a exposé pour les participants les principaux domaines examinés dans le cadre du projet.

- *La réforme fiscale*—Le financement de la politique sociale passe par une réforme du système fiscal: c'est l'une des tâches les plus importantes auxquelles doivent s'atteler les pays en développement. L'impôt est généralement considéré comme une source de recettes supérieure aux autres par sa stabilité, parce qu'il va dans le sens de la justice distributive et tend à l'universalité. Les systèmes fiscaux augmenteraient aussi le sentiment d'appartenance et obligerait l'Etat à rendre compte. Si les objectifs de la réforme fiscale semblent être largement acceptés (augmentation du volume des recettes, renforcement de la progressivité de l'impôt, égalité plus grande entre les sexes, transparence et efficacité), les réformes entreprises dans le passé suivant les conseils des donateurs multilatéraux ont été associées à certains résultats fâcheux tels qu'une diminution des recettes publiques ou des déficiences au niveau de la mise en œuvre.
- *Les assurances sociales et leurs bénéficiaires*—L'extension des programmes d'assurance sociale est-elle une option viable pour des pays en développement? Il existe différents modèles de régime d'assurance: régimes publics, régimes privés ou liés à l'emploi, régimes par capitalisation et régimes par répartition. Ils doivent concilier divers impératifs: profiter au plus grand nombre, assurer des prestations suffisantes tout en préservant leur viabilité financière, ce qui est particulièrement malaisé dans les pays en développement qui ont un important secteur informel et une forte proportion de catégories sociales difficiles à assurer.
- *Les fonds de pension et le développement*—Les fonds de pension, qui ont été une source majeure de financement des investissements dans divers pays, sont un bon exemple de la façon dont on peut combiner les rôles de production et de protection de la politique sociale (tandis que les systèmes par répartition sont exemplaires de la façon de conjuguer protection sociale et cohésion sociale par l'établissement d'un contrat entre les générations). Les politiques de placement sont d'une importance cruciale: des rendements sociaux élevés sont souhaitables du point de vue du développement, tandis que la protection exige des investissements rentables à faible risque. Les résultats des politiques de privatisation ont été médiocres à deux titres, par les frais de transition élevés imposés aux gouvernements et par leur coût social (nombre restreint de bénéficiaires, incertitude quant aux prestations, inégalité plus grande entre les sexes, etc.).
- *Les rentes minières et le développement*—Les pays en développement riches en ressources minières obtiennent fréquemment, en matière de développement humain, des résultats

inférieurs aux autres. La richesse des ressources est-elle une chance ou au contraire une malédiction? Comment gérer les difficultés économiques et politiques liées aux rentes provenant de l'exploitation minière ou d'autres ressources naturelles? Quelles conditions doivent être réunies au préalable dans le pays et à l'extérieur? Quelles leçons tirer des cas de réussite?

- *Les envois de fonds et le développement social*—Dans un monde dans lequel les mouvements de capitaux sont de plus en plus imprévisibles et où les engagements en matière d'aide sont à la traîne, les milieux universitaires et politiques se sont réjouis de la croissance régulière des volumes de fonds envoyés par les émigrés. Ces fonds “venus de la base” sont considérés comme apportant au développement un financement stable et anticyclique. Ils procurent des devises au macroniveau et, au microniveau, augmentent les revenus, la consommation et les investissements des ménages qui en bénéficient. Pourtant, outre la dépendance envers les fonds envoyés par les émigrés et les effets du “syndrome néerlandais”, la migration entraîne un exode de cerveaux, la perte de capacités de soins et une certaine désagrégation sociale. Des questions se posent donc quant aux effets des envois de fonds sur les différentes dimensions du développement social, à leur influence sur les habitudes de prévoyance sociale et leurs incidences sur la politique sociale.
- *L'aide et la politique sociale*—Les donateurs internationaux ont décidé d'un commun accord d'accroître sensiblement l'aide publique au développement (APD) des pays à faible revenu afin d'accélérer la réalisation des OMD. Un financement additionnel peut relâcher la pression financière qui s'exerce sur les pays pauvres mais, comme les rentes provenant de l'exploitation des ressources naturelles, l'augmentation des flux d'aide pose divers problèmes politiques et économiques (liés à la conditionnalité, à la nécessité de rendre compte, aux effets du syndrome néerlandais), qu'il faut régler avec succès pour que l'aide serve effectivement au développement.

En conclusion, Katja Hujo a relevé quatre points. Premièrement, les instruments de la politique sociale doivent être fondés sur les principes de l'universalité, de la solidarité, de l'intégration, de l'efficacité et de la viabilité. Deuxièmement, le dosage des divers dispositifs de financement est propre à chaque pays, et même des pays à faible revenu ont obtenu de bons résultats sociaux en consacrant à la politique sociale une part de ressources et d'efforts supérieure à la moyenne. Troisièmement, les résultats obtenus en matière de développement humain dépendent aussi des mécanismes et des institutions qui président à l'affectation des ressources. Enfin, il doit y avoir une synergie des politiques économiques et sociales au microniveau et au macroniveau pour que les conditions de vie des populations s'améliorent.

Financer la politique sociale: Défis et contraintes

Ce projet de recherche repose sur l'idée que le financement des politiques sociales est un véritable défi en particulier pour les pays en développement, vu la nature des contraintes économiques et institutionnelles auxquelles ils se heurtent. Les deux premiers exposés ont jeté la base d'une discussion sur les modèles prédominants de politique sociale, les tendances de la réforme et la question de savoir s'ils conviennent ou non au monde en développement. Le message qui s'est dégagé à plusieurs reprises de cette discussion a été la nécessité de tisser des liens forts entre les politiques sociales et économiques.

Dans son exposé, Rubén Lo Vuolo a étudié la façon dont on aborde actuellement les problèmes de l'exclusion sociale sur les marchés du travail en Amérique latine, les limites de ces approches et les possibilités qu'elles offrent. Il a âprement critiqué le cadre conceptuel dominant appliqué à la protection sociale, appelé ailleurs “gestion du risque social”,² qui s'illustre par des lacunes dans les domaines de la réforme des retraites, des systèmes qui obligent les chômeurs à fournir un travail pour avoir droit aux allocations et des programmes de microfinancement. Conçue pour répondre aux

² Robert Holzman et Steen Jorgensen (2000). *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*. Social Protection Discussion Paper 0006. Banque mondiale, Washington, DC.

besoins des groupes et segments vulnérables des sociétés latino-américaines, la gestion du risque social, qui a pour toile de fond l'échec du libéralisme social tel qu'envisagé par le consensus de Washington, est apparue comme une forme révisée de l'orthodoxie de la Banque mondiale en ce sens qu'elle tente de réaffirmer la prédominance du marché tout en reconnaissant à l'Etat un rôle légitime. La révision tient à ce que les institutions de l'Etat sont maintenant présentées comme nécessaires pour réduire l'instabilité du marché, en améliorer le fonctionnement général et renforcer la concurrence et, en dernière analyse, aider à réduire la pauvreté. Mais la conviction orthodoxe demeure que la croissance économique aura des retombées et créera des emplois et qu'il restera à l'Etat à fournir une *protection sociale* pour aider les individus à gérer le risque social. Cette protection est assurée par un système modulaire de *filets de sécurité* et de programmes adaptés aux risques spécifiques auxquels sont exposés les différents groupes; ces programmes sont censés fonctionner selon la logique d'une *assurance sociale* qui diversifie les risques et stabilise les modes individuels de consommation et d'épargne.

Selon Rubén Lo Vuolo, il y a manifestement des limites à l'application de ces mécanismes dans un contexte en développement comme celui de l'Amérique latine. Non seulement ces politiques ne reconnaissent pas l'effet disproportionné de l'instabilité économique sur les pauvres, mais elles négligent aussi le lien direct entre cette instabilité économique et les politiques économiques et sociales que soutiennent les institutions financières internationales (IFI). De plus, l'emploi ne garantit la sécurité sociale ni à un très grand nombre de travailleurs informels, semi-formels et temporaires ni aux travailleurs pauvres. L'accent mis dans la gestion du risque social sur la responsabilité de l'individu de déterminer sa position sur le marché du travail est donc déplacé dans de telles circonstances: le passage au secteur informel n'est pas un choix pour les travailleurs; il leur est plutôt imposé par les employeurs et l'Etat. Ces lacunes apparaissent clairement dans trois tendances que prône la Banque mondiale: la réforme des pensions, les programmes dans lesquels les chômeurs doivent fournir un travail en échange d'une allocation de chômage et les programmes de microfinancement. En général, ces politiques se caractérisent par des incitations qui reposent sur des postulats erronés (par exemple, l'idée que l'emploi est un problème à régler par la politique sociale alors qu'il s'agit au fond d'un phénomène macroéconomique), elles ont peu de bénéficiaires parmi les pauvres, peu d'effet sur la pauvreté parce qu'elles sont sélectives et ciblées, et des coûts administratifs d'un niveau injustifiable. Quant au microfinancement, au lieu de favoriser une augmentation des revenus ou de l'épargne, il profite en dernier ressort aux secteurs financiers et pousse les pauvres à s'endetter pour accéder à des marchés appauvris.

Les options qui ont cours en Amérique latine et qui n'entrent pas dans le cadre de la gestion du risque social—telles que celle de l'employeur de dernier recours (EDR) et la *renda básica de ciudadanía* (revenu de base du citoyen) au Brésil—présentent des avantages et des inconvénients, a expliqué Rubén Lo Vuolo. Les partisans de l'EDR proposent un modèle économique dans lequel l'Etat offre un emploi rémunéré à toute personne qui en fait la demande. En donnant à l'Etat un rôle majeur dans la création d'emplois, cette démarche remet en question la conception minimaliste de l'Etat dans l'orthodoxie macroéconomique. La *renda básica*, introduite au Brésil en 2005, s'attaque directement à la pauvreté par une modification juridique des politiques de transfert de revenus. Toutefois, elle peine à concilier le principe d'universalité avec des mécanismes et techniques d'application qui s'inscrivent dans une tradition de ciblage, sans parler du fait que le programme n'a pas de financement durable. Tout bien considéré, ces options constituent des avancées importantes, d'une part en encourageant les décideurs à repenser le rôle de l'Etat dans l'emploi et l'économie et, de l'autre, en montrant le bien-fondé de politiques sociales universelles et inconditionnelles.

Rubén Lo Vuolo a conclu en soulignant la nécessité d'avancer dans la construction d'un système universaliste de protection sociale, qui repose non pas sur une seule politique mais plutôt sur un «ensemble de politiques cohérent» qui place l'emploi formel au centre et, surtout, reconnaisse dans le chômage une pathologie des politiques économiques et non des politiques sociales. Celles-ci, en particulier, devraient être préventives et non pas réactives et devancer les événements au lieu de répondre aux problèmes dans l'urgence. De plus, elles devraient viser à gagner pour longtemps le soutien à l'universalisme et à l'inconditionnalité. Les politiques fidèles au discours dominant sur la

gestion du risque social peuvent sembler révisionnistes à première vue mais elles conservent, en dernière analyse, des éléments faussés de la pensée orthodoxe.

Enrique Delamonica et Santosh Mehrotra ont enchaîné avec un exposé sur un financement des services sociaux qui soit favorable aux pauvres. Faisant écho à la conclusion de Rubén Lo Vuolo, selon laquelle les bonnes politiques sociales sont celles qui s'inscrivent dans un ensemble de politiques cohérent, Enrique Delamonica a présenté une grille d'analyse pour les services favorables aux pauvres, qui s'appuie sur un ensemble de synergies au macroniveau. La croissance économique, la réduction de la pauvreté, l'économie de reproduction et le développement social sont tous interdépendants et devraient se compléter pour produire des résultats positifs en matière de développement humain. S'il est vrai que la croissance économique dépend de saines politiques macroéconomiques et de changements technologiques et structurels, elle dépend aussi de la politique sociale, de la réduction de la pauvreté des revenus et de l'économie de reproduction. De même, il ne peut pas y avoir de développement social suivi et de réduction durable de la pauvreté des revenus si la croissance économique ne va pas de pair avec des politiques sociales soucieuses de redistribuer dans le sens de l'équité entre les sexes. Pour obtenir des résultats favorables aux pauvres, il faut comprendre toute la complexité des causes budgétaires à modifier. Tout comme la politique sociale, la politique budgétaire, a de multiples rôles—distribution des revenus, production et emploi, fourniture de services sociaux, notamment—qu'il ne faudrait pas négliger.

Le choix du mécanisme de financement est important pour l'obtention de services sociaux favorables aux pauvres. Le financement des services sociaux peut se ranger, en gros, dans les catégories suivantes: prévoyance individuelle (là où l'Etat est absent, c'est aux individus de supporter la charge); services payants; régimes par capitalisation et assurances généralisées; impôts dont les recettes sont affectées à certains financements; impôts indirects et impôts directs. Ces mécanismes peuvent être évalués selon deux critères: leur degré de *progressivité* ou de *régressivité* et la mesure dans laquelle ils s'inspirent de principes de *solidarité* ou de principes *individualistes*.

L'évaluation des différents outils de financement à l'aune de ces deux critères donne des résultats instructifs. Comme on peut s'y attendre, le mécanisme de financement le plus régressif et individualiste est la prévoyance individuelle, tandis que l'imposition directe apparaît comme le plus progressif et le plus solidaire. Les services payants sont critiqués par de nombreux milieux parce qu'ils défavorisent les pauvres et l'on en est largement revenu depuis les années 1990. Les assurances générales, financées par des primes payées d'avance, constituent une solution de rechange aux services payants en étalant les risques et en abaissant les coûts, mais une forte segmentation du marché (et la régressivité dans les cas où les marchés des assurances ne sont pas différenciés selon les revenus) rendent moins favorables aux pauvres ces régimes constitués par cotisations. S'agissant des mécanismes fiscaux, les impôts indirects tels que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), tant vantée, sont d'une régressivité notoire et sexistes aussi, dans la mesure où les modes de consommation varient selon le sexe. Les impôts affectés à un financement donné, d'autre part, sont plutôt critiqués pour des raisons de fongibilité (les impôts généraux seraient détournés des services sociaux) mais ils peuvent vraiment corriger le biais sexiste et être tout à fait progressifs, si l'on envisage la possibilité de percevoir des taxes sur les produits de luxe ou sur les résidences secondaires. Enfin, les impôts directs (tels que les impôts sur le revenu ou sur la fortune), bien qu'ils soient les plus progressifs et solidaires, posent des problèmes d'exécution parce qu'ils suscitent de fortes résistances politiques et sont d'une application coûteuse.

A propos des aspects politiques des mécanismes financiers, Santosh Mehrotra a relevé l'importance capitale de la *gouvernance* pour faire une meilleure utilisation des fonds destinés aux pauvres. Non seulement les erreurs de type I (fuite) et de type II (de nombreux pauvres n'en bénéficient pas) sont courantes dans les programmes ciblés des pays en développement mais la base contractuelle de beaucoup de ces services sociaux est une invitation à la corruption. On ne peut guère ignorer les preuves de "vol qualifié" commis par des fonctionnaires dans des programmes ostensiblement axés sur les pauvres. Cependant, les audits sociaux et les initiatives prises en vue d'une plus grande transparence (telles que la loi relative au droit à l'information en Inde) peuvent paradoxalement

provoquer une désaffection des riches pour les programmes sociaux en les faisant hésiter à soutenir des politiques gouvernementales mal ciblées et entachées de corruption.

Dans l'ensemble, pour que le financement des services sociaux soit plus favorable aux pauvres, il doit y avoir un déplacement des politiques en faveur de la création de recettes et non plus des dépenses. Préconiser, comme on a tendance à le faire aujourd'hui, des mécanismes d'imposition régressifs simplement parce qu'ils sont plus faciles à mettre en place, c'est éluder des problèmes politiques et techniques plus profonds dont la solution, si elle était judicieuse, préparerait la voie à des systèmes de financement conçus à plus long terme, plus durables et plus équitables.

Katja Hujo a constaté que les deux exposés avaient rendu compte de débats théoriques importants et présenté des démarches originales. Par sa critique très argumentée d'une orthodoxie révisée qui fait son apparition dans les milieux politiques, Rubén Lo Vuolo s'est montré très novateur. La recherche critique a en effet besoin de temps pour dégager d'un discours révisionniste illusoire des solutions de rechange qui répondent aux besoins du moment. Des options telles que l'employeur de dernier recours et la *renda básica* soulèvent des questions importantes: la formule de l'employeur de dernier recours est moins une riposte à une situation d'urgence qu'une façon d'établir le travail comme droit; et la *renda básica* met en évidence le décalage qui existe souvent en Amérique latine entre les droits reconnus et leur réalisation. Dans leur exposé, Enrique Delamonica et Santosh Mehrotra ont proposé une bonne classification des différents instruments de financement aidant à cadrer les recherches futures sur le "contrat social" à la base de régimes de financement équitables et viables. Leur focalisation sur les synergies était particulièrement pertinente, d'autant que des assemblages donnés d'institutions révèlent combien elles sont "déterminées par les trajectoires passées" (*path dependence*). Il est crucial de comprendre les complémentarités institutionnelles qui, à l'intérieur des diverses formes du capitalisme, donnent les résultats les plus équitables et viables, et cette compréhension permet de répondre directement aux préoccupations quant à la faisabilité politique de la redistribution dans le monde en développement.

Tout en reconnaissant la supériorité théorique de l'imposition directe, un participant a relevé les énormes difficultés des pays en développement qui souhaitent mener à bien une réforme fiscale mais qui, ayant affaire à un secteur informel très étendu, sont dans l'incertitude quant aux revenus et ne peuvent prévoir le niveau des recettes que générerait cet impôt. Il est capital de déterminer qui doit être assujéti à l'impôt (les individus ou les ménages) et ce qu'il faut taxer (les revenus ou la fortune). En réponse, Santosh Mehrotra a fait remarquer que, justement parce que le secteur informel tient une telle place dans les pays en développement, il faudrait accorder plus d'attention aux propositions telles que celle qui a été présentée récemment en Inde et qui favoriserait l'introduction de régimes d'assurance sociale dans le secteur informel.

De plus, même dans les pays en développement, les conditions ne sont pas réunies pour tirer de l'impôt direct les recettes qu'il peut dégager. Les méthodes de perception sont inefficaces et, au lieu d'améliorer leurs capacités technologiques (l'informatisation, par exemple, peut considérablement améliorer les recettes fiscales à un coût relativement faible), les décideurs politiques comme les donateurs incitent à opter simplement pour des impôts régressifs mais faciles à percevoir. En fait, il n'est pas difficile d'établir des critères permettant de lever des impôts progressifs—la détention et l'utilisation de voitures ou de téléphones portables ou les voyages en avion, par exemple. Rubén Lo Vuolo a abondé dans ce sens en dénonçant les utilisations contradictoires par les IFI de l'argument de la "capacité de l'Etat". L'accent mis sur le ciblage dans les politiques sociales est en contradiction avec l'adhésion aux instruments régressifs d'imposition: comment peut-on attendre d'un Etat qu'il puisse cibler 60 % de sa population (les pauvres), lorsqu'on part de l'hypothèse qu'il n'a pas la capacité nécessaire pour soumettre 20 % (les riches) à un système d'imposition progressif? Ces arguments révèlent des failles dans la logique orthodoxe.

Fiscalité et aide

Après la discussion sur les défis et contraintes du financement de la politique sociale dans les pays en développement, la deuxième séance a donné lieu à une réflexion approfondie sur les thèmes de la fiscalité et de l'aide, qui s'est surtout inspirée d'éléments en provenance de pays à faible revenu. Les deux exposés ont examiné notamment les incidences de l'aide et d'autres formes de dépendance à l'égard de ressources extérieures (par exemple les taxes perçues sur les produits de base) sur la capacité des pays en développement non seulement de financer et d'appliquer des politiques sociales, mais aussi de diversifier leur base de ressources.

Dans son exposé, Alice Sindzingre a traité des conditions et des contraintes inhérentes au régime de financement qui empêchent les politiques sociales de contribuer au développement dans les pays à faible revenu. Elle s'est concentrée sur l'Afrique subsaharienne. Si, dans un pays donné, les principales contraintes tiennent aux modes de formation de l'Etat et à la structure historique du régime fiscal, plusieurs autres facteurs compliquent les difficultés auxquelles se heurtent les pays à faible revenu.

Premièrement, la dépendance traditionnelle à l'égard des produits de base et des impôts perçus sur le commerce (qui représentent dans certains cas jusqu'à un tiers des recettes gouvernementales) induit une grande instabilité des recettes fiscales, ce qui empêche l'Etat d'établir un budget solide à partir de rentrées prévisibles. Deuxièmement, des déterminants extérieurs comme la libéralisation du commerce et l'aide extérieure ont également des conséquences pour les systèmes fiscaux. Dans les pays à faible revenu qui dépendent historiquement des taxes commerciales, la libéralisation du commerce, qui érode les ressources fiscales sans mettre en place des solutions de rechange viables, aggrave singulièrement la levée des impôts. Les études du Fonds monétaire international (FMI) font état de résultats contrastés pour ce qui est du recouvrement des recettes perdues sur le commerce mais, s'il y a des tendances positives, elles sont à attribuer dans une large mesure aux bénéfices retirés de l'introduction de la TVA dans les pays à revenu intermédiaire. En revanche, les pays à faible revenu ont, dans l'ensemble, peu tiré profit de la TVA en raison de problèmes liés aux mécanismes de remboursement et de crédit, de rentrées inférieures à ce qu'elles devraient être et de l'étendue du secteur informel.

De plus, la nature des programmes de réduction de la pauvreté eux-mêmes a diminué la capacité des Etats à faible revenu de financer des politiques sociales de développement car, vu les compromis que les contraintes budgétaires imposent en permanence aux pays à faible revenu, les dépenses sociales qu'ils doivent faire peuvent les empêcher d'investir dans des secteurs productifs. Il convient de relever ici que ce ne sont pas les niveaux des dépenses sociales qui importent le plus, mais leur composition et leur utilisation. De nombreux programmes sociaux sont aussi financés par des donateurs et ciblés, ce qui complique encore la mise en place d'un ensemble de politiques sociales axées sur le développement. Enfin, la dépendance à l'égard de l'aide extérieure rend les Etats vulnérables aux fluctuations de l'aide et ne les incite pas à imposer leurs citoyens. C'est aux donateurs et non aux citoyens que les responsables politiques rendent compte de leur action et, comme les politiques apparaissent dictées par des acteurs extérieurs, les gouvernements et les institutions politiques voient constamment remise en cause leur crédibilité devant les citoyens.

S'agissant de l'économie de la fiscalité, l'expérience des Etats développementaux d'Asie est riche d'enseignements pour les pays à faible revenu. Elle montre en premier lieu que ce n'est pas le taux d'imposition qui importe, car le taux d'imposition est relativement faible dans beaucoup des Etats développementaux d'Asie. Le facteur décisif serait plutôt des politiques axées sur la croissance et complétées par un gros investissement dans l'éducation; ce sont elles qui ont ouvert la voie à des politiques sociales qui ont contribué à la croissance économique tout en assurant la légitimité des responsables politiques. De fait, les pays à faible revenu sont pris au piège de l'imposition, cercle vicieux dans lequel de faibles niveaux d'imposition entraînent une maigre redistribution, des services sociaux minimaux et, par voie de conséquence, une légitimité politique complètement déconnectée de la politique sociale. S'il est hors de doute que les expériences asiatiques sont instructives à divers

égards, elles sont le fruit d'un ensemble d'évolutions historiques, politiques et économiques particulières qui peut ne pas s'appliquer au contexte des pays à faible revenu.

Dans l'exposé qui a suivi, Oliver Morrissey a traité du rôle que joue l'aide dans les pays en développement en permettant à l'Etat de dépenser davantage pour les services sociaux. La justification première de l'aide extérieure, d'ailleurs souvent négligée, tient à ce qu'elle fournit des biens publics sous la forme de services sociaux. Comme la fourniture de services sociaux dans les pays à faible revenu a diverses retombées internationales (externalités positives) (et des retombées négatives lorsque ces services sont insuffisants), la communauté internationale a intérêt à compléter les efforts du gouvernement national là où ils ne donnent pas les résultats attendus. Le principal instrument qui permet de fournir ces biens publics internationaux, c'est l'aide extérieure, qui peut être ou non combinée aux dépenses sociales du gouvernement national.

C'est pourquoi il est important d'apporter la preuve que l'aide, utilisée par les gouvernements nationaux, a des effets positifs sur les résultats sociaux. En fait, lorsque les changements apportés aux dépenses sociales du gouvernement (entendues comme des dépenses consacrées à la santé, à l'éducation et à l'assainissement) sont mesurés en fonction des variations des flux d'aide et les recettes fiscales comme part du PIB et du PIB par habitant sur une période donnée, l'aide extérieure a en moyenne un effet modeste mais perceptible sur les dépenses sociales du gouvernement (qui augmentent de 1,7 % chaque fois que l'aide augmente de 10 %).³ L'effet des recettes fiscales sur les hausses des dépenses sociales est, cependant, nettement supérieur puisqu'il s'établit à 3,2 %. L'aide a plus d'effet sur les dépenses sociales dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu intermédiaire, non seulement parce que ces derniers ont tendance, en moyenne, à dépenser plus pour les services sociaux, indépendamment de l'aide ou des recettes fiscales, mais aussi parce que l'aide aux pays à revenu intermédiaire a plus de chance d'être investie dans l'infrastructure.

L'aide se répercute non seulement sur les dépenses sociales du gouvernement, mais aussi sur les mesures de la prospérité générale, et ce, au travers de trois mécanismes principaux. Premièrement, l'aide peut influencer directement la situation sociale générale, en créant des débouchés économiques ou en fournissant directement des services sociaux. Deuxièmement, elle peut améliorer indirectement les conditions sociales générales à long terme en contribuant à la croissance économique. Enfin, comme indiqué plus haut, l'aide peut permettre aux gouvernements d'augmenter les dépenses qu'ils consacrent aux services sociaux, ce qui a des effets favorables sur les indicateurs de bien-être. Tout porte à croire que l'aide passe effectivement dans les dépenses sociales que fait le gouvernement pour réduire la pauvreté et améliorer les conditions d'existence. Là encore, les effets sur les indicateurs du développement humain sont plus prononcés dans les pays à faible revenu; cependant, les dépenses sociales publiques ont moins de chances, dans ces pays, de se répercuter sur les conditions sociales générales. Ce n'est que dans les pays à revenu intermédiaire que l'on peut en toute justice attribuer l'effet positif sur les conditions sociales générales à des augmentations des dépenses sociales publiques. L'une des raisons pour lesquelles l'augmentation des dépenses sociales que permet l'aide n'entraîne pas une amélioration générale des conditions de vie dans les pays à faible revenu tient à la piètre qualité des services publics. Non seulement les fonds sont souvent mal utilisés ou mal affectés, mais le niveau général des dépenses sociales tend à rester désespérément bas, encore qu'il se soit élevé ces dernières années. Il est probable que si l'accroissement de l'aide a des effets bénéfiques sur les conditions sociales dans les pays pauvres, ce soit principalement par ses effets directs sur la croissance ou par des programmes financés par l'aide qui tendent à contourner totalement le gouvernement.

L'aide contribue effectivement à la réduction de la pauvreté par le biais de la croissance, par ses bénéfices directs et parce qu'elle finance les dépenses du secteur social, mais ses effets sont modestes, principalement parce que les dépenses consenties pour le secteur social donnent peu de résultats. Aucune raison, cependant, ne justifie que l'on recommande un doublement de l'aide; Il vaut mieux être plus attentif à l'utilisation des dépenses publiques, puisque des proportions croissantes des flux d'aide passent par les budgets. Les effets macroéconomiques d'une augmentation rapide de l'aide tels

³ Calcul fait sur un échantillon de plus de 100 pays de 1980 à 2000.

que les effets sur les prix, la compétitivité (par des pressions sur le change) et les problèmes généraux liés au décaissement sont des sujets de préoccupation mais non des obstacles insurmontables.

Dans ses observations, Thandika Mkandawire a relevé que la fiscalité était l'apanage de l'Etat et une manifestation du contrat social, concept qui, en soi, demande à être analysé de manière plus approfondie. Il est important de reconnaître l'énorme diversité des structures des régimes fiscaux et des niveaux d'imposition, même entre pays de la même tranche de revenu, ce qui laisse à penser que même les pays en développement ont une importante marge de manœuvre dans le domaine de la fiscalité. Il est sans doute vrai que les Etats développementaux se caractérisent par des niveaux bas d'imposition et de dépenses mais, dans la plupart des cas, le système fiscal agit, par ses incitations, de manière à *réguler* efficacement les modes de consommation privée. Comment canaliser les dépenses privées de manière à obtenir des résultats sociaux positifs? Cette question devrait faire partie de tout débat sur la fiscalité. Dans les pays en développement, les réformes fiscales ont eu pour but de rendre l'Etat crédible pour attirer des investissements, encore qu'il faille faire une distinction entre les investissements spéculatifs à court terme, peu souhaitables, et les investissements directs fixes, qui le sont davantage. Mais les incitations fiscales des réformes récentes étaient-elles de nature à attirer les bons investissements? C'est loin d'être sûr.

De plus, la séparation faite dans le débat entre la fiscalité, l'aide et les dépenses à des fins d'analyse néglige le caractère *endogène* des recettes fiscales par rapport à la fois à l'aide et aux dépenses. Non seulement les modes de dépenses reflètent dans bien des cas la structure fiscale mais l'aide influe inévitablement sur la structure des impôts et les niveaux d'imposition, qui ont à leur tour des effets sur les dépenses. Pour mettre au jour les rapports entre régimes fiscaux et résultats sociaux, il faut ventiler les types d'impôts et introduire de nouveaux outils d'analyse (par exemple, l'échelle de progressivité des mécanismes fiscaux). Si l'effet positif de l'aide sur les dépenses sociales est si modeste, c'est peut-être en raison des effets régressifs de l'aide sur le système fiscal, les effets positifs et négatifs s'annulant. Plusieurs participants ont été de cet avis et ont fait remarquer que les débats quantitatifs sur l'impact de l'aide sont trompeurs parce qu'une autre question plus fondamentale n'y est pas posée: qu'auraient été les structures des impôts et des dépenses si le pays n'avait pas été dépendant de l'aide? Finalement, la dépendance à l'égard de l'aide réduit le champ de la politique nationale, coupant court à tout débat sur les grandes questions de distribution sur lesquelles se construit le consensus. Cet effet est sans doute plus préjudiciable que ne sont positifs ceux que l'aide peut avoir sur les indicateurs sociaux. Enfin, on a d'autant plus de raisons de s'inquiéter de la qualité d'une aide soumise à tant de conditions que celles-ci sont aujourd'hui plus contraignantes que jamais.

Envois de fonds des émigrés et développement social

A la lumière du volume croissant des fonds envoyés de l'étranger et du regain d'intérêt pour ce qu'ils peuvent apporter au développement, la recherche de l'UNRISD dans ce domaine tente de problématiser la relation potentielle entre la politique sociale et les mouvements de fonds internationaux qui s'opèrent entre les migrants et leurs destinataires dans leur pays d'origine. Si les exposés ont clarifié la relation entre les envois de fonds et le développement social, la discussion a relevé la difficulté de faire entrer les mouvements de fonds privés dans le cadre du financement de la politique sociale. La plupart des participants sont convenus que les envois de fonds ne sauraient se substituer à la politique sociale et qu'ils ne pouvaient faire office que de complément.

La discussion a porté principalement sur l'exposé de Hein de Haas, bien que Christiane Kuptsch ait ouvert la séance en résumant brièvement les points principaux de l'étude de Manuel Orozco, qui n'avait pas pu participer à l'atelier, sur le thème "Fonds envoyés par les émigrés et développement social: l'expérience latino-américaine" (*Remittances and Social Development: The Latin American Experience*). Cette étude propose des données nouvelles provenant en grande partie d'enquêtes que Manuel Orozco a effectuées dans divers pays d'Amérique latine et apporte une contribution de poids au débat sur la relation entre le développement social et les fonds envoyés par les émigrés. Le traitement direct et systématique du sujet par Manuel Orozco laisse peu d'interrogations sur "ce que les données disent" à propos des envois de fonds et de leur utilisation potentielle aux fins du

développement social dans la région. Son étude corrobore l'hypothèse que les envois de fonds sont effectivement utilisés à des fins de protection sociale puisque les destinataires s'en servent pour investir dans la nutrition, la santé et l'éducation. Mais ils font aussi office de protection sociale en période de récession économique, en cas de crise ou lors de catastrophes naturelles, comme le montrent des études de cas portant sur l'utilisation des fonds envoyés de l'étranger après le passage de l'ouragan Stan au Guatemala en 2005 et pendant la crise bancaire qui a secoué la République dominicaine en 2002. L'auteur s'interroge aussi sur la relation entre les envois de fonds de l'étranger et l'économie locale, en particulier sur la mesure dans laquelle les entreprises locales adaptent leur offre aux désirs des destinataires de ces fonds pour tirer profit de cette manne. Enfin, il recommande un ensemble de mesures politiques qui faciliteraient l'utilisation des fonds envoyés de l'étranger à des fins sociales plus larges telles que l'éducation et les soins de santé.

L'exposé de Hein de Haas a traité des grandes questions théoriques qui se posent lorsqu'on analyse le potentiel de développement des fonds envoyés de l'étranger. Ces fonds ont été multipliés par 2,5 au cours de la dernière décennie; ils sont aujourd'hui loin devant l'aide publique au développement et atteignent presque le niveau des investissements étrangers directs dans les pays en développement. Ils sont maintenant reconnus dans les milieux internationaux pour le potentiel qu'ils présentent comme outils de financement issus de la base au service du développement Nord-Sud. Ce potentiel leur a valu l'étiquette de "nouveau mantra du développement" dans de nombreux milieux politiques (même si, sous la plume de Devesh Kapur, l'expression prend un tour quelque peu dédaigneux⁴). Bien qu'il y ait un intérêt théorique à séparer les effets des envois de fonds des émigrés de ceux de la migration en général, le fait est que les envois de fonds sont l'outil le plus tangible qui permette d'analyser ces effets. En conséquence, l'attention a tendance à se porter uniquement sur l'impact des fonds envoyés de l'étranger sur les revenus, à telle enseigne que les politiques visent à faciliter ces envois et à les canaliser vers le secteur formel. En réalité, les migrants influencent à bien des égards le développement dans leurs pays d'origine, en induisant des changements dans les domaines de la santé et de l'éducation, de la culture, avec notamment une évolution des conceptions sur la place des femmes dans la société, et dans les débats politiques. Ces effets sont souvent négligés lorsque les discussions se limitent aux envois de fonds de l'étranger.

Ce que l'on sait actuellement de l'impact des fonds envoyés de l'étranger sur le développement révèle la nécessité de trouver un équilibre entre les vues traditionnellement opposées de ceux qui portent un regard optimiste sur la migration et des pessimistes à cet égard. S'imaginer que les fonds envoyés de l'étranger peuvent permettre de surmonter les obstacles structurels au développement serait faire preuve d'un optimisme prématuré et illusoire parce que les éléments réunis sont souvent contradictoires et très dépendants du contexte et que les évaluations des effets peuvent être fortement influencées par les valeurs que l'on véhicule. S'agissant de la dimension protectrice des fonds envoyés de l'étranger, la plupart des études, y compris celle de Manuel Orozco, confirment l'importance des fonctions de co-assurance et d'étalement des risques pour les destinataires. Pour ce qui est des effets de ces fonds sur la pauvreté, il y a unanimité sur le fait que, globalement, ils réduisent la pauvreté,⁵ mais les conclusions varient selon le niveau d'analyse choisi. Il en va de même de l'inégalité: les comparaisons entre les ménages recevant des fonds de l'étranger et les ménages qui n'en reçoivent pas peuvent révéler des inégalités qui tiennent à la sélectivité inhérente à la migration, mais une analyse interrégionale peut mettre en évidence l'effet égalisateur des envois de fonds.

Les débats sur les dépenses que permettent les envois de fonds sont plutôt trompeurs parce qu'ils accordent trop d'importance à la "consommation visible" par rapport aux "investissements productifs". La fongibilité des revenus des ménages empêche de tirer des conclusions sur la façon dont sont dépensés les fonds envoyés de l'étranger, par opposition à d'autres sources de revenu. De même, déterminer quels types d'investissements sont "productifs" est en définitive un exercice subjectif qui

⁴ Devesh Kapur (2005). "Remittances: The new development mantra?" In S.M. Maimbo et D. Ratha, *Remittances: Development Impact and Future Prospects*, Banque mondiale, Washington, DC.

⁵ Richard H. Adams, Jr. et John Page (2005). "The impact of international migration and remittances on poverty". *World Development*, Vol. 33, No. 10.

ignore en outre le rôle que joue l'environnement structurel et institutionnel rendant possible un tel investissement. Les études qui évoquent l'effet "perturbateur" de la migration sur les collectivités et l'organisation des soins véhiculent elles aussi des valeurs et passent à côté d'un point capital, à savoir que la migration présente presque toujours des avantages et des inconvénients. De même, les débats sur le "brain drain" par opposition au "brain gain" (exode des cerveaux contre apport intellectuel) ne font souvent pas la différence entre les différents types de migrants (par exemple entre ceux qui sont peu qualifiés et ceux qui sont diplômés) lorsque les deux mouvements migratoires sont simultanés. Enfin, en ce qui concerne les effets politiques et économiques plus généraux, il semble bien que les milieux dits de la diaspora aient le pouvoir d'influencer le débat public dans leurs pays d'origine et que les envois de fonds puissent avoir des effets sur la croissance économique au niveau national, bien que les éléments recueillis là-dessus soient contradictoires.

Quelles sont les options qui s'offrent aux politiques pour canaliser vers le développement social les fonds envoyés par les émigrés? En fait, la marge de manœuvre des Etats est très étroite et commence dans l'idéal par un ensemble de politiques générales destinées à rétablir la confiance des émigrés dans l'avenir politique et économique de leur pays d'origine. Pour être plus précis, cependant, Hein de Haas a proposé trois types de politiques susceptibles d'être recommandées: celles qui facilitent les transferts de fonds (qui consistent notamment à améliorer les programmes de virements bancaires et de transferts de fonds, sachant bien qu'en réprimant les circuits informels on risque fort de mal utiliser des crédits qui pourraient être consacrés à une amélioration des circuits officiels); celles qui créent des filières légales pour les migrants, qu'ils soient peu qualifiés ou diplômés; et celles qui reconnaissent les migrants comme citoyens. Cela dit, attirer trop l'attention sur les effets "positifs" des envois de fonds de l'étranger, c'est paradoxalement la détourner des questions politiques et économiques de fond, à savoir l'incapacité de l'Etat de fournir des services publics de base et de faire fonctionner les marchés. Les politiques visant à maximiser le potentiel des envois de fonds des émigrés pour le développement ne peuvent qu'avoir des effets négligeables si elles ne s'accompagnent pas d'une réforme générale politique ou économique.

Dans ses commentaires, Parvati Raghuram a constaté que les deux études se complétaient bien puisque l'une donnait un aperçu théorique complet et l'autre, des éléments de preuve empiriques. Elle a fait remarquer que deux dimensions étaient visiblement absentes des discussions: les différences de classe et les différences culturelles. De quelle façon la classe influe-t-elle sur les envois de fonds des émigrés? Ce qu'il advient de ces fonds dans les pays d'origine dépend souvent de la classe ou du niveau de qualification des migrants. Des facteurs culturels peuvent aussi influencer la proportion des fonds envoyés par les émigrés consacrée aux dépenses et le choix des dépenses ainsi faites. Certes, les revenus des ménages sont fongibles et il est difficile de dissocier l'usage fait des fonds envoyés par les émigrés de celui d'autres sources de revenu, mais il peut néanmoins y avoir des moyens de comparer des ménages recevant des fonds de l'étranger à d'autres qui n'en reçoivent pas. La discussion n'avait pas abordé non plus la question des droits des migrants. De nombreux pays ont retiré des droits aux migrants, de sorte qu'en partant simplement de l'hypothèse que la charge sociale des migrants incombe désormais aux pays d'accueil, ils évitent des problèmes plus profonds. Plusieurs participants ont aussi exprimé des préoccupations quant à la relation entre politique sociale et exode des cerveaux, faisant remarquer que le départ de migrants instruits ou diplômés qui gagnent ensuite leur vie à l'étranger entraîne des coûts importants pour les pays en développement.

Il est à relever que certains participants ont contesté la place donnée aux fonds envoyés par les émigrés dans le projet, faisant valoir qu'à la différence des autres sources de revenu, il s'agissait de flux financiers privés. En les incluant dans un cadre de politique sociale, on cherchait moins à étudier le potentiel de l'Etat de "capter" ces fonds, que leur impact sur la fourniture de biens publics. Les fonds envoyés par les émigrés contribuent non seulement à structurer la demande de services sociaux dans les collectivités mais aussi à déterminer la manière dont l'Etat affecte ses ressources. Le rapport entre fonds envoyés par les émigrés et retraites est un exemple de ces interactions. Il arrive souvent que les migrants ne retournent pas dans leur pays d'origine parce qu'ils perdraient les avantages qu'ils ont accumulés dans le pays d'accueil. A cet égard, un participant a fait observer que dans certains pays

d'origine, les expatriés étaient autorisés à contribuer au régime de retraite et qu'il était possible de s'inspirer de tels systèmes.

Hein De Haas a répondu à ces préoccupations en soulignant les résultats contrastés obtenus sur la migration et ses effets. Si certaines choses sont claires, comme la contribution des envois de fonds des émigrés à l'augmentation des revenus, des éléments contradictoires empêchent de tirer des conclusions générales sur le développement social. La mesure dans laquelle les fonds envoyés par les émigrés contribuent à l'amélioration des conditions d'existence dépend de l'environnement institutionnel des pays. Toutefois, il est plus juste de relier les fonds envoyés par les émigrés au *développement social* qu'à la *politique* sociale, car le lien avec cette dernière impliquerait une certaine "exploitation" des fonds envoyés par les émigrés et laisserait à penser (de manière assez paternaliste) que les Etats savent mieux que les individus utiliser les revenus pour améliorer les conditions de vie. Les fonds envoyés par les émigrés sont d'abord un investissement dans la sécurité sociale du ménage, ce qui est un point de départ approprié pour enquêter sur les connexions avec le financement de la politique sociale.

Rentes minières et développement social

Pour de nombreux pays en développement, les rentes provenant de leurs ressources naturelles représentent une part substantielle et croissante des recettes publiques et peuvent avoir d'énormes répercussions sur la conception et l'application des politiques sociales. Deux exposés, l'un d'Andrew Rosser et l'autre d'Erling Holmøy, ont entrepris de rattacher le débat sur la prétendue "malédiction des ressources" aux discussions sur les conditions politiques, économiques et sociales que les pays doivent remplir pour venir à bout des difficultés qui vont de pair avec une abondance de ressources naturelles. Les facteurs permettant d'éviter le syndrome néerlandais et d'autres manifestations de la malédiction des ressources sont très dépendants du contexte et, vu la diversité des expériences, les recherches de l'UNRISD s'intéressent surtout au rôle que jouent et peuvent jouer les politiques sociales en l'occurrence.

Andrew Rosser a commencé par soumettre à une évaluation critique les éléments tendant à démontrer l'existence d'une malédiction des ressources avant d'examiner les conditions dans lesquelles il est possible de la surmonter. En bref, la thèse de la malédiction des ressources repose sur une corrélation entre l'abondance de ressources naturelles—de pétrole en particulier—et une série de résultats négatifs, économiques, politiques et sociaux. Très fréquemment, les universitaires font remarquer que les pays riches en ressources naturelles ont tendance à avoir des niveaux de croissance économique inférieurs et risquent davantage d'avoir un gouvernement autoritaire. Une littérature plus modeste mais assez riche examine le rapport entre les ressources naturelles, des niveaux relativement élevés de pauvreté et d'autres données sociales négatives, et une étude en particulier associe la richesse en ressources naturelles à une condition inférieure des femmes dans la société. Enfin, une littérature assez volumineuse se penche sur le rapport entre l'abondance des ressources naturelles et l'incidence, la durée et l'intensité de la guerre civile.

Si une grande partie de cette littérature est éloquente, elle est loin d'être concluante et devrait donc être abordée avec prudence. Plusieurs critiques sérieuses ont été formulées contre la thèse de la malédiction des ressources et dénoncent les méthodes d'évaluation le plus souvent appliquées, qui reposent sur des erreurs de mesure, une description inexacte des modèles et une forte probabilité de corrélations douteuses. Par exemple, les résultats varient selon les méthodes utilisées pour mesurer l'abondance de ressources naturelles. Les méthodes les plus couramment utilisées partent des exportations de ressources naturelles mais des mécanismes de cause à effet laissent à penser que le problème n'est pas le volume des exportations mais plutôt les *rentes* provenant des ressources naturelles. Lorsqu'on mesure les rentes, la corrélation est beaucoup plus ténue et, souvent, n'est pas significative. Deuxièmement, on est loin de savoir si le type de ressource importe, et, si c'est le cas, quelles ressources sont "maudites" (par exemple celles qui proviennent de sources ponctuelles, les ressources pillables, etc.). Troisièmement, plusieurs études contestent l'affirmation de base selon laquelle il existe une relation entre l'abondance des ressources naturelles et des indicateurs négatifs, économiques et autres. Enfin, d'un point de vue purement méthodologique, la plupart des études sur la

malédiction des ressources sont des régressions multiples, des études statistiques qui tirent des conclusions très générales sur les causes en se fondant sur ce qui pourrait n'être que des corrélations douteuses. Un certain nombre d'explications autres que l'abondance des ressources naturelles (des variables manquantes, par exemple) pourraient expliquer les résultats en question.

Abstraction faite du débat sur l'existence d'une malédiction des ressources en soi, les exemples de pays où les ressources abondent mais qui ne présentent pas les "symptômes" d'une malédiction des ressources ne manquent pas (on peut citer parmi eux le Botswana, le Chili, l'Indonésie et la Malaisie notamment). La question la plus importante peut-être vient des niveaux de développement très variés que présentent ces pays riches en ressources: dans quelles conditions parvient-on à surmonter cette malédiction? L'expérience de pays qui ont enregistré à la fois une croissance économique rapide et des niveaux modérés de développement social porte à croire que des variables, telles que les politiques économiques et sociales ou les institutions politiques, peuvent intervenir dans la relation entre l'abondance des ressources et les résultats du développement. Il est évident que les Etats rentiers, selon le type auquel ils appartiennent, ont des structures d'incitation différentes pour leurs élites et que ces structures sont aussi déterminées par des facteurs historiques et structurels généraux, ainsi que par la place du pays dans l'économie politique mondiale. Massoud Karshenas a, par la suite, critiqué la littérature concernant la malédiction des ressources justement parce qu'elle laisse plus de questions que de réponses sur les conditions et les causes. Dans tous les cas, le succès semble dépendre du contexte, ce qui n'empêche pas les études de cas d'être instructives.

Le cas norvégien, dans lequel une combinaison unique de politiques économiques et sociales a permis de surmonter la malédiction des ressources, est éclairant à bien des égards. Erling Holmøy a disséqué l'expérience du Fonds de pension du gouvernement central norvégien (FPC) et montré clairement que, après la découverte d'importantes réserves pétrolières en 1969, une planification à long terme et des stratégies de placement et de dépenses soigneusement pesées avaient fait de la Norvège l'un des pays les plus riches du monde par habitant. Le succès de la Norvège peut être attribué plus précisément à cinq caractéristiques de sa politique économique. Premièrement, le taux d'épargne du gouvernement est élevé et a même été institutionnalisé sous la forme d'une disposition juridique concernant le budget, selon laquelle seul le rendement réel attendu du FPC (4 %) peut servir à financer les déficits budgétaires extra-pétroliers du gouvernement. Cette règle budgétaire, qui est propre à la Norvège, a été étonnamment bien respectée depuis sa mise en application en 2001. Deuxièmement, la Norvège a de solides institutions qui assurent la protection des droits de propriété, des niveaux de corruption bas, et une administration compétente et responsable. En particulier, le fait que le FPC est séparé du budget gouvernemental et qu'il est interdit d'en placer les capitaux dans le pays a pratiquement éliminé toute incitation à la prise d'intérêts. Troisièmement, les recettes pétrolières ont servi, dans ce contexte, à stimuler une croissance économique rapide, en grande partie par leurs retombées, qui ont permis de procéder à des innovations technologiques dans le secteur pétrolier. Quatrièmement, une certaine littérature laisse à penser que le fait que la Norvège ait un système parlementaire (plutôt que présidentiel) peut faciliter la gestion de ses richesses naturelles. Enfin, la Norvège s'étant industrialisée assez tôt (avant la Seconde Guerre mondiale), elle a peut-être été moins contrainte que d'autres pays de dépenser rapidement les recettes après la découverte du pétrole.

Le cas de la Norvège, cependant, est beaucoup plus que l'illustration d'une réussite. En fait, les questions qui se posent à propos de la viabilité économique future du fonds de pension, compte tenu des droits du gouvernement qui ne cessent d'augmenter et de la hausse des niveaux de vie, montrent que le "développement" d'un pays se manifeste par une renégociation incessante de son contrat social. L'exposé d'Erling Holmøy a aussi mis en évidence la sensibilité d'économies riches en ressources aux fluctuations des cours des matières premières, et la relation étroite entre les systèmes d'imposition nationaux et les fluctuations des recettes provenant des ressources naturelles. Lorsque les cours du pétrole sont estimés à 50 dollars le baril alors que les projections reposaient sur un cours de 25 dollars le baril, les perspectives du FPC norvégien changent radicalement et la taxation des salaires varie dans une proportion inverse à ces cours. Le rapport entre la fiscalité nationale et les cours des matières premières est-il de même nature pour les pays en développement? La question mérite d'être creusée. De plus, des projections aussi complexes reposant sur des modèles demandent de grandes

compétences techniques, ce qui fait des capacités techniques l'une des conditions à remplir pour obtenir le type de complémentarité institutionnelle qui existe entre les politiques sociales et économiques et qui est propre à l'expérience norvégienne.

Massoud Karshenas a noté que, comme les discussions sur la politique sociale sont plutôt confuses, le cadre élaboré par l'UNRISD dans le projet *La politique sociale dans un contexte de développement* a des incidences importantes sur les débats concernant les économies pétrolières. Dans le cas de la Norvège, les conditions sociales et économiques du succès sont liées au fait que la richesse s'est transformée, qu'une ressource susceptible de s'épuiser s'est muée en un revenu permanent en vertu d'une règle budgétaire relative à un dispositif social particulier—un fonds de pension. La question se pose de savoir quels types de placements sont les plus rentables pour le pays. S'agissant du développement social, l'investissement dans la santé ou l'éducation dans le pays rapporte-t-il autant qu'un placement à l'étranger? Dans les pays en développement où les investissements sociaux sont d'une insuffisance notoire, un investissement dans les services sociaux pourrait bien être d'une rentabilité sociale capable de rivaliser avec le meilleur rendement financier que pourraient rapporter d'autres types d'investissement.

Plusieurs participants ont fait observer en outre que l'expérience norvégienne faisait ressortir la nécessité de mieux comprendre les conditions politiques nécessaires à l'obtention d'appuis suffisants pour pouvoir retarder l'utilisation des recettes en vue d'un bénéfice futur. Erling Holmøy a répondu que le ministère des finances ne ménageait pas sa peine pour rappeler aux hommes et aux femmes politiques les conséquences qu'il y aurait à contrevenir à la règle budgétaire. Il est intéressant de noter que les arguments que l'on peut employer pour expliquer à un large public politique—comme les travailleurs—que l'utilisation prématurée des recettes pétrolières n'est pas souhaitable en raison des coûts de transition élevés qu'elle entraînerait (dont la perte d'emplois dans le secteur manufacturier n'en serait pas des moindres), ont aussi leur utilité. De même, la politique monétaire déflationniste jouit aujourd'hui d'un tel soutien populaire que l'argument selon lequel l'injection trop rapide des recettes pétrolières dans l'économie relancerait l'inflation est parfaitement efficace. Un autre participant a relevé que la solidarité à l'intérieur des générations et entre elles était aussi un facteur important lors de l'adoption de lois difficiles liant les générations. En réponse au commentaire sur les liens étroits entre les ressources naturelles et les politiques budgétaires, Andrew Rosser a fait remarquer que si le processus budgétaire a une incidence sur les résultats dans les pays en développement, ces résultats sont aussi le produit d'importantes forces politiques et économiques qui s'exercent au travers du processus budgétaire.

Retraites publiques, assurances sociales et développement social

Les régimes d'assurance sociale tels que les systèmes publics des retraites et de la santé prennent des formes très diverses, tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Deux des exposés de cette séance ont porté sur l'expérience de pays spécifiques: Fred Hendricks a traité du système de retraite sud-africain, et Ed Tamagno a présenté les points principaux de son étude et de celle de Ken Battle sur la réforme des retraites au Canada. Le troisième exposé, présenté par Carmelo Mesa-Lago, s'est intéressé à la relation entre les marchés du travail, l'assurance sociale (retraites et santé) et le nombre de ceux qui en bénéficient en Amérique latine. La difficulté de concilier l'impératif de viabilité financière et la nécessité d'assurer le plus grand nombre et de garantir des prestations suffisantes a été comme un fil d'Ariane qui a parcouru toutes les discussions.

L'exposé de Fred Hendricks a mis l'accent sur l'importance de l'histoire et des divisions sociales qui ont marqué de leur empreinte l'économie politique du système social sud-africain. Les retraites et les réformes des retraites ont déterminé le volume des ressources disponibles pour financer les politiques sociales depuis l'abolition de l'apartheid et ont joué en cela un rôle central. Voulant protéger leurs retraites des dangers d'une démocratie redistributive qu'ils voyaient venir, les fonctionnaires du régime de l'apartheid ont converti la créance implicite, inhérente au système de retraite par répartition, en une créance explicite, celle d'un régime privatisé de retraites par capitalisation dont les fonds étaient investis principalement en obligations du gouvernement. Ce faisant, ils ont immobilisé les

fonds des retraites constitués par cotisations, ressources qui, sinon, auraient pu servir aux dépenses sociales, à l'équipement ou au développement. Il existe maintenant une corrélation directe entre la dette publique et l'immense capital des retraites qui ne cesse de s'accumuler dans le fonds de placement, mais celui-ci est administré par une entité totalement privée—la Public Investment Corporation—qui fonctionne pratiquement sans rendre de comptes au public.

Il est quelque peu paradoxal, dans ce contexte, qu'un trait distinctif positif du régime général des retraites soit un nouveau dispositif dont les fonds ne viennent pas de cotisations. Quelque deux millions de personnes en bénéficient actuellement et les prestations versées ont eu des effets sensibles sur la pauvreté. La démocratie, pour sa part, n'a pas nécessairement amené une vague de redistributions, ni un renversement de la dette publique récemment acquise sous la forme des retraites, comme l'avaient craint les réformateurs. Au contraire, elle s'est accompagnée entre autres d'un mouvement pour l'autonomisation économique des Noirs qui a été loin de s'attaquer aux causes profondes de l'inégalité, de la pauvreté et du chômage. Le fait que ces divisions structurelles tenaces suivent les fractures raciales rend encore plus difficile l'élaboration de politiques sociales équitables dans le contexte sud-africain.

Le Canada, en revanche, alerté par des projections actuarielles très sombres, a réformé avec succès son régime de retraites publiques en 1997. Ed Tamagno a expliqué comment le Canada s'était adapté aux réalités d'une société vieillissante en introduisant des changements marquants dans le mode de financement de son "premier pilier", son régime obligatoire de retraites à gestion publique, connu sous le nom de Régime de pensions du Canada. Deux caractéristiques de la réforme canadienne sont instructives. D'une part, le public a accepté, ce qui est assez unique, une légère réduction des prestations et une augmentation du taux de contribution pour alléger la charge financière du système et le rendre viable pour les générations futures. D'autre part, la réforme montre qu'au lieu de remplacer intégralement des régimes à prestations déterminées par des régimes à gestion privée et à contributions déterminées pour régler les problèmes liés au vieillissement de la population, il est possible de procéder à des changements progressifs à un coût relativement bas.

Le Régime de pensions du Canada, qui date de 1966, était originellement conçu comme un régime par répartition, et disposait d'un actif de réserve modeste, égal aux coûts de deux ans (prestations et frais d'administration). En 1995, cependant, les prévisions actuarielles, qui avaient initialement avancé un taux de cotisation de 5,5 % pour l'année 2030, faisaient état d'un taux de 14,2 % pour cette même année, soit plus de deux fois plus. La hausse était due à une combinaison de changements démographiques et économiques et à l'expansion des prestations. Puisqu'il était impératif de réformer le système, il fallait réunir un large consensus non seulement sur la nécessité d'une réforme mais aussi sur les différentes mesures de la réforme. La nouvelle stratégie a consisté à presque doubler les taux de contribution pour les faire passer à 9,9 %, et à réduire légèrement les prestations. L'élément qui a peut-être été le plus important sous l'angle du financement a été la création d'une institution indépendante, l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, chargé d'appliquer la politique de placement, soit d'investir un actif important (l'équivalent des coûts de cinq ans) en valeurs à haut rendement comme des actions. Le régime qui en résulte maintient constant le taux de contribution pour une durée indéfinie.

Le contraste est saisissant entre le succès de la réforme des pensions au Canada et les problèmes tenaces en Amérique latine où les régimes de santé et de retraite sont loin de profiter à l'ensemble de la population. Carmelo Mesa-Lago a proposé une analyse fouillée de l'état actuel de l'assurance sociale en Amérique latine à un moment où le marché du travail se transforme en profondeur. Bien que les proportions des assurés varient sensiblement entre les pays dits "pionniers" et ceux qui ont des systèmes sociaux moins développés, l'expansion du secteur informel et la flexibilisation des emplois, conjuguées aux réformes des secteurs de la santé et des retraites, ont contribué ces dernières années à faire baisser la proportion des assurés dans l'ensemble de la région. Étendre aux groupes "difficiles à couvrir" des secteurs informel et rural les bénéfices des régimes de retraite et d'assurance maladie reste une gageure. La proportion des non-assurés du secteur informel a encore progressé et atteint 47 % de la main-d'œuvre urbaine pour l'ensemble de la région.

Comme ce fut le cas des dispositifs sociaux sud-africains, les assurances sociales en Amérique latine non seulement couvrent une faible proportion de la population mais sont, de plus, très inégales. Ces inégalités s'expliquent dans une large mesure par des facteurs tels que le niveau des revenus, le genre, le domicile géographique et l'appartenance ethnique. Comme on pouvait s'y attendre, les moins assurés se retrouvent généralement parmi les économiquement faibles, les femmes, les ruraux et les autochtones. De plus, il est difficile, vu les récentes réformes, de faire bénéficier les pauvres d'une assistance sociale et les personnes âgées d'une assurance sociale. Parmi les pays les plus pauvres, beaucoup n'ont pas de pensions qui soient versées au titre de l'assistance sociale et, au cours des dix dernières années, les IFI ont négligé la dimension "réduction de la pauvreté" des pensions en accordant beaucoup plus d'importance dans la réforme des retraites au pilier obligatoire de l'épargne privée qu'au pilier public. La plupart de ces tendances défavorables peuvent être attribuées à une combinaison de facteurs extérieurs au régime des retraites (taux élevés de pauvreté et de chômage, faible engagement de l'Etat en matière de politique sociale et ressources budgétaires très limitées) ainsi qu'à l'incapacité de systèmes d'assurance sociale liés à l'emploi formel de s'adapter à un marché du travail plus en plus segmenté, informel et flexibilisé.

Huck-ju Kwon a enchaîné avec des commentaires sur des thèmes communs aux trois exposés. Les retraites ont deux objectifs de développement. Le plus évident consiste à canaliser des flux d'argent du présent vers l'avenir pour que les retraites puissent se substituer plus tard aux revenus. Cependant, l'accumulation de réserves au présent permet d'utiliser les ressources destinées aux retraites à d'autres fins de développement. Les cas du Canada et de l'Afrique du Sud présentent un vif contraste pour ce qui est de la gestion des régimes publics de retraite. En Afrique du Sud, la capacité de réserve est énorme mais "l'objectif de développement" fait défaut et le fonds est essentiellement artificiel et échappe au contrôle du public. Au Canada, en revanche, les fonds en réserve sont explicitement destinés à subvenir aux coûts liés au paiement des retraites à une société vieillissante (une façon de contribuer au développement économique futur), et l'Office d'investissement est un gage de crédibilité aux yeux du public.

Dans le contexte latino-américain, a fait observer Huck-ju Kwon, bien que l'Etat soit manifestement absent de l'exposé, on peut présumer qu'il est, en dernière analyse, responsable de la gestion des retraites et qu'il détermine leur objectif de développement. De fait, en recommandant que les retraites soient ciblées ou versées sous condition de ressources pour atteindre les catégories les plus vulnérables, Carmelo Mesa-Lago ramène le débat sur les caractéristiques que devraient présenter des politiques sociales axées sur le développement. Cette recommandation reposait sur les arguments des moyens dont dispose l'Etat et de sa faible capacité, mais certains participants ont dénoncé cette façon de faire entrer l'alternative ciblage/universalisme dans la recherche de solutions aux problèmes de couverture qui se posent en Amérique latine. Peut-être vaut-il mieux présenter l'universalisme comme un but souhaitable, encore inaccessible mais que l'on pourra atteindre à l'avenir par des mesures allant peu à peu dans le sens de la couverture universelle. Comme le montrent clairement ces cas, la forme même que prennent les retraites (et d'autres dispositifs sociaux) révèle quelles sont les priorités des Etats et ce qu'ils peuvent réaliser.

Fonds de pension et développement

Cette séance a porté sur la difficulté de concilier les fonctions de protection et de production des systèmes de sécurité sociale et de maximiser les avantages inhérents à chaque fonction. Ces thèmes, déjà abordés lors de la séance précédente, ont été spécifiquement appliqués aux fonds de pension et de prévoyance, dont le rôle dans le développement économique national a été mis en évidence. Les cas ont démontré l'importance de trouver un équilibre délicat entre les difficultés techniques liées à la conception des retraites et la difficulté politique de rallier des intérêts divers aux réformes des retraites.

Dans son exposé, Mukul Asher a brossé un tableau général des systèmes de sécurité sociale dans plusieurs pays d'Asie, dont l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, Sri Lanka et la Thaïlande. N'importe quel système de sécurité sociale doit atteindre certains objectifs tant pour les gouvernements que pour les individus: permettre d'étaler la consommation sur toute la durée de la vie; fournir une assurance, en

particulier dans des contextes de longévité et d'inflation; redistribuer les revenus; et soulager la pauvreté. Cependant, étant donné les restrictions budgétaires, il faut trouver un équilibre entre ces objectifs et d'autres besoins tels que la croissance économique, l'efficacité du marché du travail, les soins de santé, l'éducation et l'infrastructure. Le taux tendanciel de la croissance économique est le déterminant le plus important de la capacité d'un système de sécurité sociale à atteindre l'un ou l'autre de ces objectifs de sécurité économique. La réforme de la sécurité sociale étant un processus de longue haleine, qui s'étale parfois sur plus de dix ans, on ne peut pas non plus négliger l'importance de bien planifier la succession des étapes et de garantir l'évolutivité du système.

L'efficacité organisationnelle et la conception des politiques sont deux facteurs d'une importance capitale pour mener à bien une réforme. Il existe d'innombrables exemples de systèmes mal conçus en Asie, mais la Thaïlande se distingue par un régime à prestations déterminées géré par le ministère des finances. Le ministre des finances a toute latitude pour modifier les paramètres du régime à son gré, ce qui altère la situation actuarielle sans qu'il en ait une vue d'ensemble. Le cas de la Thaïlande illustre la nécessité de mettre en place un conseil d'administration qui soit à la fois indépendant et compétent. Par ailleurs, la conception d'un régime est très complexe: il faut que les prestations et le nombre des bénéficiaires soient suffisants, et que le régime soit abordable (à tous les niveaux), durable, robuste, assure des niveaux raisonnables de remplacement des revenus et soit assorti d'un filet de sécurité pour les personnes âgées pauvres. S'il existe une très grande diversité de régimes de sécurité sociale en Asie, tout le monde s'accorde à penser qu'un système basique de revenu garanti aussi appelé "pilier zéro" d'assistance sociale ou les retraites universelles à montant unique est extrêmement souhaitable.

De plus, même les fonctions essentielles d'un fonds de prévoyance ou de pension, qui sont souvent tenues pour acquises, sont mal remplies. Elles vont de la perception des contributions au versement ponctuel des prestations, en passant par une saine gestion financière et le placement productif des avoirs et dépendent toutes de l'efficacité de la communication, de la tenue de la comptabilité et de la présentation des rapports financiers, qui sont autant de conditions nécessaires à la responsabilité fiduciaire, à la transparence et au contrôle. Il faut aussi décider des modes de placement les plus appropriés pour ces ressources: cela fait partie intégrante de la conception et de la gestion des fonds de pension et de prévoyance. Les débats se résument à la question de savoir si les objectifs devraient s'inscrire dans une vision générale de l'intérêt stratégique national ou si le conseil d'administration responsable des placements devrait viser à maximiser le rendement pour les membres, avec un niveau donné de tolérance aux risques. Plutôt que sur les types d'investissement (par exemple, faut-il ou non investir dans l'équipement?), l'accent devrait porter sur la qualité des décisions et le contrôle exercé sur elles.

Après ces observations, Olli Kangas a parlé du rôle que les pensions et fonds de pension ont joué dans la formation de l'Etat et la construction de l'économie nationale finlandaise. Avant l'introduction du premier régime de retraite en 1937, la Finlande était parmi les pays les plus pauvres du monde. L'Etat, traditionnellement fort et indépendant, a abordé la prévoyance sous l'angle de l'édification de la nation, et mis en place un régime de retraite par capitalisation, financé par des contributions déterminées, dont le but premier était d'accumuler des capitaux pour stimuler la croissance économique. Le régime a subi plusieurs fois des réformes en profondeur, dont la première, celle de 1956, a converti le système par capitalisation en un système par répartition. Vu le sentiment, très répandu, que l'organe public responsable avait confisqué les fonds précédents pour les distribuer à la population rurale, le nouveau régime a perdu l'appui des syndicats sans lequel le régime initial n'aurait pas été adopté. Cinq ans se sont écoulés avant qu'un accord puisse être conclu entre les conservateurs, les syndicats et la fédération des employeurs et donne naissance à un régime en partie par capitalisation et en partie par répartition, à prestations déterminées et totalement encadré par la loi. Non seulement les compagnies d'assurance privées ont fait office d'assureurs, mais les fonds privés ont été alors administrés par les partenaires sociaux, ce qui a consolidé l'adhésion politique au régime. Enfin, en 1966, deux régimes du secteur public ont été créés—l'un pour les employés municipaux et l'autre pour les employés de l'Etat—afin de compléter les régimes privés déjà en place.

Malgré l'importance de rallier des appuis politiques aux réformes nationales des retraites, la conception et la stratégie de placement des fonds ont joué un rôle déterminant en Finlande dans la réalisation des objectifs de développement souhaités. Les placements "sûrs" dans l'industrie nationale tenaient une place centrale dans la stratégie de placement avant les années 1980. De fait, jusqu'à un tiers des prêts allaient à l'industrie et, comme une autre somme importante allait au bâtiment, les fonds de pension assuraient des emplois et des logements à une époque d'urbanisation. Ils étaient expressément investis dans les industries nationales pour encourager le développement national. Avec la libéralisation des marchés du crédit vers la fin des années 1980, le marché de l'assurance retraite est entré dans une ère de placements à haut risque et à haut rendement. Comme les placements à l'étranger rapportaient des dividendes plus élevés, la part des fonds placés sur le marché national a régulièrement baissé au cours des décennies suivantes pour chuter de 60 % en 2000 à 30 % en 2006. Si, par le passé, les fonds fructifiaient dans l'économie nationale dont ils provenaient, les nouvelles contributions, bien que toujours perçues dans le pays, sont investies à l'étranger. Les portefeuilles de placements ainsi modifiés ont des effets positifs sur les retraites et les retraités (par exemple, des taux d'intérêt plus élevés, un meilleur partage des risques et des contributions moindres) mais ces avantages pour les bénéficiaires doivent être évalués par rapport aux incidences générales sur le développement, les placements à l'étranger risquant de détourner des capitaux de projets de l'industrie nationale.

Examinés ensemble, les cas finlandais et asiatiques soulèvent des questions centrales sur le rapport entre les fonctions sociales des fonds de pension et les objectifs du développement économique national. Commentant les exposés, Roddy McKinnon a relevé que les fonds de la sécurité sociale avaient joué un rôle de production et de protection, à telle enseigne que les programmes de sécurité sociale avaient été conçus comme une condition du développement, plutôt que comme son résultat. De fait, les exposés ont confirmé l'idée que les gouvernements peuvent réaliser des synergies en matière de développement en utilisant l'argent relativement "bon marché" des fonds de pension et de prévoyance pour atteindre des objectifs de développement à long terme. Cependant, ils montrent aussi que le maintien d'une situation avantageuse pour tous est loin d'être garanti, étant donné la nécessité de renforcer constamment les capacités techniques et administratives et peut-être surtout d'avoir des institutions transparentes et responsables qui sachent s'adapter à des réalités sociales, économiques et démographiques en constante évolution.

La gestion publique ou privée des fonds peut être aussi un facteur important, mais le choix dépend largement du contexte national. Néanmoins, dans les cas des fonds de prévoyance d'Asie et des fonds privés d'Amérique latine, les capitaux ont été investis en emprunts du gouvernement et ont ainsi contribué au développement de l'infrastructure. Les fonds ont été souvent placés dans des secteurs économiques considérés comme prioritaires (on l'a vu en Europe, par exemple dans le cas de l'électrification de la Finlande).⁶ L'investissement généralisé des fonds de pension dans des projets de développement amène inévitablement à se poser une question importante: le risque que font courir aux prestations des investissements guidés par des considérations politiques, dont le rendement pourrait être inférieur au taux du marché, est-il justifié par les bénéfices qui devraient en résulter pour le développement national? Il est généralement admis que le développement national est impossible sans une forte accumulation de capitaux au niveau national et, dans la mesure où les fonds de pension sont souvent les moyens les plus sûrs d'accéder aux ressources financières de la nation (et dans certains cas, les seuls), le potentiel de développement qu'ils représentent l'a parfois emporté sur la crainte que les prestations ne soient pas suffisantes.

Enfin, les exposés ont conclu que la sécurité sociale a un rôle important à jouer dans la gestion des risques liés à la mondialisation mais, comme des initiatives récentes de transparence touchent au domaine des pensions, les revendications de libéralisation des stratégies de placement pour les fonds, qui visent surtout à améliorer les prestations futures, se sont faites plus pressantes. Cette dynamique

⁶ Il est à noter cependant que, dans le cas de régimes de retraite échus en Amérique latine, le placement des fonds en obligations n'a pas servi le développement mais a financé des coûts de transition entraînés par la baisse des recettes que l'Etat tirait des contributions.

complexe—la “démocratisation des pensions”—pourrait avoir des incidences durables sur les stratégies nationales d’investissement et de développement.

Conclusion

Dans l’allocution qu’elle a prononcée pour conclure l’atelier, Katja Hujo a avancé l’idée que les rôles multiples de la politique sociale étaient l’un des points de départ utiles pour aborder le financement de la politique sociale et que ce cadre conceptuel pouvait servir en particulier aux recherches empiriques au niveau national. Le fait de se demander comment la politique sociale influence les économies productive et reproductive et quels sont ses effets sur la redistribution et la protection, attire l’attention sur des liens et des synergies possibles qui ne peuvent être exploités que si les politiques sociales et économiques sont intégrées à un stade précoce dans un cadre politique cohérent. Il faut, pour ce faire, cesser d’aborder les problèmes dans l’urgence et de leur appliquer des solutions à court terme pour élaborer une stratégie de développement à long terme, avec une vision claire tant du rôle de la politique sociale que du genre de coalitions politiques et sociales nécessaires pour faire accepter cette stratégie.

Les exposés et les discussions de l’atelier ont mis en évidence plusieurs défis à relever—aux plans macroéconomique, politique et mondial—pour financer la politique sociale. Le défi macroéconomique est double: il faut d’abord s’acheminer vers un nouveau modèle économique qui favorise la création de revenus et l’emploi et, ensuite, gérer les ressources et les affecter de manière à encourager le développement social. Cette deuxième tâche est particulièrement ardue, s’agissant des entrées de devises étrangères, vu leurs effets complexes sur des macro-variables et l’efficacité assez limitée des instruments politiques dans les pays en développement.

Sur le terrain politique, le plus difficile est de parvenir à un consensus national sur la politique sociale et sur des mécanismes de financement fondés sur l’universalisme et l’équité. Pourtant, sans une capacité suffisante de l’Etat et sans mécanismes fiables qui obligent les décideurs à rendre compte, il est difficile de percevoir des recettes, de garantir un processus budgétaire équitable et transparent et de fournir des prestations et des services sociaux de qualité. On reconnaît en général qu’une démocratisation sans exclus passe par un accroissement de la proportion des assurés et des droits socioéconomiques. Cela pose néanmoins des difficultés de taille dans les pays en développement du fait de leurs structures internes, économiques et politiques et de leur position périphérique par rapport aux marchés mondiaux et à l’échiquier politique mondial.

Enfin, le financement de la politique sociale a une importante dimension mondiale, comme en témoignent les multiples projets et programmes de donateurs et d’organisations internationales. Dans ce domaine, a expliqué Katja Hujo, le projet de recherche aura pour buts de se concentrer sur les aspects de la gouvernance mondiale et régionale; d’analyser le potentiel de mécanismes de financement novateurs; d’ouvrir des horizons nouveaux à des instruments anciens comme l’aide; et d’étudier l’impact de l’économie mondiale sur la marge de manœuvre politique des pays en développement.

Programme

Jeudi, 1^{er} mars 2007

SEANCE D'OUVERTURE

9h00–9h30 *Accueil et présentation de l'UNRISD*—Thandika Mkandawire
9h30–10h00 *Financer la politique sociale: quelles questions faut-il se poser?*—Katja Hujo
10h00–10h30 *Discussion*

SEANCE 1 : FINANCER LA POLITIQUE SOCIALE : DEFIS ET CONTRAINTES

Présidence: Peter Utting

11h00–11h50 **Présentation de documents d'information**

Exclusion sociale et marchés du travail en Amérique latine: limites et potentiel de différentes approches—Rubén Lo Vuolo

Financer des services sociaux favorisant les pauvres—Enrique Delamonica et Santosh Mehrotra

11h50–12h05 Intervenante—Katja Hujo

12h05–12h45 *Discussion*

SEANCE 2 : FINANCER LA POLITIQUE SOCIALE: FISCALITE ET AIDE

Présidence: Ylva Sörman Nath

14h00–14h40 **Présentation de documents sur la fiscalité, l'aide et la politique sociale**

Financer des politiques sociales de développement dans les pays à faible revenu: Conditions et contraintes—Alice Sindzingre

L'aide et le financement des dépenses publiques du secteur social—Oliver Morrissey

14h40–14h50 Intervenante—Thandika Mkandawire

14h50–15h20 *Discussion*

SEANCE 3 : FINANCER LA POLITIQUE SOCIALE : ENVOIS DE FONDS DES EMIGRES

Présidence: Christiane Kuptsch

16h00–16h20 **Présentation d'études sur les fonds envoyés par les émigrés**

Fonds envoyés par les émigrés et développement social: l'expérience latino-américaine—Manuel Orozco (étude présentée par Christiane Kuptsch)

Fonds envoyés par les émigrés et développement social—Hein de Haas

16h20–16h30 Intervenante—Parvati Raghuram

16h30–17h00 *Discussion*

Vendredi, 2 mars 2007

SEANCE 4 : FINANCER LA POLITIQUE SOCIALE : RENTES MINIERES

Présidence: Shahra Razavi

9h00–9h40 Présentation d'études sur les rentes minières

Richesses en ressources naturelles et développement: éléments recueillis et questions—Andrew Rosser

Rentes minières et politique sociale: le cas du Fonds pétrolier du gouvernement norvégien—Erling Holmøy

9h40–9h50 Intervenant—Massoud Karshenas

9h50–10h20 Discussion

SEANCE 5 : RETRAITES PUBLIQUES, ASSURANCES SOCIALES ET DEVELOPPEMENT SOCIAL

Présidence: Warren McGillivray

10h50–11h50 Présentation d'études sur les retraites publiques et les assurances sociales

Retraites publiques et affaires privées en Afrique du Sud: Dette, développement et "corporatisation"—Fred Hendricks

Les retraites publiques dans un contexte de développement: Le cas du Canada—Ed Tamagno

Assurances sociales, assurés et marchés du travail en Amérique latine—Carmelo Mesa-Lago

11h50–12h05 Intervenant—Huck-ju Kwon

12h05–12h35 Discussion

SEANCE 6 : FONDS DE PENSION ET DEVELOPPEMENT

Présidence: Carmelo Mesa-Lago

14h00–14h40 Présentation d'études sur les fonds de pension

Les fonds de prévoyance et fonds de pension et le développement économique dans quelques pays d'Asie—Mukul Asher

Pensions et fonds de pension dans la construction de l'Etat nation et d'une économie nationale: le cas de la Finlande—Olli Kangas

14h40–14h50 Intervenant—Roddy McKinnon

14h50–15h20 Discussion

SEANCE DE CLOTURE

16h00–17h00 Conclusions et perspectives—Katja Hujo

Participants

M. Pascal Annycke
Consultant indépendant

M. Mukul A. Asher
Lee Kuan Yew School of Public Policy
Singapour

Mme Christina Behrendt
Département de la sécurité sociale
Organisation Internationale du Travail
Suisse

M. Jose M. Bendito
Unité des économistes du pays
Programme des Nations Unies pour le développement
Viet Nam

M. Alejandro Bonilla-Garcia
Association internationale de la sécurité sociale
Suisse

M. Hein de Haas
International Migration Institute
Université d'Oxford
Royaume-Uni

M. Enrique Delamonica
Saint Peter's College
Etats-Unis

M. Ngoc Huynh Do
Ministère des finances
Viet Nam

M. Fred Hendricks
Rhodes University
Afrique du Sud

M. Erling Holmøy
Unité d'économie publique
Département de recherche
Bureau central de statistiques de Norvège

M. Hamish Jenkins
Institut international d'études sociales
Organisation internationale du Travail
Suisse

M. Olli Kangas
Institut national danois pour la recherche sociale
Danemark

M. Massoud Karshenas
School of Oriental and African Studies
Université de Londres
Royaume-Uni

Mme Christiane Kuptsch
Institut international d'études sociales
Organisation internationale du Travail
Suisse

M. Huck-ju Kwon
Graduate School of Governance
Université Sung Kyun Kwan
République de Corée

M. Rubén M. Lo Vuolo
Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP)
Argentine

M. Warren McGillivray
Institut Caledon de politique sociale
Canada

M. Roddy McKinnon
Association internationale de la sécurité sociale
Suisse

M. Santosh Mehrotra
Commission du plan
Gouvernement indien

M. Carmelo Mesa-Lago
Center for Latin American Studies
Université de Pittsburgh
Etats-Unis

M. Oliver Morrissey
School of Economics
Université de Nottingham
Royaume-Uni

Mme Parvati Raghuram
Geography Department
The Open University
Royaume-Uni

M. Andrew Rosser
School of Social Sciences
Université d'Adélaïde
Australie

M. Wolfgang Scholz
Département de la sécurité sociale
Organisation internationale du Travail
Suisse

Mme Alice Sindzingre
Centre national de recherche scientifique
France

M. Edward Tamagno
Institut Caledon de politique sociale
Canada

M. Timo Voipio
Ministère des affaires étrangères
Finlande

Participants de l'UNRISD

M. Yusuf Bangura
Mme Daniela Barrier
M. Santiago Daroca Oller
Mme Nora El Qadim
M. Terence Gomez
Mme Josephine Grin-Yates
Mme Katja Hujo
Mme Eleanor Hutchinson
M. Thomas Lavers
M. José Carlos Marques
Mme Shea McClanahan
M. Thandika Mkandawire
M. Naren Prasad
Mme Shahra Razavi
Mme Zarine Rocha
Mme Anna Sagan
Mme Wendy Salvo
M. Peter Utting



L'**Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD)** est une institution autonome qui entreprend des recherches multidisciplinaires sur les dimensions sociales de problèmes contemporains ayant une incidence sur le développement. Il est guidé dans son travail par la conviction qu'il est indispensable, pour définir des politiques efficaces de développement, de bien comprendre le contexte social et politique. L'Institut tente donc de donner aux gouvernements, aux organismes de développement, aux organisations de base et aux universitaires, les moyens de mieux comprendre comment les politiques de développement et les changements d'ordre économique, social et environnemental affectent divers groupes sociaux. Travaillant au travers d'un vaste réseau de centres de recherche nationaux, l'UNRISD vise à encourager une recherche originale et à renforcer la capacité de recherche des pays en développement.

Ses recherches actuelles portent notamment sur les thèmes suivants: Politique sociale et développement; Démocratie, gouvernance et bien-être; Marchés, entreprises et réglementation; Société civile et mouvements sociaux; Identités, conflit et cohésion; et Genre et développement.

Il est possible de se procurer la liste des publications de l'Institut, avec leurs prix pour celles qui ne sont pas gratuites, en s'adressant au Centre de référence, UNRISD, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse; téléphone: 41 (0)22 9173020; fax: 41 (0)22 9170650; info@unrisd.org; www.unrisd.org.

L'UNRISD est reconnaissant à la Fondation Ford du soutien qu'elle apporte à ses travaux sur le financement de la politique sociale, notamment à cet atelier, et remercie aussi les gouvernements de Finlande, du Mexique, de Norvège, du Royaume-Uni, de Suède et de Suisse qui assurent le financement de son budget général.

Ce numéro de **Conférences Infos de l'UNRISD** a été rédigée par Katja Hujo et Shea McClanahan.

Institut de recherche des Nations Unies
pour le développement social (UNRISD)
Palais des Nations
1211 Genève 10, Suisse

Téléphone : 41 (0)22 9173020
Fax : 41 (0)22 9170650
info@unrisd.org
www.unrisd.org

Ce document est la traduction en français de la publication de l'UNRISD *Financing Social Policy* (Conference News, UNRISD/CN18/07/2, July 2007). La version française n'est pas une publication formelle de l'UNRISD.