



Perspectives du développement mondial 2012

LA COHÉSION SOCIALE DANS UN MONDE
EN MUTATION



Perspectives du développement mondial 2012

LA COHÉSION SOCIALE
DANS UN MONDE EN MUTATION

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Perspectives du développement mondial 2012 : La cohésion sociale dans un monde en mutation*, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-fr

ISBN 978-92-64-11320-6 (imprimé)

ISBN 978-92-64-11321-3 (PDF)

Périodique : Perspectives du développement mondial

ISSN 2222-4483 (imprimé)

ISSN 2222-4491 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture © Vladimir Wrangel – Fotolia.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2012

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

L'économie mondiale offre aujourd'hui un visage totalement différent de celui d'il y a dix ans. Sur la dernière décennie, plus de 80 pays ont affiché une croissance deux fois plus rapide que la moyenne OCDE, ce qui a permis à des centaines de millions de personnes de sortir de la pauvreté. La crise actuelle ne fait que renforcer cette tendance durable à la convergence. La plupart des pays émergents ont relativement bien résisté à cette crise planétaire et certains sont aujourd'hui les moteurs de l'économie mondiale.

Si ce processus de rattrapage a amélioré la distribution de la richesse entre les pays, ce n'est pas toujours le cas à l'intérieur même des pays. Là où l'expansion est rapide, la transformation économique et sociale entraîne des tensions nouvelles. Dans ce contexte, la cohésion sociale revêt de plus en plus d'importance, étant donné qu'elle peut soutenir les perspectives de croissance et poser les fondations d'une société plus juste. La cohésion sociale est chère à tous les citoyens, sur l'ensemble du globe ; elle implique un sentiment d'appartenance à la collectivité et l'égalité des chances.

C'est le thème principal de cette deuxième édition de nos Perspectives du développement mondial. La première édition a rendu compte du processus de basculement de la richesse, c'est-à-dire du déplacement progressif du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Est et le Sud. Le présent rapport, intitulé Cohésion sociale dans un monde en mutation, cherche à comprendre pourquoi la cohésion sociale est essentielle pour les pays en développement à croissance rapide et quels sont les moyens de la renforcer.

D'après le rapport, le basculement de la richesse crée des opportunités pour un renforcement de la cohésion sociale. C'est un objectif ambitieux, qui appelle un engagement politique sur le long terme, des capacités pour coordonner l'élaboration des politiques publiques et, souvent, un effort budgétaire substantiel.

Heureusement, beaucoup d'économies émergentes ont aujourd'hui des finances solides, ce qui leur confère la marge de manœuvre nécessaire pour déployer un vaste programme social. La mise en place d'un contrat social entre les citoyens et l'État, qui se traduira par des services plus nombreux et de meilleure qualité en échange d'une plus grande discipline fiscale, peut enclencher un cercle vertueux qui favorisera la cohésion sociale ainsi que la croissance.

Un élargissement graduel du système de protection sociale au-delà des transferts ciblés, une intégration concertée de la classe moyenne et la mise en place d'établissements d'enseignement plus inclusifs sont autant d'aspects, parmi d'autres, pour lesquels un changement de cap peut faire la différence. La cohésion passe au moins par l'égalité de l'accès à l'éducation, afin qu'il y ait égalité des chances !

Alors que l'OCDE célèbre ses 50 ans, elle réaffirme sa détermination à promouvoir le développement dans le monde entier et s'attache actuellement à élargir sa stratégie dans ce domaine. À cet égard, la cohésion sociale forme une composante essentielle, non seulement dans les pays émergents et en développement, mais aussi dans les pays de l'OCDE eux-mêmes. Ce rapport s'inscrit également dans le cadre des efforts que nous déployons pour que les questions sociales fassent plus

résolument partie du plan d'action mondial. Nous sommes prêts à accompagner les pays qui continuent d'innover, de remodeler et de mettre en œuvre de meilleures politiques propres à encourager la cohésion sociale avec, à la clé, la croissance inclusive, le développement et, in fine, l'amélioration des conditions de vie.

Angel Gurría



Remerciements

Les *Perspectives du développement mondial 2012* sont le fruit d'une équipe de travail de la Division thématique du Centre de développement de l'OCDE dirigée par Johannes Jütting et Andrew Mold, sous la supervision générale de Mario Pezzini, directeur du Centre de développement, de Carlos Álvarez, directeur adjoint, et d'Helmut Reisen, chef de la recherche. Les différents chapitres ont été confiés à : Annalisa Prizzon (chapitre 1) ; Johannes Jütting et Annalisa Prizzon (chapitre 2) ; Juan R. de Laiglesia, Andrew Mold et Annalisa Prizzon (chapitre 3) ; Christopher Garroway de Coninck et Juan R. de Laiglesia (chapitre 4) ; Christian Daude (chapitre 5) ; Juan R. de Laiglesia (chapitre 6) ; Andrew Mold (chapitre 7) ; et Johannes Jütting, Juan R. de Laiglesia et Andrew Mold (chapitres 8 et 9).

Martha Baxter, Karen Barnes, Sanne Blauw, Nejma Bouchama, Laure Brillaud, Jason Gagnon, Angela Hariche, David Khoudour-Castéras, Victoire Lefèbvre, Estelle Loiseau et Paula Nagler, ainsi que Fernando Kleiman (ministère brésilien du développement social et de la lutte contre la faim), ont apporté des contributions par écrit. Myriam Andrieux, Amalia Johnsson, Élodie Masson et Noël Muller ont également fourni des contributions majeures. Le rapport s'appuie en outre sur les documents de travail reçus de Jere R. Behrman (université de Pennsylvanie), Cai Fang et Wang Meiyuan (Académie chinoise des sciences sociales), Anushree Sinha et Rajesh Shukla (National Council of Applied Economic Research, NCAER) et Andrés Solimano (International Center of Globalization and Development, CIGLOB); ainsi que sur les analyses présentées lors de la Conférence internationale sur la cohésion sociale et le développement, qui s'est tenue au siège de l'OCDE en janvier 2011. L'équipe souhaite aussi remercier Lucio Baccaro (université de Genève), Matthieu Charpe (Institut international d'études sociales, OIT), Saïd Hanchane (Haut-commissariat au Plan, Maroc), Femke de Keulenaer (Gallup Europe), Wang Meiyuan (Académie chinoise des sciences sociales), Du Yang (Académie chinoise des sciences sociales) et Ellen Webbink (Institute of Social Studies), qui lui ont donné accès à des données utilisées dans le présent rapport.

Ce rapport a bénéficié des nombreuses observations et opinions issues de plusieurs réunions de dialogue sur les politiques et présentations des projets de chapitres. Il n'est pas possible de citer tous ceux qui y ont contribué : plus de 150 personnes ont ainsi participé à la Conférence sur la cohésion sociale et le développement. Cependant, l'équipe tient à exprimer tout particulièrement sa gratitude aux personnes suivantes, qui sont intervenues à différents stades du processus de rédaction : Romina Boarini, Jonathan Brooks, Simon Chapple, Ekkehard Ernst, Alexander Hijzen, Mario Marcel, Marco Mira d'Ercole et Alexandra Treciak-Duval. Les *Perspectives du développement mondial 2012* ont également bénéficié des commentaires approfondis d'Armando Barrientos et de David Hulme (Brooks World Poverty Institute, université de Manchester), Stephan Klasen (université de Göttingen) et Raymond Torres (Institut international d'études sociales, OIT).

L'équipe remercie chaleureusement Ken Kincaid, qui a révisé et édité l'ensemble du rapport, Jill Gaston, Anne-Lise Prigent et Brian Keeley pour leur accompagnement et leurs conseils éditoriaux, ainsi que Magali Geney et Elizabeth Nash pour leur aide à la préparation de la publication du rapport. Enfin, nous adressons des remerciements particuliers à Michèle Girard, qui a apporté une aide bibliographique substantielle et organisé la traduction du rapport en français.

Le Centre de développement de l'OCDE est particulièrement reconnaissant au Haut-commissariat au Plan du Maroc et au ministère thaïlandais des Affaires étrangères pour leur soutien et leur collaboration dans l'organisation de deux réunions régionales d'experts sur la cohésion sociale, qui ont eu lieu à Rabat (Maroc) et à Bangkok (Thaïlande). Des remerciements spécifiques sont adressés à Papa Amadou Sarr, du Centre de développement, Abderrahmane Haouach, du Haut-commissariat au Plan du Maroc, et à Piang-or Wacharaprapapong, du ministère des Affaires étrangères de la Thaïlande, qui ont aidé à la préparation de ces réunions. L'appui fourni par GIZ (Société allemande pour la coopération internationale) dans l'organisation d'une réunion de lancement entre experts à Eschborn (Allemagne) a, lui aussi, été très utile.

Les financements apportés par IrishAid, le ministère italien des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères et européennes, le ministère espagnol des Affaires étrangères, la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) ont été vivement appréciés. Enfin, le Centre de développement remercie la Fondation internationale et ibéro-américaine d'administration et politiques publiques (FIIAPP) et GIZ pour leur contribution financière, qui a permis à la Conférence internationale sur la cohésion sociale et le développement de se tenir les 20-21 janvier 2011 à Paris.

Table des matières

Sigles et acronymes	13
Préface	15
Synthèse	17
PARTIE I	
Cohésion sociale : les opportunités et les obstacles	
Chapitre 1. Basculement de la richesse : une fenêtre d'opportunité	33
Introduction	34
Passage à la vitesse supérieure : la convergence dans le monde en développement	35
Le basculement de la richesse : de nouvelles ressources pour le développement . . .	39
Conclusion : vers des ressources disponibles et durables	50
Notes	51
Références	52
Chapitre 2. Cohésion sociale et développement	55
Introduction	56
Définition de la cohésion sociale	56
Mesure traditionnelle et mesure subjective de la cohésion sociale	59
Quel est l'intérêt de la cohésion sociale ?	62
Basculement de la richesse, cohésion sociale et développement, un schéma simple	65
Conclusion	66
Notes	66
Références	66
Chapitre 3. Les défis de la cohésion sociale à l'heure du basculement de la richesse ..	69
Introduction	70
La problématique de la mutation structurelle	70
La problématique de l'emploi	75
La problématique des migrations	81
La problématique de l'agriculture	86
Conclusion	93
Notes	94
Références	95

Chapitre 4. Inégalités	101
Introduction	102
Tendances des inégalités entre les pays et au sein des pays	103
Comprendre les problèmes distributionnels de la cohésion sociale	107
Démêler les tendances de l'évolution de la distribution : le cas de l'éducation ...	118
Cohésion sociale et préférences en matière de redistribution	126
Conclusion	129
Notes	130
Références	132

PARTIE II

Élaborer une politique de cohésion sociale à l'heure du basculement de la richesse

Chapitre 5. Des politiques budgétaires durables pour des contrats sociaux plus solides	141
Introduction	142
Les liens entre la cohésion sociale et la politique budgétaire	142
La fiscalité des pays en développement	146
Cohésion sociale et légitimité budgétaire : des données et des politiques	150
Des politiques budgétaires durables	157
Principes clés d'une réforme budgétaire	159
Conclusion	161
Notes	161
Références	163
Chapitre 6. Politiques d'emploi et de protection sociale favorisant la cohésion sociale	167
Introduction	168
L'emploi et la cohésion sociale	170
Les institutions du marché du travail et la détermination des salaires	172
Quelles implications pour la protection sociale ?	183
La nécessité d'une plus grande cohérence entre politiques sociales et économiques	191
Conclusion	193
Notes	195
Références	196
Chapitre 7. La cohésion sociale et les politiques de promotion de la participation citoyenne	201
Introduction	202
Nouveaux problèmes de gouvernance à l'ère du basculement de la richesse	203
Pourquoi la participation citoyenne est importante pour la cohésion sociale	205
Rapprocher les pouvoirs publics de la population : services publics, responsabilité et décentralisation	211
Le rôle des femmes dans la participation politique	215
De nouveaux outils pour la participation citoyenne : le rôle des TIC et des communautés virtuelles	217

L'incidence des nouveaux outils des TIC sur la gouvernance politique et la cohésion sociale	222
Conclusion	224
Notes	225
Références	225
Chapitre 8. Questions politiques transversales	231
Introduction	232
Éducation	232
Égalité hommes-femmes	239
Politique alimentaire	242
Intégration des immigrants	249
Transformer et adapter les institutions	252
Conclusion	255
Notes	255
Références	256
Chapitre 9. Favoriser la cohésion sociale dans un monde en mutation	261
Introduction	262
Élaboration d'un programme de cohésion sociale viable sur le plan budgétaire . .	263
Élaboration de politiques de cohésion sociale	269
Le rôle des donateurs dans la promotion de la cohésion sociale	272
Conclusion	277
Notes	278
Références	278
Annexe statistique : Typologie du monde à quatre vitesses	283
Tableaux	
1.1. Typologie du monde à quatre vitesses	37
1.2. Augmentation du nombre de pays convergents dans les années 2000	38
1.3. Aide publique au développement apportée par l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde	43
2.1. Qualités privilégiées chez l'enfant, 2005-08	63
2.2. Exemples d'observations empiriques sur la relation entre cohésion sociale et développement	64
3.1. Variation moyenne de la part de chaque secteur dans la valeur ajoutée pour chaque catégorie de pays, 1990-2009	72
3.2. Élasticité de l'emploi mondial par rapport à la production par secteur, 1995-2009	77
3.3. Acheteurs nets de denrées de base	90
4.1. Évolution du coefficient de Gini, début des années 2000	106
4.2. Forces opposées influant sur la dynamique des inégalités de revenu et de salaires des ménages dans certains pays, fin des années 70-milieu des années 2000	120
4.3. Taux de scolarisation et niveaux d'études dans les années 2000	122
6.1. Répartition de l'emploi et incidence des grèves dans les filiales étrangères détenues en majorité par des capitaux américains, 1999-2008	181

8.1. Avantages et inconvénients des transferts alimentaires et/ou monétaires	244
9.1. Dépenses publiques sociales dans différents pays	264
9.2. Estimation du coût des transferts monétaires en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale	267
9.3. Coûts budgétaires et implicites des subventions aux carburants et aux denrées alimentaires dans différents pays	268
Graphiques	
1. Les composantes de la cohésion sociale.	17
2. Croissance rapide dans le monde en développement dans les années 2000 . . .	18
3. Évolution de la satisfaction à l'égard de l'existence, du niveau d'études et de la croissance dans les années 2000	19
4. Coefficients de Gini avant et après impôts et transferts dans les pays en développement	20
5. Recettes fiscales en pourcentage du PIB, 2000-08	21
1.1. Flux d'exportations par région.	35
1.2. Entrées d'IDE dans les économies développées et en développement	36
1.3. Convergence des revenus dans les années 2000	36
1.4. Typologie du monde à quatre vitesses dans les années 2000	38
1.5. Balances courantes des économies avancées avec les économies émergentes et en développement, 1990-2010	40
1.6. Balances commerciales en Asie de l'Est, en Afrique subsaharienne et en Amérique du Sud, 1990-2009	40
1.7. Balances commerciales de l'Afrique subsaharienne et de l'Amérique du Sud : ventilation par type de produit primaire, 1995-2009.	41
1.8. Part des exportations vers les pays en développement, par région	41
1.9. IDE nets et envois nets de fonds des migrants dans les pays convergents, années 90 et 2000	43
1.10. Variation des réserves de change par région (en valeur absolue).	44
1.11. Réserves constituées en plus des réserves de précaution à court terme.	45
1.12. Valeur des investissements des fonds souverains par région cible, 2000-09 . . .	45
1.13. Épargne rapportée au PIB	46
1.14. Recettes budgétaires en pourcentage du PIB, 2000-08	47
1.15. Producteurs et importateurs africains de pétrole : comparaison du poids de la fiscalité, par type de recettes	47
1.16. Recettes budgétaires provenant des ressources naturelles en Amérique latine et dans les Caraïbes	48
1.17. Ratio dette/PIB dans le monde à quatre vitesses.	49
1.18. Niveaux moyens du solde budgétaire et de l'endettement dans les pays convergents, années 90 et 2000	50
2.1. Les composantes de la cohésion sociale.	58
2.2. Gradient économique absolu/relatif de satisfaction à l'égard de l'existence d'un pays à l'autre, 2008	60
2.3. Basculement de la richesse, cohésion sociale et développement : un schéma simple	65
3.1. Rythme du changement structurel par secteur dans les économies en développement, 1990-2009	72
3.2. Revenu du travail en proportion de la valeur ajoutée par région, 1990-2008 . . .	75

3.3. Revenu du travail en proportion de la valeur ajoutée dans certains pays, 1990-2007	76
3.4. Augmentation des activités informelles dans les périodes de croissance	78
3.5. Les dix pays ayant connu l'urbanisation la plus rapide en 1990-2010	81
3.6. Stock mondial de migrants internationaux, 2005	83
3.7. Troubles civils provoqués par le renchérissement des produits alimentaires, 1996-2010	86
3.8. Rupture structurelle des prix des denrées alimentaires dans les années 2000	87
3.9. Large éventail des chiffres nationaux de la production agricole sur la dernière décennie	88
3.10. Transferts de propriété foncière officiellement déclarés, 2004-09	92
4.1. Composition des inégalités mondiales	105
4.2. Évolution de l'indice de Gini dans les pays BRICS, 1990-2007	105
4.3. Courbe d'incidence de la croissance montrant une réduction des inégalités au Brésil du fait d'une croissance favorable aux pauvres, 2001-06	108
4.4. Pauvreté absolue et pauvreté relative en Chine et au Brésil, 1981-2007	110
4.5. Gradient économique du seuil de pauvreté national et du seuil de pauvreté relative pour 73 pays	111
4.6. Consommation de la classe moyenne mondiale, 2000-50	112
4.7. Hausse des hauts revenus dans les pays riches et les pays émergents	114
4.8. Afrique du Sud : la distribution des revenus équivalents est polarisée en fonction de la race, 2008	117
4.9. Mexique : polarisation de la distribution des salaires selon la situation vis-à-vis de l'emploi, deuxième trimestre 2007	117
4.10. Rendement de l'éducation au Brésil, 2001-06	123
4.11. Brésil : l'évolution du rendement de l'éducation a surtout influé sur la croissance des salaires des déciles supérieurs, 2001-06	124
4.12. Préférences en matière de redistribution, début des années 90-milieu des années 2000	127
4.13. Opinions sur les déterminants de la pauvreté, satisfaction à l'égard des politiques de redistribution et perspectives de mobilité ascendante perçues dans les pays BRICS	128
5.1. Coefficients de Gini avant et après impôts et transferts dans les pays en développement	143
5.2. Afrique du Sud : dépenses sociales publiques réelles par habitant, par quintile de revenu (ZAR, 2000)	144
5.3. Effort fiscal moyen en 2000 et 2008	147
5.4. Corrélation partielle entre le civisme fiscal et l'effort fiscal en 2008	148
5.5. Principales recettes fiscales en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE (pourcentage du PIB, 2006)	148
5.6. Civisme fiscal dans un monde à quatre vitesses	151
5.7. Civisme fiscal et sentiment de sécurité et confiance interpersonnelles	151
5.8. Corruption perçue des fonctionnaires locaux et de l'administration centrale en Afrique	153
5.9. Corruption perçue chez les percepteurs et les agents de l'État en Afrique	155
6.1. Satisfaction à l'égard de l'existence moyenne, par situation d'emploi, dernière vague d'enquête	170

6.2. Distribution de la satisfaction à l'égard de l'existence par situation d'emploi, 2010 ou dernière vague d'enquête	171
6.3. Salaire minimum rapporté au niveau de vie dans divers pays convergents, 2009 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles	175
6.4. Hausses du salaire minimum dans les villes chinoises, 1996-2010	177
6.5. Grèves dans le secteur manufacturier et emploi dans les filiales indiennes et mexicaines détenues en majorité par des capitaux américains, 1999-2008	180
6.6. Comparaison internationale des taux de syndicalisation et des inégalités	182
6.7. Couverture des pensions de vieillesse au Chili et en Bolivie.	184
6.8. Activité informelle et situation d'emploi dans les catégories intermédiaires	186
7.1. Moyenne régionale africaine – questions relatives à l'offre et à la demande de démocratie, 2008	209
7.2. Violence civile et demande de démocratie non satisfaite, données corrigées des écarts de population, 2008	209
7.3. Comparaison régionale de l'offre et de la demande de démocratie en Afrique subsaharienne, 2008	210
7.4. Utilisation d'Internet, 2000-08	220
8.1. La cohésion intergroupes est positivement corrélée au caractère inclusif du système scolaire	234
8.2. Taux de chômage et niveau d'études au Maroc	237
8.3. Inégalité des sexes dans le monde à quatre vitesses	239
8.4. Les différentes réponses politiques apportées à la hausse des prix des matières premières dans 98 pays, 2008-10	243
8.5. Chine : nombre d'antennes syndicales et d'adhérents	254
8.6. Chine : nombre de contrats collectifs et de salariés couverts par ces accords	254
9.1. Aide à l'Afrique des donateurs du CAD destinée à renforcer la société civile et la participation démocratique, 2002-09	274

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

Sigles et acronymes

ANS	Assemblée nationale de la santé (Thaïlande)
APD	Aide publique au développement
BAfD	Banque africaine de développement
BAAsD	Banque asiatique de développement
BEA	Bureau of Economic Analysis (États-Unis)
BID	Banque interaméricaine de développement
BIDHH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
BIT	Bureau international du travail
BRIC	Brésil, Fédération de Russie, Inde et Chine
BRICS	Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
CAD	Comité d'aide au développement
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEPALC	Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAES	Direction des affaires économiques et sociales (Nations Unies)
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
ECS	Engagement civique et social
FAO	Fonds des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
IDE	Investissement(s) direct(s) étranger(s)
IDH	<i>Impuesto Directo a los Hidrocarburos</i> (taxe sur les hydrocarbures, Bolivie)
IFI	Institutions financières internationales
IIES	Institut international d'études sociales
INCAP	Institut de nutrition d'Amérique centrale et du Panama
IPC	Indice des prix à la consommation
ISS	International Institute of Social Studies
ITIE	Initiative sur la transparence des industries extractives
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PNAD	<i>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</i> (enquête nationale par sondage auprès des ménages)
PNB	Produit national brut
POUM	Perspective de mobilité ascendante (<i>Prospect of Upward Mobility</i>)
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPTE	Pays pauvres très endettés
R-D	Recherche et développement
RAMC	Régime d'assurance maladie communautaire
RIGA	Base de données des activités rurales génératrices de revenu
RNB	Revenu national brut
RRA	Direction des impôts rwandaise
SACU	Union douanière d'Afrique australe
SIGI	Indice « Institutions sociales et égalité homme-femme »
SPD	Système public de distribution
TCR	Taux de change réel
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TMC	Transferts monétaires conditionnels
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
YEN	Réseau pour l'emploi des jeunes
ZFE	Zone franche d'exportation

Préface

En 2011, diverses formes de bouleversements sociaux ont eu des répercussions économiques et politiques, non seulement au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, mais dans toutes les régions du monde. Les événements de 2010 et 2011 n'ont pas été circonscrits aux pays les plus durement touchés par la crise financière. En effet, nombre de ces pays ont bien résisté et vite renoué avec une croissance vigoureuse et rapide. Les manifestations et l'agitation sociale sont apparemment davantage liées au sentiment que les fruits de la croissance ne sont pas partagés équitablement et aux maigres possibilités de participation au processus d'élaboration de la politique publique. Bien que nécessaires, la bonne gestion macroéconomique et les dépenses sociales se révèlent insuffisantes quand la cohésion sociale est faible ou s'effrite.

Or, d'après les *Perspectives du développement mondial 2012*, la cohésion sociale est un instrument du développement, mais aussi une fin en soi. Une société cohésive est une société dans laquelle les citoyens considèrent qu'ils peuvent faire confiance à leurs voisins et aux institutions de l'État ; une société dans laquelle les individus peuvent saisir des opportunités pour améliorer leur bien-être et celui de leurs enfants ; une société dans laquelle les individus se sentent protégés lorsqu'ils sont malades, au chômage ou âgés. Le présent rapport examine différents principes qui régissent la politique publique et sont essentiels pour un développement reposant sur la cohésion sociale.

Ce rapport se concentre sur les pays dont le taux de croissance a plus que doublé ces dix dernières années celui des pays riches. Si le basculement du centre de gravité économique leur offre des opportunités nouvelles, via l'expansion de leurs recettes d'exportation et la promesse d'un élargissement de la marge de manœuvre budgétaire, il s'accompagne également de problèmes nouveaux : creusement des inégalités, migrations, difficultés à adapter les emplois à différents secteurs de l'économie, et nécessité de répondre aux attentes grandissantes des populations en termes de niveau de vie et d'accès aux opportunités.

Les *Perspectives du développement mondial 2012 : Cohésion sociale dans un monde en mutation* s'inspirent à la fois des analyses et du dialogue sur les politiques. Le rapport se nourrit des constats retirés lors de séminaires régionaux portant sur la cohésion sociale en Afrique et en Asie du Sud-Est, qui ont été organisés respectivement à Rabat (Maroc) et à Bangkok (Thaïlande). Il s'appuie en outre sur un corpus de travaux menés par le Centre de développement de l'OCDE, qui explorent les problèmes transversaux liés à la politique budgétaire et sociale dans un monde en mutation. Les *Perspectives économiques en Afrique 2010* et les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009* s'étaient intéressées aux défis budgétaires dans ces deux régions.

La nouvelle géographie de la croissance économique et les changements qu'elle induit ont des conséquences dans de multiples domaines de l'action publique. C'est pourquoi l'État joue un rôle crucial dans la gestion des transformations structurelles et dans le

partage des fruits du développement. Pour pouvoir relever ces défis, les pays auront besoin de stratégies de développement solides et durables et ils devront s'attacher davantage à coordonner les activités entre les différentes instances gouvernementales.

Mario Pezzini

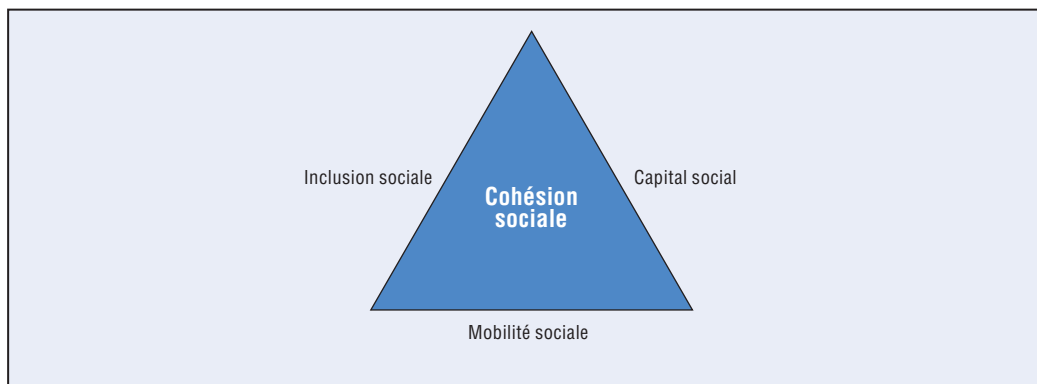
Directeur, Centre de développement de l'OCDE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mario Pezzini', is centered on the page.

Synthèse

De profondes transformations sont à l'œuvre sur l'ensemble de la planète depuis le début du nouveau millénaire. On parle de « basculement de la richesse » pour désigner un phénomène par lequel le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace progressivement d'Ouest en Est et du Nord au Sud. Il en résulte une géographie inédite de la croissance. Ce nouveau scénario s'accompagne d'opportunités, mais dresse aussi des obstacles considérables pour la création de sociétés cohésives. Le présent rapport examine la cohésion sociale dans les pays en développement à croissance rapide, et formule à l'intention des autorités des recommandations sur les moyens de la renforcer. Une société cohésive œuvre au bien-être de tous ses membres, lutte contre l'exclusion et la marginalisation, crée un sentiment d'appartenance, favorise la confiance et offre à chacun la possibilité de s'élever socialement. Ce rapport s'intéresse à la cohésion sociale sous trois angles différents, mais d'importance égale : l'inclusion sociale, le capital social et la mobilité sociale.

Graphique 1. **Les composantes de la cohésion sociale**

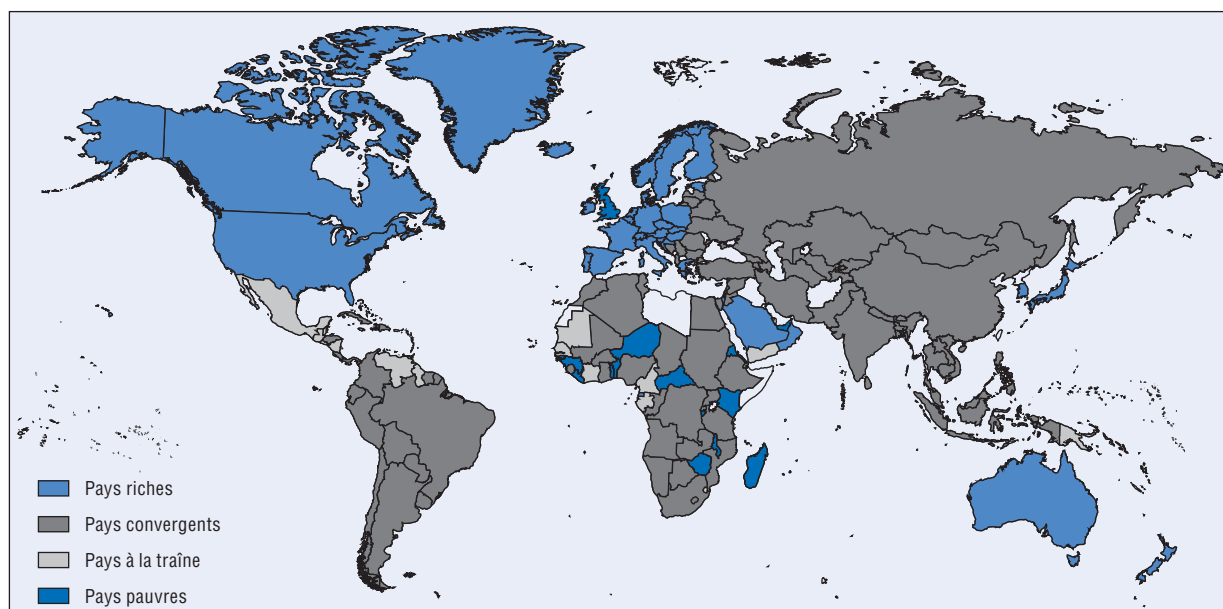


Le rapport avance que la cohésion sociale est un objectif intrinsèquement très important et qu'elle contribue également à la préservation de la croissance économique sur le long terme. Lorsque les trajectoires de croissance s'accompagnent de fortes inégalités sociales et d'une exclusion de grande ampleur, et laissent peu de place à l'expression des opinions divergentes, elles risquent fort de ne pas être durables. Ce rapport souligne la nécessité de coordonner l'élaboration des politiques publiques dans différents domaines : budget et fiscalité, emploi, protection sociale, participation citoyenne, éducation, égalité entre les sexes et migrations. Parce que ces politiques interagissent toutes dans leurs effets sociaux, il faut les concevoir les unes en fonction des autres.

Le basculement de la richesse engendre des opportunités propices à la cohésion sociale...

Sur la dernière décennie, les pays en développement dans leur ensemble ont bénéficié d'une amélioration de leur situation économique, après 20 années d'opportunités manquées et de performances décevantes. Au cours des années 2000, et pour la première fois depuis de nombreuses décennies, les pays en développement ont enregistré une croissance plus rapide que les économies à revenu élevé : 83 pays en développement ont atteint un taux de croissance par habitant équivalant au double de celui des pays de l'OCDE (un indicateur utilisé dans les *Perspectives du développement mondial 2010* pour définir les « pays convergents »), contre seulement douze dans les années 90 (graphique 2). Cependant, à l'échelle mondiale, les années 2010 se sont ouvertes sur des perspectives de croissance plus sombres que celles de la décennie précédente. En effet, en pleine phase de sortie de crise, la croissance s'est arrêtée dans les économies avancées. Avec un environnement international moins favorable, la nouvelle décennie pourrait mettre à l'épreuve la solidité des nouveaux moteurs de la croissance et compromettre le basculement de la richesse.

Graphique 2. **Croissance rapide dans le monde en développement dans les années 2000**



Note : Voir le chapitre 1 pour une description détaillée de la typologie des pays utilisée ici. Cette carte a une vertu purement illustrative qui ne préjuge en rien du statut ou de la souveraineté des territoires représentés.

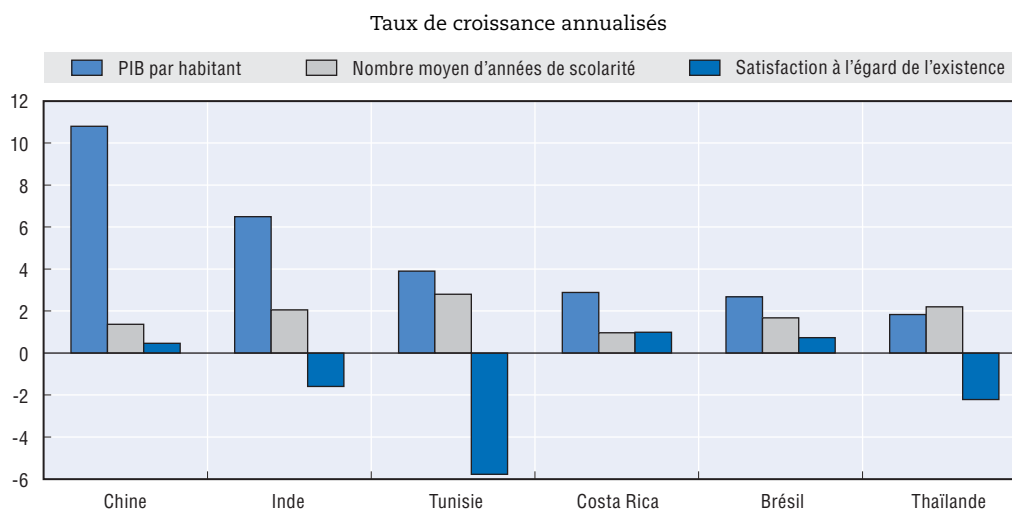
Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2011), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington, DC.

Dans les années 2000, une cinquantaine de ces économies en développement ou émergentes ont affiché un taux moyen de croissance par habitant supérieur à 3,5 % par an. Aujourd'hui, à travers le monde, sur les deux milliards de personnes qui vivent avec un revenu compris entre dix et 100 dollars (USD) par jour (les classes moyennes), près d'un milliard habitent dans des pays convergents. Ce nombre devrait dépasser les 3 milliards en 2030. Les taux de croissance élevés engendrent de nouvelles ressources qui pourraient servir à promouvoir et à financer un processus de croissance plus inclusif tenant compte, en particulier, des attentes des classes moyennes émergentes et de leur contribution à la cohésion sociale.

... mais aussi de nouveaux défis


Pendant une période de croissance rapide, les transformations économiques et sociales engendrent des tensions nouvelles auxquelles les États doivent faire face : creusement des inégalités de revenu, mutation structurelle et attentes croissantes des citoyens vis-à-vis de leur niveau de vie et de leur accès aux opportunités. En effet, à mesure que les habitants d'un pays à croissance économique rapide veulent leur part des bienfaits de cette croissance, ils deviennent de plus en plus exigeants pour leur niveau de vie actuel et futur. La classe moyenne émergente se comparant de plus en plus à la classe moyenne des économies avancées, on peut s'attendre à ce que ses modes de consommation évoluent et qu'elle exige de plus en plus des services de qualité. Pour autant, l'amélioration du revenu, de l'état de santé et du niveau d'études ne se traduit pas forcément par une plus grande satisfaction à l'égard de l'existence, ainsi que le montre le recul de cet indicateur observé dans certains pays à croissance forte, comme la Thaïlande et la Tunisie (graphique 3). L'État ne doit pas négliger les difficultés de ces classes moyennes émergentes, ni sous-estimer leur capacité à se mobiliser pour exercer des pressions en faveur d'une gouvernance plus ouverte et plus transparente ou de services de meilleure qualité.

Graphique 3. Évolution de la satisfaction à l'égard de l'existence, du niveau d'études et de la croissance dans les années 2000



Note : La satisfaction à l'égard de l'existence est mesurée par la valeur moyenne des réponses à la question de l'échelle de Cantril : « À quel niveau vous situez-vous sur l'échelle de satisfaction en ce moment (plus vous indiquez un niveau élevé, plus vous estimez votre vie satisfaisante) ? Quel niveau est le plus proche de votre perception (0 étant le niveau le plus bas et 10 le plus haut) ? ».

Sources : Programme des Nations Unies pour le développement (2010), *Rapport sur le développement humain*, PNUD, New York, NY ; Gallup (2010), *Gallup World Poll, Waves 1-5*, New York, NY ; et Banque mondiale (2010), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932584965>

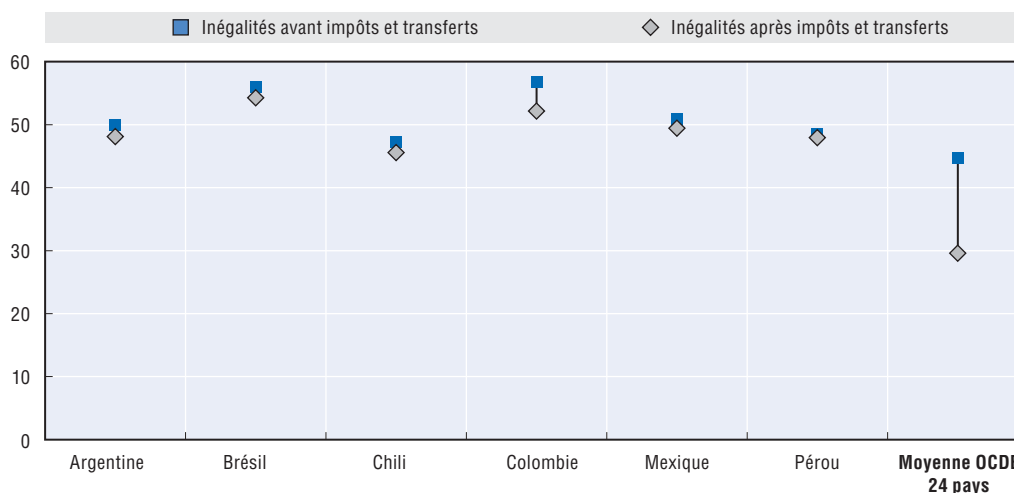
Dans ce contexte, le renforcement de la cohésion sociale devient un objectif crucial pour les pouvoirs publics. Un État qui ne tient pas compte des questions liées à la cohésion sociale risque de voir apparaître des troubles sociaux et de mettre en œuvre des mesures inefficaces. Les événements récents (depuis le mouvement en faveur de la démocratie en Thaïlande en 2010 jusqu'aux révolutions du printemps arabe) corroborent la thèse selon laquelle il ne suffit pas d'instaurer un cadre général satisfaisant d'un point de vue

technocratique si, dans le même temps, on ne prend pas en considération les revendications des citoyens qui réclament des processus politiques fédérateurs.


Les politiques publiques peuvent faire la différence

Si une forte croissance entraîne de nouveaux défis pour les pays convergents, nombre d'éléments montrent que les politiques publiques peuvent faire la différence. Les politiques de redistribution en constituent un puissant exemple. Les pays de l'OCDE, qui affichent au départ des inégalités de revenu marquées, redistribuent le revenu par le biais des impôts et des transferts tandis que, dans nombre de pays en développement (comme ceux d'Amérique latine), la fiscalité et les transferts ont un impact nettement plus limité sur la distribution du revenu (graphique 4).

Graphique 4. Coefficients de Gini avant et après impôts et transferts dans les pays en développement



Source : OCDE (2008a), *Croissance et inégalités : distribution du revenu et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris ; et OCDE (2008b), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932584984>

Le renforcement de la cohésion sociale requiert une vision et un engagement de long terme. Si certaines interventions publiques ou réformes peuvent produire des résultats assez rapidement, d'autres ne portent leurs fruits que sur la durée. Ainsi, si l'on veut bâtir un système éducatif plus inclusif, qui permette d'accroître le niveau d'études des personnes défavorisées et le niveau moyen d'instruction, il faudra plusieurs années avant d'observer une augmentation de la mobilité sociale intergénérationnelle. Ce type de vision et d'engagement de long terme nécessitent également un environnement macroéconomique stable.

La coordination des politiques publiques entre plusieurs secteurs pose un problème non négligeable. Les outils qui la facilitent sont par exemple les groupes ou commissions interministériels, ou encore l'évaluation *ex ante* de l'impact des lois et la budgétisation horizontale thématique. Ainsi, l'élaboration de budgets sexospécifiques contribue à l'objectif d'égalité des sexes car elle cible les interventions nécessaires pour remédier aux

écarts entre hommes et femmes au niveau des politiques sectorielles, ainsi que dans les politiques, plans et budgets des autorités locales.

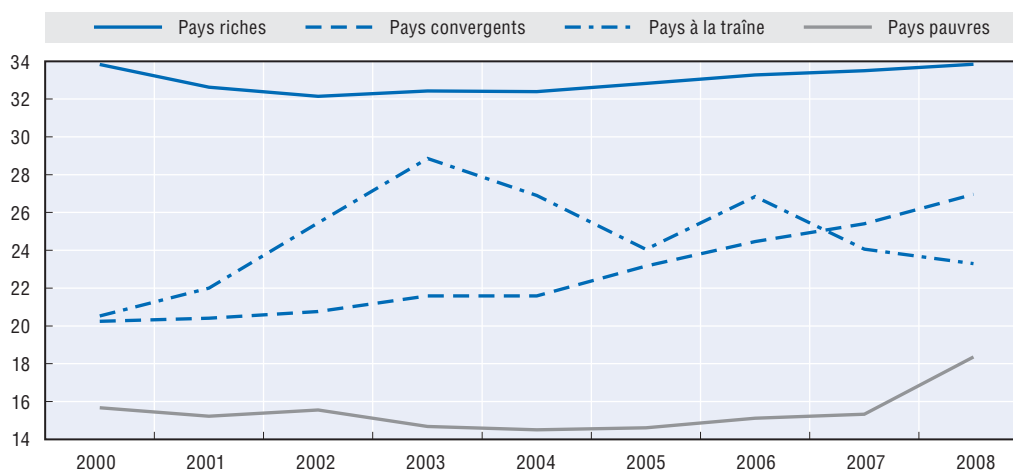
Domaines clés pour la cohésion sociale

La politique budgétaire


Un espace budgétaire accru ouvre une fenêtre d'opportunités pour le développement et pour un renforcement de la cohésion sociale dans les pays en développement. Pour que ces opportunités se concrétisent, des réformes de la politique budgétaire sont toutefois nécessaires. Les bénéfices exceptionnels et les ressources issues du basculement de la richesse constituent une manne qui doit permettre de financer des programmes sociaux. Mais ce n'est pas l'unique critère : les programmes doivent en outre être supportables financièrement et durables. À cet égard, il est donc critique de garantir la viabilité financière à long terme des programmes sociaux, ce qui est un objectif difficile étant donné la volatilité des recettes due aux fluctuations des cours des matières premières et le risque d'épuisement des ressources naturelles non renouvelables. Les recettes fiscales restant comparativement modestes dans les économies convergentes (graphique 5), il existe une marge pour procéder à des réformes qui élargiront l'assiette fiscale ou relèveront les taux d'imposition.

Graphique 5. **Recettes fiscales en pourcentage du PIB, 2000-08**

Moyennes non pondérées (%)



Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2011), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585003>

Cependant, le faible niveau de confiance de la population à l'égard de la collecte des impôts et de la manière dont les recettes sont dépensées sape souvent les réformes qui considèrent les impôts indépendamment des dépenses complémentaires et de la réforme des institutions. Un certain nombre de facteurs sociaux ont une incidence significative sur le manque de légitimité de l'État, en particulier en ce qui concerne la politique budgétaire. Il peut en résulter des recettes moindres et des politiques budgétaires généralement moins efficaces pour remédier aux inégalités et créer des opportunités de progression sociale. En outre, même dans les pays dotés d'institutions démocratiques, si de vastes pans de la population sont exclus du processus politique ou ont peu accès aux instruments collectifs

qui permettent d'influencer la politique publique, la politique budgétaire a tendance à refléter les intérêts des élites et des groupes de pression puissants.

Des institutions économiques et budgétaires dissociant les dépenses de la volatilité des recettes courantes sont essentielles si l'on veut que les politiques de cohésion sociale bénéficient d'un financement durable. La politique budgétaire au niveau macroéconomique a un rôle important à jouer car elle doit créer les conditions d'un espace budgétaire suffisant et prévisible afin de financer les dépenses de développement prioritaires destinées à la cohésion sociale, qu'il s'agisse de pensions, d'allocations chômage, d'éducation ou de programmes d'emploi des jeunes. Les règles budgétaires qui obligent l'État à économiser en période de croissance pour pouvoir poursuivre les investissements publics pendant les phases de ralentissement économique peuvent être indispensables. De même, les fonds souverains peuvent aider les exportateurs de matières premières non renouvelables à prolonger les recettes liées aux ressources naturelles sur la durée et entre les générations.

La réforme de l'administration fiscale constitue un autre puissant moyen de renforcer l'équité, la transparence et le civisme fiscal dans les pays en développement. Cependant, pour qu'elle soit efficace, elle doit s'inscrire dans un effort coordonné visant à renforcer le contrat social. Les réformes, telles que la mise en place d'agences semi-autonomes de recouvrement de l'impôt, auront un impact plus fort si elles s'accompagnent d'une réforme de la politique des dépenses. Le renforcement de l'efficacité et de la transparence du recouvrement de l'impôt doit aller de pair avec une amélioration des services publics. Ce contrat budgétaire, c'est-à-dire le lien entre les services reçus en échange des impôts versés, est essentiel si l'on veut créer un cercle vertueux de discipline fiscale et de prestation de services.

Emploi et protection sociale

La profonde mutation imputable au basculement de la richesse nécessite de mettre en place des institutions du marché du travail qui puissent faciliter la fonction de fixation des salaires, mais aussi la fonction distributive et allocative des marchés. Les réformes qui instaurent des garanties pour les travailleurs et des systèmes de négociation collective peuvent tout d'abord créer des institutions qui aideront les marchés à adapter plus aisément les prix à la nouvelle configuration des marchés du travail, tout en veillant à ce que les salaires reflètent les gains de productivité. Mais protéger les travailleurs ne signifie pas protéger les emplois : dans les pays émergents où les dispositifs de protection sociale sont matures, il est possible de privilégier la sécurité du revenu *via* la protection sociale plutôt que *via* la sécurité de l'emploi, au moyen de l'assurance chômage et de l'aide sociale, d'un soutien du revenu durant les périodes d'inactivité et pendant la vieillesse, et de divers services publics, dont des soins de santé.

À court terme, les instruments plus traditionnels de la réglementation du marché du travail, en particulier le salaire minimum, tiennent une place prépondérante dans le débat sur la politique publique. Ce débat concerne aussi les pays à revenu faible d'Afrique subsaharienne et les pays pauvres d'Amérique latine. Le salaire minimum est un instrument utile pour améliorer la situation des travailleurs pauvres, y compris lorsque la législation instituant un salaire minimum est peu respectée. En effet, les majorations du salaire minimum ont aussi des répercussions dans le secteur informel, ce qui fait progresser les salaires dans l'ensemble de l'économie. Certains pays, à l'instar du Brésil, recourent très largement au salaire minimum pour accroître le niveau de vie des travailleurs. Néanmoins, le salaire minimum n'est pas un instrument ciblé et ses effets secondaires sont très

importants : mal utilisées, les fortes augmentations du salaire minimum peuvent se révéler coûteuses ou peser sur l'emploi. De plus, l'impact des évolutions du salaire minimum est réparti de manière inégale entre les travailleurs, en fonction de la capacité de contrôle et de sanction et de la segmentation du marché du travail. Le recours actif au salaire minimum dans l'optique d'améliorer les revenus ne doit donc pas se substituer à une politique sociale efficace ni à des réformes des institutions du marché du travail visant à ce que celles-ci remplissent efficacement leur rôle de fixation des prix.

Il convient d'évaluer les institutions du marché du travail – et les systèmes de protection sociale – non seulement du point de vue de leur efficacité, mais également selon leur capacité à éviter ou à atténuer le dualisme et la segmentation. Certaines innovations récentes (essor des transferts monétaires, conditionnels ou non, pensions sociales et nouvelles formes de couverture maladie) contribuent à réduire les écarts de protection sociale. Cependant, elles engendrent souvent une structure duale, dans laquelle les plus pauvres sont couverts par l'aide sociale et les plus riches par des dispositifs contributifs ou privés. Il en résulte un déficit de couverture pour une forte proportion des travailleurs à revenu intermédiaire du secteur informel. Si les institutions veulent produire des résultats plus équitables avec le moins de tensions possible, elles devront évoluer afin de mieux prendre en compte les réalités du marché du travail. De son côté, l'approche qui repose sur des droits universels dissocie la protection sociale de la situation d'emploi et offre les meilleures perspectives en termes de niveau de couverture et d'incitations à travailler.

L'accès universel aux services sociaux de base n'est pas forcément possible à court ou moyen terme, mais les pouvoirs publics ont encore à leur disposition plusieurs instruments dont le coût est plus abordable. C'est le cas, par exemple, des transferts ciblés. Au Brésil, en Indonésie et au Mexique, ce type de dispositif a permis de couvrir jusqu'à un tiers de la population et absorbe moins de 1 % du PIB. On peut en outre dissocier les systèmes contributifs et en faire bénéficier aussi les travailleurs qui ne sont pas encore couverts. C'est notamment ce que font les comptes épargne d'assurance chômage en Amérique latine.

Pour promouvoir la cohésion sociale à travers les services sociaux et d'autres programmes, il est nécessaire de disposer de ressources adéquates. Il faut également améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Si l'on peut penser que l'État n'a pas les moyens de financer des mesures destinées à mieux répondre aux besoins de protection sociale, il convient aussi d'intégrer le fait qu'il accorde souvent des aides substantielles ou effectue des transferts dont bénéficient des personnes qui ne font pas partie de la population pauvre. Ainsi, des instruments comme les subventions aux carburants ou aux denrées alimentaires peuvent être extrêmement coûteux et induire des distorsions considérables. C'est tout particulièrement vrai pour les subventions aux carburants, qui ont tendance à être fortement régressives.

Éducation

L'éducation forme une composante essentielle de toute politique de cohésion sociale, car elle a des répercussions sur les trois dimensions du triangle de la cohésion sociale. Lorsque l'ensemble de la population a accès à une éducation de qualité, l'école devient un important facteur d'égalisation des chances, et même les catégories défavorisées ont alors des possibilités de progresser sur l'échelle sociale. Les pays convergents doivent relever le niveau d'études de leur population, car c'est un moyen important de réduire à long terme les inégalités de revenu sur le marché, particulièrement dès lors que les rendements de l'éducation ont évolué sous l'effet du basculement de la richesse. Au-delà des taux de

scolarisation, il faut être attentif à la qualité de l'éducation, afin que les résultats éducatifs se traduisent effectivement par des gains de productivité, de meilleures perspectives de croissance et des opportunités plus favorables sur le marché du travail.

Pour renforcer la cohésion sociale, il est en outre indispensable de veiller à ce que les enfants aient les mêmes chances de développer leur capital humain, quel que soit leur milieu socio-économique. Plusieurs types d'interventions peuvent permettre d'atténuer l'importance du milieu socio-économique et d'encourager tous les élèves, même ceux issus de familles défavorisées, à s'instruire davantage. Il est en particulier essentiel de réduire le plus possible les écarts dans la capacité des individus à tirer profit de l'éducation formelle. Certaines mesures qui ne sont pas liées à l'école – comme les programmes de nutrition de la petite enfance ou d'éducation préscolaire – jouent ici un rôle clé : on estime que plus de 200 millions d'enfants n'atteignent pas leur potentiel de développement en raison d'un retard de croissance ou d'une carence en fer ou en iode.

De même, les instruments qui limitent les coûts d'opportunité de la poursuite de la scolarité peuvent améliorer le niveau d'études. L'abaissement du coût de la scolarité constitue un premier pas fondamental pour encourager les élèves à achever le cycle d'enseignement secondaire et faire progresser le taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur. Les transferts monétaires conditionnels et les initiatives « Vivres contre éducation » sont deux instruments dont la capacité à améliorer le niveau d'études est avérée.

Les efforts qui visent à combler l'écart entre les sexes dans l'éducation sont particulièrement importants car, au-delà de l'impératif qui consiste à donner aux garçons et aux filles un accès égal à l'éducation, ils peuvent aider à mettre fin à la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. En effet, l'éducation de la mère a des effets positifs sur la santé et les perspectives professionnelles des enfants. Une politique et des équipements scolaires tenant compte de la spécificité des sexes favorisent effectivement l'intégration sociale.

La scolarisation influe également sur la cohésion sociale, étant donné que l'école façonne et transmet des valeurs collectives qui sous-tendent le capital social et l'inclusion. Les modalités de scolarisation sont importantes lorsqu'il s'agit de donner aux enfants un sentiment d'appartenance sociale. Il convient d'organiser la scolarité de façon à ce que davantage d'enfants de milieux défavorisés accèdent à l'école, ce qui rendra l'éducation plus inclusive. On peut aussi améliorer l'insertion en élaborant des programmes et des méthodes pédagogiques qui favorisent la diversité et la perception positive d'autrui à l'intérieur du système et de la société et, en particulier, une meilleure intégration des minorités à l'école. Les pays qui affichent un meilleur taux d'inclusion scolaire sont aussi généralement ceux dans lesquels les différents groupes sociaux se font davantage confiance. Qui plus est, les systèmes scolaires inclusifs ont tendance à produire de meilleurs résultats pédagogiques que les systèmes segmentés.

Dimension hommes-femmes

Malgré une croissance soutenue au cours des 20 dernières années, de nombreux pays n'ont pas réalisé d'avancées décisives dans l'amélioration de l'égalité entre les sexes. Du fait de la dynamique culturelle et de leur place fondamentale dans les relations de pouvoirs existantes, il peut paraître insurmontable de remettre en cause les institutions sociales discriminantes. Il est donc crucial d'instaurer des incitations au changement dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de l'entrepreneuriat, par exemple en veillant à ce

que les femmes puissent plus facilement accéder au crédit et à la technologie, et à ce que des transferts sociaux conditionnels visent précisément à transformer les institutions sociales discriminantes, telles que le mariage forcé ou précoce.

Pour remédier à ces facteurs d'inégalité d'origine institutionnelle, il est impératif de commencer par encourager les activités productives des femmes en leur garantissant des droits de propriété et des droits successoraux. En effet, lorsqu'elles ne disposent pas d'un accès suffisant aux ressources, les femmes et les jeunes filles sont moins à même de gagner un revenu pérenne, ce qui peut les pousser à accepter un emploi précaire ou mal rémunéré. De plus, le manque d'accès à la terre et à la propriété foncière peut mettre en péril la sécurité alimentaire des ménages, accentuer la vulnérabilité des femmes face à la pauvreté et à la violence, empêcher ces dernières d'obtenir un crédit bancaire ou des services financiers, et réduire leur pouvoir de décision.

Migration

La migration Sud-Sud, c'est-à-dire entre pays en développement, s'est nettement intensifiée et diversifiée au cours des deux dernières décennies, et cette tendance devrait s'accroître à l'avenir. Cependant, l'intégration des immigrants est problématique non seulement dans les pays riches, mais aussi dans les pays pauvres. L'expérience des économies émergentes est symptomatique des difficultés que pose cette intégration dans tous les pays d'immigration. Si les immigrants se heurtent aux mêmes problèmes que la population autochtone, ils sont de surcroît souvent privés d'accès à des services publics décentes. Si, dans les nouveaux pays d'accueil aux ressources limitées, la population s'inquiète de voir les pouvoirs publics élaborer des mesures spécifiquement destinées à éviter l'exclusion sociale des immigrants, l'histoire de l'intégration dans les pays de l'OCDE montre que, plus tôt les pays d'accueil s'attaquent à cette question, plus les interventions publiques ont des chances de réussir.

Les mesures de cohésion sociale liées à la migration doivent aller au-delà des dispositions antidiscrimination. En particulier, un processus d'intégration harmonieux doit prévoir une panoplie complète de mesures visant la situation sociale, l'emploi, l'éducation et le logement. Il convient également d'améliorer la perception que les autochtones ont des immigrants. Les politiques publiques doivent prévenir l'exclusion sociale des immigrants ou y remédier, car cette exclusion demeure le principal obstacle à une intégration complète ; elles doivent favoriser l'instauration de relations positives entre les immigrants et la population locale et, enfin, promouvoir la mobilité sociale des immigrants en améliorant leur mobilité sur le marché du travail, en facilitant l'entrepreneuriat, en faisant mieux correspondre leurs qualifications aux besoins et en les incitant à se former.

Concevoir et mettre en œuvre une politique de cohésion sociale

La participation citoyenne, un objectif fédérateur

Pour assurer la cohésion et la stabilité de la société, il est fondamental de ménager un espace permettant aux opinions divergentes de s'exprimer. Il est de plus essentiel de s'appuyer sur la participation citoyenne et sur des mécanismes de dialogue politique pour entretenir la croissance. Ce constat est particulièrement vrai à l'heure du basculement de la richesse, où l'accélération de la croissance économique et la dislocation du tissu social

appellent des réponses innovantes. Pour la cohésion sociale, le processus d'élaboration des politiques compte tout autant que les politiques elles-mêmes. Elle a en effet tout à gagner d'un processus d'élaboration des politiques publiques fédérateur et coordonné.

Une élaboration inclusive des politiques publiques intègre le point de vue de toutes les parties prenantes, depuis celles qui les mettront en œuvre jusqu'à celles qui en bénéficieront. Les mesures qui sont adoptées lors d'un tel processus sont considérées comme plus légitimes et recueillent davantage l'adhésion des citoyens, ce qui se révèle déterminant pour leur efficacité. La promotion de la participation citoyenne et de la décentralisation pourrait considérablement contribuer à améliorer la prestation des services, et elle constitue une évolution intrinsèquement salubre. De même, les femmes sont des agents essentiels du changement, et leur pleine participation à la vie démocratique est un objectif de premier plan.

La mise en œuvre d'une politique de cohésion sociale requiert une administration efficace et une coordination de l'action entre de multiples domaines d'intervention. La réussite de l'action publique passe par des institutions solides et un service public de qualité. *Dans un premier temps*, les pays doivent s'attacher à renforcer leur fonction publique et la qualité de leur réglementation, notamment en améliorant la gestion des ressources humaines et en adoptant des mécanismes de budget axé sur les résultats. *Deuxièmement*, ces pays doivent instaurer une coopération horizontale entre les ministères, car l'efficacité de chaque intervention dépend de celle des autres. *Troisièmement*, de nombreuses économies émergentes et en développement sont en train d'étoffer leurs capacités institutionnelles en décentralisant et en renforçant les capacités locales, mais ces mesures sont loin d'entraîner automatiquement des effets bénéfiques. La participation de multiples acteurs à différents niveaux de gouvernement suppose de négocier les rôles de chacun afin de veiller à ce que tous assument leurs responsabilités. En résumé, étant donné la complexité des liens entre les différents domaines d'intervention, les pays doivent se doter d'outils de coopération verticale et horizontale, et le gouvernement central doit prendre la direction active des opérations. Il faut du temps pour mettre en place des institutions, et donc le déploiement d'une politique de cohésion sociale demande un engagement de longue haleine.

Des données, des évaluations et des politiques de meilleure qualité

L'élaboration des politiques doit également se fonder davantage sur les données factuelles. Les politiques économiques et sociales destinées à favoriser la cohésion sociale en pratique ont besoin d'un cadre pour des évaluations *ex ante* et *ex post* de leur impact : renforcent-elles ou réduisent-elles l'exclusion sociale ? Encouragent-elles la confiance et la participation citoyenne ? Contribuent-elles à renforcer la mobilité sociale ? Le suivi et l'évaluation des politiques de cohésion sociale qui peuvent répondre à ces questions ont besoin de données nouvelles. Comme le préconise le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2009, la mesure du progrès ne doit pas se limiter à la seule croissance du PIB afin de rendre compte d'autres dimensions du bien-être. Pour une évaluation plus efficace, les mesures absolues et objectives du progrès doivent être complétées par des mesures relatives et subjectives.

Les efforts de collecte des données permettant de calculer ces indicateurs se concentrent actuellement sur les pays développés et proviennent essentiellement d'organismes privés. La comparabilité, la disponibilité et la qualité des données pourraient être améliorées si les instituts statistiques nationaux les recueillaient, eux aussi.

Cependant, le potentiel de ces données ne peut être pleinement exploité qu'à trois conditions : i) s'il existe des normes internationales de collecte des données ; ii) si le renforcement des capacités statistiques est facilité dans les pays qui en ont besoin ; et iii) si les données sont, dans la mesure du possible, rendues publiques.

Perspectives : la cohésion sociale pour une croissance durable

La transformation structurelle des pays engendrée par leur intégration dans l'économie mondiale offre des possibilités sans précédent de favoriser la cohésion de la société. La présence de ressources budgétaires plus abondantes peut servir à développer des systèmes de protection sociale qui couvrent tous les pans de la population. Si l'on parvient à changer les institutions discriminatoires à l'égard des femmes dans certains pays, ce pourrait être une source d'inspiration pour d'autres. Dans une économie mieux intégrée, il devient impératif de développer un modèle d'éducation qui permette une mobilité sociale ascendante.

Promouvoir la cohésion sociale, ce n'est pas promouvoir une vision apolitique des défis qui se posent à la société. L'encourager comme un objectif général ne sera possible que si les principaux acteurs de la société (autorités, organisations professionnelles et société civile) sont engagés et travaillent activement ensemble pour mettre en œuvre une action collective. Les donateurs peuvent apporter leur contribution en aidant à instaurer un environnement dans lequel les individus peuvent participer et avoir voix au chapitre, mais aussi où les pouvoirs publics doivent rendre des comptes. Le processus de transition que connaissent aujourd'hui de nombreux pays convergents est susceptible d'être chaotique et source de conflits. Néanmoins, s'il est géré prudemment, il permettra de remédier à des inégalités ancrées, de développer un système de protection sociale plus fédérateur, de créer un sentiment d'appartenance et, ainsi, de renforcer le potentiel d'une trajectoire de croissance durable.

PARTIE I

**Cohésion sociale :
les opportunités et les obstacles**

Apparemment, il fait bon vivre au Costa Rica : si l'on en juge par son revenu par habitant, ce n'est qu'un pays à revenu intermédiaire, mais l'espérance de vie y est comparable à celle des États-Unis et le taux d'accès à l'enseignement supérieur analogue à celui de la France ou de la Norvège. De surcroît, les Costaricains apprécient visiblement les performances de leur pays : d'après les données du *Gallup World Poll*, plus de 80 % se déclaraient satisfaits de leur niveau de vie en 2010, contre 73 % des habitants des pays à revenu élevé. Cette réussite du Costa Rica tient en partie à des investissements concertés dans l'éducation et la santé. C'est un consensus qu'aucun des deux grands partis politiques, malgré des points de vue divergents, n'a réellement tenté de remettre en cause. Par son engagement en faveur de la croissance fédératrice, du développement humain et de la participation citoyenne, ce pays est l'exemple même d'une société cohésive.

Ce rapport examine les liens entre le basculement de la richesse et la cohésion sociale dans les pays en développement à croissance rapide. Au cours des 20 dernières années, les schémas de croissance et la dynamique économique ont permis à plus de 500 millions d'individus de sortir de l'extrême pauvreté. Néanmoins, ce nouvel environnement économique entraîne son lot de problèmes nouveaux (creusement des inégalités de revenu, distribution inégale des fruits de la croissance, hausse des prix alimentaires, etc.) et appelle une gestion macroéconomique saine. La prospérité accrue fait quant à elle évoluer certains problèmes sociaux anciens, qui vont de la pauvreté à la gouvernance, en passant par l'égalité entre hommes et femmes, et rend d'autant plus urgente la nécessité de trouver des solutions opérationnelles.

Dans ce contexte de transformation de l'architecture mondiale du développement, le présent rapport se penche sur deux interrogations essentielles :

- Quels sont les obstacles à surmonter et les opportunités à exploiter pour renforcer la cohésion sociale dans les pays à forte croissance, étant donné la nouvelle géographie de la croissance ? Comment les transformations structurelles, c'est-à-dire les changements qui s'opèrent dans les cours des produits de base, sur les marchés du travail et au niveau des recettes et des dépenses budgétaires, influent-elles sur la cohésion sociale ?
- Quelles sont les politiques fondamentales à mettre en œuvre si l'on veut promouvoir la cohésion sociale dans ce contexte de basculement de la richesse ?

Le concept de cohésion sociale permet la prise en compte des diverses préoccupations sociales (inclusion sociale, capital social et mobilité sociale) qui tiennent une place importante dans la réalisation des grands objectifs de développement, dont la croissance et la lutte contre la pauvreté, et qui sont eux-mêmes des objectifs de la politique publique. Une société « cohésive » contribue au bien-être de tous ses membres, crée un sentiment d'appartenance et encourage la mobilité sociale. Or le processus de transformation risque d'exacerber les différences qui existent déjà dans les valeurs et les priorités, notamment en ce qui concerne la possibilité qu'a tout un chacun de participer aux décisions politiques et d'influer sur ces décisions, d'où des risques de conflits.

Ce rapport avance que la cohésion sociale est cruciale pour la gestion pacifique des revendications collectives qui s'expriment tout naturellement dans une société en mutation. Il est essentiel d'instaurer un climat de confiance et de solidarité, et de promouvoir le concept selon lequel chacun, indépendamment de son sexe, de son âge ou de son origine ethnique, peut bénéficier de ces opportunités nouvelles. Le rapport ne prône pas une approche monolithique de la société, dans laquelle les individus sont censés oublier leurs propres valeurs et idées au profit d'une seule et même vision. Au contraire, la cohésion sociale est nécessaire au maintien d'une société pluraliste.

La partie I de ce rapport présente les opportunités et les obstacles que le basculement de la richesse engendre au regard de l'objectif qui consiste à améliorer la cohésion sociale.

Le chapitre 1 montre comment ce basculement de la richesse crée des opportunités en accroissant les sources de financement du développement et l'épargne nationale dans les pays convergents, via l'expansion des échanges commerciaux, de l'investissement direct étranger, des envois de fonds des travailleurs expatriés et des flux d'aide. La crise financière et économique accélère la convergence du revenu par habitant entre les pays, de plus en plus d'économies en développement ou émergentes affichant une croissance plus rapide que les économies à revenu élevé. En conséquence, dans les années 2000 et pour la première fois depuis les années 60, on a observé une convergence significative du PIB par habitant entre ces deux groupes de pays.

Un environnement économique favorable offre des opportunités pour améliorer la cohésion sociale. Le chapitre 2 rend compte des effets de la cohésion sociale sur le développement : baisse des coûts de transaction, facilitation des relations commerciales et protection contre les risques de la vie, entre autres. La cohésion sociale est donc une fin en soi, mais aussi un moyen de contribuer à d'autres dimensions du développement, et notamment à une croissance plus solide.

Outre des opportunités, les schémas de croissance et les mutations découlant du basculement de la richesse s'accompagnent d'un certain nombre de problèmes qui font obstacle à la cohésion sociale. Ils sont traités dans les chapitres 3 et 4.

Le chapitre 3 analyse les principales difficultés liées à la nécessité de créer suffisamment d'emplois de bonne qualité, à l'évolution des prix des facteurs et des produits de base, en particulier des denrées alimentaires, ainsi qu'à l'intensification de l'urbanisation, ce qui fait progresser le nombre de personnes vivant dans des taudis. Le chapitre 4 est spécifiquement consacré aux problèmes de distribution. La croissance rapide étant souvent associée à un creusement des inégalités dans les pays, la question d'une répartition équitable des fruits de la croissance se pose.

Chapitre 1

Basculement de la richesse : une fenêtre d'opportunité

Bien qu'il puisse nuire à la cohésion sociale, le déplacement d'Ouest en Est du centre de gravité de l'économie (le « basculement de la richesse ») offre également de nouvelles possibilités de mieux partager le développement et de renforcer la cohésion sociale. La crise financière et économique a plutôt tendance à accélérer la transformation structurelle, les économies émergentes et en développement retrouvant plus vite que les économies avancées leur niveau d'activité économique d'avant la crise. Le basculement de la richesse accroît la diversité et le volume de ressources disponibles (hausse des recettes budgétaires et des recettes d'exportation, accumulation continue de réserves de change, rentes provenant de l'exploitation des ressources naturelles). Dans un contexte où les gains sont potentiellement volatils et dépendent parfois de ressources non renouvelables (lesquelles sont susceptibles de se raréfier, voire de s'épuiser), le choix des politiques est déterminant pour la viabilité financière des programmes de protection sociale.

Introduction

Ces 20 dernières années, l'économie mondiale a subi un profond changement structurel : son centre de gravité s'est progressivement déplacé d'Ouest en Est, les économies émergentes et en développement ont tiré la croissance mondiale et les relations Sud-Sud se sont intensifiées, d'où une nouvelle configuration des échanges commerciaux, des investissements directs étrangers (IDE) et des flux d'aide. Les auteurs des *Perspectives du développement mondial 2010* avaient qualifié ce nouveau phénomène de « basculement de la richesse » (OCDE, 2010a) et examiné la panoplie de politiques à mettre en œuvre pour tirer le meilleur profit des possibilités et avantages dont ce basculement s'accompagne, et pour atténuer les risques et les difficultés qu'il induit pour les pays émergents et en développement. À tout le moins, la crise financière et économique a encore accéléré la convergence des revenus par habitant : un nombre croissant d'économies en développement et émergentes ont affiché une croissance plus rapide que les économies à revenu élevé. Les crises financières précédentes qui avaient frappé les pays en développement se concentraient généralement dans certaines régions, comme la crise Est-asiatique de 1997-98 ou la crise « tequila » de 1995 en Amérique latine. Cette fois, en revanche, l'épicentre de la crise est au cœur même des économies développées.

L'un des risques inhérents au processus de transformation est l'accentuation des différences dans les valeurs et les priorités. Comme l'indique l'introduction au présent rapport, ces différences pourraient être source de conflits, surtout si les citoyens se voient refuser la possibilité de participer au processus politique et de l'influencer. Divers événements récents (des manifestations en Thaïlande en 2010 au printemps arabe de 2011) accréditent la thèse selon laquelle le soutien à la croissance et la lutte contre la pauvreté imposent de gérer pacifiquement les revendications collectives qui s'expriment dans toute société en mutation. Autrement dit, si l'on se réfère à l'histoire, on ne peut pas postuler que le basculement de la richesse aboutira nécessairement à une meilleure cohésion sociale.

Bien qu'il puisse menacer cette cohésion, ce basculement de la richesse est aussi une opportunité unique de la renforcer et de favoriser le développement. La nouvelle géographie de la croissance, dessinée par une cinquantaine d'économies en développement et émergentes dont la croissance moyenne a été supérieure à 3.5 % durant les dix dernières années, va de pair avec une expansion des ressources disponibles, qui pourrait servir à promouvoir et à financer un processus de développement plus fédérateur. Ces ressources proviennent d'une hausse des recettes budgétaires et d'exportation, de l'accumulation continue de réserves de change et des rentes tirées de l'exploitation des ressources naturelles.

Ce chapitre explore la façon dont la crise financière et économique a accéléré le basculement de la richesse et analyse pour ce faire la répartition géographique de la croissance économique jusqu'en 2010, dans ce que l'on appelle le « monde à quatre vitesses » (OCDE, 2010a). Il s'intéresse aussi aux facteurs décisifs qui ont permis aux économies émergentes et en développement de faire généralement mieux que les pays à revenu élevé. Le chapitre examine ensuite la manière dont le processus de basculement

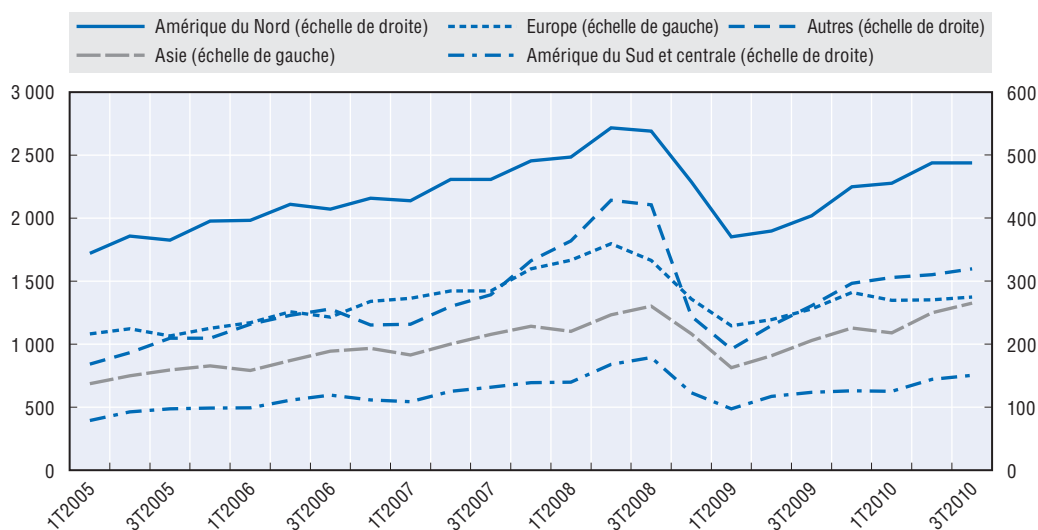
observé dans les années 2000 s'est traduit par une diversification et une augmentation des ressources disponibles (accroissement des recettes d'exportation, de l'épargne nationale, des ressources budgétaires, etc.). Toutefois, ces gains sont potentiellement volatils et dépendent parfois de ressources non renouvelables (qui sont susceptibles de se raréfier et de s'épuiser). Le choix des politiques publiques est donc crucial pour la viabilité à long terme des programmes de protection sociale. Le chapitre 5 traitera des questions budgétaires clés et le chapitre 9 examinera les obstacles à surmonter pour que les programmes de protection sociale restent abordables.

Passage à la vitesse supérieure : la convergence dans le monde en développement

La plupart des pays en développement sont sortis relativement indemnes de la crise financière de la fin des années 2000 ; fin 2010, bon nombre d'économies émergentes avaient renoué ou quasiment renoué avec leur taux de croissance antérieur (Banque mondiale, 2011a). En revanche, un certain nombre d'économies à revenu élevé affichent toujours des taux de chômage substantiels, une croissance molle et inégale, et elles auraient grandement besoin d'assainir leurs finances publiques (OCDE, 2010b). En 2010, par exemple, le volume des exportations asiatiques était presque revenu à son niveau d'avant la crise (graphique 1.1), ce qui n'était le cas ni en Amérique du Nord ni en Europe. De même, l'effondrement des entrées d'IDE a fait relativement moins de dégâts dans les économies en développement et émergentes (graphique 1.2)¹.

Graphique 1.1. Flux d'exportations par région

Milliards USD



Note : La catégorie « Autres » englobe les pays d'Afrique et du Moyen-Orient.

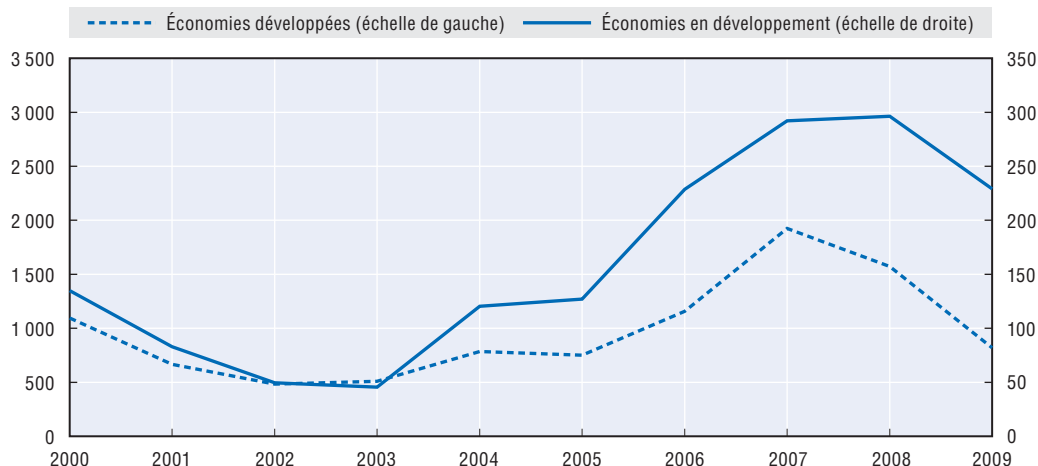
Source : OMC (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585022>

La supériorité des résultats obtenus par les économies émergentes et en développement dans le sillage de la crise financière et économique a eu principalement deux conséquences. Premièrement, l'Asie est devenue le moteur de la croissance du PIB mondial. Non seulement la contribution des pays en développement à la croissance n'a pas faibli durant la récession de 2008-09, mais le déplacement d'Ouest en Est du centre de gravité de l'économie

Graphique 1.2. Entrées d'IDE dans les économies développées et en développement

Milliards USD (aux prix et taux de change courants)



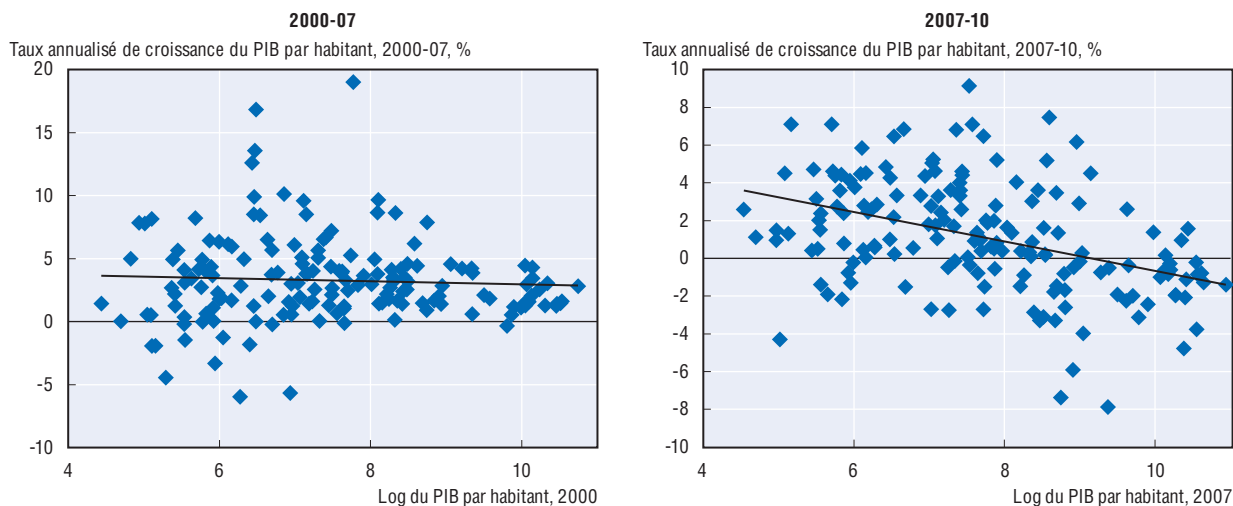
Source : CNUCED (2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585041>

mondiale s'est encore accéléré. L'Asie, qui était déjà la région la plus dynamique du monde en développement, avec 30 % de la croissance mondiale, en représentait presque la moitié en 2010 et sa part devrait passer à 55 % en 2015².

Deuxièmement, au cours des années 2000 et pour la première fois depuis les années 60, le PIB par habitant des économies émergentes et en développement s'est sensiblement rapproché de celui des pays à revenu élevé. La corrélation négative illustrée dans le cadre de gauche du graphique 1.3³ montre que les pays pauvres ont enregistré une croissance plus rapide que les pays riches. En d'autres termes, leur revenu par habitant s'est rapproché de celui des pays riches entre 2000 et 2007⁴. Cette convergence des revenus s'accroît et devient statistiquement significative si l'analyse se concentre sur la période 2007-10, qui englobe les années de crise (graphique 1.3, cadre de droite)⁵.

Graphique 1.3. Convergence des revenus dans les années 2000



Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2011b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585060>

Si l'on élargit l'analyse à la période englobant la crise financière et économique, on constate qu'un nombre bien plus important de pays à revenu faible ou intermédiaire ont progressé dans la classification du monde à quatre vitesses (OCDE, 2010a) pour rejoindre le groupe des pays convergents, c'est-à-dire les pays qui, durant la dernière décennie, ont enregistré une croissance par habitant plus de deux fois plus rapide que celle des pays membres de l'OCDE à revenu élevé (tableau 1.1 et graphique 1.4). Le nombre de pays convergents est passé de 65 à 83, dont 49 voient leur PIB par habitant s'accroître de plus de 3.5 %, un rythme considéré dans ce rapport comme « rapide », même s'il s'agit là d'un seuil arbitraire⁶.

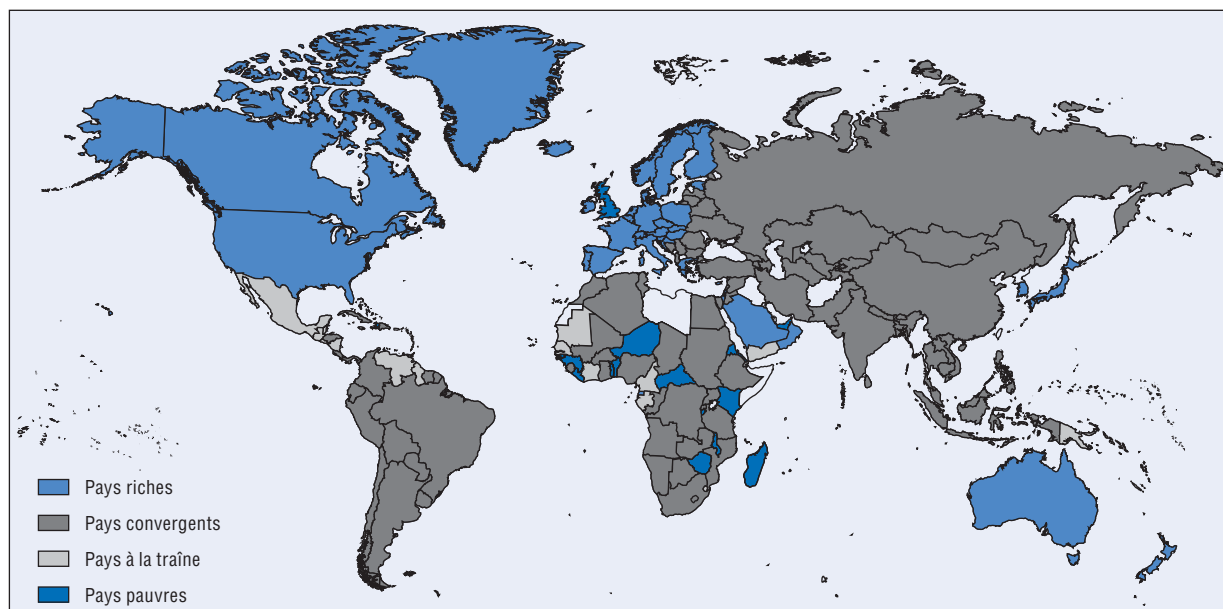
Tableau 1.1. **Typologie du monde à quatre vitesses**

	CROISSANCE	
REVENU	PAYS RICHES – Pays à revenu élevé selon la définition de la Banque mondiale (revenu national brut [RNB] > 9 265 USD en 2000 pour les années 90 et RNB > 12 276 USD en 2010 pour les années 2000).	
	PAYS À LA TRAÎNE – Pays affichant un taux de croissance inférieur au double de celui des pays de l'OCDE à revenu élevé sur les deux périodes et – qui figurent parmi les pays à revenu intermédiaire à la fin de la période considérée (RNB compris entre 755 et 9 265 USD en 2000 et entre 1 006 et 12 275 USD en 2010).	PAYS CONVERGENTS – Pays dont le PIB par habitant affiche une croissance plus de deux fois supérieure à celle des pays de l'OCDE à revenu élevé, signalant une forte convergence vers ces derniers (> 3.75 % pour les années 90 et > 1.8 % pour les années 2000).
	PAYS PAUVRES – Pays affichant un taux de croissance inférieur au double de celui des pays de l'OCDE à revenu élevé sur les deux périodes et – qui figurent parmi les pays à faible revenu à la fin de la période considérée (RNB ≤ 755 en 2000 et ≤ 1 005 USD en 2010)	

Plusieurs facteurs expliquent le fait que la plupart des économies émergentes et en développement ont retrouvé leur niveau d'activité économique d'avant la crise plus vite que les pays à revenu élevé.

- Phénomène remarquable étant donné l'histoire très mouvementée des crises financières qui ont touché les pays en développement dans les années 80 et 90 (Reinhart et Rogoff, 2010), l'épicentre de la crise financière se trouve cette fois au cœur des économies développées. De fait, les derniers épisodes de turbulences financières observés dans les pays en développement avaient été les crises argentine et turque de 2001. Depuis, le monde en développement n'a plus connu une seule tourmente de ce type.
- Les crises financières antérieures, qui s'étaient accompagnées d'un effondrement de la demande mondiale et d'une fuite des investisseurs, avaient eu des effets dévastateurs sur les cours des produits de base. Toutefois, malgré la forte baisse observée au dernier trimestre 2008, les cours ont rebondi durant la récession de 2008-09 (à la mi-2009), puis sont revenus en 2010 à leurs niveaux d'avant la crise, dynamisant les bénéfices des exportateurs de produits primaires⁷.
- Quand la crise les a frappés, les pays en développement bénéficiaient généralement de fondamentaux macroéconomiques plus favorables et la plupart étaient moins fragilisés par leur situation extérieure que lors des récessions précédentes (OCDE, 2010a).

Graphique 1.4. Typologie du monde à quatre vitesses dans les années 2000



Note : Cette carte a une vertu purement illustrative qui ne préjuge en rien du statut ou de la souveraineté des territoires représentés.


Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2011b).

Tableau 1.2. Augmentation du nombre de pays convergents dans les années 2000

	Nombre de pays		
	Années 90 ¹	2000-07 ¹	2000-10
Pays riches	34	40	42
Pays convergents	12	65	83
Pays à la traîne	66	38	31
Pays pauvres	55	25	16
Total	167	168	172

1. D'après OCDE (2010a).

Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2011b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586352>

L'inflation et la dette étaient plus modérées et les déficits budgétaires et courants, plus gérables : ils laissaient donc plus de latitude pour la conduite des politiques publiques et étaient financièrement moins pesants. En outre, ces pays disposaient de réserves internationales plus substantielles⁸. Leur reprise a été plus rapide, sous l'effet de relances budgétaires plus puissantes, de fondamentaux initiaux plus solides et de partenariats commerciaux avec des pays à plus forte croissance (FMI, 2010a et 2010b).

- Enfin, un découplage progressif s'est opéré entre la croissance des pays en développement et celle de leurs partenaires traditionnels (les économies avancées), et les liens économiques avec d'autres économies émergentes, en particulier la Chine, se sont resserrés. Étant donné que les principales économies asiatiques (et certaines autres économies jouant un rôle moteur dans leur région, comme le Brésil) ont traversé la crise sans trop de dommages, la croissance économique dans d'autres pays en développement a beaucoup moins souffert. Elles ont donc joué un véritable rôle d'amortisseur des chocs pour l'économie mondiale⁹.

Le basculement de la richesse : de nouvelles ressources pour le développement

La multiplication des pôles de croissance dans le monde émergent et le monde en développement est à la fois la cause et le résultat de l'intensification des relations et des flux économiques : elle engendre de nouvelles ressources susceptibles d'alimenter un cycle de développement économique vertueux. Dans des régions comme l'Amérique latine, l'Afrique subsaharienne ou l'Asie de l'Est, les balances commerciales se sont visiblement améliorées entre les années 90 et les années 2000. Cette évolution positive ne se limite pas aux flux commerciaux mais concerne également les flux financiers tels que les IDE nets, les envois nets de fonds des migrants et l'aide Sud-Sud, qui ont fortement progressé dans la dernière décennie. La multiplication des sources de financement du développement et des sources d'épargne nationale qui a accompagné le basculement de la richesse dans les pays convergents a élargi les assiettes fiscales. Avec la réduction des taux d'endettement et du service de la dette, la marge de manœuvre budgétaire des pays convergents s'est généralement accrue. Le présent rapport avance qu'une partie de ces nouvelles ressources pourrait servir à la mise en œuvre et au développement des programmes sociaux, afin de rendre la croissance économique plus inclusive et d'en récolter les fruits.

Toutefois, même si les gains et les ressources que le basculement de la richesse a produits peuvent être nécessaires au financement des programmes sociaux, ils ne suffiront pas : les programmes sociaux doivent aussi être abordables. L'une des principales difficultés est d'assurer leur viabilité à long terme, un objectif qu'il n'est pas facile d'atteindre dans une conjoncture marquée à la fois par la volatilité des recettes (dépendantes des cours des produits de base) et par l'épuisement attendu des ressources naturelles non renouvelables.

La section qui suit examine certains aspects de l'augmentation des ressources qui a accompagné le basculement de la richesse, notamment l'essor des flux de capitaux pour le développement (commerce, IDE, aide et envois de fonds des migrants, réserves en devises¹⁰), et ses répercussions sur les marges de manœuvre budgétaires. L'analyse des flux s'appuie sur une comparaison entre les résultats moyens des années 90 (croissance atone, crises financières, programmes d'ajustement structurel dans le monde en développement [OCDE, 2010a]) et ceux de la décennie suivante, durant laquelle les économies émergentes et en développement ont connu leur croissance la plus forte depuis les années 60.

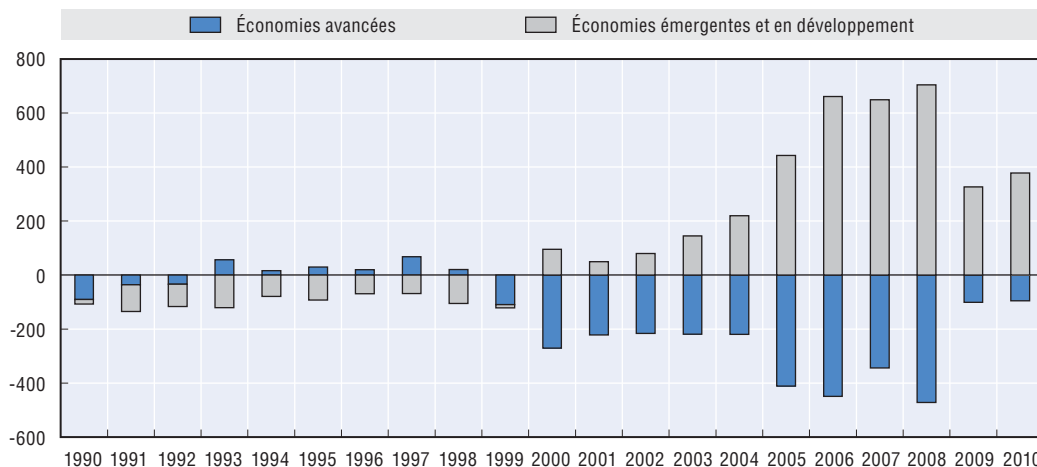
Gonflement des flux de capitaux pour le développement

D'après le graphique 1.5, l'augmentation des excédents courants qui est observée dans les pays émergents et en développement depuis le début des années 2000 fait pendant au creusement des déficits courants dans les économies avancées (OCDE, 2010a). Bien qu'ayant culminé juste avant l'éclatement de la crise, en 2008, les déséquilibres des comptes courants sont devenus manifestes au début de la décennie. Les positions relatives des économies avancées et des économies émergentes/en développement se sont inversées de manière spectaculaire par rapport aux années 90, pendant lesquelles les faibles déficits courants des économies émergentes et en développement répondaient aux légers excédents des économies avancées.

Quels ont été les principaux facteurs à l'œuvre derrière ces tendances générales ? Premièrement, les balances commerciales régionales se sont spectaculairement améliorées dans les régions en développement comme l'Asie de l'Est, l'Afrique subsaharienne et l'Amérique du Sud entre les années 90 et 2000 (graphique 1.6). La

Graphique 1.5. **Balances courantes des économies avancées avec les économies émergentes et en développement, 1990-2010**

Milliards USD

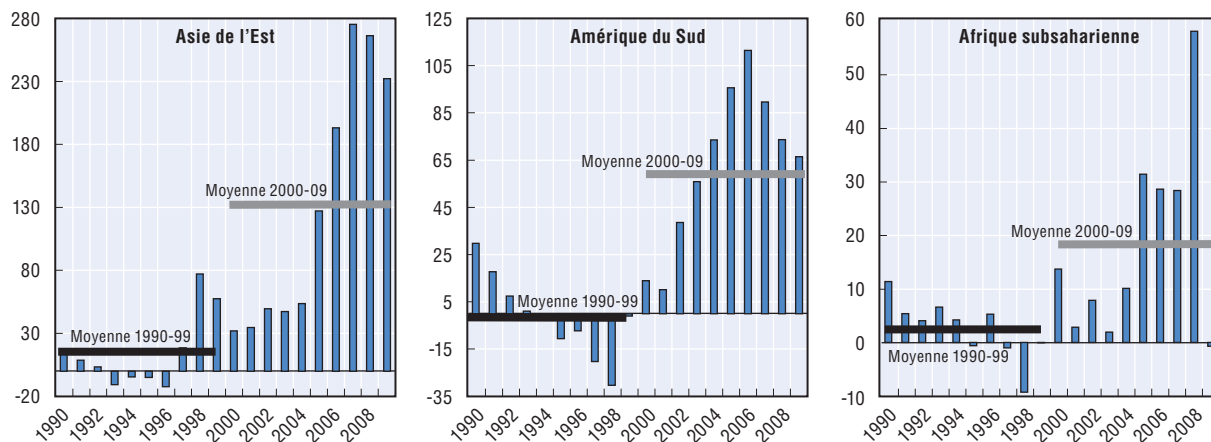


Source : FMI (2011a).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585079>

Graphique 1.6. **Balances commerciales en Asie de l'Est, en Afrique subsaharienne et en Amérique du Sud, 1990-2009**

Milliards USD



Source : Calculs des auteurs d'après CNUCED (2010).

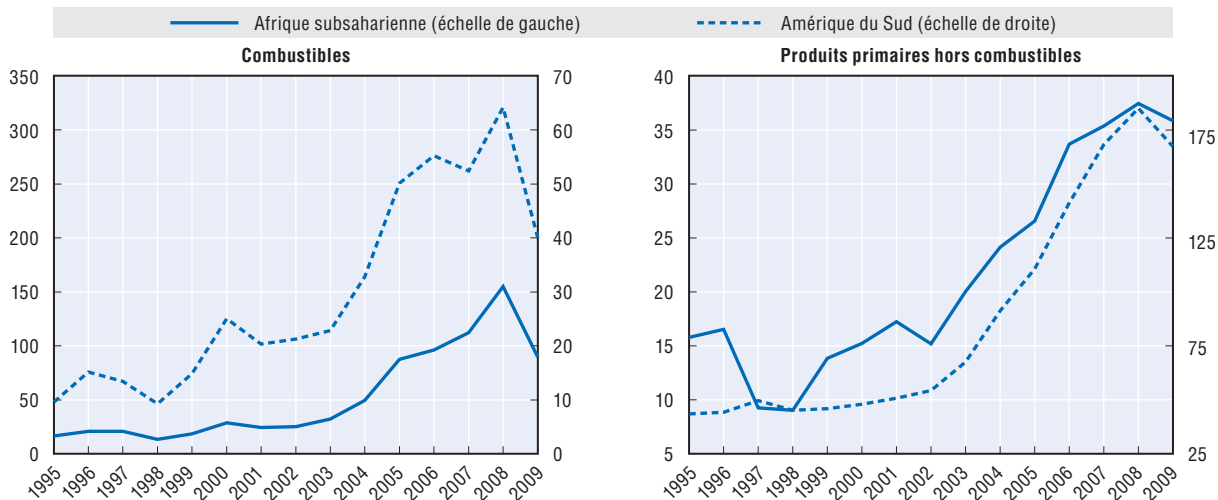
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585098>

moyenne régionale a été pratiquement multipliée par dix en Asie de l'Est (passant d'un peu moins de 15 milliards USD à 130 milliards USD) et par sept en Afrique subsaharienne (de 2.5 milliards USD à 18 milliards USD), soit environ 2 % du PIB régional. En Amérique du Sud aussi, la donne a radicalement changé : le déficit courant modéré des années 90 (1.4 milliard USD en moyenne) s'est transformé en excédent de plus de 60 milliards USD dans les années 2000 (représentant, là encore, quelque 2 % du PIB régional)¹¹.

L'un des facteurs déterminants de ces tendances a été la cherté des produits de base alimentaires et énergétiques entre 2003 et la mi-2008. Malgré la chute observée au dernier trimestre 2008, les cours sont remontés à la mi-2009, notamment sous l'effet de la forte demande des grandes économies asiatiques. Le graphique 1.7 montre que l'Afrique

Graphique 1.7. **Balances commerciales de l'Afrique subsaharienne et de l'Amérique du Sud : ventilation par type de produit primaire, 1995-2009**

Milliards USD



Source : Calculs des auteurs d'après CNUCED (2010).

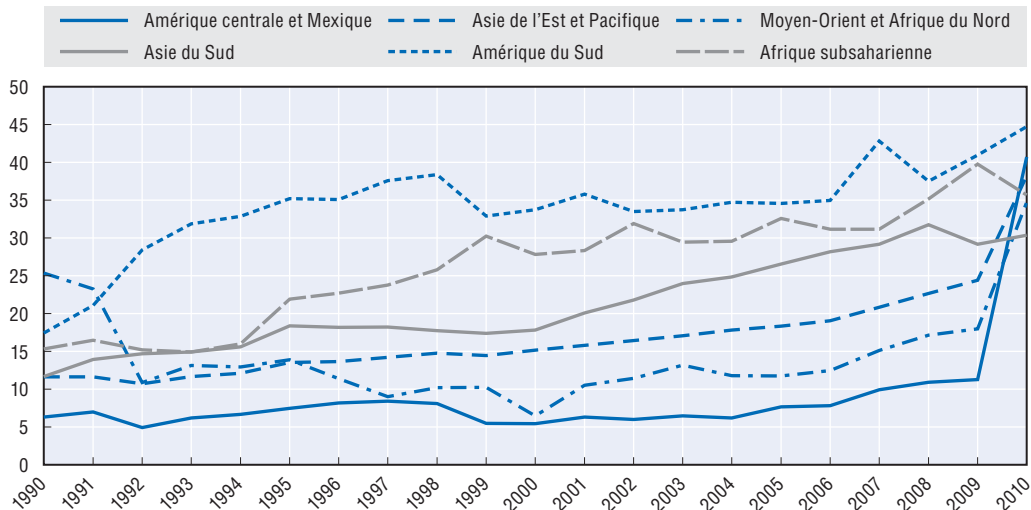
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585117>

subsaharienne et l'Amérique du Sud ont vu grimper en flèche leurs excédents commerciaux pour les produits primaires hors combustibles (surtout l'Amérique du Sud) et pour les combustibles (surtout l'Afrique subsaharienne). La détérioration marquée de la balance commerciale des combustibles mesurée dans ces deux régions en 2008 et 2009 illustre la volatilité des recettes qui accompagne le processus de basculement de la richesse et qui est étroitement associée aux variations des cours des produits de base.

Un deuxième facteur sous-jacent important, et l'un des plus dynamiques, est la part croissante des exportations vers d'autres économies en développement (graphique 1.8) :

Graphique 1.8. **Part des exportations vers les pays en développement, par région**

En pourcentage



Source : Calculs des auteurs d'après la base de données COMTRADE des Nations Unies (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585136>

cette part a significativement progressé en 2009, quand la crise a largement comprimé la demande d'importations qui émanait des économies avancées (OCDE, 2010a ; CNUCED, 2005 et 2009, Banque mondiale, 2010). Alors qu'ils représentaient en moyenne 15 % des exportations totales en 1990, les échanges Sud-Sud par région avoisinaient en moyenne 40 % en 2009. En plus de jouer un rôle central dans les échanges intrarégionaux, qui constituent habituellement l'essentiel du commerce Sud-Sud, l'Asie de l'Est était la première destination des exportations de l'Amérique du Sud, de l'Asie du Sud et de l'Afrique subsaharienne. Le développement des échanges Sud-Sud résulte principalement de l'intégration de grands marchés émergents dans l'économie mondiale (notamment de la Chine, entrée à l'Organisation mondiale du commerce [OMC] en 2001), de la multiplication des processus d'intégration régionaux et de la baisse progressive des droits *ad valorem* sur les échanges Sud-Sud, même si ces droits sont restés visiblement supérieurs à ceux appliqués entre pays de l'OCDE (Mold et Prizzon, 2011).

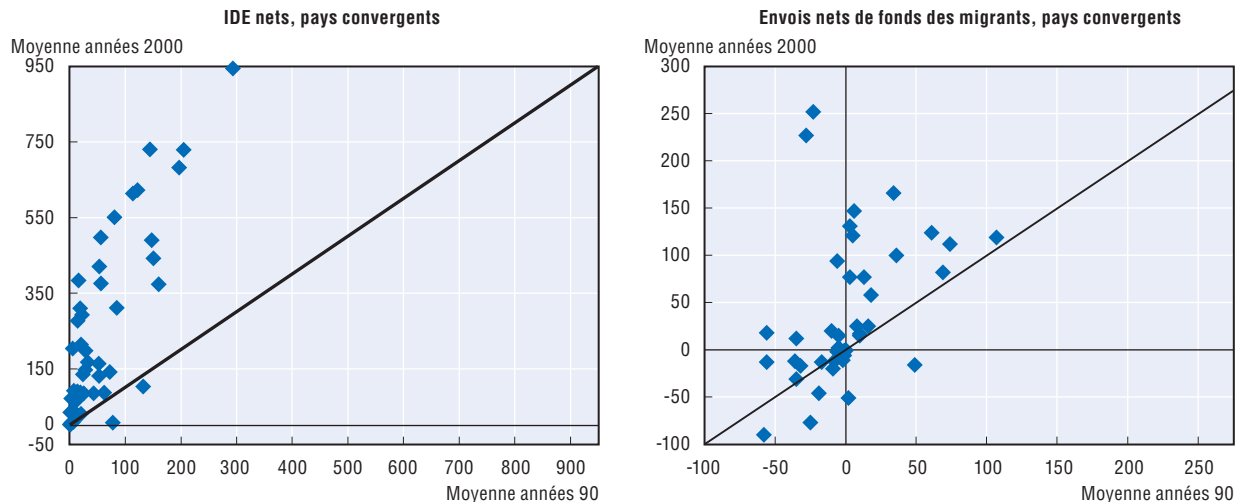
Entre 2003 et 2008, les excédents commerciaux n'ont pas été exclusivement liés aux cours des produits de base et n'ont pas seulement concerné les exportateurs nets de produits primaires. Les réformes structurelles, la baisse des coûts de transaction et l'accélération de la libéralisation des échanges sont autant de facteurs qui ont contribué à rendre plus compétitives les exportations de nombreux pays en développement. En Asie de l'Est, le partage de la production prend la forme d'un schéma d'échanges triangulaires : des pays produisent des intrants qu'ils exportent vers d'autres pays où ils sont transformés avant d'être réexportés vers des pays développés sous forme de produits finis (Gill et Kharas, 2007 ; OCDE, 2010a). Le flux d'échanges entre le Viêtnam et la Chine, qui consiste essentiellement en produits manufacturés, en est un exemple. Au Bangladesh, les exportations manufacturées (habillement) représentaient plus de 90 % des exportations totales en 2006, le secteur manufacturier ayant enregistré une croissance annuelle de 7 % entre 1991 et 2005 (Narayan *et al.*, 2007). Autre exemple, celui de (l'île) Maurice, dont les performances à l'exportation sont remarquables, surtout dans le secteur de l'habillement où les IDE (notamment dans les zones franches d'exportation [ZFE]) ont considérablement contribué au développement des exportations (Ancharaz, 2009).

Ces évolutions positives ne se cantonnent pas aux flux commerciaux : en valeur nette, les IDE et les envois de fonds des migrants¹² ont très fortement augmenté dans les années 2000. Le graphique 1.9, qui compare la moyenne des IDE nets et des envois nets de fonds des migrants pour les pays convergents, montre que les flux ont augmenté bien plus vite dans les années 2000 que dans les années 90. En effet, la dernière décennie a été marquée par l'ouverture progressive des comptes de capital (OCDE, 2010a), l'intensification des flux migratoires (voir chapitre 3) et la part croissante des IDE Sud-Sud. Aujourd'hui, plus d'un tiers des entrées d'IDE dans les pays en développement proviennent d'autres pays en développement (Banque mondiale, 2011c). Naturellement, les transferts de ressources liés aux IDE ont également des effets indirects : transferts de technologie, formation de capital humain, etc.

L'aide publique bilatérale qui provient de donateurs émergents (tableau 1.3) est en progression depuis 2005, dans un contexte de difficultés économiques et financières dans les pays avancés (OCDE, 2010a). Bien que modeste par rapport à l'aide publique au développement (APD) apportée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et estimée à environ 10 % du total de l'APD, l'aide des donateurs émergents ne se limite pas à l'apport de capitaux pour le développement, qui permettent en principe d'atténuer les tensions budgétaires au même titre que l'aide classique (BAfD *et al.*, 2011). L'aide bilatérale

Graphique 1.9. IDE nets et envois nets de fonds des migrants dans les pays convergents, années 90 et 2000

Moyenne par décennie (millions USD)



Note : Dans les pays placés au-dessus de la bissectrice, les flux moyens étaient plus importants dans les années 2000 que dans les années 90.
 Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2011b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585155>

Tableau 1.3. Aide publique au développement apportée par l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde

Millions USD courants

	2005	2006	2007	2008	2009
Brésil, coopération pour le développement	158.1	277.2	291.9	336.8	362.2
Inde, programme d'aide et de prêts ¹	414.5	381.4	392.6	609.5	488.0
Dépenses de l'Afrique du Sud en faveur de la coopération pour le développement ¹		49.1	75.4	112.6	108.7

1. Exercices budgétaires non corrigés.

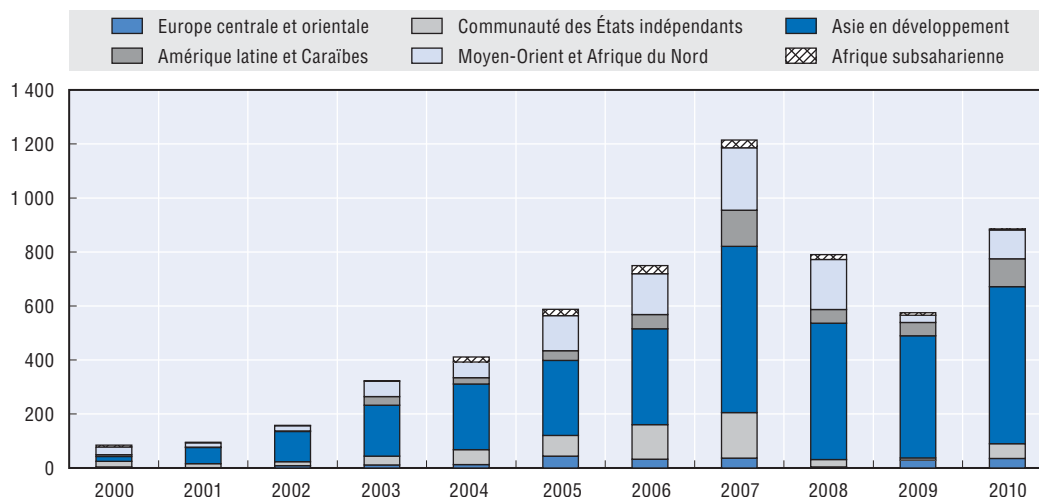
Source : Zimmermann et Smith (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932586371>


provenant des donateurs non membres du CAD prend généralement la forme d'une assistance technique. C'est une pratique qui est privilégiée par le Brésil et l'Inde (Zimmermann et Smith, 2011) et qui consiste principalement à mettre à la disposition d'autres pays en développement diverses technologies et compétences pour améliorer leur bien-être économique et social.

La récente accumulation de réserves internationales relance le débat sur le volume de réserves jugé approprié pour une économie ouverte (Rodrik, 2006 ; OCDE, 2010a ; Wolf, 2011). Début 2011, les économies émergentes et en développement détenaient encore près de 65 % des réserves mondiales en devises, qu'elles avaient amassées au rythme de plus de 800 milliards USD par an au cours des cinq années précédentes (graphique 1.10). L'une des leçons que les marchés émergents ont tirées de la crise asiatique (Aizenman et Lee, 2005 ; Stiglitz, 2006) est qu'il faut accumuler assez de réserves de change pour pouvoir rembourser la dette à court terme, faire face à des tarissements ou des renversements soudains des flux de capitaux, et tenir jusqu'à un an en cas de problèmes monétaires et d'attaques spéculatives (Akyüz, 2008).

Graphique 1.10. **Variation des réserves de change par région (en valeur absolue)**
Milliards USD



Source : FMI (2011a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585174>

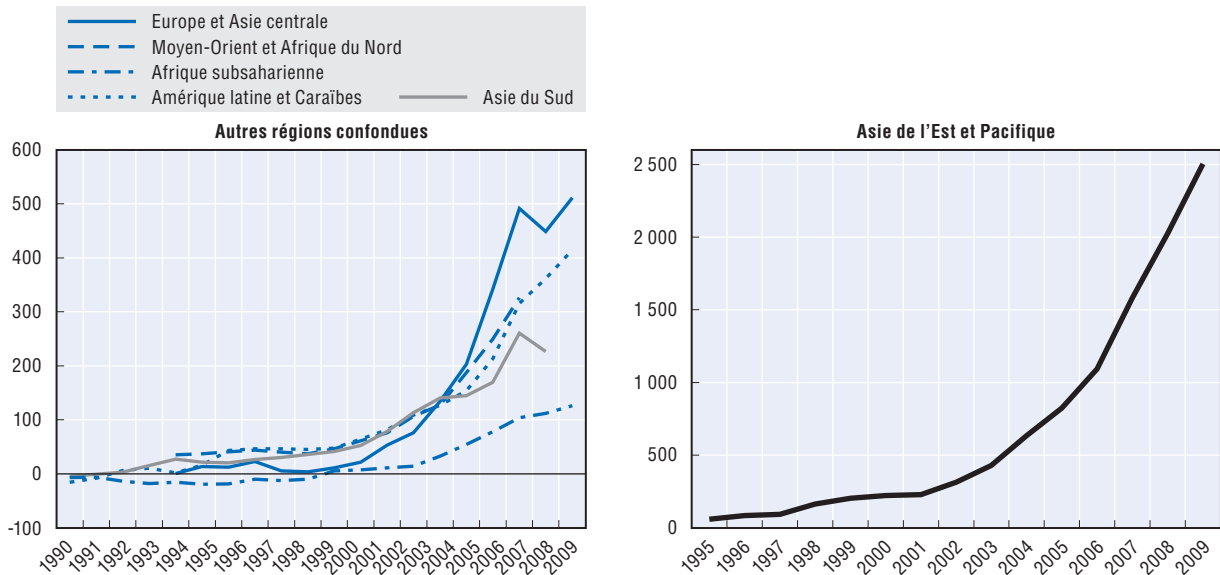
Les réserves de change ont permis d'atténuer les risques macroéconomiques pendant la crise financière et économique, comme en témoigne la résilience relative des économies émergentes (Wolf, 2011). Néanmoins, le coût d'opportunité lié à la détention de ces réserves pourrait être élevé (Dadush et Shaw, 2011 ; FMI, 2011b). La règle de Greenspan-Guidotti est une méthode empirique simple qui permet de définir le niveau de réserves nécessaire pour couvrir la dette extérieure à court terme¹³. Outre les réserves accumulées pour satisfaire aux règles prudentielles et macroéconomiques comme le préconisent Greenspan et Guidotti, les pays en développement détenaient au total plus de 4 000 milliards USD de réserves de change en 2009, dont l'essentiel (mais pas la totalité) se trouvait en Asie de l'Est, et particulièrement en Chine (graphique 1.11).

Pour les pays riches en ressources naturelles, les fonds souverains sont un moyen de lisser la consommation et de canaliser les ressources de manière à promouvoir la croissance et l'investissement intérieurs (Reisen, 2008 ; OCDE, 2010a ; Kunzel *et al.*, 2011). Ainsi, en 2007, l'État chilien a remplacé le Fonds de stabilisation du cuivre par le Fonds de stabilisation économique et sociale, dans lequel il investit ses excédents budgétaires supérieurs à 1 % du PIB. Globalement, les investissements des fonds souverains ont augmenté à partir de la seconde moitié des années 2000, et les pays émergents représentaient environ la moitié des flux totaux (graphique 1.12).

Élargissement de la marge de manœuvre budgétaire

Dans les pays convergents, l'expansion et la diversification des sources de capitaux pour le développement qui accompagnent le basculement de la richesse conduisent également à une progression de l'épargne nationale. Le taux d'épargne moyen des pays convergents s'est progressivement accru depuis le début des années 2000 pour atteindre le même niveau que dans les pays riches en 2009 (graphique 1.13). L'exemple de la Chine illustre particulièrement bien cette évolution : d'après les estimations, les taux d'épargne publique et privée de ce pays sont passés respectivement de 33.3 et 5.7 % du PIB en 1992 à 44.7 et 6.7 % en 2008 (Banque mondiale, 2011c). Mais le cas chinois n'est pas isolé car, en

Graphique 1.11. **Réserves constituées en plus des réserves de précaution à court terme**
Milliards USD

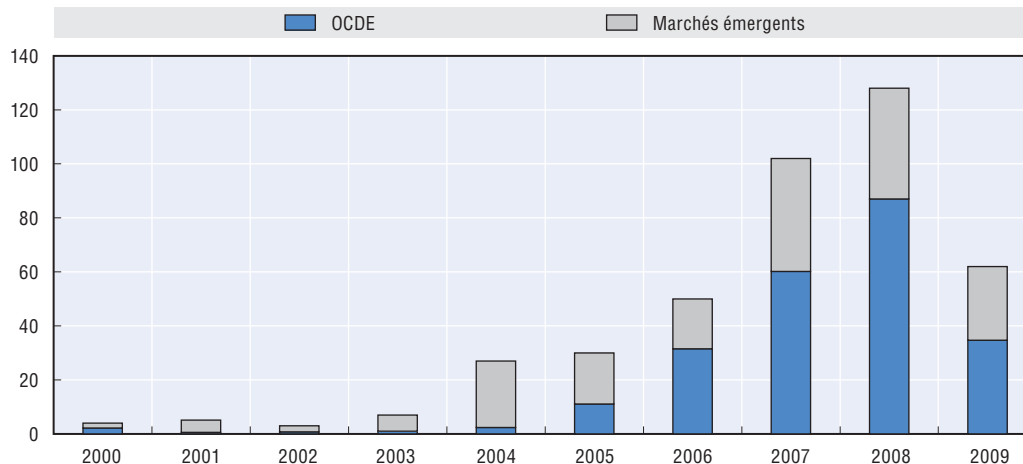


Note : La règle de Greenspan-Guidotti est respectée quand les réserves de change sont supérieures à la dette extérieure à court terme.

Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2011b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585193>

Graphique 1.12. **Valeur des investissements des fonds souverains par région cible, 2000-09**
Milliards USD



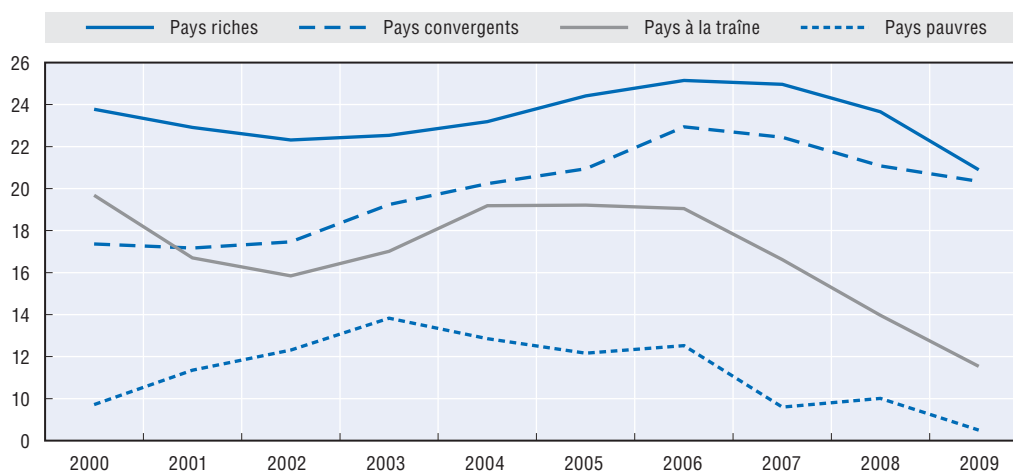
Source : Calculs des auteurs d'après FEEM (2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585212>


Inde également, le niveau de l'épargne nationale (qui inclut l'épargne des entreprises, en forte hausse) est élevé et ne cesse d'augmenter. Cet essor de l'épargne rend les pays convergents plus aptes à relever les principaux défis posés par l'investissement dans les infrastructures humaines et physiques. À l'inverse, les taux d'épargne des pays à la traîne et des pays pauvres ont décliné respectivement de 8 et 2 %, en moyenne, entre 2000 et 2009.

Graphique 1.13. **Épargne rapportée au PIB**

Moyennes pondérées (%)



Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2011b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585231>

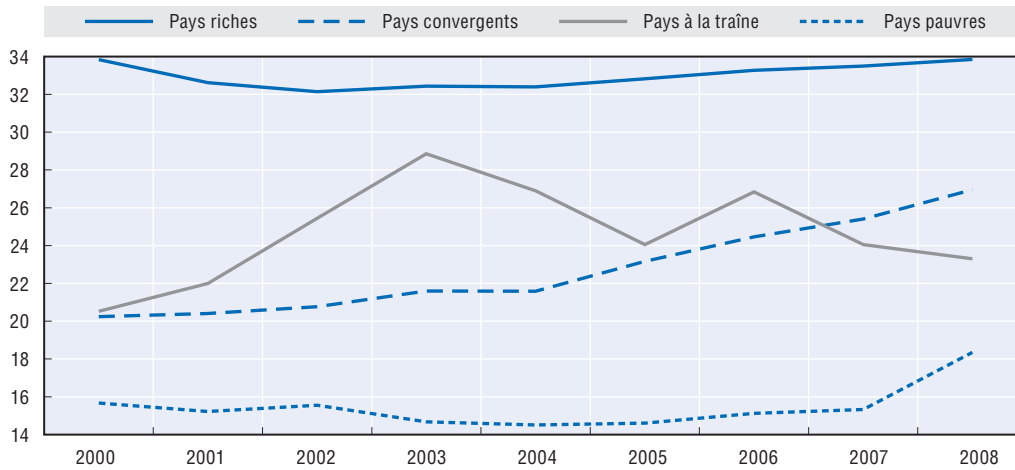
Avec la hausse de la valeur d'exportation des produits primaires et l'intensification des relations commerciales et des flux de capitaux, le basculement de la richesse a dégagé de nouvelles ressources en faveur du développement pour les pays convergents. Traditionnellement, la marge de manœuvre budgétaire sert de référence pour évaluer les ressources disponibles. Heller (2005) la définit comme la marge qui permet au gouvernement d'affecter des ressources à la poursuite d'un objectif sans mettre en péril la viabilité de sa position financière ou la stabilité de l'économie. Pour mesurer sa marge de manœuvre budgétaire, un État doit analyser la structure de ses recettes et dépenses, sa situation budgétaire initiale, la composition de ses engagements financiers, ses possibilités de financement extérieur et la structure de son économie, autant de facteurs très spécifiques au pays.

Il existe en principe plusieurs moyens d'accroître la marge de manœuvre budgétaire : augmenter les recettes en modifiant la fiscalité ou en améliorant l'administration fiscale, réduire les dépenses non prioritaires, recourir davantage à l'emprunt et au seigneurage ou recevoir des dons. Dégager des recettes et réaffecter les dépenses figurent parmi les options qui s'offrent aux autorités nationales pour se ménager une marge de manœuvre budgétaire durable en faveur de la protection sociale. Le présent rapport se concentre sur les approches suivantes : augmentation des recettes publiques (et gains supplémentaires liés aux activités à forte intensité de ressources), mesures fiscales et réduction du service de la dette.


Dans les pays convergents, les recettes fiscales liées à la croissance ont augmenté plus vite que dans les pays à la traîne et dans les pays pauvres (graphique 1.14). Elles sont néanmoins très inférieures aux recettes budgétaires moyennes des pays de l'OCDE à revenu élevé, qui dépassent 35 % du PIB ; leur niveau moyen a augmenté progressivement, passant de 20 à 27 % entre 2000 et 2008¹⁴. Même si les recettes budgétaires des pays à la traîne étaient équivalentes à celles des pays convergents, elles sont globalement en recul depuis 2003.

Dans les pays riches en ressources naturelles, le supercycle des cours des produits de base a contribué à l'augmentation des recettes fiscales liées aux ressources naturelles (graphique 1.15). En Afrique par exemple, les taxes sur les ressources ont été relevées, passant, en moyenne, de 6 à 13 % du PIB entre 1996 et 2007 (BAfD et al., 2010). Les producteurs et les importateurs de pétrole s'y prennent très différemment les uns des autres

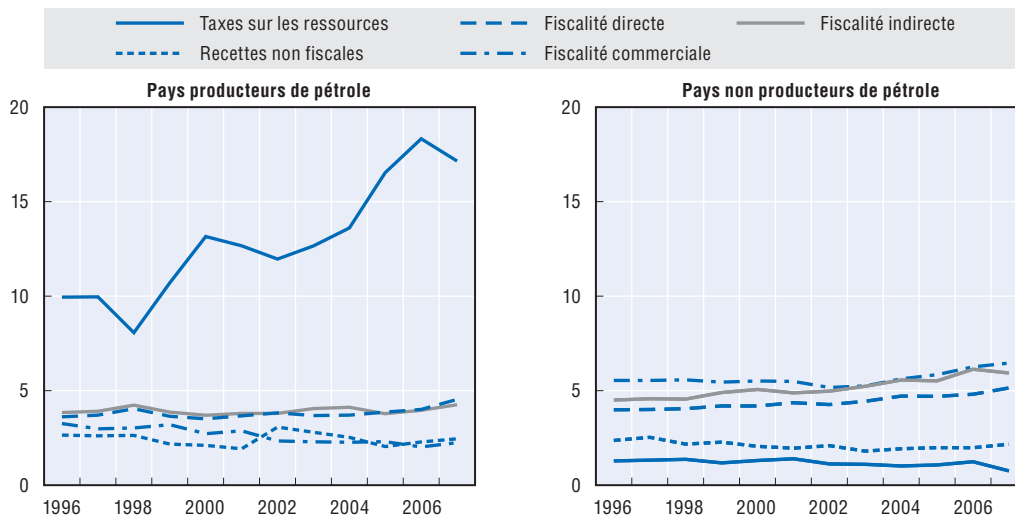
Graphique 1.14. **Recettes budgétaires en pourcentage du PIB, 2000-08**
Moyennes non pondérées (%)




Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2011b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585250>

Graphique 1.15. **Producteurs et importateurs africains de pétrole : comparaison du poids de la fiscalité, par type de recettes**
Pourcentage du PIB



Source : BAfD et al. (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585269>

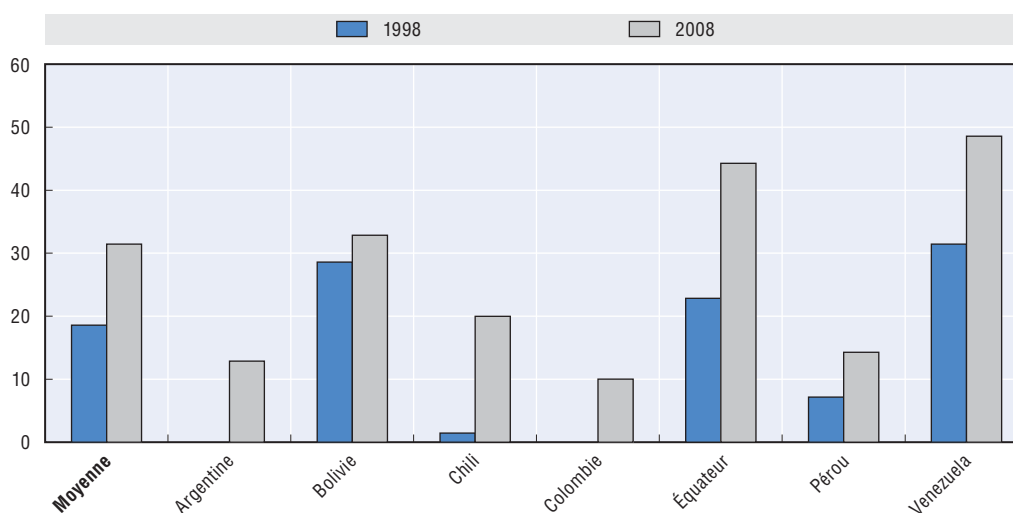
pour recouvrer l'impôt et structurer leur fiscalité. Les pays riches en ressources, y compris ceux qui ont récemment découvert du pétrole ou d'autres produits minéraux, tendent à substituer des taxes sur les ressources à d'autres taxes directes ou indirectes. C'est ce que font notamment l'Algérie, l'Angola, le Botswana, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la Libye, le Nigeria et le Tchad. En Afrique subsaharienne, les exportations de pétrole sont à elles seules trois fois plus substantielles que les montants reçus au titre de l'aide, sans compter les nouveaux gisements actuellement découverts (au Ghana et en Ouganda, par exemple), ce qui pourrait avoir des effets non négligeables sur les ressources de ces pays (Van der Ploeg et Venables, 2011). Qui plus est, il semble y avoir une corrélation étroite entre les

recettes fiscales et les cours des métaux et du pétrole dans les pays riches en ressources (FMI, 2011b), ce qui n'est pas sans poser des difficultés aux États qui cherchent à stabiliser les recettes tirées des ressources tout en maintenant leurs programmes sociaux.

En Amérique latine aussi, la part des recettes totales venant des ressources naturelles a progressé en dix ans, entre 1998 et 2008, dans tous les pays exportateurs de produits de base à l'exception du Mexique (graphique 1.16). Ce phénomène tient non seulement à la hausse des cours mais également à l'augmentation des volumes de production des produits pétroliers et non pétroliers et des taxes sur les produits minéraux en Bolivie, au Chili et au Pérou (Sinnott et al., 2010).

Graphique 1.16. **Recettes budgétaires provenant des ressources naturelles en Amérique latine et dans les Caraïbes**

Part des ressources naturelles dans les recettes budgétaires totales (%)



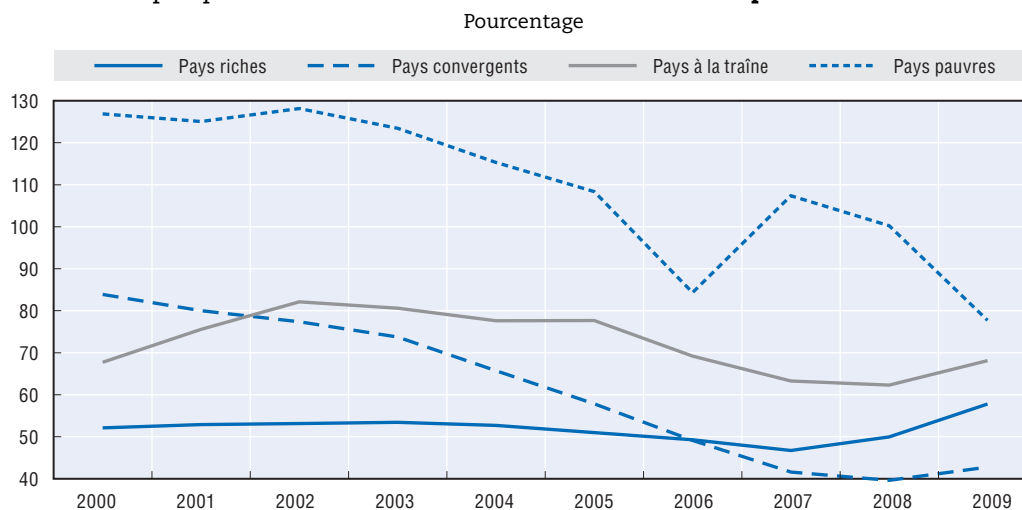
Source : Sinnott et al. (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585288>

Pour les pays qui cherchent à optimiser les recettes tirées de leurs ressources naturelles, la meilleure solution consiste à associer redevances et taxes assises sur les bénéfices. Ce type de dispositif, ou un dispositif proche, a été mis en place en Angola, au Mozambique et en Namibie pour le pétrole et au Botswana, au Liberia et au Malawi au titre de la législation relative aux produits miniers (FMI, 2011c). Bien que les redevances puissent fausser les décisions d'extraction et d'investissement, elles transfèrent des risques supplémentaires aux investisseurs (lesquels peuvent être mieux à même de les supporter que nombre de pays à faible revenu) et constituent une source de recettes rapide et prévisible pour l'État. Les taxes assises sur les bénéfices peuvent garantir qu'une part des rentes éventuelles revient bien à l'État, surtout quand les cours sont élevés. En plus d'être équitable, ce mécanisme débouche sur une fiscalité durable et crédible, même si la pratique des prix de transfert peut empêcher les pays en développement de tirer tout le bénéfice possible de cette fiscalité (Mold, 2004).


Faut-il en déduire que, dans les pays riches en ressources, l'augmentation des recettes que celles-ci génèrent élargit l'espace budgétaire ? Pour répondre à cette question, on peut notamment analyser l'évolution de la dette publique, qui est un précieux indicateur de la

solvabilité, mais aussi de la capacité de financement (possibilité d'utiliser les recettes budgétaires à venir pour financer les dépenses courantes) et de l'épargne nationale disponible. Si la dette des pays convergents est tombée d'une moyenne 81 % du PIB en 2000 à moins de 39 % en 2009, les facteurs qui l'expliquent et les situations de départ étaient extrêmement différents (graphique 1.17)¹⁵. La forte baisse des ratios d'endettement résulte en partie des allègements consentis aux pays pauvres très endettés (PPTÉ), tels que le Mozambique, la Sierra Leone, le Rwanda et l'Ouganda, voire à des défaillances d'emprunteurs souverains (l'Équateur en 2008, par exemple). Ces situations sont clairement à distinguer de celles d'autres pays à forte croissance, comme la Chine, qui ont maintenu des taux d'endettement bas (aux alentours de 17 % de leur PIB), ou de pays, tels la Fédération de Russie, dont la réduction substantielle de la dette (de presque 60 % en 2000 à 11 % en 2009) s'explique, entre autres, par d'importants revenus tirés des produits de base. En réalité, certains pays convergents ont été incapables d'alléger le poids de leur dette : malgré une croissance économique rapide, leur ratio dette/PIB est resté élevé tout au long des années 2000. Il s'agit en particulier de l'Inde et du Liban, qui affichent un ratio de, respectivement, 71.1 et 146.4 %.

Graphique 1.17. **Ratio dette/PIB dans le monde à quatre vitesses**

Note : Dette brute des administrations publiques.

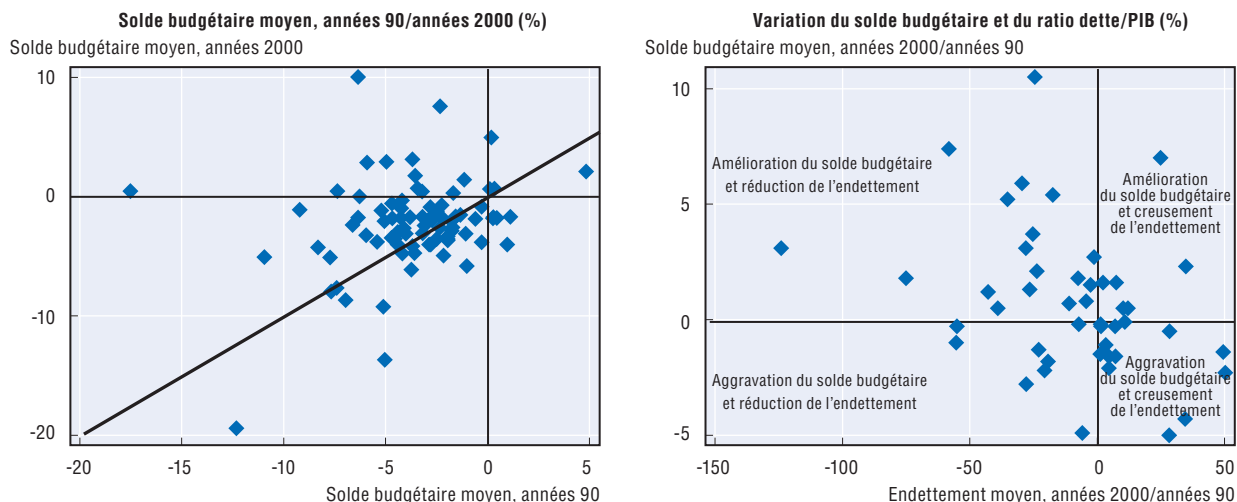
Source : Calculs des auteurs d'après FMI (2011a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585307>

Entre les années 90 et les années 2000, les pays convergents ont généralement accru leurs recettes budgétaires et allégé le poids de leur dette. Ils ont aussi amélioré leurs soldes budgétaires, comme le montre le graphique 1.18 (pays situés au-dessus de la bissectrice, cadre de gauche). De surcroît, nombre d'entre eux ont également réduit les obligations liées au service de leur dette, ce qui, combiné à la baisse des taux d'intérêt et à une croissance plus forte, s'est traduit par une viabilité accrue de leur dette (graphique 1.18, cadre de droite, quatrième quadrant).

En résumé, l'analyse montre que l'espace budgétaire diffère largement d'un pays convergent à l'autre. Alors que certains ont vu augmenter leurs recettes et affichent un niveau d'endettement si faible qu'ils bénéficient d'une marge de manœuvre supérieure, d'autres doivent continuer d'appliquer de sévères restrictions budgétaires malgré une forte

Graphique 1.18. **Niveaux moyens du solde budgétaire et de l'endettement dans les pays convergents, années 90 et 2000**



Note : Dans le graphique de gauche, la ligne est la bissectrice.

Source : Calculs des auteurs d'après FMI(2011a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585326>

croissance économique. Durant la dernière décennie cependant, la plupart des pays convergents ont élargi leur espace budgétaire en étoffant leurs rentrées fiscales, en réduisant leur endettement et en améliorant leur solde budgétaire.

Conclusion : vers des ressources disponibles et durables

Ce chapitre a tenté de déterminer si la crise financière et économique avait contribué d'une quelconque manière à accélérer le processus de basculement de la richesse. En règle générale, les pays en développement ont mieux résisté que les pays développés et sont revenus plus vite à leur niveau d'activité économique d'avant la crise. Dans les années 2000, les pays convergents (dont le PIB par habitant augmentait deux fois plus vite que celui des pays de l'OCDE à revenu élevé) étaient au nombre de 83 (en 2010), contre 65 en 2007, juste avant la crise.

Au cours de la dernière décennie, les flux de capitaux destinés au financement du développement et la marge de manœuvre budgétaire se sont accrus dans nombre de pays convergents. Ces deux paramètres sont nécessaires mais loin d'être suffisants pour mener une politique de croissance pour tous et renforcer la cohésion sociale. Les politiques publiques devraient tenir compte de trois dimensions essentielles.

Premièrement, si le gonflement des flux financiers destinés au développement (échanges commerciaux, IDE et envois des migrants) génère en principe des ressources qui peuvent servir à investir, à stimuler la consommation et à permettre des transferts de compétences et de technologies, ces capitaux ne vont pas nécessairement dans les caisses de l'État. C'est particulièrement vrai des recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles. Pour les autorités nationales, l'un des moyens envisageables est la combinaison de redevances et de taxes assises sur les bénéficiaires.

Deuxièmement, les recettes budgétaires tirées des ressources naturelles et des produits primaires sont exposées aux fluctuations des cours. Le coût des programmes sociaux doit rester abordable à long terme. C'est l'une des conditions de leur pérennité (chapitre 9).

S'agissant tout particulièrement des ressources non renouvelables, les politiques publiques doivent s'inscrire dans une vision prospective avec, par exemple, l'investissement des richesses et des gains exceptionnels dans les infrastructures et l'éducation ou dans la diversification de l'économie. Évidemment, la stabilisation des recettes budgétaires est cruciale pour que le coût des programmes (notamment de protection sociale) reste tenable à long terme. Comme il a été indiqué dans ce chapitre, l'une des solutions pourrait consister à lisser les dépenses dans le temps et à utiliser les ressources disponibles pour investir dans des fonds souverains, par exemple.

Troisièmement, même lorsque la production de nouvelles ressources se traduit effectivement par une hausse des recettes budgétaires et que ces ressources se révèlent stables sur la durée, les décisions concernant la manière d'élargir l'espace budgétaire dépendent *in fine* des priorités politiques. Toutefois, bien que le basculement de la richesse ouvre de nouvelles perspectives et dégage de nouvelles ressources pour le développement, il peut entraîner de graves problèmes qui compromettent la cohésion sociale : accentuation des inégalités de revenu, création d'emplois limitée, essor du travail informel, etc. Le chapitre 3 examine certains de ces risques. Néanmoins, ce qui importe vraiment, c'est la façon dont les pouvoirs publics utilisent les ressources nouvelles liées au basculement de la richesse pour s'attaquer aux facteurs qui menacent la cohésion sociale et pour y remédier. Il est donc crucial de mettre en œuvre les politiques publiques et de fixer les priorités budgétaires au plus vite (chapitre 9). En outre, un surcroît de dépenses nécessite un cadre macroéconomique qui puisse résister aux pressions de la demande que l'augmentation des dépenses publiques est susceptible d'accroître (chapitre 5).

Notes

1. Entre 2007 et 2009, les entrées d'IDE ont diminué de 21 % dans les économies en développement et de près de 60 % dans les pays développés (graphique 1.2).
2. D'après les données du FMI (2011a).
3. Cette section s'intéresse en priorité à la « β -convergence », qui correspond à une croissance tendancielle plus soutenue dans les pays pauvres que dans les pays riches.
4. Malgré le développement de nouveaux pôles de croissance et la réduction des inégalités, l'écart entre le PIB par habitant des pays de l'OCDE à revenu élevé et celui des pays émergents et en développement reste important, y compris lorsque l'on tient compte des parités de pouvoir d'achat (PPA). Si la croissance des premiers se poursuit au même rythme moyen que dans les années 2000, il faudra 19 ans à l'Azerbaïdjan pour combler son retard s'il conserve son taux de croissance actuel. Le Turkménistan mettra 26 ans et la Chine, 31 ans : il s'agit des scénarios les plus favorables parmi les économies émergentes et en développement. Seuls 15 pays à convergence rapide seraient à même (d'après les hypothèses actuelles) de combler l'écart de revenu en moins de 70 ans. Dans des pays tels que le Kirghizistan, le Nigeria, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie, le rattrapage du PIB des pays à revenu élevé prendrait, au mieux, 150 ans.
5. Pour la période 2000-07, le coefficient β est de -0.10 et n'est pas statistiquement significatif. Si l'on ne considère que la période 2007-10, le coefficient (significatif au seuil de confiance de 1 %) devient fortement négatif, à 0.78 . Le graphique 1.3 illustre la « convergence inconditionnelle ». L'analyse précédente n'avait confirmé que des indices forts de « convergence conditionnelle », quand convergence il y avait, mais avec des évolutions à long terme différentes (Barro et Sala-i-Martin, 1992).
6. La comparaison des analyses de 2000-07 et de 2007-10 est également influencée par les changements apportés à la classification des revenus : certains pays à revenu faible sont passés dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire (Côte d'Ivoire, Ghana, Mauritanie, Ouzbékistan, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, RDP lao et Soudan). Ces modifications pourraient avoir une incidence sur la typologie du monde à quatre vitesses (OCDE, 2010a), lorsqu'un pays ne remplit pas le critère de convergence (passage à deux fois la croissance moyenne du PIB par habitant des pays à revenu élevé en dix ans).

7. À l'inverse, les pays à la traîne et les pays pauvres importateurs nets de produits primaires (combustibles et denrées alimentaires, principalement) ont subi une dégradation de leur solde extérieur et font face à de nouveaux problèmes de sécurité alimentaire. Le basculement de la richesse induit un certain nombre de risques pour la cohésion sociale, notamment la flambée des prix alimentaires. Le chapitre y reviendra plus longuement.
8. L'accumulation de réserves de change les a aidés à se protéger contre la brusque montée mondiale de l'aversion pour le risque, mais cet effet protecteur décroît quand les réserves gonflent (FMI, 2010b).
9. Levy-Yeyati (2009) constate que, dans les années 2000, la croissance des économies émergentes était plus étroitement liée à la croissance chinoise qu'à celle des pays du G7. À l'inverse, il observe une corrélation importante avec l'évolution de la croissance des pays du G7 dans les années 90, période pendant laquelle les liens avec la Chine n'étaient pas significatifs. Cela semblerait indiquer que les performances des économies émergentes expriment des tendances économiques à long terme bien ancrées. De plus, les travaux de Garroway et al. (2010) et de Banga (2011) confirment que la corrélation entre la croissance chinoise et celle des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire est devenue significative dans les années 2000 ; au contraire, la corrélation avec la croissance des pays membres de l'OCDE a significativement diminué entre les années 90 et les années 2000. Quoi qu'il en soit, la croissance vigoureuse et soutenue des géants asiatiques a fait grimper les cours des produits de base et soutenu la demande mondiale.
10. En outre, l'accumulation de réserves internationales ravive la polémique déjà ancienne sur le niveau de réserves qu'une économie ouverte devrait détenir (Rodrik, 2006 ; Wolf, 2011). Malgré les quelques controverses concernant l'ampleur et le coût de cette accumulation, cette stratégie peut être comprise comme une réaction logique aux grandes crises financières qui ont frappé les pays en développement au cours des années 90, les banques centrales de bon nombre de ces pays ayant alors développé une très forte aversion au risque.
11. Du fait de son avantage comparatif pour les matières premières, l'Amérique du Sud est probablement l'un des partenaires commerciaux les plus complémentaires pour la Chine (Lall et Weiss, 2006 ; Santiso, 2006). Des pays comme la Bolivie, le Chili et le Venezuela souffrent moins de la concurrence chinoise ; le Brésil, la Colombie et le Pérou sont dans une situation intermédiaire, l'Amérique centrale et le Mexique étant eux les plus exposés (Blázquez-Lidoy et al., 2006). En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, l'analyse des avantages comparatifs indiquerait des possibilités limitées d'échanges commerciaux avec des pays asiatiques comme la Chine. En effet, les flux d'échanges montrent que l'Afrique subsaharienne tend de manière significative à être exportatrice nette vers la Chine (voir le graphique 1.7, qui illustre plus spécifiquement le cas des produits primaires). L'Afrique subsaharienne est sans doute susceptible, en tant qu'importatrice, de bénéficier de biens de consommation et d'équipement à moindre coût, mais certains pays (comme l'Afrique du Sud et le Ghana) ont vu leurs exportations de vêtements et de textiles évincées au profit des exportations chinoises (Kaplinsky et Messner, 2008).
12. Le solde des fonds nets correspond aux fonds reçus moins les fonds envoyés.
13. Pour une méthodologie plus précise permettant d'inclure l'aversion pour le risque, l'ampleur et la probabilité de tarissements soudains et le coût d'opportunité associé à la détention de réserves de change, voir Jeanne et Rancière (2008).
14. Cette hausse moyenne masque toutefois des situations contrastées. Ainsi, alors que les recettes exprimées en pourcentage du PIB ont diminué d'environ deux points au Sri Lanka, elles ont augmenté de près de 17 points au Lesotho. Plus précisément, la part des recettes fiscales du Lesotho est passée de 36 à 57 % du PIB entre 2000 et 2008, ce qui est considérable par rapport à la moyenne internationale et régionale, même si l'essentiel de ces recettes provient des droits perçus dans le cadre de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) (BAfD et al., 2010).
15. Combinée avec les réserves de change importantes accumulées par plusieurs pays convergents, la dette publique nette serait même généralement plus faible. Ainsi, en 2009, la position nette du Chili représentait -11.6 % du PIB, contre 6.2 % pour la dette brute.

Références

- Aizenman, J. et J. Lee (2005), « International Reserves: Precautionary vs. Mercantilist Views, Theory, and Evidence », *IMF Working Paper*, 05/198, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Akyüz, Y. (2008), « The Current Global Financial Turmoil and Asian Developing Countries », contribution destinée à la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique

- (CESAP) et présentée dans le cadre du volet ministériel de la 64^e session de la Commission, Bangkok, 29 avril 2008. Rééditée dans la *TWN Global Economy Series*, n° 11, Third World Network, Penang.
- Ancharaz, V. (2009), « David vs. Goliath: Mauritius Facing up to China », *European Journal of Development Research*, vol. 21, n° 4, pp. 622-643.
- BAfD (Banque africaine de développement), OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et CEA (Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique) (2010), *Perspectives économiques en Afrique*, Banque africaine de développement et Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- BAfD, OCDE, CEA et PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2011), *Perspectives économiques en Afrique*, Banque africaine de développement et Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Banga, R. (2011), « Can Asian Emerging Economies Be Drivers of Growth for the South? », contribution présentée lors de la Réunion d'experts pluriannuelle sur la coopération internationale : coopération Sud-Sud et intégration régionale, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, février.
- Banque mondiale (2010), *The Day After Tomorrow – A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2011a), *Global Economic Prospects (Perspectives pour l'économie mondiale)*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2011b), *World Development Indicators (Indicateurs du développement dans le monde)*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2011c), *Global Development Horizons*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Barro, R.-J. et X. Sala-i-Martin (1992), « Convergence », *Journal of Political Economy*, n° 100(2), avril, pp. 223-251, University of Chicago Press, Chicago.
- Blázquez-Lidoy, J., J. Rodríguez et J. Santiso (2006), « Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets », in J. Santiso (dir. pub.), *The Visible Hand of China in Latin America*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2005), *Trade and Development Report – New Features of Global Interdependence*, CNUCED, Genève.
- CNUCED (2009), « Making South-South trade an engine for inclusive growth », *UNCTAD Policy Brief*, n° 9, CNUCED, Genève.
- CNUCED (2010), *UnctadStat*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, Disponible sur : http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=fr.
- Dadush, U. et W. Shaw (2011), *Juggernaut: How emerging markets are reshaping globalization*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- FEEM (Fondazione Eni Enrico Mattei) (2010), « Sovereign Wealth Fund Investment Behavior », rapport semestriel, janvier-juin, FEEM, Milan.
- FMI (Fonds monétaire international) (2010a), *Emerging from the Global Crisis – Macroeconomic Challenges Facing Low-Income Countries*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (2010b), « How Did Emerging Markets Cope in the Crisis? », *IMF Policy Paper*, Fonds monétaire international, Washington, DC, juin.
- FMI (2011a), *World Economic Outlook Database (Base de données des Indicateurs du développement dans le monde)*, Fonds monétaire international, Washington, DC, avril.
- FMI (2011b), *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*, Fonds monétaire international, Washington, DC, avril.
- FMI (2011c), « Assessing Reserve Adequacy », *IMF Policy Papers*, Fonds monétaire international, Washington, DC, février.
- Garroway, C., B. Hacibedel, H. Reisen et E. Turkisch (2010), « The Renminbi and Poor-Country Growth », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 292, OCDE, Paris.
- Gill, I. et H. Kharas (2007), *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Banque mondiale, Washington, DC.

- Heller, P.-S. (2005), « Understanding Fiscal Space », *IMF Policy Discussion Paper*, n° 5, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Jeanne, O. et R. Rancière (2008), « The Optimal Level of International Reserves for Emerging Market Countries: A New Formula and Some Applications », *CEPR Discussion Paper*, n° 6723, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres.
- Kaplinsky, R. et D. Messner (2008), « Introduction: The Impact of Asian Drivers on the Developing World », *World Development*, vol. 36, n° 2, pp. 197-209.
- Kunzel, P., Y. Lu, I. Petrova et J. Pihlman (2011), « Investment Objectives of Sovereign Wealth Funds – A Shifting Paradigm », *IMF Working Paper*, WP/11/19, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Lall, J. et J. Weiss (2006), « China and Latin America: Trade Competition 1990-2002 », in J. Santiso (dir. pub.), *The Visible Hand of China in Latin America*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Levy-Yeyati, E. (2009), « On Emerging Markets Decoupling and Growth Convergence », *VoxEU*, 7 novembre, Centre for Economic Policy Research (CEPR), www.voxeu.org/index.php?q=node/4172.
- Mold, A. (2004), « Paying a Fair Share? A Proposal for Unitary Taxes on the Profits of Multinational Enterprises », *The CEPAL Review*, n° 43, avril.
- Mold, A. et A. Prizzon (2011), « South-South trade Liberalization as a way out of the financial crisis? An exploratory CGE simulation », document interne, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Narayan, A., N. Yoshida et H. Zaman (2007), « Trends and Patterns of Poverty in Bangladesh in Recent Years », document de référence pour le rapport intitulé *Bangladesh Poverty Assessment 2007*, région Asie du Sud, Banque mondiale, Washington, DC.
- Nations Unies, *Base de données COMTRADE sur les statistiques du commerce de produits*, <http://comtrade.un.org>, consultée pour la dernière fois le 4 juin 2011.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2010a), *Perspectives du développement mondial – Le basculement de la richesse*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88, OCDE, Paris, novembre.
- OMC (Organisation mondiale du commerce) (2010), *Quarterly Statistics*, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Reinhart, C. et K.-S. Rogoff (2010), « Growth in a Time of Debt », *NBER Working Paper*, 15639, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Reisen, H. (2008), « How to spend it: Commodity and Non-Commodity Sovereign Wealth Funds », *Research Notes*, 28, Deutsche Bank Research.
- Rodrik, D. (2006), « The Social Cost of Foreign Exchange Reserves », *International Economic Journal*, n° 20(3), pp. 253-266.
- Santiso, J. (dir. pub.) (2006), *The Visible Hand of China in Latin America*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Sinnott, E., J. Nash et A. de la Torre (2010), « Natural Resources in Latin America and the Caribbean Beyond Booms and Busts? », *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Stiglitz, J. (2006), *Making Globalization Work*, W.W. Norton, New York.
- Van der Ploeg, F. et A.-J. Venables (2011), « Harnessing Windfall Revenues: Optimal Policies for Resource-Rich Developing Economies », *Economic Journal*, vol. 121 (551), pp. 1-30, mars.
- Wolf, M. (2011), « Waiting for the great rebalancing », *Financial Times*, 4 avril, Londres.
- Zimmermann, F. et K. Smith (2011), « More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation », *Journal of International Development*, vol. 23, n° 5, pp. 722-738, doi: 10.1002/jid.1796.

Chapitre 2

Cohésion sociale et développement

Une société « cohésive » est une société qui s'efforce d'assurer le bien-être de tous ses membres, lutte contre l'exclusion et la marginalisation, crée un sentiment d'appartenance, favorise la confiance et offre à ses membres la possibilité de s'élever sur l'échelle sociale. Ce rapport s'intéresse à la cohésion sociale à travers trois aspects différents mais d'égale importance : l'inclusion sociale, le capital social et la mobilité sociale. Outre les critères de mesure habituels (seuil de pauvreté établi à 1.25 dollar par jour, entre autres), l'évaluation de ces différentes composantes doit prendre en compte des éléments plus subjectifs, comme le ressenti des populations. La cohésion sociale est à la fois un moyen de développement et une fin en soi. Elle se forge en fonction des préférences, de l'histoire et de la culture de chaque société. Dans les économies émergentes, le basculement de la richesse ouvre de nouvelles possibilités et crée dans le même temps de nouveaux risques pour le développement de la cohésion sociale. Pour y faire face, une démarche holistique s'impose, qui englobe à la fois la politique budgétaire, la politique de l'emploi et la politique sociale.

Introduction

Depuis une dizaine d'années, la question de la « cohésion sociale » a été analysée sous diverses perspectives, tant du point de vue de la recherche que des politiques publiques (Dayton-Johnson, 2001 ; Osberg, 2003 ; Cepalc, 2007 ; Conseil de l'Europe, 2008 ; OCDE, 2011a). La littérature s'accorde sur un point : la cohésion sociale est à la fois un moyen d'aboutir à certains objectifs, notamment une croissance partagée par tous, et une fin en soi. Chaque société possède, selon les idées et les valeurs de ses citoyens, sa propre définition de la cohésion sociale et sa conception des moyens de l'encourager. Ce chapitre présente la notion de cohésion sociale telle qu'elle est utilisée dans ce rapport, décrit son impact potentiel sur le développement et propose un schéma simple permettant de la relier à différents champs de l'action publique. L'édition 2012 des *Perspectives du développement mondial* se démarque des travaux précédents consacrés à la cohésion sociale dans la mesure où elle étudie le problème du point de vue du basculement de la richesse, s'intéresse plus particulièrement aux pays convergents (autrement dit, en croissance rapide) et accorde une attention toute particulière aux effets conjugués des interventions publiques et des problèmes de mise en œuvre.

Ce chapitre s'efforce dans un premier temps de définir la cohésion sociale avec ses trois composantes qui, bien que distinctes, se recoupent et sont étroitement liées : l'inclusion sociale, le capital social et la mobilité sociale. Il étudie ensuite comment mesurer la cohésion sociale et se penche sur la question des indicateurs subjectifs du progrès, qui intéressent de plus en plus les gouvernants pour les informations complémentaires qu'ils leur apportent. La cohésion sociale est l'une de ces variables subjectives, qui se prête naturellement à la mesure par une évaluation des perceptions. Enfin, ce chapitre cherche à savoir si, au-delà de son bien-fondé intrinsèque, la cohésion sociale a vraiment une utilité, par exemple sur le plan économique. La conclusion met en relation les différentes composantes de la cohésion sociale avec ses effets en termes de développement, comme la croissance, la réduction de la pauvreté et l'efficacité des politiques publiques.

Définition de la cohésion sociale

Dans un ouvrage fondateur, *De la division du travail social*, le sociologue français Émile Durkheim (1893) explique que la transformation des sociétés modifie la nature de la cohésion. Dans une société traditionnelle, les interactions sociales s'appuient en général sur une sorte de « solidarité mécanique » sous-tendue par la relative homogénéité des activités de ses membres. Cependant, à mesure que la société se développe et que les individus s'engagent dans des tâches plus diverses et spécialisées, ces échanges se transforment en une « solidarité organique ». Les principales caractéristiques de ce changement profond dans la cohésion sont encore visibles aujourd'hui : les formes classiques de sécurité sociale, fondées sur une réciprocité équilibrée (« Je t'aide aujourd'hui en sachant que tu m'aideras demain si j'ai des problèmes »), sont mises à rude épreuve lorsque les sociétés s'ouvrent (Platteau, 2000). La mise en place de formes modernes de protection sociale, comme les

régimes de microassurance, influe sur les modes traditionnels de cohésion. C'est un élément à prendre en compte dans l'exécution de tels projets.

À la fin des années 80, certains pays – notamment l'Australie, le Canada, le Danemark et la Nouvelle-Zélande – ont commencé à accorder une place importante à la cohésion sociale (Ferroni et al., 2008). Aujourd'hui, la France a son ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, et l'Union européenne (UE, 2007) comme le Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe, 2008) ont fait de la cohésion sociale une priorité stratégique. La Banque interaméricaine de développement (BID) (BID, 2006) et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc, 2007) apportent elles aussi leur contribution au débat, en mettant en avant le rôle essentiel joué par la cohésion sociale dans une croissance et un développement partagés par tous. D'autres concepts récents sont liés à celui de cohésion sociale, notamment celui de *big society* (« grande société ») avancé en 2009 par le Britannique David Cameron, alors leader de l'opposition et devenu depuis Premier ministre du Royaume-Uni (Norman, 2010)¹.

Il n'existe pas de définition de la cohésion sociale qui fasse l'unanimité, mais toutes ont quelques éléments communs :

- La cohésion sociale est un vaste concept qui couvre plusieurs aspects à la fois : sentiment d'appartenance et participation active, confiance, mobilité et refus des inégalités et de l'exclusion.
- La notion de cohésion sociale est souvent associée à celle, plus étroite, de « capital social » (Helliwell et Putnam, 1995 ; Ritzen, 2000). Dans sa définition du capital social, Narayan (1999) souligne qu'il s'agit d'une condition nécessaire, mais non suffisante, pour la cohésion d'une société. Le capital social renvoie à un groupe d'individus, alors que la cohésion sociale est un concept plus général qui s'applique à l'ensemble de la société.
- Face à la difficulté d'arrêter une définition précise de la cohésion sociale, beaucoup se sont attachés aux situations marquées par une absence ou une érosion de cette cohésion sociale (définition par la négative). C'est notamment le cas des travaux portant sur les différents aspects de l'inégalité des revenus (Wilkinson et Pickett, 2009) ou mettant en évidence l'impact négatif de la violence ou des guerres civiles (par exemple, Acevedo, 2008 ; Cardénas et Rozo, 2008), ainsi que la prévalence des comportements antisociaux (voir l'étude bien connue de Durkheim sur le suicide, publiée en 1897) ou, plus récemment, des études consacrées aux indicateurs de la cohésion sociale comme le harcèlement (OCDE, 2009).

Ce rapport qualifie de « cohésive » une société qui s'efforce d'assurer le bien-être de tous ses membres, lutte contre l'exclusion et la marginalisation, crée un sentiment d'appartenance, favorise la confiance et offre à ses membres la possibilité de s'élever sur l'échelle sociale. Cette définition se rapproche de celle proposée par le Club de Madrid en 2009 :

« les sociétés cohésives ou “du partage” sont des sociétés stables, sûres et justes, fondées sur le respect et la défense de tous les droits de l'homme ainsi que sur la non-discrimination, la tolérance, le respect de la diversité, l'égalité des chances, la solidarité, la sécurité et la participation de tous, y compris des groupes et individus défavorisés et vulnérables. »

Comme celle du Club de Madrid, la notion de cohésion sociale utilisée dans ce rapport se distingue d'autres définitions, plus réductrices, qui insistent sur les liens créés par les réseaux et les institutions encadrant l'action collective. La définition de la cohésion sociale adoptée ici peut aussi être rapprochée de la notion de « société bien ordonnée » de Rawls

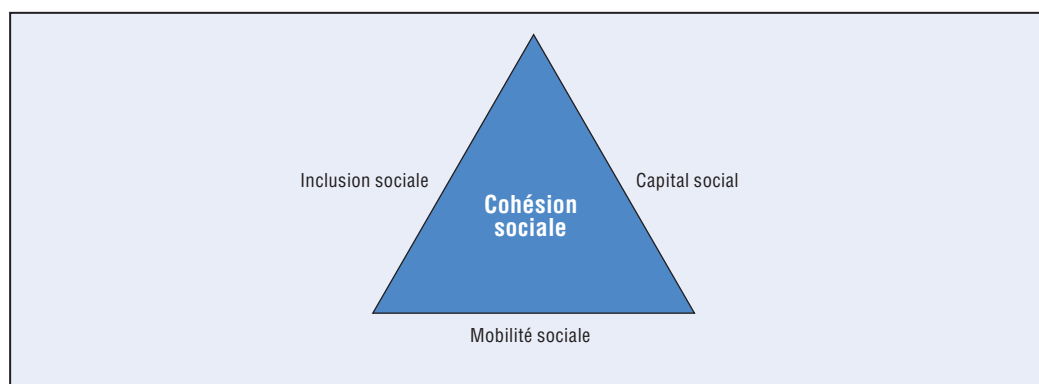
(1971). Rawls exprime une conception politique de la justice qui favoriserait la coopération économique entre les membres d'une société, tout en créant des normes sociales et en encourageant la tolérance. Cette vision de la société est fondamentalement pluraliste : quelles que soient les divergences au niveau des croyances religieuses ou des opinions personnelles, Rawls croyait en la possibilité d'un « consensus par recoupement », à condition que les membres de la société soient prêts à accepter des compromis, autrement dit qu'ils se montrent « raisonnables ».

Ce rapport étudie la cohésion sociale à travers trois prismes différents, mais d'égale importance :

- L'inclusion sociale : mesurée à partir d'éléments d'exclusion sociale comme la pauvreté, l'inégalité et la polarisation sociale.
- Le capital social : mesuré à la fois à l'aune de la confiance (interpersonnelle et sociétale) et de différentes formes d'engagement citoyen.
- La mobilité sociale : qui indique dans quelle mesure les individus peuvent ou pensent pouvoir changer de position dans la société.

Le triangle suivant (graphique 2.1) montre que si chacune de ces trois composantes est importante en soi, une vision holistique de la cohésion sociale est nécessaire si l'on veut en évaluer le niveau dans une société donnée.

Graphique 2.1. **Les composantes de la cohésion sociale**



Ce triangle montre comment la cohésion sociale est analysée et évaluée dans ce rapport, dans le cadre de l'État-nation. Si les trois composantes sont d'égale importance, certaines sociétés peuvent davantage privilégier l'une ou sur l'autre. Ainsi, le « rêve américain » amplifie de façon presque caricaturale l'idée de mobilité sociale : un plongeur dans un restaurant peut devenir millionnaire s'il travaille dur. De son côté, le modèle social scandinave s'appuie largement sur la confiance dans les institutions d'État, ce qui permet à ces pays de financer une partie des dépenses publiques par une fiscalité relativement lourde. En outre, cette structure triangulaire montre qu'il peut exister des arbitrages entre les différentes composantes de la cohésion sociale. Par exemple, si l'on améliore les compétences pour renforcer la mobilité sociale, cette prime aux compétences risque d'accentuer la marginalisation et de faire reculer l'inclusion sociale.

Si l'on élabore des politiques publiques en tenant compte de l'impératif de cohésion sociale, on peut réfléchir à l'arbitrage à opérer entre les différents domaines d'intervention,

notamment la politique budgétaire, la politique de l'emploi et la politique sociale (ce que le présent rapport analyse plus en détail). Une telle démarche s'écarte de l'approche « résidualiste » des problèmes sociaux (qui consiste à concevoir des interventions ciblant uniquement les personnes en-dessous du seuil de 1 dollar par jour, par exemple) afin d'inclure tous les aspects de la politique publique susceptibles d'avoir des conséquences sociales. Elle dénote un intérêt particulier accordé à la pauvreté et à l'exclusion sociale, vues non comme des catégories distinctes, mais comme un continuum. Ce qui explique, par exemple, la préoccupation à l'égard des classes moyennes inférieures, qui courent le plus grand risque de tomber dans la pauvreté. Dans un contexte de basculement de la richesse, cette façon d'envisager les défis sociaux auxquels sont désormais confrontés de nombreux pays en développement est beaucoup plus féconde.

Mesure traditionnelle et mesure subjective de la cohésion sociale

Jusqu'à présent, la mesure de la cohésion sociale s'appuyait généralement sur un ensemble uniforme de variables récurrentes :

- L'inégalité des revenus. Avec les indicateurs du dénuement comme l'intensité de la pauvreté, elle est souvent considérée comme un indicateur indispensable lorsque l'on veut mesurer et suivre l'évolution de la cohésion sociale.
- Le niveau de cohésion de la société. Celui-ci est fonction de la participation de ses membres à l'économie productive, alors que le taux de chômage, également largement utilisé pour évaluer l'exclusion sociale, permet d'observer le niveau de satisfaction vis-à-vis de la vie et les risques de tensions sociales.
- Les indicateurs de bien-être. Ils permettent à la fois d'évaluer le degré d'inclusivité d'une société cohésive et son niveau d'égalité (l'espérance de vie à la naissance et le taux d'alphabétisation sont deux de ces indicateurs) et de favoriser une participation plus large et plus poussée à la société civile et à la vie politique.
- Les mesures du capital social. Ces mesures intègrent généralement le sentiment d'appartenance à un groupe et la confiance interpersonnelle.

Comme l'ont montré Stiglitz, Sen et Fitoussi (2009), le débat sur le progrès social a mis en lumière la nécessité d'aller au-delà des mesures économiques du bien-être et de la qualité de vie et de prendre davantage en compte les indicateurs subjectifs dans l'élaboration des politiques. En mai 2011, l'OCDE a lancé un projet, appelé « Initiative Vie meilleure », destiné à mesurer le bien-être et le progrès. Ce projet s'appuie sur un indice, l'indice Vivre mieux, dont l'un des onze indicateurs est la « satisfaction à l'égard de la vie », autrement dit, une mesure subjective de la qualité de la vie. La mesure du bien-être subjectif occupe désormais une place centrale dans l'évaluation de la progression des cadres sociaux, à la fois parce que c'est une mesure synthétique du bien-être et qu'elle peut fournir des informations qui viennent compléter les données produites par les indicateurs objectifs du niveau de vie (dans la mesure où les indicateurs subjectifs et objectifs ne sont pas parfaitement corrélés, évidemment). Le critère du bien-être subjectif permet d'intégrer la perception qu'ont les individus de leur propre bien-être dans l'évaluation classique de la croissance économique et des résultats sur le plan social. Les spécialistes des sciences sociales, notamment les économistes, ont mis du temps à intégrer cette perception à leurs méthodologies, préférant souvent adopter des méthodes positivistes ou déductives.

Pourtant, les critères subjectifs sont intéressants, pour de nombreuses raisons : par leur intérêt intrinsèque (la perception et le ressenti des gens sont importants en soi) et parce qu'ils peuvent jouer un rôle positif dans le développement (encadré 2.1).

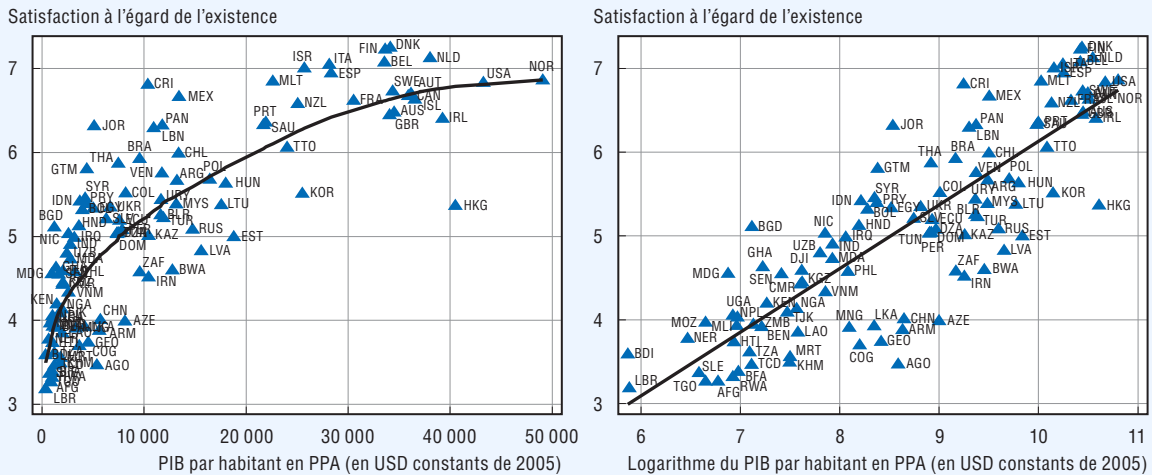
Encadré 2.1. Les politiques publiques des pays en développement peuvent-elles s'appuyer sur les données relatives au bien-être subjectif ?

Depuis la publication du rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi en 2009, les gouvernants s'intéressent de plus en plus à des indicateurs de bien-être qui vont au-delà des indicateurs traditionnels de progrès que sont le revenu ou le PIB. Dans certaines enquêtes comme l'*European Values Survey* (au niveau européen), la *World Values Survey* (au niveau mondial) et la *Gallup World Poll*, les personnes interrogées sont invitées à évaluer directement leur propre vie en termes de qualité ressentie, de satisfaction et de bonheur. L'essentiel de ces recherches porte sur les pays industrialisés, mais ne pourrait-on pas les utiliser pour mieux appréhender la cohésion sociale dans les pays en développement ? Il est intéressant de noter que l'un des débats les plus anciens dans la littérature sur le bien-être subjectif concerne directement des sujets touchant les pays en développement, notamment la croissance du revenu par habitant.

Selon le paradoxe d'Easterlin (Easterlin, 1974), dans un pays donné, les personnes avec les revenus les plus élevés ont plus de chances de se dire satisfaites. En revanche, si l'on compare plusieurs pays, la satisfaction à l'égard de l'existence ne varie pas avec le revenu, au moins dans les pays dont le PIB par habitant en PPA est supérieur à la tranche de 20 000 USD, comme le montre le graphique 2.2. Ce que le paradoxe d'Easterlin sous-entend, c'est que si les personnes les plus riches se disent généralement plus satisfaites de leur existence, le revenu affiche un rendement marginal décroissant (graphique 2.2). Autrement dit, la perception qu'ont les gens de leur bien-être dépend non seulement de leur niveau de revenu absolu, mais aussi de leur position relative sur l'échelle des revenus (Clarke et Senik, 2010).

Graphique 2.2. Gradient économique absolu/relatif de satisfaction à l'égard de l'existence d'un pays à l'autre, 2008

Échelle de Cantril, valeur moyenne



Note : L'échelle de Cantril comporte dix crans, de 0 à 10.

Source : Établi par les auteurs à partir de Gallup Wave 3 (2010) et de Banque mondiale (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585345>

Les détracteurs du bien-être subjectif pointent les problèmes liés à l'autodéclaration. Outre les personnes qui donnent une réponse socialement acceptable aux questions de l'enquête, il peut arriver, en particulier dans les pays en développement, que les pauvres ne soient pas en mesure d'évaluer convenablement leur bien-être car ils ne disposent d'aucun point de comparaison raisonnable pour leurs maigres ressources (Sen, 2008).

Encadré 2.1. **Les politiques publiques des pays en développement peuvent-elles s'appuyer sur les données relatives au bien-être subjectif ? (suite)**

Toutefois, les recherches empiriques menées récemment semblent indiquer que les différences culturelles interviennent moins que prévu dans les réponses fournies. En fait, les éléments qui déterminent les chiffres du bien-être subjectif semblent être relativement homogènes, indépendamment du contexte culturel (Helliwell et Barrington-Leigh, 2010). À cet égard, Layard (2005, p. 125 de la version française) affirme :

« Mais, à moins de pouvoir justifier nos objectifs à partir de ce que les individus ressentent, il y a ici un réel risque de paternalisme. Car rien ne peut nous autoriser à dire “ceci est bon pour vous”, indépendamment de savoir si cela rend effectivement plus heureux. Et nous ne pouvons mesurer la qualité de la vie que sur cette seule base. »

Si ces mesures représentent un complément d'information précieux, il convient d'éviter toute conclusion hâtive et toute comparaison générale entre les données relatives au bien-être subjectif sorties de leur contexte. De fait, il serait regrettable que les gouvernants négligent ces données simplement parce que leur interprétation est compliquée. Au contraire, utilisées à bon escient, elles peuvent être riches d'informations et compléter utilement les mesures classiques du bien-être. Elles permettent de dresser un tableau plus complet de la façon dont les citoyens des pays en développement jugent leur vie et de déterminer à qui ils se comparent.

Outre les indicateurs spécifiques au bien-être subjectif, d'autres critères subjectifs sont particulièrement utiles pour l'analyse des aspects de la cohésion sociale pour lesquels les indicateurs objectifs sont très difficiles à utiliser ou n'existent tout simplement pas. Ils permettent de mesurer les attitudes, les croyances et les perceptions, notamment le « sentiment d'appartenance », la « confiance » et la position des individus vis-à-vis de l'État et de son rôle.

Si les données subjectives sont intéressantes en soi, et elles sont parfois indispensables lorsque l'on veut évaluer certains aspects de la cohésion sociale, les différents chapitres de ce rapport associent des mesures traditionnelles et des critères subjectifs afin de mieux appréhender le degré de cohésion sociale d'un pays à un moment donné. Ainsi, les critères subjectifs peuvent donner une meilleure idée des objectifs de la politique budgétaire en matière de cohésion sociale, en permettant de mesurer la perception qu'ont les gens de l'État et leur positionnement vis-à-vis de certains choix politiques, notamment leurs préférences en termes de redistribution. De même, les mesures subjectives permettent de mieux comprendre l'impact des problèmes économiques, notamment le chômage ou l'emploi informel, sur la cohésion sociale. Du point de vue de la cohésion sociale, un bon emploi n'est pas simplement un emploi correctement payé, mais intègre aussi une notion de bonheur et de sentiment de bien-être lequel, lui-même, témoigne du degré d'inclusion dans la société ressenti par la personne concernée. Plus généralement, les indicateurs subjectifs donnent une meilleure mesure de la participation citoyenne que certains indicateurs objectifs classiques, comme le taux de participation aux élections. Seules des mesures subjectives peuvent donner une idée réaliste de la confiance des individus et de leur sentiment d'appartenance à la société.

Enfin, si, comme le démontre la section suivante, la cohésion sociale possède un intérêt intrinsèque en plus de sa contribution au développement, alors la cohésion sociale et ses composantes peuvent être considérées comme des éléments de progrès social. Une

meilleure compréhension de la cohésion sociale peut donc aider à trouver les moyens de mesurer les progrès d'une société. On peut supposer, en particulier, que la cohésion sociale exerce une influence positive sur le bien-être et qu'une plus grande cohésion se traduit par plus de satisfaction, de bonheur et de prospérité.

Quel est l'intérêt de la cohésion sociale² ?

Le présent rapport avance que la cohésion sociale n'est pas un luxe réservé aux pays qui ont déjà atteint un certain niveau de développement. À en croire une célèbre phrase de Deng Xiaoping, « que certains s'enrichissent d'abord », lorsqu'un pays se développe, un certain creusement des inégalités s'inscrit dans le processus naturel de développement. Pourtant, au printemps 2011, les autorités de la ville de Pékin ont interdit toute publicité extérieure pour les produits de luxe au motif qu'elles risquaient de concourir à un « environnement politiquement malsain ». De toute évidence, la cohésion sociale et l'absence de facteurs de division sociale renforcent certains aspects positifs du développement tels que la croissance, la réduction de la pauvreté, la stabilité, la paix et le règlement des différends. Sans compter que la cohésion sociale accroît l'efficacité des politiques publiques. Dans une société où les minorités sont intégrées, où le sentiment d'appartenance est relativement fort et où il existe des possibilités d'ascension sociale, les politiques publiques sont de toute évidence plus efficaces que dans une société socialement plus fragmentée.

Pour le Club de Madrid (2011), le renforcement de la cohésion sociale a un intérêt économique évident :

« Si certains pans de la société sont marginalisés, leur contribution à l'économie sera moins importante car leur niveau d'éducation sera moins bon et leurs compétences limitées. Ils auront moins de capital à investir. Ils risquent aussi de se montrer plus réticents à participer à une société qui, selon eux, ne les respecte pas et ne les traite pas comme des citoyens à part entière. Ils peuvent même aller plus loin et refuser cette situation. Il en coûtera alors à l'État une bonne part de son excédent de richesse pour maintenir le *statu quo*. L'État peut décider de renforcer les mesures de sécurité : augmentation des forces de police, amélioration de l'équipement des forces de l'ordre, agrandissement et sécurisation des prisons. Il y a peu de chances que des capitaux extérieurs soient investis dans une société apparemment instable et marquée par de fortes tensions. »

Le Club de Madrid conclut sur cette remarque : « Si cette analyse semble aller de soi, elle ne produit apparemment pas grand effet sur la plupart des dirigeants actuels. »


La cohésion sociale, une fin et un moyen

La cohésion sociale est à la fois une fin souhaitable et un moyen de favoriser les effets bénéfiques du développement, notamment la croissance. Comme fin en soi, c'est un élément de progrès, au même titre que le développement. Les enquêtes montrent que les citoyens considèrent la cohésion sociale comme un objectif important en tant que tel. Lorsqu'on leur demande d'indiquer les qualités les plus importantes chez un enfant, la plupart citent des qualités liées à la société et à la cohésion sociale : « tolérance et respect des autres » et « sens des responsabilités ». Comme le montre le tableau 2.1, ce sont ces qualités qui obtiennent les meilleurs scores (plus de 70 %) chez les personnes interrogées

Tableau 2.1. **Qualités privilégiées chez l'enfant, 2005-08**

Qualité	% de personnes interrogées
Sens des responsabilités	72.6
Tolérance et respect des autres	71.1
Sens de l'effort	56.2
Indépendance	51.9
Obéissance	43.0
Foi religieuse	41.5
Sens de l'épargne (argent et biens matériels)	38.9
Détermination, persévérance	38.1
Générosité	34.3
Imagination	23.4

Source : WVS (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586390>

dans 57 pays développés et en développement, devançant largement des caractéristiques plus individualistes comme le goût du travail et le sens de l'épargne.

La cohésion sociale est également un moyen qui permet aux citoyens de vivre dans des sociétés qui leur inspirent un sentiment d'appartenance et de confiance. On peut en déduire que l'absence de cohésion sociale peut engendrer de l'instabilité. Ainsi, des écarts de revenu importants peuvent donner lieu à des tensions sociales et à des conflits qui, à leur tour, déstabilisent la politique économique et freinent l'investissement (Larrain et Vergara, 1997). Acevedo (2008) estime que en 2006, en Amérique centrale, la violence a coûté l'équivalent de 7.7 % du PIB. Même le sentiment d'insécurité a un coût : selon une étude menée au Royaume-Uni (Dolan et Peasgood, 2007), l'insécurité provoque des maladies liées au stress qui représenteraient un coût compris entre 19.50 et 56.25 livres sterling (GBP) par personne et par an.

À l'inverse, une cohésion sociale ressentie comme plus solide produit un effet positif sur l'économie. Foa (2011) a élaboré un indice de cohésion sociale à partir d'un échantillon de 155 pays et a découvert que chaque point supplémentaire était associé à une augmentation de 14 % du PIB potentiel sur une période 20 ans.

Cet effet positif de la cohésion sociale peut s'expliquer par le fait que les politiques publiques sont souvent plus efficaces dans les sociétés plus cohésives, permettant ainsi de faire davantage reculer la pauvreté et de stabiliser la croissance. Easterly *et al.* (2006) font état de la faible « marge de manœuvre » des dirigeants politiques dans les sociétés marquées par une cohésion sociale précaire, qui entrave les efforts de redistribution. Quelle est l'incidence des importantes inégalités de revenu sur la croissance ? De nombreux ouvrages montrent que la croissance est plus lente dans les pays où la répartition des revenus est initialement inégale (Birdsall et Sabot, 1994), alors que la mobilité sociale intergénérationnelle (qui favorise l'égalité des chances pour tous) stimule la croissance en tirant le meilleur parti possible de toutes les ressources humaines de la société (OCDE, 2010b ; Causa *et al.*, 2009). Plusieurs auteurs établissent l'existence d'une corrélation positive entre inégalité transversale des revenus et persistance des revenus ou des salaires d'une génération à l'autre, ce qui semble indiquer que les pays dont les revenus sont le plus également répartis à un moment donné offrent aussi la plus grande mobilité des revenus entre générations (Björklund et Jäntti, 1997 ; Aaberge *et al.*, 2002 ; Andrews et Leigh, 2008).

La cohésion sociale influe non seulement sur le taux de croissance, mais également sur la qualité et la pérennité de la croissance, notamment lorsque les circonstances

extérieures sont marquées par des changements brutaux et fréquents. La BID présente l'exemple de l'Argentine où, lors de la crise du début des années 2000, la capacité de la société à s'organiser (grâce à un niveau élevé de capital social) a produit des externalités qui se sont révélées essentielles lorsqu'il s'est agi de répondre aux besoins élémentaires de la population et ont permis d'accroître les chances de reprise économique (BID, 2006). On reconnaît de plus en plus largement la résilience naturelle des sociétés et des populations face au délitement du tissu social, même si l'on présume parfois trop des « stratégies d'adaptation ». Enfin, afin de préserver la cohésion sociale, les politiques publiques doivent s'attaquer aux situations de vulnérabilité.

Réciproquement, la croissance et le développement contribuent à maintenir et à consolider la cohésion sociale. Ainsi, des ressources publiques plus importantes permettent de financer des programmes d'éducation ou de santé plus larges et l'amélioration de l'éducation peut, à son tour, renforcer la participation aux prises de décision et conforter le sentiment d'appartenance à une communauté. À vrai dire, l'enseignement public ne se borne pas à influencer sur la croissance, mais réduit aussi indirectement les inégalités de revenu et instille des normes communes (Gradstein et Justman, 2000).

Tableau 2.2. **Exemples d'observations empiriques sur la relation entre cohésion sociale et développement**

Composante de la cohésion sociale	Méthodologie ¹	Principaux constats	Référence
Exclusion sociale	Méthode : MCO/VI-DMC Échantillon : deux villages ruraux indiens	Les ménages de basses castes vivant dans des villages où celles-ci sont majoritaires ont un revenu supérieur à ceux qui vivent dans des villages dominés par une caste élevée	Anderson (2011)
Mobilité sociale	Méthode : MCO Échantillon : 74 pays en développement	La mobilité sociale produit un impact important sur la croissance du PIB par habitant	Temple et Johnson (1998)
Mobilité sociale Exclusion sociale	Méthode : MCO Échantillon : 16 pays développés et en développement	Les hommes ayant grandi dans un pays inégalitaire dans les années 70 avaient bénéficié d'une mobilité sociale moins importante à la fin des années 90	Andrews et Leigh (2008)
Capital social	Méthode : analyse de panel Échantillon : 51 pays développés et en développement	L'investissement dans le capital physique et humain est étroitement lié à la confiance	Dearmon et Grier (2009)
Capital social	Méthode : modèle Tobit Échantillon : plus de 30 000 Italiens	Dans les zones bénéficiant d'un capital social élevé, les ménages emploient davantage les chèques, conservent moins leurs avoirs sous la forme de liquidités et les investissent davantage dans des actions, ont davantage accès au crédit institutionnel et recourent moins au crédit informel	Guiso <i>et al.</i> (2004)
Capital social	Méthode : MCO Échantillon : 29 économies de marché	Le capital social exerce un effet significatif sur la croissance et augmente la productivité des travailleurs	Knack et Keefer (1997)
Capital social	Méthode : MCO Échantillon : 40 pays développés et en développement	La confiance exerce un effet significatif sur l'efficacité des institutions sociales	La Porta <i>et al.</i> (1997)

1. MCO est l'abréviation de « moindres carrés ordinaires ». VI-DMC est une estimation des variables instrumentales utilisant les doubles moindres carrés.

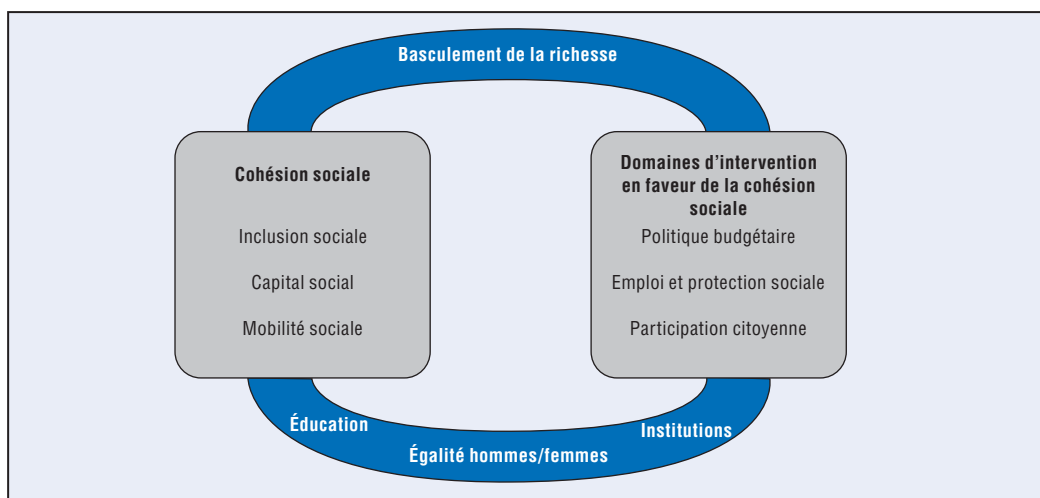
Dans la synergie entre cohésion sociale, croissance et développement, l'influence de la cohésion sociale sur la croissance et le développement est amplifiée par le simple fait que ses composantes se potentialisent mutuellement. En améliorant la qualité de vie, on fait reculer les inégalités et on accentue l'efficacité et l'accessibilité des mécanismes publics de protection sociale (Baliamoune-Lutz, 2009). De même, un appareil institutionnel de qualité entraîne une amélioration de la confiance et de la participation citoyenne, contrairement à la polarisation qui les entrave (Murphy *et al.*, 1996 ; Knack et Keefer, 1997 ; La Porta *et al.*, 1997 ; Beugelsdijk *et al.*, 2004 ; Roth, 2009). La confiance dépend du climat social,

économique et institutionnel dans lequel s'opèrent les transactions. Elle augmente dans les sociétés équitables et chute, par exemple, dans celles où il existe une discrimination salariale fondée sur des facteurs autres que des facteurs économiques (Zak et Knack, 2001).

Basculement de la richesse, cohésion sociale et développement, un schéma simple

Maintenant que la cohésion sociale et ses principaux aspects sont définis, il importe de comprendre la structure des *Perspectives du développement mondial 2012* (graphique 2.3). L'analyse prend pour point de départ la transformation de l'économie mondiale et l'émergence de pôles de croissance au Sud et à l'Est, à la faveur de l'intégration de la Chine et de l'Inde dans l'économie mondiale.

Graphique 2.3. **Basculement de la richesse, cohésion sociale et développement : un schéma simple**



Ce rapport étudie ensuite plusieurs points d'interaction. Fondamentalement, l'évolution structurelle des économies due au basculement de la richesse et à son profil de croissance agit sur la cohésion sociale et sur le développement. Ces changements profonds peuvent avoir des effets tantôt positifs, tantôt négatifs sur les trois composantes de la cohésion sociale. Si un taux de croissance élevé et l'amélioration du développement humain peuvent faire reculer l'exclusion par la création d'emplois, renforcer la confiance et favoriser la mobilité sociale, ils peuvent aussi creuser les inégalités et faire éclater les mécanismes de solidarité traditionnels. Le creusement des inégalités qui accompagne une croissance vigoureuse pose des difficultés particulières. Par ailleurs, la lourdeur des institutions peut dresser des obstacles empêchant une partie de la population de bénéficier des nouvelles opportunités et, de ce fait, ébranler la cohésion sociale, d'où la nécessité de mettre en place des mesures visant à neutraliser ces effets négatifs et d'exploiter les nouvelles opportunités qui apparaissent.

Du point de vue des politiques publiques, ce rapport met en avant quatre domaines d'intervention particulièrement intéressants : la politique budgétaire et macroéconomique, le marché du travail et la protection sociale, l'égalité des chances et la participation citoyenne. Comme l'a expliqué le chapitre 1, le basculement de la richesse ouvre de nouvelles possibilités et offre de nouvelles ressources qui pourraient servir à financer des

dispositifs de partage des risques sociaux, afin d'amortir les chocs et de permettre à chacun de prendre une part active à ces nouvelles opportunités. Il est tout aussi important d'offrir à tous les mêmes possibilités et de s'intéresser à la répartition des revenus dans son ensemble que de mettre en place des mécanismes permettant aux individus d'exprimer leur désaccord et de participer à la vie publique.

Outre les quatre domaines d'intervention mentionnés précédemment, la cohésion sociale dépend dans une large mesure des institutions (en particulier des institutions informelles en place depuis des siècles), mais également de deux facteurs interdépendants – l'éducation et l'égalité des sexes. Le renforcement de la cohésion sociale est intrinsèquement lié à l'accès à une éducation de qualité, tandis que le mode de prestation et de financement des services d'éducation se reflète dans le degré de cohésion sociale de la société. La répartition entre hommes et femmes des nouvelles possibilités créées par le basculement de la richesse ainsi que des coûts potentiels constitue un facteur essentiel de cohésion sociale. En l'absence de volonté politique de s'attaquer aux causes profondes des inégalités hommes/femmes, une période de croissance soutenue risquera d'exacerber les divisions qui sont fondées sur ce clivage.

Conclusion

Il est de plus en plus évident que les États qui ne tiennent aucun compte des questions de l'inclusion et de la cohésion sociale sont confrontés à un risque d'instabilité sociale, d'inefficacité des interventions publiques et, au final, d'érosion du pouvoir politique. La cohésion sociale est une notion importante qui permet de rappeler aux gouvernants qu'ils doivent accorder autant d'attention aux aspects qualitatifs du développement qu'à des considérations purement économiques.

Les mutations sans précédent de l'économie mondiale ont créé une multitude d'opportunités pour les pays convergents, mais aussi de nombreux risques. Un simple renforcement de la croissance et du développement qui négligerait l'inclusion risquerait d'ébranler la stabilité et la paix sociales et de faire obstacle à la croissance à long terme. La cohésion sociale est une vaste notion qui permet d'analyser différents aspects du processus de transformation et de son impact sur l'inclusion sociale, le capital social et la mobilité sociale.

Notes

1. Le concept de *big society* s'articule autour de la redéfinition de la frontière entre État et société. S'inscrivant dans un projet politique plus vaste, il a donné lieu à de nombreuses controverses au Royaume-Uni. Voir Norman (2010).
2. Cette section emprunte largement aux travaux de Prizzon (2011).

Références

- Aaberge, R., A. Björklund, M. Jäntti, M. Palme, P. Pedersen, N. Smith et T. Wennemo (2002), « Income Inequality and Income Mobility in the Scandinavian Countries Compared to the United States », *Review of Income and Wealth*, 48, pp. 443-469.
- Acevedo, C. (2008), « Los costos económicos de la violencia en Centroamérica » (le coût économique de la violence en Amérique centrale), Consejo Nacional de Seguridad Pública, San Salvador.
- Anderson, S. (2011), « Caste as an Impediment to Trade », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, n° 1, American Economic Association, Pittsburgh (PA), pp. 239-263.
- Andrews, D. et A. Leigh (2008), « More Inequality, Less Social Mobility », *Center for Economic Policy Research Discussion Paper*, n° 566, Center for Economic Policy Research, Washington, DC.

- Balioune-Lutz, M. (2009), « Institutions, trade, and social cohesion in fragile states: Implications for policy conditionality and aid allocation », *Journal of Policy Modelling*, 31(6), 877-890.
- Banque mondiale (2011), *Base de données des indicateurs du développement dans le monde*, <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>.
- Beugelsdijk, S., H.-L.-F. de Groot et A.-B.-T.-M. van Schaik (2004), « Trust and Economic Growth », *Tinbergen Institute Discussion Papers*, 049/3, Amsterdam et Rotterdam.
- BID (Banque interaméricaine de développement) (2006), *Social cohesion in latin America and the Caribbean – Analysis, Action and co-ordination*, BID, Washington, DC.
- Birdsall, N. et R.-H. Sabot (1994), *Virtuous Circles: Human Capital Growth and Equity in East Asia*, Policy Research Department, Banque mondiale, Washington, DC.
- Björklund, A. et M. Jäntti (1997), « Intergenerational Income Mobility in Sweden Compared to the United States », *The American Economic Review*, vol. 87, n° 5, American Economic Association, Pittsburgh (PA), pp. 1009-1018.
- Cardénas, M. et S. Roza (2008), « Does crime lower growth? Evidence from Colombia », *Commission on Growth and Development Working Paper*, n° 30, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Washington, DC.
- Causa, O., S. Dantan et Å. Johansson (2009), « Intergenerational Social Mobility in European OECD Countries », *Documents de travail du département des affaires économiques*, n° 709, OCDE, Paris.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2007), *Social Cohesion. Inclusion and a Sense of Belonging in Latin America and the Caribbean*, Cepalc, Santiago del Chile.
- Clarke, A. et C. Senik (2010), « Will GDP growth increase happiness in developing countries? », *PSE Working Paper*, 2010-43, École d'économie de Paris, Paris.
- Club de Madrid (2009), *Declaration for Shared Societies: Statement of Commitment, Vision, Rationale, Principles and Assumptions*, Club de Madrid, Madrid.
- Club de Madrid (2011), *Making the Economic Argument for Inclusion*, consulté le 9 juin 2011, www.clubmadrid.org/en/ssp/making_the_economic_argument_for_inclusion.
- Conseil de l'Europe (2008), *Rapport de la Task Force de haut niveau sur la cohésion sociale au XXI^e siècle*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Dayton-Johnson, J. (2001), *Social Cohesion and Economic Prosperity*, James Lorimer and Co. Ltd., Toronto.
- Dearmon, J. et K. Grier (2009), « Trust and Development », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 71, n° 2, août, pp. 210-220.
- Dolan, P. et T. Peasgood (2007), « Estimating the Economic and Social Costs of the Fear of Crime », *British Journal of Criminology*, janvier 2007, 47(1), pp. 121-132.
- Durkheim, E. (1893), « De la division du travail social », coll. *Les grands textes*, éd. PUF, 2004, Paris.
- Durkheim, E. (1897), *Le suicide : étude de sociologie*, 2^e édition, 1967, PUF, Paris.
- Easterlin, R.-A. (1974), « Does Economic Growth Improve the Human Lot? », in P.-A. David et M.-W. Reder (dir. pub.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, Inc., New York, NY.
- Easterly, W., J. Ritzen et M. Woolcock (2006), « Social Cohesion, Institutions, and Growth », *Economics and Politics*, 18(2), 103-120.
- Ferroni, M., M. Mateo et M. Payne (2008), « Development under conditions of inequality and distrust – Social cohesion in Latin America », *IFPRI Discussion Paper*, n° 00777, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Foa, R. (2011), « The Economic Rationale for Social Cohesion – The Cross-Country Evidence », présenté lors de la Conférence internationale sur la cohésion sociale et le développement 2011, Paris, non publié, <http://oecd.org/dataoecd/7/31/46908575.pdf>.
- Gallup (2010), *Gallup World Poll*, www.gallup.com.
- Gradstein, M. et M. Justman (2000), « Public Education, Social Capital and Growth », *European Economic Review (Papers and Proceedings)*, pp. 44, 879-890.
- Guiso, L., P. Sapienza et L. Zingales (2004), « The Role of Social Capital in Financial Development », *American Economic Review*, 94 (3), 526-556.

- Helliwell J.-F. et C.-P. Barrington-Leigh (2010), « Viewpoint: Measuring and understanding subjective well-Being », in E. Diener, J.-F. Helliwell et D. Kahneman (dir. pub.), *International Differences in Well-Being*, Oxford University Press, New York, NY.
- Helliwell, J.-F. et R. Putnam (1995), « Economic Growth and Social Capital in Italy », in P. Dasgupta et I. Serageldin (dir. pub.), *Social Capital: A Multi-Faceted Perspective*, Banque mondiale, Washington, DC (réimpression de Helliwell et Putnam).
- Knack, S. et P. Keefer (1997), « Does social capital have an economic payoff? A crosscountry investigation », *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1251-88.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer et R.-W. Vishny (1997), « Trust in Large Organizations », *American Economic Review*, 87 (2), pp. 333-38.
- Larrain, F.-B. et R.-M. Vergara (1997), « Income Distribution, Investment, and Growth », *Harvard International Institute for Development Discussion Paper Series (57)*, Harvard, Cambridge, MA.
- Layard, R. (2005), *Le prix du bonheur*, Éd. Armand Colin, 2007, Paris.
- Murphy, B.-G., W.-J. Trailer et C.-R. Hill (1996), « Measuring Performance in Entrepreneurship Research », *Journal of Business Research*, vol. 36, n° 15-23.
- Narayan, D. (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Norman, J. (2010), *The Big Society: The Anatomy of the New Politics*, University of Buckingham Press, Buckingham.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2009), *Panorama de la société 2009 – Les indicateurs sociaux de l’OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives du développement mondial 2010 – Le basculement de la richesse*, Centre de développement de l’OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Réformes économiques 2010 – Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Panorama de la société 2011 – Les indicateurs sociaux de l’OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Base de données OECD Stat*, <http://dotstat.oecd.org/Index.aspx>.
- Osberg, L. (dir. pub.) (2003), *The Economic implications of social cohesion*, University of Toronto Press, Toronto.
- Platteau, J.-P. (2000), *Institutions, Social Norms and Economic Development*, Harwood Academic Publishers, Amsterdam.
- Prizzon, A. (2011), « Social cohesion and development: Where do we stand? », document de référence pour les *Perspectives du développement mondial 2012 – Cohésion sociale*.
- Rawls, J. (1971), *Théorie de la justice*, Seuil, Paris.
- Ritzen, J. (2000), « Social Cohesion, Public Policy and Economic Growth: Implications for OECD Countries », contribution présentée lors du symposium international OCDE/HRDC intitulé *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*, Québec, 19-21 mars.
- Roth, F. (2009), « Does Too Much Trust Hamper Economic Growth? », *Kyklos* 62, n° 1, pp. 103-128.
- Sen, A.-K. (2008), « The Economics of Happiness and Capability », in J. Bruni, F. Comim et M. Pugno (dir. pub.), *Capability and Happiness*, Oxford University Press, New York.
- Stiglitz, J.-E., A. Sen et J. Fitoussi (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf.
- Temple, J. et P.-A. Johnson (1998), « Social Capability and Economic Growth », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, n° 3, 965-990.
- UE (Union européenne) (2007), *La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels*, Union européenne, Bruxelles, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_fr.pdf.
- Wilkinson, R. et K. Pickett (2009), *The Spirit Level*, Bloomsbury Press, New York.
- WVS (World Values Survey) (2011), *World Values Survey Online Data Analysis*, consulté le 9 juin 2011, www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAanalyzeQuestion.jsp.
- Zak, P.-J. et S. Knack (2001), « Trust and Growth », *Economic Journal*, 111 (470), 295-321.

Chapitre 3

Les défis de la cohésion sociale à l'heure du basculement de la richesse

Bien qu'il engendre des opportunités et des ressources permettant d'alimenter une croissance plus inclusive, le basculement de la richesse entraîne un ensemble de difficultés et de risques pour la cohésion des sociétés. Ce chapitre s'intéresse à quatre problématiques distinctes. Premièrement, les processus de basculement de la richesse et de mondialisation s'accompagnent d'une mutation structurelle dans les pays à croissance rapide, ce qui n'est pas sans conséquences pour l'inclusion sociale, le capital social et la mobilité sociale. Deuxièmement, ce basculement de la richesse ne va pas nécessairement de pair avec une création d'emplois suffisante, une multiplication des emplois formels ou une amélioration de l'égalité hommes/femmes. Troisièmement, l'émergence (la réémergence) de nouveaux pôles de croissance intensifie à la fois le rythme de l'urbanisation et la migration Sud-Sud, ce qui exacerbe les difficultés que pose l'intégration des immigrants pour la cohésion sociale. Enfin, les prix des produits alimentaires ont flambé dans les années 2000 et les pays en forte croissance manquant de terres s'efforcent de s'assurer un accès aux denrées en opérant de vastes acquisitions foncières dans de nombreuses économies en développement, ce qui menace la sécurité alimentaire et pourrait aussi compromettre la cohésion sociale.

Introduction

Le basculement de la richesse entraîne une mutation structurelle des économies, ce qui crée à la fois des opportunités et des obstacles pour la cohésion sociale. Bien qu'en engendrant de nouvelles ressources ce basculement puisse favoriser la cohésion sociale, il importe de s'intéresser aux problèmes que rencontrent spécifiquement les pays convergents. Nombre de ces problèmes sont liés au niveau de développement (forte prévalence du secteur informel, capacités institutionnelles relativement faibles, etc.), mais le processus même de basculement de la richesse ne va pas sans risques.

Ce chapitre a pour objectif de présenter les principales problématiques que soulève le basculement de la richesse pour la cohésion sociale. La première difficulté, importante, réside dans la mutation structurelle des économies. Ce chapitre étudie les principaux profils de mutation structurelle observés au cours des deux dernières décennies et les rapproche de la question de la cohésion sociale. Dans un deuxième temps, il décrit les conséquences de cette évolution pour la situation sur le marché du travail sous l'angle des grands enjeux de la création d'emplois, de la prévalence du secteur informel et de la discrimination fondée sur le genre. Troisièmement, l'émergence (la réémergence) de nouveaux pôles de croissance intensifie à la fois le rythme de l'urbanisation et la migration Sud-Sud, ce qui exacerbe les défis que représente l'intégration des immigrants pour la cohésion sociale. Ce chapitre s'attache donc aux effets des flux migratoires Sud-Sud internes et internationaux. Enfin, il examine deux aspects du basculement de la richesse qui préoccupent particulièrement de nombreux pays en développement et qui ont tous deux trait au développement agricole. Le premier concerne la flambée des prix alimentaires observée depuis 2007 et, le second, les vastes acquisitions foncières opérées dans bon nombre de pays en développement, à l'heure où les pays en forte croissance manquant de terres s'efforcent de s'assurer un accès aux denrées alimentaires. Ces deux aspects sont analysés sous l'angle de leurs effets sur la cohésion sociale.

La problématique de la mutation structurelle

L'analyse des profils de mutation structurelle dans l'économie revêt une importance primordiale lorsque l'on veut comprendre la situation sociale. En modifiant la part relative des activités économiques et de l'emploi, la mutation structurelle influe sur la façon dont les individus, les groupes et les populations sont intégrés dans la vie économique, ce qui n'est pas sans conséquences pour les moyens de subsistance et pour la cohésion sociale. Parallèlement, en facilitant l'adoption de stratégies efficaces par les pouvoirs publics, l'augmentation du capital social associée à la cohésion sociale peut aider les pays et les populations à mieux faire face aux changements structurels, surtout dans les pays en développement où les mécanismes institutionnels nécessaires pour faciliter la mutation et alléger les tensions dont elle s'accompagne font défaut (Lall, 2002). De plus, la mutation structurelle influe aussi sur la mobilité sociale intra- et intergénérationnelle, ce qui infléchit la demande de qualifications et les incitations à investir dans l'éducation.

La mondialisation, comprise comme le processus par lequel les économies s'ouvrent au commerce, aux technologies et aux mouvements mondiaux des facteurs, procède à une réallocation des ressources entre les pays et en leur sein, et tire ce faisant l'expansion de certains secteurs au détriment d'autres¹. Le processus de mutation structurelle se révèle particulièrement prononcé dans les pays qui affichent un développement rapide depuis l'an 2000. Il diffère considérablement de l'expérience vécue par les actuels pays industrialisés au XIX^e siècle, qui ont progressé à un rythme relativement modeste (Dadush et Shaw, 2011). Pour les personnes vivant en dehors de ces sociétés, la dislocation sociale entraînée par cette croissance alerte est difficile à appréhender.

En raison des rythmes de croissance soutenus observés sur plusieurs décennies, la profondeur de la mutation structurelle dans les grandes économies d'Asie telles que l'Inde est remarquable et sans précédent dans l'histoire. Bien que des pays comme le Japon, dans les années 50, et la république de Corée, dans les années 60, aient enregistré des schémas analogues de vive croissance, un tel scénario ne s'était encore jamais produit dans un pays aussi peuplé que l'Inde (Kaplinsky, 2005). Les économies en forte croissance se distinguent des pays peu performants par l'extrême mobilité de leurs ressources, et en particulier du travail, d'un secteur à l'autre (El-Erian et Spence, 2008). Dans le même temps, cette situation crée des gagnants et des perdants au sein des pays, ce qui exerce des effets concomitants sur la distribution des revenus. En réaffectant le travail entre les secteurs et depuis les zones rurales vers les zones urbaines, la mutation structurelle rebat les cartes sur le plan de la cohésion sociale².

Si l'on veut comprendre comment la mutation structurelle influe sur différentes formes de cohésion sociale, il importe de s'intéresser aux tendances sous-jacentes, dont trois se dessinent : premièrement, la part moyenne de l'agriculture³ dans la valeur ajoutée totale a diminué dans tous les pays, passant de 24 % en 1990 à 20 % en 2009⁴. La part moyenne de l'industrie n'a que légèrement progressé sur cette période, de 27 à 28 %⁵, tandis que la contribution moyenne du secteur des services à la valeur ajoutée augmentait, pour passer de 49 à 53 % : ces deux variations sont associées positivement à la croissance du revenu par habitant (graphique 3.1)⁶.

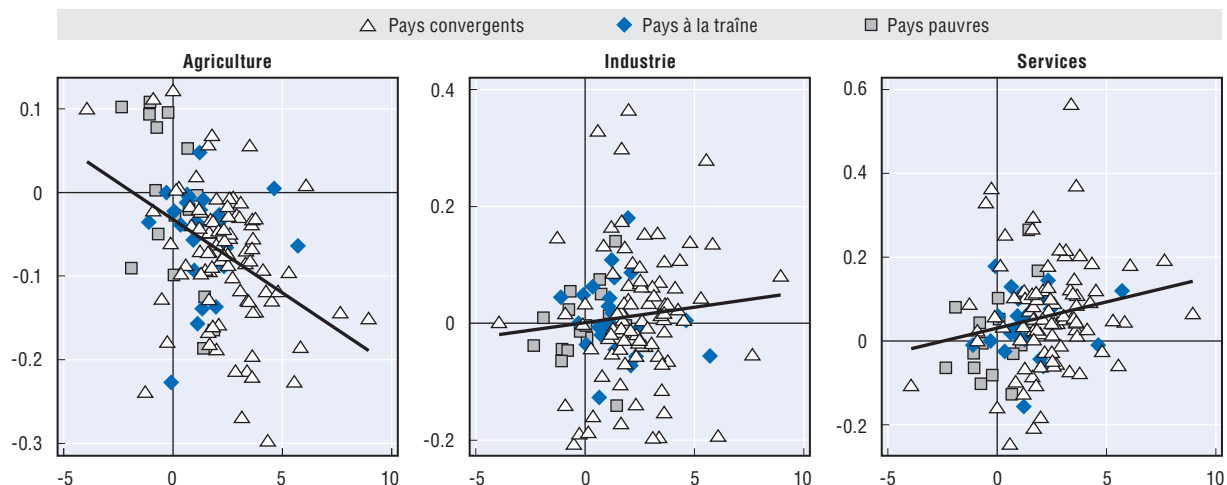
La deuxième tendance, illustrée par le tableau 3.1, montre qu'au cours des 20 dernières années, le processus de mutation structurelle a été plus prononcé dans les pays convergents que dans les pays à la traîne ou pauvres. Les économies convergentes ont enregistré une baisse plus nette de la part de l'agriculture dans la valeur ajoutée et une hausse plus marquée de la part de l'industrie et des services dans cette valeur ajoutée. Les pays pauvres se caractérisent à la fois par un taux de croissance atone et par des structures de production relativement stables.

La troisième évolution tient au rôle moteur joué par les pays émergents et en développement, spécialement la Chine et l'Inde, dans la croissance de la productivité du travail à l'échelle planétaire : dans ces pays, le taux de croissance moyen de la productivité du travail a augmenté progressivement, passant de 2 % en 1998 à 5 % en 2010, tandis qu'il tombait de 2 à 1 % dans les économies avancées (Conference Board, 2011). Cela étant, les niveaux moyens de productivité n'en demeurent pas moins nettement inférieurs dans les économies émergentes et en développement que dans les économies avancées (OCDE, 2010a).

Au cours des deux dernières décennies, la mondialisation, associée à un basculement des avantages comparatifs au profit de la Chine, de l'Inde et d'autres pays en développement, a remis en question le paradigme traditionnel de la mutation structurelle

Graphique 3.1. Rythme du changement structurel par secteur dans les économies en développement, 1990-2009

Variation en part de la valeur ajoutée [%] par rapport à la croissance annualisée du PIB par habitant [%]



Source : Calculs des auteurs d'après UNdata (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585364>

Tableau 3.1. Variation moyenne de la part de chaque secteur dans la valeur ajoutée pour chaque catégorie de pays, 1990-2009

En pourcentage

	Convergents	À la traîne	Pauvres
Agriculture	-7.8	-5.3	-1.5
Industrie	1.4	1.1	-0.1
Services	6.5	4.1	1.5

Source : Calculs des auteurs d'après UNdata (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932586409>

(Stiglitz, 2010). La trajectoire de changement structurel suivie par les économies à revenu élevé pendant leur phase de développement – à savoir de l'agriculture vers les activités manufacturières puis vers les services, et du travail indépendant vers le salariat dans le secteur formel – ne constitue plus la seule option viable. Il existe aujourd'hui d'autres voies conduisant vers un changement structurel favorable à la croissance (UNRISD, 2010) : il semblerait que, dans les pays en développement, la mutation structurelle induise de plus en plus souvent un basculement direct de l'agriculture vers les services, sans passer par l'étape traditionnelle de la réallocation au secteur industriel. On peut ainsi craindre l'éventualité d'une croissance sans emplois et d'une « désindustrialisation prématurée » (Dasgupta et Singh, 2006 ; Palma, 2007). Pourtant, le secteur des services se caractérise, lui aussi, par des économies d'échelle et un certain degré d'innovation technologique, et il peut entraîner des effets de polarisation amont et aval susceptibles d'avoir une incidence positive sur la productivité du secteur industriel (Singh, 2008 ; UNRISD, 2010).

La mutation structurelle en Chine et en Inde a joué un rôle important, car elle a permis de dégager des gains de productivité du travail. De 2000 à 2008, la part du secteur primaire dans l'emploi total a chuté de 50 à 39 %, tandis que celles de l'industrie et des services augmentaient dans des proportions analogues (OCDE, 2010b). Sous l'effet de l'accroissement de la productivité du secteur manufacturier moderne en Chine, ces chiffres se traduisent par une hausse significative de la productivité du travail. En Inde, l'emploi a basculé vers les

services plutôt que vers les activités manufacturières, et la réallocation du travail a en fait débouché sur un gain de productivité d'environ 0.9 % par an (OCDE, 2007). Cependant, le travail est aussi passé de l'emploi formel au secteur informel, ce qui contrebalance l'effet positif sur la productivité. Dans la plupart des autres pays, la mutation structurelle n'a pas entraîné de fortes variations de la part du travail dans les différents secteurs depuis 1990. Ainsi, au Viêt Nam, la part des activités manufacturières dans la production a progressé pendant les années 90 à la faveur de la restructuration des entreprises d'État, lesquelles ont supprimé quelque 800 000 emplois à cette occasion. Néanmoins, le secteur manufacturier conserve une très forte intensité capitalistique et demeure plutôt inefficace. Par conséquent, après un premier ajustement, les variations de la part de chaque secteur dans la production n'ont pas encore radicalement bouleversé la structure de l'emploi.

Comment le processus de mutation structurelle influe-t-il sur la cohésion sociale ? Tout d'abord, comme le montrent les exemples ci-dessus, il produit des effets directs sur l'inclusion sociale, car il influence à la fois la quantité et la qualité des opportunités d'emploi, ce qui a des répercussions immédiates sur le niveau de vie et l'exposition à la pauvreté (encadré 3.1). Le changement structurel peut aussi s'accompagner de coûts sociaux directs significatifs, au premier rang desquels la persistance d'un taux de chômage élevé (chapitre 6). Ce sont les trajectoires de croissance, plutôt que les taux de croissance, qui sont déterminantes dans le recul de la pauvreté et les inégalités de revenu, car une croissance rapide aboutit habituellement à une expansion des secteurs secondaire et tertiaire, qui affichent une plus forte productivité du travail, au détriment du secteur primaire (et en particulier de l'agriculture).

Encadré 3.1. **Conjurer la malédiction des ressources**

Bien que l'ampleur de ses effets bénéfiques sur les citoyens continue de faire débat, le basculement de la richesse est lié à la profonde transformation de la destinée économique des pays richement dotés en ressources dans le monde en développement, car les pouvoirs publics et les producteurs y récoltent les fruits de l'envolée des prix des matières premières (chapitre 1). Ces gains pourraient ouvrir de nouvelles opportunités et dégager des ressources supplémentaires permettant de financer le développement de l'infrastructure publique, la préservation du secteur manufacturier et la promotion de la diversification des exportations, faisant de l'utilisation des ressources naturelles un point encore plus critique de la politique du développement (Cornia, 2011). Les pouvoirs publics des pays riches en ressources ont la lourde charge de veiller à ce que cette opportunité soit saisie, et non gaspillée, comme cela a été le cas pendant la précédente phase d'essor tirée par les ressources naturelles dans les années 70 (Mold, 2011). Les pays disposant d'un grand avantage comparatif dans le domaine des ressources naturelles sont en effet particulièrement enclins à tomber dans le piège du changement structurel qui comprime la croissance, ce que l'on appelle la « malédiction des ressources », terme qui désigne une conjonction complexe d'interactions qui freinent le développement. On parle de malédiction des ressources lorsqu'une appréciation excessive du taux de change réel entraîne une contraction des secteurs manufacturiers et agricoles exportateurs à forte intensité de main-d'œuvre. Par ailleurs, de nombreux autres facteurs influent aussi négativement sur la gouvernance des pays, ce qui met à mal le « contrat social » et accentue la grande dépendance des États vis-à-vis des recettes issues des ressources minérales ou pétrolières.

Ces questions structurelles ne sont pas sans liens avec les difficultés auxquelles se heurtent les politiques publiques visant à améliorer la situation sociale (Sachs et Warner, 2001 ; Gylfason, 2001 ; Van der Ploeg, 2010)¹ :

- Bien souvent, la dépendance vis-à-vis des ressources minérales non seulement réduit les retombées positives (les effets de polarisation amont et aval) qui bénéficient aux autres secteurs de l'économie,

Encadré 3.1. **Conjurer la malédiction des ressources** (suite)

mais elle évince aussi les IDE et les exportations hors ressources naturelles, ce qui limite la diversification. Les salaires plus élevés offerts dans le secteur des ressources naturelles risquent de compromettre la création d'entreprises et l'innovation dans les autres secteurs.

- La création d'emplois dans les industries extractives se révèle en général décevante. Les acteurs dominants sont souvent les entreprises transnationales qui utilisent des technologies à forte intensité capitaliste et n'emploient que des effectifs restreints et qualifiés.
- La dépendance vis-à-vis des ressources naturelles peut aussi favoriser la corruption et la recherche de rente à l'occasion de l'attribution de licences exclusives d'exploitation et d'exportation des ressources naturelles (Sala-i-Martin, 1997).
- L'abondance des ressources naturelles est fréquemment associée à un sous-investissement systématique dans le capital humain (c'est-à-dire dans l'éducation et la santé).
- Il n'est pas rare que l'exploitation des ressources naturelles s'accompagne d'une progression rapide de l'urbanisation et des flux de population vers les régions riches en ressources.
- Les inégalités de revenu sont souvent nettement plus marquées dans ces économies. Les élites ont plus de facilité à mettre la main sur certains types de ressources naturelles (les « ressources localisées », c'est-à-dire des ressources essentielles exploitées de manière intensive situées dans certaines zones géographiques spécifiques, comme le pétrole, les diamants et les cultures de plantation), ce qui exacerbe les tensions sociales et affaiblit les capacités institutionnelles (Isham *et al.*, 2004).
- Enfin, et peut-être surtout, une dépendance excessive vis-à-vis des richesses minérales met à mal le contrat social entre les citoyens et l'État (chapitre 5), aux termes duquel on acquitte des impôts en échange de services publics. L'ancien adage de la lutte pour l'indépendance américaine, « pas d'imposition sans représentation », peut facilement être renversé pour devenir « pas de représentation sans imposition », ce qui est une manière d'obliger les responsables politiques à rendre compte de leur action.

L'amélioration des institutions constitue donc une condition essentielle si l'on veut transformer cette malédiction des ressources naturelles en bénédiction (Collier et Goderis, 2007 ; Mehlum *et al.*, 2006 ; Arezki et van der Ploeg, 2007). Le développement des institutions, mesuré par le degré de démocratie et la qualité des institutions, semble constituer le lien vital entre dotation en ressources et résultats économiques (Murshed, 2002 ; Collier et Hoeffler, 2005). Le cas du Botswana illustre bien comment l'on peut éviter cette malédiction des ressources. Ce pays a mis en place des mesures visant à protéger la propriété privée et l'État de droit, instauré une administration relativement efficiente, massivement investi dans l'infrastructure, l'éducation et la santé, et adopté une politique budgétaire prudente² (Acemoglu *et al.*, 2003 ; UNRISD, 2010).

1. Sur la malédiction des ressources naturelles, voir également Gelb (1988), Karl (1997), Auty (1997) et Wood (1999).
2. Comme le soulignent Acemoglu *et al.* (2003), tous les observateurs s'accordent à penser que le Botswana est parvenu à cette croissance spectaculaire car il a su prendre les bonnes mesures. Cependant, il lui reste encore divers obstacles à surmonter : un niveau de chômage élevé (résultant de la création d'emplois limitée et surtout de l'exode rural), un faible degré d'industrialisation, l'un des taux d'incidence du sida chez les adultes les plus élevés au monde et de fortes inégalités de revenu.

Les pays qui réussissent le mieux à faire reculer la pauvreté encouragent des modes de croissance qui font un bon usage du travail et investissent dans le capital humain des pauvres (Banque mondiale, 1990). Il est par exemple largement admis que c'est une diversification rapide dans les activités manufacturières qui a amorcé la première vague de développement économique en Asie de l'Est. Pourtant, la plupart de ces pays étaient également dotés d'un secteur agricole dynamique, alimenté par une combinaison de progrès technologiques très rapides, un niveau élevé d'aide à l'investissement public et de forts taux d'accumulation du capital humain (Banque mondiale, 1993 ; Huang, 2008). La

Chine a compris qu'il existe un lien étroit entre lutte contre la pauvreté et croissance agricole, tandis qu'à l'inverse, les résultats modestes de l'Inde dans la lutte contre la pauvreté peuvent s'expliquer par les piètres performances de son secteur agricole (Chatterjee, 1995 ; Bardhan, 2010). À l'heure où la sécurité alimentaire suscite beaucoup de préoccupations, il ne faut pas perdre de vue l'enseignement que l'on peut tirer de ces expériences : le développement agricole constitue un pilier fondamental de performances économiques soutenues et de l'accélération du reflux de la pauvreté.

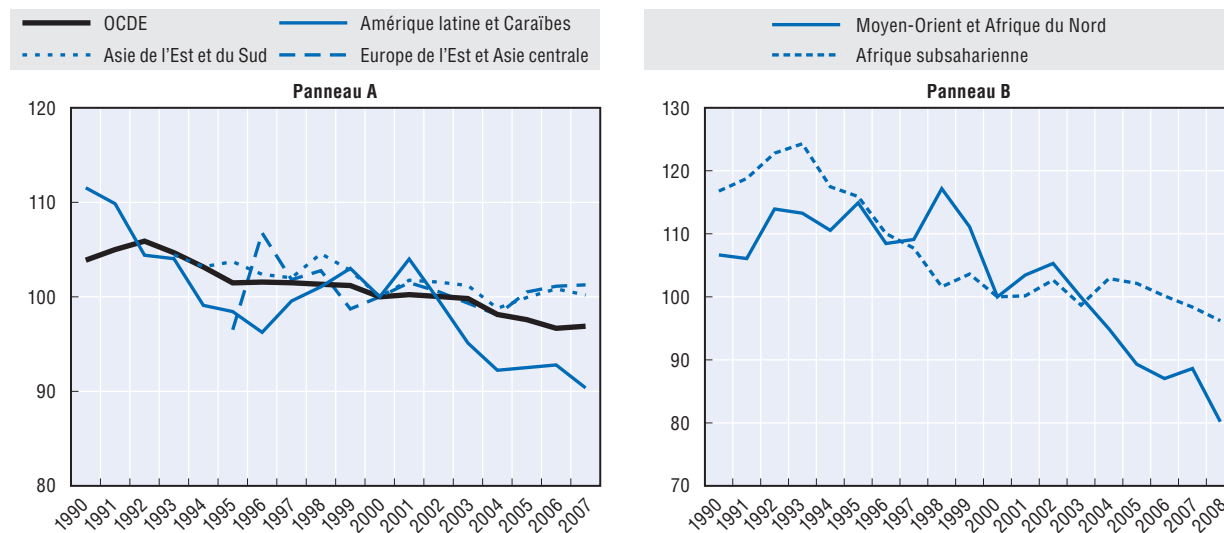
La problématique de l'emploi

Réduction de la part du travail dans la valeur ajoutée

L'aggravation des inégalités s'explique notamment par le recul de la part du revenu du travail dans la valeur ajoutée totale. Il s'agit là d'une tendance de long terme qui s'est accélérée récemment (OIT, 2008 ; Rodriguez et Jayadev, 2010) et qui offre un contraste avec celle observée sur la période 1960-80, lorsque la part du travail dans le revenu national des pays de l'OCDE progressait⁷. Ces tendances laissent à penser que les bienfaits de la croissance ne sont pas partagés de manière égale, puisqu'au fil du temps, les travailleurs en profitent de moins en moins. Elles concordent aussi avec le constat d'une stagnation des salaires réels des travailleurs peu qualifiés aux États-Unis au cours des trois dernières décennies (Rodrik, 1999). À l'exception de la Fédération de Russie, la part de la rémunération du travail dans la valeur ajoutée a reculé, parfois nettement, dans les principaux pays convergents⁸.


Graphique 3.2. Revenu du travail en proportion de la valeur ajoutée par région, 1990-2008

Part du revenu du travail (en 2000 = 100)



Note : Moyennes simples des pays pour les parts indexées du revenu salarial dans la valeur ajoutée brute. Les parts du travail dans le cadre A sont corrigées du travail indépendant, les valeurs dans le cadre B ne sont pas corrigées.

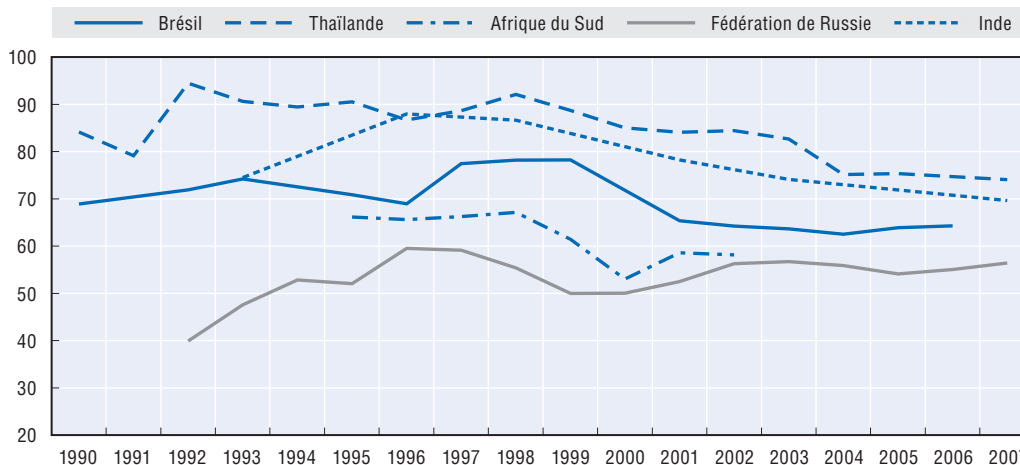
Source : Calcul des auteurs d'après KILM (indicateurs de base du marché du travail), OCDE et statistiques nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585383>

Dans les pays industrialisés, le recul de la contribution du travail au revenu national coïncide avec une égalisation, induite par les échanges, des paiements des facteurs amorcée par l'accélération de la mondialisation⁹. La part du travail dans le revenu total comporte une composante cyclique : elle tend à reculer en période d'essor économique et

Graphique 3.3. **Revenu du travail en proportion de la valeur ajoutée dans certains pays, 1990-2007**

Part des salaires dans la valeur ajoutée (%)



Note : Les parts du travail sont corrigées du travail indépendant.

Source : Calcul des auteurs d'après données de l'OIT, du système de comptes nationaux des Nations Unies et des études économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585402>

à augmenter en période de récession, car le marché de l'emploi se tend puis se détend avec un temps de retard par rapport à la production. Cette tendance à la baisse pourrait en partie résulter d'un long mouvement d'embellie conjoncturelle dans plusieurs pays pendant les années 2000. Cependant, la durée de cette tendance, et le fait qu'elle n'ait pas fléchi malgré des événements tels que la crise asiatique, laisse à penser qu'elle est également tirée par des facteurs structurels. Pour les pays en développement et émergents, cette tendance contredit toutefois les prévisions sur l'égalisation des paiements des facteurs : en théorie, une plus grande ouverture devrait inciter les pays en développement à se spécialiser dans la production à forte intensité de main-d'œuvre et se traduire par une hausse des salaires relatifs en égalisant la rémunération du travail dans les pays développés et les pays en développement.

Deux transformations d'envergure mondiale ont contribué à la tendance affichée par la part du revenu du travail : l'évolution du ratio mondial du capital sur le travail et l'accélération des mutations technologiques. Le « doublement de la force de travail » mondiale (Freeman, 2005), avec l'arrivée de près de 1.5 milliard de travailleurs sur le marché mondial au début des années 90, a fait pencher la balance entre travail et capital (Freeman, 2006 ; OCDE, 2010a). La diffusion des nouvelles technologies qui permettent d'économiser de la main-d'œuvre explique aussi ce recul de la part du travail, de même que, en théorie, la transformation structurelle.

La part du travail diminue également au sein des secteurs, comme le montrent Rodriguez et Jayadev (2010). Ces derniers observent que les mouvements intra-sectoriels de la part des facteurs ont tiré la chute de la part du travail pendant les années 90. De plus, la croissance récente n'est pas partagée de manière égale entre les travailleurs, et deux tendances qui se dessinent sur les marchés du travail des pays émergents suscitent des inquiétudes grandissantes : la faiblesse de la création d'emplois et la persistance, voire l'aggravation, des inégalités de salaires, surtout entre les catégories de travailleurs.

La création d'emplois est modeste

Les variations de la productivité et de l'allocation sectorielles du travail contribuent à la mutation structurelle. Les trois dimensions de la cohésion sociale – inclusion sociale, capital social et mobilité sociale – subissent aussi l'influence de l'évolution des marchés du travail et de l'emploi, lesquels sont malmenés par les nouveaux modèles commerciaux et les nouvelles chaînes de valeur mondiales dans le contexte du basculement de la richesse. Dans un certain nombre de pays, les taux d'emploi accusent du retard par rapport à la production et l'on peut craindre que, pendant la période de basculement de la richesse, la croissance n'ait pas généré assez d'emplois. L'élasticité de l'emploi, qui mesure le taux d'augmentation de l'emploi induite par la hausse de la production, a affiché un recul significatif sur la période 2002-09 par rapport à la période 1995-2001, sauf dans le secteur industriel (tableau 3.2).

Tableau 3.2. **Élasticité de l'emploi mondial par rapport à la production par secteur, 1995-2009**

	1995-2001	2002-09
Monde	0.47	0.31
Agriculture	0.29	0.09
Industrie	0.24	0.31
Services	0.61	0.44

Source : Calculs des auteurs d'après OIT (2010) et Banque mondiale (2011a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586428>

Dans la seconde moitié des années 2000, l'élasticité de l'emploi à l'échelle mondiale était supérieure pour les services (0.44) que pour l'industrie (0.31) ou l'agriculture (0.09). Si ce schéma se vérifie dans les pays considérés individuellement, il pose un problème non négligeable pour ceux en pleine mutation structurelle. La croissance dans l'agriculture semblerait être entièrement tirée par les gains de productivité, avec un impact net quasiment nul sur l'emploi. La création d'emplois dans l'industrie est également modeste et, même dans les services, l'élasticité de l'emploi recule. Néanmoins, la faible élasticité de l'emploi par rapport à la croissance n'aboutit pas systématiquement à des résultats négatifs sur le marché du travail. Par exemple, en Asie de l'Est (qui inclut la Chine), l'élasticité de l'emploi est restée faible (0.18) par rapport aux valeurs internationales sur la période 1990-2003 (Kapsos, 2004). Ce sont les gains de productivité, plutôt que la progression de l'emploi, qui ont tiré la croissance dans cette région, conjugués à des taux élevés d'accumulation du capital physique et à des taux remarquables d'accumulation du capital humain. Cependant, étant donné le profil géographique de la Chine et le nombre croissant d'étudiants dans l'enseignement supérieur, la situation ne s'est pas traduite par une aggravation du chômage.

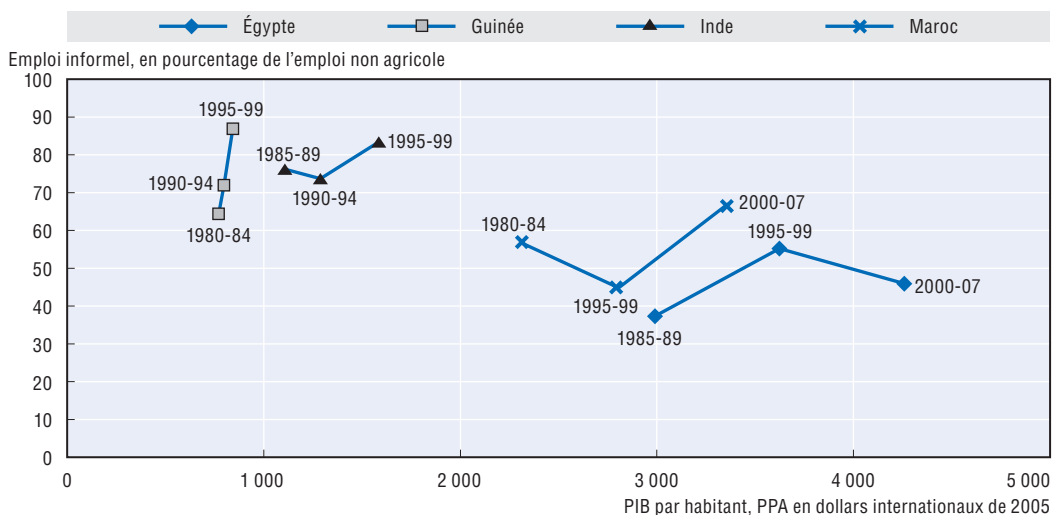
Lorsqu'elle se produit, la croissance sans emploi peut afficher un biais en faveur du travail qualifié. En Afrique du Sud, malgré la croissance de l'emploi dans tous les grands secteurs sur la période 1995-2005, le taux de progression global de l'emploi, de 2.6 % par an, n'a pas suffi à absorber l'augmentation de la population en âge de travailler. Bien que l'État ait fait de l'emploi l'une de ses priorités, le taux de chômage officiel en Afrique du Sud s'est maintenu au-dessus de la barre des 20 % au cours des dix dernières années (Banque mondiale, 2011a). De plus, la création d'emplois présente un biais très net en faveur du travail qualifié. Chez les travailleurs qualifiés, l'emploi a progressé de 43 % entre 1995

et 2005, contre seulement 26 % pour les travailleurs peu qualifiés. Bien qu'un tel déséquilibre puisse finir par conduire un pays à prendre des mesures pour améliorer le niveau de qualification, à moyen terme il prive d'emploi un vaste gisement de travailleurs non qualifiés, ce qui se traduit par l'essor rapide du secteur tertiaire informel (Bhorat et Oosthuizen, 2008). Les pays en développement confrontés à une telle situation doivent relever le défi considérable d'améliorer les qualifications de leurs travailleurs, effort qui n'est pas sans liens avec les problèmes relatifs à l'éducation, décrits au chapitre 8.

La taille du secteur informel demeure un obstacle majeur

Le passage de l'emploi informel à l'emploi formel fait partie des conséquences attendues des schémas traditionnels de mutation structurelle. Cependant, la résilience du travail informel est l'une des grandes tendances de l'emploi des 20 dernières années. Sa persistance dans des pays qui enregistrent pourtant une croissance soutenue (graphique 3.4) est particulièrement frappante et peut en partie s'expliquer par le manque de dynamisme de la création d'emplois dans les entreprises formelles.

Graphique 3.4. Augmentation des activités informelles dans les périodes de croissance



Source : Les données sur le secteur informel sont tirées de Jütting et de Laiglesia (2009), les données sur le PIB de Banque mondiale (2011a).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585421>

Dans les pays en développement, 55 % en moyenne de l'emploi non agricole est informel (Jütting et de Laiglesia, 2009). L'emploi informel n'est ni mesuré ni protégé par la législation du travail. Il englobe les travailleurs indépendants dans des entreprises non constituées en sociétés, mais aussi les salariés sans contrat de travail. Compte tenu de la nature de ce phénomène, les données le concernant sont parcellaires et couvrent en général mal la totalité des territoires nationaux. Jütting et de Laiglesia (2009) ont collecté les informations disponibles dans les pays pour dresser un tableau de la situation à l'échelle régionale. Ils ont constaté que l'emploi informel prévalait surtout en Afrique subsaharienne, où il représente plus de 80 % de l'emploi dans de nombreux pays, ainsi qu'en Asie du Sud, et particulièrement en Inde, où il atteint un niveau équivalent.

Cette persistance du secteur informel constitue un obstacle à l'élimination des inégalités croissantes. En effet, non seulement la rémunération et les conditions de travail des travailleurs informels échappent directement au droit du travail, mais les mécanismes d'assurance qui permettraient à ces travailleurs d'éviter de subir des pertes de revenu et de bénéficier des transferts sociaux ont une incidence limitée. L'atonie de la création d'emplois et l'informalité sont particulièrement préoccupantes si elles limitent les opportunités pour les nouveaux entrants sur le marché du travail. Elles risquent en particulier de comprimer le rendement du travail, même pour les jeunes qui ont fait des études. Étant donné qu'il est plus difficile d'avoir un emploi qualifié lorsque l'on est un travailleur indépendant, cette situation risque non seulement d'aggraver le chômage des jeunes, mais aussi d'aboutir à un décalage entre les qualifications effectives et les besoins, voire à une fracture au sein des marchés du travail, de nombreux jeunes n'ayant plus accès à un emploi formel correct.

Dans la plupart des pays émergents et en développement, l'assurance et les allocations chômage sont inexistantes ou ont une couverture très limitée, puisqu'elles ne concernent souvent que moins de 10 % des chômeurs (OCDE, 2010c et 2011a)¹⁰. Le versement d'indemnités de départ est plus répandu mais, dans la pratique, seuls les titulaires d'un emploi formel en bénéficient. Sans soutien de revenu pendant les périodes de chômage et de recherche d'emploi, les individus réagissent en créant leur emploi. Cette réaction explique le faible niveau de chômage déclaré et le niveau élevé du travail indépendant dans beaucoup de pays en développement. En moyenne, les travailleurs informels gagnent moins et n'ont quasiment aucune possibilité d'accéder aux mécanismes de protection sociale contributifs.

Persistance de disparités prononcées entre hommes et femmes sur le marché du travail

Du fait de la progression de l'instruction des femmes, du recul de la fécondité, de l'urbanisation et de l'évolution de la composition sectorielle de la production, la nature de la participation des femmes à la population active a changé au cours des deux dernières décennies. Dans certains pays toutefois, la discrimination empêche toujours les femmes de participer à la vie économique sur un pied d'égalité avec les hommes. On dénombre ainsi nettement moins de femmes ayant une activité professionnelle dans les pays affichant un niveau de discrimination élevé (OCDE, 2010d). Selon des calculs effectués à partir de l'indice « Institutions sociales et égalité homme-femme » (SIGI) (OCDE, 2009), qui mesure la discrimination entre les genres, le taux moyen d'activité des femmes dans les pays convergents se caractérisant par un niveau de discrimination élevé s'établit à peine à 37 % (et chute à 31 % lorsque l'on exclut la Chine), contre 53 % pour les autres pays.

Sous l'effet, dans une large mesure, des changements induits par le basculement de la richesse (Barnes *et al.*, 2011), les inégalités entre les genres dans l'emploi tiennent aujourd'hui moins au taux d'activité inférieur des femmes qu'à la qualité des emplois des hommes et des femmes (OIT, 2009a). En raison de leur plus faible niveau d'études, de leurs obligations domestiques et de la répartition des rôles entre hommes et femmes dictée par la société, les femmes ont plus de probabilités de travailler dans le secteur informel, mais aussi à des échelons inférieurs, et en particulier en qualité d'aide non rémunérée au sein de l'entreprise familiale (Kucera et Xenogiani, 2009). Bénéficiant en général d'une plus grande mobilité, les hommes tirent aussi un meilleur parti de la mutation structurelle (Luci, 2009). Nombre des nouveaux emplois créés, surtout dans des secteurs tels que les

activités manufacturières, demandent des travailleurs de plus en plus qualifiés. Les femmes se retrouvent donc pénalisées, même dans les secteurs dans lesquels elles occupaient autrefois une place prédominante dans les pays orientés à l'exportation.

Le recul de la part de l'agriculture dans la production de valeur ajoutée depuis les années 70 a coïncidé avec sa « féminisation » progressive (Boserup, 1983 ; Banque mondiale, 2008 ; Kucera et Xenogiani, 2009). Dans plusieurs pays, la participation des femmes à l'agriculture a augmenté lorsque les hommes ont commencé chercher des emplois mieux rémunérés dans le secteur manufacturier. Dans certaines économies en développement, l'agriculture emploie généralement des femmes et constitue leur principale source de revenu. En Afrique, les femmes des zones rurales produisent 80 % des denrées alimentaires (OIT, 2005)¹¹, tandis que les cultures commerciales restent la chasse gardée des hommes, qui ont davantage de probabilités de travailler dans l'agriculture d'exportation ou mécanisée (Jütting et de Laiglesia, 2009). Cette féminisation de l'agriculture va de pair avec la féminisation des emplois de « mauvaise qualité » (Jütting et al., 2010), car les ouvriers agricoles sont fréquemment privés d'accès aux services institutionnels, contrairement aux travailleurs de l'industrie, qui bénéficient en général d'un meilleur accès à l'éducation et à la formation, aux nouvelles technologies et aux informations sur les marchés. L'emploi des femmes dans l'agriculture présente une même caractéristique dans toutes les régions : les femmes ont moins accès que les hommes aux actifs, à savoir la terre, le bétail, le travail, l'éducation, les services financiers et la technologie. Selon une estimation de la FAO, si l'on comblait l'écart entre les genres dans l'agriculture, les rendements agricoles augmenteraient de 20 à 30 %, la production agricole de 2.5 à 4 % et la population sous-alimentée reculerait de 12 à 17 %, suivant la région (FAO, 2010a). L'absence de maîtrise des ressources et des facteurs de production, et particulièrement l'absence d'accès à la terre, fait obstacle à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Cette « dimension manquante », conjuguée aux violences faites aux femmes, joue un rôle déterminant dans les résultats mesurés par les OMD (OCDE, 2010e).

Malgré des taux de croissance économique soutenus et la mutation structurelle de la dernière décennie dans la plupart des pays convergents, les travailleuses demeurent pénalisées dans le secteur manufacturier. Lorsque les industries franchissent un cap technologique, c'est souvent la main-d'œuvre féminine qui est déplacée, alors que dans les ZFE du monde entier, les femmes comptent pour la grande majorité des effectifs (jusqu'à 70 %, et même 90 %, selon certaines estimations) (Milberg et Amengual, 2008). Les travailleuses des ZFE sont réputées travailler pour des salaires inférieurs, sont moins souvent affiliées à des organisations syndicales et font preuve d'une plus grande endurance à la monotonie des tâches de production (*ibid.*). Or les zones franches pourraient favoriser l'égalité de rémunération au sein de l'économie urbaine, si elles permettaient aux femmes de sortir du secteur informel mal rémunéré pour prendre des emplois mieux payés (Glick et Roubaud, 2004). Cependant, lorsque les ZFE évoluent vers une production à plus forte intensité technologique, par exemple l'électronique ou les services aux entreprises, la proportion des travailleuses recule car les femmes sont, en moyenne, moins qualifiées (Milberg et Amengual, 2008). L'expansion des emplois dans les services, par exemple dans les centres d'appels, a, dans une certaine mesure du moins, profité aux femmes. Toutefois, ces emplois sont souvent de piètre qualité, mal rémunérés et assortis de maigres avantages sociaux, et leurs titulaires présentent un faible taux de syndicalisation (Kucera et Xenogiani, 2009).

Les disparités de rémunération entre les genres restent importantes. Elles existent dans tous les pays¹² et il apparaît que la discrimination fondée sur le genre explique dans une large mesure cette situation. Ainsi au Brésil, une femme qui a plus de 13 années d'instruction ne percevra que 66.4 % du salaire d'un homme ayant le même niveau d'études (Ventura-Dias, 2010). Les recherches menées par l'OIT (OIT, 2009b) sur plus de 41 000 travailleurs au Bangladesh ont mis en évidence que même si l'on tient compte des différences d'âge, de niveau d'études, de secteur, de type de profession et de lieu, les femmes gagnent toujours un salaire horaire inférieur de 15.9 % à celui des hommes.

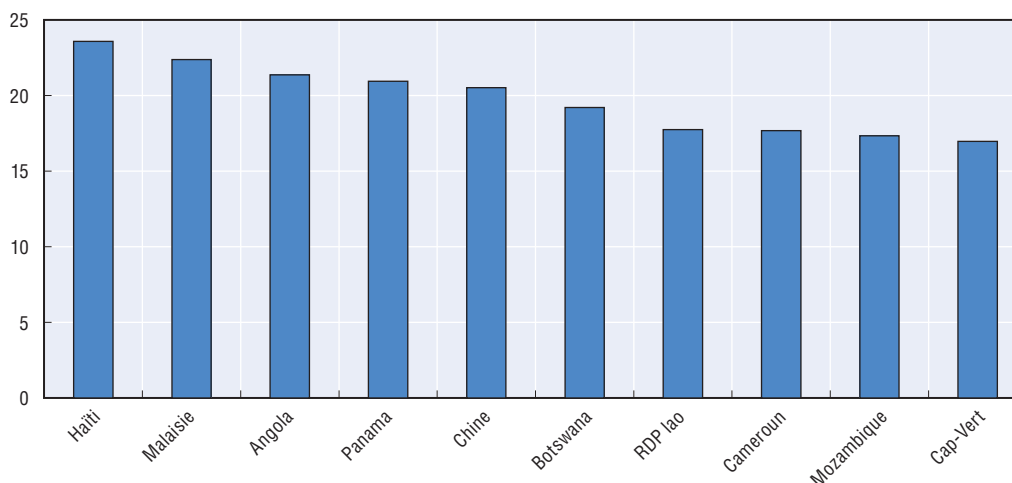
La problématique des migrations

Migration interne : urbanisation et dislocation sociale


À mesure que l'urbanisation progresse dans le monde entier et bouleverse le paysage économique de nombreux pays, les débats sur ses bienfaits et ses coûts reviennent au cœur des discussions sur les politiques publiques (McKinsey, 2010 ; Banque mondiale, 2011b). Selon McKinsey, l'urbanisation de l'Inde au cours des 20 prochaines années prendra une ampleur inédite ailleurs (sauf en Chine) et 250 millions de personnes supplémentaires vivront dans les villes. Le graphique 3.5 présente les dix pays émergents et en développement qui connaissent l'urbanisation la plus rapide, à savoir les pays dont la population urbaine a augmenté de plus de 15 % sur la période comprise entre 1990 et 2010. Dans le cas de la Chine, la population urbaine totalisait quelque 636 millions de personnes en 2010, dont 150 millions étaient des ruraux ayant migré en ville (ONU/DAES, 2010 ; Meng et Zhang, 2010). Lagos, en Afrique subsaharienne, sera bientôt la ville la plus peuplée du continent, avec une population estimée à 12.5 millions d'habitants en 2015, suivie de près par Kinshasa. Mais ce sont les villes qui enregistrent la croissance la plus rapide ailleurs en Afrique – Dar-es-Salaam, Nairobi, Luanda et Addis-Abeba pour n'en citer que quelques-unes – qui subiront les pressions les plus fortes. Elles devraient connaître une croissance de plus de 50 % au cours des 15 prochaines années. La gestion des effets perturbateurs de cette

Graphique 3.5. Les dix pays ayant connu l'urbanisation la plus rapide en 1990-2010

Variation de la part de la population urbaine (%)



Source : ONU/DAES (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585440>

croissance massive et de ces flux de population constitue un gigantesque défi pour les pouvoirs publics des pays en développement.

Les facteurs qui influencent la migration interne sont des facteurs d'attraction et de répulsion. Les facteurs de répulsion sont les conditions de vie des candidats à la migration dans leur région d'origine, qu'ils perçoivent comme préjudiciables à leur bien-être ou à leur sécurité économique. Les facteurs d'attraction sont ceux qui les attirent vers leur nouvelle destination. Dans l'ensemble cependant, l'urbanisation progresse au même rythme dans les pays en développement à croissance rapide ou lente. Tous pays et toutes périodes confondus, la croissance des revenus ne compte que pour 5 % de la variation des rythmes d'urbanisation (Fay et Opal, 2000). Or, l'essor des économies d'Asie, et surtout de la Chine, du Cambodge, de l'Indonésie et du Viêt Nam, est lié à l'urbanisation rapide. Étant donné que l'urbanisation s'accélère aussi en Afrique subsaharienne (ONU-Habitat, 2010), on estime que d'ici 2030, sur tous les continents, les citadins seront plus nombreux que les ruraux.

L'urbanisation influence la cohésion sociale par des voies multiples et complexes. La plus évidente, qui est aussi celle qui est le plus souvent évoquée, est l'amélioration de la qualité de la vie, puisqu'il est plus facile de mettre une infrastructure et des services sociaux à la disposition des citadins que des populations rurales (Kenny, 2011). Mais l'urbanisation génère également un stress et des tensions sociales considérables, ce qui peut éroder la cohésion sociale. En étudiant les données sur le bien-être subjectif en 2002, par exemple, Gunatilaka et Knight (2010) ont constaté que les ménages de migrants ruraux qui s'étaient installés dans une zone urbaine en Chine affichaient un score de satisfaction inférieur à celui des habitants des campagnes. Ces auteurs attribuent l'insatisfaction des ruraux installés en ville à leurs conditions de vie épouvantables, conjuguées à leurs attentes importantes, sous l'influence du niveau de vie des nouvelles catégories de référence.

La concentration de personnes dans les bidonvilles constitue un effet négatif significatif de l'urbanisation : plus de 800 millions d'individus, soit plus d'un tiers de la population urbaine de la planète, vivent dans des taudis. Les bidonvilles produisent en général des conditions de vie malsaines, ancrent la segmentation des travailleurs dans les emplois formels et informels, et ils freinent la mobilité sociale et la création d'emplois formels. Outre ce coût humain direct, on peut également déplorer un coût environnemental énorme : les carences de l'assainissement et l'absence d'installations sanitaires entraînent une pollution qui détériore une grande partie de l'environnement dans les bidonvilles et aux alentours. L'éradication des bidonvilles constitue une composante importante du 7^e OMD, à savoir préserver l'environnement¹³.

Autre conséquence négative : le creusement des inégalités entre zones rurales et urbaines. Les trois quarts des pauvres de la planète vivent dans des zones rurales (Chen et Ravallion, 2007), où les taux de pauvreté augmentent plus rapidement qu'en ville (Ravallion, 2001). Considérés collectivement, les migrants ruraux qui viennent s'installer en ville ont tendance à être plus productifs et à disposer de davantage de capital humain que les habitants des campagnes qui choisissent d'y rester. Les régions rurales souffrent donc d'une croissance encore plus faible, phénomène qui est lié à la question de la sécurité alimentaire (par exemple au Kenya). Les membres des populations rurales que les migrants ont laissés derrière eux sont exposés au contrecoup d'une dislocation. La séparation peut faire éclater les familles, les personnes âgées étant trop faibles et les enfants trop jeunes pour se prendre en charge eux-mêmes. Et pourtant, leurs proches sont partis travailler en ville.

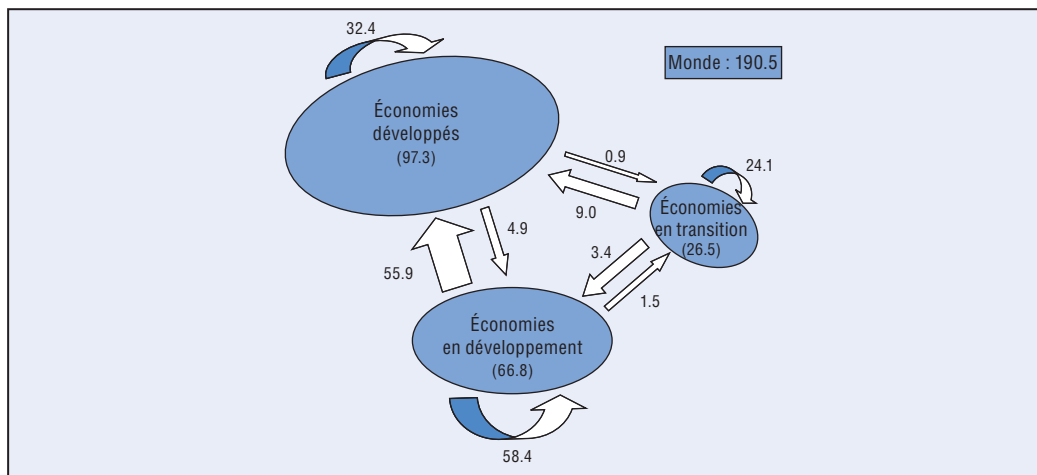
L'urbanisation s'accompagne aussi de tensions interethniques et sectaires, surtout dans les pays composés de divers groupes ethniques, linguistiques et religieux. C'est ce qu'ont montré les événements de février 2008 en Inde, dans l'État du Maharashtra, lorsque la population locale et les migrants venant du Bihar se sont affrontés dans le quartier de Dadar, à Mumbai. En période de crise, il arrive que la population locale passe sa colère provoquée par l'inefficacité des services publics en s'en prenant aux migrants. Les différences culturelles et la ségrégation qui en résulte entraînent souvent des disparités de revenu et, surtout, une inégalité des chances (Gagnon *et al.*, 2009).

Migration internationale : montée des pressions Sud-Sud

Le basculement de la richesse se caractérise par une intensification du commerce et du mouvement des facteurs Sud-Sud. Les flux migratoires ne font pas exception à cette tendance : la migration entre pays en développement s'est nettement accentuée au cours des deux dernières décennies. Contrairement à l'idée reçue, la plupart des migrants du Sud vivent au Sud (graphique 3.6). En 2005, on estimait que 58.4 millions de migrants des pays en développement (50.5 % de tous les migrants de ces pays) vivaient dans un autre pays en développement, contre 55.9 millions (48.2 %) dans les économies développées et 1.5 million (1.3 %) dans les économies en transition¹⁴. De plus, les flux migratoires Sud-Sud devraient augmenter relativement plus vite à l'avenir, non seulement parce que les pays développés pratiquent une politique de plus en plus restrictive vis-à-vis de la migration, mais aussi parce que les économies à croissance rapide du Sud constituent de nouveaux pôles d'attraction pour les migrants potentiels.

Graphique 3.6. **Stock mondial de migrants internationaux, 2005**

En millions



Notes : Les « économies en transition » sont l'Albanie, les pays de l'ancienne Union soviétique (moins l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) et les pays de l'ex-Yougoslavie (moins la Slovénie). Les « économies développées » sont tous les pays européens (à l'exception des économies en transition), plus l'Australie, le Canada, les États-Unis (y compris Porto Rico et les îles Vierges des États-Unis), Israël, le Japon et la Nouvelle-Zélande. Les « économies en développement » sont tous les autres pays.

Source : Calculs des auteurs d'après Ratha et Shaw (2007) et Banque mondiale (2010a). La classification en pays développés, en transition et en développement se fonde sur CNUCED (2010).

Les flux migratoires Sud-Sud sont donc plus amples que les mouvements Sud-Nord : 45 des 63 pays en développement (71 %) dont les émigrants choisissent pour première destination un autre pays en développement ont une frontière commune avec ce pays.

Bien que les coûts de transport soient en recul dans le monde entier, une frontière terrestre commune est plus facile à franchir et un pays limitrophe offre des opportunités à moindre coût. De manière générale, les migrants qui s'installent dans des pays voisins proviennent des pans de la société les moins privilégiés (Bakewell, 2009 ; Gindling, 2009).

Le Sud présente une géographie très diverse et les émigrants se heurtent à des difficultés très différentes selon qu'ils s'installent en Afrique, en Asie ou en Amérique latine. Ces pays se caractérisent également par une grande diversité politique, et les pays d'accueil peuvent donc tout aussi bien être des régimes autocratiques que des démocraties même si, de toute évidence, ces dernières offrent de meilleures opportunités d'intégration. Même si les émigrants (et particulièrement les réfugiés) se dirigeront plus vraisemblablement vers des pays politiquement stables, il arrive qu'ils soient également attirés par des pays instables. Cet attrait se vérifie notamment pour certains pays richement dotés en ressources, où l'immigration coexiste avec des troubles civils et une liberté très restreinte. Ainsi en Guinée équatoriale, les pouvoirs publics estiment que jusqu'à un tiers de la population sont des immigrants, attirés par les taux de croissance soutenus du pays (BAfD et al., 2011).

Le Sud se caractérise aussi par une grande diversité économique, de gros exportateurs de pétrole et de produits manufacturés jouxtant des pays extrêmement pauvres, ce qui n'est pas sans conséquences pour le niveau de vie des immigrants. Les migrants choisissent leur destination en fonction de leurs propres caractéristiques. En d'autres termes, les plus pauvres sont enclins à opter pour les pays les plus pauvres, et les plus proches, ce qui a tendance à amenuiser leurs chances de mobilité socio-économique. En revanche, les migrants les plus aisés, qui disposent au départ d'un niveau confortable de capital humain et financier, partent pour des pays riches et profitent donc des meilleures opportunités. Ils ont aussi de meilleures chances de s'intégrer dans leur société d'accueil (Reitz et al., 2011 ; Münz et al., 2007 ; Syed, 2008).

La migration Sud-Sud pose un problème croissant pour la cohésion sociale dans de nombreux pays en développement. Comme dans les pays développés dotés d'une tradition plus ancienne d'accueil des immigrants, les populations locales ne voient pas toujours d'un œil favorable l'arrivée de travailleurs étrangers. Il n'est donc pas rare que ces derniers servent de boucs émissaires pour les problèmes économiques et sociaux du pays. On les juge responsables de la montée du chômage et de l'insécurité et, dans certains cas extrêmes, ils sont victimes d'émeutes anti-immigrants telles que celles qui ont secoué l'Afrique du Sud en 2008. De plus, dans les pays en développement, les droits des immigrants, et spécialement leurs droits sociaux et humains, ne bénéficient bien souvent même pas de la protection la plus élémentaire. La situation des réfugiés et des migrants en transit est particulièrement préoccupante, surtout lorsque leur situation « temporaire » a tendance à devenir permanente.

Bien que les flux intrarégionaux comptent pour une part significative de la migration entre pays en développement, surtout en Afrique, les différences culturelles et linguistiques entre pays d'origine et pays d'accueil peuvent néanmoins se révéler significatives. La diversification des flux et l'augmentation de la migration intercontinentale Sud-Sud qui en résulte accentuent ces différences, ce qui risque de ralentir le processus d'intégration, comme cela a été le cas dans le Nord, et d'exposer les migrants à des discriminations (Jalal et al., 2010 ; Lucassen, 2005 ; Ozyurt, 2009). Par exemple, de nombreux pays du Golfe pratiquent officiellement une discrimination et interdisent la liberté d'expression religieuse, ce qui affecte tout particulièrement les immigrants philippins, majoritairement chrétiens, qui travaillent comme domestiques ou dans le secteur pétrolier.

Dans la plupart des cas cependant, la discrimination résulte des carences de la protection juridique et de l'application des droits de la personne humaine. Elle peut se traduire par une décote sur les salaires, par un refus de l'accès à l'emploi, au logement ou aux services et, dans sa version la plus extrême, par la traite des êtres humains et l'exploitation des travailleurs. En 2010, Human Rights Watch (HRW) a ainsi fait état de violations du droit du travail en Thaïlande à l'encontre de travailleurs migrants originaires du Cambodge, du Laos et du Myanmar. Cette organisation dénonce aussi l'incapacité, et le manque de volonté, des autorités locales à mener des enquêtes sur les plaintes relatives à l'exploitation de la main-d'œuvre.

Les discriminations subies par les immigrants remettent en cause leur place dans la société, surtout en période de crise, lorsqu'ils deviennent des boucs émissaires pour tous les maux dont souffre le pays. S'ils ne sont pas bien intégrés ou, pire, s'ils sont marginalisés, les immigrants constituent l'une des cibles les plus faciles pour les récriminations des pouvoirs publics et la vindicte des travailleurs locaux. Bien que cette transformation des immigrants en boucs émissaires ait principalement retenu l'attention des médias dans le Nord, à l'occasion de la récente crise financière, c'est un phénomène qui se produit également dans le Sud. Ainsi, en 2008, les autorités de la République dominicaine et de la Malaisie ont profité de l'hostilité envers les immigrants attisée par la crise financière pour expulser des milliers d'immigrants sans papiers ; on avait observé une réaction politique analogue pendant la crise financière asiatique de 1997-98 (Koser, 2009).

L'hostilité et le sentiment de rejet contraignent les immigrants à se replier sur des enclaves dans les ghettos pauvres ou à en créer. Inconnus ou ignorés des autorités, bon nombre d'immigrants installés en Inde, en Malaisie ou au Pakistan, par exemple, vivent dans des bidonvilles aux abords des villes, coupés des autres quartiers (Sadiq, 2009). Mais pourquoi les immigrants se massent-ils au même endroit si cela les conduit à être stigmatisés ? La familiarité constitue un facteur déterminant et les migrants préfèrent chercher du réconfort auprès de leurs semblables plutôt que de se lancer dans l'inconnu. La perception des immigrants par la population locale aboutit également à des stéréotypes et, *in fine*, à des discriminations, tandis que s'ils vivent dans des enclaves, les immigrants ont davantage de chances d'être traités sur le même plan que les autres. De plus, dans ces enclaves, les immigrants sans papiers ont la possibilité de vivre et de travailler dans un pays sans être repérés par les autorités.

Ces carences de l'intégration pèsent non seulement sur les immigrants, mais aussi sur les sociétés dans leur ensemble. À mesure que les ghettos se développent, ils deviennent de plus en plus exclusifs, car leurs habitants passent à l'action pour se protéger des attaques xénophobes. Les poches de pauvreté extrême constituent un terreau favorable à la maladie et au cercle vicieux des trappes à pauvreté, et elles génèrent des sentiments négatifs à l'égard des travailleurs autochtones et des autorités du pays d'accueil. Le contrat social risque de s'effriter lorsque le crime organisé et la justice populaire gagnent du terrain, tandis que la multiplication des infractions aux droits et aux coutumes locaux commises par les immigrants entraîne des coûts pour le pays d'accueil, qui doit renforcer les services publics (par exemple la police) afin de maintenir l'ordre. Dans certains cas, ces tensions dégénèrent en violences, comme cela a été le cas en Libye en 2011 et en Afrique du Sud en 2008. En réalité, les tensions ethniques et raciales peuvent même provoquer des troubles civils et une instabilité politique à long terme, comme l'illustre le cas de la Côte d'Ivoire.

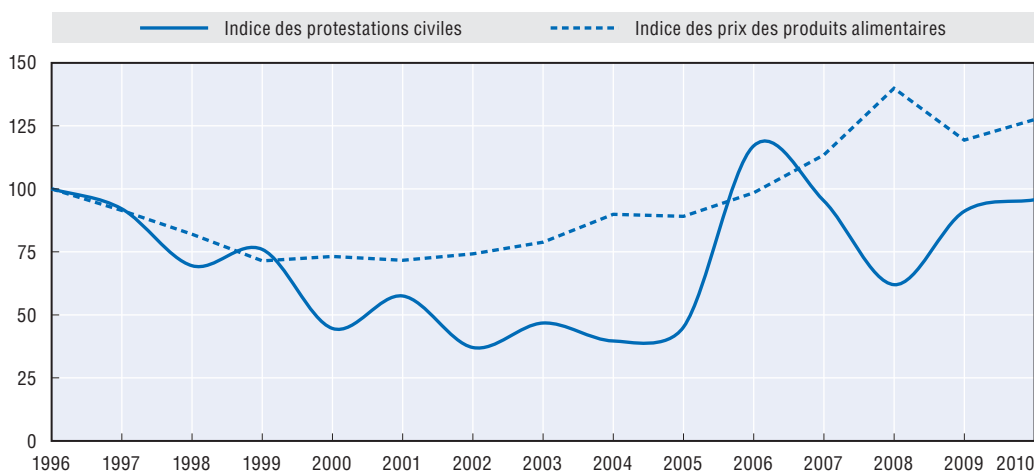
La problématique de l'agriculture

Cherté des denrées alimentaires


L'insécurité alimentaire peut constituer une menace de premier plan pour la cohésion sociale. Bien que les médias aient largement couvert les émeutes provoquées par la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement en 2007-08, les pénuries alimentaires ont toujours été une cause persistante d'agitation sociale. Lorsque la vie et le bien-être des populations sont en jeu, il suffit d'une légère pénurie ou d'une hausse de prix modique pour déclencher des troubles civils et, le plus souvent, les pauvres sont alors les plus vulnérables.

Dans de nombreux pays, cette envolée des prix alimentaires complique la gouvernance. Selon une étude économétrique récente (Arezki et Brückner, 2011), la hausse des cours internationaux des aliments dans 120 pays à faible revenu sur la période 1970-2007 a entraîné une détérioration significative des institutions démocratiques et une forte augmentation de l'incidence des manifestations contre le gouvernement, des émeutes et des guerres civiles. L'indicateur des Perspectives économiques en Afrique (2011) mesurant les manifestations populaires semble confirmer l'existence d'un lien entre l'agitation populaire et le renchérissement des produits alimentaires en 2007-08 (graphique 3.7). La sécurité alimentaire doit donc constituer une priorité pour les pays qui aspirent à édifier une société propice à la cohésion sociale.

Graphique 3.7. **Troubles civils provoqués par le renchérissement des produits alimentaires, 1996-2010**



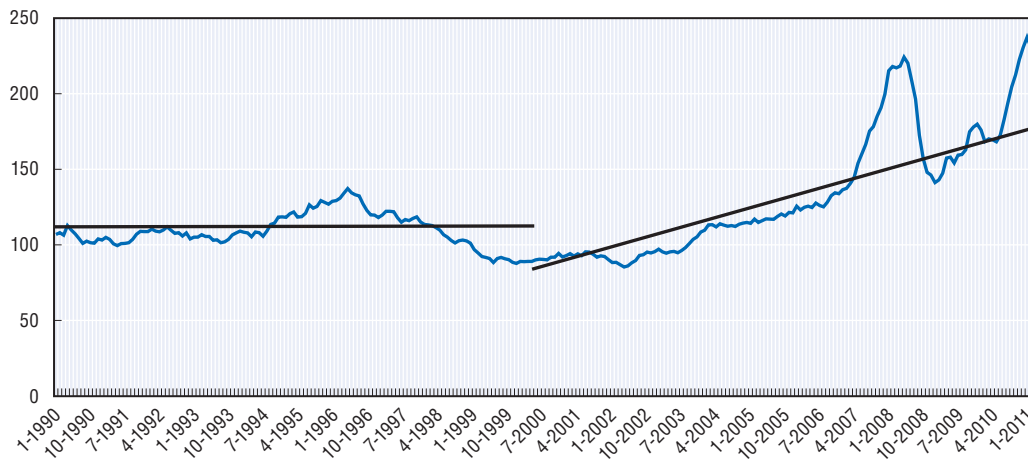
Source : BafD et al. (2011) à partir des informations communiquées par l'AFP et de FMI (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585459>

Après avoir chuté fin 2008, les prix alimentaires sont repartis à la hausse en 2010 et ont dépassé, début 2011, leur record de 2008. Dans une perspective de plus long terme, il semble véritablement que, contrairement à ce qui s'est produit dans les années 80 et 90, les prix des denrées alimentaires aient connu un changement structurel dans les années 2000 (graphique 3.8). En 2010, 33 pays au total souffraient d'insécurité alimentaire chronique et 16 d'entre eux se trouvaient dans cette situation depuis une décennie ou plus (FAO, 2010b). Pas moins de 82 pays font partie de la catégorie des pays à déficit vivrier, c'est-à-dire qu'ils importent des denrées représentant une valeur calorique cumulée supérieure à celles

Graphique 3.8. Rupture structurelle des prix des denrées alimentaires dans les années 2000

Indice mensuel des prix alimentaires, 1990-2011



Note : La droite représente les tendances par décennie.

Source : FAO (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585478>

qu'ils exportent (FAO, 2010c). Ainsi, l'Afrique était exportateur net de produits alimentaires dans les années 70, mais est devenue importateur net au début des années 90. Ce passage du statut d'exportateur net à celui d'importateur net n'est pas un problème en soi, mais il peut être problématique s'il résulte d'une faiblesse de l'agriculture plutôt que du basculement des ressources agricoles vers des activités plus rémunératrices. Bon nombre des pays touchés sont pauvres, présentent un faible niveau de développement humain et n'ont guère la capacité d'acheter les aliments dont ils ont besoin sur les marchés internationaux. Ces pays sont désormais censés adopter une stratégie appropriée pour faire face à cette situation, par exemple en se dotant de filets de sécurité sociaux ou en augmentant leurs réserves de change (chapitre 1), alors qu'ils se désintéressent dans une certaine mesure des causes sous-jacentes de leur instabilité, c'est-à-dire les faiblesses des capacités productives.

Le pic des prix de 2007-08 s'explique par une évolution des conditions de l'offre et de la demande. Du côté de la demande, la hausse des prix a été attisée par une progression de la demande engendrée par l'amélioration des revenus sur les marchés émergents, combinée à une mutation rapide des habitudes de consommation (et en particulier à la demande accrue de protéines, dont la production est une activité qui nécessite de vastes superficies de terre). Un autre facteur est entré en ligne de compte : la demande de cultures vivrières et fourragères pour la production de biocarburants (OCDE, 2011b).

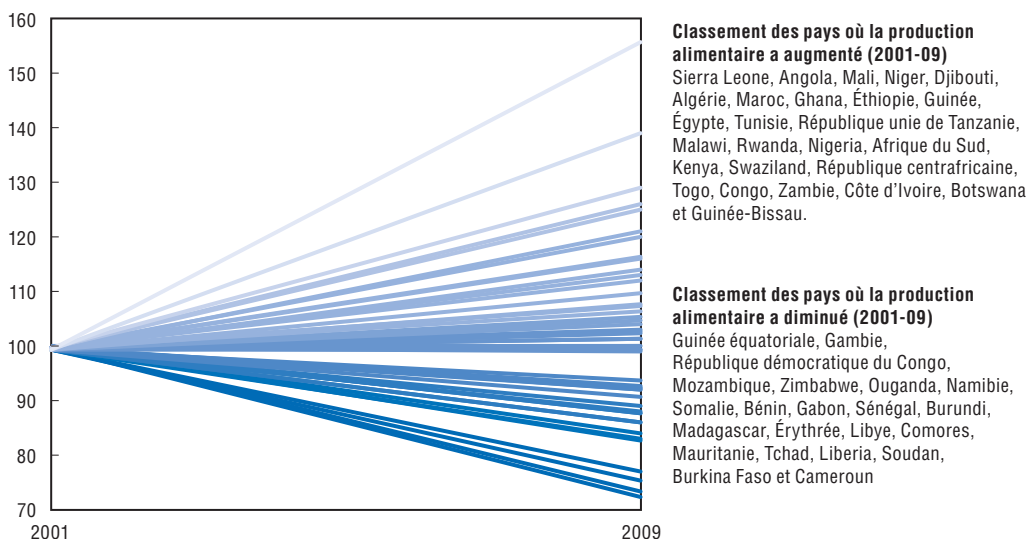
Tant les changements temporaires que les évolutions plus structurelles des conditions de l'offre ont aussi exercé un impact sur les prix : les variations temporaires sont dues aux aléas météorologiques, comme la sécheresse en Australie et l'insuffisance des récoltes aux États-Unis, en Fédération de Russie et en Ukraine, tandis que les évolutions structurelles tiennent au tassement de la progression des rendements céréaliers observé au cours des deux dernières décennies. À l'heure où nous rédigeons ce rapport, le consensus estime que, dans un avenir prévisible, les prix devraient se maintenir à un plateau supérieur à ceux qui prévalaient à la fin des années 90 et au début des années 2000. Selon les prévisions

OCDE/FAO (2010) pour un éventail de produits agricoles, les prix devraient rester supérieurs d'approximativement 40 % dans les années 2010 à leurs niveaux des années 2000. Les pouvoirs publics devront apprendre à intégrer ce renchérissement, lequel met en évidence la difficulté à arbitrer entre politique agricole, dispositifs de sécurité sociale, subventions, politique commerciale, politique de l'emploi, etc.


Les chiffres de la production alimentaire des différents pays ont amplement fluctué dans les années 2000, comme le montre l'exemple du continent africain, où 23 pays ont connu un recul de leur production agricole par habitant pendant cette décennie de cherté des denrées (graphique 3.9)¹⁵. Sur un marché mondial, le recul de la production d'un pays ne devrait guère porter à conséquence, puisque les pays déficitaires devraient être en mesure de couvrir leurs besoins par des achats sur les marchés internationaux. Depuis 1990, la production alimentaire mondiale par habitant a progressé de plus de 20 % (FAO, 2011). Pour pouvoir satisfaire la demande à venir (en tenant compte de l'augmentation démographique et de l'évolution des préférences alimentaires), on estime que la production céréalière mondiale devra faire un bond de près de 50 %, et la production de viande de 85 %, entre 2010 et 2030 (Banque mondiale, 2008). Par conséquent, non seulement les rendements doivent augmenter (les superficies non exploitées sont relativement modestes et les forêts qui restent doivent être préservées), mais ils doivent le faire suffisamment rapidement pour compenser d'autres tendances négatives, telles que le changement climatique et la dégradation de la fertilité des sols (Green, 2008). Depuis quelques années, un net tassement de la productivité agricole vient exacerber ce problème, ce qui laisse à penser que si l'on ne redouble pas d'efforts du côté de l'offre, la production alimentaire mondiale par habitant pourrait se contracter, elle aussi.

Graphique 3.9. Large éventail des chiffres nationaux de la production agricole sur la dernière décennie

Production alimentaire par habitant dans les pays d'Afrique, 2001-09 (2001 = 100)



Source : Calculs des auteurs d'après FAO (2010d).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585497>

L'opinion consensuelle sur la cause de ces pénuries alimentaires (et, dans leur manifestation la plus extrême, des famines) est largement influencée par le concept de « droits » (entitlements) élaboré par Amartya Sen, selon lequel les pauvres souffrent de la

faim, voire en meurent, simplement parce que leur accès aux denrées alimentaires est restreint, par exemple à cause de la disparition de leur source de revenu (Sen, 1981). De toute évidence, l'idée selon laquelle la planète dispose de suffisamment de nourriture, mais que cette dernière est simplement mal distribuée, est une idée puissante.

Lorsque le pouvoir d'achat est suffisant, le commerce constitue un mécanisme primordial pour la redistribution de la nourriture. Cependant, il arrive que la capacité des pays pauvres à acheter des denrées alimentaires sur les marchés internationaux soit sérieusement limitée. C'est là que l'aide alimentaire joue un rôle important, même si elle a, elle aussi, ses limites. Dans le passé, l'aide alimentaire a été vivement critiquée : on lui a reproché de susciter une dépendance, de nuire à la production alimentaire locale et de pousser les habitudes de consommation à se détourner des cultures traditionnelles (Cassen and Associates, 1994 ; Riddell, 2007). De plus, tout en reconnaissant la validité de l'opinion d'Amartya Sen, il faut aussi tenir compte du fait qu'il arrive que les pénuries alimentaires soient provoquées par des dysfonctionnements localisés des systèmes de production. Par exemple, l'est, le nord et le sud de l'Éthiopie ont été frappés par une grave sécheresse en 2008, alors que l'Ouest du pays a été largement épargné. En pareil cas, les carences de l'infrastructure et l'absence de marchés des matières premières suffisamment développés ont constitué les principaux obstacles à la sécurité alimentaire au niveau national. De même au Mozambique, les chiffres de la production alimentaire agrégée masquent d'amples variations régionales au niveau de la production et de la sécurité alimentaires : les régions agricoles du Nord, qui contribuent pour une large part à l'excédent alimentaire du pays, ont considérablement augmenté leur production en 2010, la production de maïs ayant fait un bond de 12 %. Dans le Sud toutefois, région caractérisée par un potentiel agricole bien moindre et qui est davantage tributaire des revenus hors exploitation, la production a reculé de 38 % sous l'effet de la sécheresse qui a frappé la région en début de saison, surtout dans les zones côtières (EIU, 2010). Bien que le niveau satisfaisant des récoltes à l'échelle nationale ait comprimé les cours des denrées alimentaires, cette diminution a été plus que contrebalancée par le renchérissement des aliments importés, qui s'explique par la faiblesse de la monnaie du Mozambique et par la suppression des subventions. De tels cas laissent à penser que la diminution de la disponibilité des denrées alimentaires (FAD, ou *food availability decline*, pour utiliser la terminologie d'Amartya Sen) au niveau local peut encore jouer un rôle déterminant dans la famine et la faim (Nolan, 1993). Il est donc erroné d'affirmer que la production n'est plus un problème : les variations régionales de la production alimentaire demeurent des facteurs importants.

Les études consacrées aux conséquences de la flambée des cours alimentaires (par exemple Aksoy et Isik-Dikmelik, 2008) sont par ailleurs de plus en plus nombreuses à reconnaître que les pauvres des zones rurales ne constituent pas une classe homogène, une catégorie uniforme de personnes qui vivent dans les mêmes conditions et rencontrent les mêmes problèmes. Les personnes qui sont classées dans la catégorie des pauvres peuvent être des ouvriers agricoles occasionnels, des ouvriers syndiqués travaillant dans des plantations, des agriculteurs en déficit vivrier qui couvrent leurs besoins par de la nourriture achetée sur le marché grâce au salaire rémunérant leur emploi salarié à temps partiel, de petits paysans produisant des cultures commerciales et d'autres travailleurs tels que les pêcheurs, les bouviers et les artisans. Ces diverses catégories de personnes sont touchées différemment par le renchérissement des denrées alimentaires – et y réagissent différemment (Griffin, 1999). Des enquêtes effectuées en Éthiopie, au Kenya, au Mali, au Mozambique, au Rwanda, au Sénégal, en Somalie, en Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe

entre le milieu des années 80 et 2002 ont observé ainsi que, dans aucun de ces pays, la proportion des petits exploitants vendeurs nets de denrées de base ne dépassait les 50 %. La moyenne était plus proche d'un tiers¹⁶. Les données recueillies lors d'enquêtes auprès des ménages au Ghana, au Nigeria, au Malawi et à Madagascar révèlent des schémas analogues, la superficie des terres détenues affichant la plus forte corrélation avec la position nette des ménages : autrement dit, les gros exploitants avaient une plus grande probabilité d'être vendeurs nets (Zezza *et al.*, 2011).


Tableau 3.3. **Acheteurs nets de denrées de base**

Pourcentage

	Tous les ménages			Ménages pauvres		
	Urbains	Ruraux	Tous	Urbains	Ruraux	Tous
Albanie, 2005	99.1	67.6	82.9	*	*	*
Bangladesh, 2000	95.9	72.0	76.8	95.5	83.4	84.2
Ghana, 1998	92.0	72.0	79.3	*	69.1	*
Guatemala, 2000	97.5	86.4	91.2	98.3	82.2	83.1
Malawi, 2004	96.6	92.8	93.3	99.0	94.8	95.0
Nicaragua, 2001	97.9	78.5	90.4	93.8	73.0	79.0
Pakistan, 2001	97.9	78.5	84.1	96.4	83.1	85.4
Tadjikistan, 2003	99.4	87.0	91.2	97.1	76.6	81.4
Viêtnam, 1998	91.1	32.1	46.3	100.0	40.6	41.2
Moyenne non pondérée	96.4	74.1	81.7	97.2	87.9	78.5

Note : Un astérisque (*) indique des données insuffisantes.

Source : Données RIGA (FAO, 2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586447>

Ces analyses semblent indiquer que, parce que les acheteurs nets de denrées alimentaires sont plus nombreux que les vendeurs nets dans les zones rurales et parce que, presque par définition, tous les citadins sont considérés comme des acheteurs nets, l'augmentation des prix des produits alimentaires a, en fin de compte, un effet négatif dans de nombreux pays en développement, puisqu'elle pèse sur les pauvres et sur la cohésion sociale. Cette conclusion est toutefois remise en question (encadré 3.2).

Tout cela signifie-t-il que la hausse des prix de l'alimentation soit une nouvelle entièrement mauvaise pour les pays pauvres ? Certes, cette augmentation impose à de nombreux pays d'atténuer ses effets négatifs pour les consommateurs pauvres, ce qui n'est pas facile. Sur le plan politique également, cette question peut se révéler très sensible, car elle contraint les gouvernements à choisir à court terme entre de coûteuses subventions aux denrées alimentaires et/ou une politique de protection sociale mieux ciblée (chapitre 9). La politique du salaire minimum joue aussi un rôle, lorsqu'il s'agit de compenser la perte de revenu pour les consommateurs pauvres (chapitre 6).

Les problèmes posés par les opérations foncières

Dans le contexte du basculement de la richesse, les vastes opérations foncières qui ont lieu en Afrique et en Asie témoignent d'une méfiance croissante vis-à-vis des marchés mondiaux. Les importateurs de produits alimentaires qui peuvent se permettre ces opérations – comme l'Arabie Saoudite, le Koweït, la Chine ou la Corée – choisissent de plus en plus de cultiver des terres qu'ils possèdent ou contrôlent à l'étranger plutôt que d'acheter des denrées sur les marchés internationaux. Si ces opérations sont les

Encadré 3.2. **Flambée des cours des denrées alimentaires : à quelque chose malheur est-il bon ?**

Pour diverses raisons, l'envolée des cours des denrées alimentaires n'a pas que des effets négatifs. Au contraire, en fin de compte, il se pourrait bien qu'elle contribue dans les faits à faire reculer la pauvreté nette (même si certaines catégories de population en souffriront inévitablement).

En s'appuyant sur des enquêtes auprès des ménages menées dans neuf pays, Aksoy et Isik-Dikmelik (2008) observent que dans huit des neuf pays étudiés, le revenu moyen des acheteurs nets de produits alimentaires est supérieur au revenu moyen des vendeurs nets de produits alimentaires. De plus, bien que les acheteurs nets pauvres soient plus nombreux que les vendeurs, environ la moitié de ces acheteurs pauvres sont des acheteurs marginaux, c'est-à-dire des ménages dont les achats alimentaires nets n'absorbent qu'une part modique de leur revenu. Par conséquent, le renchérissement des produits alimentaires n'exerce qu'un effet léger sur leur bien-être. Aksoy et Isik-Dikmelik en concluent qu'en moyenne, l'augmentation des prix des produits alimentaires transfère du revenu des ménages aisés vers les ménages pauvres. Dans ce sens, ce renchérissement pourrait être considéré comme « pro-pauvres ».

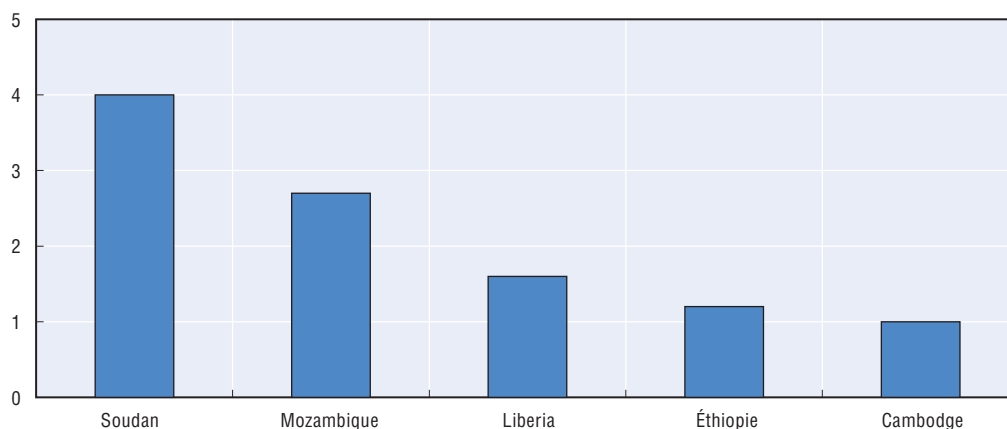
Contrairement à ce qui s'est produit en 2007-08, les hausses de prix observées en 2010-11 ont concerné non seulement l'alimentation, mais aussi toutes les matières premières agricoles, y compris les principales exportations de nombre de pays pauvres en développement : cacao, café et thé, coton, huile de palme, sucre et caoutchouc. Ces hausses de prix pourraient donc stimuler le revenu des pays qui sont exportateurs de produits tropicaux, même compte tenu de l'alourdissement de la facture des importations alimentaires. Or un important volume de produits tropicaux sont produits par des petits exploitants pour lesquels ce renchérissement représente une manne inattendue. Ces petits exploitants dépensent alors ces gains supplémentaires pour acquérir des biens et des services locaux, exerçant un fort effet multiplicateur, en induisant une création d'emplois et des recettes supplémentaires pour les travailleurs peu rémunérés. Dans une étude de cinq pays en développement, Wiggins (2010) a constaté que les gains pour ces économies sont substantiels : 3 % du PIB pour le Burkina Faso, plus de 2 % pour le Nicaragua et plus de 1.5 % pour le Ghana et l'Indonésie. Seul le Kenya n'enregistre que des effets positifs marginaux.

Le renchérissement des produits alimentaires permet une fois de plus d'attirer l'attention sur l'importance du développement agricole. Étant donné qu'une forte proportion des pauvres vivent encore dans les zones rurales et demeurent, du moins partiellement, tributaires de l'agriculture, l'accélération de la croissance et du développement agricoles doit jouer un rôle crucial si l'on veut que ces pays en développement s'engagent sur une trajectoire de croissance plus inclusive. L'agriculture est, de loin, la principale activité économique dans la plupart des pays pauvres. Diverses études confirment que l'encouragement de l'agriculture peut se révéler bien plus bénéfique pour les pauvres que la seule croissance économique (Dorward *et al.*, 2004 ; Mellor, 1995). Pourtant, pendant un quart de siècle, ni les autorités nationales ni les donateurs n'ont prêté suffisamment attention aux problèmes du développement agricole ni débloqué assez de ressources à cet effet. Entre 1980 et 2004, en proportion des dépenses publiques totales, la part des dépenses consacrées à l'agriculture est passée de 6.4 à 5 % en Afrique, de 14.8 à 7.4 % en Asie et de 8 à 2.7 % en Amérique latine (Green, 2008). L'aide totale à l'agriculture consentie par les donateurs du CAD est passée de 11.4 % du total de l'aide en 1983-84 à 3.5 % en 2008-09 (OCDE, 2010a). Certains signes indiquent que ces tendances sont en train de s'inverser. Au cours des deux dernières années, la Banque mondiale et les pays donateurs ont multiplié par deux les sommes dévolues à l'agriculture dans les pays pauvres. De leur côté, les pays en développement s'attachent davantage à mobiliser des ressources pour le développement agricole, conformément à leurs engagements, tels que la *Déclaration de Maputo sur l'agriculture* et la *sécurité alimentaire de 2003*.

bienvenues du point de vue de l'augmentation de l'investissement dans l'agriculture, elles nuisent néanmoins à plusieurs égards à la cohésion sociale.

Les achats de terre à grande échelle produisent un effet bien plus marqué qu'initialement escompté (Banque mondiale, 2010b). Seulement trois ans après la conclusion des

Graphique 3.10. **Transferts de propriété foncière officiellement déclarés, 2004-09**
En millions d'hectares



Source : Comité de la sécurité alimentaire mondiale (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585516>

premières transactions, les superficies achetées représentent 65 millions d'hectares, soit un huitième de la superficie totale disponible selon les estimations de la Banque mondiale (et un tiers lorsque les estimations sont plus modestes). Rien qu'en 2009, les étrangers ont acquis entre 15 et 20 millions d'hectares de terres agricoles dans les pays pauvres, pour un montant compris entre 20 et 30 milliards USD (Headey et Fan, 2010)¹⁷. L'encadré 3.3 synthétise les principales caractéristiques de ces acquisitions.

Encadré 3.3. **Quelques caractéristiques des récentes transactions foncières**

- Principale forme d'investissement : achats de terres ou baux emphytéotiques.
- La part des actifs fonciers détenus par les étrangers est modeste.
- Principaux investisseurs : pays du Golfe, Chine, Corée.
- Principale région cible : Afrique, mais aussi Amérique latine.
- Investisseurs : essentiellement le secteur privé, mais certains États y prennent également part.
- Partenaires dans les pays d'accueil : principalement les États.
- Nouvelle priorité : production de denrées de base et d'aliments pour animaux.

Source : FAO (2009).

Ces projets s'accompagnent à l'évidence d'un immense potentiel de création d'emplois, car ils lient la production aux marchés internationaux, ce qui constitue une source importante de devises. Les avantages découlant de ces investissements étrangers pourraient également se propager au secteur intérieur, amorçant une relation synergique avec les systèmes existants d'exploitations à petite échelle et avec les acteurs de la chaîne de valeur, tels que les fournisseurs d'intrants (Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 2010). Les entrées de capitaux et les transferts de technologies pourraient aussi se révéler bénéfiques, en suscitant des innovations, des gains de productivité, ainsi qu'une modernisation et une amélioration qualitative de la production intérieure. De plus, on

pourrait observer des effets de polarisation amont et aval, ainsi que des effets multiplicateurs, puisque les intrants et la main-d'œuvre sont locaux, la production est transformée et la production alimentaire destinée au marché intérieur et à l'exportation augmente (éventuellement). Les efforts déployés par de nombreux pays en développement pour attirer ces investissements étrangers laissent à penser que les États considèrent que ces avantages sont réels et souhaitables.

Cependant, ces initiatives ne sont pas dénuées de risque, que les États ne peuvent pas se permettre d'ignorer. Les investisseurs ciblent souvent des pays où l'État de droit est précaire, achètent des terres arables à vil prix et ne tiennent pas leurs promesses de création d'emplois et d'investissement (Buffet, 2010 ; Banque mondiale, 2010b)¹⁸. Il convient également de remettre en question l'hypothèse selon laquelle les superficies agricoles disponibles excèdent les besoins. Les pays hôtes donnent souvent cette impression dans les efforts qu'ils déploient pour attirer les investisseurs¹⁹. Les études empiriques conduisent toutefois à douter que les États ne redistribuent que les terres non exploitées. Elles montrent en effet que, le plus souvent, les terres utilisables sont occupées ou cultivées par les populations locales de diverses manières et que ces cultures sont importantes pour leurs moyens de subsistance et leur sécurité alimentaire, voire pour leur identité culturelle (Taylor et Bending, 2009 ; Cotula, 2011). Il est pratiquement impossible de procéder à des allocations de terres à grande échelle sans déplacer la population locale ou lui porter préjudice. Ainsi, il arrive que les populations locales qui utilisent les terres à des fins non agricoles, par exemple pour y faire paître leur bétail, pour chasser ou pour pratiquer la cueillette, soient laissées de côté lors des négociations sur l'attribution de nouveaux droits fonciers à des acheteurs étrangers. En outre en général, les autorités ne se soucient guère des services rendus par l'écosystème de ces terres à toute la population.

Certes, l'Afrique n'a pas le monopole de ces pratiques d'acquisition foncière contestables. Ainsi en Chine ces dernières années, des controverses ont fait rage sur la manière dont, dans certains villages, les fonctionnaires ont confisqué les terres des paysans, souvent contre une indemnisation largement insuffisante, en vue de réaliser des projets immobiliers commerciaux (Bardhan, 2010). Cette pratique (aujourd'hui encadrée) constitue une source lucrative de « recettes extrabudgétaires » pour les autorités locales et alimenterait la corruption entre les fonctionnaires locaux et les promoteurs. La colère qu'elle engendre entraîne chaque année des milliers de perturbations au niveau local. De la même manière en Inde, on a observé de multiples protestations de la population dans les villages ruraux ces dernières années, car les pouvoirs publics tentent d'acquérir des terres pour des usages miniers et industriels. Les indemnisations proposées sont jugées insuffisantes, et les efforts pour réinstaller et redéployer les agriculteurs sont perçus comme inefficaces, ce qui donne lieu à de multiples débats politiques et à de nombreuses protestations (*ibid.*).

Conclusion

Ce chapitre a décrit un ensemble de changements structurels complexes qui sont intervenus pendant la période de basculement de la richesse et qui ont eu un impact profond sur la cohésion sociale dans de nombreux pays en développement. Les pouvoirs publics de ces pays ont donc eu l'immense tâche de gérer les tensions sociales qui accompagnent une croissance économique rapide. Ce chapitre a cherché à attirer l'attention sur le problème de la cohésion sociale sous trois angles importants : les défis pour l'emploi, les questions relatives à la migration, et les problèmes posés par le renchérissement des denrées alimentaires et les acquisitions foncières.

Notes

1. Voir, par exemple, Kuznets (1955) et Chenery (1979) à propos de la mutation structurelle.
2. En 2009, par exemple, on dénombrait 150 millions de migrants ruraux travaillant dans les villes chinoises. Ces derniers représentaient environ un tiers de la population active urbaine, ce qui provoque des difficultés non négligeables pour les autorités s'efforçant de gérer l'accélération de la migration (Meng et Zhang, 2010).
3. L'agriculture englobe l'agriculture, la chasse, la sylviculture et la pêche, conformément à la classification CITI Rév. 3, divisions 01-05. L'industrie englobe les activités extractives, les activités de fabrication, la production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau et la construction, conformément à la classification CITI Rév. 3, divisions 10-45. Les services englobent toutes les autres activités économiques, conformément à la classification CITI Rév. 3, divisions 50-99.
4. Si l'on neutralise la part initiale de la valeur ajoutée en 1990, le coefficient moyen pour le secteur agricole ressort à -0.01 , ce qui est statistiquement significatif.
5. Le coefficient moyen pour le secteur industriel s'établit à 0.08 , après neutralisation de la part initiale de ce secteur, ce qui est statistiquement significatif.
6. Le coefficient moyen pour le secteur des services s'établit à 0.11 , après neutralisation de la part initiale de ce secteur, ici aussi, ce qui est statistiquement significatif.
7. Cette tendance a en premier lieu résulté d'une augmentation de la part du travail dans les pays d'Europe occidentale membres de l'OCDE (Guscina, 2006).
8. Les calculs de la part du travail dans le revenu dans les pays en développement et émergents sont toujours tributaires du traitement du revenu du travail indépendant (car les comptes nationaux des Nations Unies traitent les revenus provenant des entreprises non constituées en sociétés comme des revenus du capital). Cependant, même lorsque les données sont corrigées, une forte tendance négative demeure (Rodriguez et Jayadev, 2010 ; Harrison et al., 2002).
9. Les données empiriques sur la pertinence de ce mécanisme restent toutefois faibles. Voir OCDE (2011a).
10. OCDE (2010c) pour l'Amérique latine ; OCDE (2011a) pour les principales économies émergentes.
11. En Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, plus de 60 % des femmes qui ont un emploi travaillent dans l'agriculture.
12. Kucera et Xenogiani (2009) ont constaté que les femmes gagnent de 32 à 36 % de moins que les hommes en Éthiopie, au Maroc et en Tunisie.
13. La cible 7D des OMD vise à améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des taudis. Jusqu'ici, les progrès sont satisfaisants : dans le monde en développement, entre 2000 et 2010, 227 millions de personnes au total ont quitté les taudis et la proportion des citadins vivant dans des taudis est retombée à 33 % en 2010, contre 46 % en 1990 (ONU-Habitat, 2010).
14. Les données utilisées pour cette analyse résultent d'un projet commun mené entre l'université du Sussex et la Banque mondiale afin d'établir une matrice bilatérale de la migration à partir des estimations du stock de migrants par pays d'origine et par destination (pour de plus amples détails, voir Ratha et Shaw [2007]). S'appuyant sur les données des recensements, ces estimations se heurtent aux limites inhérentes à la comptabilisation des migrants (Dumont et Lemaître, 2005 ; Dumont et al., 2010). Le nombre des migrants non déclarés et les différences dans la définition de « l'immigrant » d'un pays à l'autre, compliquent cet exercice. L'estimation des flux Sud-Sud est encore plus malaisée que dans le cas des pays développés, car les frontières sont généralement plus poreuses qu'au Nord, et les systèmes statistiques présentent davantage de lacunes.
15. Il convient de noter que la plupart des pays dans lesquels la production alimentaire par habitant s'est comprimée ont été touchés par un conflit au cours des deux dernières décennies. Pour une synthèse des données sur la relation entre conflit et sécurité alimentaire, voir Banque mondiale (2010a).
16. En Éthiopie, seulement 25 % des petits exploitants étaient vendeurs nets soit de teff (la denrée de base locale) soit de maïs, et au Mozambique, seulement 25 % étaient vendeurs nets de maïs. Jusqu'à 72 % des petits exploitants étaient acheteurs nets de maïs et de teff en Éthiopie ; dans les autres pays, la proportion d'acheteurs nets s'échelonnait entre 30 et 67 % (Staatz et Dembele, 2007). Pour une analyse plus formelle de l'impact des variations de prix sur différents pays, voir OCDE (2010f).
17. L'homme d'affaires éthiopien/saoudien Mohammed Al-Amoudi a ainsi acquis plus de 1 000 hectares de terre près d'Awassa, au Sud d'Addis-Abeba, sur la base d'un bail de 99 ans. Sa

société, Saudi Star, prévoit de dépenser encore 2 milliards USD pour l'acquisition et la mise en valeur de plus de 505 000 hectares en Éthiopie. Elle cultive déjà du blé, du riz, des légumes et des fleurs destinés au marché saoudien, et compte à terme employer plus de 10 000 personnes.

18. Dans une étude portant sur les contrats relatifs à 12 transactions foncières récentes, Cotula (2011) observe que : « Outre la législation nationale et internationale en vigueur, ce sont les contrats qui définissent les termes d'un projet d'investissement et la façon dont les risques, coûts et avantages sont répartis [...]. Pourtant, on sait très peu de choses sur les conditions exactes des acquisitions foncières. Les négociations se déroulent le plus souvent à huis clos. Il est rare que les exploitants agricoles locaux aient leur mot à dire dans ces négociations. Peu de contrats sont mis à la disposition du public [...]. De ce fait, on court un risque que les populations locales internalisent les coûts sans profiter correctement des avantages, et que les enjeux environnementaux ne soient pas convenablement pris en compte. »
19. Ainsi, l'État éthiopien affirme que « l'Éthiopie compte [plus de 75 millions d'hectares] de terres fertiles, dont 15 % seulement sont actuellement utilisés, principalement par les exploitants pratiquant l'agriculture de subsistance [...]. On ne donne jamais aux investisseurs des terres qui appartiennent à des agriculteurs éthiopiens. » Au total, en Éthiopie, 3 millions d'hectares devraient ainsi avoir été attribués en 2013, soit un cinquième de la superficie cultivée. À titre d'exemple, la société indienne Karuturi, basée à Bangalore, a acquis plus de 300 000 hectares de terres à Gambella, en Éthiopie.

Références

- Acemoglu, D., S. Johnson et J.-A. Robinson (2003), « An African Success Story: Botswana », in D. Rodrik (dir. pub.), *In Search of Prosperity – Analytical Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, NJ, pp. 80-122.
- Aksoy, A. et A. Isik-Dikmelik (2008), « Are Low Food Prices Pro-Poor? Net Food Buyers and Sellers in Low-Income Countries », *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n° 4642, Banque mondiale, Washington, DC.
- Arezki, R. et F. van Der Ploeg (2007), « Can the Natural Resource Curse Be Turned into a Blessing? The Role of Trade Policies and Institutions », *Document de travail du Fonds monétaire international*, 07/55, FMI, Washington, DC.
- Arezki, R. et M. Brückner (2011), « Commodity Windfalls, Democracy, and External Debt », *School of Economics Working Papers*, n° 2011-03, School of Economics, université d'Adelaïde, Adelaïde.
- Auty, R.-M. (1997), « Natural Resources, the State and Development Strategy », *Journal of International Development*, vol. 9, pp. 651-663.
- BAfD (Banque africaine de développement), OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), CEA (Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique) et PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2011), *Perspectives économiques en Afrique*, Banque africaine de développement et Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Bakewell, O. (2009), « South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences », *Human Development Research Paper*, 2009/07, PNUD, New York, NY.
- Banque mondiale (1990), *Rapport sur le développement dans le monde : la pauvreté*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2008), *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2010a), *Migration and Remittances Factbook*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2010b), « Food Security and Conflict », document de travail pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2011*, Département agriculture et développement rural, Banque mondiale, Washington, DC, 22 octobre.
- Banque mondiale (2011a), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2011b), *Migration and Remittances Factbook 2011*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bardhan, P. (2010), *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

- Barnes, K., N. Bouchama et E. Loiseau (2011), « Shifting Wealth, Shifting Gender Relations? Gender Inequality and Social Cohesion in a Converging World », document de travail pour les *Perspectives du développement mondial* 2012.
- Bhorat, H. et M. Oosthuizen (2008), « Employment Shifts and the “Jobless Growth” Debate », in A. Kraak et K. Press (dir. pub.), *Human Resources Development Review 2008: education, employment and skills in South Africa*, HSRC Press, Le Cap.
- Boserup, E. (1983), *La Femme face au développement économique*, coll. Sociologie d'aujourd'hui, PUF, Paris.
- Buffet, H. (2010), « Foreword », in S. Daniel et A. Mittal (dir. pub.), *(Mis)investment in Agriculture, the Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs*, Oakland Institute, http://media.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/misinvestment_web.pdf.
- Cassen, R. et associés (1994), « Does Aid Work? », 2^e édition, rapport à l'intention d'un groupe de travail international, Clarendon Press, Oxford.
- Chatterjee, S. (1995), *Growth, Structural Change and Optimal Poverty Interventions*, Banque asiatique de développement, Manille.
- Chen, S. et M. Ravallion (2007), « The Changing Profile of Poverty in the World: 2020 Vision Briefs », *BB01 Special Edition*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, DC.
- Chenery, H. (1979), *Structural Change and Development Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), UNCTADStat, CNUCED, Genève, <http://unctadstat.unctad.org>, consulté le 4 septembre 2011.
- CNUCED (2010), *Handbook of Statistics*, Nations Unies, New York, NY et Genève.
- Collier, P. et A. Hoeffler (2005), « Resource Rents, Governance and Conflict », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, n° 4, pp. 625-633.
- Collier, P. et B. Goderis (2007), « Commodity Prices, Growth, and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum », *CSAE Working Paper*, CSAE WPS/2007-15, université d'Oxford, Oxford.
- Comité de la sécurité alimentaire mondiale (2010), *Table ronde – Régimes fonciers et investissements internationaux dans l'agriculture*, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, FAO, septembre, www.fao.org/docrep/meeting/019/k8929f.pdf.
- Conference Board (2011), *2011 Productivity Brief – Key Findings*, The Conference Board, www.conference-board.org/pdf_free/economics/TED.pdf.
- Cornia, G.-A. (2011), « Developing the Poorest Countries: New Ideas from the 2010 UNCTAD LDC Report », *European Journal of Development Research*, vol. 23, n° 1, février.
- Cotula, L. (2011), *Acquisitions foncières en Afrique : que disent les contrats ?*, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres.
- Dadush, U. et W. Shaw (2011), *Juggernaut: How emerging markets are reshaping globalization*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Dasgupta, S. et A. Singh (2006), « Manufacturing, Services, and Premature Industrialization in Developing Countries: a Kaldorian Empirical Analysis », *Centre For Business Research Working Paper*, n° 327, université de Cambridge, Cambridge.
- Dorward, A.-R., S. Fan, J. Kydd, H. Lofgren, J. Morrison, C. Poulton, N. Rao, L. Smith, H. Tchale, S. Thorat, I. Urey et P. Wobst (2004), « Institutions and Economic Policies for Pro-Poor Agricultural Growth », *DSGD discussion papers*, n° 15, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, DC.
- Dumont, J.-C. et G. Lemaître (2005), « Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: a New Perspective », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 25, OCDE, Paris.
- Dumont, J.-C., G. Spielvogel et S. Widmaier (2010), « International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries: an Extended Profile », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 113, OCDE, Paris.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2010), *Ethiopia Note*, Economist Intelligence Unit.
- El-Erian, M. et M. Spence (2008), « Growth Strategies and Dynamics: Insights From Country Experiences », *Document de travail*, n° 6, Commission sur la croissance et le développement.

- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2009), « De l'accaparement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant », *Perspectives économiques et sociales, Synthèses*, n° 4, FAO, Rome, 4 juin.
- FAO (2010a), *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture – Le rôle des femmes en agriculture : combler le fossé entre les hommes et les femmes pour soutenir le développement*, FAO, Rome.
- FAO (2010b), « Quand l'urgence dure plusieurs décennies. Comment améliorer la sécurité alimentaire dans les situations de crises prolongées », *Perspectives économiques et sociales, Synthèses*, n° 7, FAO, février, www.fao.org/docrep/012/al026f/al026e00.pdf.
- FAO (2010c), *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, FAO, Rome.
- FAO (2010d), *Bases de données FAOSTAT*, FAO, Rome, <http://faostat.fao.org/?lang=fr>.
- FAO (2011), *Indice FAO des prix des produits alimentaires*, FAO, Rome, www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/fr.
- Fay, M. et C. Opal (2000), « Urbanization Without Growth: A not so Uncommon Phenomenon », *Policy Research Working Paper Series*, n° 2412, Banque mondiale, Washington, DC.
- FMI (Fonds monétaire international) (2011), *World Economic Outlook Database*, FMI, Washington, DC.
- Freeman, R. (2005), « The Great Doubling: Labor in the New Global Economy », *Usery Lecture in Labor Policy*, University of Atlanta, GA, 8 avril.
- Freeman, R. (2006), « Labor Market Imbalances: Shortages, or Surpluses, or Fish Stories? », contribution présentée lors de la *Boston Federal Reserve Economic Conference « Global Imbalances – As Giants Evolve »*, Chatham, MA, juin.
- Gagnon, J., T. Xenogiani et C. Xing (2009), « Are All Migrants Really Worse off in Urban Labour Markets? New Empirical Evidence from China », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 278, OCDE, Paris.
- Gelb, A. (1988) (dir. pub.), *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, Oxford University Press, Oxford.
- Gindling, T. (2009), « South-South Migration: The Impact of Nicaraguan Immigrants on Earnings, Inequality and Poverty in Costa Rica », *World Development*, vol. 37(1), pp. 116-126, janvier.
- Glick, P. et F. Roubaud (2004), « Export Processing Zones in an African Country: What Are the Labour Markets and Gender Impact? », exposé lors de la conférence *African Development and Poverty Reduction: The Macro-Micro Linkage*, Le Cap.
- Green, D. (2008), « From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World », *Oxfam International*, Oxfam Publishing, Oxford.
- Griffin, K. (1999), *Alternative Strategies of Economic Development*, 2^e édition, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Gunatilaka, R. et J. Knight (2010), « The Rural-Urban Divide in China: Income but not Happiness? », *Journal of Development Studies*, vol. 46, n° 3, pp. 506-534, mars.
- Guscina, A. (2006), « Effects of Globalization on Labor's Share in National Income », *Document de travail du Fonds monétaire international*, n° 06/294, FMI, Washington, DC, <http://econpapers.repec.org/RePEc:imf:imfwpa:06/294>.
- Gylfason, T. (2001), « Natural Resources, Education, and Economic Development », *European Economic Review*, vol. 45, pp. 847-859.
- Harrison, A.-E., I. Love et M. Mcmillan (2002), « Global Capital Flows and Financing Constraints », *NBER Working Papers*, n° 8887, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://econpapers.repec.org/RePEc:nbr:nberwo:8887>.
- Reitz, J.-G., H. Zhang et N. Hawkins (2011), « Comparisons of the Success of Racial Minority Immigrant Offspring in the United States, Canada and Australia », *Social Science Research*, vol. 40, n° 4, pp. 1051-1066, juillet.
- Headey, D. et S. Fan (2010), « Reflections on the Global Food Crisis – How Did it Happen? How Has it Hurt? And How Can we Prevent the Next One? », *IFPRI Research Monograph*, 165, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, DC.
- Huang, Y. (2008), *Capitalism with Chinese Characteristics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Human Rights Watch (2010), « From the Tiger to the Crocodile: Abuse of Migrant Workers in Thailand », *Human Rights Watch*, New York, NY.

- Isham, J., M. Woolcock, L. Pritchett et G. Busby (2004), « The Varieties of Resource Experience: How Natural Resource Export Structures Affect the Political Economy of Economic Growth », *Middlebury College Working Paper Series*, n° 0308, Middlebury College, Department of Economics, Middlebury, VT.
- Jalal, O., A. Baali, A. Laassakri et H. Amor (2010), *Mode de vie, habitudes alimentaires et identité des immigrants sénégalais au Maroc*, présenté lors de l'Atelier sur les migrations africaines, Dakar, novembre.
- Jütting, J. et J.-R. de Laiglesia (dir. pub.) (2009), « L'emploi informel dans les pays en développement – Une normalité indépassable ? », *Études du Centre de développement de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Jütting, J., A. Luci et C. Morrison (2010), « Why Do so Many Women End Up in Bad Jobs?: A Cross Country Assessment », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 287, OCDE, Paris.
- Kaplinsky, R. (2005), « Globalization, Poverty and Inequality: Between a Rock and a Hard Place », Polity Press, Cambridge.
- Kapsos, S. (2004), « Estimating Growth Requirements for Reducing Working Poverty: Can the World Halve Working Poverty by 2015? », *Employment Strategy Paper*, 2004/14, OIT, Genève.
- Karl, T.L. (1997), *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States*, University of California Press, Berkeley, CA.
- Kenny, C. (2011), « Getting Better: The Many Successes of Development », Basic Books, New York, NY.
- Koser, K. (2009), « The Impact of Financial Crises on International Migration: Lessons Learned », *Migration Research Series de l'OIM*, n° 37, Genève.
- Kucera, D. et T. Xenogiani (2009), « Les femmes et l'emploi informel : état des connaissances et solutions envisageables », in J. Jütting et J.-R. de Laiglesia (dir. pub.), *L'emploi informel dans les pays en développement – Une normalité indépassable ?*, OCDE, Paris.
- Kuznets, S. (1955), « Economic Growth and Income Inequality », *American Economic Review*, vol. 45, n° 1, pp. 1-28.
- Lall, S. (2002), « Social Capital and Industrial Transformation », *QEH Working Paper Series*, n° 84, Queen Elizabeth House, université d'Oxford, Oxford.
- Lucassen, L. (2005), « The Immigrant Threat: The Integration of Old and New Migrants in Western Europe Since 1850 », *University Of Illinois Press*, Champaign, IL.
- Luci, A. (2009), « Female Labour Market Participation and Economic Growth », *International Journal of Innovation and Sustainable Development*, vol. 4, n° 2/3.
- McKinsey (2010), « India's Urban Awakening: Building Inclusive Cities », *Sustaining Economic Growth*, McKinsey Global Institute.
- Mehlum, H., K. Moene et R. Torvik (2006), « Institutions and the Resource Curse », *Economic Journal*, n° 116, pp. 1-20.
- Mellor, J.-W. (dir. pub.) (1995), *Agriculture on the Road to Industrialization*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore et Londres.
- Meng, H. et X. Zhang (2010), « Optimal risk control for the Excess of loss reinsurance policies », *ASTIN Bulletin*, vol. 40, n° 1, pp. 179-197.
- Milberg, W. et M. Amengual (2008), *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches d'exportation : un examen des tendances*, Bureau international du travail (BIT), Genève.
- Mold, A. (2011), « Will it all End in Tears? Infrastructure Spending and African Development in Historical Perspective », *Journal of International Development*, à paraître.
- Münz, R., T. Straubhaar, F. Vadean et N. Vadean (2007), *What are the migrants' contributions to Employment and Growth? A European Approach*, HWWI Migration Research Group, Hambourg.
- Murshed, S.-M. (2002), « Civil War, Conflict and Underdevelopment », *Journal of Peace Research*, n° 39, pp. 387-393.
- Nolan, P. (1993), « The Causes and Prevention of Famines: A Critique of A.K. Sen », *Journal of Peasant Studies*, vol. 21.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2007), *Étude économique de l'Inde*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Indice « Institutions sociales et égalité homme-femme »*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, <http://my.genderindex.org>.

- OCDE (2010a), *Perspectives du développement mondial 2010 – Le basculement de la richesse*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *OECD Territorial Reviews: Guangdong, China*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011 – Une région de classes moyennes ?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Atlas of Gender and Development: How Social Norms Affect Gender Equality in Non-OECD Countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), « Gender Inequality and the MDGs: What are the Missing Dimensions? », *Issues Brief*, OCDE, septembre.
- OCDE (2010f), « Distributional Impacts of Commodity Prices in Developing Countries », projet de rapport, TAD/CA/APM/WP(2010)14, OCDE, Paris, avril.
- OCDE (2011a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), « Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses », *Policy Report* comportant des contributions de la Banque mondiale, de la CNUCED, de la FAO, du FIDA, du FMI, de l'IFPRI, de l'OCDE, de l'OMC, du PAM, et de l'UN HLTF, OCDE, juin.
- OCDE/FAO (2010), *Perspectives agricoles 2010-2019*, OCDE, Paris.
- OIT (Organisation internationale du travail) (2005), *Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-05*, OIT, Genève.
- OIT (2008), *Rapport sur le travail dans le monde 2008 : les inégalités de revenu à l'heure de la mondialisation financière*, OIT, Genève.
- OIT (2009a), *Gender Equality at the Heart of Decent Work, Report VI*, 98^e session de la Conférence internationale du travail, OIT, Genève.
- OIT (2009b), *Tendances mondiales de l'emploi des femmes*, OIT, Genève, mars.
- OIT (2010), *Base de données des statistiques du travail LABORSTA*, OIT, Genève, http://laborsta.ilo.org/default_F.html.
- ONU/DAES (Organisation des Nations Unies/Département des affaires économiques et sociales) (2010), *World Urbanization Prospects, the 2009 Revision: Highlights*, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Nations Unies, New York, NY.
- ONU-Habitat (Programme des Nations Unies pour les établissements humains) (2010), *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the urban divide*, ONU-Habitat, New York, NY.
- Ozyurt, S. (2009), *Islam in Non-Muslim Spaces: How Religiosity of Muslim Immigrant Women Affect their Cultural and Civic Integration in Western Host Societies*, The Center for Comparative Immigration Studies, UC-San Diego, CA.
- Palma, G. (2007), « Four Sources of “De-Industrialisation” and a New Concept of the “Dutch Disease” », présenté lors d'une table ronde HSRC EGDI intitulée : *The Changing Character of Industrial Development: What Implications for Growth, Employment and Income Distribution?*, université de Cambridge, Cambridge, 21 mai.
- Ratha, D. et W. Shaw (2007), « South-South Migration and Remittances », *World Bank Working Paper*, n° 102, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ravallion, M. (2001), « On the urbanization of poverty », *Policy Research Working Paper Series*, n° 2586, Banque mondiale, Washington, DC.
- Riddell, R. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press, Oxford.
- Rodriguez, F. et A. Jayadev (2010), « The Declining Labor Share of Income », *Human Development Research Paper*, 2010/36, PNUD, New York, NY.
- Rodrik, D. (1999), « Globalization and Labor, or: If Globalization Is a Bowl of Cherries, why Are there so Many Glum Faces Around the Table? », in R.-E. Baldwin, D. Cohen, A. Sapir et A. Venables (dir. pub.), *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge University Press for CEPR, New York, NY.
- Sachs, J.-D. et A.-M. Warner (2001), « The Curse of National Resources », *European Economic Review*, vol. 45, pp. 827-838.
- Sadiq, K. (2009), « Paper Citizens: How Illegal Immigrants Acquire Citizenship in Developing Countries », *Oxford University Press*, Oxford.

- Sala-i-Martin, X. (1997), « I Just Ran Two Million Regressions », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 87, n° 2, pp. 178-183.
- Sen, A. (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford.
- Singh, N. (2008), « Services-Led Industrialization in India: Assessment and Lessons », in D. O'Connor et M. Kjölleström (dir. pub.), *Industrial Development for the 21st Century*, Zed Books, New York, NY.
- Staatz, J.-M. et N.-N. Dembele (2007), « Agricultural for Development in Sub-Saharan Africa », document préliminaire, *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : L'agriculture au service du développement*, PNUD, New York, NY.
- Stiglitz, J.-E. (2010), « Le Triomphe de la cupidité », *Les Liens qui libèrent*, Paris, février.
- Syed, J. (2008), « Employment prospects for skilled migrants: A relational perspective », *Human Resource Management Review*, vol. 18, n° 1, pp. 28-45.
- Taylor, M. et T. Bending (2009), « Increasing Commercial Pressure on Land: Building a Coordinated Response », *Document de travail de la Coalition internationale pour l'accès à la terre*, FIDA, Rome.
- UNdata, National Accounts Estimates of Main Aggregates, UNSD, <http://data.un.org>, consulté le 4 septembre 2011.
- UNRISD (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social) (2010), *Combating Poverty and Inequality – Structural Change, Social Policy and Politics*, UNRISD, Genève, septembre.
- Van der Ploeg, F. (2010), « Natural Resources: Curse or Blessing? », *CESifo Working Paper Series*, 3125, CESifo, Munich.
- Ventura-Dias, V. (2010), *Beyond Barriers: The Gender Implications of Trade Liberalization in Latin America*, Trade Knowledge Network, Institut international du développement durable, Winnipeg.
- Wiggins, S. (2010), « It's an Ill Wind... This Time, Rising Agricultural Prices Mean Windfalls for Some in 2011 », http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2011/01/13/food_prices_windfalls_2011.aspx.
- Wood, A. (1999), « Natural Resources, Human Resources and Export Composition: A Cross-Country Perspective », in J. Mayer, B. Chamber et A. Farooq (dir. pub.), *Development Policies in Natural Resource Economies*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Zeza, A., P. Winters, B. Davis, G. Carletto, K. Covarrubias, L. Tasciotti et E. Quinones (2011), « Rural Household Access to Assets and Agrarian Institutions: A Cross-Country Comparison », *European Journal of Development Research*, vol. 23, n° 4, pp. 569-597.

Chapitre 4

Inégalités

La distribution équitable des niveaux de vie constitue un pilier central de la cohésion d'une société. Même si le basculement de la richesse laisse augurer d'une meilleure distribution mondiale des revenus, la transformation de l'économie mondiale pose des défis considérables en termes de distribution propice à la cohésion sociale. Une société inclusive réduit les inégalités entre les catégories de population et permet à tous les citoyens, qu'ils soient pauvres, à revenu intermédiaire ou riches, d'être intégrés dans la société. Pour renforcer la cohésion de la société, il faut forger une compréhension commune de ce qui constitue un niveau de vie adéquat et de la manière dont il convient d'aider ceux qui ne parviennent pas à l'atteindre. Si l'on veut concevoir une stratégie de développement qui tienne pleinement compte des besoins spécifiques et des caractéristiques propres d'un pays, il est impératif de bien comprendre les interactions complexes entre les opportunités, les dotations et les résultats sur le marché du travail qui sous-tendent le changement dans la distribution. L'éducation peut contribuer à remédier aux inégalités, tant au niveau des résultats que des opportunités, car relever le niveau minimum d'enseignement permet de contrer les pressions qui creusent les inégalités dues aux changements structurels que le basculement de la richesse entraîne. Les préférences en matière de redistribution, en tant que moyen de réduire les inégalités, diffèrent d'un pays à l'autre et varient au fil du temps. Les autorités qui cherchent à renforcer la cohésion sociale doivent en comprendre les mécanismes.

Introduction

Le creusement des inégalités de revenu est une sonnette d'alarme pour les décideurs, qui leur signale que la cohésion sociale est en danger. Les inégalités peuvent empêcher la croissance de se poursuivre, alimenter les rancœurs et provoquer une instabilité politique en nourrissant des sentiments populistes et protectionnistes. Les efforts visant à promouvoir la cohésion sociale doivent donc s'attaquer aux inégalités. Au cours de la dernière décennie, l'importance des questions de distribution s'est imposée aux pouvoirs publics et aux agences de développement comme aux simples citoyens¹.

Même si l'émergence de nouveaux pôles de croissance dans le monde en développement renferme d'immenses promesses d'aplanissement des différences de revenu au niveau mondial, la reconfiguration de l'économie mondiale due au basculement de la richesse soulève un certain nombre de questions importantes en termes de distribution. Le creusement des inégalités dans plusieurs grandes économies exclut les populations défavorisées des bienfaits du processus de croissance et accroît la part du revenu des plus fortunés. Dans de nombreuses sociétés, les populations pauvres et la classe moyenne se retrouvent de plus en plus éloignées des plus riches. De profondes inégalités persistent entre les catégories de population et se définissent selon le genre, la situation vis-à-vis de l'emploi et l'origine ethnique. Les inégalités qui se creusent et leur niveau inexorablement élevé sont à même de semer les graines de conflits et de troubles sociaux à venir.

Les inégalités font planer une menace considérable sur la cohésion sociale. Si le niveau de vie d'une grande partie de la population n'atteint pas le niveau de vie standard d'un groupe de référence socialement important, l'aggravation des inégalités peut freiner l'inclusion sociale alors même que l'extrême pauvreté recule. Lorsque d'importantes inégalités persistent entre différentes catégories de population, le capital social et la confiance reculent, de même que le sentiment d'appartenance de ses membres. Des inégalités très marquées, en particulier au niveau des opportunités offertes par l'enseignement, constituent de puissants obstacles à la mobilité sociale. Afin de favoriser la cohésion sociale, les décideurs doivent comprendre les facteurs qui accentuent les inégalités et les moyens d'y remédier.

Ce chapitre cherche à identifier ces facteurs et, en particulier, à expliquer l'importance à cet égard du capital humain, du rendement de l'éducation sur le marché du travail et du comportement des individus sur le marché du travail. Ces facteurs peuvent être influencés par des politiques dans différents domaines, même si le dosage optimal des mesures dépend in fine des caractéristiques principales de chaque pays. L'évolution du rendement de l'éducation sur le marché du travail est façonnée par la mondialisation, par le changement technologique et par la progression de la demande (et des salaires) des individus qualifiés, d'où des pressions qui sont sources d'inégalités. Les autres évolutions majeures sur le marché du travail, y compris un niveau d'études plus élevé et la hausse du taux d'activité des femmes, font globalement augmenter le revenu moyen, mais leur incidence sur les inégalités diffère d'un pays à l'autre.

Les politiques publiques peuvent avoir une incidence directe sur les inégalités. Les transferts et la fiscalité modifient en effet la distribution du revenu sur le marché et réduisent les inégalités au niveau du revenu disponible final. Ce chapitre est toutefois principalement axé sur la distribution de la richesse déterminée par le marché, étant donné que les principaux effets du basculement de la richesse sur la cohésion sociale sont dus à la manière dont il modifie la structure des marchés mondiaux. Même si les politiques qui influent directement sur la distribution du revenu marchand sont mentionnées ici, en particulier lorsqu'elles ont trait à l'évolution des attitudes qui affectent la cohésion sociale, le rôle majeur de la politique budgétaire dans la redistribution sera détaillé au chapitre 5.

Pour relever les défis que pose la cohésion sociale en termes de distribution, il faut prêter une attention particulière à l'égalité des chances, notamment *via* les politiques d'éducation. Réduire la proportion de la population qui n'a pas ou peu fréquenté l'école constitue une étape cruciale si l'on veut parvenir à l'inclusion sociale et étoffer les futures classes moyennes. Cependant, pour tirer pleinement parti des opportunités offertes par le basculement de la richesse, il ne faut pas se cantonner à l'enseignement primaire. Étant donné que la distribution des salaires comporte un biais en faveur des qualifications, le salaire proposé dans un certain nombre de pays aux individus ayant poursuivi leurs études au-delà du primaire peut ne pas être suffisamment incitatif pour les encourager à poursuivre leurs études. L'accès à un enseignement secondaire gratuit, ou tout au moins abordable financièrement, et la perspective d'une formation ultérieure constituent une nécessité pour aligner les incitations individuelles sur les immenses bienfaits, dont une réduction des inégalités de revenu, qu'une population plus instruite peut apporter à l'économie.

Ce chapitre est structuré comme suit. La première section souligne les tendances générales des inégalités de revenu entre les pays et au sein d'un pays. Il explique tout d'abord comment la convergence de grands pays en développement tels que la Chine et l'Inde modifie la distribution mondiale des revenus, avant de se pencher sur les tendances des inégalités de revenu dans plusieurs pays en développement. Même si le basculement de la richesse fait espérer une réduction de l'écart des niveaux de vie entre les pays, il entraîne une hausse des inégalités ou d'importantes inégalités dans certains pays, mais pas dans tous. La section suivante s'intéresse aux menaces que des pans spécifiques de la distribution du revenu font planer sur la cohésion sociale. Les principaux objectifs en termes de distribution sont les suivants : réduire le nombre de personnes souffrant de pauvreté relative, étoffer la classe moyenne, gérer la hausse des revenus les plus élevés et surmonter les inégalités persistantes entre catégories de population. La section suivante examine les forces sous-jacentes par lesquelles les politiques et le marché influent sur le changement dans toute la distribution du revenu. En s'appuyant sur le niveau d'études, le rendement de l'éducation et le taux d'activité des femmes, on observe que la distribution du revenu dépend des ressources du ménage, de la rémunération de ces ressources et de leur utilisation. La section suivante s'appuie sur des données subjectives pour montrer que les sociétés affichent des opinions tranchées et évolutives sur les inégalités, qui peuvent influencer la manière dont la politique de redistribution traite les inégalités de distribution du revenu. Enfin, la dernière section tire des conclusions.

Tendances des inégalités entre les pays et au sein des pays

Le basculement de la richesse a introduit une inversion des tendances de long terme dans les inégalités **entre** les pays. Cette inversion sera toutefois de courte durée si le monde en développement au sens large ne bénéficie pas lui aussi d'une croissance soutenue. Dans

le même temps, les inégalités se creusent **au sein** de certains pays en développement, et en particulier dans plusieurs grands pays, à mesure que le basculement de la richesse reconfigure l'économie mondiale.

Malgré l'augmentation du nombre de pays convergents, l'essentiel des inégalités mondiales restent imputables aux inégalités **entre** pays. Le basculement de la richesse permet de réduire ces inégalités par le biais de la convergence du revenu par habitant. L'amélioration de la croissance enregistrée en Afrique et en Amérique latine au cours de la dernière décennie permettra, si elle se poursuit, de progresser vers cet objectif. Cependant, en raison de la taille de leur économie, la Chine et l'Inde dominent la distribution mondiale des revenus.

Les tendances à long terme de la progression des inégalités entre les pays ont commencé à s'inverser avec l'essor de la Chine et de l'Inde dans les années 80 (graphique 4.1)². Jusqu'à cette époque, le creusement des écarts **entre** les pays constituait la principale explication de la montée des inégalités mondiales depuis la révolution industrielle. À l'aube du XIX^e siècle, la plupart des pays affichaient des niveaux de vie moyens analogues, malgré un écart substantiel entre les riches et les pauvres **au sein** de chaque pays. L'industrialisation et le décollage économique de l'Europe et de l'Amérique du Nord, au début du XIX^e siècle, ont provoqué l'essor soudain du niveau de vie moyen dans le monde industrialisé, ce qui n'a cessé de creuser les inégalités mondiales jusqu'au milieu du XX^e siècle. Ainsi, sur la période 1820-1950, les inégalités **entre** les pays se sont nettement creusées, alors qu'elles s'estompaient **au sein** de nombreux pays essentiellement grâce à l'expansion des filets de protection sociale et à la redistribution. Pendant les années 50, les différences entre les pays se sont légèrement atténuées à mesure que le niveau de revenu en Europe s'est mis à converger avec celui des États-Unis. Cependant, une fois que le niveau de vie moyen dans les pays européens a dépassé la moyenne mondiale du revenu par habitant, des écarts entre pays sont de nouveau apparus et, partant, le grand fossé entre pays riches et pays pauvres a recommencé à se creuser.

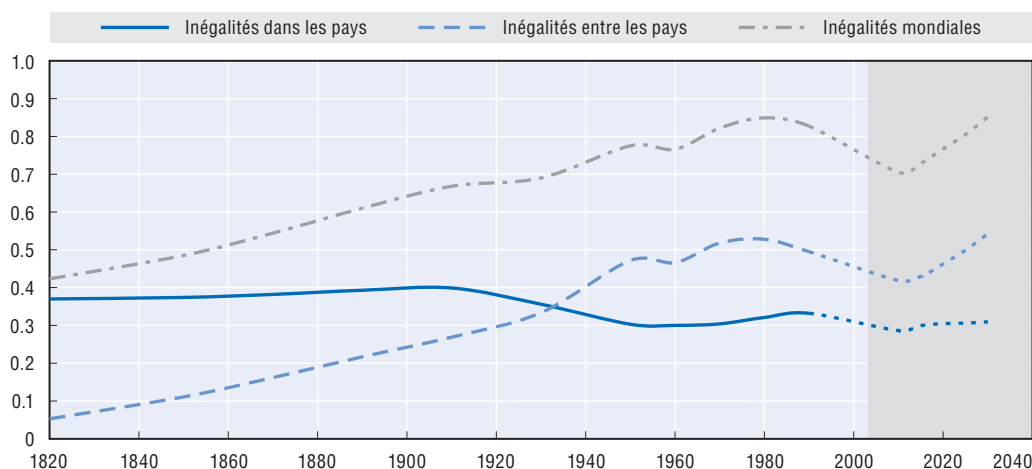
La convergence de la Chine et de l'Inde vers le niveau de vie moyen de l'OCDE laisse à nouveau entrevoir la perspective d'un lissage des inégalités mondiales grâce à l'inversion de la tendance à long terme du creusement de l'écart entre les pays. Toutefois, si les pays pauvres ne parviennent pas à égaler la croissance soutenue de la Chine et de l'Inde, l'inversion sera de courte durée, semblable à celle de l'Europe dans les années 50 et 60. Comme le montrent les projections du graphique 4.1, lorsque le revenu moyen de la Chine et de l'Inde dépassera la moyenne mondiale, les inégalités entre les pays repartiront à la hausse.

Ces dernières années, les inégalités se sont accrues **au sein** de certains pays convergents importants. Les pays BRICS (Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) en sont un exemple instructif. Le graphique 4.2 fait apparaître les changements au niveau des inégalités tels que mesurés par l'indice de Gini sur la période 1990-2007 : tandis que les inégalités se sont fortement creusées en Chine, en Inde et en Afrique du Sud, elles ont considérablement régressé au Brésil, même si elles étaient initialement très marquées. Au cours de la dernière décennie, elles se sont accrues en Fédération de Russie également.

Les économies développées de la zone OCDE ont elles aussi enregistré une hausse de leur coefficient de Gini, qui a progressé de 10 % en moyenne entre le milieu des années 80 et la fin des années 2000. Cette hausse, de 0.28 à 0.31, s'explique par le creusement des inégalités de revenu dans 17 des 22 pays pour lesquels des données sont disponibles sur la

Graphique 4.1. **Composition des inégalités mondiales**

Déviation logarithmique moyenne



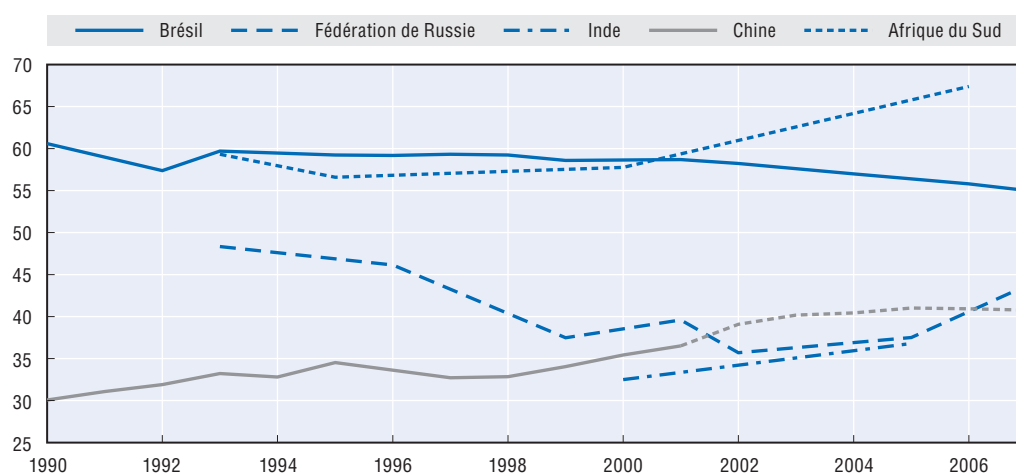
Note : La zone grisée indique qu'il s'agit de projections. Les tendances des indices de Gini et de Theil diffèrent, comme le montrent Morrisson et Murtin (2011a et 2011b). La déviation logarithmique moyenne permet ici de souligner les évolutions dans la partie basse de la distribution.

Sources : Bourguignon et Morrisson (2002) pour 1820-1992 ; calculs des auteurs d'après Maddison (2007, 2010), DAES (2008) et Banque mondiale, PovcalNet, pour 2000-30.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585535>

Graphique 4.2. **Évolution de l'indice de Gini dans les pays BRICS, 1990-2007**

Indice de Gini



Notes : Des données relatives aux dépenses ont été utilisées pour l'Inde, la Fédération de Russie et l'Afrique du Sud, et des données sur le revenu pour le Brésil et la Chine. La ligne en pointillés sur la courbe de la Chine après 2002 indique un changement dans l'indicateur des revenus.

Source : Banque mondiale (2010) pour le Brésil, la Fédération de Russie, les données 2005 sur l'Inde et l'Afrique du Sud ; OCDE (2010b) pour la Chine ; Banque mondiale (2004) pour les données 2000 sur l'Inde.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585554>

période considérée (OCDE, 2011b). Le cas de la zone OCDE n'est toutefois pas représentatif de l'ensemble de la planète.

Les inégalités ne se creusent pas dans tous les pays en développement, comme le confirment clairement les résultats d'une enquête plus vaste, présentés au tableau 4.1. Ce dernier retrace l'évolution du coefficient de Gini dans un échantillon de pays en

Tableau 4.1. **Évolution du coefficient de Gini, début des années 2000**
Améliorations les plus récentes, par an

	Évolution de l'indice de Gini	Fin de l'exercice		Évolution de l'indice de Gini	Fin de l'exercice
Dépenses de consommation					
Zambie	5.77	2004.3	Éthiopie	-0.05	2004.5
Azerbaïdjan	5.63	2008	Madagascar	-0.06	2005
Bulgarie	4.03	2007	Viêtnam	-0.10	2008
Seychelles	3.29	2006.5	Indonésie (zones urbaines)	-0.11	2009
République centrafricaine	2.55	2008	Roumanie	-0.12	2008
Afrique du Sud	1.69	2005.7	Égypte	-0.13	2004.5
Fédération de Russie	1.59	2008	Philippines	-0.15	2006
Pakistan	1.56	2005.5	Sri Lanka	-0.18	2006.5
Rwanda	1.28	2005	Mali	-0.20	2006
Croatie	1.17	2008	Bélarus	-0.23	2008
Macédoine, ARYM	1.05	2008	Ukraine	-0.23	2008
Cambodge	0.84	2007	Pologne	-0.24	2008
Lao, RDP	0.71	2008	Mozambique	-0.29	2007.5
Kenya	0.62	2005.4	Indonésie (zones rurales)	-0.32	2009
Moldavie	0.61	2008	Jordanie	-0.33	2006
Yémen, Rép. du	0.61	2005	Sénégal	-0.52	2005
Albanie	0.49	2008	Arménie	-0.59	2008
Tanzanie	0.45	2007	Chine (zones rurales)	-0.72	2005
Chine (zones urbaines)	0.45	2005	Kazakhstan	-0.74	2007
Lituanie	0.44	2008	Iran, Rép islamique d'	-0.83	2005
Ouganda	0.42	2009.5	Cameroun	-0.94	2007
Hongrie	0.38	2007	Guinée	-1.00	2007
Inde (zones urbaines)	0.30	2004.5	Burundi	-1.14	2006
Ghana	0.28	2005.5	Côte d'Ivoire	-1.15	2008
Géorgie	0.19	2008	Timor-Leste ¹	-1.27	2007
Inde (zones rurales)	0.17	2004.5	Malawi	-1.66	2004.3
République kirghize	0.17	2007	Niger	-4.93	2007
Bosnie-Herzégovine	0.14	2007			
Mongolie	0.06	2005			
Bangladesh	0.06	2005			
Maroc	0.04	2007			
Revenu					
Malaisie	1.66	2009	Colombie	-0.11	2006
Mexique	0.84	2008	Bolivie	-0.47	2007
Costa Rica ¹	0.77	2009	Pérou	-0.53	2009
Nicaragua ¹	0.51	2005	Brésil	-0.62	2009
Honduras ¹	0.50	2007	Panama ¹	-0.86	2009
Chili	0.11	2009	Argentine (zones urbaines)	-0.98	2009
			Salvador ¹	-1.04	2008
			Uruguay	-1.27	2009
			Paraguay	-1.39	2008
			Équateur	-2.69	2009
			République dominicaine	-3.47	2007
			Venezuela	-4.11	2006

1. D'après une estimation des PPA.

Source : Calculs des auteurs d'après PovcalNet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586466>

développement pour lesquels les chiffres relatifs à la distribution du revenu ou de la consommation sont disponibles dans la base de données PovcalNet de la Banque mondiale. Trente-sept pays ont vu les inégalités se creuser dans les années 2000, tandis que 39 les ont vues reculer. À l'évidence, les inégalités ne s'accroissent pas sur l'ensemble du globe.

Les tendances des inégalités sont par ailleurs souvent obscurcies par les différences d'indicateurs entre les pays et entre les types d'enquêtes. Le choix de l'indicateur du bien-être social (revenu, salaire, dépenses de consommation ou patrimoine) et de l'unité d'analyse (individu ou ménage, par habitant ou par équivalent adulte) influe fortement sur les conclusions que l'on peut tirer des données. Les indicateurs doivent donc être choisis avec précaution, en particulier pour les comparaisons dans le temps et dans l'espace³.

L'ampleur et même la direction des tendances des inégalités peuvent différer selon que l'on se fonde sur la distribution du revenu marchand, du revenu disponible (après impôts et transferts) ou des dépenses de consommation (après épargne)⁴. Ainsi, des travaux récents (OCDE, 2011b) montrent que, dans les pays de l'OCDE, durant les deux dernières décennies, le coefficient de Gini pour le revenu marchand a progressé en moyenne plus de deux fois plus que l'indice correspondant pour le revenu disponible. Dans la zone OCDE, les inégalités du revenu marchand varient également plus fortement d'un pays à l'autre que les inégalités du revenu disponible. Cela s'explique par des différences d'ampleur des impôts et transferts (en nature et en numéraire). Le taux d'épargne varie lui aussi fortement entre les pays. Les tendances du revenu marchand, du revenu disponible et des dépenses de consommation ne sont donc pas strictement comparables.

Si les inégalités **au sein** des pays n'ont pas augmenté partout, elles sont néanmoins devenues une préoccupation majeure pour les pays développés et en développement. La manière dont le basculement de la richesse contribue aux inégalités agrégées fait l'objet de vifs débats⁵ et ses effets différents d'un pays à l'autre compliquent encore les explications. Cependant, on observe que le déplacement de la richesse a modifié les problèmes qui se posent aujourd'hui pour l'économie mondiale sur le plan de la distribution. La section suivante va au-delà des coefficients de Gini et autres mesures scalaires des inégalités afin de comprendre comment les dangers que fait planer la distribution sur la cohésion sociale diffèrent d'un pan à l'autre de la distribution du revenu.

Comprendre les problèmes distributionnels de la cohésion sociale

Pour comprendre les problèmes distributionnels de la cohésion sociale, il faut aller au-delà des mesures scalaires des inégalités et examiner la distribution des opportunités et des niveaux de vie sur l'ensemble de la population. L'encadré 4.1 explique en détail que l'évolution des inégalités est liée à des différences dans la progression des niveaux de vie entre différents pans de la distribution. La cohésion sociale implique l'inclusion de citoyens et de groupes sur l'ensemble de la distribution des niveaux de vie : tous doivent appréhender de la même manière la société dans laquelle ils vivent et partager un sentiment de responsabilité et d'appartenance vis-à-vis de celle-ci. Quels sont alors les différents problèmes de cohésion sociale qui se posent à chaque pan de la distribution du revenu ?

Le prisme de la cohésion sociale modifie la perception des problèmes que pose la distribution. *Premièrement*, il considère les catégories défavorisées sous un angle différent : dans les pays où la croissance a permis à de nombreux individus de sortir de la pauvreté absolue, telle que définie par les normes internationales communes, beaucoup d'individus restent désavantagés selon des critères sociaux, comme le seuil de pauvreté relative. *Deuxièmement*, si l'objectif est la cohésion sociale, il faut également créer des opportunités pour la couche intermédiaire de la distribution du revenu. Même si nombre d'individus appartenant à cette couche ont vu leur niveau de vie progresser ces dernières décennies, ils ne constituent pas encore ce que l'on peut considérer comme une « classe moyenne » au

Encadré 4.1. Mesurer les inégalités : au-delà du coefficient de Gini

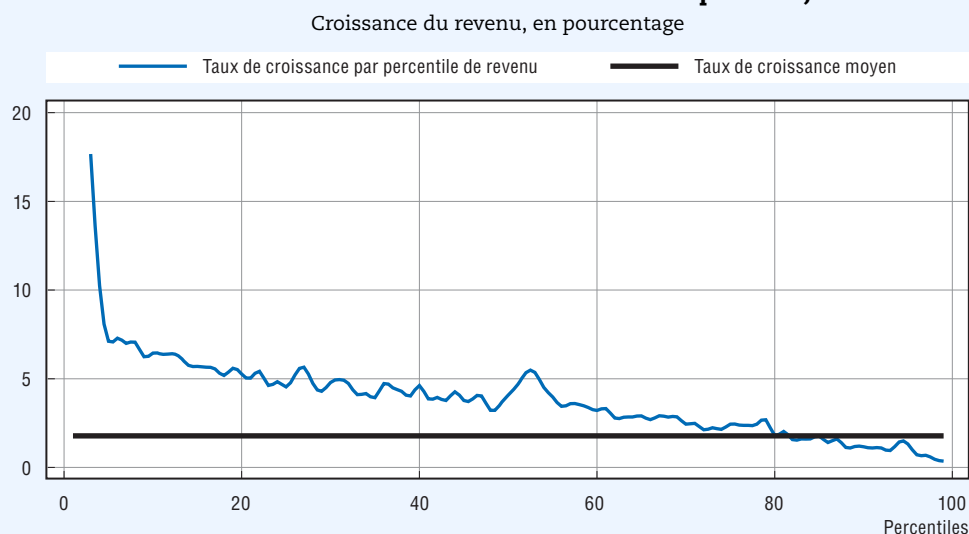
Les mesures scalaires des inégalités, telles que le célèbre coefficient de Gini, synthétisent les inégalités en un chiffre unique et sont largement utilisées pour rendre compte des changements et des niveaux d'inégalités. Les indicateurs de la catégorie appelée « entropie généralisée », tels que la déviation logarithmique moyenne et les indices de Theil, sont aussi des mesures scalaires couramment utilisées, qui peuvent être désagrégées par catégorie de population. D'autres mesures, comme le ratio des déciles (part du 90^e percentile/part du 10^e percentile) et le coefficient de variation, sont également des mesures usuelles de la dispersion de la distribution.

Malgré l'attrait que présente une mesure scalaire unique comme le coefficient de Gini, l'analyse se concentre de plus en plus sur l'ensemble de la distribution de l'indicateur de bien-être social retenu, quel qu'il soit. L'analyse de l'ensemble de la distribution offre un certain nombre d'avantages et permet à l'analyste de déterminer si les changements au niveau des inégalités sont dus à des changements dans le bien-être social des individus qui se trouvent en haut ou en bas de l'échelle de distribution du revenu. De plus, si l'on considère l'ensemble de la distribution, il est plus facile de rapprocher la croissance, les inégalités et la pauvreté.


Les courbes d'incidence de la croissance désagrègent les changements dans la distribution du revenu de manière plus complète que ne le font les mesures scalaires telles que le coefficient de Gini. Une courbe d'incidence de la croissance illustre la croissance du revenu de chaque percentile sur une période donnée. La forme de la courbe représente la nature de la croissance favorable aux pauvres : une courbe descendante indique que les pauvres bénéficient beaucoup plus de la croissance, qui est donc favorable aux pauvres, tandis qu'une courbe ascendante indique que ce sont les riches qui en profitent le plus.

À titre d'exemple, le graphique 4.3 présente la courbe d'incidence de la croissance du revenu des ménages brésiliens par équivalent adulte, de 2001 à 2006. Il apparaît que, sur cette période, au cours de laquelle les inégalités ont reculé, le revenu des percentiles les plus pauvres a progressé à un rythme bien supérieur à celui des plus riches. Comme les coefficients de Gini quantifient simplement la hausse ou la baisse des inégalités à l'aide d'une mesure scalaire, ils donnent donc beaucoup moins de renseignements aux décideurs qu'une courbe d'incidence de la croissance sur les pans de la distribution du revenu qui ont changé et qui ont fait varier les inégalités.

Graphique 4.3. Courbe d'incidence de la croissance montrant une réduction des inégalités au Brésil du fait d'une croissance favorable aux pauvres, 2001-06



Source : Calculs des auteurs d'après PNAD (Enquête nationale par sondage auprès des ménages, Brésil), 2001 et 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585573>

sens traditionnel du terme. *Troisièmement*, l'objectif de cohésion sociale impose de prêter une attention particulière aux tendances à la progression des hauts revenus et au problème qui en découle pour la cohésion sociale, du fait de l'aliénation des autres pans de la société. Enfin, il faut également remédier aux inégalités définies en termes d'appartenance à une catégorie et de caractéristiques, qui persistent souvent dans le temps et l'espace, car elles exacerbent les différences et peuvent mener à un conflit.

Réduire le nombre d'individus souffrant de pauvreté relative

L'élimination de l'extrême pauvreté reste un objectif essentiel et qui n'est pas encore atteint au niveau international. Cependant, dans les pays qui ont réussi à réduire la pauvreté absolue au cours de la dernière décennie, les décideurs ne doivent pas oublier que, pour aider les pauvres et les défavorisés, il ne suffit pas d'éradiquer l'extrême pauvreté.

Outre l'élimination de la pauvreté absolue, la réduction de la pauvreté relative est particulièrement importante pour la cohésion sociale au bas de la distribution du revenu. La reconfiguration de l'économie mondiale en faveur des pays convergents modifie la nature de la pauvreté dans le monde en développement. Le constat selon lequel le nombre de pauvres a diminué de plus d'un demi-million dans le monde au cours des deux dernières décennies (OCDE, 2010a) ne tient compte que du seuil de pauvreté absolue (1 USD par jour) et non de la pauvreté relative. Or si l'on s'appuie sur cette dernière, la pauvreté aurait en fait augmenté sur cette période.

Dans les pays en développement, il est habituel de mesurer la pauvreté en valeur absolue, souvent parce que le seuil de pauvreté correspond au minimum vital. Concernant les pays pauvres, la plupart des seuils de pauvreté nationaux sont définis en quantifiant, soit le coût des besoins élémentaires dans une société donnée, soit le coût de l'apport calorique minimum nécessaire pour survivre (Haughton et Khandker, 2009). La comparaison des chiffres de la pauvreté dans les pays en développement est généralement axée sur le seuil de pauvreté absolue, qui utilise un étalon de mesure international, comme le seuil de 1 USD par jour fixé par la Banque mondiale (1.25 USD en PPA par jour) pour représenter ce minimum vital⁶.

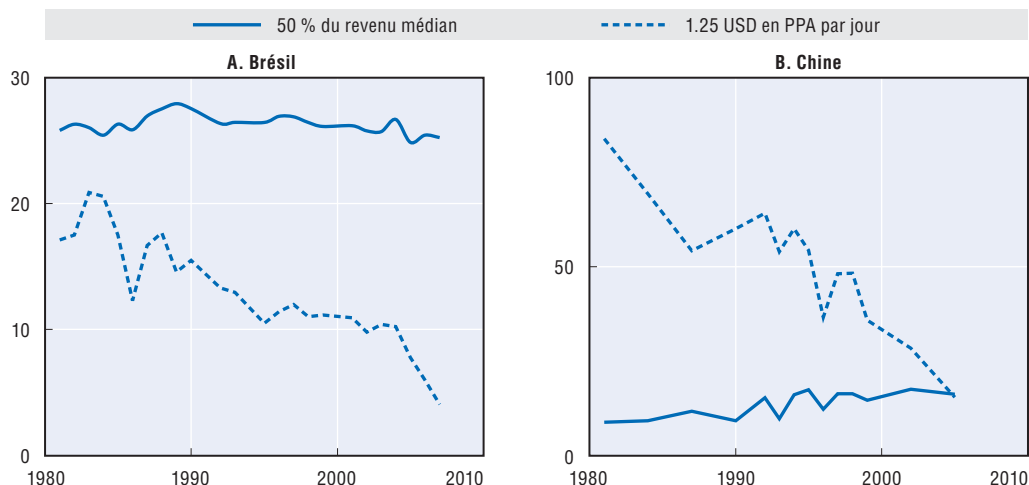
En revanche, les mesures de la pauvreté relative utilisées dans les pays industrialisés, comme celles d'Eurostat ou de l'OCDE, ne fixent pas le seuil de pauvreté en référence à un panier de biens donné ou à un niveau de revenu donné. Elles définissent plutôt ce panier ou ce niveau de revenu en proportion du niveau de vie (consommation ou revenu) moyen ou médian d'une société donnée. Par exemple, dans un certain nombre de pays européens, le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu médian des ménages par équivalent adulte.

La mesure de la pauvreté relative complète le chiffre de la pauvreté absolue, car elle tient compte du coût de l'inclusion sociale nécessaire pour atteindre le niveau de vie standard de la société considérée (Atkinson, 1995). Par conséquent, le seuil de pauvreté relative est explicitement pertinent sur le plan social et, partant, il constitue un élément important pour mesurer le degré de cohésion sociale. L'une des différences cruciales entre pauvreté absolue et pauvreté relative tient à ce que la croissance à elle seule peut réduire la pauvreté absolue, tandis que, pour faire reculer la pauvreté relative, il faut réduire les inégalités dans la partie inférieure de la distribution.

Tandis que la pauvreté absolue recule dans de nombreux pays émergents depuis quelques décennies, le nombre de personnes souffrant de pauvreté relative stagne ou augmente. Le graphique 4.4 compare l'évolution de la pauvreté relative et de la pauvreté absolue au Brésil et en Chine au cours de ces dernières décennies. Contrairement à l'idée

Graphique 4.4. Pauvreté absolue et pauvreté relative en Chine et au Brésil, 1981-2007

Incidence de la pauvreté en pourcentage de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté



Source : Garroway et de Laiglesia (à paraître), d'après les données PovcalNet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585592>

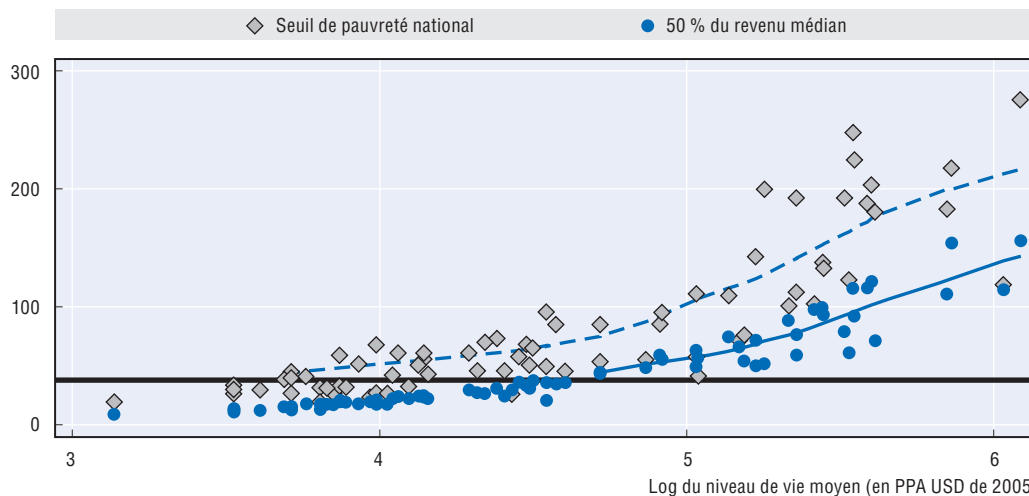
répandue selon laquelle la pauvreté a décliné dans ces deux pays sur cette période, les chiffres relatifs à la population souffrant de pauvreté relative indiquent qu'une proportion constante de Brésiliens et une proportion croissante de Chinois sont nettement en dessous du niveau de vie médian affiché par ces pays. Si, en valeur absolue, le niveau de vie des pauvres s'est amélioré en grande partie grâce au basculement de la richesse, le nombre de personnes qui se retrouvent exclues de la société du fait de la pauvreté relative a donc en réalité progressé au cours des deux dernières décennies.

Des travaux récents sur la pauvreté mondiale, qui appliquent des critères de pauvreté relative à des pays dont le revenu moyen est assez élevé, attestent eux aussi d'une hausse de la pauvreté. Ravallion et Chen (2011) montrent que si, en 2005, 25 % des habitants des pays en développement, soit quelque 1.4 milliard d'individus, vivaient en deçà du seuil de pauvreté d'un dollar par jour, 53 % de la population mondiale pouvaient être considérés comme pauvres d'après une mesure de la pauvreté relative « au sens faible »⁷. Défini ainsi, le nombre de pauvres « relatifs » s'est effectivement accru, passant d'un peu plus de 2.3 milliards en 1990 à près de 2.6 milliards en 2005.

Dans les pays convergents, le seuil de pauvreté relative présente une autre caractéristique : le seuil de pauvreté national augmente avec le niveau de vie moyen. Le graphique 4.5 montre que le seuil de pauvreté relative suit la même trajectoire que le gradient économique du seuil de pauvreté national, pour un échantillon de 73 pays. Elle fait apparaître non seulement que le seuil de pauvreté a tendance à progresser avec le revenu moyen, mais aussi que sa dispersion entre pays présentant un niveau de revenu analogue s'accroît elle aussi. On peut en déduire que la pauvreté peut avoir une importance sociale différente dans des pays affichant des niveaux de revenu analogues et que les pays riches sont mieux à même d'engager un débat national sur la définition de la pauvreté et des pauvres. Fixer un seuil de pauvreté est par conséquent un exercice technique de nature éminemment politique, qui peut servir un objectif de cohésion sociale de plus en plus essentiel à mesure que le niveau de vie moyen des pays s'améliore et progresse.


Graphique 4.5. Gradient économique du seuil de pauvreté national et du seuil de pauvreté relative pour 73 pays

Niveau de vie mensuel associé à un seuil de pauvreté donné (USD de 2005 en PPA)



Note : La ligne horizontale indique le seuil de pauvreté absolue de 1.25 USD/jour (soit environ 38 USD/mois). Les lignes de régression à pondération locale sont la variable de substitution des gradients économiques des deux ensembles de seuils de pauvreté, au-dessus de 1.25 USD/jour.

Source : Garroway et de Laiglesia (à paraître) d'après PovcalNet et Ravallion et al. (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585611>

Le fait que le seuil de pauvreté national augmente avec le niveau de vie moyen montre qu'à mesure que les pays s'enrichissent, ils ont tendance à adopter des critères d'inclusion sociale plus stricts (graphique 4.5), ce qui nécessite davantage d'efforts au niveau des politiques sociales et économiques. Dans les pays où persiste l'extrême pauvreté (« 1 dollar par jour ») aux côtés d'une pauvreté relative en hausse, il n'est pas question de choisir de remédier à la seconde plutôt qu'à la première. L'éradication de ces deux formes de pauvreté constitue un objectif complémentaire de la politique sociale et économique.

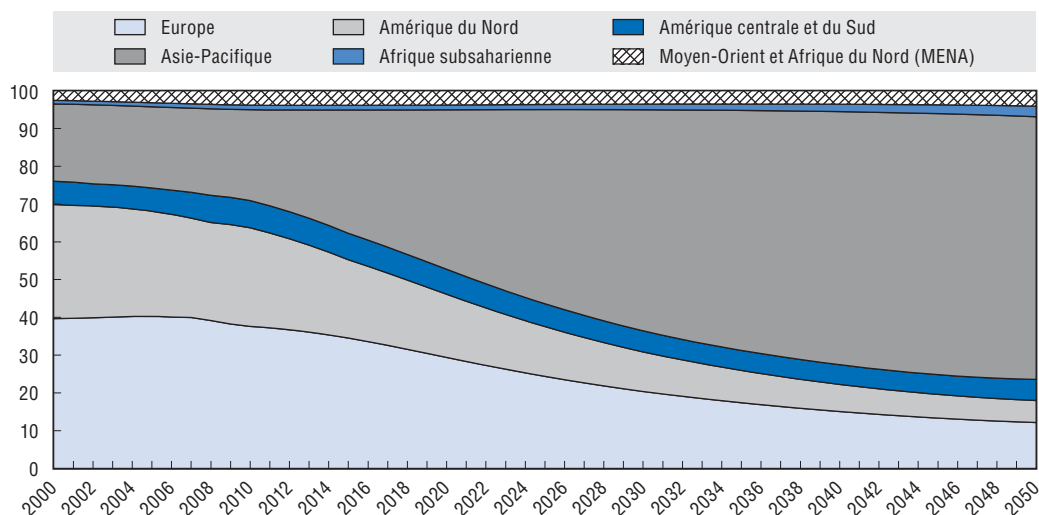
La lutte contre la pauvreté absolue et la progression de la pauvreté relative peut nécessiter d'élaborer en parallèle des politiques distinctes. Les interventions qui ciblent l'extrême pauvreté doivent remédier aux privations multiples dont elle est la cause sur le plan de la sécurité alimentaire, de la santé, de l'enseignement élémentaire, de l'accès à l'eau et à l'assainissement, etc. Les programmes de lutte contre la pauvreté qui s'attaquent à ces problèmes doivent chercher à sortir les individus de la pauvreté (avec pour objectif ultime l'éradication de l'extrême pauvreté). Ils requièrent des efforts ciblés, assortis de transferts conséquents, que ce soit en numéraire ou en nature. Il est nettement moins probable que l'on parvienne à éradiquer la pauvreté relative car, par définition, la pauvreté relative persiste même dans des sociétés dont le revenu est très élevé. Les interventions destinées à réduire la pauvreté relative doivent donc s'attacher à lever les obstacles à l'inclusion sociale de cette catégorie de pauvres. De cette manière, les programmes ciblant la pauvreté relative sont étroitement associés à l'objectif de long terme qui consiste à mettre en place un filet de protection sociale durable et des instruments de gestion du risque adaptés, qui réduisent la vulnérabilité et l'exclusion.

Soutenir la classe moyenne émergente

La progression du revenu moyen et le recul du niveau de la pauvreté absolue dans les pays convergents indiquent qu'une proportion croissante de la population mondiale n'est ni riche ni pauvre, selon les critères nationaux, et se situe au milieu de la distribution du revenu. Selon les estimations de Kharas (2010), la « classe moyenne mondiale » va s'accroître et passer de 1.8 milliard d'individus en 2009 à 3.2 milliards d'ici 2020 et à 4.9 milliards d'ici 2030. L'essentiel de cette croissance proviendra d'Asie : d'ici 2030, l'Asie représentera 66 % de la population mondiale se trouvant dans la classe moyenne et 59 % de la consommation de la classe moyenne, contre respectivement 28 et 23 % en 2009 (graphique 4.6).


Graphique 4.6. **Consommation de la classe moyenne mondiale, 2000-50**

Pourcentage du total mondial



Note : La consommation de la classe moyenne mondiale est définie ici comme la consommation des ménages représentant entre 10 et 100 USD en PPA/jour. Cette définition absolue de la classe moyenne mondiale peut être comparée aux définitions relatives, par exemple entre 50 et 150 % du revenu médian, utilisées par l'OCDE (2011a), qui pourraient être mieux adaptées à l'analyse de chaque pays. Les projections gardent constantes la plupart des distributions récentes (d'après la base de données PovcalNet) et supposent que la consommation est égale à la croissance du revenu (projetée à l'aide d'une fonction de production de Cobb-Douglas, d'un modèle de convergence du taux de change réel [TCR] d'après le modèle de Balassa-Samuelson et des projections démographiques des Nations Unies).

Source : Kharas (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585630>

Nombreux sont ceux qui considèrent la « classe moyenne émergente » du monde en développement comme un acteur économique et social clé du fait de son potentiel en tant que moteur de la croissance, en particulier dans les plus grands pays en développement comme la Chine et l'Inde, mais aussi en Afrique subsaharienne (OCDE, 2011a ; BAfD, 2011). Les individus qui se situent au milieu, c'est-à-dire qui ne sont ni pauvres ni riches, contribuent largement au développement économique, en particulier dans les sociétés cohésives. L'augmentation de cette catégorie de population laisse espérer l'émergence d'une nouvelle classe de consommateurs qui pourrait, si elle est intégrée dans une société inclusive, stimuler la demande intérieure. Pour étayer ce point, Kharas (2010) oppose le cas de la Corée à celui du Brésil. Dans les années 60, ces deux pays affichaient un niveau de revenu et un taux de croissance analogues. Dans les années 80, en raison de fortes inégalités au Brésil, la classe moyenne n'y représentait que 29 % de la population, contre

53 % en Corée. Une classe moyenne plus nombreuse a permis à ce dernier pays de passer d'une croissance tirée par les exportations à une croissance reposant sur la consommation intérieure, une transition que n'a pas pu opérer le Brésil.

Ces couches moyennes, ou « secteurs intermédiaires » (OCDE, 2011a), restent vulnérables, même si leur revenu est supérieur au seuil de pauvreté international, voire national. Elles ne constituent pas une « classe moyenne » moteur du développement, et leur comportement vis-à-vis de l'emploi, de l'éducation et de la consommation ne coïncide pas avec l'idée que l'on se fait d'une classe moyenne qui tire la consommation et la croissance intérieures⁸. En Amérique latine par exemple, les secteurs intermédiaires restent vulnérables économiquement : le nombre moyen d'années de scolarité s'établit à 8.3 ans seulement et rares sont les diplômés de l'enseignement supérieur. De même, nombre des individus de cette catégorie travaillent de manière informelle : dans tous les pays d'Amérique latine, à l'exception du Chili, le secteur intermédiaire compte davantage de travailleurs informels que de travailleurs du secteur formel. Cette « classe moyenne » ne ressemble pas à celle qui a tiré le développement dans de nombreux pays de l'OCDE. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les travailleurs du secteur intermédiaire sont également moins susceptibles que les riches de travailler dans le secteur public, comme enseignants ou fonctionnaires. Le secteur intermédiaire n'est pas non plus le berceau de l'entrepreneuriat : ce sont les riches qui comptent le plus de chefs d'entreprise (OCDE, 2011a).

La vulnérabilité des populations non pauvres émergentes en Afrique est encore plus flagrante. Selon la BAfD (2011), dans les pays africains où la « classe moyenne » pourrait se développer, la possession de biens durables, comme une automobile, reste très exceptionnelle, même si la tendance est à la hausse. Même dans des économies comme Maurice ou l'Afrique du Sud, où la possession des biens durables a fortement progressé, moins d'un ménage sur cinq possède une voiture.

Les interventions axées sur la distribution du revenu peuvent contribuer à soutenir les classes moyennes, en particulier dans le cadre de la protection sociale. Les transferts sociaux, qui prennent le relais lorsque les individus sont confrontés aux aléas de la vie (chômage, vieillesse, handicap, parentalité), permettent de réduire la vulnérabilité de la couche moyenne (chapitre 6). Si les pauvres doivent constituer la principale cible des transferts monétaires directs, la prestation directe de services publics peut également limiter la possibilité d'une mobilité descendante pour les non-pauvres. En outre, les travailleurs de la classe moyenne ont la capacité de participer à des dispositifs contributifs assez flexibles pour tenir compte de leurs caractéristiques, en particulier, pour nombre d'entre eux, le fait d'effectuer au cours de leur vie active de multiples allées et venues entre le secteur formel et le secteur informel.

Pour que les classes moyennes contribuent à la cohésion sociale, il est crucial qu'elles et leurs enfants aient des possibilités de mobilité ascendante. L'égalité des chances et l'espoir d'une mobilité ascendante font que les classes moyennes ne se retrouvent pas coupées des élites dont les revenus sont plus élevés. Si les individus de la couche intermédiaire de la distribution ont un emploi stable et un revenu raisonnablement confortable, alors, on est fondé à penser qu'ils formeront un socle solide pour le progrès économique. En outre, ils seront également susceptibles de soutenir des programmes politiques modérés et progressistes et serviront de pierre angulaire à la démocratie elle-même : c'est un rôle politique que les historiens et les sociologues attribuent souvent aux classes moyennes. À l'inverse, si ces individus ont un revenu précaire et un emploi instable, on ne peut pas

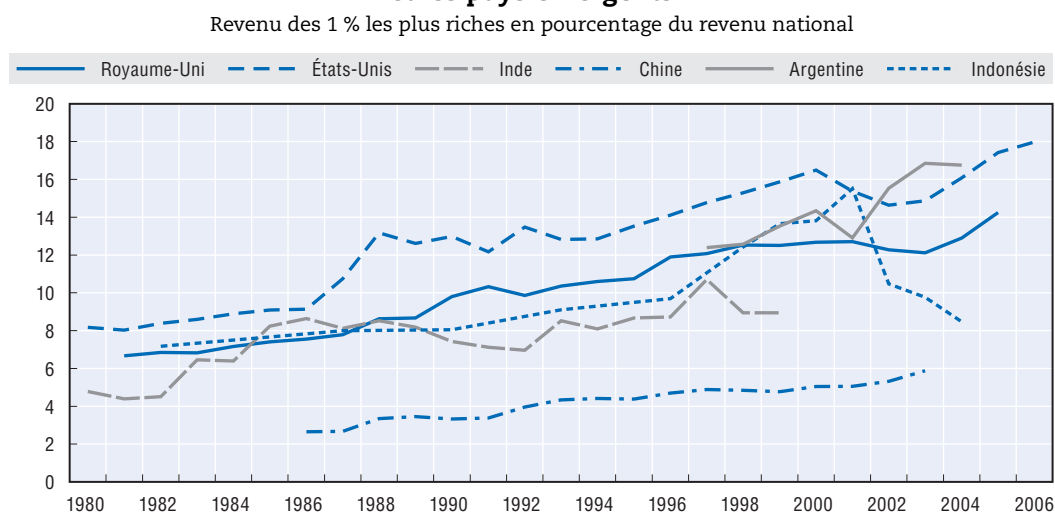
compter sur leur consommation pour tirer le développement national et leur croissance ne peut pas non plus être considérée pour un signe de progrès social. En outre, sur le plan politique, leur préférence peut aller à des programmes populistes qui ne sont pas nécessairement propices à une bonne gestion économique (OCDE, 2011a).

Les pouvoirs publics doivent regarder de près les caractéristiques économiques et sociodémographiques de ceux qui forment la couche intermédiaire de la distribution. Ces caractéristiques sont notamment le niveau de revenu, le type d'emploi occupé et, plus généralement, les attitudes et valeurs vis-à-vis des inégalités, de la politique économique et de la démocratie. L'OCDE (2011a) constate qu'en Amérique latine, les segments intermédiaires sont souvent assez vulnérables sur le plan économique et donc susceptibles de dégringoler sur l'échelle économique. Leur précarité s'explique par un niveau élevé d'inégalités économiques, ainsi que par des institutions et des incitations économiques qui récompensent trop souvent la recherche de rente par rapport à l'entrepreneuriat dans le secteur formel, par exemple. En conséquence, les politiques publiques doivent protéger les moyens de subsistance des ménages du segment intermédiaire, par des politiques de protection sociale et d'enseignement public favorisant globalement la mobilité ascendante.

Le problème de la croissance des hauts revenus

Dans un certain nombre de pays riches et pauvres, les inégalités progressent sous l'effet de l'augmentation des hauts revenus. D'après les données de l'administration fiscale pour le siècle dernier, la progression des hauts revenus largement observée dans les pays riches (OCDE, 2011b) est également constatée en Chine, en Inde, en Indonésie, en Argentine et en Afrique du Sud (Alvaredo *et al.*, 2011). D'après le graphique 4.7, la part du revenu national détenue par les 1 % les plus riches a fortement augmenté dans ces pays au cours des deux dernières décennies.

Graphique 4.7. Hausse des hauts revenus dans les pays riches et les pays émergents



Source : Alvaredo *et al.* (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585649>

La croissance des hauts revenus menace la cohésion sociale car elle risque de polariser la population. D'un côté, il y a ceux qui perçoivent des revenus élevés en récompense de leur talent ou de leur labeur et qui considèrent comme une opportunité la possibilité de

gagner beaucoup. De l'autre côté, il y a ceux qui pensent que les hauts salaires sont injustes. Ce qui prêle en particulier à controverse, c'est qu'une partie de cette hausse des hauts revenus est liée à la part croissante du capital dans le revenu total (chapitre 6), conjuguée à la distribution inégale du capital et des biens fonciers, qui sont transmis de génération en génération.

La hausse des hauts revenus reflète également l'accroissement des opportunités, dans la mesure où elle représente une augmentation du rendement du talent et de l'effort. Elle résulte en partie de changements structurels qui ont contribué à accentuer nombre des inégalités observées au cours des 20 dernières années. Pendant ce temps, les travailleurs très qualifiés ont récolté de façon disproportionnée les fruits des mutations de la demande de main-d'œuvre qui résultent de l'intégration plus poussée de la finance et des échanges commerciaux, ainsi que des progrès technologiques. La distribution du revenu a changé en conséquence. Les hauts revenus ont tiré parti de l'accentuation de la mondialisation du marché du talent et du recours croissant à une rémunération liée au résultat, qui profite aux cadres dirigeants et aux professionnels de la finance en particulier, mais aussi des changements intervenus dans les normes de rémunération (OCDE, 2011b).

Les changements intervenus dans les barèmes d'imposition ont aussi une incidence sur les hauts revenus. Les réformes qui ont abaissé le taux d'imposition marginal dans de nombreux pays de l'OCDE dans les années 80, par exemple, ont directement aggravé les inégalités, car elles ont relevé le montant du revenu disponible pour les percentiles du haut de la distribution. Dans le même temps, des réductions au niveau du taux d'imposition marginal ont aussi pu encourager indirectement une augmentation de l'offre de main-d'œuvre, due au comportement des individus sur le marché du travail, ce qui a encore fait progresser le revenu de ceux qui gagnent le plus (OCDE, 2011b).

La hausse des hauts revenus induit également un risque spécifique pour la cohésion sociale : avec la mondialisation croissante du marché du travail, ceux qui possèdent les niveaux de qualifications les plus élevés peuvent ressentir une plus grande cohésion sociale entre eux qu'avec les autres membres de leur propre société. L'émergence d'une élite mondiale isolée des couches sociales moins fortunées, dont ses membres sont pourtant issus, est un risque majeur dont les autorités doivent avoir conscience. Les élites peuvent par conséquent nourrir du ressentiment, éprouver de l'incompréhension et semer les graines d'un populisme qui entraîne un conflit, *via* notamment des mouvements politiques radicaux et réactionnaires. Ce risque constitue un argument fort en faveur de la création d'espaces partagés, d'établissements d'enseignement diversifiés sur le plan socio-économique et d'autres opportunités permettant aux différentes couches de la société de se rencontrer et d'interagir.

La hausse des hauts revenus peut constituer une importante source de recettes fiscales car, étant imposables, ces revenus produiront, par définition, une augmentation des recettes fiscales. Étant donné la part importante des recettes fiscales apportée par les hauts revenus, il convient, lorsque l'on planifie des politiques de redistribution, de prendre en compte la stabilité et l'évolution à long terme de cette tranche de revenus. En effet, l'OCDE (2011b) montre que les dispositions fiscales existantes risquent de ne plus être optimales face à l'objectif d'équité et aux besoins de recettes. C'est particulièrement vrai là où le fardeau fiscal global supporté par les hauts revenus a diminué ces dernières années (en l'absence de discipline fiscale ou parce que les dépenses fiscales profitent principalement aux hauts revenus).

Remédier aux inégalités persistantes entre catégories

Les inégalités peuvent constituer un point de friction particulièrement important lorsqu'elles divisent des groupes identifiables, qu'ils soient ethniques, linguistiques ou géographiques. Les inégalités entre catégories de population sont également appelées « inégalités horizontales » (Stewart, 2009), parce qu'elles résultent de l'identité de la catégorie, par opposition avec les inégalités verticales, qui sont dues aux inégalités de revenu.

Les inégalités entre catégories de population menacent la cohésion sociale car elles créent des lignes de faille dans des identités communes. Elles peuvent avoir un effet polarisant sur la société et isoler certaines catégories, les aliéner et renforcer la probabilité de conflit. Les troubles sociaux qui résultent d'une distribution inégale des ressources ne proviennent pas d'inégalités économiques interpersonnelles, telles que mesurées par le coefficient de Gini pour le revenu ou la consommation, mais plutôt d'une absence de cohésion sociale causée par les inégalités intercatégories (Sambanis, 2005). Ces dernières peuvent être à l'origine de griefs profonds, qui peuvent servir à mobiliser les individus politiquement, en particulier lorsqu'une catégorie défavorisée sur le plan socio-économique n'a pas non plus de pouvoir politique (Stewart, 2009).

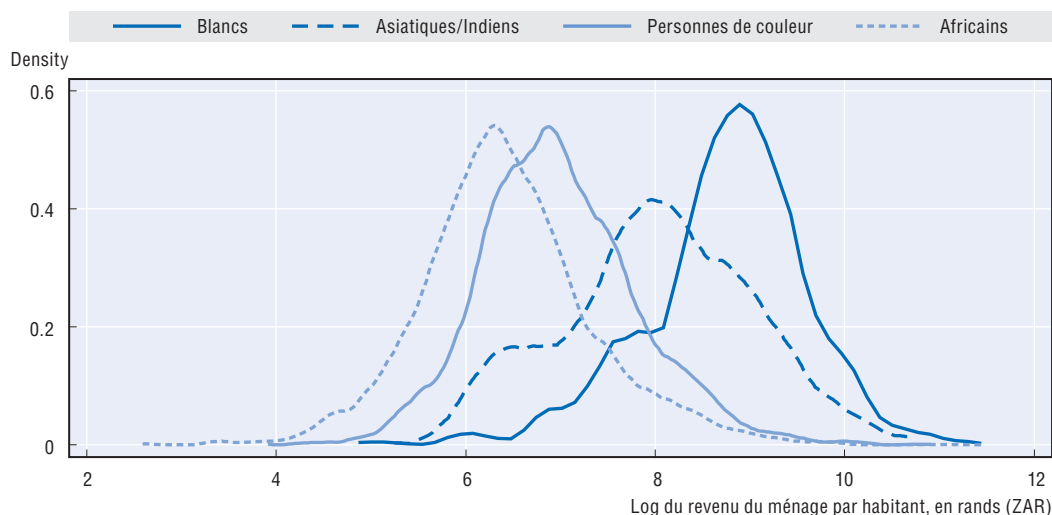
Cette polarisation sur les catégories, plutôt que sur les inégalités elles-mêmes, est souvent considérée comme la principale explication des inégalités entre catégories qui mènent *in fine* au conflit (Ostby, 2008). L'édition 2011 du *Rapport sur le développement dans le monde*, qui traite des conflits, de la sécurité et de la violence, étudie les stratégies que les pays peuvent déployer pour réintégrer les catégories vulnérables et marginalisées et pour construire ou transformer les institutions chargées d'assurer la sécurité des citoyens (Banque mondiale, 2011 ; Stewart, 2010). Cependant, il convient de noter que, bien avant que les inégalités horizontales ne dégénèrent en conflit, on peut observer un effritement de la cohésion sociale dans la polarisation de la distribution du revenu, qui reflète un certain type de caractéristique du groupe. Il est ainsi possible de remédier aux inégalités entre catégories avant qu'elles ne dégénèrent en conflit.

La caractéristique la plus significative d'une distribution très polarisée du revenu ou du salaire est sa bimodalité. La littérature associe la bimodalité à un « chaînon manquant » (Wolfson, 1994, 1997). Elle risque toutefois de produire des mesures des inégalités qui ne reflètent pas intégralement la réalité. Ainsi, dans une distribution bimodale, il est concevable que la polarisation s'accroisse (signe d'une dégradation supplémentaire de la cohésion sociale), tandis que le niveau global des inégalités reste inchangé. Les mesures de la polarisation ont des propriétés notablement différentes des mesures des inégalités, telles que le coefficient de Gini (Jayadev et Reddy, 2011).

La preuve de la polarisation de la distribution du revenu peut se trouver, soit dans la bimodalité de la distribution statistique d'un indicateur de bien-être social donné, soit dans l'absence de chevauchement entre les distributions de différentes catégories. La distribution du revenu en Afrique du Sud constitue un exemple bien connu de ce type de fractionnement : elle est fortement polarisée en fonction de la race (graphique 4.8). Le revenu équivalent des Africains et des personnes de couleur chevauche très peu celui des Blancs. Seule la distribution Asiatiques/Indiens, catégorie très faible numériquement et très hétérogène, chevauche largement la distribution des trois autres races.

Les inégalités entre catégories affectent souvent la situation sur le marché du travail. Autrement dit, dans de nombreux pays, le marché du travail renforce les inégalités qui reposent sur des distinctions spatiales entre travailleurs ruraux et urbains ou sur des

Graphique 4.8. **Afrique du Sud : la distribution des revenus équivalents est polarisée en fonction de la race, 2008**

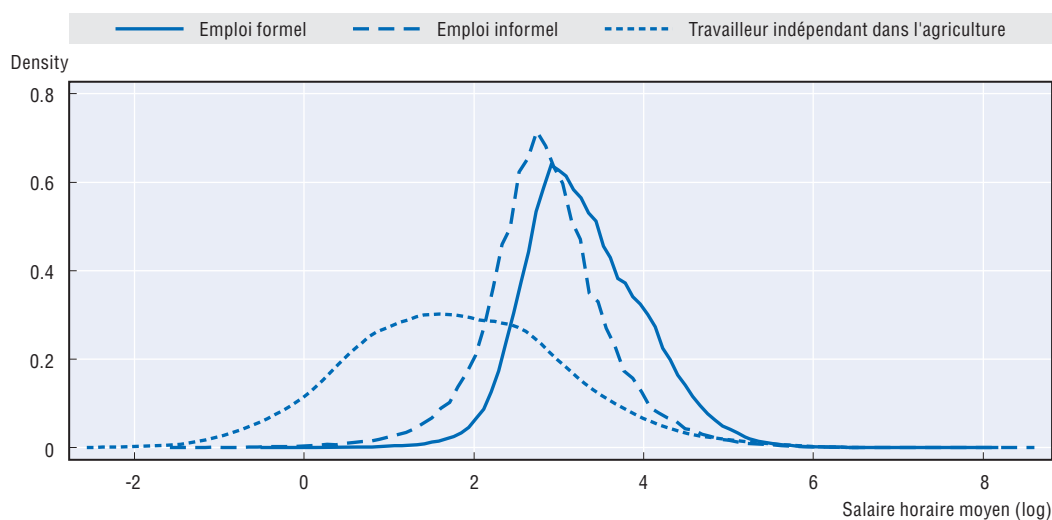


Source : Calculs des auteurs d'après SALDRU (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585668>

différences sectorielles, par exemple entre l'agriculture et le secteur manufacturier ou entre travailleurs informels et formels. Au Mexique, les salaires sont fortement polarisés entre travailleurs agricoles et non agricoles, comme le montre le graphique 4.9. Les travailleurs non agricoles du secteur informel affichent des salaires légèrement inférieurs à ceux des travailleurs du secteur formel, mais les deux distributions se chevauchent en grande partie. Les revenus agricoles sont cependant nettement inférieurs aux revenus de l'emploi salarié formel et informel et constituent un second mode plus pauvre de la distribution des salaires.

Graphique 4.9. **Mexique : polarisation de la distribution des salaires selon la situation vis-à-vis de l'emploi, deuxième trimestre 2007**



Source : de Laiglesia et al. (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585687>

En fonction de la situation nationale, les inégalités persistantes entre catégories de population sont souvent associées à d'autres problèmes de distribution, comme la montée de la pauvreté relative, la vulnérabilité des classes moyennes ou la hausse des hauts revenus. Par conséquent, s'il est pratique d'examiner différentes parties de la distribution du revenu pour comprendre comment les inégalités affectent la cohésion sociale, il est également important de voir comment les politiques et forces exogènes déterminent la distribution dans son ensemble. La section suivante examine dans le détail les déterminants des inégalités sur l'ensemble de la distribution du revenu, afin de comprendre comment la transformation structurelle, les forces du marché et les politiques publiques se combinent de façon particulière dans chaque pays pour modifier la distribution.

Démêler les tendances de l'évolution de la distribution : le cas de l'éducation

Les politiques destinées à remédier aux inégalités de revenu doivent prendre en compte les facteurs qui déterminent les inégalités dans chaque pays. Les changements à la fois dans les politiques et sur les marchés, comme la transformation structurelle qu'ont connue nombre de pays au cours des 20 dernières années en raison du basculement de la richesse, influent sur la distribution du revenu de diverses manières. L'évolution des inégalités au sein des pays est le résultat des évolutions des politiques mais aussi de changements au niveau des dotations et des ressources des individus et des ménages, du rendement de ces ressources, du comportement vis-à-vis de l'emploi et des caractéristiques démographiques.

Les décideurs agissent beaucoup plus facilement sur les taux d'imposition, les prestations sociales et les conditions d'accès que sur les recettes, le taux d'activité et la structure familiale. Les différences entre le revenu du marché et le revenu disponible sont notables dans de nombreux pays de l'OCDE, ce qui témoigne du rôle important de l'État dans la redistribution. Les taxes, les transferts en numéraire et en nature jouent un rôle nettement moindre dans de nombreux pays en développement. Les transferts qui égalisent le revenu disponible ont tendance à être moins élevés dans les pays en développement et à revêtir la forme de prestations en nature plutôt que de transferts en numéraire, comme les pensions. Ces pays disposent peut-être d'une plus grande latitude pour égaliser davantage le revenu disponible, en particulier étant donné la marge de manœuvre budgétaire accrue qui résulte du basculement de la richesse. Le recours à des politiques budgétaires plus actives afin d'accroître et d'améliorer la prestation de services, les transferts de redistribution et l'efficacité de la fiscalité est, de toute évidence, un moyen important de réduire les inégalités à court et moyen termes. Ce sujet est analysé plus en détail dans le chapitre 5.

Même si les politiques de redistribution peuvent avoir une incidence directe sur le revenu marchand et sur les caractéristiques de la population qui affectent les inégalités, les comportements des ménages, tels que la participation au marché du travail, peuvent également évoluer et avoir un impact plus fort sur la dynamique à long terme des inégalités au niveau du revenu marchand que les changements dans les politiques. L'évolution des inégalités du revenu marchand est le résultat composite de nombreuses forces différentes, qui agissent pour certaines dans des directions opposées. Néanmoins, il est nécessaire de comprendre comment ces facteurs interagissent entre eux et comment ils s'inscrivent dans des tendances à plus long terme (comme l'éducation, la fécondité et l'emploi) si l'on veut concevoir une stratégie de développement qui tienne pleinement compte des besoins et des caractéristiques spécifiques d'un pays.

Décomposition du changement distributionnel : dotations, rendements et comportements

Il est important de garder à l'esprit que le cas de chaque pays est unique précisément parce qu'au sein de chacun, diverses forces s'associent de manières différentes. Des changements nets dans la distribution masquent de nombreux changements individuels, et parfois opposés, au niveau des déterminants du revenu. Ainsi, comme l'explique la présente section, bien que l'augmentation du niveau d'études réduise généralement les inégalités, elle peut aussi les accroître dans un contexte de hausse des rendements de l'éducation. En outre, des phénomènes analogues peuvent avoir des effets opposés sur les inégalités, en fonction de l'unité d'analyse considérée. Par exemple, une augmentation du taux d'activité des femmes peut réduire les inégalités de salaires individuelles dans la population en âge de travailler, mais accroître les inégalités au niveau des revenus des ménages si les femmes qui entrent sur le marché du travail viennent plutôt de ménages à hauts revenus. S'il est possible d'extraire du changement observé dans la distribution des informations sur la nature et l'ampleur de ces interactions, on peut bien mieux comprendre quels sont les modes d'intervention les plus efficaces⁹.

Un certain nombre d'études portant sur les déterminants du changement distributionnel désagrègent les changements au niveau des inégalités en changements dans les dotations des individus (capital humain ou physique), changements dans le prix ou dans le rendement de ces dotations sur le marché, changements dans le taux d'activité des membres du ménage et changements dans la composition démographique du ménage (Bourguignon *et al.*, 2005a)¹⁰ :

- effets de dotation : changements dans le niveau d'études, l'expérience, la propriété foncière, la propriété en capital et différences de niveaux d'études entre hommes et femmes ;
- effets de prix : changements dans le rendement de l'éducation et de l'expérience, changements dans l'écart de salaire entre hommes et femmes et dans l'écart de salaire entre zones urbaines et zones rurales ;
- effets de participation ou d'offre de main-d'œuvre : changements dans l'emploi indépendant, l'emploi informel, l'emploi salarié, le taux d'activité des femmes et le travail des enfants ;
- effets démographiques : changements dans la taille du ménage, le taux de fécondité et la pyramide des âges.

Globalement, les changements au niveau des inégalités sont le résultat cumulé d'effets égalisateurs et « inégalisateurs ». Synthétisant plusieurs études détaillées sur cette question, le tableau 4.2 recense les interactions entre une partie des forces susmentionnées qui sont à l'origine des changements nets dans les inégalités sur les périodes observées et présente leurs effets dans certains pays. Il est important de noter que ce tableau compte un certain nombre d'économies à forte croissance qui se sont davantage intégrées dans l'économie mondiale ces dernières années. Ainsi, s'il ne comporte pas d'échantillon représentatif de pays, il apporte un éclairage sur les changements distributionnels dans un certain nombre d'économies émergentes importantes où les inégalités se sont creusées au cours du dernier quart de siècle. Des schémas communs ressortent des études détaillées des déterminants sous-jacents des inégalités et semblent s'appliquer à un certain nombre de pays différents.

Tableau 4.2. Forces opposées influant sur la dynamique des inégalités de revenu et de salaires des ménages dans certains pays, fin des années 70-milieu des années 2000

Économie	Période	Évolution nette du coefficient de Gini	Base des inégalités	Effets égalisateurs	Effets « inégalisateurs »	Source
Argentine (zones urbaines)	1986-98	+5.5 points +7.8 points	Revenu salarial Revenu équivalent du ménage	Réduction de l'écart de salaires hommes/femmes – les inégalités salariales se réduisent mais pas les inégalités de revenu au sein du ménage. Expansion de l'éducation.	Augmentation du rendement de l'éducation, de l'expérience et de facteurs non observés chez les salariés. Réduction du nombre d'heures travaillées dans le quintile le plus pauvre.	Gasparini <i>et al.</i> (2005)
Bolivie	1999-2005	+3 points	Revenu du ménage par habitant	Réduction de l'écart de salaire entre secteurs.	Hausse du chômage. Changements dans le rendement des facteurs non observés.	Gutierrez (2008)
Brésil (zones urbaines)	1976-96	-0.4 point	Revenu du ménage par habitant	Recul du rendement de l'éducation et de l'expérience. Réduction de l'écart de salaire hommes/femmes.	Hausse du chômage et de l'emploi informel. Réduction du nombre d'heures travaillées par les travailleurs informels peu qualifiés.	Ferreira et Paes de Barros (2005)
Colombie (zones urbaines)	1988-95	+4.2 points	Revenu du ménage par habitant	Augmentation du taux d'activité des femmes pauvres. Expansion de l'éducation dans les zones rurales.	Expansion de l'éducation dans les zones urbaines du fait de la convexité du rendement de l'éducation.	Vélez <i>et al.</i> (2005)
Côte d'Ivoire	1992-98	-0.5 point	Revenu équivalent du ménage	Augmentation du taux d'activité. Baisse du rendement de l'éducation. Resserrement de l'écart de salaire entre autochtones et immigrés.	Hausse du rendement des facteurs non observés.	Grimm (2001)
Indonésie	1980-96	+1.6 point	Revenu du ménage par habitant	Recul des disparités régionales. Resserrement de l'écart de salaire hommes/femmes. Recul du rendement relatif de la superficie du terrain. Migration entre zones rurales et zones urbaines.	Augmentation du rendement de l'éducation, de l'expérience, et du fait de résider en ville. Hausse de l'emploi indépendant. Expansion de l'éducation du fait de la convexité du rendement de l'éducation.	Alatas et Bourguignon (2005)
Malaisie	1989-97	+3.8 points	Revenu du ménage par habitant		Expansion de l'éducation du fait de la convexité du rendement de l'éducation. Hausse du rendement de l'éducation. Abandon de l'agriculture.	Fields et Soares (2005)
Taipei chinois	1979-94	-2.4 points +1.9 point	Revenu salarial Revenu équivalent du ménage	L'augmentation du taux d'activité des femmes a un effet égalisateur dans la distribution du revenu.	Augmentation du rendement de l'éducation. L'augmentation du taux d'activité des femmes a un effet « inégalisateur » sur la distribution du revenu du ménage car ces femmes appartenaient à la moitié supérieure de la distribution du revenu.	Bourguignon <i>et al.</i> (2005b)
Paraguay	1992-2005	-9.9 points -7.8 points	Revenu salarial Revenu équivalent du ménage	Recul du salaire réel moyen supérieur pour les hauts salaires. Baisse du rendement de l'éducation. Resserrement de l'écart de salaire hommes/femmes.		Otter (2009)

Vers une plus grande égalité des chances grâce à la politique d'éducation et à l'activité des femmes

L'éducation est une ressource importante qui illustre les interactions complexes sous-tendant l'évolution de la distribution du revenu. L'éducation est le capital humain acquis par un individu tout au long de sa vie. C'est un investissement dont le rendement est le salaire. Il est couramment mesuré par les années passées à l'école. La quantité d'éducation et le rendement de l'éducation sur le marché du travail sous la forme de salaire supérieur déterminent les gains sur le marché du travail. Le revenu des ménages dépend en outre de la participation des membres du ménage au marché du travail. Ces trois variables (niveau d'études, rendement de la scolarité et participation au marché du travail) contribuent au revenu du ménage et, partant, déterminent sa place dans la distribution du revenu. La manière dont ces variables ont réagi au basculement de la richesse de ces 20 à 30 dernières années illustre la complexité même des forces qui sous-tendent les inégalités dans les différents pays.

La réduction de la proportion de la population ayant peu ou pas fréquenté l'école est une condition importante pour l'obtention d'un revenu plus élevé et pour le recul des inégalités. Un niveau d'études plus élevé ne réduit toutefois pas nécessairement les inégalités, parce que le rendement de l'éducation compte davantage pour les individus qualifiés, et l'augmentation du niveau d'études des individus très qualifiés peut parfois creuser les inégalités. Par conséquent, lorsqu'un pays progresse sur l'échelle de l'enseignement afin d'exploiter davantage les opportunités offertes par le basculement de la richesse, il peut être amené à opérer des arbitrages entre la réduction des inégalités à court terme et l'amélioration de la compétitivité de son économie sur le long terme. Cependant, c'est lorsque le creusement des inégalités provient d'un accès inégal à l'éducation qu'une action décisive visant à relever le niveau d'études et à réduire les inégalités de résultats est nécessaire.


En raison du basculement de la richesse, il est essentiel que les pays convergents améliorent leurs compétences, de manière à pouvoir saisir les opportunités nouvelles qu'offre l'économie mondiale. L'accroissement du niveau d'études moyen permet d'attirer davantage d'IDE, tandis que les formations techniques attirent les IDE vers le secteur manufacturier (Te Velde, 2005). En outre, les progrès scientifiques ne sont plus l'apanage des pays à revenu élevé. Même si les dépenses de recherche et développement (R-D) restent fortement concentrées dans une poignée de pays, des économies convergentes comme la Chine et la Fédération de Russie font aujourd'hui partie des dix pays qui consacrent le plus de financements à la R-D. La possibilité de faire des études supérieures alimente et soutient cette activité.

Les pays en développement ont réalisé des progrès substantiels dans l'accès à l'enseignement primaire, mais des problèmes subsistent. De 2000 à 2008, en Afrique subsaharienne – la région qui affiche le niveau d'études moyen le plus faible – le taux net de scolarisation dans le primaire est passé de 54 à 84 %. Dans le même temps, l'Asie de l'Est et la région MENA ont encore amélioré leurs taux de scolarisation dans le secondaire. Le taux de scolarisation moyen dans le secondaire en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne reste toutefois faible (tableau 4.3). En outre, la hausse récente de ces taux ne s'est pas encore traduite par une forte augmentation du niveau d'études moyen dans toutes les régions. En Amérique latine, la progression du nombre de diplômés du secondaire est récente. L'augmentation du niveau d'études moyen de la population active y est donc inférieure à la progression enregistrée dans les autres régions. De même, le

Tableau 4.3. **Taux de scolarisation et niveaux d'études dans les années 2000**

	Taux brut de scolarisation								Taux net de scolarisation		Nombre moyen d'années d'études (population de 15-64 ans)	
	Préprimaire		Primaire		Secondaire		Tertiaire		Primaire		2000	2010
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2007	2000	2008		
OCDE	68	78	103	104	95	98	50	65	97	96	11.4	11.8
Asie de l'Est et Pacifique	37	45	106	113	59	75	10	22	94	94	6.3	7.1
Europe et Asie centrale	49	65	103	98	88	90	42	59	91	90	10.2	11.1
Amérique latine et Caraïbes	55	61	125	117	88	92	23	37	95	93	7.4	8.0
Moyen-Orient et Afrique du Nord	15	31	92	102	66	83	17	26	85	86	5.9	6.9
Asie du Sud	25	54	89	110	46	55	9	11	79	87	4.3	5.3
Afrique subsaharienne	11	18	83	102	26	37	3	4	58	84	3.9	4.4

Notes : Moyennes régionales pondérées par la population de la tranche d'âge correspondante. Les moyennes régionales ne tiennent pas compte des pays de l'OCDE de la région concernée.

Source : Calculs des auteurs d'après ISU (Institut de statistique de l'Unesco), les *Indicateurs du développement dans le monde* et Cohen et Soto (2007).
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586485>

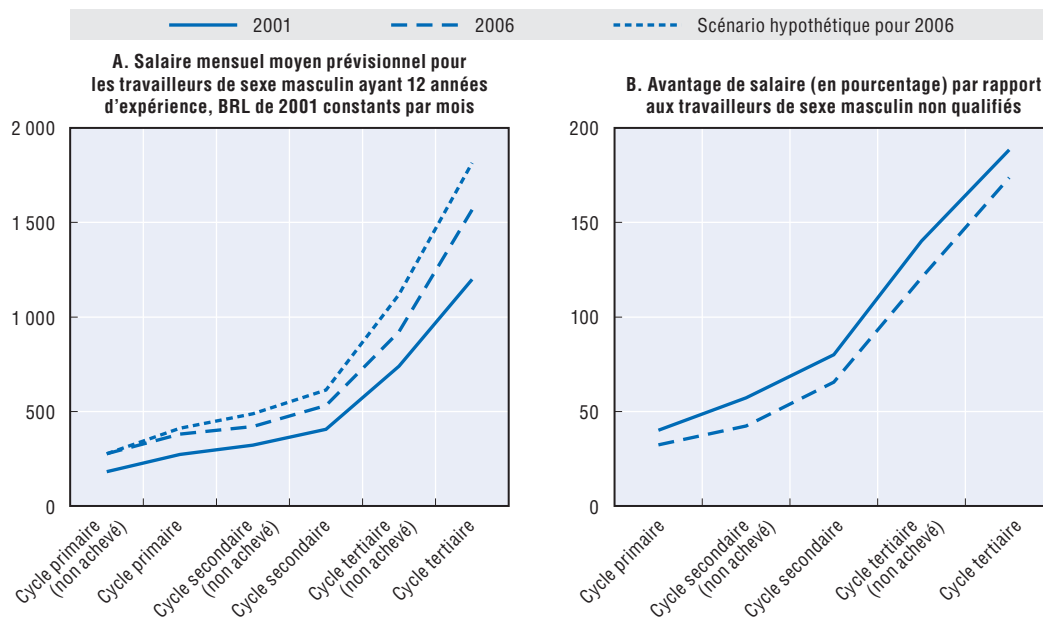
niveau d'études moyen en Afrique subsaharienne reste très faible et affiche, sur la dernière décennie, la hausse en valeur absolue la plus lente de toutes les régions en développement.

Le basculement de la richesse fait également progresser la demande de qualifications et, par conséquent, le rendement de l'éducation, en particulier des études secondaires et supérieures. L'expansion de l'enseignement, qui accroît l'offre de travailleurs qualifiés en même temps qu'augmente le rendement de l'éducation, est révélatrice de fortes variations de la demande de qualifications supérieures sur le marché du travail mondial. L'augmentation du rendement de l'éducation a tendance à creuser les inégalités. Le cas des États-Unis montre que l'évolution du rendement de l'éducation entraîne des inégalités (Juhn *et al.*, 1993 ; Katz et Murphy, 1992). C'est un pan essentiel de la théorie selon laquelle le changement technologique présentant un biais en faveur des qualifications creuse les inégalités.

La manière dont l'interaction entre la hausse du niveau d'études et l'augmentation des rendements de l'éducation affecte les inégalités n'est pas définie de manière immuable dans la théorie. Elle constitue plutôt, comme l'explique Tinbergen (1975), « une course entre l'éducation et la mondialisation/la technologie » dont le résultat dépend de la situation de chaque pays. Au cours des 20 à 30 dernières années, l'augmentation globale du rendement du capital humain comme l'éducation et l'expérience a accentué les inégalités dans un certain nombre de pays en développement d'Asie de l'Est et d'Amérique latine¹¹. Dans certains cas, l'expansion de l'éducation peut conduire à une hausse des inégalités lorsque le rendement de l'éducation augmente.


Sur les 30 dernières années, les pays en développement étudiés ont généralement affiché une hausse du niveau d'études moyen et une plus grande importance accordée à l'éducation et à une expérience potentielle sur le marché du travail. L'accroissement du rendement de l'éducation importe davantage que de nombreux autres facteurs pour expliquer le creusement des inégalités dans un certain nombre de pays pendant les années 80 et 90 (Bourguignon *et al.*, 2005a). À l'inverse, un recul du rendement de l'enseignement supérieur peut également expliquer celui des inégalités. Le cadre A du graphique 4.10 montre que, au Brésil, de 2001 à 2006, les salaires des travailleurs qui ont fait le plus d'études n'ont pas progressé autant qu'ils l'auraient fait si le rendement de l'éducation n'avait pas reculé. Ce phénomène a eu un impact substantiel sur les inégalités de la distribution des salaires au Brésil. L'encadré 4.2 décrit plus en détail comment le recul

Graphique 4.10. Rendement de l'éducation au Brésil, 2001-06



Notes : La valeur de substitution de l'expérience correspond à l'âge moins 18 ans. La distribution hypothétique des salaires 2006 a été simulée au moyen du rendement de l'éducation à partir d'une équation des salaires de Mincer estimée pour la distribution de 2001. Les salaires 2006 ont été déflatés à l'aide des données de l'IPC brésilien issues des Statistiques financières internationales du FMI.

Source : Calculs des auteurs d'après PNAD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585706>

Encadré 4.2. Brésil : réduction des inégalités grâce aux transferts et au recul du rendement de l'éducation

On parle souvent du Brésil comme de l'économie émergente qui a le mieux réussi à réduire les inégalités de revenu. Sur l'essentiel de la décennie 1990, le Brésil a affiché des niveaux d'inégalités stables, après une hausse à la fin des années 80 et au début des années 90. Durant la décennie 2000, les inégalités ont nettement diminué. Dans quelle mesure les politiques publiques de ce pays ont-elles contribué à ce bon résultat ?

Le Brésil produit des données abondantes sur le revenu des ménages qui permettent de mieux comprendre sa réussite dans ce domaine. Ferreira *et al.* (2008) s'intéressent à la période 1981-2004 et observent que l'augmentation des inégalités est due à la baisse du rendement de l'éducation, à la convergence entre zones rurales et zones urbaines, au recul des inégalités raciales et à un meilleur ciblage des transferts publics au titre de la protection sociale. Tandis que les transferts (comme *Bolsa Família*, célèbre programme de transferts monétaires conditionnels) influencent les inégalités de revenu, en particulier à court et moyen termes, le repli du rendement de l'éducation joue lui aussi un rôle important : il est responsable de plus d'un tiers de la variation des inégalités sur cette période.

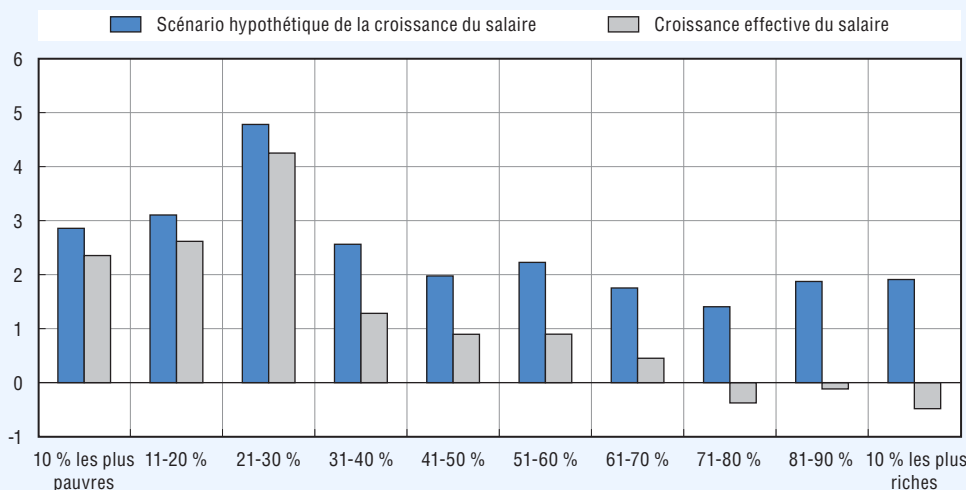
Lopez-Calva et Lustig (2010) examinent deux grandes explications du recul plus généralisé des inégalités observé en Argentine, au Brésil, au Mexique et au Pérou : le resserrement de l'écart de salaire entre les travailleurs très qualifiés et peu qualifiés et l'augmentation des transferts publics destinés aux pauvres. Les principaux changements dans l'éducation sont le recul du nombre de personnes n'ayant pas atteint le niveau d'enseignement secondaire et le repli du changement technologique présentant un biais en faveur des compétences dans les années 90, qui ont fait diminuer le rendement pour les plus diplômés.

Encadré 4.2. Brésil : réduction des inégalités grâce aux transferts et au recul du rendement de l'éducation (suite)

Une simple ventilation des changements intervenus dans la distribution des salaires au Brésil entre 2001 et 2006 fait apparaître le puissant impact du recul des rendements de l'éducation via une baisse de la croissance des hauts salaires. Le graphique 4.11 présente la distribution de la croissance des salaires sur l'ensemble des déciles de revenu entre 2001 et 2006, période durant laquelle le rendement de l'éducation a régressé. La comparaison de la distribution réelle à une distribution hypothétique simulée, dans laquelle le rendement de l'éducation est maintenu constant sur la période, montre que le repli du rendement de l'éducation était plus important dans les déciles à hauts revenus. Les inégalités de salaire ont diminué sur cette période, le coefficient de Gini tombant de 0.57 à 0.54. Si le rendement de l'éducation n'avait pas été maintenu constant, la baisse n'aurait pas dépassé 0.56, toutes choses égales par ailleurs.

Graphique 4.11. Brésil : l'évolution du rendement de l'éducation a surtout influé sur la croissance des salaires des déciles supérieurs, 2001-06

Variation annualisée du salaire réel par décile, en pourcentage



Notes : La distribution hypothétique des salaires 2006 a été simulée au moyen du rendement de l'éducation à partir d'une équation de salaire de Mincer estimée pour la distribution 2001. Les salaires pour 2006 ont été déflatés à l'aide de l'IPC du Brésil tiré de la Base de données des Statistiques financières internationales du FMI.

Source : Calculs des auteurs d'après PNAD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585725>

du rendement de l'éducation et certaines politiques publiques, telles que les transferts en numéraire, ont contribué à faire reculer les inégalités au Brésil.

Dans un certain nombre de pays, on a également observé que la « convexification » du rendement de l'éducation constituait un puissant facteur de creusement des inégalités. Ce phénomène se produit lorsque le rendement marginal d'une année d'études supplémentaire baisse aux niveaux d'enseignement inférieurs, mais progresse aux niveaux supérieurs (Bourguignon *et al.*, 2005a). Lorsqu'elle affecte le rendement de l'éducation, c'est particulièrement inquiétant car elle incite encore plus les individus à abandonner tôt l'école.

La forme des courbes du graphique 4.10 montre que, malgré le recul généralisé du rendement de l'éducation au Brésil de 2001 à 2006, les élèves restent peu incités à achever

leurs études secondaires. D'après les données pour 2006, si l'achèvement du cycle d'enseignement primaire confère un avantage de salaire d'environ 106 reals (BRL) par mois par rapport au non-achèvement, et que l'achèvement du cycle secondaire offre un avantage supplémentaire d'environ 149 BRL, le non-achèvement du cycle secondaire offre un gain de 40 BRL seulement par mois en moyenne par rapport au cycle primaire. Les élèves se retrouvent face à un dilemme : ils doivent choisir de continuer dans le secondaire ou de quitter l'école pour trouver un emploi. Il faut inciter davantage les étudiants à poursuivre leurs études jusqu'à ce qu'ils puissent véritablement profiter du rendement plus élevé que procure l'enseignement secondaire et supérieur, comme en atteste le « coude » marqué au niveau de l'achèvement du cycle secondaire au graphique 4.10.

Si elles veulent endiguer le creusement des inégalités, les autorités nationales doivent s'attaquer en priorité à la réduction des disparités de niveaux d'études entre les individus les moins qualifiés et les plus qualifiés. L'investissement dans le capital humain des quintiles de revenu inférieur, en particulier, peut contribuer à freiner la forte progression des inégalités dues aux changements structurels dans la demande de compétences. Il est nécessaire d'associer l'investissement à long terme dans le capital humain à un soutien au revenu à court terme. Bourguignon *et al.* (2005a) soulignent que l'expansion de l'éducation met du temps à réduire les inégalités. Des politiques complémentaires sont nécessaires pour protéger les pans inférieurs de la distribution du revenu à court et moyen termes. Il faut notamment des transferts à la fois en numéraire et en nature afin d'aider les personnes défavorisées à scolariser leurs enfants, à les soigner et à les nourrir.

La hausse du niveau d'études peut également interagir avec l'augmentation du taux d'activité des femmes en raison de facteurs liés à la situation du marché du travail de chaque pays. La direction de l'impact peut différer selon l'endroit où, sur la distribution du revenu, les femmes rejoignent la population active. Ainsi, au Taipei chinois, l'entrée de femmes instruites dans la population active au milieu de la distribution du revenu a resserré l'écart de salaire entre hommes et femmes, mais elle a accentué les inégalités dans la distribution du revenu des ménages (Bourguignon *et al.*, 2005b). Étant donné que les ménages pauvres comptent moins de salariés et dépendent davantage de l'agriculture de subsistance ou de l'emploi informel, les gains issus de l'augmentation du taux d'activité des femmes ont en grande partie bénéficié aux classes moyennes. Au Mexique, quasiment l'inverse s'est produit : les femmes ont pénétré sur le marché du travail en bas et en haut de la distribution des salaires, ce qui a accru les inégalités de salaire mais réduit les inégalités de revenu des ménages (Vélez *et al.*, 2005).

Ces interactions (détaillées au tableau 4.2) ne font que suggérer les combinaisons possibles de dotations, de prix et de comportements vis-à-vis du marché du travail qui déterminent les inégalités. Ainsi, l'augmentation du taux d'activité des femmes va également de pair avec une hausse du niveau d'études des femmes et un recul de la fécondité. Dans l'ensemble des pays en développement et des pays industrialisés, le recul du taux de fécondité accompagne l'entrée des femmes sur le marché du travail, ainsi qu'une diminution des inégalités. L'évolution de la fécondité affecte en outre le revenu du ménage de par l'influence qu'elle exerce sur les choix des autres membres du ménage vis-à-vis de l'emploi et de son impact sur le ratio de dépendance. C'est l'endroit sur la courbe de la distribution du revenu dans un pays donné où ces comportements se produisent qui déterminera *in fine* si l'effet net est un creusement des inégalités ou non. D'autre part, de nombreuses études révèlent qu'une plus grande égalité des salaires entre hommes et

femmes constitue l'un des rares phénomènes du marché du travail qui semble toujours réduire les inégalités (Bourguignon et al., 2005b).

Ainsi, tandis que des schémas généraux se développent via de multiples canaux sous l'effet de phénomènes mondiaux, tels que le basculement de la richesse, il est crucial de comprendre les interactions de ces schémas généraux dans un pays donné si l'on veut déterminer pourquoi les inégalités progressent ou reculent, et comment y remédier. La section suivante examine quelques données subjectives afin de démontrer comment la demande de redistribution peut elle aussi varier d'un pays à l'autre.

Cohésion sociale et préférences en matière de redistribution

Le consensus politique et les perceptions de la population révèlent que les inégalités inquiètent bien davantage qu'il y a 20 ans. Cela s'explique en grande partie par le sentiment que les gains de productivité de ces deux dernières décennies ont profité essentiellement, et parfois exclusivement, aux individus affichant un niveau de qualifications et d'instruction très élevé et qui ont distancé les autres (OCDE, 2011b). Mais il existe aussi de profondes différences sous-jacentes entre les pays au niveau des préférences en matière de redistribution, des politiques qui seront le mieux à même d'aider les plus défavorisés et des perspectives de mobilité sociale ascendante. En outre, ces préférences évoluent au fil du temps et peuvent réagir davantage à une augmentation ou à une variation des inégalités qu'à un niveau élevé d'inégalités. Comment le changement de perception des inégalités affecte-t-il l'économie politique de la redistribution et modifie-t-il la manière dont les politiques publiques parviennent à remédier aux problèmes de distribution dans un souci de cohésion sociale ?

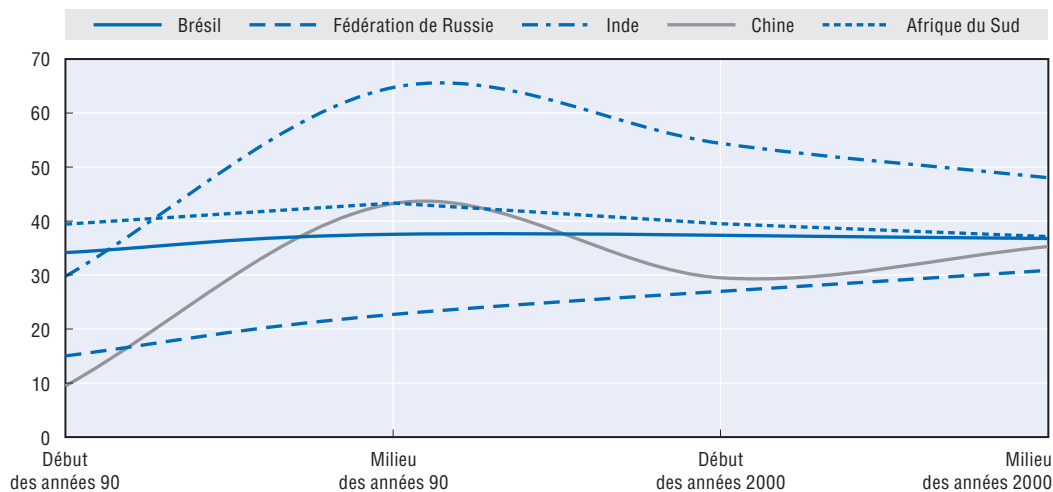
Dans la zone OCDE comme ailleurs, on observe depuis une vingtaine d'années que les inégalités de distribution du niveau de vie suscitent de plus en plus d'inquiétudes, ce qui alimente bien souvent des revendications en faveur de politiques de redistribution. Les attitudes à l'égard de la redistribution sont difficiles à mesurer directement, mais des enquêtes subjectives sur les comportements peuvent mettre en lumière les préférences affichées par les répondants. Les revendications en faveur de la redistribution se sont accrues dans certains des pays où les inégalités se sont creusées. D'après le graphique 4.12, en Chine et en Inde, la proportion d'individus qui estiment qu'il faut agir pour rendre les revenus plus égalitaires s'est accrue depuis le début des années 90. En Fédération de Russie, où de profondes transformations structurelles se sont opérées au cours des deux dernières décennies, les inégalités ont augmenté et reculé, et un nombre croissant de personnes estiment qu'il faut remédier aux inégalités de revenu. Dans le même temps, des pays fortement inégalitaires, comme l'Afrique du Sud et le Brésil, affichent un pourcentage de population relativement stable qui pense qu'il faut remédier aux inégalités de revenu.

Les préférences en matière de redistribution évoluent dans le temps. Le basculement des préférences qui s'est opéré dans les pays BRICS, présenté sur le graphique 4.12, correspond aux constats observés pour les pays de l'OCDE (OCDE, 2011b). Dans seulement quelques pays de l'OCDE, aucun changement n'a été observé depuis la fin des années 80. Bien entendu, l'opinion selon laquelle « il faut rendre les revenus plus (ou moins) égaux » ne renseigne guère sur la méthode préconisée.

Dans la plupart des sociétés, la formation d'idées collectives sur les inégalités est une caractéristique qui définit l'économie politique de la redistribution (Robinson, 2010). La manière dont ces attitudes envers les inégalités se traduisent par des politiques publiques

Graphique 4.12. Préférences en matière de redistribution, début des années 90-milieu des années 2000

Part des répondants favorables à une plus grande égalité des revenus



Note : La préférence est déterminée par le pourcentage de répondants qui sont davantage d'accord avec l'affirmation « Il faut une plus grande égalité des revenus » qu'avec « Les écarts de revenu doivent être plus importants si l'on veut qu'ils soient incitatifs ».

Source : World Values Survey (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585744>

concrètes, comme des dispositifs fiscaux et des programmes de transferts ou des services publics, constitue dans chaque pays un élément important du contrat social. L'agrégation des préférences individuelles différentes quant à la manière de traiter les inégalités en un consensus politique national sur le rôle de l'État dans la redistribution représente un grand pas en direction de la cohésion sociale.

Dans différentes sociétés, les préférences en matière de redistribution peuvent déboucher sur la revendication de trains de mesures très différents. Certains prônent une redistribution par l'État, tandis que d'autres préconisent des mesures réglementaires pour réduire les inégalités ou la volatilité du revenu marchand. La vision de la justice sociale influence la vision des inégalités et façonne les approches de la redistribution. En particulier, on peut opérer une distinction entre ceux qui pensent que la distribution des opportunités doit être équitable *ex ante* et ceux qui sont favorables à l'équité *ex post* (Roemer, 1998). Les mesures visant à réduire directement les inégalités de résultats *ex post* corrigent les différences au niveau de la situation matérielle des individus. La priorité des mesures destinées à parvenir à l'égalité des opportunités *ex ante* consiste à accorder à tous les citoyens une chance équitable de tirer le meilleur parti de leurs compétences, de leurs talents et de leurs efforts.

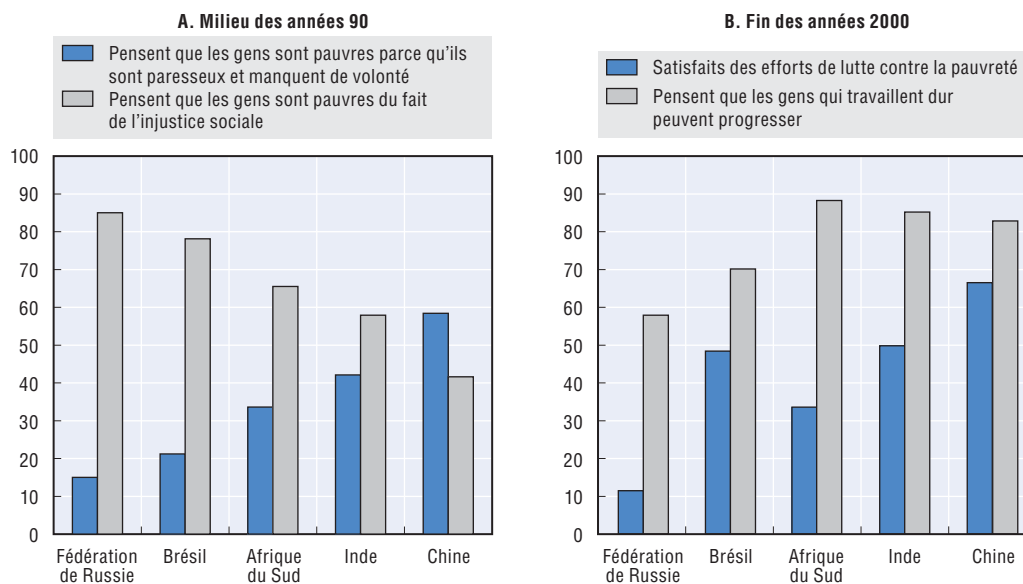
Les politiques publiques peuvent faire reculer à la fois les inégalités de résultats et les inégalités d'opportunités. L'inégalité des résultats peut être réduite au moyen d'une fiscalité progressive, de services et de mécanismes ciblés de soutien au revenu, tels que le salaire minimum, destiné à permettre aux personnes souffrant de pauvreté relative de participer plus pleinement à la vie de la société. Il est possible de renforcer l'égalité des chances en s'attaquant aux inégalités dans l'éducation et à la discrimination fondée sur le genre, mais aussi en procurant des opportunités égales aux catégories de population marginalisées, comme les habitants des zones rurales, les minorités ethniques et raciales

et les travailleurs du secteur informel. Les mesures qui agissent sur les résultats et sur les opportunités peuvent se compléter les unes les autres, formant un cercle vertueux sur la durée et débouchant sur une réduction des inégalités et une plus grande cohésion sociale. Ainsi, les transferts monétaires conditionnels visent à réduire les inégalités au niveau des résultats tout en garantissant une plus grande égalité des chances aux générations futures (via des incitations à investir dans le capital humain des enfants).


Le fait qu'une société privilégie les mesures qui égalisent les résultats ou les opportunités met en lumière sa préférence pour la redistribution. Les préférences peuvent être mesurées par les attitudes subjectives envers la redistribution et les inégalités et par les opinions sur les causes et le caractère souhaitable des inégalités et sur la mobilité sociale. La tolérance vis-à-vis des inégalités est souvent mise au regard des possibilités de mobilité sociale ascendante perçues (Piketty, 1995 ; Alesina et Giuliano, 2009). Les données issues des pays BRICS présentées au graphique 4.13 montrent la variation des préférences d'un pays émergent à l'autre. Les opinions répandues sur les causes de la pauvreté, sur les facteurs qui déterminent l'amélioration des chances d'épanouissement et sur l'efficacité avec laquelle la société parvient à aider les pauvres varient fortement.

Graphique 4.13. Opinions sur les déterminants de la pauvreté, satisfaction à l'égard des politiques de redistribution et perspectives de mobilité ascendante perçues dans les pays BRICS

Proportion des répondants



Source : Cadre A : World Values Survey, vague 3 ; cadre B : Gallup (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585763>

Les préférences ne se traduisent pas directement par des mesures concrètes. Elles informent plutôt le processus d'élaboration des politiques (OCDE, 2011b). Le degré auquel le revenu influence par conséquent le processus politique peut conditionner le soutien dont bénéficieront différentes approches de la redistribution. Si le creusement des inégalités peut conduire à une hausse des revendications en matière de redistribution, la hausse des revenus de la partie supérieure de la distribution peut également accroître les ressources susceptibles de réduire, par des voies politiques, le fardeau des riches dans le système de redistribution.

Conclusion

Ce chapitre a soutenu que la transformation structurelle de l'économie mondiale a changé la nature des problèmes de distribution qui font obstacle à la cohésion sociale. Le basculement de la richesse offre des promesses considérables pour la réduction des inégalités à l'échelle mondiale, mais si la progression de la convergence peut continuer à réduire les inégalités entre les pays, ce sont les inégalités au sein des pays qui menacent le plus la cohésion sociale. Ces inégalités représentent un défi considérable pour la cohésion sociale car elles excluent nombre d'individus de la vie de la société, sapent la confiance et le sentiment d'appartenance de différentes catégories de personnes, et réduisent les perspectives de progression via la mobilité sociale. La politique budgétaire, l'emploi accompagné d'une protection sociale et la participation à la vie de la société sont autant d'éléments qui peuvent contribuer à améliorer la cohésion sociale sur l'ensemble de la distribution du revenu.

Afin de garantir l'inclusion sociale, les décideurs doivent tenir compte du niveau de bien-être social des citoyens qui se trouvent en bas, au milieu et en haut de la distribution dans chaque pays. Chaque pan de la distribution contribue à la cohésion sociale et au développement de manière différente. Le niveau de vie des ménages défavorisés, au bas de l'échelle, doit rester suffisamment proche du niveau de vie médian, de manière à ne pas menacer la cohésion sociale. Les ménages du milieu doivent pouvoir continuer à améliorer leur niveau de vie et devenir une classe moyenne viable. Les hauts revenus ne doivent pas progresser autant et aussi vite, afin de ne pas aliéner les autres strates de la société.

La cohésion sociale demande également aux décideurs de remédier aux inégalités persistantes entre catégories qui sont perpétuées par des inégalités d'opportunités profondément ancrées. Les inégalités entre les groupes ethniques, entre les sexes et entre les segments du marché du travail sont de plus en plus difficiles à réduire sans un investissement et une volonté politique de long terme.

Même si l'on peut repérer des menaces distinctes pour la cohésion sociale dans différentes parties de la distribution du revenu, ceux qui cherchent à mettre en œuvre des politiques cohérentes afin de réduire les inégalités et de favoriser la cohésion sociale doivent s'efforcer de comprendre comment des forces exogènes, comme le basculement de la richesse, affectent l'intégralité de la distribution. De manière générale, les ressources des ménages, les rendements que procurent ces ressources, le comportement vis-à-vis du marché du travail et les caractéristiques démographiques sont autant d'éléments qui influent sur la distribution du revenu. Cependant, avant de formuler des recommandations de politiques solides, il est nécessaire de déterminer comment ces facteurs interagissent dans un pays donné et sont affectés par des forces exogènes.

L'amélioration des compétences via l'éducation constitue un excellent exemple de la manière dont les pays peuvent investir dans la promotion de l'équité à long terme tout en réduisant aujourd'hui les inégalités de résultats grâce à des transferts en numéraire et en nature. Les problèmes que rencontrent de nombreux pays pour remédier aux pressions à la hausse que le basculement de la richesse et la hausse du rendement de l'éducation sur les salaires des travailleurs qualifiés qui en découle montrent aussi de manière convaincante que, plutôt que de se borner à faire progresser le niveau d'études moyen à tout prix, les pouvoirs publics devraient spécifiquement s'attacher à relever le niveau d'études minimum dans leur pays. Il s'agit là d'un argument fort en faveur du financement de l'enseignement secondaire, en plus du cycle primaire, afin que les élèves ne cèdent pas à la tentation de quitter l'école après le primaire et de rejoindre le marché du travail informel.

Enfin, l'économie politique de la redistribution peut elle-même être considérée comme un moyen d'étayer la cohésion sociale. Les processus politiques par lesquels les sociétés traitent et agrègent les préférences individuelles concernant la nature de la distribution du revenu peuvent renforcer l'identité nationale, instaurer un sentiment partagé d'appartenance à une communauté et favoriser l'harmonie sociale.

Notes

1. Au cours de la dernière décennie, les organisations internationales ont publié une multitude de rapports consacrés aux questions de distribution et à leurs conséquences sur les objectifs de développement. Selon le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES, 2005), la montée des inégalités induit une segmentation croissante des sociétés, dont la politique du développement doit tenir compte. L'édition 2005 du *Rapport sur le développement humain* du PNUD, consacré à l'aide, aux échanges et à la sécurité dans un monde inégalitaire, avançait que les inégalités extrêmes constituaient un obstacle significatif au développement humain et à l'accélération des progrès en direction de la réalisation des OMD. Pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2006* de la Banque mondiale, les autorités nationales doivent s'atteler aux problèmes d'inégalité et donner des opportunités égales aux populations pauvres et marginalisées afin de permettre à la croissance et au développement économiques de se poursuivre. Le *Rapport sur le travail dans le monde 2008* de l'Organisation internationale du travail (OIT) plaidait pour que soit trouvée une solution au creusement des inégalités de revenu sur le marché du travail. Dans *Croissance et inégalités* (2008), l'OCDE soulignait elle aussi le creusement des inégalités de revenu dans les pays industrialisés. Plus récemment, l'Institut universitaire européen (2010) expliquait que la protection sociale joue un rôle important dans le combat contre les inégalités, même dans les pays les plus pauvres d'Afrique subsaharienne.
2. Bourguignon et Morrison (2002) reconstruisent des données historiques sur la distribution des revenus et remontent jusqu'à 1820, en s'appuyant sur les statistiques historiques d'Angus Maddison. Ils montrent qu'à l'aube de la révolution industrielle, les inégalités mondiales reposaient essentiellement sur des différences entre citoyens d'un même pays.
3. Les débats sur les inégalités sont souvent axés sur les « inégalités de revenu des ménages » ou sur les « inégalités salariales ». Cependant, en raison de la manière dont les données d'enquête sont collectées dans le monde, nombre de mesures des inégalités pour l'Afrique et l'Asie s'appuient sur les chiffres de la consommation. En revanche, en Europe et sur le continent américain, les mesures des inégalités ont tendance à utiliser les données relatives au revenu. Ces différents types de données ne sont pas strictement comparables, étant donné que, selon l'hypothèse du revenu permanent, le lissage de la consommation par l'épargne et l'emprunt garantit une distribution de la consommation moins inégale que celle du revenu. De même, le niveau de développement d'un pays influence la disponibilité de données sur la consommation plutôt que sur le revenu : les pays riches préfèrent les données sur le revenu, qui sont plus faciles à collecter, tandis que les pays pauvres ont tendance à s'appuyer sur les données relatives à la consommation, qui constituent une mesure plus fiable du bien-être que le revenu, en particulier du fait que dans ces pays la plupart des gens vivent de l'agriculture de subsistance. L'unité d'analyse constitue une autre question très importante pour la quantification. La mesure des inégalités fondées sur le salaire individuel se concentre de façon étroite sur la rémunération des individus pour leurs activités sur le marché du travail. Les inégalités de revenu des ménages englobent un concept plus large, qui inclut la rémunération issue du salaire et du rendement des actifs détenus par les membres du ménage. Les données au niveau des ménages peuvent également poser des problèmes d'unité de mesure : données par habitant ou utilisation d'une échelle d'équivalence. Une complication supplémentaire apparaît si l'on mesure les stocks et les flux monétaires. Ainsi, la distribution de la richesse est certainement bien plus inégale que celle des salaires, du revenu ou de la consommation. Néanmoins, dans certains pays, la richesse elle-même est le centre des politiques de redistribution sous une forme ou une autre via les taxes sur les biens immobiliers et autres actifs. La nature des sources de données diverge aussi largement, les données d'enquête sur les ménages représentatifs étant généralement privilégiées par rapport aux données de distribution groupées (Atkinson et Brandolini, 2001).
4. Le revenu marchand comprend le salaire et traitement, le revenu d'un travail indépendant, le revenu du capital et les pensions privées perçues par les membres du ménage. Des trois concepts du niveau de vie des ménages, c'est celui du revenu marchand qui affiche généralement la distribution la plus inéquitable. Si le revenu disponible est souvent moins équitablement distribué

que le revenu marchand, c'est parce qu'il tient compte des transferts en numéraire, des pensions publiques et des autres prestations reçues par le ménage, déduction faite des taxes acquittées par celui-ci. Les dépenses de consommation peuvent être encore plus équitablement distribuées, car elles reflètent généralement le revenu disponible moins l'épargne des ménages, afin de tenir compte du lissage de la consommation.

5. La question de savoir si l'augmentation observée des inégalités est due ou non à une mondialisation économique accrue fait débat. Selon le FMI (2007), la mondialisation des échanges réduit les inégalités, tandis que la mondialisation financière les a aggravées, même s'il est difficile de dissocier les effets de la mondialisation financière de ceux des progrès technologiques. L'OCDE (2011b) a poussé ce raisonnement plus loin et conclut que l'intégration accrue des échanges exerce un impact limité sur les inégalités de salaire et sur les tendances de l'emploi dans les pays de l'OCDE, malgré la pénétration des importations en provenance des pays à bas salaires qui auraient pu faire baisser le salaire des travailleurs du secteur manufacturier ou des services. Il est important de noter toutefois que l'augmentation des flux financiers associés à la progression des sorties d'IDE ainsi qu'au progrès technologique va de pair avec un creusement des inégalités de salaires, en particulier dans la partie supérieure de la distribution des salaires.
6. Généralement, cette norme fixe et absolue ne varie qu'en fonction des différences de prix, sur la durée et entre les pays. Dans sa forme la plus simple, on peut la considérer comme un minimum de subsistance, en dessous duquel les individus ne peuvent pas survivre. Pour des centaines de millions de personnes dans le monde, l'exclusion à ce niveau de subsistance élémentaire est une réalité. La mesure de la pauvreté internationale la plus communément utilisée, le seuil de pauvreté de 1 USD par jour fixé par la Banque mondiale, tente de quantifier ce niveau de subsistance en termes de PPA d'après la moyenne des seuils de pauvreté nationaux utilisés dans les pays les plus pauvres (Ravallion et al., 2009).
7. La pauvreté relative « au sens faible » donne une mesure de la pauvreté qui réunit la conception absolue et la conception relative de la pauvreté monétaire, ce qui permet de recalculer la pauvreté mondiale de façon plus pertinente pour les pays à revenu intermédiaire. Pour de plus amples informations, voir Ravallion et Chen (2011).
8. On a utilisé plusieurs définitions de la classe moyenne émergente dans les pays en développement. Cependant, quelle que soit celle que l'on retient, il est clair que, dans la grande majorité de ces pays, cette couche moyenne ne constitue pas encore une classe moyenne susceptible de servir de puissant moteur de la croissance et du développement. Il existe des définitions absolues, comme celle de la BAfD (2011), qui range dans la classe moyenne les ménages dont le revenu par habitant est compris entre 2 et 20 USD par jour, de Ravallion (2009), qui utilise la fourchette de 2 à 13 USD par jour et de Kharas (2010), qui parle de classe moyenne lorsque le niveau de subsistance est compris entre 10 et 100 USD par personne et par jour, dans le but de rendre cette définition universellement comparable pour les pays en développement et les pays développés. Il existe aussi des définitions relatives du « segment » intermédiaire, comme celle de l'OCDE (2011a), qui englobent les individus dont le niveau de vie représente entre 50 et 150 % du revenu médian. Les définitions relatives de la couche moyenne peuvent permettre d'éviter d'inclure ceux qui pourraient être considérés comme souffrant de pauvreté relative, ainsi que le fait l'OCDE (2011a). Dans chaque cas, comme le suggère l'emploi du terme « segment » intermédiaire plutôt que de celui de « classe » (OCDE, 2011a), ces couches moyennes non pauvres de la distribution du revenu ne disposent pas du même type de ressources et n'ont pas le même rôle sociopolitique que la « classe moyenne » traditionnelle des pays industrialisés.
9. Une meilleure compréhension des canaux qui entraînent un changement observé de la distribution et du mode d'interaction des forces sous-jacentes peut également contribuer aux évaluations *ex ante* des réformes des politiques publiques ou des chocs exogènes. Elle peut aider à cibler les catégories les plus vulnérables à un changement de politique publique ou à un événement macroéconomique extérieur. On trouvera des exemples dans Bourguignon et Pereira da Silva (2003), qui mentionnent des outils microéconomiques simples pour l'évaluation des politiques, ainsi que dans Bourguignon et al. (2008), qui s'intéressent spécifiquement aux techniques d'évaluation macro-micro reliées et aux outils qui intègrent des effets d'équilibre général dans l'analyse des politiques.
10. Comme le soulignent Bourguignon et al. (2005a), il peut s'agir de « changements dans la distribution des facteurs et des caractéristiques sociodémographiques entre agents économiques, [de changements dans] le rendement de ces dotations dans l'économie, et [de changements dans] le comportement des agents, par exemple au niveau de l'offre de main-d'œuvre, des schémas de consommation ou des choix de fécondité. Bien entendu, ces forces ne sont pas indépendantes les unes des autres. Il arrive qu'elles se contrebalancent, ou bien qu'elles se renforcent mutuellement.

Elles sont aussi susceptibles d'être affectées par des chocs économiques exogènes, ainsi que par les politiques et les stratégies de développement de l'État ».

11. Gasparini et al. (2005) pour l'Argentine ; Ferreira et Paes de Barros (2005) pour le Brésil ; Grimm (2001) pour la Côte d'Ivoire ; Alatas et Bourguignon (2005) pour l'Indonésie ; Fields et Soares (2005) pour la Malaisie ; et Bourguignon et al. (2005b) pour le Taipei chinois ; ainsi que l'analyse plus générale proposée par Bourguignon et al. (2005a).

Références

- Alatas, V. et F. Bourguignon (2005), « The Evolution of Income Distribution During Indonesia's Fast Growth, 1980-96 », in F. Bourguignon, F. Ferreira et N. Lustig (dir. pub.), *Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Banque mondiale et Oxford University Press, Washington, DC.
- Alesina, A. et P. Giuliano (2009), « Preferences for Redistribution », *Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper*, n° 2170, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Alvaredo, F., A.-B. Atkinson, T. Piketty et E. Saez (2011), *Top Incomes Database*, École d'économie de Paris, Paris, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>.
- Atkinson, A.-B. et A. Brandolini (2001), « Promises and pitfalls in the Use of secondary data-sets: Income inequality in OECD Countries as a case study », *Journal of Economic Literature*, 39.
- Atkinson, A.-B. (1995), « Capabilities, Exclusion, and the Supply of Goods », in K. Basu, P.-K. Patanaik et K. Suzumura (dir. pub.), *Choice, Welfare and Development: A Festschrift in Honour of Amartya K. Sen*, Oxford University Press, Oxford.
- BAfD (Banque africaine de développement) (2011), « The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa », *Market Brief*, Banque africaine de développement, Tunis, 20 avril.
- Banque mondiale (2004), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2006), « Equity and Development », *Rapport sur le développement dans le monde*, Oxford University Press, New York, NY.
- Banque mondiale (2010), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2011), « Conflict, Security, and Development », *Rapport sur le développement dans le monde*, Oxford University Press, New York, NY.
- Banque mondiale, PovcalNet : outil en ligne de mesure de la pauvreté mis au point par le Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale, Washington, DC, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povcalSvy.html>.
- Bourguignon, F. et C. Morrisson (2002), « Inequality among world citizens: 1890-1992 », *American Economic Review*, vol. 92, n° 4.
- Bourguignon, F. et L. Pereira da Silva (2003), *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools*, Banque mondiale et Oxford University Press, Washington, DC.
- Bourguignon, F., F. Ferreira et N. Lustig (dir. pub.) (2005a), *Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Banque mondiale et Oxford University Press, Washington, DC.
- Bourguignon, F., M. Fournier et M. Gurgand (2005b), « Distribution, Development and Education in Taiwan, China, 1979-94 », in F. Bourguignon, F. Ferreira et N. Lustig (dir. pub.), *Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Banque mondiale et Oxford University Press, Washington, DC.
- Bourguignon, F., M. Bussolo et L. Pereira da Silva (dir. pub.) (2008), *Evaluating Impacts of Macro Policy on Poverty and Distribution*, Banque mondiale et Oxford University Press, Washington, DC.
- Cohen, D. et M. Soto (2007), « Growth and human capital: Good data, good results », *Journal of Economic Growth*, vol. 12 (1), pp. 51-76, mars.
- DAES (Département des affaires économiques et sociales) (2008), *The World Population Prospects, 2008 Revision*, Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York, NY.
- DAES (2005), *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation*, Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York, NY.
- Ferreira, F. et R. Paes de Barros (2005), « The Slippery Slope: Explaining the increase in extreme poverty in Urban Brazil, 1976-1996 », in F. Bourguignon, F. Ferreira et N. Lustig (dir. pub.), *Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Banque mondiale et Oxford University Press, Washington, DC.

- Ferreira, F., P. Leite et J. Litchfield (2008), « The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981-2004 », *Macroeconomic Dynamics*, vol. 12 (S2), Cambridge University Press, pp. 199-230, septembre.
- Fields, G. et S. Soares (2005), « The Microeconomics of Changing Income Distribution in Malaysia », in F. Bourguignon, F. Ferreira et N. Lustig (dir. pub.), *Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Banque mondiale et Oxford University Press, Washington, DC.
- FMI (Fonds monétaire international) (2007), *Perspectives de l'économie mondiale : mondialisation et inégalité*, Fonds monétaire international, Washington, DC, octobre.
- FMI, *Base de données des Statistiques financières internationales*, FMI, Washington, DC.
- Gallup (2010), *Gallup World Poll*, pages 1-5, New York, NY.
- Garroway, C. et J.-R. de Laiglesia (à paraître), « On the relevance of relative poverty in developing countries », *Working Paper*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Gasparini, L., M. Marchionni et S. Escudero (2005), « Characterization of Inequality Changes through Microeconomic Decompositions: The Case for Greater Buenos Aires », in F. Bourguignon, F. Ferreira et N. Lustig (dir. pub.), *Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Banque mondiale et Oxford University Press, Washington, DC.
- Grimm, M. (2001), « Macro-economic adjustment, socio-demographic change and the evolution of income distribution in Côte d'Ivoire. A Decomposition by microsimulation », *Document de travail*, DT/2001/12, Développement, institutions et analyses de long terme (DIAL), Paris.
- Gutierrez, C. (2008), « Analysis of Poverty and Inequality in Bolivia, 1999-2005: A Microsimulation Approach », *Development Research Working Paper*, Series 01/2008, Institute for Advanced Development Studies, La Paz.
- Houghton, J. et S.-R. Khandker (2009), *Handbook on Poverty and Inequality*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Institut universitaire européen (2010), *Social Protection for Inclusive Development, European Report on Development*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Institut universitaire européen, San Domenico di Fiesole.
- ISU (Institut de statistique de l'UNESCO) (2010), Centre de données, Montréal, <http://stats.uis.unesco.org>.
- Jayadev, A. et S. Reddy (2011), « Inequalities between Groups: Theory and Empirics », *World Development*, vol. 39, n° 2, pp. 159-173.
- Juhn, C., K. Murphy et B. Pierce (1993), « Wage Inequality and the Rise in Returns to Skill », *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 101(3), pp. 410-42, juin.
- Katz, L. et K. Murphy (1992), « Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors », *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 107(1), pp. 35-78, février.
- Kharas, H. (2010), « The Emerging Middle Class in Developing Countries », *Working Paper*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Laiglesia, (de), J.-R., R.-S. Bazillier, U. Parker, A. Qijano, A. Saracho et V. Scorza (2008), « Work and Wellbeing in Mexico: Integrating the Employment and Social Development Agendas », *Rapport pour le ministère mexicain du Développement social*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Lopez-Calva, L. et N. Lustig (dir. pub.) (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Brookings Institution Press, New York, NY.
- Maddison, A. (2007), *Contours of the World Economy, 1-2030 AD: Essays in Macro-Economic History*, Oxford University Press, Oxford.
- Maddison, A. (2010), « Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD », Groningen Growth and Development Centre, université de Groningen, Groningen, www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm.
- Morrisson, C. et F. Murtin (2011a), « Average Income Inequality Between Countries (1700-2030) », *Working Paper*, P25, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand, septembre.
- Morrisson, C. et F. Murtin (2011b), « Internal Income Inequality and Global Inequality », *Working Paper*, P26, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand, septembre.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2008), *Croissance et inégalités : distribution du revenu et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

- OCDE (2010a), *Perspectives du développement mondial 2010 : le basculement de la richesse*, Centre de Développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : Chine 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Perspectives économiques de l'Amérique latine : une région de classes moyennes ?*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Toujours plus d'inégalité. Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, OCDE, Paris.
- OIT (Organisation internationale du travail) (2008), *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, BIT, Genève.
- Ostby, G. (2008), « Polarization, Horizontal Inequalities, and Violent Civil Conflict », *Journal of Peace Research*, 45:153.
- Otter, T. (2009), « Characterization of inequality changes through microeconomic decompositions – Paraguay 1992-2005 », Georg-August-Universität, Göttingen.
- Piketty, T (1995), « Social Mobility and Redistributive Politics », *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 110(3), pp. 551-84, août.
- PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), Ensembles de données 2001 et 2006, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2005), « La coopération internationale à la croisée des chemins : l'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités », *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD, New York, NY.
- Ravallion, M. (2009), « The Developing World's Bulging (but Vulnerable) "Middle Class" », *Policy Research Working Paper*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ravallion, M. et S. Chen (2011), « Weakly Relative Poverty », *Review of Economics and Statistics*, MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- Ravallion, M., S. Chen et P. Sangraula (2009), « Dollar-a-Day Revisited », *Policy Research Working Paper*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Robinson, J. (2010), « Political Economy of Redistribution », in L. Lopez-Calvo. et N. Lustig (dir. pub.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress*, PNUD et Brookings Institution Press, New York, NY.
- Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- SALDRU (Southern Africa Labour and Development Research Unit) (2009), *National Income Dynamics Survey, Wave 1 (2008)*, université du Cap, Le Cap.
- Sambanis, N. (2005), « Using case-studies to refine and expand the theory of civil war », in P. Collier et N. Sambanis (dir. pub.), *Understanding Civil War*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Stewart, F. (2009), « Addressing Discrimination and Inequality among Groups », in J. von Braun (dir. pub.), *The Poorest and Hungry: Assessments, Analyses, and Actions: An IFPRI 2020 Book*, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Stewart, F. (2010), « Horizontal Inequalities as a Cause of Conflict: A Review of CRISE Findings », *Document de référence pour le Rapport sur le développement dans le monde 2011*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Te Velde, D. (2005), « Globalisation and Education: What do the trade, investment and migration literatures tell us? », *Working Paper*, n° 254, Overseas Development Institute, Londres.
- Tinbergen, J. (1975), « Income distribution: Analysis and policies », *Hollande-Septentrionale*, Amsterdam.
- Vélez, C.-E., J. Leibovich, A. Kugler, C. Bouillon et J. Núñez (2005), « The Reversal of Inequality Trends in Colombia, 1978-1995: A Combination of Persistent and Fluctuating Forces », in F. Bourguignon, F. Ferreira et N. Lustig (dir. pub.), *Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Banque mondiale et Oxford University Press, Washington, DC.
- Wolfson, M. (1994), « When inequalities diverge », *American Economic Review*, vol. 84, n° 2, American Economic Association, pp. 353-358, mai.
- Wolfson, M. (1997), « Divergent Inequalities: Theory and Empirical Results », *Review of Income and Wealth*, Blackwell Publishing, vol. 43(4), pp. 401-21, décembre.
- World Values Survey (2010), *World Values Survey, vagues 2-5*, WVS Survey Association, www.worldvaluessurvey.org.

PARTIE II

Élaborer une politique de cohésion sociale à l'heure du basculement de la richesse

Comme l'a montré la partie I, le processus de mutation associé au basculement de la richesse ne va pas sans de nouvelles difficultés pour les pays en développement. Une croissance soutenue peut entraîner un certain nombre de coûts sociaux, par exemple un creusement des inégalités et une flambée des cours des denrées qui pèsent sur les marchés fonciers et menacent la sécurité alimentaire. Dans ce contexte, la cohésion sociale devient une considération importante du point de vue des politiques publiques. Comme l'explique le chapitre 2, la cohésion sociale est à la fois un objectif louable et un moyen de parvenir à des résultats sur le plan du développement.

Par chance, les données montrant que les politiques publiques peuvent largement faire la différence abondent. La politique fiscale et les transferts visant à atténuer la pauvreté et les inégalités de revenu témoignent de manière incontestable que l'on peut infléchir significativement la distribution des revenus sans pour autant devoir remodeler la structure de l'économie à long terme. Les inégalités de revenu disponible entre un pays de l'OCDE moyen et plusieurs pays d'Amérique latine peuvent s'échelonner entre 15 et 25 points du coefficient de Gini. Cependant, une grande partie de cette différence ne s'explique pas par des inégalités nettement plus marquées au niveau des revenus marchands, c'est-à-dire les revenus tirés du rendement des facteurs de production – pour l'essentiel les salaires et le revenu du capital. Enfin, dans les pays de l'OCDE, le système de fiscalité et de transferts opère une redistribution substantielle (chapitre 5) : en moyenne, le revenu disponible y est inférieur de 10 points au revenu marchand. Pour les personnes en âge de travailler, cet écart est principalement imputable aux prestations sociales, et en particulier aux transferts sociaux aux personnes sortant du marché du travail, y compris les allocations chômage, ainsi qu'aux mesures de soutien du revenu dont bénéficient ceux qui sont dans l'incapacité de travailler. La progressivité de l'impôt sur le revenu joue également un rôle, bien que plus limité, dans le recul des inégalités de revenu dans les pays de l'OCDE. Dans certains pays, il faudra encore beaucoup de temps et d'efforts pour parvenir au consensus nécessaire en faveur d'une fiscalité et de transferts plus redistributifs. À court terme, il sera possible d'accentuer l'effet redistributif des dépenses publiques par un ciblage plus efficient en réformant les dépenses non ciblées consacrées aux subventions des denrées alimentaires et des carburants (chapitre 5).

Si ces réformes redistributives et ces interventions publiques peuvent donner des résultats assez rapidement, d'autres ne portent pas leurs fruits avant un certain temps. Par conséquent, le renforcement de la cohésion sociale passe par une vision et un engagement de long terme. Ainsi, lorsque l'on met en place un système éducatif plus inclusif, qui améliore le niveau d'études des personnes défavorisées ainsi que le niveau d'instruction moyen, il faut attendre plusieurs années avant de pouvoir observer une augmentation de la mobilité sociale intergénérationnelle. Ce type de vision et d'engagement à long terme requiert également un environnement macroéconomique stable.

La politique de cohésion sociale vise un objectif essentiel : l'égalité des chances entre tous les citoyens afin de promouvoir l'intégration sociale des personnes issues de milieux défavorisés et de recueillir l'adhésion de tous à des valeurs sociales communes. La

prestation ou le financement publics des soins de santé et autres services sociaux contribuent à faire reculer les inégalités, dans les pays de l'OCDE comme ailleurs. Du reste, dans les pays où les transferts sociaux n'exercent qu'une influence mineure sur la distribution des revenus, la prestation de services d'éducation et de santé en nature constitue l'un des principaux moteurs du recul des inégalités, d'autant qu'elle réduit aussi les inégalités de développement humain. Non seulement il s'agit là d'un effet bénéfique en soi, mais il permet aussi d'espérer que de nouveaux reculs des inégalités seront possibles à l'avenir si l'on augmente la capacité de gain des personnes issues de milieux défavorisés, en améliorant ainsi les perspectives de mobilité sociale intergénérationnelle. De telles mesures nécessitent une assise financière solide et prévisible.

Bien qu'il n'existe pas de formule universelle qui permettrait d'élaborer une politique de cohésion sociale, diverses mesures tiennent une place essentielle dans le traitement des difficultés exposées dans la partie I :

- Si l'on veut tirer parti des opportunités offertes par l'intensification des flux liée au basculement de la richesse (chapitre 1), il faut que les institutions économiques et budgétaires dissocient dépenses et recettes courantes. Cette dissociation stabilise l'environnement macroéconomique et ouvre l'espace budgétaire aux dépenses prioritaires relevant de la politique de cohésion sociale. Bien que plusieurs voies puissent conduire à la réalisation de cet objectif, le chapitre 5 décrit comment les règles budgétaires, les fonds de stabilisation, les fonds souverains et la transparence budgétaire peuvent tous y contribuer.
- À long terme, une société plus cohésive et une plus grande légitimité budgétaire se renforcent mutuellement et forment un cercle vertueux. Afin d'asseoir la légitimité budgétaire, il faut à la fois des dépenses publiques plus judicieuses et plus efficaces et une fiscalité plus équitable et plus transparente. La réforme de l'administration fiscale constitue un point de départ prometteur pour ce type de politique (chapitre 5).
- Les mesures relatives aux revenus, telles que le salaire minimum et l'élargissement de la couverture du système de protection sociale, peuvent faire reculer les inégalités de revenu à court terme (chapitre 6). Mais cela ne suffit pas. À long terme, il conviendra de réformer les institutions du marché du travail afin qu'elles gagnent en efficience dans la fixation des prix sur le marché du travail, mais aussi qu'elles atténuent la segmentation entre marchés du travail formel et informel (chapitre 6). De plus, l'accès à une instruction de qualité est vital si l'on entend faire progresser le niveau agrégé de capital humain et de mobilité sociale. La mise en place d'un système éducatif inclusif et de grande qualité constitue une tâche primordiale. À court terme, il est possible d'améliorer l'inclusivité sociale des écoles et une refonte des programmes peut contribuer à éveiller la conscience politique de la prochaine génération, et donc l'inciter à une plus grande participation citoyenne (chapitre 8).
- La protection sociale influe à la fois sur les revenus actuels et sur les perspectives d'avenir, en particulier parce qu'elle instaure des conditions plus propices à l'accumulation de capital humain, surtout pour les catégories défavorisées. L'expérience des pays à revenu faible et intermédiaire montre qu'en moins d'une décennie, il est possible de réaliser des avancées considérables vers une couverture santé universelle. Des instruments novateurs peuvent contribuer à combler les lacunes dans la couverture des systèmes de retraite et de soutien du revenu, même pour les travailleurs informels à revenu intermédiaire (chapitre 6). Enfin, les réformes de la protection sociale peuvent favoriser la cohésion sociale en mettant en

avant une conception systémique du dispositif de protection sociale qui tienne compte des interactions entre protection sociale et situation sur le marché du travail.

- Il est particulièrement difficile de remédier à la flambée des prix des denrées alimentaires (chapitre 3), surtout à court terme. L'aide en nature revient cher lors des épisodes d'envolée des cours, en particulier lorsqu'elle est mal ciblée, tandis que les transferts monétaires risquent de ne pas couvrir les besoins des populations pauvres lorsque les prix augmentent. À moyen et long termes, si l'on veille à la sécurité alimentaire, notamment en étant plus attentif à la productivité agricole et en instaurant un filet de sécurité plus large, il sera néanmoins possible d'éviter cette situation inextricable (chapitre 8).
- Pour bâtir une société cohésive, il est impératif de mettre fin aux inégalités motivées par l'identité collective, y compris celles que l'on observe entre les différents groupes ethniques et entre hommes et femmes. L'augmentation de la participation des femmes au marché du travail, dans les mêmes conditions que les hommes, constitue incontestablement l'une des manières les plus positives d'atténuer les inégalités de revenu (chapitre 4). L'inclusion des minorités et des femmes dans la vie publique et politique compte tout autant que leur participation à la vie économique. On observe que l'instauration de quotas donne des résultats positifs (chapitre 8), même si un bouleversement en profondeur des institutions, des attitudes et des normes sociales demeure nécessaire à long terme.
- Les processus d'élaboration des politiques publiques qui permettent la construction d'une identité commune et d'un sentiment d'appartenance en associant les citoyens à la prise de décision jouent un rôle déterminant si l'on veut transformer ce sentiment d'appartenance en interventions concrètes. Le fait de ménager un espace pour que les citoyens puissent exprimer leurs préférences et leur désaccord favorise donc l'émergence d'une société cohésive (chapitre 7). La révolution d'Internet et les réseaux sociaux virtuels sont en train de transformer les modalités de la participation citoyenne. On peut également envisager d'encourager les modes de participation plus traditionnels, via les organisations de la société civile ou les processus politiques locaux, afin de faciliter la cohésion sociale tout en contribuant à améliorer la délivrance des services publics, en donnant voix au chapitre aux parties prenantes.

La mise en œuvre d'une politique de cohésion sociale requiert une action coordonnée dans tous les domaines d'intervention. La coordination se révèle particulièrement importante entre la fiscalité et les dépenses publiques ainsi qu'une prestation de services efficaces (chapitre 5), entre la protection sociale et la politique du marché du travail (chapitre 6) mais aussi entre la politique budgétaire, la politique des revenus et la politique alimentaire (chapitre 8). De plus, la mise en œuvre d'un programme de développement plus ambitieux nécessite d'étoffer les capacités administratives dans de nombreux pays. La décentralisation et la participation citoyenne peuvent contribuer à renforcer la pertinence de l'action publique, qui sera scrutée de plus près, et donc à améliorer la qualité des services publics. Mais elles appellent également à une coordination au niveau local (chapitre 7).

Une politique de cohésion sociale a tout à gagner à s'inscrire pleinement dans une stratégie de développement cohérente, reposant sur un large socle. L'échelle et l'étendue des interventions préconisées appellent non seulement une coordination, mais aussi un séquençage minutieux, qui tienne compte des priorités et des difficultés particulières que rencontre chaque pays. Les chapitres de cette deuxième partie du rapport mettent en évidence les domaines dans lesquels il serait judicieux d'engager une réforme ou de

renforcer les capacités afin de préparer le terrain à un programme de réformes plus ambitieux. En effet, à la suite d'une réforme de l'administration fiscale, la population fait davantage confiance aux autorités pour utiliser les fonds publics de manière équitable et efficiente, surtout si cette réforme améliore aussi la gouvernance (chapitre 5). Il est par exemple envisageable de commencer par recourir au découplage des prestations d'assurance sociale pour les travailleurs du secteur formel, y compris à des comptes épargne d'assurance chômage, afin de mettre en place un système financièrement solide, avant d'ouvrir ce dispositif aux autres catégories de travailleurs (chapitre 6). Les succès enregistrés dans le domaine de la protection sociale, tels que le *Vision 2020 Umurenge Programme* au Rwanda, le *Productive Safety Net Programme* en Éthiopie ou la *Bolsa Família* au Brésil, témoignent de l'efficacité d'une action coordonnée qui s'inscrit dans une stratégie de développement nationale.

Cette deuxième partie du rapport est organisée de la manière suivante. Le chapitre 5 étudie la politique budgétaire et propose des méthodes qui permettraient aux pays en développement de créer une source de financement stable en augmentant la légitimité budgétaire. Le chapitre 6 s'intéresse à l'emploi et à la protection sociale et formule en particulier des recommandations en vue de la réforme des institutions du marché du travail et des systèmes de protection sociale de nature à favoriser la cohésion sociale. Le chapitre 7 se penche sur la manière d'encourager la participation citoyenne et sur les mécanismes de dialogue politique susceptibles d'améliorer la prestation des services tout en présentant un intérêt intrinsèque. Le chapitre 8 s'intéresse à l'éducation, à l'égalité entre les sexes, à la sécurité alimentaire et à l'intégration des migrants, domaines qui se recoupent tous et doivent être inclus dans une politique de cohésion sociale. Enfin, le chapitre 9 cherche à déterminer comment structurer les mesures de cohésion sociale et suggère à la communauté internationale des donneurs des méthodes visant à promouvoir la cohésion sociale dans les pays en développement.

Chapitre 5

Des politiques budgétaires durables pour des contrats sociaux plus solides

Le basculement de la richesse augmente les ressources disponibles dans de nombreux pays convergents, leur offrant une conjoncture favorable au renforcement de la cohésion sociale. Dans ces mêmes pays, la croissance économique rapide et les mutations structurelles multiplient les flux financiers liés au développement, et les recettes fiscales dépassent désormais celles des autres pays en développement. Toutefois, pour que des changements se matérialisent, les gouvernements doivent résolument chercher à créer une source de financement stable en renforçant leur légitimité budgétaire. Car aujourd'hui, la situation de nombreux pays convergents se caractérise par une légitimité fragile de l'État en tant qu'honnête médiateur entre différents groupes d'intérêt, ce qui érode l'efficacité du secteur public dans sa prestation de services essentiels visant à réduire les inégalités et à renforcer la cohésion sociale. Or, pour progresser dans cette voie, les politiques publiques ont besoin de moyens de financement viables et d'un temps de maturation. Des politiques et institutions budgétaires qui dissocient les recettes existantes des dépenses, notamment par des fonds d'épargne de précaution mettant à l'abri une partie des gains imprévus pour maintenir les dépenses sociales en période de crise, peuvent efficacement contribuer à pallier ce problème. Le financement de la redistribution intergénérationnelle (comme les pensions sociales) par ces fonds peut favoriser la cohésion sociale et mobiliser l'opinion en faveur d'une politique budgétaire stable.

Introduction

Dans une société, le mode de répartition des impôts et des dépenses est au cœur du contrat social entre les citoyens et l'État. En ce sens, les niveaux d'imposition, tout comme la structure de la fiscalité, la fraude fiscale et l'application des lois afférentes, mettent en évidence l'équilibre politique d'une société et ses préférences en matière de redistribution par la politique budgétaire. Ces questions sont particulièrement importantes pour les pays convergents, car l'évolution rapide des niveaux de revenu et de la répartition présente de nouvelles perspectives et de nouveaux défis pour la cohésion sociale et la politique budgétaire. La fiscalité et les transferts de richesse ont souvent constitué des instruments importants pour réduire les inégalités de revenu. Mais, dans les pays en développement, ils ont généralement un rôle nettement plus restreint, car les niveaux d'imposition sont bas, les systèmes peu progressifs et la fraude très répandue. Le présent chapitre analyse les interactions, dans les pays convergents, entre la fiscalité et les dépenses, d'une part, et la cohésion sociale, d'autre part.

Bien que le basculement de la richesse offre aux pays convergents la possibilité de conforter la cohésion sociale par des politiques budgétaires et une augmentation des dépenses sociales, il n'en résulte pas toujours une amélioration tangible de la situation sociale. Le phénomène dégage des ressources supplémentaires pour ces pays, qui comprennent généralement des recettes budgétaires. La gestion de ces ressources joue un rôle crucial dans la viabilité à long terme des politiques. Bien que les autorités nationales puissent être tentées d'accélérer la dépense pour répondre à des besoins sociaux pressants, il est vital qu'elles créent des flux de financement stables pour les dépenses sociales, afin de tirer le meilleur parti des perspectives que le basculement de la richesse offre à nombre de ces pays.

Ce chapitre décrit dans un premier temps les principaux liens qui existent entre la cohésion sociale et les politiques budgétaires, avant de proposer une analyse de l'effort fiscal et de la composition des recettes fiscales, ainsi que de leur relation avec le civisme fiscal dans les pays convergents et en développement. Il explore dans un deuxième temps la relation entre le civisme fiscal et la cohésion sociale, en mettant l'accent sur deux types de réformes des politiques qui pourraient contribuer à renforcer la cohésion sociale : la décentralisation budgétaire et la réforme de l'administration fiscale. Troisièmement, le chapitre souligne l'importance d'établir des cadres budgétaires pour stabiliser les fluctuations de recettes et atténuer les incertitudes pesant sur le financement des dépenses publiques. Enfin, il pose certaines questions clés sur la réforme des politiques budgétaires destinée à favoriser la cohésion sociale dans les pays en développement.

Les liens entre la cohésion sociale et la politique budgétaire

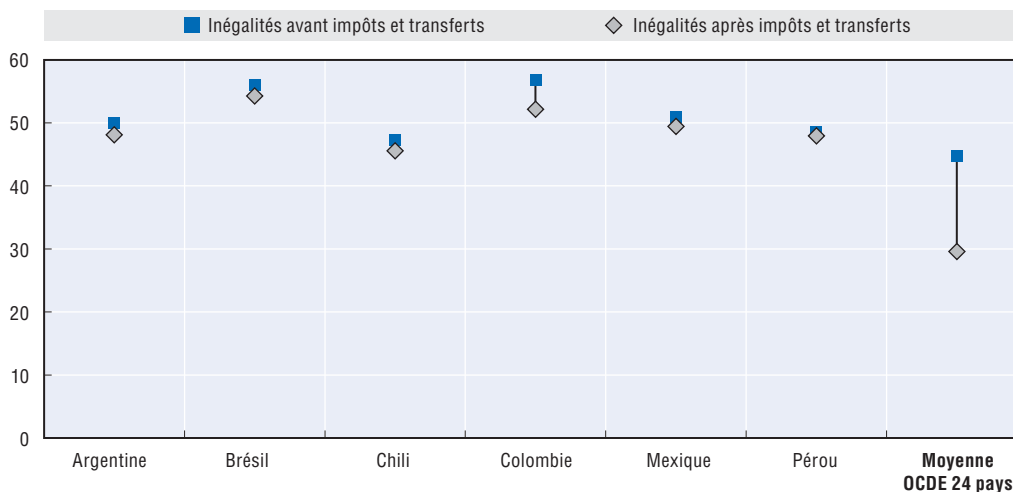
La cohésion sociale et la politique budgétaire interagissent dans de multiples dimensions et directions. À compter d'un certain niveau de cohésion sociale, les degrés et les perceptions de la mobilité, de l'inclusion et de la confiance sociales façonnent les

préférences des citoyens pour tel ou tel type de dépenses et favorisent des niveaux de fiscalité et de transfert faibles ou élevés. À leur tour, les transferts et les dépenses publiques peuvent accroître les possibilités de mobilité sociale ascendante, procurer des filets de protection sociale et construire une infrastructure sociale plus inclusive. La légitimité budgétaire peut en particulier rendre plus efficaces les politiques publiques dans les pays où les citoyens s'expriment par le vote ou d'autres formes de participation. Si elle est ignorée, une légitimité budgétaire faible ou inexistante peut déclencher de violents troubles sociaux¹.


Les pays de l'OCDE qui présentent à la base de fortes inégalités de revenu redistribuent davantage par les impôts et les transferts. Ce constat rejoint le raisonnement classique de l'économie politique, selon lequel dans les sociétés très inégalitaires, la majorité qui souffre de pauvreté relative (« l'électeur médian ») affiche une préférence pour la redistribution du revenu et des ressources des riches vers les pauvres. Si chaque personne pouvait voter directement pour les transferts nets de son choix, les économies à fortes inégalités de revenu auraient une redistribution *a posteriori* plus importante². Dans le principe, une redistribution conséquente du revenu peut donc être effectuée dans les démocraties à économie de marché par le biais des impôts et des dépenses publiques. Les prestations de services publics en nature, tels que les programmes de santé ou d'éducation, redistribuent indéniablement également le revenu, même s'il est difficile de leur attribuer une valeur monétaire.

Néanmoins, dans de nombreux pays en développement (par exemple en Amérique latine), les systèmes d'impôts et de transferts ont une incidence beaucoup plus limitée sur la répartition du revenu (graphique 5.1). Pour mieux cerner les causes de ce constat, il importe de comprendre comment les impôts et les transferts fonctionnent dans ces pays. Plusieurs facteurs sociaux ébranlent sensiblement la légitimité de l'État, notamment pour ce qui est de la politique budgétaire, ce qui se traduit par une baisse des recettes et par des politiques budgétaires peu efficaces pour réduire les inégalités et permettre la mobilité sociale ascendante. En outre, même lorsque des institutions démocratiques sont en place, les politiques budgétaires tendent à servir les intérêts d'élites et de groupes de pression

Graphique 5.1. **Coefficients de Gini avant et après impôts et transferts dans les pays en développement**



Source : OCDE (2008a et 2008b).

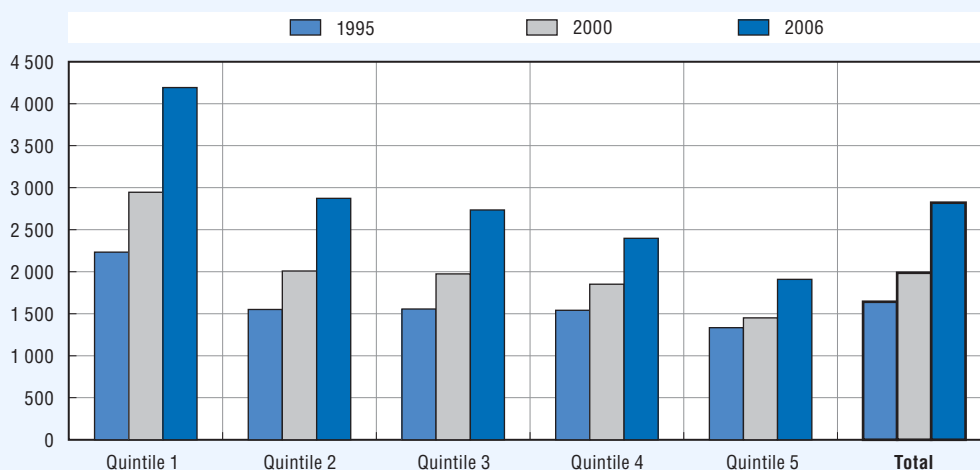
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585782>

puissants, si de larges pans de la population sont exclus de la vie politique ou n'ont qu'un accès limité aux instruments politiques collectifs influents. La période postapartheid en Afrique du Sud constitue un exemple intéressant, qui illustre l'importance de la démocratisation sur la composition et le volume des dépenses sociales (encadré 5.1).

Encadré 5.1. Politique budgétaire et redistribution durant la transition

Le système budgétaire, en particulier du côté des dépenses, a considérablement changé après l'abolition de l'apartheid et l'instauration de la démocratie en 1994. Entre 1995 et 2006, les dépenses sociales ont fortement augmenté pour les deux quintiles les plus pauvres (environ 86 % pour les deux quintiles en termes réels) et nettement moins pour les segments plus aisés de la société (graphique 5.2). Mais bien que les dépenses sociales soient devenues plus redistributives, l'efficacité de la politique budgétaire pour réduire les inégalités demeure limitée.

Graphique 5.2. Afrique du Sud : dépenses sociales publiques réelles par habitant, par quintile de revenu (ZAR, 2000)



Source : Van der Berg (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585801>

Avant la démocratie (en 1993-94), le coefficient de Gini du revenu avant impôts et transferts avoisinait 0.7, pour passer à 0.6 une fois les impôts et les transferts pris en compte (McGrath et al., 1997). Il incluait non seulement les transferts monétaires (graphique 5.1), mais aussi les prestations en nature comme l'enseignement et les soins de santé publics, ce qui prouve que l'action des pouvoirs publics réduisait peu des niveaux d'inégalité extrêmement élevés. À l'inverse, et malgré un niveau toujours très élevé (0.71) du coefficient de Gini avant impôts et transferts en 2000, celui-ci est descendu à 0.53 une fois les impôts et les transferts comptabilisés (Van der Berg, 2009)*.

Trois réserves s'imposent à propos de ces chiffres pour l'Afrique du Sud. Premièrement, ils ne peuvent pas être comparés à ceux du graphique 5.1, car ils englobent les transferts en nature. Deuxièmement, les inégalités après impôts et transferts restent très marquées dans le pays. Troisièmement, selon un calcul rapide basé sur le rapport entre les inégalités avant et après impôts dans les pays de l'OCDE, le coefficient de Gini après impôts et transferts monétaires en Afrique du Sud devrait être de 0.37 (et cela, sans même comptabiliser les transferts en nature).

* Il est également avéré que, durant le régime de l'apartheid, les Blancs et les ménages les plus aisés bénéficiaient davantage, en proportion, des dépenses publiques (Van der Berg, 2006).

Pourquoi la redistribution est-elle moindre dans les pays en développement ?

Bien qu'indispensable, la participation des citoyens à la vie politique ne garantit pas nécessairement une redistribution efficace³. En règle générale, les électeurs ne peuvent que choisir entre différents programmes (et les multiples mesures proposées) ; ils ne votent pas directement pour tel ou tel niveau de redistribution. En outre, plusieurs facteurs entrent en ligne de compte dans les préférences de redistribution, notamment le vécu de chacun sur le plan de la mobilité sociale, le système politique, l'organisation familiale, les valeurs culturelles et sociales régionales et nationales, et même l'appartenance ethnique⁴.

Les convictions des citoyens sur les degrés d'équité de la société jouent également un rôle important dans leurs préférences en matière de redistribution. Si la plupart des gens pensent qu'ils vivent dans une « méritocratie », dans laquelle l'effort personnel constitue le principal déterminant du revenu et où ils ont tous les mêmes droits et chances de bénéficier des fruits de leurs efforts, ils choisiront un niveau de fiscalité et de redistribution peu élevé. En revanche, s'ils estiment que la chance, la naissance et les relations ou la corruption déterminent la richesse, ils réclameront des impôts élevés, et les convictions de la société s'autoréaliseront⁵. Qui plus est, si les citoyens ont des doutes sur le fait que le gouvernement ou le système politique affecte les recettes fiscales à des programmes importants sur le plan social, ils risquent de ne pas considérer le paiement des impôts comme une obligation légitime. La confiance détermine en grande partie la disposition à payer les impôts et à être favorable aux transferts. Le civisme fiscal est plus faible dans les pays où la plupart des personnes estiment ne pas pouvoir faire confiance à d'autres membres de la société. Par conséquent, si les gens pensent que tout le monde fraude dès que l'occasion se présente, ils peuvent estimer que le respect des obligations fiscales constitue pour eux une charge injustement lourde.

De la même façon, les sociétés qui privilégient de faibles niveaux de redistribution présentent une forte mobilité sociale ou, plus précisément, sont perçues comme telles. Même les pauvres peuvent voter pour de faibles niveaux de redistribution s'ils pensent qu'à l'avenir, eux-mêmes ou leurs enfants pourraient progresser au point de devenir des contribuables nets, que des taux d'imposition plus élevés et une redistribution accrue n'avantageraient pas. C'est ce que l'on appelle l'hypothèse des « perspectives de mobilité ascendante » (POUM, *Prospect of Upward Mobility*). À l'inverse, dans les sociétés perçues comme ayant une faible mobilité, le théorème de l'électeur médian l'emportera et les pauvres voteront pour davantage de redistribution (Bénabou et Ok, 2001)⁶.

La ségrégation sociale peut également nuire au bon fonctionnement d'une politique budgétaire. C'est particulièrement vrai dans les communautés (qu'elles soient ethniques, religieuses ou géographiques) qui sont très cohésives, mais qui se méfient des autres communautés. Elles peuvent se révéler peu enclines à financer des transferts entre groupes ou des programmes publics dont elles ne seraient pas les seules bénéficiaires. Les données empiriques internationales vont dans ce sens : elles montrent que les pays qui présentent des degrés élevés de polarisation sociale affichent des finances publiques plus faibles, par exemple des déficits budgétaires plus lourds et une politique budgétaire plus procyclique (Woo, 2003 et 2009). Néanmoins, le cas de l'Afrique du Sud illustre une nouvelle fois de façon intéressante les complexités qui entrent en jeu. Le régime de l'apartheid a pu dégager des ressources importantes des impôts directs (principalement les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés), parce que les Blancs touchant un revenu élevé estimaient que les dépenses bénéficieraient davantage aux Blancs pauvres qu'à

d'autres groupes sociaux. Il a également été soutenu que l'organisation centralisée des syndicats et des partis dominés par la population blanche facilitait les négociations entre les groupes d'intérêt. Ce qui est certain, c'est que ce recours à l'impôt sur le revenu et le niveau élevé de consultation ont constitué un héritage précieux pour la période démocratique (Di John, 2006 ; Lieberman, 2001).

Même si les exclus sociaux représentent la vaste majorité d'une population, ils peuvent ne pas vouloir ou ne pas pouvoir utiliser leurs droits politiques pour renforcer l'égalité au niveau des biens, du revenu et même des opportunités. Cela peut être dû à une domination idéologique (les médias sont la propriété de l'élite) ou aux difficultés rencontrées par les pauvres pour coordonner leur action politique lorsqu'ils affichent des préférences variées dans d'autres domaines de la vie qui ne sont pas directement liés à l'économie (Przeworski, 2009)⁷. En outre, dans les sociétés où les riches peuvent influencer sur la politique de manière à ne pas payer d'impôts, « l'électeur médian » pourrait préférer des niveaux d'imposition faibles afin de réduire les incitations à un comportement de recherche de rente (Rodríguez, 2004)⁸. Des données fondées sur la perception montrent également que les gens sont moins enclins à justifier la fraude fiscale ou à juger les impôts trop élevés lorsqu'ils sont convaincus que la démocratie fonctionne, que la corruption est faible et que les services publics sont de qualité (Daude et Melguizo, 2010). Pourtant, même lorsque des gouvernements sont élus avec l'appui des pauvres aux fins d'égaliser les revenus et tentent réellement de le faire, ils peuvent échouer. La politique moderne de redistribution vise essentiellement à égaliser le capital humain en investissant dans la santé et l'éducation (alors que, dans le passé, elle s'attachait surtout à la redistribution des terres ou du capital industriel). Or, une telle redistribution risque de ne pas se traduire par une égalité des résultats, car un même système éducatif peut produire des résultats très différents suivant le milieu socio-économique auquel appartiennent les élèves⁹. Autrement dit, l'égalisation des opportunités peut ne pas suffire à réduire les inégalités.

En bref, bien que les politiques budgétaires destinées à combattre l'exclusion sociale et à accroître les opportunités soient loin d'être impossibles à mettre en œuvre dans les pays convergents, les difficultés politiques et institutionnelles de départ sont souvent beaucoup plus importantes que dans les pays riches. Il est donc essentiel de tenir compte de ces difficultés, en plus des considérations techniques, lors du processus de réforme des politiques budgétaires dans les pays convergents et en développement.

La fiscalité des pays en développement

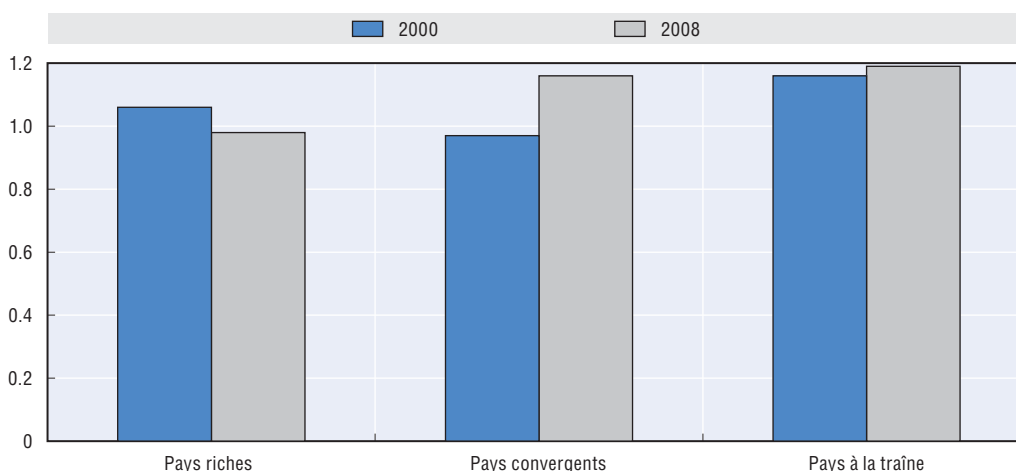
La présente section examine les faits stylisés concernant l'effort fiscal et les structures fiscales dans les pays convergents et en développement, ainsi que leurs liens avec le civisme fiscal, c'est-à-dire la volonté des citoyens de financer l'État.

Effort fiscal dans les pays en développement

Les indicateurs de l'effort fiscal expriment plus précisément le rendement relatif de l'impôt dans un pays donné que le rapport des impôts au PIB. Le niveau de la fiscalité dépend de certaines variables structurelles telles que le degré global de développement d'un pays, son ouverture et la composition structurelle de l'activité économique¹⁰. Par conséquent, lorsque des économistes tentent d'évaluer si le rendement de l'impôt dans un pays concorde avec ses opportunités et ses limites, ils calculent généralement des indicateurs d'effort fiscal qui comparent les recettes fiscales observées (en pourcentage du PIB) à un scénario hypothétique fondé sur les recettes fiscales attendues, tout en tenant compte du développement et de l'ouverture de l'économie, ainsi que de la ventilation de ses activités¹¹.

En moyenne, entre 2000 et 2008, les pays convergents ont davantage accru leur effort fiscal¹² que les pays riches et les pays à la traîne (graphique 5.3)¹³. Toutefois, un certain nombre de pays convergents ont une économie fortement tributaire des ressources naturelles, dont les recettes devraient être considérées comme des cas particuliers, car elles nécessitent un « effort » de recouvrement nettement moindre. Ainsi, selon une évaluation du rendement de l'impôt dans les pays africains, l'effort fiscal est largement moins soutenu dans les économies productrices de pétrole (telles que l'Algérie, l'Angola, le Nigeria, la république du Congo, le Soudan et le Tchad) que dans celles dominées par les industries extractives (comme le Botswana et la Namibie), où il s'accroît réellement lorsque les rentes issues des ressources ne sont pas prises en compte (OCDE, 2010b).

Graphique 5.3. Effort fiscal moyen en 2000 et 2008



Source : Calculs des auteurs d'après *Indicateurs du développement dans le monde*.

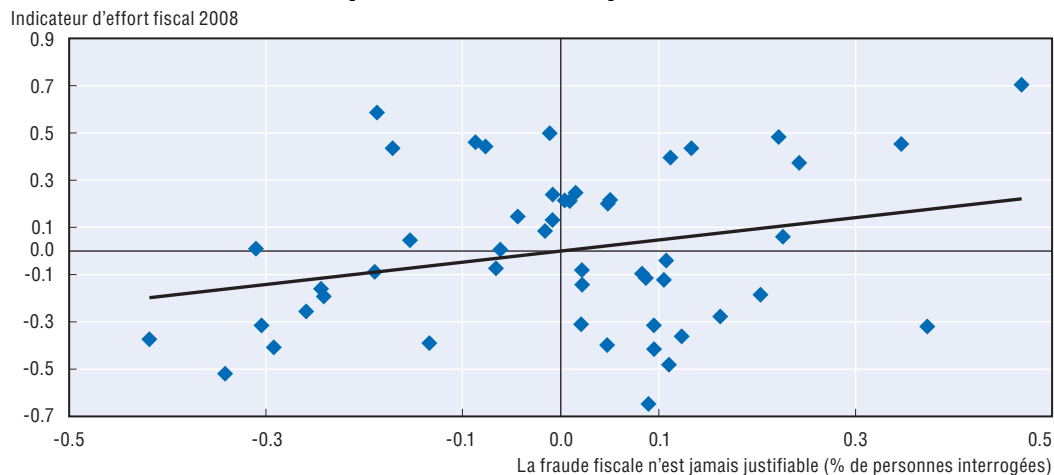
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585820>

Les pays dans lesquels le civisme fiscal est plus fort que la moyenne, car les citoyens considèrent que rien ne justifie la fraude fiscale, présentent des niveaux d'effort fiscal plus élevés, comme l'illustre le graphique 5.4. Pour améliorer l'efficacité des systèmes d'imposition dans les pays convergents, il importe donc de mieux comprendre les liens entre le civisme fiscal et la cohésion sociale.

Composition des recettes fiscales dans les pays en développement

Les pays en développement se caractérisent non seulement par de faibles recettes fiscales (en proportion du PIB) par rapport aux pays de l'OCDE, mais aussi par une structure des recettes très différente. Une grande partie du budget des États provient de l'aide internationale (dans le cas des pays les moins avancés) et de rentrées fiscales et non fiscales liées aux matières premières (comme l'impôt sur le revenu des compagnies pétrolières, les redevances et les entreprises d'État opérant dans le secteur des matières premières en question). Ces deux sources de revenu, très volatiles et imprévisibles, font peser des risques budgétaires considérables sur les pays. De plus, les recettes liées aux ressources peuvent affaiblir la volonté des pouvoirs publics à se tourner vers des formes d'imposition plus difficiles à adopter politiquement, mais qui ont de meilleures incidences sociales et économiques. En Amérique latine par exemple, tandis que la fiscalité indirecte et l'impôt sur le revenu des sociétés engendrent en moyenne des recettes similaires à

Graphique 5.4. **Corrélation partielle entre le civisme fiscal et l'effort fiscal en 2008**
Après neutralisation du PIB par habitant



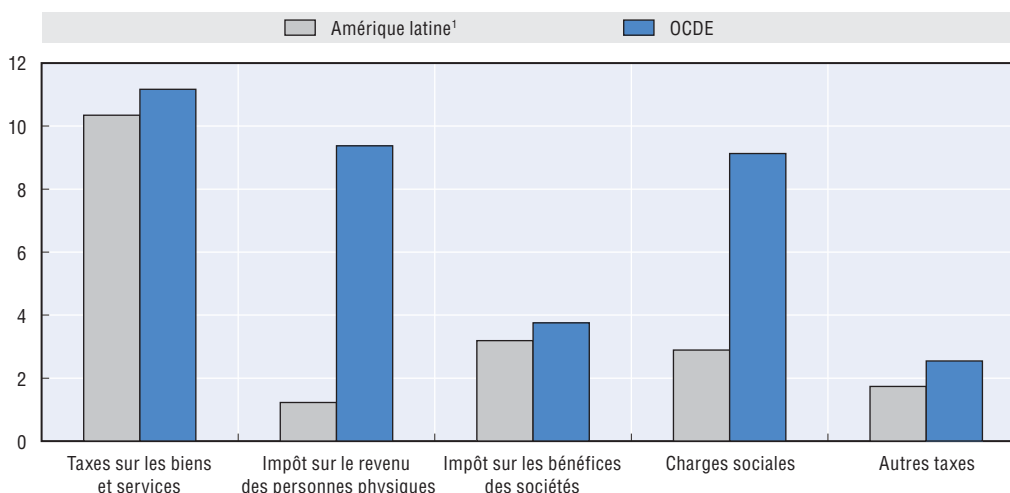
Note : Les données sont les résidus de la régression des deux mesures sur le PIB par habitant (exprimées en logarithmes).
Source : Calculs des auteurs d'après *Indicateurs du développement dans le monde* et *World Values Surveys*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585839>

celles de l'OCDE (en proportion du PIB), les recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations de protection sociale sont nettement inférieures à celles de la moyenne de l'OCDE (graphique 5.5). Si les cotisations de protection sociale sont moindres, c'est en grande partie du fait de l'ampleur du travail informel, tandis que les faibles rentrées dues à l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'expliquent à la fois par le profil de revenu très concentré de la région, une tendance à sous-déclarer ses revenus et des codes des impôts prévoyant moult crédits et exonérations (OCDE, 2008b et 2010a ; Daude et al., 2011).

Graphique 5.5. **Principales recettes fiscales en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE, 2006**

En pourcentage du PIB



1. Les pays d'Amérique latine couverts sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Mexique, le Pérou, le Salvador et le Venezuela.

Source : OCDE (2008b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932585858>

Bien que, pour des raisons économiques, la redistribution passe surtout par des dépenses et des prestations de services publics, dans de nombreux pays convergents et en développement les systèmes fiscaux pourraient la renforcer. Ainsi, en Amérique latine, les structures fiscales ont débouché sur des systèmes qui redistribuent très peu, par comparaison avec les pays développés mais aussi avec d'autres pays à revenu intermédiaire (Prasad, 2008). Des pays d'Asie de l'Est et d'Europe de l'Est, qui enregistrent des niveaux de PIB par habitant comparables à ceux de l'Amérique latine, génèrent des recettes respectivement quatre et sept fois plus importantes grâce à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et aux impôts fonciers (Di John, 2006). À cet égard, l'expérience de grands pays convergents est également instructive. En Chine, la population qui paie des impôts sur le revenu est passée de 0.1 % en 1986 à presque 20 % en 2008, tandis qu'en Inde, cet impôt restait essentiellement réservé aux très riches (les 2.8 % de personnes les plus riches en 2008). Cette différence se répercute dans le rendement de cet impôt qui a représenté 2.5 % du PIB chinois en 2008, contre 0.5 % environ pour l'Inde pendant les 20 dernières années (Piketty et Qian, 2009).

Une autre caractéristique de nombreux pays en développement est leur forte dépendance vis-à-vis des recettes tirées des ressources naturelles. Ces recettes représentent un enjeu particulier pour les pays convergents qui, de ce fait, sont peu enclins à élargir leur assiette fiscale et à conforter leur légitimité budgétaire. En réalité, dans de nombreux pays africains dotés de ressources naturelles, les impôts non liés aux matières premières ont stagné voire décliné au cours de la dernière décennie. Si, en moyenne, les recettes fiscales en pourcentage du PIB sont passées de 22 % en 1990 à 27 % en 2007, cela s'explique en grande partie par la flambée des impôts sur l'extraction des ressources dans les pays producteurs de pétrole : ils sont passés de 5 % du PIB en 1996 à près de 15 % en 2006-07 (OCDE, 2010b). De nombreux pays riches en ressources naturelles, dont ceux qui viennent de découvrir du pétrole ou des ressources minérales, ont tendance à privilégier les recettes fiscales tirées des ressources naturelles sur les recettes issues d'autres impôts (directs et indirects) ou des échanges¹⁴.

Les recettes tirées des ressources naturelles restreignent l'importance des recettes fiscales dans le financement du budget de l'État et réduisent souvent les incitations à établir un contrat social entre l'État et ses citoyens. Cela remet en cause la perception d'un échange juste entre les citoyens qui alimentent les caisses de l'État et exigent, en retour, des services publics et le droit de participer à la vie politique (Bräutigam et al., 2008). Récemment, plusieurs approches ont été proposées pour résoudre ce problème. Parmi elles, l'Initiative sur la transparence des industries extractives (ITIE) vise à améliorer la gestion des recettes issues des ressources naturelles et à lutter contre la corruption¹⁵. D'autres propositions consistent à mettre en place des fonds spécifiquement destinés à gérer le réinvestissement des recettes et à distribuer les bénéfices tirés des ressources non renouvelables entre les générations. Il est également suggéré de distribuer directement aux citoyens une part des recettes des ressources naturelles et d'imposer ces transferts, afin de renforcer la demande sociétale pour les biens et services publics et les incitations à la transparence (Moss, 2011 ; Gillies, 2010).

Un autre problème, qui concerne surtout les pays les moins avancés, est celui de la dépendance lourde et persistante à l'égard de l'aide. Par exemple, sur 51 pays étudiés dans les *Perspectives économiques en Afrique* de l'OCDE (2010b), 13 ont reçu plus d'aide qu'ils n'ont perçu de recettes, et près de la moitié d'entre eux ont enregistré des recettes fiscales dont le montant ne dépassait pas 50 % des aides. Naturellement, les efforts doivent être concertés en matière d'aide et de recettes fiscales intérieures, mais de nombreux pays

africains doivent œuvrer à briser le cercle vicieux de la dépendance vis-à-vis de l'aide, qui les contraint à rendre des comptes aux donateurs plutôt qu'à leurs citoyens. À cette fin, les donateurs pourraient consacrer des ressources supplémentaires à la coopération technique en vue d'améliorer la collecte et l'administration des impôts, en mettant l'accent sur la transparence. En 2008, seuls 2 % de l'ensemble des fonds d'aide pour la coopération technique en Afrique ont été affectés à des activités liées à la gestion financière du secteur public (OCDE, 2010b)¹⁶.

Pour résumer, les pays convergents mettent en œuvre une politique budgétaire qui accroît l'effort fiscal et les opportunités, pour lutter plus efficacement contre les inégalités sociales. Néanmoins, certains problèmes persistent. Le civisme fiscal est généralement moindre dans les pays convergents, ce qui pousse souvent les gens à se soustraire au contrat social en ne s'acquittant pas de leurs obligations fiscales. En conséquence, les politiques budgétaires viennent plus difficilement à bout des problèmes de cohésion sociale comme la répartition du revenu. Une intervention de l'État peut toutefois faire évoluer la situation. La section suivante décrit certaines mesures budgétaires susceptibles de soutenir la cohésion sociale en renforçant le contrat social et l'efficacité des politiques budgétaires.

Cohésion sociale et légitimité budgétaire : des données et des politiques

La présente section commence par étudier les principaux liens qui relient la cohésion sociale à la politique budgétaire. Elle examine ensuite les options de politique budgétaire et les réformes institutionnelles susceptibles d'améliorer la cohésion sociale, ainsi que les instruments permettant de renforcer la cohésion sociale qui pourraient, à leur tour, rendre les politiques plus efficaces. L'accent est mis sur trois questions : la décentralisation budgétaire, la réforme de l'administration fiscale et le lien entre l'efficacité de la politique des dépenses publiques et la cohésion sociale.

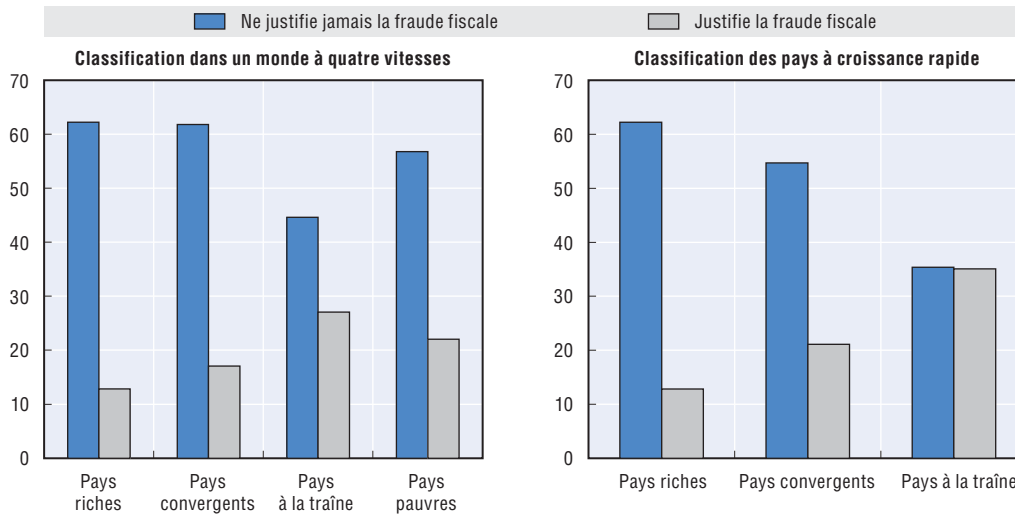
Civisme fiscal et cohésion sociale

En moyenne, les pays riches affichent un civisme fiscal supérieur à celui des pays convergents et nettement supérieur à celui des pays à la traîne. Ainsi, environ 62 % des habitants des pays riches estiment que la fraude fiscale ne se justifie en aucune circonstance, contre 55 % de personnes d'avis similaire dans les pays convergents et moins de 35 % dans les pays à la traîne (graphique 5.6). En outre, la proportion de personnes interrogées qui justifient la fraude fiscale est inférieure à 13 % dans les pays riches, avoisine 21 % dans les pays convergents et atteint 35 % dans le groupe de pays à la traîne. Il est cependant intéressant de noter que le civisme fiscal est plus fort dans les pays pauvres que dans les pays à la traîne.


Les pays dans lesquels les personnes se sentent à l'abri et se font mutuellement confiance affichent des niveaux de civisme fiscal beaucoup plus élevés. Il existe une corrélation positive statistiquement significative entre le civisme fiscal et l'indice du sentiment de sécurité et de confiance interpersonnelles relevé par l'Institut des études sociales (graphique 5.7)¹⁷. Les autres façons de mesurer le capital social, par exemple la participation dans les organisations sociales et politiques, le volontariat social et le degré d'inquiétude que les individus expriment à propos de leurs voisins de confession ou d'origine ethnique différentes, donnent toutes des résultats similaires au niveau microéconomique. Elles mettent en évidence une meilleure disposition à alimenter les caisses de l'État dans les sociétés dont les membres partagent un sentiment d'appartenance commun¹⁸.

Graphique 5.6. **Civisme fiscal dans un monde à quatre vitesses**

Pourcentages

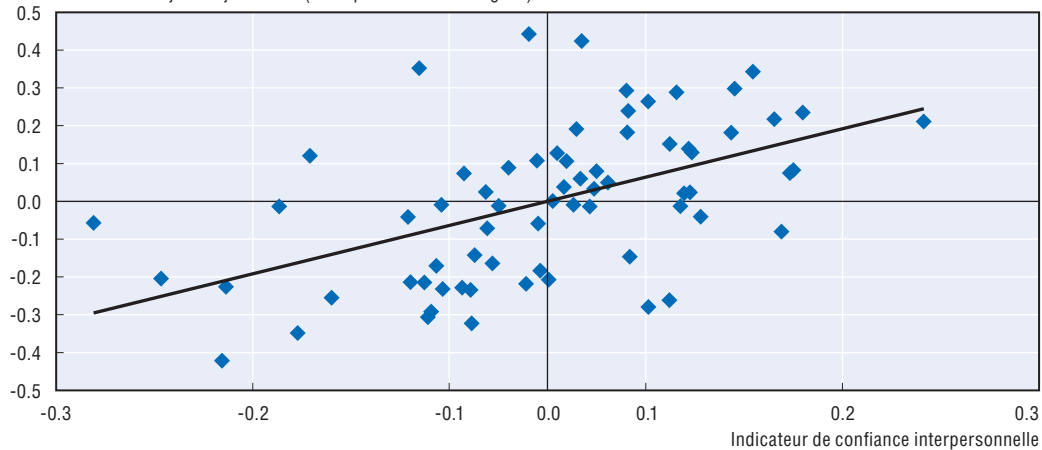


Source : Calculs des auteurs d'après World Values Surveys.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585877>Graphique 5.7. **Civisme fiscal et sentiment de sécurité et confiance interpersonnelles**


Après neutralisation du PIB par habitant

La fraude fiscale n'est jamais justifiable (% de personnes interrogées)



Note : Les données sont les résidus de la régression des deux mesures sur le PIB par habitant (exprimées en logarithmes).

Source : Calculs des auteurs d'après World Values Surveys et Indicateurs du développement social (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585896>

De même, les sociétés dans lesquelles la participation civique et la mobilité perçue sont plus importantes (lorsque les individus pensent que le travail, sans relations ou chance, constitue le principal facteur de réussite sur le long terme) présentent des niveaux de civisme fiscal plus élevés. Des données sur la mobilité concernant l'Amérique latine montrent que les personnes qui s'attendent à ce que leurs enfants atteignent un niveau de revenu supérieur ou qui ont eux-mêmes bénéficié de la mobilité ascendante affichent une probabilité moindre de justifier la fraude fiscale (Daude et Melguizo, 2010). Il est aussi moins probable qu'ils jugent les impôts trop élevés. Toutefois, faute d'information sur le niveau de redistribution souhaité, ces observations ne constituent pas une preuve

concluante par rapport à l'hypothèse POUM. Elles indiquent néanmoins que les individus qui envisagent de progresser sur l'échelle sociale sont disposés à financer le budget de l'État et affichent un civisme fiscal plus important, ce qui favorise le financement d'investissements publics productifs, capables d'avoir un fort impact positif sur la croissance, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté.

Dans les pays où les citoyens ne font pas confiance à l'État¹⁹, la fraude fiscale est considérée comme se justifiant davantage. Tandis que les individus légitiment souvent la fraude fiscale pour suivre l'opinion dominante, cette absence de confiance verticale pourrait expliquer qu'ils doutent fortement qu'il soit fait bon usage de leurs impôts. Si les élites au pouvoir mènent des politiques qui servent leurs propres intérêts, le citoyen lambda pourrait penser qu'il n'a aucune obligation légitime de financer les dépenses publiques. Les données internationales confirment cette hypothèse. Celle-ci se vérifie aussi au niveau microéconomique, une fois écartées les différences en fonction des pays et les caractéristiques socio-économiques. De la même façon, les faits corroborent les études qui utilisent directement les données microéconomiques d'enquêtes d'opinion pour différentes périodes de temps et régions²⁰.

Compte tenu des liens solides qui relient la légitimité budgétaire et la cohésion sociale, les efforts de réforme visant à accroître les recettes pour financer des dépenses sociales ou des investissements productifs devraient prendre en compte le fait que, dans de nombreux pays en développement, les citoyens ne se sentent pas intégrés dans le contrat social et ne sont donc pas motivés pour alimenter les caisses de l'État. Il en résulte un cercle vicieux, car des politiques publiques qui ne sont pas dotées d'un financement adéquat auront du mal à mobiliser les citoyens ou à fournir des services publics présentant la quantité et la qualité requises.

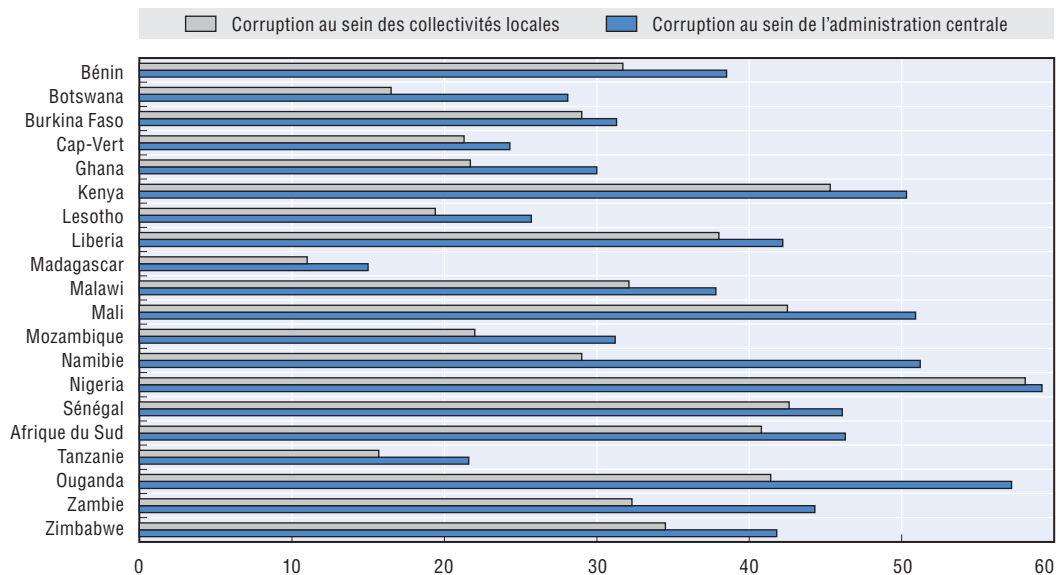
La décentralisation budgétaire peut-elle renforcer la cohésion sociale et l'efficacité des politiques ?

La décentralisation budgétaire peut contribuer à renforcer la cohésion sociale. Ses avantages potentiels reposent sur la notion de « correspondance budgétaire » ou « subsidiarité », qui souligne les gains d'efficacité d'une prestation de biens et de services publics au niveau local, en tenant compte des demandes et des priorités locales. Bien que la collecte de telles informations ait un coût certain, elle coûte moins cher aux collectivités locales qu'à l'État. De plus, la décentralisation du financement réel de biens et de services publics facilite la concordance entre ceux qui les paient et ceux qui les reçoivent. Elle pourrait aussi conduire à une plus grande internalisation des coûts et des avantages sociaux (Olson, 1969 ; Oates, 1972).


En principe, la décentralisation budgétaire améliore la transparence et la capacité d'ajustement, car les décisions répondent plus étroitement aux besoins publics et les résultats sont plus faciles à contrôler. Les données empiriques révèlent également un lien de causalité entre la décentralisation budgétaire et des indicateurs de capital social analogues à ceux utilisés dans le présent rapport (De Mello, 2004). Des enquêtes de l'Afrobaromètre indiquent ainsi que, dans la plupart des pays, l'opinion publique perçoit les fonctionnaires locaux comme étant nettement moins corrompus que ceux relevant de l'administration centrale. Tandis qu'en moyenne, 40 % des personnes interrogées pensent que la plupart voire tous les fonctionnaires de l'administration centrale sont corrompus, seules 32 % sont de cet avis pour les conseillers locaux (graphique 5.8). Bien que ce chiffre reste extrêmement élevé, il est nettement inférieur à la perception générale de la

Graphique 5.8. Corruption perçue des fonctionnaires locaux et de l'administration centrale en Afrique

Proportion de personnes interrogées qui pensent que la plupart ou la totalité des fonctionnaires sont corrompus (%)



Source : Calculs des auteurs d'après la base de données Values Surveys (Afrobarometer, 2008, 2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585915>

corruption et s'explique probablement par le fait que les citoyens font davantage confiance aux collectivités locales parce qu'elles répondent mieux à leurs besoins. Cette meilleure capacité d'ajustement renforce l'efficacité de la prestation des services publics, car les citoyens sont impliqués dans le suivi, voire la conception, des programmes locaux.

Sur le long terme, une participation civique locale plus soutenue peut avoir des retombées bénéfiques au niveau national, en renforçant le contrat social entre les citoyens et l'État. Toutefois, les données sont disparates. Une étude internationale de la relation entre le capital social et la décentralisation budgétaire, notamment au Brésil et en Indonésie, montre que la décentralisation budgétaire entraîne des attitudes favorables à la participation (De Mello, 2010). La structure institutionnelle du système budgétaire d'un pays peut donc accroître sensiblement la participation des citoyens aux décisions de la sphère publique : bien que des attitudes plus fermes en faveur de la participation aient une incidence positive sur le capital social au Brésil, elles lui portent atteinte en Indonésie. La différence s'explique peut-être par la transition relativement récente de l'Indonésie vers la démocratie (et la décentralisation), qui ferait que les effets positifs du capital social mettraient davantage de temps à se faire sentir. Il est tout de même vrai que la décentralisation budgétaire peut avoir des effets pervers sur le capital social, comme de favoriser l'appropriation des ressources tirées des transferts par les responsables locaux. Des études de cas font apparaître à la fois des résultats positifs et des résultats négatifs, la décentralisation renforçant parfois le capital social et l'efficacité des politiques (par exemple en Bolivie) et les affaiblissant d'autres fois (De Mello, 2010)²¹.

Bien que la décentralisation budgétaire puisse améliorer la faculté de réaction des collectivités locales, motiver les citoyens et accroître la qualité et l'efficacité des politiques publiques, elle présente des inconvénients éventuels dont les dirigeants politiques doivent

tenir compte avant de décider de sa mise en œuvre. Ainsi, si les administrations locales ne parviennent pas à internaliser les effets de leurs politiques sur des régions voisines ou à coordonner leur action avec elles, il peut en résulter des inefficiences et des chevauchements. Plus grave encore, si la demande de décentralisation est née d'une large fragmentation sociale et régionale, elle peut affaiblir la cohésion sociale nationale et aggraver encore la situation.

En définitive, un processus de décentralisation favorable à la cohésion dépend de la capacité et de la volonté des dirigeants politiques et de l'administration centrale de transférer réellement les pouvoirs et les ressources au niveau local et de mettre en place des systèmes de reddition de comptes (Jütting *et al.*, 2005).

Renforcement des capacités institutionnelles de l'administration fiscale

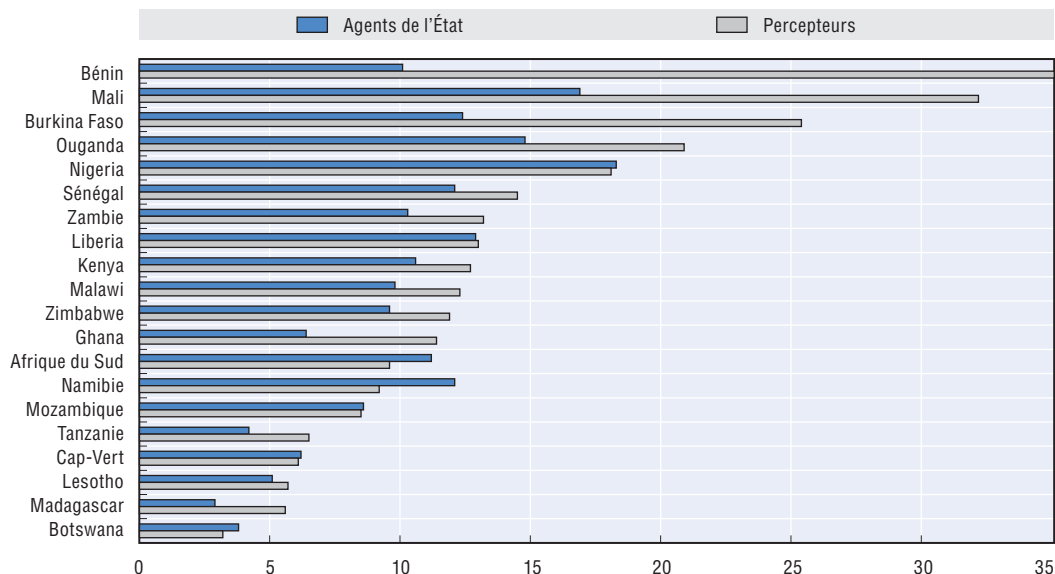
L'amélioration de la gestion et de la collecte des impôts, notamment en termes de transparence et de responsabilisation, constitue un autre domaine de la réforme des politiques qui a reçu l'attention des pays en développement et des organisations internationales, notamment concernant la mise en place d'organismes de recouvrement d'impôts semi-autonomes. Les partisans de cette approche soulignent que « l'administration fiscale **est** la politique fiscale » (Fjeldstad et Moore, 2008). Depuis deux décennies, la création d'organismes de recouvrement d'impôts semi-autonomes constitue une réforme institutionnelle courante dans les pays en développement. La plupart de ces organismes sont autonomes du point de vue budgétaire et peuvent prendre leurs propres décisions en matière de ressources humaines et d'organisation. Dans le principe, ils offrent des perspectives intéressantes, car ils accroissent l'efficacité et la transparence dans un domaine critique de l'économie politique. Si toutefois, comme l'indique le chapitre 4, les citoyens et les entreprises pensent que les impôts payés finiront dans la poche de percepteurs corrompus au lieu de financer les dépenses et les investissements publics, ils ne se sentiront pas obligés de s'en acquitter. Pour renforcer la légitimité budgétaire, il semble donc judicieux d'améliorer la transparence et de rendre les organismes de recouvrement moins enclins à la corruption. Les données relatives à l'Afrique semblent aller dans ce sens, puisque dans la plupart des pays, les citoyens ont le sentiment que les percepteurs sont nettement plus corrompus que les autres agents de l'État (graphique 5.9).

Plusieurs initiatives ont été engagées dans les pays en développement pour accroître la transparence et la confiance, et donc renforcer le respect volontaire des obligations fiscales. Elles englobent les campagnes récentes d'éducation fiscale au Salvador, en Afrique du Sud et en Zambie, et l'utilisation de l'informatique pour réduire les frais de contrôle (comme la « retenue à la source » en Ouganda). L'encadré 5.2 décrit comment le Malawi a utilisé ces éléments pour réformer son administration fiscale.


La réforme de l'administration fiscale est plus efficace lorsqu'elle s'associe à une réforme des dépenses publiques. Comme nous l'avons vu, le recouvrement des impôts ne peut pas être amélioré et effectué de façon plus transparente sans toucher aux services publics. Cet échange budgétaire, qui souligne le lien entre les services reçus en retour d'impôts payés, est primordial pour enclencher le cycle vertueux de la cohésion sociale et de la politique budgétaire. Si les citoyens ont le sentiment qu'ils ne bénéficient pas d'une protection sociale, d'une infrastructure ou de biens publics adéquats (par exemple la sécurité publique) en échange des impôts acquittés, ou que la qualité des services rendus laisse à désirer, ils sont moins disposés à payer les impôts. Les données empiriques recueillies pour l'Amérique latine confirment cette hypothèse à propos de l'éducation, de

Graphique 5.9. Corruption perçue chez les percepteurs et les agents de l'État en Afrique

Pourcentage des personnes interrogées qui considèrent que tous les fonctionnaires sont corrompus



Source : Calculs des auteurs d'après la base de données *Values Surveys* (Afrobarometer, 2008 et 2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585934>

Encadré 5.2. Malawi : forger une légitimité budgétaire

La fiscalité constitue l'un des principaux critères qui permettent de mesurer les capacités de l'État, sa légitimité et les relations de pouvoir qui régissent une société. Selon Joseph Schumpeter, « l'histoire budgétaire d'un peuple est avant toute chose une part essentielle de son histoire générale ». Les systèmes fiscaux contribuent aussi à construire des États efficaces, car la fiscalité est la principale manifestation du contrat social entre les citoyens et l'État. Le mode de recouvrement des impôts (et leur emploi) conditionne la légitimité gouvernementale en prônant la responsabilité de l'État à l'égard des contribuables et en favorisant une administration publique efficace et une bonne gestion des finances publiques.

En 2004, la Direction des impôts du Malawi a décidé de récompenser les entreprises s'acquittant de leurs obligations fiscales et payant leurs impôts, en leur décernant un certificat chaque année en fin d'exercice fiscal. Les entreprises concernées se voient aussi proposer l'intervention de percepteurs qui ont en charge les mesures les concernant (par exemple rappel d'échéances, renseignement ou notification d'un contrôle). Ce dispositif a eu pour impact plus général que les banques locales ont commencé unilatéralement à utiliser ces certificats comme indicateur général de solvabilité pour les entreprises en quête de crédits.

Selon les autorités du Malawi, cette initiative a renforcé le respect des obligations fiscales par les gros et moyens contribuables, et un effet de motivation a été constaté chez les contribuables plus modestes, qui s'efforcent également d'obtenir ces certificats. De manière générale, il en est résulté une interaction positive entre l'administration fiscale et les entreprises fondée sur la réciprocité. En outre, l'usage du certificat par les banques a considérablement accru son impact.

Encadré 5.2. **Malawi : forger une légitimité budgétaire** (suite)

Le Rwanda a lui aussi entrepris de réformer son administration fiscale, avec l'aide du Department for International Development (DfID). Grâce au concours du DfID à la direction des impôts rwandaise (RRA) à partir de 1997, on a constaté une augmentation spectaculaire des recettes publiques, qui sont passées de 9 % du PIB en 1998 à 14.7 % en 2005. Les frais de recouvrement ont aussi été réduits. Ce succès s'explique à la fois par le renforcement de la RRA en termes d'organisation interne (structures, procédures) et par l'établissement d'interactions fiables avec les partenaires extérieurs, comme les autorités centrales et locales, les conseillers fiscaux (une profession en plein essor) et les contribuables eux-mêmes. La RRA joue désormais un rôle capital dans la consolidation des relations entre l'État et les citoyens, via l'émergence d'un « contrat social » fondé sur la confiance et la coopération.

Source : *Perspectives économiques en Afrique 2010*, d'après Di John (2009), OCDE et DfID.

la santé et de la sécurité publique, mais le lien est moins évident concernant les pensions (Daude et Melguizo, 2010)²². S'agissant de l'Afrique, l'accès aux soins de santé et à l'éducation a une incidence positive sur le civisme fiscal, mais les données sont moins convaincantes quant à la qualité réelle de ces services (D'Arcy, 2011).

Au Pérou, les organismes de recouvrement des impôts semi-autonomes et infranationaux constituent un exemple intéressant pour comprendre les forces et les faiblesses de la réforme institutionnelle. En effet, s'ils sont indéniablement plus performants que les organismes traditionnels sous contrôle de l'État, ils n'offrent pas un meilleur rapport coût-efficacité. Cette formule montre clairement les incidences positives que peut avoir l'administration fiscale sur la légitimité budgétaire, mais aussi certaines de ses limites. Tout le monde s'accorde à dire que les organismes fiscaux semi-autonomes étant plus orientés vers le client et plus transparents, ont considérablement fait reculer la corruption en matière de collecte de l'impôt. Toutefois, comme ils fonctionnent de façon séparée du reste du secteur public, les améliorations relatives à la discipline fiscale et à la transparence du côté des recettes ne se traduisent pas automatiquement par des services publics plus nombreux ou de meilleure qualité. Les citoyens pourraient avoir le sentiment de payer plus pour les mêmes services, ce qui saperait la légitimité budgétaire et, au final, tous les efforts déployés pour renforcer le contrat social (von Haldenwang, 2010).

Pour résumer, bien que la réforme de l'administration fiscale puisse contribuer utilement à améliorer l'équité, la transparence et le civisme fiscal dans les pays en développement, les dirigeants doivent prendre en considération les limites de toute réforme institutionnelle accomplie de façon isolée. La coordination étant essentielle entre tous les départements de la fonction publique et le gouvernement, l'autonomie des organismes de recouvrement des impôts peut poser des problèmes. Il est par exemple indispensable que leur action soit coordonnée avec celle du ministère des Finances : si les organismes de recouvrement des impôts entrent en rivalité avec d'autres branches de l'État, l'ensemble du système est compromis et la collecte de l'impôt rendue inefficace²³. Quoi qu'il en soit, les réformes de l'administration fiscale n'ont pas vocation à remplacer un programme de réformes plus large, qui considère les questions de légitimité de la politique budgétaire. Malgré les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de changements si radicaux, ceux-ci sont indispensables pour que la politique budgétaire soutienne la cohésion sociale et le développement.

Des politiques budgétaires durables

L'efficacité d'une politique sociale repose sur des ressources financières stables et prévisibles. Lorsque les pouvoirs publics œuvrent à accroître la cohésion sociale, ils investissent dans le long terme et les bénéfices de leur action n'apparaissent qu'au fil des ans. Ainsi, les programmes d'éducation et de santé nécessitant un long processus de maturation, toute perturbation causée par l'absence de financement adéquat en période de fléchissement peut se révéler coûteuse (en capital humain, par exemple). De plus, pour que des filets de protection sociale soient efficaces, l'État doit pouvoir intervenir en cas de récession et donc disposer en permanence de l'espace budgétaire requis. Dans le cas contraire, les citoyens des pays en développement n'attribuent qu'une faible valeur aux acquis sociaux, les percevant comme non « réels ». L'efficacité des politiques budgétaires dans la prestation de services publics est ainsi compromise, de même que leur légitimité.

Dans de nombreux pays en développement, les dépenses et les investissements publics sont souvent volatils et procycliques. Autrement dit, les dépenses sociales peuvent être limitées, dispersées et soumises à des variations de taille brutales, comme l'a montré l'exemple de l'Amérique latine (OCDE, 2008b). D'après les données internationales, cette volatilité des dépenses de l'État accroît souvent la volatilité macroéconomique et freine la croissance²⁴. Bien que la tendance soit plus marquée dans les pays en développement que dans les pays de l'OCDE, ceux-ci subissent eux aussi lourdement l'incidence de la volatilité des dépenses. Des réformes visant à alléger la volatilité permettent non seulement de renforcer l'efficacité des politiques, mais peuvent aussi contribuer à amortir les fluctuations macroéconomiques et les incertitudes sociales et économiques associées.

Des institutions budgétaires et économiques qui dissocient les dépenses des recettes courantes sont essentielles. La politique budgétaire macroéconomique doit impérativement créer les conditions d'un espace budgétaire alliant fiabilité et prévisibilité, afin de couvrir les dépenses de développement prioritaires liées à la cohésion sociale, qu'il s'agisse de pensions sociales, d'allocations de chômage, d'éducation ou de programmes en faveur de l'emploi des jeunes. De ce fait, de nombreux pays en développement ne disposent pas de politiques budgétaires suffisamment efficaces pour stabiliser les grandes fluctuations macroéconomiques. Un objectif moins ambitieux consiste à stabiliser les dépenses publiques tout au long du cycle des recettes. Quels sont les types d'institutions, de règles ou les cadres qui seraient propices à cet objectif et pourraient être mis en place dans les pays convergents et en développement ? Plusieurs voies sont possibles, mais l'expérience de certains pays en développement et de pays membres de l'OCDE pourrait offrir des pistes quant à la solution la mieux adaptée à la situation, en fonction des contraintes institutionnelles, politiques et économiques de chaque pays.

Si l'accumulation des réserves internationales a servi de fonds de stabilisation *ad hoc* dans plusieurs pays, le fait de séparer les économies budgétaires des réserves monétaires avec une plus grande transparence et une réglementation plus stricte renforcerait le pouvoir stabilisateur de ces économies budgétaires. Les fonds d'épargne de précaution pourraient ainsi servir d'outil de stabilisation, car ils mettent de côté l'excédent de recettes pour financer des politiques budgétaires anticycliques en période de récession. De façon générale, ces fonds n'accumuleraient pas des actifs sur le long terme, mais lisseraient les fluctuations des recettes à court terme. En principe, un accès parfait aux marchés financiers internationaux ou aux prêts multilatéraux réduirait les besoins en fonds d'épargne de précaution, mais la plupart des pays convergents et en développement ne

peuvent pas tenir cet accès au crédit comme acquis. Des dispositifs d'autoassurance qui lisseraient les recettes pourraient, par conséquent, compléter utilement d'autres mécanismes internationaux de partage du risque. Naturellement, il importe de maintenir des fonds dans des instruments très liquides et peu risqués. Ces types de fonds de stabilisation des recettes ont été utilisés dans plusieurs pays membres de l'OCDE aux niveaux national et infranational et se sont révélés très efficaces pour amortir la volatilité des fonds publics²⁵.

Dans les pays possédant des ressources naturelles, la flambée des prix des matières premières, associée au basculement de la richesse, a créé des opportunités considérables mais aussi des difficultés de politique budgétaire et de cohésion sociale. Au-delà des problèmes économiques relatifs à la diversification et à la création d'emplois, le principal problème du point de vue budgétaire réside dans la paresse engendrée par l'abondance des ressources et, dans une moindre motivation, à diversifier les sources de recettes, notamment par les impôts. Il en résulte un contrat social particulièrement fragile. Or, une bonne gestion des recettes tirées des ressources naturelles peut aider les pays à conforter la cohésion sociale, en créant des programmes sociaux et en veillant à leur viabilité à long terme. La couverture obstinément faible des plans de retraite privés, par exemple, a conduit le gouvernement chilien à créer une pension sociale non contributive en 2008. La bonne gestion des recettes du cuivre a constitué un outil important pour dégager l'espace budgétaire requis par la réforme. En outre, la création d'un fonds spécial de financement de la pension a garanti sa durabilité au-delà des fluctuations à court terme des recettes publiques. Il semble plus sûr de choisir cette option que de financer directement des pensions sociales avec des recettes tirées d'impôts sur les ressources naturelles (comme la Bolivie finance actuellement sa *renta dignidad*), car les fluctuations des prix des matières premières peuvent être importantes et mettre en péril la viabilité des pensions (UNRISD, 2010).

Pour que les exportateurs de ressources non renouvelables puissent utiliser au mieux les fonds souverains, afin de lisser les recettes des ressources dans le temps et entre les générations, ils doivent maîtriser les aspects institutionnels et techniques de ces fonds. Ceux-ci sont souvent mis en place pour affecter l'épargne publique à des portefeuilles plus diversifiés que les bons du Trésor américain et éviter une hausse excessive du taux de change en investissant une trop grande partie des fonds à l'étranger (Reisen, 2008). Lorsqu'un fonds souverain est créé, il importe d'en fixer clairement l'horizon temporel et les dépenses prioritaires, pour qu'il soit associé à une stratégie d'investissement et un portefeuille correctement définis et cohérents. Les fonds souverains constitués pour couvrir des dépenses anticycliques à court terme (par exemple des indemnités de chômage supplémentaires) diffèrent de ceux destinés à financer des régimes de pensions sociales. Il convient donc de gérer ces ressources séparément. Les fonds souverains doivent aussi respecter les mêmes normes de transparence et de gouvernance que les autres investisseurs institutionnels. Les fonds communs de placement et les fonds de pension, par exemple, sont généralement soumis à des normes plus strictes en matière de transparence : ils peuvent être tenus de rendre publics les indices de référence du portefeuille, de communiquer leur stratégie d'investissement et d'avoir une note de crédit minimum. Ces pratiques réduisent l'opacité et contribuent à convaincre l'opinion publique de l'utilité de ces fonds.

Des règles financières numériques et procédurales, de même que les règles budgétaires et de transparence, peuvent aussi renforcer la viabilité des politiques budgétaires et atténuer la volatilité des dépenses. Elles restreignent le pouvoir

discrétionnaire de l'État, en créant des incitations destinées à atténuer le caractère procyclique de leur politique budgétaire : en principe, elles réduisent la flexibilité mais produisent de meilleurs résultats budgétaires. Certains pays, comme le Chili, ont introduit des objectifs chiffrés pour leur solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles, tandis que d'autres pays possédant d'abondantes ressources naturelles (comme la Norvège) assignent des objectifs budgétaires à leurs comptes budgétaires non pétroliers et utilisent des fonds souverains pour gérer leurs recettes pétrolières. D'autres options, dont les exigences institutionnelles et techniques sont moindres, prévoient de rendre compte des soldes structurels afin d'analyser le bilan et de fixer des objectifs, d'élaborer des budgets pour des périodes pluriannuelles et de déterminer des conditions de durabilité. À l'évidence, il n'existe pas une architecture institutionnelle unique qui produise des résultats optimaux dans tous les pays. Mais certaines combinaisons de règles et de procédures budgétaires peuvent stabiliser la gestion des recettes et diminuer ainsi les incertitudes du financement. Lorsque les institutions fiscales affichent des objectifs explicites en matière de dépenses sociales, l'opinion publique a tendance à mieux les considérer. Il est donc possible qu'un mouvement d'opinion se développe en faveur de politiques budgétaires responsables, ce qui donnerait lieu à des avantages supplémentaires au-delà du financement stable des dépenses sociales et contribuerait indirectement à renforcer la cohésion de la société.

Principes clés d'une réforme budgétaire

L'impulsion des dirigeants politiques ainsi que des négociations de grande ampleur (entre les partis, la société civile, les syndicats, les associations professionnelles, etc.) sont indispensables car, dans les pays en développement, une réforme fiscale est plus efficace et plus durable lorsqu'elle s'inscrit dans un programme de développement plus large. Les réformes du système prélèvements-prestations sont complexes dans tous les pays, mais les pays en développement en phase de réforme doivent porter une attention toute particulière à la question de la légitimité budgétaire. Ce chapitre a présenté l'interaction complexe de la politique budgétaire et de la cohésion sociale, surtout lorsque la légitimité de l'État est mise en cause – une situation fréquente dans les pays en développement et à croissance rapide ou convergents. Même une réforme rationnelle et saine sur le plan technique peut se révéler inapplicable en cas de légitimité budgétaire faible ou inexistante. Cette section énonce des lignes directrices pour les réformes politiques, qui pourraient permettre de pallier les déficits de confiance et de financement dans les pays en développement et de rompre le cycle vicieux d'une faible légitimité et de politiques publiques inefficaces.

La transparence, la responsabilité et un processus inclusif axé sur les citoyens constituent les éléments clés d'une réforme, afin que les politiques fiscales et de dépenses deviennent des outils plus efficaces pour accroître les opportunités, réduire les inégalités et renforcer la cohésion sociale. Lorsque les citoyens ont le sentiment que les agents des impôts les traitent de façon arbitraire, que leurs exigences ne sont pas entendues concernant les types de services publics et leur qualité et qu'ils sont exclus du contrat social, ils refusent tout simplement de participer (en rejoignant l'économie informelle ou en ne payant pas leurs impôts). Il devient alors plus difficile d'établir des filets de protection sociale efficaces ou des régimes fiscaux justes. Dans de nombreux pays en développement, la gouvernance est faible à tous points de vue. Pourtant, le rôle central de l'administration fiscale la place en bonne position pour instaurer une plus grande

transparence et lutter contre la corruption. Selon les données internationales, la création d'une administration fiscale plus solide, compétente et transparente permet d'améliorer le civisme et le respect de la loi, et donc d'augmenter considérablement les rentrées fiscales. Les nouvelles technologies informatiques constituent aussi des aides précieuses, car elles abaissent notablement les frais d'administration et de suivi. Bien que les faibles niveaux de recettes puissent suggérer que la réforme fiscale soit en première ligne dans la plupart des pays en développement, il pourrait en fait être plus facile et plus efficace de commencer par réformer le mode de prestation des services publics. Une fois de plus, la transparence et la participation citoyenne constituent des facteurs clés pour renforcer la confiance dans les lieux où la crainte de la corruption, de l'arbitraire et de l'injustice est généralisée. La réforme administrative visant à améliorer la qualité des services peut également aller dans ce sens. Toutefois, les responsables politiques devraient songer à intégrer ces réformes dans une stratégie plus large, qui moderniserait les relations sociales et assouplirait l'action coercitive de l'État par rapport aux contribuables, en vue de négociations réciproques plus équilibrées.

La croissance rapide et la mutation structurelle des pays convergents n'ont pas encore débouché sur une situation budgétaire solide ou sur un espace budgétaire élargi pour financer des programmes sociaux plus ambitieux ou accroître les investissements productifs dans le développement social et économique. En outre, l'envolée des recettes tirées des matières premières pourrait inciter certains pays à réduire les types d'impôts appliqués aux citoyens, affaiblissant ainsi les liens entre la fiscalité, la participation citoyenne et les services publics. Le contexte actuel de basculement de la richesse contraint les dirigeants à opérer des choix, tout en leur offrant des opportunités. Ainsi, les dépenses fiscales comme l'exonération des carburants et des denrées alimentaires sont des solutions mal ciblées contre la flambée des prix des matières premières et restreignent les recettes fiscales. Les riches ayant tendance à dépenser plus que les pauvres en carburants (notamment l'essence), la réduction ou la suppression des subventions aux carburants permettrait d'éviter des pertes de recettes importantes, en dégagant des ressources suffisantes pour entamer d'autres dépenses sociales et en compensant largement les pertes subies par les pauvres (Coady et al., 2006).

Afin que chacun y trouve son compte, la meilleure solution consisterait à mener conjointement la réforme des dépenses et celle des recettes. Il est souvent reconnu que l'intégralité du système budgétaire devrait évoluer, et non simplement des instruments individuels, afin d'améliorer l'égalité dans la répartition des revenus. Dans cette optique, la fiscalité a pour finalité première d'augmenter les recettes publiques sans engendrer de trop grandes disparités dans l'allocation du travail et du capital, tandis que les dépenses sociales servent à la redistribution. Il importe clairement de trouver l'équilibre entre la distribution et l'efficacité pour rendre la réforme viable. Ainsi, la décision de supprimer les exonérations de TVA pourrait être difficile à prendre seule, compte tenu de son effet régressif sur la répartition des revenus, même si elle pourrait se justifier en termes d'efficacité. En revanche, si de telles réformes étaient contrebalancées par une compensation du côté des dépenses, elles pourraient également devenir acceptables du point de vue de la distribution. Une autre approche pourrait consister à adopter des mesures qui attisent les conflits d'intérêt entre différents groupes opposés à la réforme, afin de restreindre leur influence et d'améliorer la faisabilité politique de la réforme. Une telle action doit toutefois être conduite avec précaution, car la réforme pourrait se révéler impossible si tout le monde a le sentiment d'y perdre. Par ailleurs, l'affectation des recettes

pourrait parfois être associée à l'annonce d'un engagement clair dans certains secteurs des dépenses sociales, sans toutefois négliger le risque de créer des rigidités et des inefficiences budgétaires.

Bien que les dépenses constituent clairement le meilleur outil de transfert de revenu vers les pauvres (étant donné que les pauvres sont souvent exonérés d'impôt sur le revenu et paient peu de taxes indirectes), la fiscalité a aussi un rôle redistributif à jouer au sein de la classe moyenne émergente des pays convergents. Dans certains pays (comme la Chine et l'Afrique du Sud), l'impôt sur le revenu des personnes physiques est en train de devenir une importante source de recettes et de redistribution, tandis que dans d'autres (notamment en Amérique latine), il reste une source marginale. Bien que des taux d'imposition très progressifs puissent avoir, dans le principe, des coûts d'efficience, l'impôt sur le revenu contribue clairement à renforcer la légitimité budgétaire. À cette lumière, l'expérience des pays d'Europe de l'Est, qui allient un taux quasi uniforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à des exonérations pour les pauvres, pourrait représenter une solution médiane intéressante pour les pays à revenu intermédiaire qui ne sont pas aujourd'hui en mesure de tirer des recettes substantielles de l'impôt sur le revenu. Les données montrent que les réformes de l'impôt sur le revenu inspirées de l'Europe de l'Est entraînent une augmentation importante des recettes du fait qu'elles renforcent le civisme fiscal, car la fiscalité devient plus compréhensible, plus transparente et apparaît donc plus juste (Gorodnichenko *et al.*, 2008).

Conclusion

Pour que les pays convergents puissent évoluer vers un avenir meilleur, il est indispensable de mieux comprendre de quelle façon les réformes budgétaires institutionnelles et économiques décrites dans le présent chapitre influent sur le civisme fiscal et sur les préférences en matière de redistribution. Pour faciliter cette compréhension, un calendrier de recherche devra être établi. Il pourrait étudier les questions du civisme fiscal, des préférences et de la réforme budgétaire dans un cadre international, en s'inspirant aussi des enquêtes subjectives disponibles. La recherche pourrait également se concentrer sur des pays pris individuellement dans lesquels des réformes de cet ordre ont été mises en œuvre. En outre, des « détails » souvent négligés par la recherche fondamentale pourraient se révéler essentiels pour une réforme réussie. De telles informations pourraient être mises à disposition des pays convergents, par la voie d'un dialogue privilégiant l'apprentissage entre pairs avec d'autres pays convergents et des pays membres de l'OCDE.

Notes

1. Un exemple classique est celui de la Révolution américaine qui a débuté par un conflit entre la Grande-Bretagne et ses colonies sur la question de « l'imposition sans représentation ».
2. Milanovic (2000). Par exemple, la corrélation dans les pays de l'OCDE entre les coefficients de Gini avant impôts et transferts et les réductions des inégalités obtenues après impôts et transferts s'établit à 0.73, un chiffre statistiquement significatif aux niveaux standard.
3. Voir Daude et Melguizo (à paraître) pour une analyse du rapport entre la fiscalité et la démocratie en Amérique latine. Une partie du débat présenté ici s'inspire également du travail de Daude et Melguizo (2010).
4. Pour une réflexion sur chacune de ces questions, consulter respectivement : Piketty (1995), Bénabou et Tirole (2006) et Roemer (1998) ; ainsi que Alesina et Glaeser (2004). Alesina et Giuliano (2009), Alt *et al.* (2010) et Robinson (2010) proposent également des enquêtes récentes sur ces thèmes.

5. Alesina et Angeletos (2005). Certaines données semblent confirmer ces points de vue, par exemple le degré d'intérêt personnel (c'est-à-dire la perspective d'être un bénéficiaire net ou un payeur net) et la méritocratie réduisent respectivement la demande de redistribution entre les pays et à l'intérieur des pays (Isaksson et Lindskog, 2009). S'agissant de l'injustice et de la corruption, il semble que les contribuables perçoivent leur relation avec l'État non seulement comme une relation de contrainte, mais aussi d'échange. Lorsqu'ils ont le sentiment d'être traités équitablement, ils sont plus disposés à payer des impôts (Torgler, 2005).
6. Observons toutefois que pour que l'hypothèse POUM se vérifie, certaines conditions, plutôt strictes, doivent être remplies. Il faudrait tout d'abord que les politiques soient pérennes. Cette condition exclut les politiques budgétaires inconstantes dans le temps et les stratégies habituellement pratiquées par les hommes politiques (consistant à promettre des politiques budgétaires redistributives pendant les campagnes et à ne pas les mettre en œuvre lorsqu'ils sont au pouvoir). En outre, l'aversion pour le risque devrait être limitée, car en cas d'aversion extrême, tout le monde souhaite être protégé contre les chocs possibles et vote en faveur de l'État-providence. Enfin, la répartition du revenu doit se faire de telle sorte que les personnes plus pauvres que la moyenne s'attendent à devenir plus riches que la moyenne. Sinon, les inquiétudes face à la mobilité descendante prendraient aussi le dessus.
7. Chong et Olivera (2008) montrent que les pays dans lesquels le vote est obligatoire présentent une inégalité de revenu moindre. Par conséquent, les pays les plus pauvres affichant également une répartition des revenus plus inégale, les auteurs encouragent la promotion de tels dispositifs électoraux dans les pays en développement.
8. Les incitations sociales peuvent aussi avoir un rôle à jouer. Par exemple, même si les ménages des classes moyennes bénéficient d'une redistribution étendue, la crainte de devoir céder certains avantages sociaux aux pauvres peut les inciter à soutenir une politique budgétaire plus conservatrice (Corneo et Grüner, 2000 et 2002). Selon certains auteurs, les opinions relatives à la redistribution résultent d'un équilibre entre les aspirations des classes moyennes et pauvres et les obstacles économiques possibles associés à un niveau d'imposition plus élevé. En particulier, si les électeurs pauvres et à revenu intermédiaire (bénéficiaires potentiels de la redistribution) tiennent compte des effets de la fiscalité sur les décisions de travail et de loisirs de leurs concitoyens aisés lorsqu'ils votent, ils choisiront en conséquence de réduire la taille de l'État (les recettes fiscales) et le degré de redistribution (Meltzer et Richards, 1981).
9. Voir Daude (2011) pour consulter des données empiriques sur le cas de l'Amérique latine.
10. Aguirre et al. (1981), Bird et al. (2004) et Piancastelli (2001). Von Haldenwang et Ivanyna (2010) analysent les déterminants institutionnels du faible rendement de l'impôt dans les pays en développement.
11. Un modèle économétrique a été étudié : il englobait le PIB par habitant, la part des services dans le PIB, la part du secteur primaire dans le PIB et l'ouverture des échanges, ainsi qu'un ensemble de variables annuelles pour la période 2000-08. L'effort fiscal a ensuite été calculé comme étant la différence entre le rapport impôt/PIB observé et celui prédit par le modèle économétrique.
12. L'indicateur d'effort fiscal se calcule à l'aide d'une régression des rapports impôt/PIB sur le PIB par habitant, la part des services dans le PIB, la part du secteur primaire (agriculture et industries extractives) dans le PIB, l'ouverture des échanges et les variables annuelles pour la période 2000-08 avec toutes les variables exprimées en logarithmes. L'indicateur a ensuite été calculé comme étant le rapport entre le ratio impôt/PIB observé et celui prédit par le modèle économétrique.
13. Les pays pauvres ne sont pas mentionnés, car le manque de données disponibles restreint considérablement le nombre de pays dans ce groupe.
14. C'est le cas de l'Algérie, de l'Angola, du Botswana, du Congo, du Gabon, de la Guinée équatoriale, de la Libye, du Nigeria et du Tchad.
15. Pour une évaluation critique de l'ITIE, voir Ölcer (2009).
16. Bien qu'il s'agisse de flux de capitaux privés, les envois de fonds de travailleurs expatriés posent des problèmes similaires. Outre le fait qu'ils peuvent introduire un taux de change apprécié et, partant, réduire la rentabilité dans le secteur des échanges, ces envois de fonds peuvent limiter les incitations de l'État à accroître la mobilisation des ressources nationales. De plus, ils engendrent aussi d'importants problèmes d'équité horizontale. Certains programmes, comme le *Tres por uno* au Mexique, visent à permettre à la communauté de tirer profit des envois de fonds de l'étranger.
17. Le coefficient de corrélation partielle (compte tenu du PIB par habitant) est de 0.52 et il est significatif à un niveau de 1 %. La corrélation partielle avec l'autre indicateur de civisme fiscal

(pourcentage des personnes qui justifient la fraude) est négative à -0.55 et également significative aux niveaux standard.

18. Des données sur 17 pays européens tirées de l'enquête sociale européenne montrent également que la fragmentation ethnolinguistique a un impact négatif et statistiquement significatif sur le civisme fiscal (Lago-Peñas et Lago-Peñas, 2010).
19. La confiance dans l'État se mesure comme étant la proportion des gens qui répondent qu'ils font confiance à l'État soit « totalement » ou « un peu », et non « peu » ou « pas du tout ».
20. Voir Torgler (2005) pour l'Amérique latine, Torgler (2003) pour l'Europe centrale et orientale et Torgler (2004) pour les pays asiatiques.
21. Voir aussi von Haldenwang (2008) pour une discussion sur la cohésion sociale et la décentralisation budgétaire en Amérique latine.
22. Ce dernier résultat s'explique peut-être du fait de l'importance des régimes de pension privés dans la région.
23. Fjeldstad et Moore (2008) affirment que le problème s'est posé dans plusieurs pays africains (par exemple en Ouganda).
24. Voir Afonso et Furceri (2010) pour des données de l'OCDE et l'Union européenne à propos des effets sur la croissance économique des niveaux de dépenses et de la volatilité, ainsi que Furceri (2007) sur l'incidence négative de la volatilité des dépenses publiques sur la croissance économique, au-delà de la volatilité macroéconomique et d'autres paramètres qui influent sur la croissance du PIB.
25. Voir Fatas et Mihov (2006) pour le cas des États américains.

Références

- Afonso, A. et D. Furceri (2010), « Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth », *Journal of Political Economy*, vol. 26(4), pp. 517-32, décembre.
- Afrobarometer (2008), *Value Surveys Databank*.
- Afrobarometer (2009), *Value Surveys Databank*.
- Aguirre, C.-A., P.-S. Griffith, M.-Z. Yucelik et V. Tanzi (1981), « Taxation in Sub-Saharan Africa », *International Monetary Fund Occasional Paper*, n° 8, Fonds monétaire international, Washington, DC, octobre.
- Alesina, A. et G.-M. Angeletos (2005), « Fairness and Redistribution », *American Economic Review*, 95(4), pp. 960-980.
- Alesina, A. et P. Giuliano (2009), « Preferences for Redistribution », *NBER Working Paper*, 14825, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Alesina, A. et E. Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Alt, J., I. Preston et L. Sibieta (2010), « The Political Economy of Tax Policy », in J. Mirlees (dir. pub.), *Dimensions of Tax Design: The Mirlees Review*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1204-1279.
- Bénabou, R. et E.-A. Ok (2001), « Social Mobility and the demand for Redistribution: The POUM Hypothesis », *Quarterly Journal of Economics*, 116(2), pp. 447-487.
- Bénabou, R. et J. Tirole (2006), « Belief in a Just World and Redistributive Politics », *Quarterly Journal of Economics*, 121(2), pp. 699-746.
- Bird, R.-M., J. Martinez-Vazquez et B. Torgler (2004), « Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries », *International Studies Program Working Paper Series*, n° 0406, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, GA.
- Bräutigam D., O.-H. Fjeldstad et M. Moore (dir. pub.) (2008), *Taxation and State Building in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Coady, D., M. El-Said, R. Gillingham, K. Kpodar, P. Medas et D. Newhouse (2006), « The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka », *IMF Working Paper*, n° 247, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Corneo, G. et H.-P. Grüner (2000), « Social Limits to Redistribution », *American Economic Review*, 90(5), pp. 1491-1507.
- Corneo, G. et H.-P. Grüner (2002), « Individual Preferences for Political Redistribution », *Journal of Public Economics*, 83(1), pp. 83-107.

- Chong, A. et M. Olivera (2008), « Does Compulsory Voting Help Equalize Incomes? », *Economics & Politics*, 20(3), pp. 391-415.
- D'Arcy, M. (2011), « Why Do Citizens Assent to Pay Tax? Legitimacy, Taxation and the African State », *Afrobarometer Working Paper*, n° 126.
- Daude, C. (2011), « Ascendance by Descendants? On intergenerational education mobility in Latin America », *Document de travail n° 297*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Daude, C. et A. Melguizo (2010), « Taxation and More Representation? On Fiscal Policy, Social Mobility and Democracy in Latin America », *Document de travail n° 294*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris, septembre.
- Daude, C. et A. Melguizo (à paraître), « Taxation and Democracy in Latin America », in J. Dayton-Johnson et J. Santiso (dir. pub.), *Handbook on Latin American Political Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Daude, C., A. Melguizo et A. Neut (2011), « Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable at Last? », in D. Franco (dir. pub.), *Fiscal Policy: What Lessons from the Crisis?*, Banca d'Italia, Rome, pp. 49-86.
- De Mello, L. (2004), « Can Fiscal Decentralisation Strengthen Social Capital? », *Public Finance Review*, vol. 32, pp. 4-35.
- De Mello, L. (2010), « Does Fiscal Decentralisation Strengthen Social Capital? Cross-Country Evidence and the Experiences of Brazil and Indonesia », *Document de travail n° 825*, Département des affaires économiques, OCDE, Paris.
- Di John, J. (2006), « The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries », *Research Paper n° 2006/74*, UNU-WIDER, Helsinki.
- Di John, J. (2009), « Taxation, Governance and Resource Mobilisation in Sub-Saharan Africa: A Survey of Key Issues », *Elcano Royal Institute Working Paper*, 49/2009, Madrid.
- Fatas, A. et I. Mihov (2006), « The macroeconomic effects of Fiscal rules in the US states », *Journal of Public Economics*, vol. 90(1-2), pp. 101-117, janvier.
- Fjeldstad, O.-H. et M. Moore (2008), « Tax Reform and State-Building in a Globalised World », in D. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad et M. Moore (dir. pub.), *Taxation and State-Building in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Furceri, D. (2007), « Is Government Expenditure Volatility Harmful for Growth? A Cross-Country Analysis », *Fiscal Studies*, vol. 28(1), Institute for Fiscal Studies, Londres, pp. 103-120, 03.
- Gillies, A. (2010), « Giving Money Away: The Politics of Direct Distribution in Resource Rich Countries », *Working Paper n° 231*, novembre, Center for Global Development, Washington, DC.
- Gorodnichenko, Y., J. Martinez-Vazquez et K. Sabirianova Peter (2008), « Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia », *NBER Working Paper n° 13719*, NBER, Cambridge, MA.
- Isaksson, A.-S. et A. Lindskog (2009), « Preferences for Redistribution – A Country Comparison of Fairness Judgements », *Journal of Economic Behavior & Organization*, 72(3), pp.884-902.
- Jütting, J., E. Corsi, C. Kauffman, I. McDonnell, N. Pinaud et L. Wegner (2005), « What Makes Decentralization in Developing Countries Pro-Poor? », *European Journal of Development Research*, vol. 17, n° 4, décembre, pp. 626-648.
- Lago-Peñas, I. et S. Lago-Peñas (2010), « The Determinants of Tax Morale in Comparative Perspective: Evidence for European Countries », *European Journal of Political Economy*, 26(3), pp. 441-453.
- Liebermann, E.S. (2001), « National Political Community and the Politics of Income Taxation in Brazil and South Africa in the Twentieth Century », *Politics & Society*, n° 29, pp. 515-555.
- McGrath, M., J. Janisch et C. Horner (1997), « Redistribution through the Fiscal System in the South African Economy », contribution présentée lors de la conférence de l'Economics Society of South Africa, Potchefstroom.
- Meltzer, A.-G. et S.-F. Richards (1981), « A Rational Theory of the Size of Government », *Journal of Political Economy*, 89(5), pp. 914-927.
- Milanovic, B. (2000), « The Median-Voter Hypothesis, Income Inequality, and Income Redistribution: An Empirical Test with the Required Data », *European Journal of Political Economy*, 16(3), pp. 367-410.
- Moss, T. (2011), « Oil to Cash: Fighting the Resource Curse through Cash Transfers », *Working Paper n° 237*, janvier, Center For Global Development, Washington, DC.

- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt, New York, NY.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2008a), *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011 : une région de classes moyennes ?*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives économiques en Afrique 2010*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Olson, M. (1969), « The principle of "fiscal equivalence": The division of responsibilities among different levels of government », *American Economic Review*, 59(2), pp. 479-487.
- Ölcer, D. (2009), « Extracting the Maximum from the EITI », *Document de travail n° 276*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Piancastelli, M. (2001), « Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries: Cross Country Panel Data Analysis – 1985/95 », *Institute of Applied Economic Research Working Papers*, n° 818, Institute of Applied Economic Research (IPEA), Rio de Janeiro.
- Piketty, T. (1995), « Social Mobility and Redistributive Politics », *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 551-584.
- Piketty, T. et N. Qian (2009), « Income Inequality and Progressive Income Taxation in China and India, 1986-2015 », *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(2): 53-63.
- Prasad, N. (2008), « Policies for redistribution: The use of taxes and social transfers », *International Institute for Labour Studies DP/194/2008*, Organisation internationale du travail, Genève.
- Przeworski, A. (2009), « Democracy, Equality, and Redistribution », in R. Bourke et R. Geuss (dir. pub.), *Political Judgement: Essays in Honour of John Dunn*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Reisen, H. (2008), « How to Spend it: Commodity and Non-Commodity Sovereign Wealth Funds », *Deutsche Bank Research, Research Notes n° 28*, Frankfurt-am-Main, juillet.
- Robinson, J.-A. (2010), « The Political Economy of Redistributive Policies », in L.-F. Lopez-Calva et N. Lustig (dir. pub.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press et PNUD, Baltimore, MD, pp. 39-71.
- Rodríguez, F. (2004), « Inequality, Redistribution, and Rent-Seeking », *Economics and Politics*, 16(3), pp. 287-320.
- Roemer, J. (1998), « Why the Poor Do not Expropriate the Rich: An Old Argument in New Garb », *Journal of Public Economics*, 70(3), pp. 399-424.
- Torgler, B. (2003), « Tax Morale in Transition Countries », *Post-Communist Economies*, 15(3), pp. 357-381.
- Torgler, B. (2004), « Tax Morale in Asian Economies », *Journal of Asian Economics*, 15, pp. 237-266.
- Torgler, B. (2005), « Tax Morale in Latin America », *Public Choice*, 122(1/2), pp. 133-157.
- UNRISD (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social) (2010), « Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics », UNRISD, Genève.
- Van der Berg, S. (2006), « Public spending and the poor since the transition to democracy », in H. Bhorat et R. Konbur (dir. pub.), *Poverty and Policy in Post-Apartheid South Africa*, HSRC Press, Le Cap, pp. 201-231.
- Van der Berg, S. (2009), « Fiscal Incidence of Social Spending in South Africa, 2006 », *Stellenbosch Economic Working Paper 10/09*, Universiteit Stellenbosch, Stellenbosch.
- Von Haldenwang, C. (2008), *Taxation, Social Cohesion and Fiscal Decentralization in Latin America*, *Discussion Paper*, 1/2008, German Development Institute, Bonn.
- Von Haldenwang, C. (2010), « Taxation, Fiscal Decentralisation and Legitimacy: The Role of Semi-Autonomous Tax Agencies in Peru », *Development Policy Review*, vol. 28(6), pp. 643-667.
- Von Haldenwang, C. et M. Ivanyna (2010), « Assessing the Tax Performance of Developing Countries », *Discussion Paper*, 20/2010, German Development Institute, Bonn.
- Woo, J. (2003), « Economic, Political and Institutional Determinants of Public Deficits », *Journal of Public Economics*, 87:3-4, pp. 387-426.
- Woo, J. (2009), « Why do more polarized countries run more procyclical fiscal policy? », *Review of Economics and Statistics*, 91(4), pp. 850-870.

Chapitre 6

Politiques d'emploi et de protection sociale favorisant la cohésion sociale

La situation sur le marché du travail et la protection sociale sont deux déterminants essentiels de la cohésion sociale. Le basculement de la richesse influe sur les problèmes d'emploi et de protection sociale. S'il a créé des opportunités, il a aussi engendré des ruptures, sous la forme d'une nouvelle distribution fonctionnelle des revenus, des tensions dans les relations de travail et une évolution des risques auxquels la population est confrontée. Pour examiner ces problèmes sous l'angle de la cohésion sociale, il faut s'intéresser aux institutions du marché du travail et aux systèmes de protection sociale, du point de vue non seulement leur efficacité, mais également de leur capacité à prévenir ou à atténuer le dualisme et la segmentation. Si elles veulent jouer leur rôle dans la fixation des prix et exercer leur fonction allocative – et produire ainsi des effets équitables avec le moins de tensions possible – ces institutions doivent évoluer pour mieux s'adapter à la transformation qui s'opère sur les marchés du travail. Les systèmes de protection sociale segmentés (aide sociale pour les pauvres d'un côté, et assurance sociale pour les travailleurs du secteur formel de l'autre) risquent de laisser de côté une catégorie intermédiaire de travailleurs vulnérables employés dans l'économie informelle mais qui ne sont pas pauvres. Une approche holistique qui envisage ces systèmes dans leur intégralité, ainsi que leurs interactions avec les résultats sur le marché du travail, permet d'identifier ces lacunes et conduit à des choix différents lors de l'élaboration des programmes.

Introduction

La situation sur le marché du travail est un facteur clé de la cohésion sociale : elle détermine tout d'abord le niveau et la répartition des revenus du travail, lesquels constituent la source de revenu la plus importante pour la majeure partie de la population dans le monde. Ensuite et au-delà des revenus, les emplois constituent des espaces d'interaction sociale essentiels. Le fait d'avoir un emploi est associé à une vie satisfaisante, telle que mesurée dans les enquêtes internationales. C'est particulièrement vrai avec un « emploi de bonne qualité », dont la durée (et si possible la rémunération) est prévisible et sûre et qui s'accompagne d'une protection sociale. Enfin, la protection sociale est un instrument fondamental pour limiter l'ampleur des inégalités et éviter l'exclusion sociale. Néanmoins, le régime de protection sociale auquel la population a accès dépend de la situation d'emploi, surtout dans le cas des dispositifs de type contributif qui, souvent, sont réservés aux salariés du secteur formel.

Le basculement de la richesse a permis une baisse spectaculaire de l'extrême pauvreté dans le monde : le recul de la pauvreté s'est accéléré en 2000, au point qu'en 2005, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté international, fixé à 1.25 USD par jour, avait diminué de 320 millions (Chen et Ravallion, 2010 ; OCDE, 2010a). D'après certaines estimations, on dénombre aujourd'hui moins d'un milliard de pauvres¹. Ce progrès s'explique par la création d'emplois productifs et par des ressources budgétaires qui ont permis, à un certain nombre de pays, de faire monter en puissance leurs stratégies de lutte contre la pauvreté (chapitre 1).

Cependant, pour favoriser la cohésion sociale, il ne suffit pas de faire reculer la pauvreté absolue et ce, pour deux raisons : *premièrement*, l'inclusion sociale nécessite d'envisager la pauvreté sous un angle plus large ; et *deuxièmement*, si l'on veut empêcher l'aliénation de certaines catégories sociales, il est nécessaire de recourir à une approche holistique de la politique de protection sociale et du travail. Comme le souligne le chapitre 4, pour assurer l'inclusion sociale, il est également nécessaire de prêter attention aux populations vulnérables qui, même si leur survie n'est pas en jeu, ont besoin d'une aide pour pouvoir faire face aux coûts de l'inclusion sociale. Les politiques du marché du travail et de la protection sociale qui visent à éviter le dualisme et la segmentation sont les plus efficaces pour empêcher l'aliénation sociale.

Non seulement le basculement de la richesse a créé des opportunités considérables, mais il a aussi entraîné une réorganisation des marchés du travail dans le monde, comprimant la part des revenus du travail et mettant en avant la difficulté à répartir équitablement les fruits de la croissance entre les travailleurs (chapitre 3) et entre tous les citoyens (chapitre 4). Le « grand doublement » de la population active mondiale auquel on a assisté au début des années 90, quand environ 1.5 milliard de travailleurs sont entrés sur le marché mondial du travail à la suite de réformes économiques et de l'effondrement de l'Union soviétique, a encore aujourd'hui des répercussions importantes (Freeman, 2005 ; OCDE, 2010a). L'expansion rapide observée depuis 2000 dans les pays convergents

s'accompagne d'une plus forte croissance de la productivité du travail mais, sur cette période, la part du travail dans la valeur ajoutée totale a suivi une courbe décroissante dans la plupart des régions du globe (chapitre 3).

La crise de l'emploi engendrée par la crise économique et financière de la fin des années 2000 a amené le débat à s'orienter résolument vers certaines politiques du travail, en particulier de salaire minimum. Dans différents pays, la montée des inégalités a accentué l'impact de la crise, détériorant encore plus le climat social (BIT, 2010a). Toutefois, cette crise a été précédée d'une évolution des rendements du travail et d'une demande d'une plus grande redistribution dans plusieurs pays, comme le montre le présent chapitre en ce qui concerne la Chine. Ces changements ont perturbé les relations de travail et conduit à des appels en faveur d'une refonte des institutions du marché du travail.

Ce chapitre examine le rôle des politiques du marché du travail et de la protection sociale dans l'atténuation des effets de l'accroissement des inégalités et de la segmentation qui sont liés aux tendances de la distribution fonctionnelle des revenus et à la persistance du travail informel (chapitre 3). Il souligne que, contrairement à l'orthodoxie des années 90, les politiques et les institutions du marché du travail semblent faire partie des priorités des pouvoirs publics, à la fois dans les pays de l'OCDE et dans les pays émergents, ainsi que pour la communauté internationale². Quoi qu'il en soit, la transformation des institutions du marché du travail passe par une coordination avec d'autres domaines d'intervention et, notamment, avec la protection sociale. Certaines formes de protection sociale (en particulier le soutien du revenu) peuvent contribuer à l'inclusion sociale et empêcher la mobilité descendante lorsque la situation est défavorable sur le marché du travail. L'essentiel des revenus provenant des prestations sociales et du travail, tant les politiques de protection sociale que les politiques du marché du travail doivent tenir compte de leurs effets respectifs sur le comportement et la situation des travailleurs sur ce marché, ainsi que sur les revenus et leur variabilité.

Une approche holistique de la protection sociale peut permettre d'identifier des politiques propices à la cohésion sociale. La couverture sociale est particulièrement importante pour au moins deux raisons : *premièrement*, beaucoup de pays ont encore des difficultés à aider efficacement ceux qui en ont le plus besoin, afin de les inclure socialement ; et, *deuxièmement*, l'accès à la protection sociale est aussi une question d'égalité horizontale, surtout entre les travailleurs (chapitre 4). La protection sociale est une forme de solidarité institutionnalisée. Si les systèmes de protection sociale excluent certaines catégories, que ce soit par négligence ou délibérément, ils privent celles-ci d'instruments de gestion et de mutualisation des risques et aliènent certains segments de la société. Bien que l'aide aux plus démunis fasse partie intégrante de tout programme de développement visant à réduire ou à atténuer la pauvreté, la cohésion sociale impose de prêter également attention aux autres formes d'exclusion. À cet égard, le présent chapitre s'appuie sur des données récentes pour montrer qu'une politique qui combine une sécurité sociale de type contributif et une aide sociale ciblée n'est pas toujours suffisante et laisse de côté un segment intermédiaire dans la couverture, à savoir les travailleurs du secteur informel à revenu intermédiaire. Des stratégies permettant d'élargir la couverture tout en envoyant des incitations adéquates sur le marché du travail existent mais, *in fine*, c'est avec des systèmes de protection sociale globale qui évitent de renforcer le dualisme du marché du travail que l'on encouragera la cohésion sociale.

Le reste de ce chapitre est structuré comme suit : la section suivante examine les liens entre emploi et cohésion sociale. Ces liens sont multiples, puisque l'emploi influe à la fois sur le bien-être individuel et sur le sentiment d'appartenance. Ce chapitre réexamine ensuite le rôle des institutions du marché du travail à la lumière de l'évolution des relations de travail, en prenant le cas de la Chine et en s'appuyant sur les données empiriques propres à certains pays, de plus en plus nombreuses. Enfin, il analyse les interactions entre l'économie informelle et la protection sociale, et il présente des stratégies visant à couvrir les personnes qui sont actuellement exclues du système.

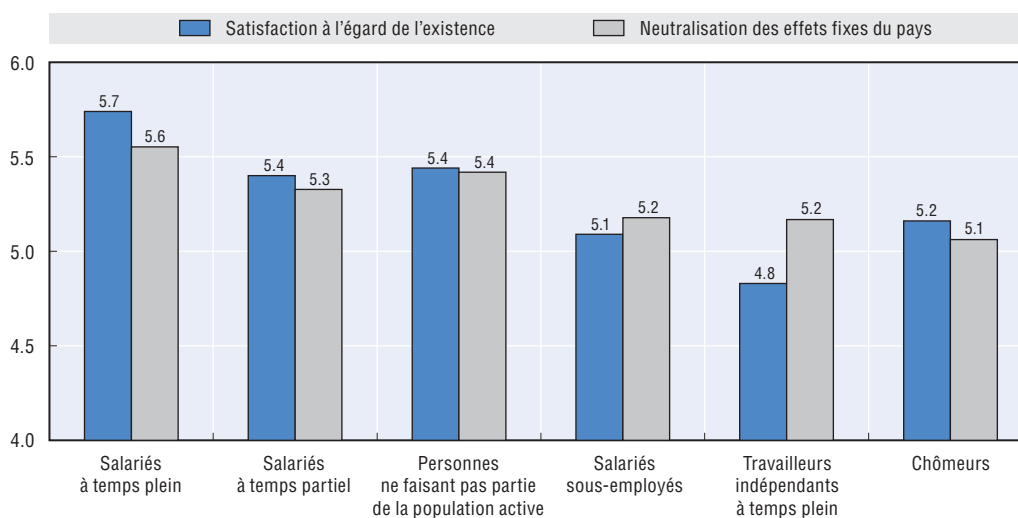
L'emploi et la cohésion sociale

L'emploi productif participe du bonheur individuel. Non seulement l'emploi procure un revenu, mais il crée aussi le sentiment d'exister et sert de point focal pour l'interaction sociale, tandis que le chômage involontaire est, lui, associé à tout un ensemble de difficultés sociales et de problèmes de santé (Stiglitz, 2002). Le chômage est un important déterminant de la distribution des revenus. Cependant, par-delà la question du revenu, on a pu montrer que les épisodes de chômage font diminuer le bien-être. Même lorsqu'une personne sans emploi trouve du travail, les périodes de chômage qu'elle a subies rendent sa vie moins satisfaisante (Clark *et al.*, 2001) : ses revenus s'amenuisent et, de surcroît, sa santé et l'éducation de ses enfants peuvent durablement en pâtir (BIT/FMI, 2010).

La qualité de l'emploi et la situation d'emploi entrent également en ligne de compte. Quand l'économie ne parvient pas à créer assez d'emplois, le travail indépendant se révèle souvent un piètre substitut à l'emploi salarié. Les niveaux de satisfaction à l'égard de l'existence moyenne (graphique 6.1) des salariés à temps plein sont beaucoup plus élevés que ceux des autres catégories. Les travailleurs indépendants sont nettement moins satisfaits de

Graphique 6.1. **Satisfaction à l'égard de l'existence moyenne, par situation d'emploi, dernière vague d'enquête**

Échelle de Cantril, valeur moyenne



Note : Moyennes des réponses individuelles à la question de l'échelle de Cantril – « À quel niveau vous situez-vous sur l'échelle de satisfaction en ce moment (plus vous indiquez un niveau élevé, plus vous estimez votre vie satisfaisante) ? Quel niveau est le plus proche de votre perception (0 étant le niveau le plus bas et 10 le plus haut) ? » – pondérées par les pondérations appliquées à l'échantillon et multipliées par la population du pays considéré. Les barres en gris clair correspondent à un pays « moyen » et sont calculées comme valeurs ajustées provenant d'une équation de régression avec effets fixes du pays. Les différences entre les salariés à temps plein et toutes les autres catégories sont statistiquement significatives.

Source : Calculs des auteurs d'après Gallup (2010).

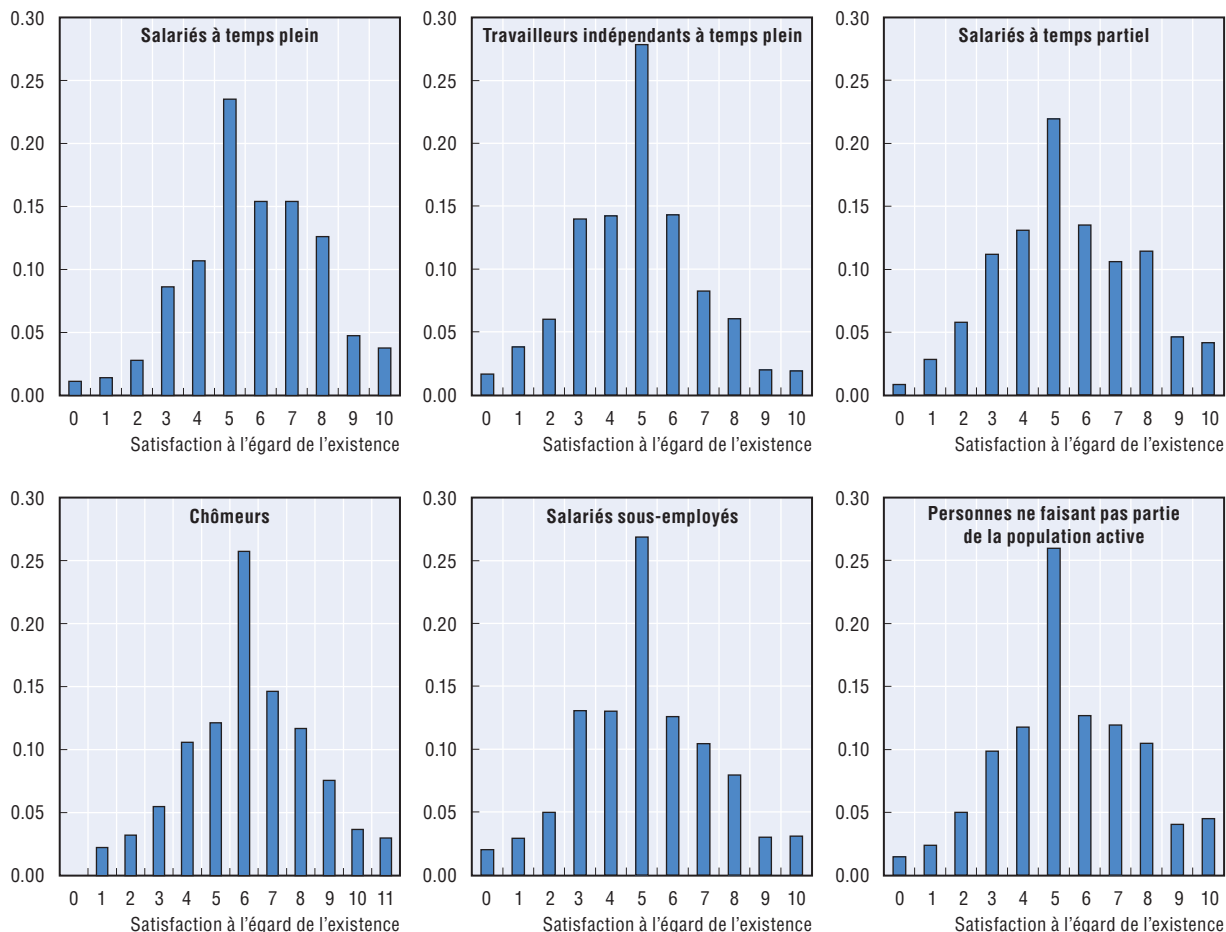
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585953>

leur vie (taux proches de ceux des chômeurs). Même s'ils apprécient l'indépendance que leur situation d'emploi leur confère, nombre d'entre eux préféreraient avoir un emploi salarié³. Les différences sont moins marquées dès lors que l'on neutralise les effets fixes du pays. Le revenu national est corrélé positivement à la satisfaction à l'égard de l'existence moyenne et négativement au travail indépendant et aux formes de travail précaires mais, dans les pays développés, les chômeurs ont une probabilité bien plus grande de recevoir une aide. En neutralisant les moyennes nationales, on réduit donc les différences, même si toutes restent statistiquement significatives.

L'observation de la distribution complète des niveaux de satisfaction entre toutes les catégories de situations d'emploi (graphique 6.2) s'attache tout particulièrement au nombre de personnes qui se déclarent heureuses (note supérieure à « 8 » sur l'échelle de satisfaction, graphique 6.2). Ces personnes sont nombreuses parmi les salariés (à temps partiel ou plein), mais le sont moins parmi les chômeurs, les travailleurs indépendants et les


Graphique 6.2. **Distribution de la satisfaction à l'égard de l'existence par situation d'emploi, 2010 ou dernière vague d'enquête**

Pourcentage par catégorie et selon la valeur de l'échelle de Cantril



Note : Données pondérées par les pondérations appliquées à l'échantillon et par la population du pays. Les salariés à temps partiel qui souhaiteraient travailler à temps plein sont considérés comme sous-employés. On mesure la satisfaction d'après les réponses à la question « À quel niveau vous situez-vous sur l'échelle de satisfaction en ce moment (plus vous indiquez un niveau élevé, plus vous estimez votre vie satisfaisante) ? Quel niveau est le plus proche de votre perception (0 étant le niveau le plus bas et 10 le plus haut) ? ».

Source : Calculs des auteurs d'après Gallup (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585972>

personnes sous-employées (personnes qui travaillent à temps partiel mais qui souhaiteraient travailler à temps plein). On peut ainsi établir un classement de la satisfaction à l'égard de l'existence en fonction de la situation d'emploi : l'emploi à temps plein arrive en tête. Viennent ensuite l'inactivité choisie et le travail à temps partiel, puis le sous-emploi et le chômage et, enfin, le travail indépendant⁴.

La situation globale de l'emploi est un autre déterminant de la cohésion sociale. Les inégalités de revenu et le chômage sont tous deux associés à un accroissement des risques de troubles sociaux (BIT, 2010a). Dans les faits, il se peut que deux mécanismes différents, qu'il n'est pas aisé de distinguer dans une comparaison internationale, jouent. Les inégalités de revenu évoluent relativement lentement au cours du temps et pourraient laisser à penser que la répartition des revenus est inéquitable, surtout lorsque les revenus moyens augmentent rapidement, comme ce fut le cas durant les années 2000 dans un certain nombre d'économies émergentes. S'il accentue le mécontentement, le chômage est lui aussi susceptible d'accroître le risque de troubles sociaux.

Les institutions du marché du travail et la détermination des salaires

La détermination des salaires et des conditions d'emploi joue un rôle fondamental dans la répartition des fruits de la croissance. Si les institutions du marché du travail étaient décriées à l'époque du Consensus de Washington, il semble que la tendance soit en train de s'inverser sous l'effet conjugué des réussites et des échecs. Parce qu'il faut, d'un côté, disposer d'institutions capables de gérer pacifiquement et efficacement la transition sur le marché du travail de la Chine, en pleine mutation et, de l'autre, apporter des réponses à la crise de l'emploi, il est nécessaire d'améliorer ces institutions, voire d'en créer de nouvelles. Depuis quelque temps, certains instruments classiques de la politique du travail, tels que le salaire minimum, gagnent particulièrement en importance dans le discours, mais ils restent des solutions partielles. Il est préférable de rendre compatibles les institutions et la réglementation du marché du travail et les politiques de protection sociale et d'autres politiques, afin d'atténuer les effets de la distribution inégale des revenus, à la fois entre les individus et sur le plan de la distribution fonctionnelle.

Le besoin d'institutions du marché du travail en Chine⁵

Il semble que l'évolution du marché du travail de la Chine corresponde étroitement aux modèles classiques de développement reposant sur une économie duale. D'après ces modèles, qui posent l'existence d'un « excédent de main-d'œuvre » (Lewis, 1954 ; Ranis et Fei, 1961), les salaires dans le secteur moderne de l'économie sont maintenus à un niveau bas tant que le secteur agricole dispose d'un excédent de main-d'œuvre suffisant. Ils ne commencent à s'accroître que lorsque le taux d'expansion de la main-d'œuvre fournie au secteur moderne tombe en-deçà de la demande⁶. Lorsque l'on considère sous cet angle l'évolution des marchés du travail dans les économies émergentes, les hausses des inégalités associées aux processus de transformation structurelle paraissent modérées. De fait, dans une économie duale, l'accentuation des inégalités est à la fois souhaitable et temporaire. Lorsque tout l'excédent de main-d'œuvre a été utilisé, on rémunère la productivité marginale, et les inégalités résiduelles des revenus reflètent alors les différences de compétences entre travailleurs.

Cependant, la transition ne s'opère pas toujours sans difficultés et, en Chine, l'utilisation complète de l'excédent de main-d'œuvre coïncide avec une forte augmentation des différends au travail. Selon Cai et Wang (2011), le taux de croissance de la demande de

main-d'œuvre (travailleurs urbains et travailleurs migrants) est supérieur depuis 2003 à l'expansion de la population en âge de travailler⁷. Les salaires des travailleurs migrants ont davantage progressé que ceux des travailleurs urbains dans les activités manufacturières et dans le BTP (bâtiment et travaux publics), ce qui permet de penser qu'il existe des pénuries de main-d'œuvre aux niveaux de salaires actuels (Cai et Wang, 2011). Au cours des années 2000, les différends au travail se sont multipliés en Chine : on en dénombrait 169 000 en 1999 et 870 000 en 2009. Le nombre de ces conflits a quasiment doublé en 2008, à la suite de l'adoption et de l'entrée en vigueur de plusieurs lois protégeant les travailleurs⁸, et il ne cesse d'augmenter de manière générale depuis 1999.

Cette multiplication des conflits du travail prouve la nécessité d'améliorer les mécanismes de fixation des salaires. Près de la moitié des requêtes déposées par des salariés, qu'il s'agisse de travailleurs urbains (43 %) ou de migrants (49 %), ont trait à des revendications salariales (Cai et Wang, 2011)⁹. Néanmoins, la plupart des différends sont mineurs : ils sont résolus par une médiation au sein de l'entreprise et seuls quelques cas sont portés devant les tribunaux¹⁰. De plus, la probabilité de conflits du travail est plus grande sur la côte orientale de la Chine, plus riche, et parmi les salariés instruits. On peut donc penser que les conflits du travail constituent un instrument de négociation des fruits de l'accroissement de la productivité.

Les autorités chinoises préconisent de développer les négociations collectives comme l'un des moyens de préserver la cohésion sociale pendant les phases de transition du marché du travail. En Chine, les premiers mécanismes de négociation collective remontent au milieu des années 90 et, depuis, ils ne cessent d'évoluer. La loi phare de 2008 sur le contrat de travail énonce les principes qui régissent les accords collectifs. Sur la même période, des organismes de coordination tripartites ont été mis en place dans les provinces (en 2002), ainsi qu'au niveau des municipalités et des préfectures.

Même si les négociations collectives sont encore peu développées en Chine, la syndicalisation et le nombre de travailleurs qui relèvent d'un accord collectif sont en hausse. En 2009, seulement 94 millions de travailleurs, soit environ 12 % de la population active, étaient couverts par un accord collectif, contre 50 millions en 1998. On observe aussi une progression de la syndicalisation, qui coïncide avec un marché du travail plus compétitif. Alors que le nombre de syndiqués est resté stable tout au long des années 90, autour de 100 millions, il a plus que doublé sur la décennie suivante, à 226 millions en 2009, ce qui représente plus d'un quart des travailleurs (Cai et Wang, 2011).

La demande de création d'institutions du marché du travail qui est apparue en Chine contraste fortement avec l'idée selon laquelle ces institutions et leurs politiques (salaire minimum, législation sur la protection de l'emploi, etc.) ont pour effet de rehausser les salaires dans le secteur formel, au détriment des revenus du travail dans l'économie informelle en zone rurale, où la plupart des pauvres travaillent (Banque mondiale, 1990).

Le rôle et l'importance du salaire minimum

Depuis quelques années, les pays en développement s'intéressent de plus en plus à la question du salaire minimum. Avant la crise financière de 2007-08, plusieurs d'entre eux ont revalorisé le salaire minimum national (BIT, 2009) quand d'autres ont procédé à des changements sous l'effet de la crise. Le cas de l'Égypte illustre bien ce retour du salaire minimum au premier rang des préoccupations politiques, alors que cette question avait été délaissée pendant de nombreuses années. Fixé à 35 EGP (livres égyptiennes), soit

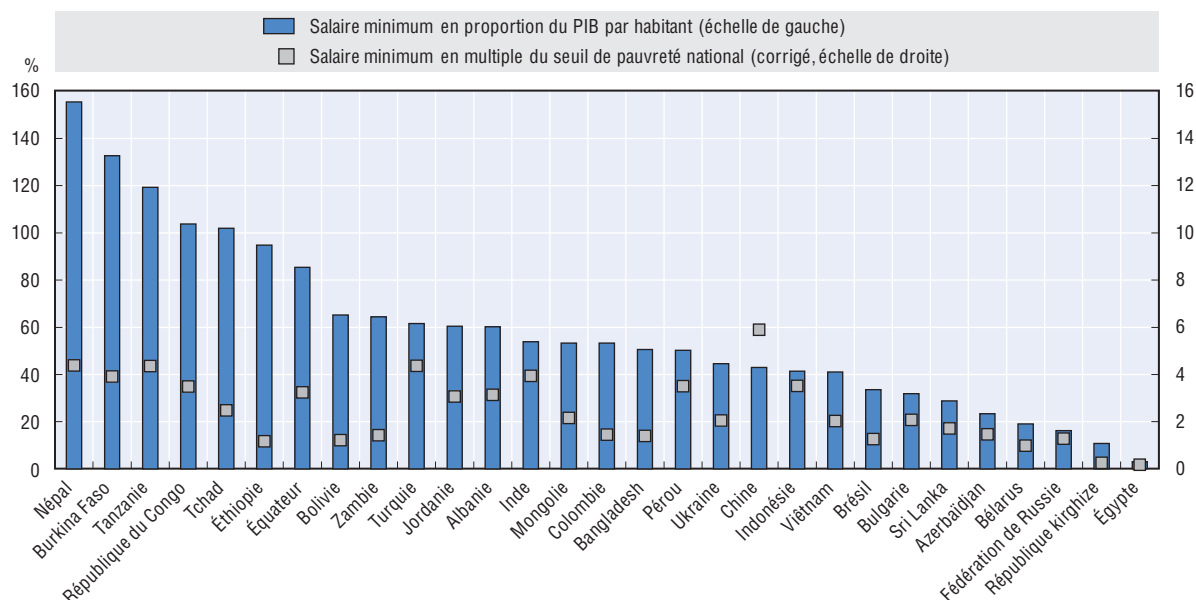
environ 6.5 USD par mois, depuis 1984, le salaire minimum a fini par ne plus rien signifier (Abdelhamid et El Baradei, 2009). Sa valeur nominale restant inchangée, il s'est érodé, tombant en-deçà de 1 % du PIB par habitant en 2007. La même année, le salaire moyen représentait l'équivalent de plus de 30 fois le salaire minimum légal. Lorsque la crise a éclaté, l'administration égyptienne a relevé le salaire minimum de 30 % en 2008, puis l'a porté à 400 EGP en octobre 2010. Bien que ces revalorisations aient marqué le retour du salaire minimum sur l'agenda politique, les syndicats les ont jugées insuffisantes et le salaire minimum est devenu l'une des revendications du mouvement social qui a fini par provoquer la chute du président égyptien Hosni Moubarak¹¹.

Dans les pays émergents et en développement, les relèvements du salaire minimum figurent souvent dans les programmes électoraux. Ainsi en Thaïlande, lors de l'élection de 2011, les deux principaux candidats se sont livrés à une surenchère dans ce domaine, le Parti démocrate promettant d'augmenter le salaire minimum de 25 % sur deux ans quand le parti *Puea Thai* (qui a remporté le scrutin) annonçait une hausse de 40 %. Au Pérou, le président élu, Ollanta Humala, avait lui aussi fait campagne avec un programme incluant une revalorisation substantielle, de 25 %, du salaire minimum. Les débats politiques sur le salaire minimum semblent plus probables lorsque, comme au Pérou, le salaire minimum stagne en valeur réelle, voire en valeur nominale, pendant de nombreuses années, alors même que l'économie est en croissance.

Même quand un salaire minimum légal existe, son niveau rapporté au niveau de vie national diffère considérablement d'un pays à l'autre (graphique 6.3). En Fédération de Russie et au Bélarus par exemple, le salaire minimum est non seulement faible en proportion du revenu national, mais également insuffisant pour subvenir aux besoins d'une famille, comme l'indiquent les seuils de pauvreté nationaux. À l'autre extrémité de l'échelle, au Népal, le salaire minimum apparaît élevé, à la fois par rapport au PIB par habitant et par rapport au seuil de pauvreté : d'après les estimations, le salaire moyen équivaut dans ce pays à quelque 110 % du salaire minimum nominal (BIT, 2010c).


Les analyses montrent que, dans de nombreux pays en développement, le respect partiel de la législation sur le salaire minimum est suffisant pour qu'il y ait un impact significatif sur les bas salaires dans le secteur formel. Dans plusieurs pays d'Amérique latine¹², mais aussi en Indonésie (Harrison et Scorse, 2003) et ailleurs, la distribution des salaires se caractérise par un pic au niveau du salaire minimum : une proportion importante de la main-d'œuvre gagne exactement le salaire minimum, mais une proportion non négligeable gagne moins. Bien que la conformité à la législation soit loin d'être parfaite (le niveau du salaire minimum agissant comme une contrainte molle), la législation sur le salaire minimum sert souvent de guide pour la détermination des salaires, à la fois dans le secteur formel et dans le secteur informel.

Le salaire minimum peut avoir un impact négatif sur l'emploi total ou accroître la taille de l'économie informelle mais, le plus souvent, ses effets sont modestes. Ce constat cadre avec le débat déclenché par les études controversées portant sur le salaire minimum aux États-Unis. Néanmoins, ce n'est pas parce que le salaire minimum influe très peu sur l'emploi qu'il ne risque pas d'avoir des répercussions délétères sur les niveaux d'emploi. Dans le passé, on le fixait en tenant compte des risques qu'il induisait (Freeman, 2009). Le cas de la Colombie nous invite à la prudence : le salaire minimum a été relevé à la fin des années 90 alors que ce pays était plongé dans une grave récession et que le taux de chômage avait plus que doublé, atteignant le record historique de 20 % (Kucera et Xenogiani, 2009). De

Graphique 6.3. **Salaire minimum rapporté au niveau de vie dans divers pays convergents, 2009 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles**

Notes : Le salaire minimum en proportion du PIB par habitant est le salaire minimum annualisé pour 2009 ou pour la dernière année pour laquelle des données sont disponibles ; dans certains cas, le salaire minimum qui figure dans la base de données du BIT sur les salaires dans le monde ne concerne que certains métiers. Le salaire minimum en multiple du seuil de pauvreté national est le salaire minimum pour 2009 exprimé en USD de 2005 en PPA et il est comparé aux seuils de pauvreté nationaux recueillis par Ravallion et al. (2009). Les seuils de pauvreté sont ajustés au moyen de l'indice des prix à la consommation (IPC) spécifique au pays et ne correspondent pas forcément aux seuils de pauvreté réels au moment de la rédaction du présent rapport.

Source : Calculs des auteurs d'après de la base de données du BIT sur les salaires dans le monde (BIT, 2010c), des indices des prix à la consommation de 2005 (Banque mondiale, 2008), des *Indicateurs du développement dans le monde* (Banque mondiale, 2011a) et de Ravallion et al. (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932585991>

même en Indonésie, la progression rapide du salaire minimum légal au cours des années 90, avec doublement en valeur réelle entre 1990 et 1996, a considérablement pesé sur la croissance de l'emploi industriel qui, d'après les estimations, a été comprimée de 6 % (Harrison et Scorse, 2010). Mais ces majorations substantielles du salaire minimum sont l'exception plutôt que la règle.

Le salaire minimum exerce souvent des effets positifs sur les travailleurs du secteur informel. Il ressort des analyses disponibles, et tout particulièrement de celles provenant d'Amérique latine, que les hausses du salaire minimum font augmenter les salaires dans ce secteur, au lieu de les déprimer¹³. Au Brésil, c'est ce que l'on appelle l'*efeito farol* ou « effet du phare ». Ce phénomène est encore mal connu et trouve de nombreuses explications possibles. S'il y a de la mobilité entre les secteurs formel et informel et si certains travailleurs ont fait le choix du secteur informel alors, le salaire minimum – éventuellement minoré des prélèvements salariaux et autres cotisations – leur sert de salaire de réserve. Le salaire minimum peut également servir de référence pour déterminer les rémunérations dans l'économie informelle : en présence d'une forte dispersion des salaires, les travailleurs se fondent sur le minimum établi pour se faire une idée de ce à quoi ils peuvent s'attendre. Ce rôle que joue le salaire minimum dans la fixation des salaires est particulièrement important dans les pays qui, par le passé, ont souffert d'hyperinflation et où la rémunération était souvent indexée (explicitement ou implicitement) sur le salaire minimum. Cette fonction d'ancrage du salaire minimum peut

toutefois évoluer au fil du temps, comme ce fut le cas au Brésil après l'introduction d'un objectif d'inflation (Messina et Sanz-de-Galdeano, 2011).

Lorsque le salaire minimum a peu de répercussions sur le volume de l'emploi formel et des retombées positives qui débouchent sur une amélioration des revenus des travailleurs, à la fois dans le secteur formel et dans le secteur informel, c'est un instrument potentiellement utile dans la lutte contre la pauvreté. Dans la mesure où il influe sur les bas salaires, le salaire minimum peut avoir pour effet de rehausser les revenus des travailleurs situés tout en bas de l'échelle. Au Brésil, la croissance du salaire minimum (+50 % en valeur réelle entre 2003 et 2009) a certainement contribué, avec les programmes sociaux, à la réduction historique des inégalités.

Le salaire minimum a des effets particulièrement marqués s'il sert d'index à d'autres transferts, comme au Brésil, mais ces effets sont moins bien ciblés, ce qui a deux conséquences : *premièrement*, il est plus difficile d'estimer l'impact de la politique du salaire minimum sur les inégalités de manière globale, puisque les autres transferts que reçoit un même ménage (pensions de vieillesse ou d'invalidité, par exemple) augmentent simultanément ; et, *deuxièmement*, l'indexation des transferts sociaux sur le salaire minimum accroît le coût de la revalorisation du salaire minimum pour les finances publiques.

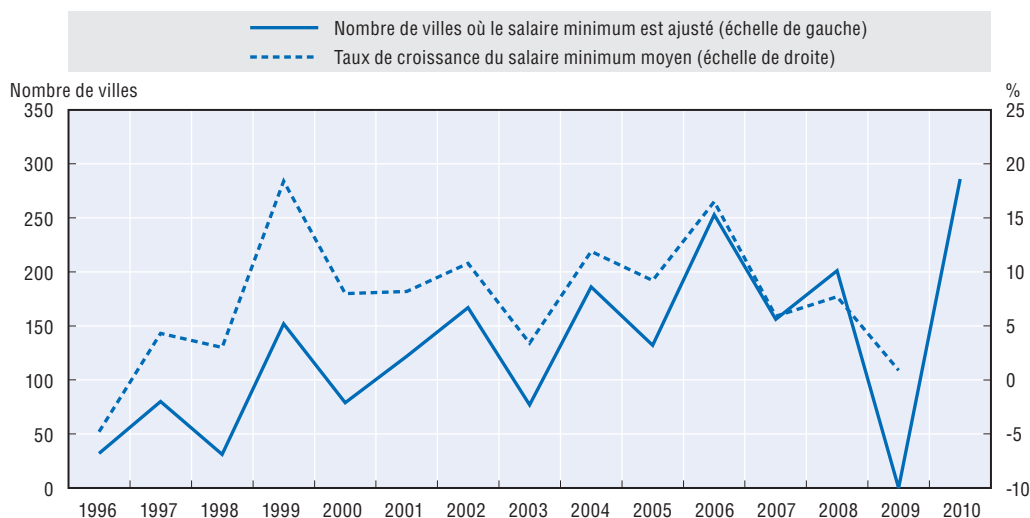
Étant donné ses effets multiples sur le marché du travail et sur la politique sociale, le salaire minimum risque d'être fixé à un niveau, soit trop élevé, soit trop bas. Lorsqu'il est trop bas, ou lorsqu'on laisse l'inflation l'éroder, comme en Égypte avant 2008, il cesse d'être une contrainte ou perd en efficacité. L'indexation des prestations sociales ou des rémunérations dans le secteur public sur le salaire minimum est l'une des raisons qui explique le niveau extrêmement faible du salaire minimum¹⁴. Quand il est trop élevé, beaucoup d'employeurs ne peuvent plus s'acquitter de leurs obligations légales et le salaire minimum sert, au mieux, de référence pour les négociations collectives. En Indonésie, 50 % des travailleurs occasionnels à temps plein gagnent moins que le salaire minimum, sans compter qu'il existe de nombreux cas de dérogation¹⁵.

La réapparition du salaire minimum sur le devant de la scène n'a pas que des effets bénéfiques pour les travailleurs : si elle peut déboucher sur une progression des revenus à court terme, elle révèle aussi que les négociations collectives sont encore peu développées. En Thaïlande par exemple, le taux de syndicalisation est à peine supérieur à 1 % dans le secteur privé (Saget, 2008). En Chine, les relèvements du salaire minimum (graphique 6.4), qui se sont accélérés après la montée des tensions dans les relations de travail ces dernières années¹⁶, peuvent être considérés comme une réponse à la faiblesse des négociations collectives, malgré les récentes progressions du nombre de syndiqués.


La réglementation de l'emploi

La législation sur la protection de l'emploi (LPE) influence la cohésion sociale de plusieurs manières : elle allonge la durée d'emploi, ce qui améliore la sécurité et le bien-être des travailleurs protégés, mais elle induit par ailleurs des différences entre les segments de main-d'œuvre qui sont protégés et ceux qui ne le sont pas. De plus, elle peut avoir un impact sur les niveaux d'emploi, du moins dans le secteur protégé. La LPE protège les emplois en rendant obligatoires les indemnités pour perte d'emploi ou l'autorisation de licenciement. Comme le fait observer Freeman (2009), les lois sur la protection de l'emploi concernent essentiellement les droits de propriété sur le lieu de travail, que l'emploi en question soit « détenu » par le travailleur ou par l'entreprise. La protection conférée par la LPE ne couvre

Graphique 6.4. Hausses du salaire minimum dans les villes chinoises, 1996-2010



Sources : Base de données de l'Institut de la population et de l'économie du travail de l'Académie chinoise des sciences sociales ; Du et Pan (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586010>

pas forcément tous les emplois dans le secteur formel. En effet, il arrive que des personnes qui travaillent dans le secteur formel avec un contrat non standard ne soient protégées que par des dispositions dont la portée est limitée, voire qu'elles ne soient pas du tout protégées. Bien souvent, les travailleurs occasionnels ou à la tâche ne disposent d'aucune protection, quelles que soient les conditions contractuelles. La LPE modifie l'équilibre non seulement entre le capital (les employeurs) et le travail (les salariés), mais également entre les travailleurs qui ont une certaine ancienneté, ou de l'expérience, et les nouveaux arrivants.

La protection obligatoire de l'emploi est plus substantielle dans bien des pays émergents et en développement que dans les pays de l'OCDE. On estime que les indemnités de licenciement sont trois fois plus coûteuses, en moyenne, en Amérique latine que dans la zone OCDE (Heckman et Pagés, 2004). Les indemnités pour perte d'emploi sont nettement plus élevées dans les pays émergents que celles versées dans les pays de l'OCDE pour des travailleurs présentant des caractéristiques et une durée d'emploi analogues (OCDE, 2011). Cependant, au total, la conformité à la réglementation du travail coûte plus cher dans la zone OCDE si l'on inclut les prélèvements salariaux, étant donné que ceux-ci y sont plus élevés, en moyenne, que dans les économies émergentes. De surcroît, l'emploi est en réalité moins protégé dans les pays émergents et en développement car, à cause du non-respect de la législation, la plupart des travailleurs sont moins bien indemnisés qu'il ne le faudrait, voire pas du tout indemnisés (*ibid.*).

Contrairement à ce que certains redoutaient, il semble, d'après les données disponibles, que la LPE n'ait pas significativement réduit le niveau d'emploi global, malgré des différences notables d'un pays à l'autre. Selon l'évaluation de ces données pour les pays de l'OCDE (OCDE, 2006), l'impact de la LPE sur le chômage est probablement faible. Les études consacrées à son impact sur l'emploi font état d'effets négatifs dans certains pays et d'effets inexistantes dans d'autres. Ces données proviennent, pour une large part, d'Amérique latine, où la protection de l'emploi est généralement plus coûteuse (Heckman et Pagés, 2000) et les données disponibles plus nombreuses. Cependant, même parmi les économies d'Amérique latine, les données sont contrastées (Freeman, 2009) : on observe des effets considérables sur

le chômage en Colombie, mais pas au Chili, et les résultats des études internationales ne coïncident pas toujours avec ceux des études de séries temporelles ou de panel (Kucera et Xenogiani, 2009). On peut donc penser que les indicateurs qui comparent les législations sur la protection de l'emploi et leur coût entre les pays tendent à masquer d'importantes différences dans l'application de cette législation.

Par ailleurs, certains mettent en garde contre une protection de l'emploi trop restrictive ou qui accroîtrait les coûts tout en ayant peu d'effets bénéfiques, d'où l'importance de la qualité et des dispositions de la LPE. Alors que les travaux latino-américains font état d'effets agrégés modestes, les études menées en Inde indiquent que non seulement une législation favorable aux travailleurs réoriente les effectifs et la production du secteur formel vers le secteur informel (Besley et Burgess, 2003), mais également qu'elle n'a aucun impact bénéfique pour les travailleurs. De même, selon Kucera et Xenogiani (2009), les analyses qui mettent en relation le poids des procédures administratives et la taille de l'économie informelle indiquent comment le travail est réglementé (en particulier via l'entrée des entreprises sur le marché) plutôt que dans quelle mesure il est réglementé. Les effets de la réglementation du travail sur l'emploi dépendent en outre du système de contrôle et de sanction, qui est généralement imparfait. Au Brésil, l'intensification des efforts de contrôle et de sanction a entraîné un recul des activités informelles, mais aussi une montée du chômage et une diminution de la taille moyenne des entreprises (Almeida et Carneiro, 2009). En Indonésie, c'est parce que la législation sur le salaire minimum a été mieux respectée que les salaires ont pu augmenter dans les secteurs du textile, de la chaussure et de l'habillement durant les années 1990 (Harrison et Scorse, 2010).

Il se peut que la LPE ait davantage d'effets sur la cohésion sociale par un autre canal : en limitant le taux de rotation des effectifs sur le marché du travail, elle crée des obstacles à l'entrée sur ce marché. Les études portant sur l'évolution de la LPE au Chili et en Colombie montrent effectivement que, lorsque la LPE est faible, la durée d'emploi est plus réduite, les départs sont plus nombreux et le secteur formel embauche davantage (Freeman, 2009). Sur la base d'un ensemble de données recueillies au niveau des entreprises dans 16 pays industrialisés et en développement, Haltiwanger *et al.* (2008) notent que, même si une forte proportion des flux d'emploi bruts dépend du secteur et de la taille de l'entreprise, la réglementation du travail est associée à des flux moins abondants. Si elle comprime la capacité des entreprises à adapter leurs effectifs en conséquence, surtout dans un contexte de baisse d'activité, les performances globales peuvent en pâtir.

Vue sous l'angle de la cohésion sociale, la diminution des flux bruts risque de se traduire par une hausse du chômage des jeunes, les nouveaux arrivants mettant plus longtemps à trouver un emploi. Ces difficultés ne durent pas forcément pour nombre de jeunes, mais ceux qui restent sans emploi pendant de longues périodes risquent d'être pénalisés, ce qui affectera toute leur carrière. Une solution à ces difficultés consiste à introduire des contrats d'emploi non standard (assortis d'une protection limitée) spécifiquement destinés aux jeunes. Cependant, on a pu constater que, malgré son efficacité, ce type de dispositif peut enfermer les individus dans des contrats à durée déterminée, avec relativement peu de perspectives d'améliorer leur capital humain. Il en résulte globalement un dualisme sur le marché du travail, bien que sous une forme très différente du clivage entre emploi formel et emploi informel, qui peut gravement nuire à la cohésion sociale.

Si la réglementation du travail engendre un marché à deux vitesses, elle risque de compromettre encore plus la cohésion sociale. De fait, sur un marché dual, c'est la composante flexible, généralement la moins protégée, qui ressent le plus durement le choc de l'ajustement. Cette situation renforce l'insécurité des travailleurs du secteur informel et de ceux dont l'emploi est peu protégé. Selon la Cepalc (2007), les perceptions amplifient la précarité et la crainte du chômage est jusqu'à cinq fois plus élevée que le taux de chômage réel.

Le concept de « flexicurité » apporte une réponse au dilemme auquel les pouvoirs publics sont confrontés quand ils doivent déterminer le niveau approprié de la législation sur la protection de l'emploi. La flexicurité consiste à réduire la protection de l'emploi tout en protégeant davantage les travailleurs lorsque ceux-ci sont au chômage. Concrètement, il s'agit de moins protéger l'emploi des travailleurs du secteur formel qui sont couverts par le système de sécurité sociale et, parallèlement, de les faire bénéficier d'une assurance chômage ou de mesures de soutien de leur revenu. Cette logique nécessite de coordonner minutieusement la LPE avec d'autres politiques, en particulier avec les politiques d'indemnisation du chômage, de soutien du revenu et les politiques actives du marché du travail (OCDE, 2006). Néanmoins, l'objectif étant de resserrer les écarts de protection sociale et de situation d'emploi entre travailleurs du secteur formel et travailleurs du secteur informel, il est impératif de trouver des instruments de protection sociale viables, afin d'intégrer les travailleurs du secteur informel dans le système de sécurité sociale sans créer d'incitations néfastes en ce qui concerne le comportement sur le marché du travail (participation ou emploi formel). Dans les pays en développement, l'activité informelle aggrave les difficultés rencontrées par la flexicurité, car il n'est pas aisé de promouvoir des instruments de protection sociale permettant l'intégration adéquate des travailleurs du secteur informel.

Résoudre les problèmes d'action collective dans les marchés du travail

Au-delà d'une réglementation spécifique, pour que les travailleurs non seulement obtiennent une part équitable des fruits de la croissance mais bénéficient également de conditions de travail décentes, il faut que les modalités du dialogue social permettent de régler pacifiquement les conflits individuels et collectifs. Les syndicats ont ici un rôle important à jouer, mais force est d'admettre que leur mode de fonctionnement, leurs objectifs et les résultats qu'ils obtiennent diffèrent nettement d'un pays à l'autre.

Lorsque les mécanismes de résolution des différends sont défaillants, les conflits du travail risquent de nuire à l'attractivité d'une économie, surtout aux yeux des investisseurs étrangers. D'après l'analyse des décisions que prennent les entreprises américaines pour répartir géographiquement leurs effectifs (encadré 6.1), la multiplication des grèves est associée à des flux de main-d'œuvre sortant d'un pays donné. Ces effets sont toutefois très faibles (l'élasticité de l'emploi par rapport aux grèves n'est que de 0.6 %).

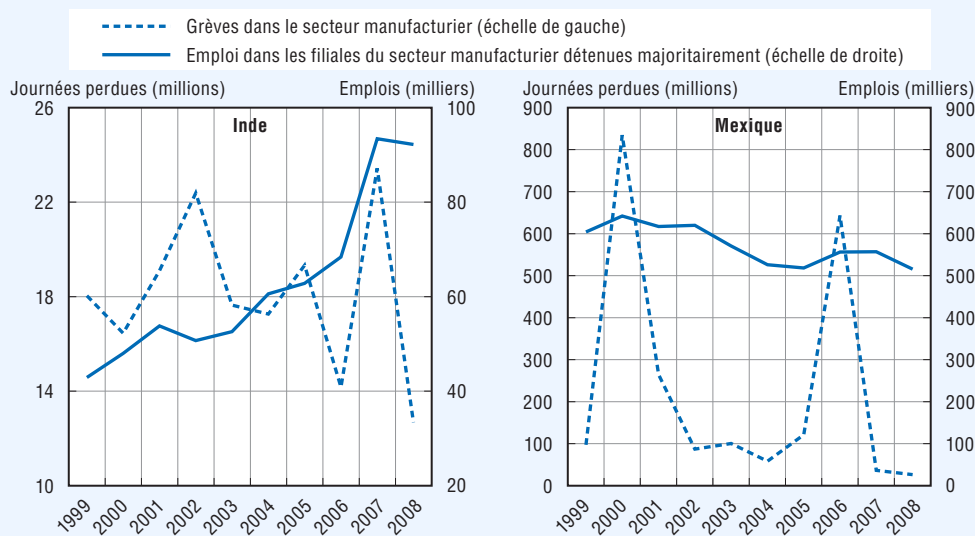
Les données disponibles provenant d'analyses quantitatives spécifiques à certains pays et portant sur les effets économiques des syndicats (Freeman, 2009) montrent que ces derniers obtiennent généralement des salaires plus élevés pour les entreprises syndiquées ou pour les travailleurs syndiqués. Dans certains cas, ce surcroît de salaire lié à la syndicalisation est plus substantiel pour les catégories traditionnellement désavantagées, telles que les femmes (en Corée) ou les Noirs (en Afrique du Sud).

Encadré 6.1. **Conflits sociaux et répartition des effectifs : une analyse économétrique des décisions des entreprises américaines**

Les multinationales ont la possibilité de redistribuer leurs effectifs entre leurs différents sites d'implantation. On peut donc considérer qu'elles sont particulièrement sensibles aux troubles sociaux. Néanmoins, les données empiriques relatives à l'impact des relations de travail sur les décisions de répartition du personnel prises par les multinationales sont peu nombreuses à ce jour. Mold (2011) examine les données empiriques dont on dispose sur les multinationales du secteur manufacturier détenues en majorité par des capitaux américains.

Au cours de la dernière décennie, les entreprises manufacturières des États-Unis ont procédé à d'importants changements dans la répartition de leurs effectifs, reflétant largement le basculement du pouvoir économique à l'échelle mondiale. C'est la Chine qui, en valeur absolue, a le plus bénéficié de cette évolution, avec plus de 200 000 salariés supplémentaires dans les filiales chinoises des entreprises manufacturières américaines. D'autres pays BRIC (Brésil, Fédération de Russie, Inde et Chine) sont également bien représentés. Les perdants sont les économies qui recevaient traditionnellement des IDE des États-Unis, tels que le Royaume-Uni, le Canada et le Mexique. Il apparaît que, du moins pour certains pays, ces profondes transformations de l'emploi au sein des multinationales ont donné lieu à des grèves sporadiques.

Graphique 6.5. **Grèves dans le secteur manufacturier et emploi dans les filiales indiennes et mexicaines détenues en majorité par des capitaux américains, 1999-2008**



Source : Calculs des auteurs d'après des données du BEA (2010) et du BIT (2010d).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586029>

Pour quantifier l'effet des grèves sur la répartition des effectifs, on a estimé l'augmentation de la demande de main-d'œuvre au moyen d'une fonction de production de Cobb-Douglas, incluant les troubles sociaux (mesurés par les données du BIT sur le nombre de journées perdues à cause des grèves) et neutralisant le PIB local par habitant ainsi que l'orientation des entreprises vis-à-vis du marché. La variable dépendante est l'effectif de chaque filiale. La variable qui mesure l'orientation vis-à-vis du marché (part du chiffre d'affaires local dans la production totale) indique si les opérations réalisées par les entreprises à l'étranger sont principalement orientées sur l'exportation dans un objectif de recherche d'efficacité ou de recherche de marchés (Dunning, 2000). Pour toute la période considérée (1999-2008), on ne dispose de données détaillées sur les grèves que pour 24 pays.

Encadré 6.1. **Conflits sociaux et répartition des effectifs : une analyse économétrique des décisions des entreprises américaines (suite)**

Tableau 6.1. **Répartition de l'emploi et incidence des grèves dans les filiales étrangères détenues en majorité par des capitaux américains, 1999-2008**

Résultats de l'équation de régression en différences premières, après transformation logarithmique du modèle

Variable	DLOG (emploi)
Constante	-0.010
DLOG (équipement et propriété du site de production)	0.031
DLOG (valeur ajoutée)	0.079*
DLOG (grèves)	-0.006**
DLOG (PIB par habitant)	0.455
DLOG (part du chiffre d'affaires local)	-0.301***
Observations	192
R ² ajusté	0.255

Notes : ***, ** et * indiquent la significativité à 0.10, 0.05 et 0.01 %, respectivement. DLOG désigne la première différence logarithmique et « 1 » a été ajouté au nombre de grèves pour permettre la transformation logarithmique. La variable dépendante est la première différence logarithmique de l'emploi.

Source : Calculs des auteurs d'après BEA (2010) et BIT (2010d).

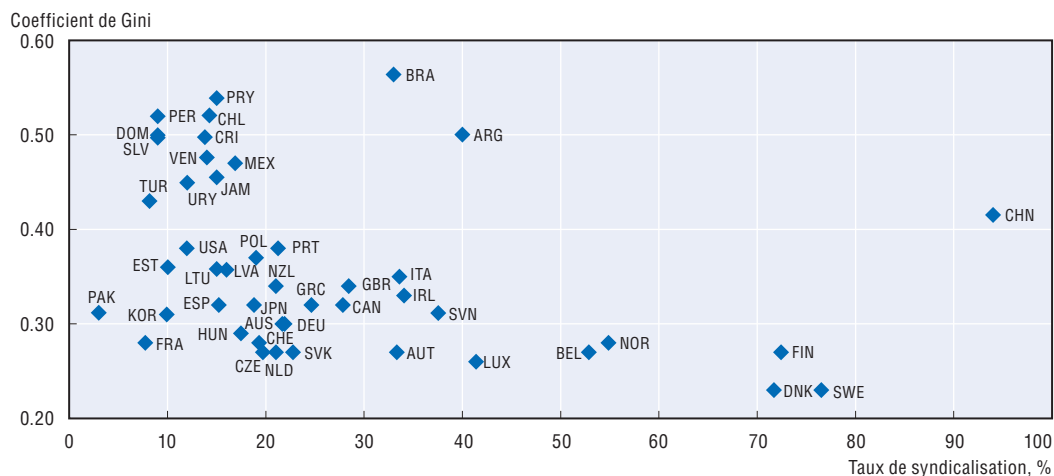
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586333>

Les grèves apparaissent significativement et négativement corrélées à l'emploi, mais le coefficient est extrêmement faible (élasticité de 0.6 % de l'emploi par rapport aux grèves). Même si le nombre de grèves était multiplié par deux dans un pays, la variation de l'emploi resterait à 0.6 %. En revanche, les grèves affichent un important écart-type, signe d'une forte variabilité autour de la moyenne. Cette forte variabilité signifie qu'en glissement annuel, le nombre de grèves est très variable. Il se pourrait donc que les grèves aient un effet sensible sur l'emploi quand elles se multiplient rapidement. Globalement cependant, leur impact sur l'emploi dans les multinationales américaines du secteur manufacturier est, au plus, modeste. Au bout du compte, lorsque les entreprises américaines décident de la répartition interne de leurs effectifs, elles semblent privilégier les sites desservant les marchés d'exportation (leur motivation est donc la recherche d'efficacité).

En outre, l'action syndicale a tendance à réduire la dispersion des salaires, ce qui a deux conséquences. La première est l'atténuation des inégalités de salaires, que l'on constate pour tous les pays (graphique 6.6). Cette modification de la composition des inégalités influe aussi sur la cohésion sociale, car la composition de la distribution des salaires évolue dans et entre les différentes catégories de travailleurs. Le risque de troubles sociaux peut effectivement s'accroître si l'action syndicale réduit les inégalités intracatégorielles mais produit des inégalités intercatégorielles (par exemple entre travailleurs urbains et ruraux, entre travailleurs du secteur formel et travailleurs du secteur informel ou encore entre niveaux de qualifications).


L'une des différences essentielles que l'on observe entre les syndicats d'un pays à l'autre, voire d'un secteur à l'autre, est leur capacité à négocier, soit les revenus et les conditions de travail, soit l'emploi, soit les deux. D'après Maloney et Ribeiro (1999), l'action des syndicats au Mexique entraîne un accroissement de l'emploi ; dans le même ordre d'idées, Menezes-Filho *et al.* (2005) constatent que les entreprises syndiquées sont moins rentables et moins productives. Si l'effet sur la rentabilité était attendu, celui sur la productivité n'est absolument pas généralisable. Il se peut que les syndicats soient

Graphique 6.6. Comparaison internationale des taux de syndicalisation et des inégalités



Notes : Le coefficient de Gini se réfère au revenu disponible (après impôts et prestations sociales) dans les pays de l'OCDE. Le taux de syndicalisation correspond au rapport du nombre de salariés membres d'un syndicat sur le nombre total de salariés, lorsque ces données sont disponibles (concernant les détails, voir les notes méthodologiques dans www.oecd.org/dataoecd/37/2/35695665.pdf pour les données OCDE et dans Baccaro [2008] pour les données IIES).

Sources : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, Base de données de l'OCDE sur le taux de syndicalisation, Banque mondiale (2011a) et Base de données de l'Institut international d'études sociales (IIES) sur le taux de syndicalisation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586048>

davantage susceptibles de mobiliser dans les usines où la rente et la rentabilité sont relativement élevées (voir Cassoni *et al.*, 2002, pour l'Uruguay). Dans ces entreprises, les dépenses en capital peuvent être suffisantes pour contrebalancer l'accroissement de l'emploi, d'où l'absence de relation négative observée entre emploi et productivité.

La capacité des syndicats à négocier l'emploi ainsi que les conditions de travail et l'existence d'accords collectifs font une grande différence. Dans le cas de la Corée, il ressort des analyses de l'influence des syndicats que les travailleurs disposant d'un contrat non standard qui sont exclus des syndicats d'entreprise sont moins bien rémunérés dans les entreprises syndiquées. De plus, les résultats indiquent que la syndicalisation est associée à un taux d'emploi plus élevé pour les travailleurs disposant d'un contrat non standard, car les entreprises font appel à eux de préférence à la main-d'œuvre syndiquée, plus chère.

Lorsque les syndicats cessent de représenter les travailleurs dans des processus de négociation bien établis, les effets de la syndicalisation sur la situation sur le marché du travail peuvent être très différents. Freeman (2009) s'intéresse aux cas du Zimbabwe, du Cameroun et du Sénégal, pays pour lesquels il apparaît que la syndicalisation peut induire une décote plutôt qu'une prime sur le salaire (c'est ce qui s'est produit à différentes époques dans ces trois pays) lorsque les syndicats sont en conflit avec le gouvernement (à l'inverse, ils peuvent être des auxiliaires du parti au pouvoir). Les heurts entre les syndicats et l'État peuvent avoir des conséquences spectaculaires et durables sur la capacité des travailleurs organisés à jouer un rôle dans la détermination des salaires et des conditions de travail. Au Chili, le mouvement syndical a été persécuté durant la dictature militaire et n'a jamais retrouvé son influence après le retour de la démocratie en 1990 : dans ce pays, les taux de syndicalisation sont actuellement inférieurs à 10 % (Solimano, 2011).

La contribution des syndicats et des processus de négociation collective à l'amélioration de la cohésion sociale découle de la capacité du dialogue social (tripartite et

bipartite) à remédier aux tensions avant qu'elles ne dégénèrent en conflit et à adapter les termes de la négociation en fonction de l'environnement économique. C'est ce qui inspire les tentatives actuelles destinées à instaurer un processus de négociation collective opérationnel en Chine et des commissions tripartites pour le dialogue social en Corée.

En résumé, le fait de considérer l'emploi et la qualité de l'emploi comme deux objectifs fondamentaux, surtout dans le contexte de la crise économique et financière de la fin des années 2000, a motivé un regain d'intérêt pour la politique du marché du travail. Qui plus est, les données de plus en plus nombreuses à propos des institutions du marché du travail ont globalement amené à relativiser la théorie (fondée sur des modèles de marchés du travail parfaitement concurrentiels) selon laquelle la réglementation du travail serait source de nombreux maux (économie informelle, rigidités...). Une réglementation bien pensée et intégrée dans un cadre institutionnel reconnu peut faciliter l'adaptation des marchés du travail tout en protégeant les travailleurs. Cependant, et particulièrement si elles réduisent la protection de l'emploi, les réformes des institutions du marché du travail doivent être coordonnées avec les réformes mises en œuvre dans d'autres domaines. De fait, dans ce cas, il est nécessaire de protéger davantage les travailleurs, c'est-à-dire à la fois ceux qui occupent un emploi et ceux qui en cherchent un. Dans les pays où l'économie informelle tient une place importante, c'est un objectif extrêmement difficile à atteindre, mais beaucoup d'avancées ont été réalisées ces 20 dernières années.

Quelles implications pour la protection sociale ?

Les systèmes de protection sociale qui se composent d'une panoplie de dispositifs d'aide sous conditions de ressources et d'un système d'assurance destiné principalement aux salariés du secteur formel laissent de côté un « milieu manquant ». Dans les pays d'Amérique latine à revenu intermédiaire et dans les économies en transition, des régimes d'assurance sociale matures, mais dont la couverture est limitée, couvrent le haut de l'échelle des revenus. Ailleurs, la couverture des plus riches repose essentiellement sur les dépenses privées et sur l'autoassurance sous forme d'épargne.

L'émergence de vastes programmes d'aide sociale sous conditions de ressources devrait permettre de remédier au déficit de couverture dans le bas de l'échelle des revenus : d'après les évaluations de leur impact et l'évolution des écarts de pauvreté dans les pays où ils sont déployés, les instruments tels que les transferts monétaires conditionnels, les grands chantiers publics ou les garanties de l'emploi accroissent la sécurité des revenus. Ces instruments novateurs doivent être complétés par des transferts plus classiques et par une aide aux personnes en âge de travailler mais qui ne le peuvent pas, ainsi qu'aux personnes âgées, pour lesquelles la création d'emplois et les mécanismes qui visent à améliorer le capital humain sont moins pertinents. Plusieurs pays, notamment à revenu faible, ont ainsi introduit des pensions sociales (Barrientos, 2009 ; Barrientos et al., 2010). Celles-ci comblent le déficit de couverture lorsque les principales interventions au titre de l'aide sociale comportent des limites d'âge implicites ou explicites, ou sont axées sur le renforcement du capital humain et ne soutiennent donc pas directement le revenu des personnes âgées.

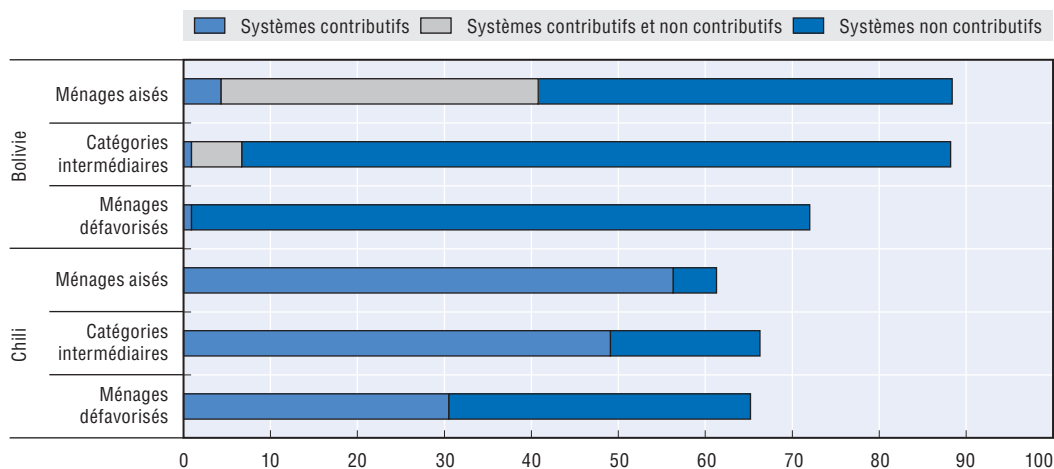
L'aide sociale peut-elle combler le déficit de couverture ?

En ce qui concerne certains risques, comme la pauvreté des personnes âgées, l'aide sociale peut combler le déficit de couverture. Grâce aux pensions sociales, 90 % des personnes âgées, voire davantage, reçoivent une pension régulière par exemple au Cap-Vert, au Lesotho, à Maurice et au Kirghizistan, même si les cotisants actifs au régime de

retraite constituent moins de 30 % de la population en âge de travailler et à peine 3.6 % au Lesotho (BIT, 2010b ; Barrientos, 2009). De plus, ces pensions sociales contribuent à réduire l'écart de couverture entre riches et pauvres. Le graphique 6.7 représente la proportion des plus de 65 ans qui ont reçu une pension en Bolivie et au Chili, par catégorie de revenu¹⁷. On observe des différences considérables parmi ceux qui ont droit à une pension dans le cadre d'un système de type contributif : en Bolivie, ce type de pension est servi à 40 % des personnes âgées membres d'un ménage aisé, mais à moins de 10 % de celles qui font partie d'une catégorie à revenu intermédiaire. Si l'on prend en compte les pensions sociales, les écarts de couverture se révèlent nettement plus faibles.

Graphique 6.7. **Couverture des pensions de vieillesse au Chili et en Bolivie**

Proportion des plus de 65 ans ayant reçu une pension en 2006 (Chili) et en 2004 (Bolivie)



Source : OCDE (2010b) d'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586067>

Au moins pour ce qui concerne les pensions, le modèle dual (pensions du système contributif couplées à des pensions sociales) semble opérant mais pourrait être amélioré. Premièrement, les transferts peuvent être relativement faibles : ils s'élèvent par exemple à 2.3 USD par mois au Bangladesh. Deuxièmement, bien que les pensions sociales soient progressives, la couverture des personnes pauvres reste insuffisante, comme en Bolivie (graphique 6.7). Au Bangladesh, où le ciblage impose des quotas par *ward* [subdivision d'une zone urbaine], seulement 16 % des personnes âgées reçoivent une pension sociale (Barrientos, 2009).

Néanmoins, cette structure duale peut nuire à la cohésion sociale, ainsi qu'à la santé financière du système contributif, ou au régime d'aide sociale, ou aux deux. Si l'on accroît la couverture en créant un dispositif dual, un certain nombre de problèmes se posent. Le premier a trait au financement. Beaucoup de personnes sans couverture, surtout si elles sont en âge de travailler, peuvent cotiser, mais leurs flux de revenu sont moins vérifiables et souvent plus variables que ceux des salariés du secteur formel. La fragmentation s'accompagne également d'une moindre mutualisation des risques et de frais administratifs plus élevés. Si les sources de financement diffèrent et si les programmes non contributifs sont financés par l'impôt alors que les programmes contributifs le sont par les prélèvements salariaux, les salariés du secteur formel cotisent deux fois. Il peut en

résulter une érosion de l'adhésion à certains programmes de lutte contre la pauvreté, malgré le coût relativement faible de ces programmes.

Les systèmes fragmentés induisent aussi un risque plus important, celui d'une accentuation du dualisme de l'économie et, notamment, du marché du travail : si la portabilité des prestations n'est pas intégrale, un changement d'emploi qui impose de s'affilier à un autre système devient plus coûteux pour les travailleurs concernés. C'est particulièrement le cas avec les systèmes reposant sur un modèle dual (activité formelle/activité informelle), ce qui peut rendre encore plus difficile la mobilité entre emploi formel et emploi informel. Quand les régimes destinés aux travailleurs du secteur informel sont comparables à ceux conçus pour les travailleurs du secteur formel mais reposent sur des subventions et non sur des cotisations, l'activité informelle est effectivement subventionnée (Levy, 2008). Dans quelle mesure cela influe-t-il sur la prévalence de l'activité informelle ? Tout dépend de la facilité avec laquelle les travailleurs peuvent passer d'un emploi formel à un emploi informel, et *vice versa*, ainsi que de l'importance qu'ils accordent à d'autres aspects de l'emploi formel (notamment à la protection des droits des travailleurs autres que ceux conférés par le régime de sécurité sociale). Cependant, les marchés étant concurrentiels, ces subventions peuvent influencer sur les rendements marginaux du **capital**, ce qui freine l'accumulation de capital dans les pans plus productifs de l'économie. Non seulement les systèmes duaux qui combinent un régime de sécurité sociale de type contributif lié à l'emploi et un filet social de sécurité sont moins souhaitables du point de vue de la cohésion sociale, mais ils ne comblent pas le déficit de couverture des catégories à revenu intermédiaire. Au mieux, ces catégories accèdent à un éventail de services restreint et, au pire, la prévalence de l'économie informelle les exclut *de facto* des deux systèmes.

La couverture sociale de la catégorie intermédiaire exclue

Pour la population en âge de travailler, la prévalence de l'activité informelle constitue une limite supplémentaire du modèle dual. La combinaison de transferts sous conditions de ressources et d'un système de sécurité sociale de type contributif suffirait uniquement si les travailleurs du secteur informel étaient tous pauvres et constituaient donc la population ciblée par les transferts sociaux. Or ce n'est pas le cas. Il est évident que pauvreté et activité informelle ne se recoupent pas parfaitement dans les pays où le taux d'informalité est nettement plus élevé que le taux de pauvreté, par exemple en Guinée, au Mali et en Inde. Dans ces trois pays, la part de l'activité informelle dans l'emploi non agricole est supérieure à 80 % (Jütting et de Laiglesia, 2009), alors que, respectivement, 70, 51 et environ 40 % de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté¹⁸.

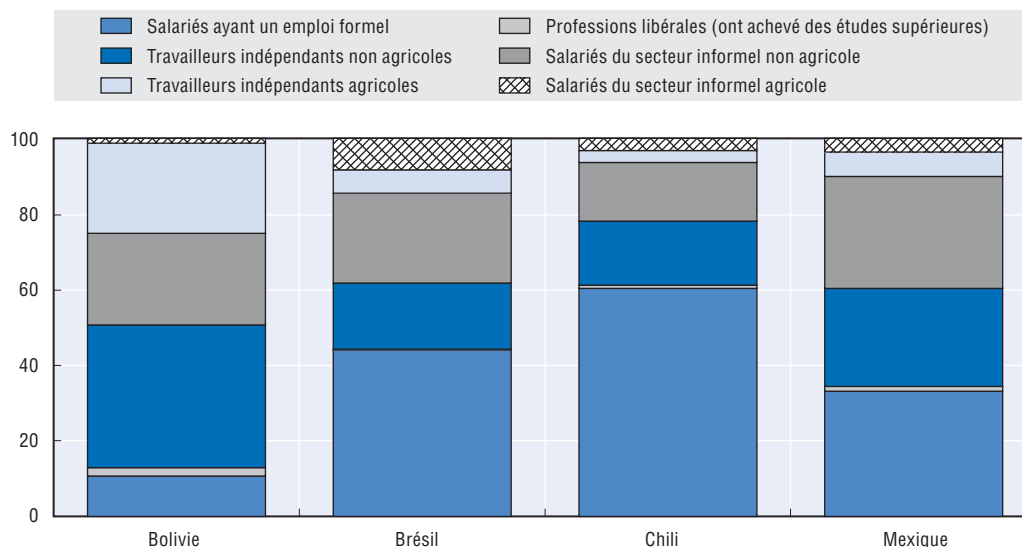
De plus, les transferts monétaires sous conditions de ressources ne sont pas toujours adaptés au profil de risque des travailleurs du secteur informel. C'est aussi le cas en ce qui concerne le soutien du revenu. Pour ceux qui n'ont pas accès à l'assurance chômage, seule l'aide sociale peut protéger contre les baisses temporaires du revenu. Cependant, nombre de transferts effectués dans le cadre de l'aide sociale, tels que les transferts monétaires conditionnels, ont pour objectif d'atténuer la pauvreté permanente, à juste titre étant donné que le budget social est limité. En outre, ces transferts reposent souvent sur un ciblage en fonction des ressources (*means-targeting*) et, si le revenu n'est pas vérifiable, sur une évaluation indirecte des ressources (*proxy means-testing*). Dans les faits, si aucun autre instrument n'est disponible, les transferts monétaires opérés sur la base de cette évaluation seront systématiquement trop faibles et trop tardifs, car la détermination de

l'éligibilité prend souvent en compte les actifs productifs détenus. Si leur revenu ou leurs liquidités subissent un choc majeur, tel qu'une maladie ou un décès, les ménages devront par conséquent se résoudre à vendre leurs actifs productifs avant de pouvoir bénéficier d'un soutien de leur revenu. À ce moment-là, si ces actifs sont de gros investissements concentrés (tels qu'un véhicule utilitaire ou une cuisine ambulante) et les transferts relativement faibles, les ménages seront tombés dans un piège à pauvreté¹⁹.

Cependant, pauvreté et activité informelle ne se recourent pas systématiquement dans les pays qui affichent à la fois un taux de pauvreté et un taux d'informalité inférieurs. Dans une étude consacrée à quatre pays d'Amérique latine et reposant sur des enquêtes nationales auprès de ménages représentatives, da Costa et al. (2011) constatent que, sur les 72 millions de travailleurs qui font partie d'un ménage dont le revenu équivalent adulte représente entre 50 et 150 % de la médiane, 44 millions ont une activité informelle (graphique 6.8). Dans ces quatre pays, la fourchette inférieure, correspondant à 50 % de la médiane, se situe au-dessus du seuil de pauvreté fixé à 1.25 USD (PPA) par jour. Ces 44 millions d'individus ne seraient donc pas considérés comme les principaux destinataires des prestations sous conditions de ressources.


Graphique 6.8. **Activité informelle et situation d'emploi dans les catégories intermédiaires**

Proportion des catégories intermédiaires, par situation d'emploi



Note : Données 2006 pour le Brésil, le Chili et le Mexique et données 2002 pour la Bolivie.

Source : da Costa et al. (2011) d'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586086>

On constate que la plupart des travailleurs des catégories intermédiaires de l'échelle des revenus ont une activité informelle, sauf au Chili. Plutôt que de simplement différencier travailleurs du secteur informel et travailleurs du secteur formel, ils sont classés dans six catégories d'emploi : salariés du secteur formel, professions libérales, agriculteurs travaillant à leur compte, travailleurs indépendants non agricoles, salariés agricoles du secteur informel et salariés non agricoles du secteur informel. Les professions libérales regroupent des individus ayant achevé des études supérieures. Le graphique 6.8 montre également que, malgré la place importante du travail indépendant, environ 20 %

des travailleurs situés dans la fourchette intermédiaire de la distribution des revenus sont des salariés du secteur informel, dans chacun des pays considérés.

Les travailleurs indépendants sont un exemple de catégorie de travailleurs du secteur non formel qui cotisent à un régime de retraite, bien que de façon limitée. Ils ont généralement la possibilité d'être couverts par le système de sécurité sociale, dans le cadre d'un régime spécial. Selon da Costa *et al.* (2011), ils sont nombreux à recourir à cette possibilité. Au Brésil, où l'affiliation est obligatoire, le taux de cotisation des travailleurs indépendants avoisine 38 % parmi les ménages aisés et dépasse à peine 10 % dans les catégories à revenu intermédiaire. La proportion de salariés du secteur informel qui cotisent est toutefois bien plus faible. Il faudrait que ces salariés cotisent au régime des travailleurs indépendants, ce qui subventionnerait les cotisations sociales versées par leur employeur.

Comblant les déficits de couverture : trois stratégies pour des innovations en matière d'assurance sociale

L'intégration des travailleurs du secteur informel dans le système de protection sociale est à la fois une nécessité, une difficulté et une opportunité. Même s'ils ne sont pas pauvres, nombre de travailleurs qui font partie de la « catégorie intermédiaire » sont vulnérables et risquent de basculer dans la pauvreté en période de crise. En même temps, bien que leurs flux de revenu puissent être plus volatils que ceux des salariés du secteur formel, beaucoup de ces travailleurs non couverts ont une certaine capacité d'épargne. De surcroît, malgré de faibles taux de cotisation, la relation positive entre cotisations au système de retraite et revenu des travailleurs du secteur informel témoigne d'une demande latente de protection sociale. Par conséquent, la couverture des ménages à revenu intermédiaire est aussi un moyen de lever des fonds pour financer la protection sociale.

Trois stratégies générales peuvent permettre de couvrir cette catégorie intermédiaire exclue. La première consiste à généraliser la dissociation des instruments contributifs, en particulier si ceux-ci s'accompagnent d'une faible mutualisation des risques. En limitant le degré de mutualisation des risques, on aligne les droits à prestations sur les cotisations, ce qui réduit les incitations néfastes qui poussaient les travailleurs à privilégier une activité informelle. La deuxième stratégie consiste à subventionner les cotisations de certaines catégories de travailleurs au régime d'assurance sociale de type contributif, et la troisième, à instaurer un droit universel à un sous-ensemble de services et d'aides publics.

Instruments individualisés dissociés

Les pensions de retraite à cotisations définies constituent l'un des exemples les plus parlants d'instruments individualisés dissociés. Sous leur forme la plus simple, ces instruments fonctionnent comme des comptes d'épargne retraite. Ils peuvent également conférer des droits qui complètent les pensions et les composantes redistributives reposant sur l'historique des cotisations (plutôt que sur le parcours professionnel). Les travailleurs du secteur informel peuvent ainsi continuer d'être affiliés et de cotiser même lorsqu'ils ont un emploi informel. En ce qui concerne les pays qui affichent une forte prévalence de l'économie informelle, il est désormais avéré qu'à certains moments de leur vie, les travailleurs ont tendance à passer d'un emploi informel à un emploi formel, et inversement. Beaucoup ne peuvent donc pas atteindre le nombre d'années minimum, par exemple 24 années²⁰ de cotisations, surtout s'ils ont déjà accompli la moitié de leur vie professionnelle.

Au Mexique, la réforme des retraites est l'un des facteurs qui expliquent les taux de cotisations relativement élevés des travailleurs du secteur informel : 11 % dans la catégorie

à revenu intermédiaire et 19 % dans la catégorie supérieure, malgré le taux de couverture relativement faible des travailleurs du secteur formel (80 et 87 %, respectivement, contre 99 % au Brésil et 95 % au Chili pour les deux catégories).

C'est sur la même stratégie que s'appuie l'une des récentes innovations les plus appréciées en matière d'assurance sociale en Amérique latine : les comptes épargne d'assurance chômage. Il s'agit de comptes individuels obligatoires que le travailleur (et l'employeur) alimentent en période d'emploi, des retraits pouvant être effectués, à un rythme spécifié, en période de chômage.

Les comptes épargne d'assurance chômage sont très répandus en Amérique latine, où ils remplacent ou complètent l'assurance chômage et les indemnités de départ versées par le régime de sécurité sociale. Au Brésil, le *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* (fonds d'indemnités de départ), créé en 1967, fonctionne suivant ce principe. Exception faite du Chili, où 22 % de la population salariée disposent d'un compte actif (Ferrer et Riddell, 2009), la plupart des comptes épargne d'assurance chômage en Amérique latine sont relativement modestes. Même si, en général, ce type de compte – qui s'apparente largement à un régime de retraite à cotisations définies – n'est accessible qu'aux salariés du secteur formel, pour lesquels il est obligatoire (notamment parce que l'employeur cotise lui aussi), il se pourrait que les travailleurs du secteur informel puissent également en ouvrir un, au moins à titre facultatif.

Les comptes épargne d'assurance chômage diffèrent de l'assurance chômage au sens où ils constituent un mécanisme d'autoassurance en imposant aux travailleurs d'accumuler une épargne pendant leurs périodes d'emploi. De son côté, l'assurance chômage mutualise les risques entre travailleurs et entreprises et a donc une fonction redistributive. Les allocations de chômage, qu'elles soient issues de comptes épargne d'assurance chômage ou de l'assurance chômage classique, ont davantage pour objectif de lisser la consommation que de lutter contre la pauvreté. Néanmoins, elles contribuent largement à limiter la mobilité descendante au sein de la classe moyenne : les données en provenance d'Europe centrale et orientale indiquent que l'assurance chômage a réduit la pauvreté des chômeurs de plus de 50 % en Hongrie et de 45 % en Pologne. Cet effet sur la pauvreté est dû à l'étendue de la couverture dans cette région : 78 % des ménages hongrois qui comptent des chômeurs ont reçu des allocations de chômage pour 65 % des ménages polonais (Vodopivec et al., 2005).

Les comptes épargne d'assurance chômage ont pour principal mérite d'éviter les problèmes de contrôle que pose l'activité informelle. En effet, étant donné que le secteur informel est vaste, avec des coûts d'entrée faibles, il est très difficile de vérifier si les demandeurs satisfont aux conditions requises par les systèmes d'assurance chômage des pays de l'OCDE, c'est-à-dire s'ils sont effectivement au chômage et disponibles pour travailler. Le problème de « l'aléa moral », à savoir le fait que recevoir des allocations n'incite guère à chercher du travail, est aggravé par la possibilité d'un cumul d'avantages : certaines personnes demandent à bénéficier d'allocations de chômage alors qu'elles ont en réalité un emploi informel²¹ (OCDE, 2010b). Les indemnités pour perte d'emploi peuvent couvrir les travailleurs pendant les épisodes de poussée du chômage, mais il faut que le dernier employeur soit solvable : en période de crise, lorsque ces indemnités sont le plus nécessaire, leur versement n'est pas toujours possible. Pour parer à cette éventualité, de nombreux pays d'Amérique latine ont introduit une autoassurance sous la forme de comptes d'épargne chômage individuels : c'est ce qu'ont fait l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Panama, le Pérou et le Venezuela, tout particulièrement pour les travailleurs dépendants²².

Un dispositif de comptes épargne d'assurance chômage type ne mutualise pas les risques entre travailleurs et n'offre pas toujours une couverture suffisante, surtout pour les travailleurs jeunes et vulnérables. Le dispositif que le Chili a récemment mis en place (2002) comporte une faible mutualisation des risques. Tant les employeurs que les salariés alimentent un compte d'épargne individuel et un fonds de solidarité qui verse des prestations complémentaires quand l'épargne ainsi accumulée reste peu substantielle. Les salariés qui disposent d'un contrat écrit en bonne et due forme et qui alimentent ce compte pendant au moins 12 mois ont le droit de retirer des fonds. Ceux qui ont accumulé moins de deux mois de rémunération sur leur compte sont couverts par le fonds de solidarité, sauf s'ils ont été licenciés pour un motif valable (par exemple pour faute). Étant donné que les travailleurs sont propriétaires du solde de leur compte individuel, ce dispositif incite à rechercher un emploi.

Ces instruments individualisés permettent une bonne maîtrise des coûts, car les fonds publics ne sont nécessaires que pour gérer le système et pour compléter, au besoin, le capital accumulé dans le fonds de solidarité. Ces instruments s'apparentent davantage à une forme d'autoassurance qu'à une assurance en tant que telle. Il se peut en effet que la composante assurancielle soit trop faible et la couverture trop limitée. Avec les comptes épargne d'assurance chômage, la mobilité entre emploi formel et emploi informel restreint la couverture. Même au Chili, qui affiche le taux d'informalité le plus bas de tous les pays d'Amérique latine, les travailleurs au chômage sont, en moyenne, bien moins susceptibles d'avoir eu un emploi formel assorti d'un contrat écrit : environ un tiers d'entre eux font état d'un contrat atypique pour le dernier emploi qu'ils ont occupé, et environ 30 % indiquent qu'ils travaillaient sans contrat. De plus, quelque 60 % des chômeurs ont occupé leur dernier emploi pendant moins de 12 mois (Sehnbruch, 2006). Or ce sont précisément ces travailleurs qui risquent le plus d'être touchés par le chômage.

La dissociation des prestations a un rôle très important à jouer du point de vue de l'élaboration de la politique publique. Dans ce type de dispositif, c'est l'individualisation de la gestion des risques qui contribue à la maîtrise des coûts, et c'est la séparation des prestations qui permet de capter la demande latente d'assurance chômage ou d'assurance maladie (y compris lorsque cette demande émane de certains travailleurs du secteur informel). De fait, en aidant les ménages à surmonter les imperfections du marché qui les empêchent de se protéger à la fois contre les risques de la vie et contre certains risques covariants, la protection sociale peut favoriser la cohésion sociale, mais aussi la croissance (Dercon, 2011).

Cotisations subventionnées

La deuxième stratégie consiste à attirer les travailleurs vers les systèmes contributifs en subventionnant leurs cotisations. C'est le cas par exemple des régimes coordonnés à cotisations définies (*matched defined contributions*) pour le financement des retraites. Ces régimes complètent le système de retraite obligatoire et fonctionnent comme des comptes de retraite. Cependant, les transferts sont effectués par l'État et dépendent des cotisations des travailleurs. C'est un dispositif qui s'apparente à celui dans lequel les employeurs cotisent pour les salariés dans le secteur formel. Ces régimes ont notamment été introduits en Colombie, au Mexique et au Pérou. Pour les travailleurs du secteur informel, ces mécanismes de subventionnement des systèmes contributifs sont plus prometteurs que les instruments standard (déductions fiscales ou crédits d'impôt), car ceux-ci ne s'appliquent pas à la plupart de ces travailleurs. Néanmoins, d'après les données disponibles en provenance du Mexique, ces nouveaux dispositifs sont encore peu utilisés

(Ferreira et Robalino, 2010). En Inde, un régime comparable, le *West Bengal Provident Fund*, a été mis en place dans l'État du Bengale occidental. Ce qui le différencie du modèle latino-américain, c'est qu'il a été conçu pour couvrir les travailleurs du secteur informel (« non organisé ») et qu'il est accessible sous conditions de ressources. Bien qu'il ne soit pas, pour l'instant, intégré au nouveau système de pension national (*New Pension Scheme*, NPS), le fait qu'il soit à cotisations définies rend l'intégration et la portabilité des prestations plus faciles qu'avec un régime à prestations définies.

On peut envisager des solutions similaires pour les soins de santé, telles qu'un fonds de prévoyance pour financer la couverture des non-assurés (en général, sous conditions de ressources) dans les systèmes où les prestataires privés tiennent une place importante. Ainsi au Chili, les travailleurs au chômage, inactifs et à faible revenu sont couverts par le fonds national de santé (Fonasa), ce qui leur permet d'accéder à des soins publics et de bénéficier d'une couverture partielle pour les soins privés.

Vers des droits universels

La troisième et dernière stratégie destinée à combler le déficit de protection sociale de la catégorie intermédiaire consiste à universaliser le droit à un ou plusieurs dispositifs de sécurité sociale, souvent en créant une structure parallèle pour la prestation ou pour le financement des services. Les pensions sociales universelles (qui, à l'instar de la pension de retraite bolivienne *Renta Dignidad*, ne sont pas accordées sous conditions de ressources) en constituent un exemple. C'est toutefois dans le secteur de la santé que les avancées sont les plus notables. Plusieurs pays ont mis en place un système de santé national qui a pour objectif explicite d'apporter une couverture santé universelle même si, dans bien des cas, cette couverture est limitée aux pathologies figurant sur une liste préétablie.

Si le déploiement de ces programmes est souvent progressif, il est également remarquablement rapide. Ainsi, la Thaïlande a introduit en 2001 un dispositif universel incluant tous les individus qui n'étaient pas couverts jusque-là. Ceux qui travaillent dans le secteur public ou dans une entreprise privée employant plus de 20 personnes étaient déjà couverts par un régime professionnel. Grâce à ce dispositif universel obligatoire²³, ce pays est parvenu à un taux de couverture de 98 % en 2007 (BIT, 2010b). De même au Mexique, le *Seguro Popular (Sistema de Protección Social en Salud*, système de protection sociale pour la santé) offre une couverture santé de base, moyennant une prime annuelle dégressive, assise sur le revenu (la couverture est gratuite pour les déciles de revenu inférieurs). Instauré en 2001, ce régime couvrait 36,8 millions de personnes à la mi-2010, soit 75 % par rapport à l'objectif de couverture universelle (gouvernement du Mexique, 2010). Contrairement au dispositif universel thaïlandais, il repose sur l'affiliation volontaire et sur un réseau de prestataires qui, à l'origine, étaient totalement indépendants de l'organisme de sécurité sociale du pays (l'IMSS), lequel prend en charge les soins de santé des travailleurs du secteur formel. L'uniformisation de la prestation des services progresse depuis 2006, même si la structure de la couverture maladie reste duale.

Afin d'élargir la couverture, certains pays pauvres recourent à une approche pluraliste, couplant leur système de santé national à des régimes d'assurance subventionnés. Dans les années 80 et 90 sont ainsi apparus au Ghana, comme dans d'autres pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, des régimes d'assurance maladie communautaires (RAMC), pour faire face à la contribution financière devant être acquittée par l'utilisateur. Particulièrement bien implantés dans les zones rurales, ils consistent en de petits programmes organisés et gérés selon un modèle participatif, souvent à l'initiative d'une ONG ou d'une organisation

locale, voire d'une entreprise commerciale. Par rapport aux réseaux d'entraide informels traditionnels, les RAMC offrent une protection *ex ante* bien définie, avec des primes fiables (Tabor, 2005). Ils permettent à leurs membres de se prémunir contre des événements peu fréquents et très coûteux (tels qu'une hospitalisation) lorsqu'une offre de services de santé est disponible (Jütting, 2003). Malgré ces avantages cependant, la portée de la plupart des RAMC reste faible : sur un sous-échantillon de 44 RAMC, Carrin *et al.* (2005) concluent que le taux médian de couverture de la population éligible n'est que de 24.9 % ; 13 dispositifs affichent une couverture inférieure à 15 % et seulement 12 une couverture supérieure à 50 %. Au Ghana, ces dispositifs ne couvraient que 1 % de la population en 2002.

Lorsque le Ghana a mis en place son système d'assurance santé national (NHIS) en 2003, il a décidé que les RAMC et les régimes privés seraient deux des trois formes d'assurance reconnues et que l'accès subventionné aux soins de santé reposerait sur des mutuelles d'assurance maladie implantées dans les districts. Ces entités locales sont chargées d'identifier et de classer les bénéficiaires en catégories, y compris ceux qui n'ont rien à payer (les plus pauvres, les personnes âgées d'au moins 70 ans et les retraités qui ont cotisé au système de sécurité sociale). En 2008, quelque 12.5 millions de Ghanéens, soit 61 % de la population du pays, étaient enregistrés auprès du NHIS (BIT, 2010b).

Le processus d'instauration de droits universels aux soins de santé s'est révélé rapide et son coût relativement abordable, y compris dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Au milieu des années 2000, plusieurs pays d'Amérique latine (le Chili, l'Uruguay et, à un degré moindre, le Pérou et la Colombie) ont ainsi pu atténuer, et parfois éliminer, les lacunes de la couverture maladie (Ribe *et al.*, 2010). Même dans les pays dont le système est fragmenté, ce déficit de couverture a été considérablement réduit grâce à la mise en place d'un régime d'assurance santé national, de plans de couverture universelle ou d'un accès subventionné au système de type contributif.

La nécessité d'une plus grande cohérence entre politiques sociales et économiques

Les effets de la protection sociale sur le marché du travail

Les instruments de protection sociale ne doivent pas avoir de répercussions néfastes sur le comportement vis-à-vis du marché du travail, ni compromettre les perspectives de croissance. C'est un problème qui se pose fréquemment lorsqu'on élabore ces instruments, et surtout lorsqu'on les fait monter en puissance. Conditionnels ou non, les transferts peuvent comprimer l'offre de main-d'œuvre *via* un effet de revenu. S'ils sont conditionnés à certaines situations sur le marché du travail, telles que le chômage, lequel est généralement difficile à observer, ils risquent d'inciter les demandeurs d'emploi à travailler dans l'économie informelle ou de relâcher leurs efforts de recherche d'un emploi. Comme le souligne la section précédente, les travailleurs du secteur informel sont vulnérables, ce qui peut induire des arbitrages difficiles entre les objectifs de la politique sociale et les objectifs de la politique du travail.

De plus en plus de données montrent que ces arbitrages revêtent différentes formes dans les pays émergents et avancés (OCDE, 2009 et 2011 ; DfID, 2011). Ces différences s'expliquent par la prévalence de l'économie informelle, par les effets relativement faibles sur le revenu auxquels on peut s'attendre quand les transferts sont relativement moins généreux, et par l'existence d'autres distorsions sur le marché (concernant, en particulier, l'accès au capital) que les transferts peuvent atténuer en accroissant comparativement les rendements du travail et les incitations à travailler.

Dans certains cas, les effets suivent les mêmes schémas que dans les pays avancés. Ainsi au Brésil, le régime d'indemnisation du chômage n'incite pas les demandeurs d'emploi à prendre un nouvel emploi et, en Afrique du Sud où l'aide sociale est plutôt généreuse, le système de retraite réduit l'offre de main-d'œuvre émanant des autres membres d'un ménage comptant un pensionné (OCDE, 2011). En Afrique du Sud, un facteur supplémentaire joue : lorsque les membres en âge de travailler qui sont au chômage réintègrent le ménage, la pension sociale fonctionne, en partie, comme un substitut à l'assistance-chômage (Klasen et Woolard, 2009). Cet effet montre que le montant de l'allocation suffit à infléchir le comportement vis-à-vis du marché du travail.

Dans de nombreux autres cas cependant, les effets diffèrent en raison de la prédominance des répercussions positives sur la participation au marché du travail ou sur la productivité. Les études empiriques consacrées à l'effet des systèmes de santé non contributifs, et notamment les données relatives à l'élargissement du *Seguro Popular* au Mexique, ne font pas apparaître de relation avec le taux d'informalité ou alors, seulement un faible impact sur ce taux (OCDE, 2011). Les programmes de transferts monétaires ne pèsent pas non plus sur la participation au marché du travail (DfID, 2011 ; Alzúa *et al.*, 2010). Au contraire, il se pourrait qu'ils aient un impact positif en atténuant les obstacles à l'entrepreneuriat. De plus, on a pu constater que les transferts monétaires ont, au Mexique, des effets bénéfiques sur le salaire des individus qui les reçoivent (Alzúa *et al.*, 2010) et que, dans l'État du Maharashtra, en Inde, ils dynamisent les salaires des travailleurs les moins bien payés qui relèvent du régime de garantie de l'emploi, lequel a précédé le régime national de garantie de l'emploi rural dans ce pays (DfID, 2011).

La façon dont les programmes sont élaborés peut aussi permettre d'éviter que les mécanismes de protection sociale n'aient des effets délétères sur le marché du travail. Les conditionnalités qui subordonnent le versement des prestations à certains comportements (scolarité et suivi de santé) se traduisent par des effets de grande ampleur sur le capital humain et, à long terme, par des améliorations. Les mécanismes de retrait ou de « graduation » des programmes d'aide sociale jouent un rôle important eux aussi. De plus, si l'on retire moins brusquement les prestations (c'est-à-dire si on les réduit progressivement au lieu de les supprimer d'un coup) à mesure que les ménages sont moins pauvres (c'est le cas, par exemple, de la pension vieillesse en Afrique du Sud et des prestations du *Seguro Popular* au Mexique) et si l'on assouplit les critères de ressources, les ménages vulnérables peuvent recevoir une plus forte proportion des rendements marginaux du travail, ce qui fait disparaître les incitations à s'abstenir de chercher un emploi. L'assouplissement des critères d'admission améliore aussi la couverture des ménages vulnérables proches du seuil de pauvreté, mais au détriment de l'efficacité de la focalisation, d'où un renchérissement du coût total des programmes. Il faudrait faire correspondre la sévérité et la fréquence des contrôles des ressources aux profils de pauvreté ciblés, de manière à protéger les personnes chroniquement pauvres même lorsqu'elles sont sorties de la pauvreté.

Instaurer des systèmes de protection sociale qui favorisent la cohésion sociale

Les stratégies brièvement présentées ci-dessus ont permis d'élargir la couverture sociale, du moins dans certains domaines. Il est toutefois nécessaire de repenser entièrement les systèmes de protection sociale car, dans le meilleur des cas, ces stratégies ne réussissent que modérément à inclure les individus qui ne sont pas couverts par les systèmes de sécurité sociale. Pour que les travailleurs informels soient intégrés dans les systèmes de sécurité sociale de type contributif, ou dans le système fiscal, il faut changer

les critères et les modes de cotisation. La flexibilisation et la régularité des versements, par exemple, peuvent encourager les cotisations sur une base volontaire (Hu et Stewart, 2009).

De surcroît, et bien que ce chapitre soit axé sur les lacunes dans la couverture, on constate, au sein des systèmes fragmentés, des différences persistantes dans la profondeur et l'étendue de la couverture entre les personnes qui bénéficient d'un régime de type contributif et celles qui relèvent de l'aide sociale. Ce même phénomène a déjà été observé dans le cas des pensions sociales et il est flagrant dans un certain nombre de systèmes de santé nationaux²⁴. Ce problème n'est pas uniquement imputable à l'offre d'assurance publique, mais à l'inexistence de marchés de l'assurance. Les travailleurs du secteur informel qui n'ont pas accès aux systèmes de sécurité sociale, sauf s'ils subventionnent leur employeur en cotisant comme travailleurs indépendants (ce que font très peu d'entre eux) n'ont pas d'autre choix que de souscrire une assurance santé privée, laquelle répond rarement à leurs besoins.

Le fait de relever d'un même système de protection sociale, que ce soit *via* la sécurité sociale ou en payant les impôts qui financent les services et les transferts sociaux, joue un rôle essentiel dans la construction de la cohésion sociale. Les systèmes de protection sociale offrent aux sociétés les moyens d'éliminer certaines formes d'exclusion et de limiter la mobilité sociale descendante. Elles constituent aussi, avec la progressivité de la fiscalité et les services publics, un important déterminant de la distribution des niveaux de vie au sein de la population (chapitres 4 et 5).

Conclusion

L'emploi est un déterminant clé de la distribution des revenus, ainsi que du bien-être individuel et sociétal. Le fait d'avoir un emploi, mais pas n'importe quel emploi, accroît le bien-être individuel et peut alimenter un sentiment d'appartenance, ce qui renforce la cohésion sociale. Parce qu'ils influent conjointement sur une grande partie du revenu des ménages, les marchés du travail et les systèmes de protection sociale jouent un rôle inclusif crucial en assurant un niveau de vie adéquat. De plus, l'équilibre entre aide et responsabilité constitue un élément essentiel du contrat social qui accroît le sens de la collectivité parmi les citoyens.

Malgré la vigueur de la croissance économique et leurs gains de productivité, les travailleurs n'ont pas reçu une proportion équitable des fruits de la croissance durant la période de basculement de la richesse, comme en atteste la tendance à la diminution de la part du travail dans le revenu. Qui plus est, aujourd'hui, on observe aussi ces phénomènes à l'intérieur des secteurs d'activité. Ils ne s'expliquent donc pas uniquement par la mutation structurelle ou par les améliorations de l'intensité capitalistique de la production *via* l'industrialisation.

Étant donné les profonds changements que le basculement de la richesse engendre dans les pays, les marchés du travail doivent être à même d'adapter les prix et les conditions de travail à ces nouvelles réalités socio-économiques. En Chine, les marchés non réglementés n'ont pas su opérer cet ajustement : ils ont provoqué des troubles sociaux et une multiplication spectaculaire des conflits du travail. Dans d'autres pays, la crainte que la concurrence internationale nivelle par le bas les normes du travail et suscite des appels en faveur de politiques protégeant mieux les travailleurs incite à réglementer davantage le travail. Il faut que les institutions du marché du travail puissent fixer des prix justes et évoluer avec le contexte social et économique. Cependant, une protection des

travailleurs qui serait assurée par la réglementation du travail plutôt que par des systèmes de protection sociale efficaces risque d'être coûteuse et de produire des résultats incertains.

Un réexamen des institutions du marché du travail à la lumière des données les plus récentes conduit à penser que ces institutions peuvent contribuer, de diverses manières (salaire minimum, négociations collectives, syndicalisation...), à la protection des travailleurs avec des effets néfastes modérés, voire nuls, sur l'efficacité du marché du travail. Cependant, le cas de nombreux pays montre qu'il faut les concevoir minutieusement afin d'éviter toute répercussion négative imprévue. Les institutions du marché du travail qui limitent fortement la rotation des travailleurs et qui empêchent les nouveaux arrivants (c'est-à-dire les travailleurs venant du secteur informel et les jeunes qui cherchent leur premier emploi) d'accéder au secteur formel risquent d'accentuer le dualisme du marché du travail. Or ce dualisme nuit à l'efficacité, et peut mettre à mal la cohésion sociale et les relations de travail.

La recherche de configurations appropriées pour les institutions du marché du travail reposant, par exemple, sur de nouvelles conceptions du marché du travail et de la protection sociale, telles que la flexicurité, doit régler le problème de la protection sociale des travailleurs du secteur informel. Les innovations récemment proposées (expansion des transferts monétaires, conditionnels ou non, pensions sociales et nouvelles formes de couverture santé) permettent d'atténuer le déficit de couverture. En revanche, elles aboutissent souvent à des structures duales, dans lesquelles les individus situés en bas de l'échelle dépendent de l'aide sociale et ceux situés en haut de l'échelle sont couverts par un régime de sécurité sociale de type contributif, par une assurance privée ou par une forme d'autoassurance.

Les systèmes de protection sociale à structure duale excluent une catégorie parmi les vastes couches de population à revenu intermédiaire. Plusieurs instruments ont été mis en place en vue de remédier à ce problème. Ce chapitre les a classés dans trois catégories : instruments contributifs dissociés avec faible mutualisation des risques, accès subventionné aux systèmes de sécurité sociale de type contributif, et droits universels.

Cette dernière catégorie est la plus prometteuse en termes de couverture et d'incitations à travailler. Il n'en demeure pas moins que son financement peut poser problème si l'on veut parvenir à un niveau de couverture raisonnable. Il est en effet particulièrement difficile de trouver un mode de financement pérenne qui puisse en même temps s'accommoder de la nature anticyclique des dépenses. Le basculement de la richesse peut toutefois aider un nombre croissant de pays à résoudre cette équation (chapitre 9).

Les réformes des institutions du marché du travail et des systèmes de protection sociale peuvent favoriser la cohésion sociale en réduisant les inégalités de revenu et d'opportunités. Mais elles doivent pour cela faire partie intégrante d'un plan d'action global qui tienne compte des interactions entre le fonctionnement des marchés du travail et la protection sociale, c'est-à-dire des incitations à travailler qui découlent de la protection sociale et de la manière dont celle-ci peut être adaptée pour inclure les travailleurs du secteur informel, notamment ceux qui peuvent payer et sont disposés à le faire. Cependant, ce plan d'action global doit aller plus loin et prendre en considération la façon dont l'emploi et la cohésion sociale sont liés à la structure de l'économie, afin de permettre de créer des emplois plus nombreux, de meilleure qualité et accessibles à tous.

Notes

1. D'après les analyses de la pauvreté dans le monde, le taux de pauvreté, mesuré par le seuil de pauvreté international fixé à un dollar par jour, continue de baisser. Les estimations diffèrent nettement en fonction des auteurs et des méthodes. Ainsi, Chandy et Gertz (2011) avancent un taux de pauvreté mondial de 15.8 % pour 2010, contre 25.2 % pour 2005, tandis que la Banque mondiale (2010) prévoit que ce niveau ne sera atteint qu'en 2015.
2. En témoigne, notamment, l'adoption du Pacte mondial pour l'emploi par le sommet de l'OIT, en juin 2009.
3. Selon Perry *et al.* (2007), la proportion des travailleurs indépendants dans le secteur informel qui préféreraient avoir un emploi salarié est de 40 % en Argentine, 25 % en Bolivie et en République dominicaine, et 59 % en Colombie.
4. Une représentation graphique des distributions cumulées montre que la distribution de la satisfaction des salariés à temps plein se caractérise par une domination stochastique de premier ordre sur les autres distributions, alors que, pour les travailleurs indépendants, la distribution de la satisfaction est dominée par celle des autres catégories. Les autres situations d'emploi se situent au milieu : les salariés à temps partiel et les personnes qui ne font pas partie de la population active dominent les personnes sous-employées et les chômeurs. Étant donné que la distribution est discrète, un graphique représentant simultanément toutes les distributions est très difficile à lire et n'a donc pas été inclus.
5. Cette section s'appuie en grande partie sur un document de référence élaboré pour le présent rapport (Cai et Wang, 2011).
6. En d'autres termes, lorsque la courbe de l'offre de main-d'œuvre n'est plus parfaitement élastique au niveau du salaire de subsistance reçu dans le secteur traditionnel. C'est ce que l'on appelle « le point de retournement de Lewis ».
7. Il existe un débat concernant la question de savoir à quel moment l'offre de main-d'œuvre a commencé d'exercer des pressions à la hausse sur les salaires et s'il existe encore un excédent de main-d'œuvre dans certains secteurs (Knight *et al.*, 2011).
8. La loi sur le contrat d'emploi, la loi de promotion de l'emploi et la loi sur la médiation et l'arbitrage des conflits du travail sont toutes les trois entrées en application en 2008.
9. Dans les autres cas, les principales causes des conflits du travail diffèrent entre les deux catégories de travailleurs : les conflits portent le plus souvent sur des arriérés de salaires pour 34 % des travailleurs migrants, et sur un licenciement (18 %) ou sur le temps de travail (17 %) pour les travailleurs urbains.
10. La loi de 2008 sur la médiation et l'arbitrage des conflits du travail a mis en place un système d'arbitrage gratuit, qui traite environ 30 % des différends.
11. Le salaire minimum a encore été revalorisé, à 700 EGP par mois, en juin 2011.
12. Voir Bell (1997) pour la Colombie, Maloney et Nuñez (2004) pour huit pays d'Amérique latine, Lemos (2004) pour le Brésil et Saget (2001) pour d'autres pays.
13. Voir Lemos (2004) pour le Brésil et Saget (2008) pour l'État indien du Penjab, pour l'Indonésie et pour l'Afrique du Sud.
14. En Uruguay, l'indexation entre le salaire minimum et les prestations sociales a été supprimée en 2004. Même si, avant cette date, le salaire minimum n'était pas contraignant (seulement 3 % des travailleurs le recevaient), il a été relevé de 70 % en valeur réelle en 2005 (Saget, 2008).
15. La situation est analogue aux Philippines et en Thaïlande, où le salaire minimum représente une part substantielle du salaire moyen mais n'est reçu que par une fraction de la population active.
16. En raison de la crise, la révision du salaire minimum en fonction des hausses de l'IPC a été suspendue en 2009.
17. La ligne de démarcation est fixée à 50 et 150 % du revenu total médian des ménages par équivalent adulte (OCDE, 2010b).
18. Les derniers chiffres disponibles concernant la proportion de la population vivant avec 1.25 USD (PPA) par jour sont tirés de la base de données PovcalNet (Banque mondiale, 2011b).
19. Pour des données montrant le rôle important que les ventes par nécessité jouent dans le piège de la pauvreté, voir par exemple Dercon (1998) ou Zimmerman et Carter (2003).

20. C'est le nombre minimum d'annuités de cotisations qui donne droit, au Mexique, à une pension de retraite.
21. En s'appuyant sur les données recueillies auprès des travailleurs, l'OCDE (2011) montre qu'au Brésil, les personnes qui ont perdu leur emploi et ont droit à l'assurance chômage ont tendance à prendre un emploi dans le secteur informel sur la période pendant laquelle elles reçoivent des indemnités de chômage.
22. Voir la synthèse proposée par Ferrer et Riddell (2009). Le système argentin ne couvre que les travailleurs du BTP.
23. Ce dispositif a initialement été appelé « régime des 30 bahts », car c'est cette modeste somme que les bénéficiaires devaient acquitter de leur côté. Cette contribution de l'utilisateur a été supprimée après le changement de gouvernement en 2006.
24. Alors que le *Seguro Popular* mexicain a récemment allongé la liste des actes médicaux qu'il prend en charge, certains pays ont limité la couverture de leur système national de santé, y compris pour ce que l'on appelle les « dépenses de santé catastrophiques », c'est-à-dire les dépenses d'un montant si élevé qu'elles risquent de mettre durablement en péril les moyens de subsistance des ménages. C'est le cas, par exemple, au Ghana, des traitements antirétroviraux destinés aux séropositifs.

Références

- Abdelhamid, D. et L. El Baradei (2009), « Reforming the Pay System for Government Employees in Egypt », *Working Paper*, n° 151, Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Le Caire.
- Almeida, R. et P. Carneiro (2009), « Enforcement of labor regulation and firm size », *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, pp. 28-46.
- Alzúa, M.-L., G. Cruces et L. Ripani (2010), « Welfare Programmes and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America », *Documento de Trabajo*, n° 95, CEDLAS, Buenos Aires.
- Baccaro, L. (2008), « Labour, Globalization and Inequality: Are Trade Unions Still Redistributive? », *International Institute of Labour Studies Discussion Paper DP/192/2008*, BIT, Genève.
- Banque mondiale (1990), *Rapport sur le développement dans le monde 1990*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2008), « Global Purchasing Parities and Real Expenditures », *2005 International Comparison Programme Report*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2010), « Les ODM après la crise », *Rapport de suivi mondial 2010*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2011a), *World Development Indicators*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2011b), *PovcalNet* (outil en ligne de mesure de la pauvreté), Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale, Washington, DC, www.iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp.
- Barrientos, A. (2009), « Social Pensions in Low Income Countries », in R. Holzmann, D. Robalino et N. Takayama (dir. pub.), *Closing the Coverage Gap: The role of social pensions and other retirement transfers*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Barrientos, A., M. Niño-Zarazúa et M. Maitrot (2010), *Social Assistance in Developing Countries Database*, 5^e édition, Brooks World Poverty Institute et Chronic Poverty Research Centre, Manchester, juillet.
- BEA (Bureau of Economic Research) (2010), *International Economic Data*, BEA, Département du commerce des États-Unis, Washington, DC, www.bea.gov/scb/account_articles/international/iidguide.htm#page3.
- Bell, L. (1997), « The impact of minimum wages in Mexico and Colombia », *Journal of Labor Economics*, vol. 15 (3).
- Besley, T. et R. Burgess (2003), « Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 1.
- BIT (Bureau international du travail) (2009), *Le point sur les faits nouveaux concernant le salaire minimum*, Commission de l'emploi et de la politique sociale, document pour discussion et orientation, BIT, Genève.
- BIT (2010a), *Rapport sur le travail dans le monde 2010 : d'une crise à l'autre ?*, Institut international d'études sociales, BIT, Genève.

- BIT (2010b), *Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11*, BIT, Genève.
- BIT (2010c), *ILO Global Wage Database 2010*, BIT, Genève, www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/wagedatabase10.xls.
- BIT (2010d), *ILO LABORSTA Internet Database* (base de données LABORSTA Internet), BIT, Genève, www.laborsta.ilo.org/STP/guest.
- BIT/FMI (Fonds monétaire international) (2010), « The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion », note de discussion rédigée pour la Conférence conjointe BIT/FMI sur la croissance, l'emploi et la cohésion sociale, Oslo, 13 septembre.
- Cai, F. (2010), « Labor Markets and Labor Disputes: New Challenges in China », présentation à l'OCDE, Paris, 29 novembre.
- Cai, F. et M. Wang (2011), « Labor Market Changes, Labor Disputes and Social Cohesion », document de référence pour les *Perspectives du développement mondial 2012*.
- Carrin, G., M.-P. Waelkens et B. Criel (2005), « Community-based health insurance in developing Countries: A study of its contribution to the performance of health financing systems », *Tropical Medicine and International Health*, 10(8), pp. 799-811.
- Cassoni, A., G.-J. Labadie et G. Fachola (2002), « The Economic Effects of Unions in Latin America: Their Impact on Wages and the Economic Performance of Firms in Uruguay », *Research Network Working Paper*, n° R-466, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- CEPALC (Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2007), *Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPALC, Santiago du Chili.
- Chandy, L. et G. Gertz (2011), « Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015 », *Policy Brief*, 2011-01, The Brookings Institution, Washington, DC.
- Chen, S. et M. Ravallion (2010), « The Developing World is Poorer than we Thought, but No Less Successful in the Fight against Poverty », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, n° 4.
- Clark, A., Y. Georgellin et P. Sanfey (2001), « Scarring: The Psychological Impact of Past Unemployment », *Economica*, vol. 68.
- Da Costa, R., J.-R. de Laiglesia, E. Martínez et A. Melguizo (2011), « The Economy of the Possible: Pensions and Informality in Latin America », *Working Paper*, n° 295, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Dercon, S. (1998), « Wealth, risk and activity choice: Cattle in Western Tanzania », *Journal of Development Economics*, vol. 55, pp. 1-42.
- Dercon, S. (2011), « Social Protection, Efficiency and Growth », contribution présentée lors de la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement (ABCDE 2011) sur le thème « Élargir les opportunités pour le développement », Paris, 30 mai-1^{er} juin.
- DfID (Department for International Development, Royaume-Uni) (2011), « Cash Transfers », *Policy Division Evidence Paper*, DfID, Londres.
- Du, Y. et W. Pan (2009), « Minimum Wage Regulation in China and its Applications to Migrant Workers in the Urban Labor Market », *China and World Economy*, vol. 17, n° 2.
- Dunning, J.-H. (2000), « The eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE activity », *International Business Review*, n° 9, pp. 163-190.
- Ernst, E. (2011), « Social cohesion and labour markets », contribution présentée lors de la Conférence internationale sur la cohésion sociale et le développement, OCDE, Paris, 20-21 janvier.
- Ferreira, F.-H.-G. et D. Robalino (2010), « Social Protection in Latin America: Achievement and Limitations », *Policy Research Working Paper*, n° 5305, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ferrer, A.-M. et C.-W. Riddell (2009), *Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Freeman, R. (2005), « The Great Doubling: Labor in the New Global Economy », Usery Lecture in Labor Policy, University of Atlanta, GA, 8 avril.
- Freeman, R. (2009), « Labor Regulations, Unions and Social Protection in Developing Countries: Market Distortions or Efficient Institutions? », *NBER Working Paper*, n° 14789, NBER, Cambridge, MA.
- Gallup (2010), *Gallup World Poll*, www.gallup.com.

- Gouvernement du Mexique (2010), *Sistema de Protección Social en Salud: Informe de Resultados enero-junio 2010*, gouvernement fédéral du Mexique, Mexico.
- Haltiwanger, J., S. Scarpetta et H. Schweiger (2008), « Assessing Job Flows across Countries: The Role of Industry, Firm Size and Regulations », *NBER Working Paper*, n° 13920, NBER, Cambridge, MA.
- Harrison, A. et J. Scorse (2003), « Globalization's Impact on Compliance with Labor Standards », *Brookings Trade Forum*.
- Harrison, A. et J. Scorse (2010), « Multinationals and Anti-Sweatshop Activism », *American Economic Review*, vol. 100, n° 1, pp. 247-273.
- Heckman, J. et C. Pagés (2000), « The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets », *Economía: Journal of Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 1, n° 1.
- Heckman, J. et C. Pagés (dir. pub.) (2004), « Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean », *NBER Conference Report*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Hu, Y. et F. Stewart (2009), « Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences », *Documents de travail de l'OCDE sur la finance, l'assurance et les pensions privées*, n° 31, OCDE, Paris.
- Jütting, J.-P. (2003), « Do Community-Based Health Insurance Schemes Improve Poor People's Access to Health Care? Evidence from Rural Senegal », *World Development*, n° 32.
- Jütting, J.-P. et J.-R. de Laiglesia (dir. pub.) (2009), *L'emploi informel dans les pays en développement : une normalité indépassable ?*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Klasen, S. et I. Woolard (2009), « Surviving Unemployment without State Support: Unemployment and Household Formation in South Africa », *Journal of African Economies*, vol. 18, n° 1.
- Knight, J., Q. Deng et S. Li (2011), « The Puzzle of Migrant Labour Shortage and Rural Labour Surplus in China », *China Economic Review*, 22 (4), pp. 585-600.
- Kucera, D. et T. Xenogiani (2009), « Les causes de la persistance de l'emploi informel », J.-P. Jütting et J.-R. de Laiglesia (dir. pub.), *L'emploi informel dans les pays en développement : une normalité indépassable ?*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Lemos, S. (2004), « The Effects of the Minimum Wage in the Formal and Informal Sectors in Brazil », *IZA Discussion Paper*, n° 1089, Bonn.
- Lewis, A. (1954), « Economic Development with Unlimited Supplies of Labour », *The Manchester School of Economic and Social Studies*, mai.
- Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Maloney, W. et J. Nuñez (2004), « Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America », J. Heckman et C. Pagès (dir. pub.), *Law and Employment. Lessons from Latin America and the Caribbean*, NBER, Cambridge, MA.
- Maloney, W. et E.-P. Ribeiro (1999), « Efficiency Wage and Union Effects in Labor Demand and Wage Structure in Mexico. An Application of Quantile Analysis », *Policy Research Working Paper*, n° 2131, Banque mondiale, Washington, DC.
- Menezes-Filho, N., H. Zylberstajn, J.-P. Chahad et E. Pazello (2005), « Trade Unions and the Economic Performance of Brazilian Establishments », in P. Kuhn et G. Márquez (dir. pub.), *The Economic Effects of Unions in Latin America*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Messina, J. et A. Sanz-de-Galdeano (2011), « Wage Rigidity and Disinflation in Emerging Countries », contribution présentée lors de la conférence régionale de l'International Collaborative Initiative on Trade and Employment (ICITE) sur les marchés du travail d'Amérique latine et des Caraïbes et l'économie mondiale, Santiago du Chili, 14-15 juin.
- Mold, A. (2011), « Social conflict and the allocation of labour – An econometric analysis of decisions by US firms », document interne, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), « Social Protection, Poverty Reduction and Pro-Poor Growth », *Policy Guidance Note*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives du développement mondial 2010 : le basculement de la richesse*, OCDE, Paris.

- OCDE (2010b), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011 : une région de classes moyennes ?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, OCDE, Paris.
- Perry, G., W.-F. Maloney, O.-S. Arias, P. Fajnzylber, A.-D. Mason et J. Saavedra-Chanduvi (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ranis, G. et J.-C.-H. Fei (1961), « A theory of economic development », *American Economic Review*, n° 51(4), pp. 533-565.
- Ravallion, M., S. Chen et P. Sangraula (2009), « Dollar a Day Revisited », *World Bank Economic Review*, 23(2).
- Ribe, H., D.-A. Robalino et I. Walker (2010), *Achieving Effective Protection for All in Latin America and the Caribbean: From Right to Reality*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Saget, C. (2001), « Is the Minimum Wage an Effective Tool to Promote Decent Work and Reduce Poverty? The Experience of Selected Developing Countries », *Employment Paper*, n° 2001/13, Département Secteur de l'emploi, BIT, Genève.
- Saget, C. (2008), « Fixing minimum wage levels in developing countries: Common failures and remedies », *International Labour Review*, vol. 147, n° 1.
- Sehnbruch, K. (2006), « Unemployment Insurance or Individual Savings Accounts: Can Chile's New Scheme Serve as a Model for Other Developing Countries? », *International Social Security Review*, vol. 59, n° 1/2006.
- Solimano, A. (2011), « Prosperity Without Equality: The Need for Broader Social Reforms in Chile », document de référence pour les *Perspectives du développement mondial 2012*.
- Stiglitz, J.E. (2002), « Employment, Social Justice and Societal Well-Being », *International Labour Review*, vol. 141, n° 1-2.
- Tabor, S.R. (2005), *Community-Based Health Insurance and Social Protection Policy*, Institut de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Vodopivec, M., A. Wörgötter et D. Raju (2005), « Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of The 1990s », *Comparative Economic Studies*, 47(4), pp. 615-651.
- Zimmerman, F.-J. et M.-R. Carter (2003), « Asset Smoothing, Consumption Smoothing and the Reproduction of Inequality Under Risk and Subsistence Constraints », *Journal of Development Economics*, vol. 71, n° 2, pp. 233-260.

Chapitre 7

La cohésion sociale et les politiques de promotion de la participation citoyenne

Dans de nombreuses régions du monde, les pouvoirs publics font aujourd'hui face à d'importants problèmes de gouvernance. Ils doivent en priorité apaiser les tensions sociales engendrées par des phénomènes tels que la flambée du prix des denrées alimentaires, la progression, réelle ou perçue, des inégalités, et l'exclusion politique. En outre, plusieurs facteurs, dont les nouvelles technologies et en particulier Internet, posent des difficultés supplémentaires : les États ne peuvent plus exercer un contrôle aussi strict de leur territoire que par le passé et sont de plus en plus contraints de tenir compte d'une grande variété d'influences extérieures. Dans ce contexte, il est essentiel de s'appuyer sur la participation citoyenne et sur des mécanismes de dialogue politique pour maintenir la croissance sur les rails. Pour assurer la cohésion et la stabilité de la société, il est fondamental de ménager un espace permettant aux opinions divergentes de s'exprimer. Ce constat est particulièrement vrai dans une période de basculement de la richesse, où l'accélération de la croissance économique et la dislocation du tissu social appellent des réponses innovantes. La promotion de la citoyenneté active et de la décentralisation pourrait ainsi considérablement contribuer à améliorer la prestation des services et constitue une évolution intrinsèquement bénéfique. Enfin, les femmes sont des acteurs primordiaux du changement, et leur participation à part entière à la vie démocratique représente un objectif important pour les politiques publiques.

Introduction

Malgré des perspectives de croissance optimistes dans la plupart des pays en développement (chapitre 1), les pouvoirs publics font aujourd'hui face dans de nombreuses régions du monde à d'importants problèmes de gouvernance. Ils doivent en priorité apaiser les tensions sociales engendrées par des phénomènes tels que l'augmentation du prix des denrées alimentaires (chapitre 3), la progression, réelle ou perçue, des inégalités (chapitre 4) et l'exclusion politique. Récemment, c'est au Moyen-Orient et en Afrique du Nord que les protestations civiles ont été les plus perceptibles. Certains signes révèlent toutefois une contagion à d'autres régions du globe. Ainsi, en Afrique subsaharienne, des manifestations massives de protestation contre le gouvernement se sont déroulées dans divers pays considérés jusqu'alors comme stables¹. En outre, plusieurs facteurs, dont les nouvelles technologies et en particulier Internet, posent des difficultés supplémentaires : les États ne peuvent plus exercer un contrôle aussi strict de leur territoire que par le passé et sont de plus en plus contraints de tenir compte d'une grande variété d'influences extérieures.

Ce chapitre défend l'idée selon laquelle, quel que soit le système politique en place, il est essentiel de s'appuyer sur la participation citoyenne et sur le dialogue si l'on veut maintenir la croissance sur les rails. Pour assurer la cohésion et la stabilité de la société, il est fondamental de ménager un espace permettant aux opinions divergentes de s'exprimer. Un gouvernement qui réprime durement toute opposition risque non seulement de saper sa propre légitimité, mais également de commettre des fautes politiques majeures. Si l'étouffement de l'expression populaire peut fonctionner un temps, parfois même plusieurs dizaines d'années, la digue finit toujours par céder, entraînant dans son sillage des répercussions imprévisibles sur la stabilité sociale et une mise en péril des fruits du développement².

Ce chapitre décrit tout d'abord les nouveaux problèmes de gouvernance qui se posent dans cette période de basculement de la richesse, puis examine pourquoi l'engagement citoyen a une incidence sur les résultats du développement. Dans une deuxième section, il explore des pistes permettant de rapprocher l'État et la population grâce à la promotion de la participation citoyenne et de la décentralisation, non seulement pour améliorer la qualité des services, mais aussi pour l'intérêt intrinsèque de ces évolutions et pour consolider la démocratie. Ce document analyse ensuite plus particulièrement le rôle fondamental joué par les femmes, en tant qu'acteurs et protagonistes du changement via leur engagement citoyen, avant d'évoquer certains des obstacles qui brident encore leur participation à la vie démocratique. Il évoque enfin l'essor rapide des technologies de l'information et des communications (TIC) et des communautés virtuelles, puis s'intéresse à leur incidence, à la fois positive et négative, sur la participation citoyenne et, plus généralement, sur la gouvernance politique.

Nouveaux problèmes de gouvernance à l'ère du basculement de la richesse

Dans cette période de redistribution des cartes économiques, la gouvernance devient un enjeu de plus en plus complexe pour de nombreux pays. Même si certains signes étaient déjà révélateurs d'une évolution de la gouvernance auparavant (Mann, 1997), la mondialisation a considérablement modifié le rôle et les fonctions des États (Held et McGrew, 2002 ; Todd et Taylor, 2004). Les États-nations n'exercent plus un contrôle aussi strict de leur territoire que par le passé et sont de plus en plus contraints de tenir compte d'une grande variété d'influences extérieures. Le pouvoir politique est moins concentré qu'avant et de plus en plus partagé avec ces acteurs très influents que sont les organisations internationales et supranationales (comme les institutions financières internationales [IFI], les entreprises multinationales ou encore les Nations Unies).

Les communications électroniques ajoutent un degré de complexité à ce tableau, en modifiant la nature des interactions sociales et en relativisant fortement l'importance de la situation géographique. Ce phénomène ouvre la voie à de nouvelles relations sociales et politiques, qui transcendent les frontières nationales (Baylis et al., 2005), mais il complique également la tâche des pouvoirs publics qui entendent contrôler les flux d'informations et fixer les priorités politiques intérieures. Grâce aux progrès technologiques, de nombreux mouvements sociaux peuvent maintenant s'inscrire dans un cadre mondial, plutôt que de rester confinés à une scène locale ou nationale (Cohen et Rai, 2000), faisant vaciller encore un peu plus la souveraineté westphalienne de l'État-nation. Cependant, nul ne peut encore déterminer si, au niveau de l'individu, les nouveaux moyens de communication renforcent la cohésion sociale ou bien s'ils lui nuisent. Certains affirment parfois que les nouvelles formes de communication électronique se traduisent par une « cyberbalkanisation », qui ferait voler en éclats les solidarités sociales existant entre les catégories de population traditionnelles et rendrait la société plus individualiste (Putnam, 2000).

Au carrefour de ces tendances, la politique devient de plus en plus complexe et stratifiée. Si certains citoyens peuvent y trouver de nouvelles façons de s'engager, d'autres risquent d'être marginalisés et tenus à l'écart de la sphère politique. Certains considèrent que leur capacité à infléchir les événements s'amenuise, sentiment qui engendre souvent de la colère et de la frustration, surtout chez les jeunes et dans les pays où le marché du travail demeure morose et incapable de répondre aux aspirations de la population. Que ce soit dans les pays développés ou en développement, le taux de chômage est souvent bien plus élevé chez les jeunes que chez les travailleurs plus âgés. La combinaison de ces éléments, associée à un sentiment de négation des droits civiques, forme un terreau fertile pour les conflits et les troubles sociaux.

Ces évolutions posent sans aucun doute des problèmes nouveaux sur le plan de la cohésion sociale, dans le monde entier. La démocratie repose sur le principe selon lequel une population peut exercer un contrôle sur ses propres affaires et sur les processus de prise de décision. Or, puisqu'il est désormais plus difficile de contenir les enjeux au sein des frontières nationales, le maintien du pilotage de la démocratie à l'intérieur de ces limites devient, lui aussi, plus complexe. Tout comme elle a la capacité de rapprocher les individus, la mondialisation peut également engendrer des tendances à la fragmentation et à la désintégration. Des forces opposées et contradictoires se font donc face : le resserrement des liens au niveau mondial renforce la proximité entre des cultures et des identités nationales différentes, mais il peut aussi accroître les risques de conflits entre ces dernières. Les nouveaux espaces qui s'ouvrent à la participation citoyenne, la manière

dont les États choisissent de gérer leurs processus démocratiques et la qualité des institutions à leur disposition constituent autant d'éléments qui influent sur le degré de pouvoir des citoyens et sur leur capacité à « faire entendre leur voix » (Hirschman, 1970).

L'expérience a montré qu'une très grande diversité d'institutions était compatible avec le progrès humain (PNUD, 2010). Les pays convergents à forte croissance cités dans ce rapport présentent des systèmes politiques et des structures institutionnelles de nature tout à fait différente. Si les 30 années qui viennent de s'écouler ont été marquées par la diffusion du modèle de la démocratie parlementaire (Diamond, 1996, 2002), certains observateurs occidentaux sont parfois tentés de n'envisager cette évolution positive qu'à travers le prisme de leur propre expérience et de leur propre culture. L'évolution de la citoyenneté et les interactions entre société civile et État sont trop souvent définies à l'aune des seuls exemples de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord (Green, 2010)³.

En outre, la notion de participation politique s'étend bien au-delà des seules institutions d'un régime démocratique et englobe aussi, par exemple, les élections ou encore les contre-pouvoirs au gouvernement (Ocampo, 2008). De nombreuses démocraties naissantes l'apprennent à leurs dépens. Cette conception plus vaste de la participation politique s'inscrit dans les aspects qualitatifs de la démocratie et de la gouvernance, au sens large de l'engagement civil, politique et social. L'importance cruciale de cette dimension qualitative est de plus en plus largement reconnue à travers le monde (et suscite de plus en plus d'inquiétude) (Tilly, 2007 ; Hutton, 2010 ; Stiglitz, 2011), tout comme le fait qu'aucun pays ne peut se permettre de se reposer sur ses lauriers dans les domaines de la démocratie et de la responsabilité politique. De surcroît, là où les progrès enregistrés au niveau des droits économiques, sociaux et culturels sont médiocres, voire inexistantes, la notion de droits civiques et politiques tend à perdre de sa force pour les segments pauvres de la société. Le soutien apporté au système politique peut alors se vider dangereusement de toute substance et se fragiliser et la démocratie perdre toute signification concrète (Mahbubani, 2004). Enfin, malgré le dynamisme remarquable de certaines organisations non gouvernementales (ONG) locales dans des pays comme le Bangladesh, la démocratie semble toujours compatible avec des niveaux de pauvreté élevés. En d'autres termes, le chemin est encore long avant que les pays en développement ne connaissent une nouvelle « grande transformation », qui profiterait aux populations pauvres (Stewart, 2007).

Ce constat s'est vérifié de manière tout à fait criante lors des événements survenus fin 2010 et début 2011 au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (encadré 7.1). Ironie du sort, plusieurs des pays de la région avaient auparavant été félicités pour leurs progrès en termes de développement humain, en particulier la Tunisie. Pour comprendre les liens entre citoyenneté active, cohésion sociale et développement durable, ce chapitre cherche à savoir pourquoi la participation citoyenne est importante, quels en sont les protagonistes et quels sont les outils qu'ils utilisent. Il existe, comme le montre ce chapitre, de nombreuses manières « de faire entendre sa voix ». En outre, du fait de l'essor rapide des nouvelles technologies et des TIC, les modalités de l'expression populaire sont en plein bouleversement. Enfin, cette expression transcende de plus en plus les frontières nationales.

Encadré 7.1. Les enseignements à tirer du cas tunisien

Sur la plupart des tableaux, la Tunisie était considérée comme un exemple de réussite, avant les protestations populaires de décembre 2010. Pour de multiples aspects du développement humain, ce pays était tenu pour plus performant que de nombreux autres pays en développement, à la croissance parfois plus rapide (Rodríguez et Samma, 2010). Il s'agissait là d'une opinion répandue et partagée par d'autres pays africains, lesquels voyaient dans la Tunisie un pays bien gouverné et favorable au développement. Depuis 30 ans, la Tunisie avait développé son infrastructure, affichait des indicateurs de gouvernance satisfaisants et se targuait d'un bilan extrêmement positif en matière de développement humain (avec une amélioration des opportunités d'éducation et des soins de santé). Sur la question de l'égalité des sexes, le pays était également performant puisqu'il se classait au 25^e rang sur 102 dans l'indice SIGI de l'OCDE*.

Pourtant, avec le recul, il est clair que ce modèle avait un talon d'Achille (outre ses résultats médiocres sur le plan de la création d'emplois) : son manque évident de légitimité politique. La leçon est rude, mais elle est sans équivoque. Il faut maintenant comprendre à quel point il importe d'aller au-delà des mesures traditionnelles du progrès et du développement. Au final, l'évolution positive de l'économie et des structures de gouvernance tunisiennes a été éclipsée par le fléau du chômage de masse (en particulier chez les jeunes) dans une société aux inégalités marquées, ne laissant que peu d'espace à la participation politique. Même le fait d'ouvrir des perspectives intéressantes en termes d'éducation pourrait ne pas suffire (Stiglitz, 2011) : partout dans le monde, les États peinent à créer assez d'emplois pour absorber les nouveaux entrants sur le marché du travail. Un chômage élevé et une corruption omniprésente composent un mélange explosif. Les événements qui se déroulent à l'heure où le présent rapport est rédigé illustrent ainsi de manière édifiante l'importance de la participation des citoyens.

* Pour de plus amples informations sur l'indice SIGI, consulter le site www.genderindex.org.

Pourquoi la participation citoyenne est importante pour la cohésion sociale

Les individus sont plus enclins à apporter leur contribution à la société lorsqu'ils ont le sentiment d'être traités comme des citoyens à part entière. Cependant, toutes les catégories ne sont pas égales sur le plan de la capacité à participer à la vie civique et politique de leur pays et des poches d'exclusion et de marginalisation sont susceptibles d'apparaître. Les nouvelles technologies et la création de nouvelles identités transcendant les frontières nationales remettent également en cause l'engagement actif des citoyens dans leur société. Le concept de *voice, exit and loyalty* (prise de parole, défection et loyauté) développé par Albert Hirschman (1970) aide à comprendre certains des enjeux et des mécanismes qui sont au cœur de la cohésion sociale.

Hirschman considère que si les transactions économiques opérées sur le marché se caractérisent par un mécanisme du type « à prendre ou à laisser » (par exemple, un acheteur ou un vendeur choisit simplement d'entrer ou de sortir d'un marché donné mais sans exercer d'autre influence sur le résultat), une part importante du progrès humain s'explique, en revanche, à la fois par les dimensions « loyauté » et « prise de parole » des interactions entre les individus. Ainsi, si des parents mécontents peuvent retirer leur enfant d'une école qui ne les satisfait pas (solution de « défection »), l'option de la « prise de parole » supposerait, quant à elle, qu'ils s'impliquent activement dans la gouvernance de l'établissement, par le biais de l'association des parents d'élèves, dans le but d'améliorer les résultats de l'école.

Les travaux incisifs de Hirschman se révèlent particulièrement utiles lorsque l'on veut comprendre comment il est possible d'améliorer une situation sociale plus complexe que de simples transactions sur le marché. En ce sens, le progrès social et le développement vont bien au-delà du marché. Ils supposent que les membres de la société puissent faire un plein usage de la « prise de parole » – et cela passe aussi par un encouragement des sentiments de « loyauté ».

Le philosophe et historien français du XIX^e siècle Alexis de Tocqueville est l'un des premiers à avoir exprimé une vision pluraliste de l'État et des relations de pouvoir. En 1835, il estimait qu'un système politique démocratique deviendrait ingérable si un groupe donné dans la société venait à dominer tous les autres. La situation serait alors celle d'une tyrannie de la majorité, où il ne serait tenu absolument aucun compte des souhaits et des intérêts de la minorité. Les catégories socialement exclues, privées de l'égalité au regard du confort matériel comme du pouvoir (Byrne, 1999 ; Madanipour, 1998), pourraient alors devenir une force déstabilisatrice, nuisant à la cohésion sociale et source d'exacerbation des conflits dans la société. Le partage des fruits de la mondialisation est inégal : ses bénéficiaires se répartissent souvent selon des critères ethniques, certaines catégories sociales parvenant à tirer parti des occasions nouvelles et d'autres étant marginalisées (Chua, 2003). Cette situation se traduit par du ressentiment, une détérioration de la cohésion sociale, voire des violences envers certaines catégories, comme ce fut le cas vis-à-vis des populations indiennes d'Afrique orientale dans les années 70 ou chinoises d'Indonésie dans les années 90. Comme l'illustre l'encadré 7.2, les risques d'exclusion endémique sont élevés, surtout lorsque le rejet repose sur des critères ethniques ou religieux.

Des exemples comme ceux de l'encadré 7.2 poussent des observateurs à soutenir que dans certaines sociétés pauvres et mécontentes, un État œuvrant pour le développement doit bénéficier d'un fort degré « d'autonomie » dans son action vis-à-vis de l'opinion populaire (Khan, 2008). Selon cette vision des choses, le développement constituerait donc par nature un processus douloureux et conflictuel. Un certain degré d'autoritarisme et de volontarisme étatique est donc considéré ici comme un mal nécessaire. Des dirigeants qui rechigneraient à prendre certaines décisions difficiles, susceptibles de contrarier des groupes importants et bien établis ou de contrevenir à certains intérêts particuliers au sein de la société ne sauraient atteindre, au final, leurs objectifs de développement⁴. Plusieurs dirigeants africains contemporains ont avancé cet argument pour justifier le manque de pluralisme dans leur système politique⁵. Gray et Khan (2010) soutiennent que les discussions sur la « bonne gouvernance » sont hors sujet. Ce terme a été popularisé dans les années 90 pour expliquer le bilan médiocre des réformes économiques dans de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique. Or, d'après Khan, aucun système véritablement démocratique n'a jamais pu exister en-deçà d'un certain seuil de développement. Sous cet angle, la bonne gouvernance apparaît davantage comme une conséquence que comme une source du développement.

Certains pourraient également s'attendre à ce que les régimes démocratiques soient plus performants en matière de réduction de la pauvreté et de croissance pro-pauvres. Dans les faits, cette affirmation paraît toutefois moins évidente : la démocratisation présente un bilan mitigé sur le terrain de la pauvreté (Leftwich, 2005 ; Donaldson, 2008). De nombreux travaux se sont penchés sur ce lien, mais tous ont conclu à l'absence de relation systématique entre développement favorable aux pauvres et démocratie⁶. Si les États qui sont les plus mauvais élèves dans la lutte contre la pauvreté tendent à ne pas être démocratiques – la démocratie offrant tout de même une forme de filet de sécurité –

Encadré 7.2. L'exclusion de la participation à la vie citoyenne à l'origine des conflits : Quelques exemples

Les causes profondes des conflits violents sont généralement complexes. Si de nombreux travaux mettent en évidence le rôle des inégalités socio-économiques et politiques entre différentes catégories dans l'apparition de tensions et de violences, les recherches sur l'influence des différentes formes d'exclusion culturelle (comme la non-reconnaissance de langues ou de pratiques religieuses) sont moins abondantes. Ces questions peuvent pourtant entraîner agitations et protestations civiles, et même attiser des tensions, voire déclencher un conflit. Citons quelques exemples :

- À la fin des années 60, les violentes émeutes dirigées contre les Chinois en Malaisie ont été largement attribuées à l'hostilité de la majorité *bumiputra*, politiquement dominante mais économiquement marginalisée, à l'égard de la minorité chinoise, plus prospère.
- La guerre civile qui a frappé le Sri Lanka entre 1983 et 2009 était liée aux tensions engendrées par les inégalités entre la minorité tamoule et la majorité cingalaise. L'administration coloniale avait favorisé la minorité tamoule sur le plan économique, situation qui s'est radicalement inversée avec l'arrivée au pouvoir de la majorité cingalaise, provoquant la marginalisation croissante des Tamouls dans des domaines tels que l'accès à l'éducation, le recrutement dans la fonction publique ou encore la politique linguistique.
- En Ouganda, les locuteurs bantous (surtout présents dans le centre et le sud du pays) dominant économiquement mais sont politiquement marginalisés par les non-bantouphones (vivant majoritaires au nord). Ces inégalités économiques et politiques ont joué un rôle dans les principaux conflits, y compris dans les violences déclenchées par Idi Amin Dada dans les années 70 et celles qui se sont produites sous le second régime de Milton Obote, de 1983 à 1985. Les inégalités alimentent également le conflit actuel entre les forces gouvernementales et l'Armée de résistance du Seigneur.
- En Afrique du Sud, avant 1994, la majorité noire était sévèrement pénalisée sur le plan politique et socio-économique. Cette situation a entraîné de nombreux soulèvements entre 1976 et la passation de pouvoir de 1993.
- En Indonésie, à Poso, dans le Sulawesi central, des tensions croissantes entre musulmans et chrétiens ont commencé à se manifester au milieu des années 90, lorsque la communauté musulmane est progressivement apparue comme la grande gagnante de la nouvelle politique économique, au détriment des chrétiens indigènes.
- L'insurrection maoïste lancée au Népal en 1966 peut être attribuée aux lourds griefs résultant de la marginalisation et de l'exclusion systématique de certains groupes ethniques, de certaines castes et des femmes.

Source : D'après PNUD (2004).

certaines pays non démocratiques font en revanche partie du peloton de tête. Sur des périodes relativement longues, certains régimes autoritaires, comme celui qu'a connu l'Indonésie pendant plus de 35 ans, ont fait reculer la pauvreté plus vite que des États ayant bénéficié de longs épisodes de démocratie. Ainsi aux Philippines, le recul de la pauvreté a été bien plus modeste.

Des éléments s'opposent toutefois à la vision selon laquelle la démocratie représenterait un luxe que la plupart des pays en développement n'auraient pas les moyens de s'offrir. Sans mécanismes de retour d'information adéquats ni contre-pouvoirs, et en l'absence d'une

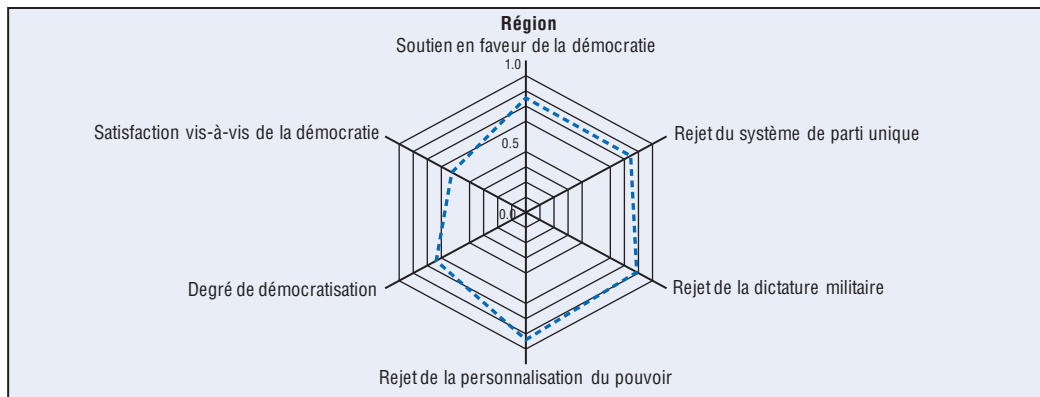
société civile dynamique, la stabilité politique de ce type de gouvernement ou de régime ne tient qu'à un fil. C'est pourquoi tout système politique doit absolument laisser un certain espace à la contestation pour préserver la viabilité des stratégies de développement sur le long terme. La clé du succès consiste à atteindre un équilibre entre la participation des citoyens et la capacité des pouvoirs publics à agir efficacement. Autrement dit, et comme l'indique le chapitre 2, les gouvernements ont besoin de « marge de manœuvre » (Ritzen et al., 2000). Stiglitz (2011) pose l'équation en ces termes :

« Il y a un équilibre délicat à trouver dans beaucoup de domaines : un État trop puissant risque de ne pas respecter les droits des citoyens, tandis qu'un État trop faible risque de ne pouvoir conduire l'action collective nécessaire pour parvenir à une société prospère et solidaire – ou de ne pouvoir empêcher les puissants acteurs du secteur privé d'exploiter les individus les plus faibles et sans défense. »


L'importance de la démocratie, de la participation citoyenne et de la gouvernance est aujourd'hui largement reconnue dans les pays en développement eux-mêmes, comme l'illustre l'adoption, en 2007, de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Cet accord contraint les États membres de l'Union africaine à riposter aux actes anticonstitutionnels commis dans les pays signataires et à préserver les avancées obtenues dans les domaines de la démocratie et de la gouvernance. Fin 2010, 36 pays avaient signé la charte et huit l'avaient ratifiée (CEA et OCDE, 2011).

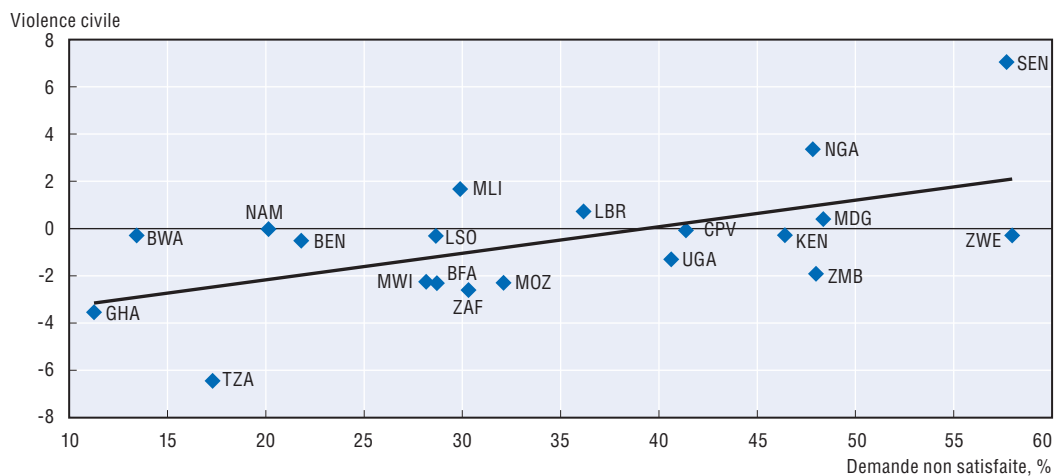
Toutefois, il y a toujours eu des tiraillements entre les dimensions participative et institutionnelle de la démocratie (Bardhan, 2010) et le classement des pays en fonction de l'espace qu'ils accordent à l'expression des citoyens peut être établi de bien des manières différentes⁷. Il convient d'opérer une distinction importante entre les démocraties libérales, qui accordent une place considérable au pluralisme civil et politique ainsi qu'aux libertés individuelles et collectives, et les démocraties simplement électorales ou États « hybrides ». Ces derniers se parent des ornements électoraux propres aux démocraties mais les contre-pouvoirs internes, la transparence et la reddition des comptes dans les processus budgétaires, l'application effective des droits et des privilèges légaux et le contrôle efficace par les élus y font défaut (Diamond, 1996 ; Heller, 2006). Ces pays n'accordent que peu de valeur aux libertés civiles et les droits des minorités y sont moins respectés. Il est tout à fait inquiétant de constater que de nombreuses démocraties récentes présentent des signes indiquant que l'État de droit s'érode ou se vide de son sens, leurs régimes conservant la forme, mais pas nécessairement le fond, d'une démocratie électorale (Burnell, 2005).

Pour analyser les progrès de la démocratisation et de la participation citoyenne, il est possible d'étudier les données subjectives relatives à l'offre et à la demande de démocratie (Mattes et Bratton, 2009). En Afrique, Afrobaromètre⁸ produit un certain nombre d'enquêtes, qui peuvent servir à mesurer le soutien populaire apporté à la démocratie. Les questions portent notamment sur l'adhésion à la démocratie et le rejet du système de parti unique, de la dictature militaire et de la personnalisation du pouvoir. Certaines questions peuvent même servir d'indicateurs des progrès accomplis : celles qui portent sur le degré de satisfaction par rapport à la démocratie et qui demandent à quel point son existence est perçue comme réelle. Ensemble, ces questions offrent une perspective intéressante sur le niveau de satisfaction vis-à-vis des réponses qui ont été apportées aux aspirations démocratiques. Dans les graphiques 7.1 et 7.3, plus l'hexagone est étiré vers la droite, plus les attentes sont importantes et plus il s'étire vers la gauche, plus la perception que la volonté populaire a été entendue est forte. Le graphique 7.1 présente une moyenne


Graphique 7.1. **Moyenne régionale africaine – questions relatives à l’offre et à la demande de démocratie, 2008**

Source : Calculs des auteurs d’après Afrobarometer (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586105>

Graphique 7.2. **Violence civile et demande de démocratie non satisfaite, données corrigées des écarts de population, 2008**

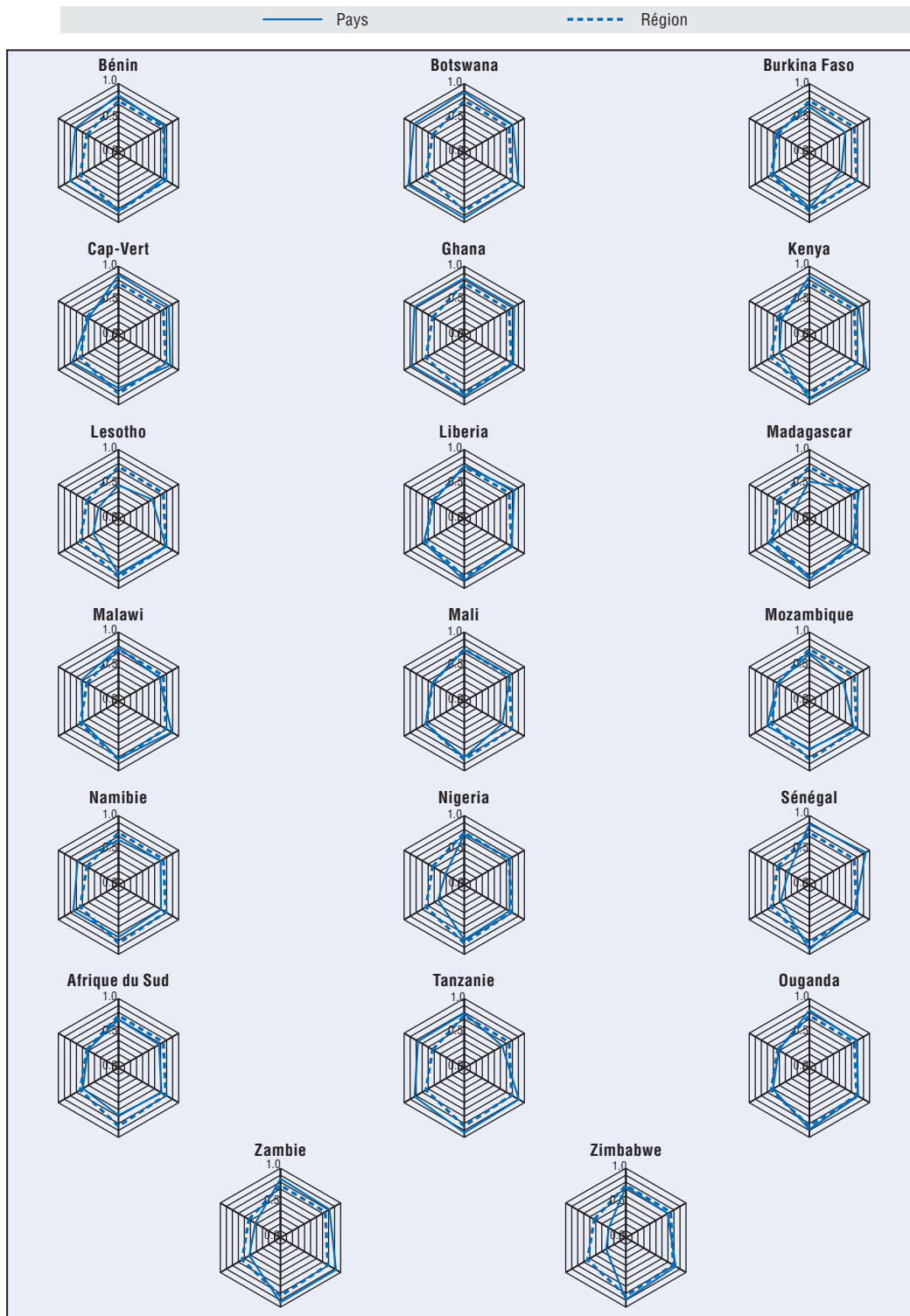
Source : Calculs des auteurs d’après BAfD et al. (2011), Afrobarometer (2010) et Banque mondiale (2011a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586124>

régionale, qui indique clairement, vu la forme asymétrique du diagramme, que les aspirations démocratiques excèdent de beaucoup les avancées telles qu’elles sont perçues.

On peut raisonnablement supposer que, dans les pays où la demande perçue de démocratie est bien plus forte que l’offre perçue, un sentiment de frustration est susceptible d’émerger. À ce titre, il est tout à fait édifiant d’utiliser l’indicateur des *Perspectives économiques en Afrique* (BAfD et al., 2011) pour étudier la corrélation entre la violence civile et la « demande non satisfaite » (c’est-à-dire les aspirations à la démocratisation non assouvies ou la différence entre la demande et les mesures correspondant à l’offre) : les pays où le déficit démocratique est le plus important connaissent généralement des violences civiles plus graves (graphique 7.2). La demande de démocratie est relativement marquée dans des États tels que le Kenya, le Nigeria, la Zambie et le Zimbabwe mais, la plupart du temps, les réponses apportées ne satisfont pas les attentes populaires (graphique 7.3). Parmi les pays les plus performants figurent assez

Graphique 7.3. Comparaison régionale de l'offre et de la demande de démocratie en Afrique subsaharienne, 2008



Source : Calculs des auteurs d'après Afrobarometer (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586143>

clairement le Botswana et le Ghana, avec des niveaux d'offre et de demande de démocratie significativement élevés par rapport à la moyenne régionale.

Pour essayer de maîtriser la demande de démocratisation, les pouvoirs publics peuvent notamment choisir de modérer les attentes : dans plusieurs pays africains, comme le Burkina Faso et le Lesotho, l'aspiration à un gouvernement démocratique est bien moins forte que dans le reste de la région en moyenne. Bien sûr, ce constat s'explique en partie par les différences observées dans les trajectoires historiques et les structures de gouvernance, mais il peut aussi être attribué à une culture politique qui décourage la participation des citoyens à la gouvernance démocratique, par exemple en étouffant les débats intérieurs et en censurant la presse et les autres médias.

Cependant, à l'ère d'Internet, des téléphones mobiles et des connexions par satellite, comme l'indique plus tard ce chapitre et comme les événements survenus en 2010 et 2011 dans les pays arabes l'ont illustré, il est de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de maîtriser ces aspirations. Celles-ci tendent à s'universaliser et, quelle que soit la forme exacte que revêt la gouvernance participative, les gouvernements autoritaires peinent à réprimer ce type de revendications. La politique consistant à libérer l'expression démocratique, en améliorant la gouvernance et en accordant un espace de participation aux citoyens, se révèle bien plus légitime.

Rapprocher les pouvoirs publics de la population : services publics, responsabilité et décentralisation

Comme nous l'avons signalé, le développement est compatible avec une étonnante diversité de structures politiques. D'un point de vue strictement instrumentaliste, il est difficile de déterminer quelle forme de gouvernement permet d'obtenir les meilleurs résultats en matière de développement. Pour autant, plusieurs exemples frappants montrent comment l'engagement citoyen peut consolider la cohésion de la société, en favorisant l'inclusion et le renforcement du capital social, comme l'explique cette partie. Ainsi, un déficit de responsabilisation sociale des protagonistes de l'action collective peut freiner la dynamique de réforme et se traduire par une prestation de services publics médiocre. Devereux et Lund (2010) mettent en avant cet argument pour expliquer la piètre qualité des services publics en Afrique : « dans de nombreuses régions d'Afrique, la société civile fait preuve d'un immobilisme déroutant s'agissant de la mobilisation de masse et de la participation à la lutte pour les droits sociaux. »

Parmi les droits, les libertés et les mécanismes nécessaires pour exercer une pression à l'intérieur d'un pays en faveur d'une protection sociale contractuelle et responsable figurent notamment la tenue d'élections régulières, la liberté d'association et de mobilisation de la société civile, la transparence des procédures budgétaires et la libre expression parlementaire, afin que les députés puissent poser des questions et recevoir des réponses claires sur l'efficacité des dépenses publiques et leurs résultats en termes d'équité (Devereux et Lund, 2010).

Cependant, même lorsque toutes ces conditions sont réunies, l'implication des individus les plus défavorisés et les plus marginalisés demeure une question épineuse (Cornwall et Coelho, 2007). À ce titre, l'Inde fournit un exemple édifiant. Dans ce pays, à la surprise de nombreux observateurs, la proportion importante de pauvres dans un électorat pourtant rôdé ne suffit pas toujours à inciter le personnel politique à s'attacher à mettre en œuvre durablement les programmes de lutte contre de la pauvreté de masse ou des

Encadré 7.3. Innovation sociale et participation citoyenne en Thaïlande

Depuis le coup d'État de 2006, qui a renversé le Premier ministre Thaksin Shinawatra, la scène politique thaïlandaise est marquée par les querelles et les protestations. C'est entre mars et mai 2010 que les violences ont atteint leur paroxysme, lorsque des protestants antigouvernementaux ont affronté les forces de sécurité à Bangkok, à l'instigation des « chemises rouges », favorables à l'ancien dirigeant, M. Shinawatra, qui exigeaient la démission du nouveau Premier ministre et l'organisation de nouvelles élections. Cette crise politique a révélé les aspirations de la société thaïlandaise à une plus forte implication dans le débat politique et à une plus grande transparence. Les profonds clivages sociaux du pays ont également aggravé les tensions et alimenté le conflit. Les inégalités sont relativement marquées en Thaïlande, pays qui affiche un coefficient de Gini de 42.5, contre 37.6 pour le Viêt Nam ou 36.8 pour l'Indonésie (Banque mondiale, 2011a). Les inégalités de revenu disponible sont, elles aussi, prononcées par rapport aux pays de l'OCDE, avec des chiffres comparables à ceux des États membres les moins performants sur ce plan.

En réponse à la crise politique, les pouvoirs publics ont lancé un processus de réflexion devant aboutir à des propositions visant à renforcer la justice et l'égalité sociale, à promouvoir le dialogue et à parvenir à la paix et à la réconciliation. Une commission nationale de réforme, composée de personnalités thaïlandaises de premier plan, a été constituée pour accompagner le processus. Les pouvoirs publics ont toutefois reconnu la nécessité d'adopter une démarche plus participative pour traiter ces enjeux, afin d'asseoir la légitimité politique des solutions qui seront trouvées ainsi que l'adhésion des citoyens. Une assemblée nationale de réforme a donc été créée, parallèlement à la commission de réforme, avec pour mission d'ouvrir l'espace politique aux citoyens, pour que ceux-ci puissent participer activement à l'élaboration des réformes nationales.

L'assemblée de réforme s'inscrit dans la tradition thaïlandaise de la participation citoyenne, institutionnalisée par exemple dans le secteur de la santé, avec la mise en place de l'assemblée nationale de la santé (ANS). L'ANS thaïlandaise est la première tentative de transposition à l'échelle nationale, avec une démarche et sous une forme identiques, de l'Assemblée mondiale de la santé organisée chaque année par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). L'ANS se réunit une fois par an et ses participants doivent être rattachés à une « circonscription ». Les circonscriptions sont l'équivalent des délégations nationales dépêchées à l'Assemblée mondiale de la santé et sont conçues pour être inclusives : certaines sont constituées selon des critères géographiques, avec un découpage par province, tandis que d'autres représentent le secteur privé et la société civile, les associations professionnelles et les organisations universitaires, les formations politiques et les agences publiques. En 2008, 1 500 personnes réparties dans 178 circonscriptions ont participé à la première ANS. La consultation est menée au niveau du pays, de la province et du district, via une série de forums, d'ateliers et de conventions citoyens. Les circonscriptions sont habilitées à proposer des sujets à inscrire à l'ordre du jour des débats de l'Assemblée. Un comité de pilotage examine et sélectionne les propositions en fonction de leur importance pour la santé publique et l'intérêt général ainsi que de leur faisabilité. Pour chaque priorité identifiée, un rapport technique est mandaté et un projet de résolution est soumis à l'ANS pour approbation.

Les questions abordées sont d'une grande diversité, dans leurs thèmes comme dans leur portée, et concernent aussi bien le statut du système de santé national et le rôle des administrations locales dans la gestion de la santé que des enjeux plus ciblés, comme la réglementation de la publicité des produits alimentaires en prévention de l'obésité, les

Encadré 7.3. Innovation sociale et participation citoyenne en Thaïlande (suite)

problèmes de violences sexuelles, les soins gériatriques, etc. L'Assemblée se penche aussi sur des questions d'intérêt local. Par exemple, elle s'est intéressée aux moyens de favoriser le développement durable des provinces du Sud du pays. Ainsi en 2009, elle a étudié la gestion locale des déchets dangereux.

Même s'il est difficile d'isoler l'incidence spécifiquement attribuable à l'ANS parmi d'autres facteurs, la formulation retenue dans ses résolutions trouve un écho dans de récentes réformes et décisions prises par les pouvoirs publics locaux et nationaux, comme la Charte pour la santé adoptée dans la province de Songkhla. Dans le sillage de la crise, l'ANS a enjoint au gouvernement « d'appliquer des mesures de protection sociale, et notamment d'affecter des ressources budgétaires complémentaires suffisantes pour assurer la gestion de la couverture santé universelle » (Assemblée nationale de la santé, 2008). C'est ce que les autorités ont fait puisque, en 2010, elles ont augmenté le budget alloué à la couverture universelle de 10 %, alors même que les dépenses publiques globales étaient réduites de 13 %. Cette mesure a permis à 700 000 travailleurs licenciés, qui étaient auparavant couverts par le régime d'assurance sociale, de conserver un accès aux soins. Le processus de l'ANS lui-même représente déjà une avancée. L'ANS a réussi à rapprocher une grande diversité d'acteurs et de secteurs ayant un intérêt dans le domaine de la santé, y compris des catégories souvent marginalisées dans la sphère politique, telles que les minorités ethniques et religieuses ou les jeunes (Rasanathan et al., 2011).

Sources : Discussions lors de la réunion d'experts sur la cohésion sociale en Asie du Sud-Est, organisée par l'OCDE et le ministère des Affaires étrangères de la Thaïlande, à Bangkok, le 21 juillet 2011 ; Assemblée nationale de la santé (2008) ; Rasanathan et al. (2011) ; Banque mondiale (2011a).

services fondamentaux comme l'éducation ou la santé. Bardhan (2010) décrit l'Inde comme une « société hétérogène, grevée d'inégalités et de conflits sociaux et économiques, qui rendent si difficile l'action collective en faveur d'un changement durable ».

Les cas hors du commun renferment toutefois des enseignements intéressants. En Inde, l'État méridional du Kerala a longtemps constitué une exception notable, puisqu'il affichait d'excellents indicateurs de développement humain par rapport aux autres États du pays, malgré la faiblesse de son revenu par habitant. Ce n'est probablement pas une coïncidence si les catégories sociales exclues (comme les *dalit* ou « intouchables ») sont moins nombreuses dans le Kerala que dans d'autres États, comme le Bihar ou l'Orissa, dont les résultats en matière de développement humain sont bien moins reluisants. Heureusement, le cas du Kerala commence à perdre de son caractère exceptionnel, puisque d'autres États du Sud de l'Inde tentent de reproduire le même modèle, en mobilisant les castes ou classes inférieures autour de partis politiques stables qui, une fois au pouvoir, redistribuent les ressources aux pauvres afin de faire reculer durablement la pauvreté (Moore et Putzel, 1999 ; Harriss, 1999).

À plus petite échelle, les arguments en faveur de la participation populaire à une prestation efficace des services sont également convaincants. Une étude menée à Dehli (IDS, 2010) souligne l'effet des mesures visant à renforcer la responsabilité sociale prises par les acteurs de l'action collective locale sur l'amélioration des services. Ces dernières années par exemple, des pauvres se sont fortement mobilisés au sujet du système public de distribution (SPD), qui fournit des céréales alimentaires de base subventionnées. De l'avis général, la corruption atteint des niveaux endémiques au sein du SPD et une part importante des denrées subventionnées est volée. Une source cite même le chiffre de

50 000 dossiers individuels de corruption en lien avec le SPD ouverts par le principal organisme d'enquête du pays (*The Economist*, 2011). Cependant, le fait que le SPD s'organise autour de magasins de rationnement à bas prix détenus par des propriétaires privés agréés donne une orientation claire à l'action collective. Depuis 2001, à Delhi, des groupes issus de la société civile, organisés sous l'égide du mouvement pour le droit à l'alimentation, mènent une campagne active en faveur d'une réforme du SPD, afin de limiter la corruption et d'institutionnaliser un certain degré de transparence dans le système au niveau local. L'étude de l'IDS (2010) souligne le contraste entre cette situation et celle du secteur de la santé en Inde, où c'est une approche descendante de la réforme qui est privilégiée depuis quelques dizaines d'années, avec à la clé une faible participation des citoyens et des résultats moins bons.

En Chine, l'une des grandes difficultés consiste à créer des mécanismes de retour d'information adaptés dans un État dépourvu de tradition historique du pluralisme politique. Bien qu'aucune élection ouverte ne soit tenue au niveau national, les milieux universitaires débattent abondamment de la perspective d'une « démocratisation » par la base : des élections sont organisées pour constituer un million de conseils de village, même si nul ne sait véritablement quel espace ces conseils accordent à l'expression citoyenne (Greig *et al.*, 2007). D'après Pei (2005), les citoyens chinois ordinaires ont souvent peu de recours à leur disposition pour obtenir réparation d'un préjudice. Le système officiel des pétitions, qui permet aux individus mécontents de solliciter l'intervention de hauts fonctionnaires, serait actuellement surchargé : sur 1 000 pétitions, seules deux aboutiraient à une forme de règlement. Chaque année, les tribunaux chinois ne jugent que 90 000 plaintes environ contre les autorités locales et tranchent en défaveur du gouvernement dans moins de 25 % des affaires. Il arrive toutefois que les médias chinois fassent état de cas d'abus de pouvoir particulièrement scandaleux, obligeant les autorités centrales à agir face à la colère populaire (Pei, 2005). Comme l'explique le chapitre 6, un nombre croissant de conflits du travail sont portés devant les tribunaux chinois et l'on observe une proportion étonnamment élevée de jugements rendus en faveur des travailleurs.

La décentralisation est un mécanisme important, grâce auquel les pouvoirs publics des pays en développement peuvent davantage responsabiliser et contrôler les fonctionnaires et les décideurs. Parmi les bénéfices supposés de la décentralisation, un apprentissage politique sur la signification et la pratique de la démocratie, une formation au leadership, la stabilité politique grâce à la confiance accordée aux processus et aux structures démocratiques, la responsabilité locale (qui donne une légitimité aux fonctionnaires), la promotion de l'implication des citoyens et de l'intérêt pour la politique ou encore une meilleure réactivité vis-à-vis des revendications populaires. Les autorités locales peuvent aussi se révéler plus efficaces dans l'allocation des ressources, puisque les décisions relatives aux dépenses publiques ont plus de chances de répondre aux besoins et aux attentes réels des citoyens lorsqu'elles sont prises par des administrations proches de la population (Jütting *et al.*, 2005 ; Greig *et al.*, 2007).

Les bienfaits de la décentralisation sont pourtant loin d'être automatiques, comme le concèdent eux-mêmes les défenseurs de cette approche, et plusieurs obstacles doivent être levés si l'on veut la rendre plus efficace (Jütting, 1999 ; Banque mondiale, 2005). La décentralisation se heurte à divers obstacles, notamment l'incitation à l'esprit de clocher, la tentation du pouvoir central de déléguer ses fonctions sans accorder suffisamment de ressources au niveau local, la mainmise du gouvernement central sur la réglementation et les financements, l'accaparement des postes politiques par des élites locales défendant

leurs propres intérêts, l'incapacité à décentraliser de manière efficace et effective ou encore des pauvres et des classes défavorisées qui restent tenus à l'écart des décisions qui concernent leur bien-être (Greig *et al.*, 2007). La décentralisation n'a jamais fonctionné comme une baguette magique permettant de faire reculer la pauvreté.

Dans un travail de synthèse de plusieurs grandes études, Robinson (2007) conclut que le transfert de pouvoirs et de ressources aux autorités locales ne suffit généralement pas à améliorer la situation sur le plan de l'équité et de la qualité des services publics. Ainsi en Afrique, le pilotage de la décentralisation conserve souvent une approche descendante : en Tanzanie, une part importante des citoyens voyaient dans le système politique local un instrument docile face aux exigences du parti au pouvoir. Au Nigeria, la junte utilisait les autorités locales pour mettre en place des organes et des chefs politiques qui avaient pour mission d'organiser le népotisme (Langer et Stewart, 2010). Si la structure de gouvernance décentralisée de la Chine a joué un rôle important dans la promotion de l'industrialisation des campagnes, elle a limité dans le même temps la capacité du pouvoir central à neutraliser les fonctionnaires provinciaux qui abusent de leur pouvoir avec la complicité d'intérêts commerciaux locaux. Cette situation se traduit par des dégâts environnementaux, des saisies foncières, des violations des normes de sécurité applicables aux produits de consommation et l'aggravation des inégalités économiques (Bardhan, 2010).

Enfin, la décentralisation est clairement insuffisante dans les contextes où de fortes inégalités sont profondément ancrées dans les institutions sociales traditionnelles, comme le sexe ou la caste. Il est fréquent que les schémas traditionnels du pouvoir se reproduisent et s'enracinent au niveau des autorités locales comme nationales. Des recherches menées en Inde indiquent que le transfert de pouvoirs aux collectivités locales ne fait pas nécessairement progresser la participation citoyenne des catégories marginalisées, en particulier des femmes (Narayana, 2005). En Ouganda, la réforme de la justice s'est faite au profit de conseils locaux qui discriminent souvent ces dernières. Pour bénéficier aux plus pauvres, la décentralisation doit s'accompagner de mesures complémentaires, telles que l'investissement dans l'éducation, la promotion de la réforme agraire ou le renforcement du cadre juridique (Jütting *et al.*, 2005).

Le Rwanda offre un exemple de pays qui a utilisé la décentralisation comme un outil d'accompagnement de la protection sociale. Plusieurs initiatives y sont déjà bien établies, comme l'assurance maladie universelle (couvrant 91 % de la population), l'éducation gratuite, les transferts sociaux (avec par exemple un système de retraite), le programme *Vision 2020 Umurenge*, les aides aux survivants du génocide et le programme « une vache par famille ». Or, la décentralisation de l'administration, conduite par le ministère de l'Administration locale, de la Bonne Gouvernance, du Développement communautaire et des Affaires sociales, est un élément fondamental de cette politique sociale d'envergure. Dans le cadre de la décentralisation, le programme *Ubudehe* permet aux acteurs de terrain d'identifier des initiatives par zone géographique et d'aider les individus ou les ménages vulnérables dans leur région (RED, 2010).

Le rôle des femmes dans la participation politique

À travers l'histoire, mais surtout à partir du XX^e siècle, les femmes ont été des acteurs essentiels du changement dans de nombreuses sociétés. Ainsi, dans le Kenya des années 90, la lauréate du prix Nobel de la paix Wangari Maathai a réussi à mobiliser l'opinion populaire contre le pouvoir corrompu. Au Myanmar, depuis 1990, la militante prodémocratie Aung San Suu Kyi est le fer de lance de l'opposition à la junte qui tient le

pays depuis 1962. Si les femmes ne défendent pas systématiquement la cause féministe ou ne militent pas forcément dans des groupes d'intérêt spécifiquement féminins, c'est parfois en s'appuyant sur leur identité de femmes ou de mères qu'elles parviennent à se faire entendre sur la scène politique, à l'instar des Mères de la place de mai en Argentine. Paradoxalement, le fait pour les femmes de mettre l'accent sur leur rôle traditionnel peut entraver leur légitimation en tant qu'acteurs politiques, en particulier dans les sociétés patriarcales. La mobilisation sociale et politique s'accompagne parfois d'un coût social élevé pour les femmes, qui peuvent être exposées à des violences plus graves ou être stigmatisées par les figures masculines locales.

Malgré les obstacles qui s'opposent à leur engagement citoyen, les femmes se sont souvent imposées comme de véritables acteurs du changement. Elles ont ainsi joué un rôle actif dans l'apaisement des conflits ethniques, religieux et socio-économiques dans des pays comme la Bosnie-Herzégovine, le Liberia ou le Népal. En Sierra Leone, ce sont des manifestations de femmes âgées qui ont mobilisé l'opinion publique, en 2000, contre Foday Sankoh, le chef du Front révolutionnaire uni (Mazurana et Carlson, 2004). Cependant, après l'arrêt des violences et avec le déclin de leur capacité de rassemblement, les organisations de femmes sont parfois minées par les divisions et leur voix perd de son impact, à l'instar de ce qui s'est passé en Sierra Leone.

Une forte discrimination à l'égard des femmes ne leur laisse généralement que peu de possibilités pour participer à la vie politique ou s'engager, situation qui se reflète dans la faible proportion de femmes siégeant dans les Parlements. Leur représentation sur les scènes politiques nationales a pourtant progressé lentement, avant de s'accélérer à la fin des années 90 et dans les années 2000, la part des députées dans les assemblées nationales passant de 11.6 % en 1995 à 18.4 % en 2008 (UNIFEM, 2008). De même, les femmes titulaires d'un poste ministériel sont, elles aussi, de plus en plus nombreuses, même si elles demeurent rares dans des régions telles que le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord ou l'Asie du Sud. Il est clair qu'il leur reste un long chemin parcourir avant d'aboutir à la parité.

Il est intéressant de constater un recours accru aux quotas pour accélérer la féminisation des Parlements dans des pays comme le Mozambique ou le Népal. Bien qu'ils ne représentent pas une solution miracle, les quotas contribuent néanmoins à lever certains obstacles structurels à l'engagement des femmes en politique. Des problèmes demeurent toutefois et il faut poursuivre la lutte contre les stéréotypes traditionnels et s'assurer que les femmes ne soient pas juste présentes, mais que leur participation soit véritablement porteuse de sens. Au Rwanda, les femmes représentent désormais 56 % des députés, un record mondial. Cependant, dans un climat politique de plus en plus restrictif, les femmes peinent toujours à faire entendre leur voix, illustrant à quel point il est important de continuer à consolider leurs compétences parlementaires, afin qu'elles puissent promouvoir efficacement une politique plus inclusive. En outre, si des personnalités de premier plan comme Ellen Johnson-Sirleaf au Liberia et Michelle Bachelet au Chili ont beaucoup œuvré pour les droits des femmes dans leurs pays respectifs, les femmes politiques ne représentent pas systématiquement le corps électoral féminin et n'inscrivent pas nécessairement leur travail dans une perspective d'égalité des genres.

Dans les pays en développement, c'est à l'échelon local que les femmes sont particulièrement actives. Elles comblent les lacunes des services fournis à la population et prennent soin des familles et des membres vulnérables de leur communauté. Elles sont souvent présentes dans les associations et les réseaux communautaires, au niveau local, et

peuvent jouer un rôle important en influençant les comportements et les valeurs des ménages et de la société dans son ensemble. Cependant, ce travail ne se traduit pas nécessairement par un regain d'influence au niveau national ou dans les structures officielles de gouvernance. Leur engagement citoyen reste parfois confiné à l'échelon local et aux réseaux et circuits informels. En outre, le rôle joué par les femmes n'est pas toujours perçu comme utile. Il serait extrêmement dommageable, au regard du principe d'égalité et de la cohésion sociale dans son ensemble, de ne pas capitaliser sur la participation citoyenne des femmes et de ne pas l'encourager, au niveau local comme national.

Au-delà de leur engagement politique direct, les femmes rencontrent parfois des obstacles sexospécifiques à leur participation à la vie citoyenne. La violence compte parmi ces obstacles et constitue un risque important pour celles qui souhaitent s'impliquer au niveau local ou politique. Même si elles ne font pas l'objet de violences directes, elles peuvent néanmoins connaître un retour de bâton si leur action est perçue comme transgressive par rapport aux rôles tolérés pour chaque sexe. Elles peuvent en outre être victimes de violences domestiques à l'insu de tous.

Parfois aussi, les femmes ne possèdent pas les compétences requises pour s'engager en politique et n'ont pas accès aux réseaux d'influence et de cooptation où sont choisis les représentants de l'expression publique (Goetz, 2009). Les restrictions à la liberté de mouvement des femmes peuvent également les empêcher d'assister aux réunions publiques ou de suivre les formations ou les séances d'information qui leur permettraient d'acquérir les qualifications nécessaires à leur participation.

L'un des principaux obstacles à l'engagement citoyen des femmes est le manque de temps. Rien que le temps passé à travailler à leur domicile ou dans leur communauté peut les empêcher d'exprimer leur opinion dans la sphère publique (Beall, 1996). Elles n'ont parfois ni le loisir ni les moyens de se rendre jusqu'aux réunions des conseils locaux ou d'aller voter. En d'autres termes, la fonction qu'elles remplissent en prenant soin des autres peut compromettre leur participation citoyenne. Enfin, à tous ces facteurs s'ajoutent des institutions sociales discriminatoires, qui limitent le pouvoir de prise de décision des femmes, avec des répercussions négatives sur tous les aspects de leur vie.

De nouveaux outils pour la participation citoyenne : le rôle des TIC et des communautés virtuelles

Le rôle qu'a joué Internet, et notamment les nouveaux outils de réseautage social tels que Facebook ou Twitter, dans les protestations populaires qui ont secoué le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord à partir de décembre 2010 constitue l'un des aspects les plus controversés de ces événements. En réalité, la profonde mutation du fonctionnement des réseaux sociaux est perceptible depuis maintenant plusieurs dizaines d'années et s'explique par la chute du coût des communications. S'il est trop simpliste de croire que les technologies de la communication provoqueraient spontanément des révolutions, elles jouent toutefois très certainement un rôle de catalyseur. Les exemples en la matière ne se limitent pas aux outils sur Internet. Ainsi, on a pu observer une transition médiatique pendant la révolution iranienne de 1979 : la radio et télédiffusion avait été délaissée au profit d'autres supports, à savoir des cassettes audio contenant des enregistrements de discours hostiles au Shah, prononcés par l'ayatollah Khomeini (qui se trouvait alors en France), et qui ont largement circulé à travers l'Iran. Ces cassettes ont contribué à la mobilisation de plusieurs millions d'Iraniens contre le régime du Shah.

Par la suite, la révolte sociale a exploité une autre innovation : les téléphones mobiles. En janvier 2001, lors du procès en destitution du président philippin Joseph Estrada, des milliers de citoyens en colère ont manifesté dans le centre de Manille pour protester contre l'échec de la procédure au Sénat, lequel entendait écarter des preuves impliquant M. Estrada dans une affaire de corruption. C'est en partie grâce à des envois de minimessages (SMS) que la manifestation a pu être organisée et que plus d'un million de personnes se sont rassemblées dans le centre-ville de Manille, entraînant un chaos quasi complet dans le réseau de transport. Près de sept millions de minimessages ont été envoyés cette semaine-là. Les législateurs philippins ont fait marche arrière face aux protestations publiques et, le 20 janvier, M. Estrada a été contraint de présenter sa démission. Il aurait lui-même attribué sa chute à la « génération SMS » (Shirky, 2011).

Il est clair que les nouvelles formes de communication constituent une menace non négligeable pour les structures d'autorité et de pouvoir existantes. Il n'est pas étonnant que les gouvernements (en particulier ceux qui ne sont pas démocratiques) fassent preuve de nervosité face à l'émergence de réseaux sociaux autonomes, sur lesquels ils n'exercent que peu de contrôle ou d'influence et qui traversent des barrières auparavant infranchissables. Certains États, comme l'Éthiopie, l'Iran ou l'Ukraine, ont tenté de restreindre l'accès à ces outils. Pour les pays développés, eux aussi, il s'agit clairement d'un enjeu majeur, comme l'atteste la polémique déclenchée en 2010 par l'affaire WikiLeaks⁹. Avec le temps, les innovations liées aux moyens de communication modernes pourraient contribuer à l'érosion du pouvoir autoritaire mais, pour le moment, leur incidence sur la politique internationale reste difficile à évaluer (Bremmer, 2010).

Plus de 50 % de la population mondiale dispose d'une forme d'accès combiné à la téléphonie mobile (5 milliards d'utilisateurs) et à Internet (2 milliards). Les individus communiquent au sein et au-delà des frontières et forment des communautés virtuelles qui donnent du pouvoir aux citoyens, au détriment des autorités (Schmidt et Cohen, 2010). Les schémas d'utilisation d'Internet évoluent rapidement, parallèlement aux mutations profondes de l'économie mondiale. Alors qu'à ses balbutiements, dans les années 90, Internet était la chasse gardée d'un groupe restreint d'États au revenu élevé, États-Unis en tête, l'usage de la Toile connaît une forte progression dans les pays en développement depuis une dizaine d'années. La Chine a pris la tête du peloton mondial, avec plus de 420 millions d'utilisateurs, représentant 21.4 % des internautes de la planète. Près d'un tiers de la population du pays est connecté à Internet, la plupart des utilisateurs habitant dans les villes. En 2009, d'après un sondage Gallup, 42 % des Chinois urbains déclaraient disposer d'un accès à Internet à leur domicile, ce qui représente un bond de 14 % par rapport à 2008. En termes absolus, il y a plus d'individus connectés en Chine que partout ailleurs dans le monde (Economy, 2010)¹⁰. L'Inde se classe troisième, avec 81 millions d'utilisateurs, représentant 4.1 % du total pour la planète (Internet World Stats, 2010). Cette évolution s'accompagne d'un essor de la production logicielle et matérielle liée aux TIC dans ces deux pays. L'industrie logicielle chinoise connaît ainsi une croissance de 29 % en glissement annuel. Outre son apport à l'économie intérieure, le taux de croissance annuelle des exportations chinoises de logiciels, de 23 %, peut laisser ce pays espérer une position mondiale dominante à l'avenir.

Dans les pays en développement, c'est la téléphonie mobile qui a permis l'essor d'Internet, rendant la trajectoire de l'émergence de ce média assez différente de celle qu'il a connue dans les pays occidentaux. En effet, dans les pays en développement, la progression de la téléphonie mobile suit une courbe exponentielle. Dans les deux pays les plus peuplés

Encadré 7.4. **La musique : un outil pour forger les identités collectives ou un dérivatif à l'agitation sociale ?**

Tout comme il existe un débat sur la capacité d'Internet à favoriser la cohésion de la société ou à stimuler l'agitation populaire, la fonction sociale de la musique est depuis longtemps un sujet controversé. Le goût pour la musique se manifeste dès le plus jeune âge et occupe une place fondamentale dans toutes les cultures. Cet art existe probablement depuis l'émergence de l'espèce humaine. Ce goût inné pour la musique est déconcertant puisque, comme le note Sachs (2007), celle-ci ne remplit apparemment aucune fonction pratique. Bien que la musique soit présente dans toutes les cultures sous une forme ou une autre, l'affirmation selon laquelle elle représenterait « une langue universelle » relève probablement du cliché. En outre, ce n'est pas nécessairement vrai, puisque la musique a souvent tendance à être spécifique à une culture donnée et qu'elle n'est pas forcément accessible aux individus d'une origine différente. Ainsi, le flamenco est propre à l'Espagne, la *batucada* au Brésil ou le souk à l'Afrique.

Pour autant, la musique recèle un potentiel immense pour transcender les frontières culturelles et géographiques. En ce sens, elle est créatrice de cohésion sociale et d'identités communes. La puissance de la musique noire se révèle ainsi de manière tout à fait évidente dans les rythmes de la musique latino-américaine du Brésil, qui associe le sens de la mélodie et de la *saudade* (nostalgie) du Portugal avec des rythmes africains (notamment du Yorubaland dans l'actuel Nigeria). Elle transparait également, sous une forme différente, au cœur de la salsa à Cuba et en Amérique centrale, mais aussi dans le blues et le jazz, apparus au début du XX^e siècle dans le Sud des États-Unis. Ces styles musicaux se sont imposés et transpirent dans l'œuvre d'artistes occidentaux qui ont percé plus tard, comme Elvis Presley ou les Beatles. On peut affirmer sans exagérer que sans l'influence des musiciens noirs de jazz et de blues, le rock'n'roll n'aurait probablement jamais vu le jour.

Pour autant, qu'en est-il du message politique de la musique ? Très concrètement, c'est lorsqu'elle remet en question l'ordre établi que la musique est souvent la plus efficace. Elle crée une dynamique sociale en bouleversant les normes et les traditions. Les mouvements musicaux ne représentent certes pas toujours l'expression d'une empathie culturelle harmonieuse et ils peuvent aussi être extrêmement contestataires et s'enraciner dans la contre-culture. Dans l'agitation du milieu des années 70, le mouvement punk relevait largement de la rébellion contre l'autorité, et même contre la musique elle-même, c'est-à-dire contre la grandiloquence d'artistes contemporains comme les groupes de rock à succès Pink Floyd et Led Zeppelin.

Dans le Nigeria des années 70, Fela Kuti a offert un autre exemple de rébellion contre l'autorité établie. Dans sa chanson ITT (*International Thief Thief*), il dénonce la corruption du personnel politique nigérian. Il a été harcelé sans relâche par les autorités et sa mère a même été défenestrée lors d'une intervention policière menée dans la maison de l'artiste. De même, le mouvement de la musique populaire brésilienne (MPB) a joué un rôle dans la coordination de l'opposition à la dictature militaire qui a tenu le pays de 1964 à 1973. En 1973, au Chili, le chanteur et compositeur à succès Victor Jara a été cruellement assassiné sur les ordres du pouvoir militaire, qui lui a d'abord coupé les mains afin de le condamner symboliquement au silence.

Les autorités ont donc sans aucun doute parfois peur de la musique. Pourtant, celle-ci a peut-être moins d'influence politique que certains ne voudraient le croire. À l'époque de la guerre du Viêtnam par exemple, de nombreux artistes se sont élevés contre l'intervention des États-Unis, ce qui n'a pas empêché la guerre de continuer pendant plus de dix ans, jusqu'en 1974. Les musiciens eux-mêmes sont généralement moins catégoriques que leurs

Encadré 7.4. La musique : un outil pour forger les identités collectives ou un dérivatif à l'agitation sociale ? (suite)

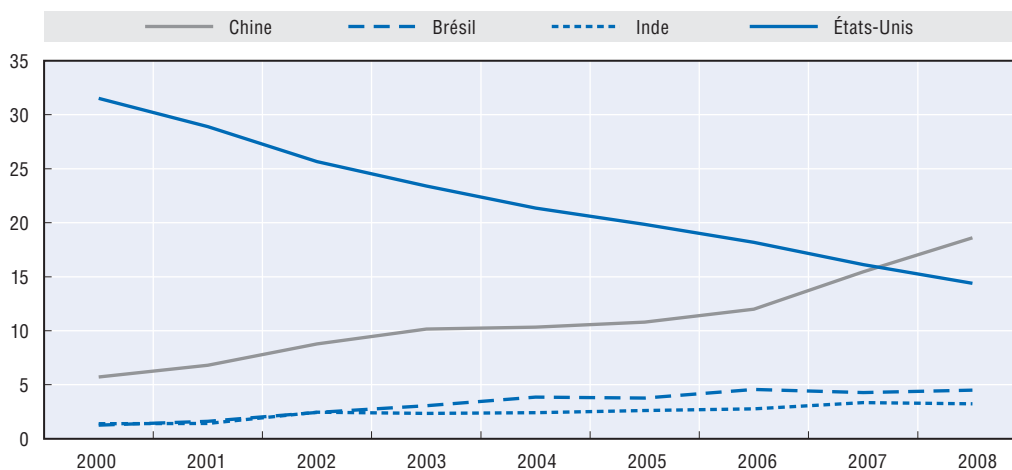
quant à leur capacité à influencer véritablement sur les événements. Il est difficile de déterminer si les musiciens anticipent les mouvements populaires ou s'ils en sont le simple reflet (une question qui se pose également pour d'autres formes d'art). Comme l'a écrit Bono, chanteur du groupe U2 : « je ne peux pas changer le monde mais je peux changer le monde qui est en moi. » Les musiciens ne s'engagent d'ailleurs que rarement en politique. Citons deux exceptions notables : Gilberto Gil, qui est devenu ministre de la Culture du Brésil dans le gouvernement de M. Lula da Silva, et Ruben Blades, devenu ministre du Tourisme au Panama.

Plus généralement, la plupart des décideurs politiques reconnaissent toutefois que la musique est porteuse d'énormes bienfaits sur le plan social, cognitif, émotionnel et thérapeutique, surtout pour ceux qui s'y adonnent. Certains gouvernements en ont pris explicitement leur parti en adoptant une politique de promotion de la cohésion sociale par le biais d'activités musicales. Parmi ces États figurent notamment le Venezuela, avec son fameux programme *El Sistema*, ou encore Cuba et la Finlande (Norman, 2010).

du monde, la Chine et l'Inde, les services de téléphonie de base sont assurés par les technologies mobiles dans plus de 90 % des localités. Au cours des dix dernières années, la région Asie-Pacifique a enregistré une expansion continue de son infrastructure des TIC et de la diffusion des services liés, jusqu'à dominer la scène mondiale (UIT, 2009). On observe enfin une tendance générale à l'augmentation des abonnements à la téléphonie mobile, particulièrement marquée dans les économies émergentes du Brésil, de la Chine et de l'Inde. Ainsi en Chine, plus de 73 millions de personnes (29 % de l'ensemble des usagers d'Internet dans le pays) utilisent leur téléphone mobile pour se connecter à la Toile.

Graphique 7.4. Utilisation d'Internet, 2000-08

Part des usagers d'Internet dans le monde (%)



Source : UIT (2010a et b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586162>

L'explosion des sites des réseaux sociaux représente l'une des évolutions les plus frappantes dans le domaine des nouvelles technologies de la communication : plus de 200 sites de ce type sont actifs à travers le monde, dans une grande variété de langues et de

pays¹¹. Un réseau social peut prendre la forme d'une messagerie instantanée, d'un forum de discussion ou d'une boutique en ligne équipée de fonctionnalités intégrées d'évaluation, de recommandations ou de commentaires sur des produits. La puissance d'un réseau social est proportionnelle au nombre et à la nature des relations et des interactions qu'il propose, en permettant à chacun de ses membres de partager informations, idées et influence. Les services de réseautage social s'appuient sur des logiciels informatiques pour créer des communautés en ligne rassemblant des individus qui ont des activités et des centres d'intérêt communs ou qui souhaitent découvrir ceux des autres. Les initiatives du Web 2.0 – à savoir les applications en ligne destinées à favoriser le partage d'informations, l'interopérabilité, la création axée sur l'utilisateur et la collaboration en ligne – contribuent ainsi à l'apparition de nouvelles « communautés imaginées » (Anderson, 1996), dans le sens où la technologie relie les individus au-delà des frontières administratives et géographiques et fait avancer les sociétés en direction d'une identité collective mondialisée (Hariche *et al.*, 2011).

Aujourd'hui, environ 110 milliards de minutes sont consacrées chaque mois aux réseaux sociaux et aux blogs dans le monde. Ce chiffre correspond à 22 % du temps total passé en ligne (Nielsenwire, 2010). En pratique, Internet est un média idéal pour la communication « plusieurs-à-plusieurs », c'est-à-dire une forme d'interaction en réseau tout à fait différente de l'approche « un-à-plusieurs » utilisée par les hiérarchies centralisées » (Castells, 2001). À l'heure actuelle, grâce aux progrès de la technologie, à l'essor des réseaux sociaux et à la création et au partage des connaissances, les communications en ligne sont en train de transformer le modèle de diffusion de l'information, qui s'oriente vers des conversations pluridimensionnelles. Les outils fournis par les réseaux sociaux offrent potentiellement à chacun, du citoyen *lambda* à la personne de pouvoir, la capacité de créer du contenu et de le partager, et d'apporter ainsi sa valeur ajoutée aux débats politiques et sociaux.

Étant donné la nature et la complexité des relations mondiales et le dynamisme et la diversité des sociétés, les pouvoirs publics devront suivre de très près les innovations liées à Internet s'ils veulent conserver leur légitimité. Dans une étude, Nye (2008) estime que : « dans les sociétés reposant sur l'information, les réseaux remplacent les hiérarchies ; les dirigeants modernes doivent être capables d'utiliser les réseaux, de collaborer avec les autres et d'encourager la participation. Ils doivent pouvoir prendre des décisions dans des environnements qui évoluent rapidement ».

De surcroît, les technologies du Web 2.0 peuvent favoriser la cohésion sociale en créant des réseaux d'opportunités à saisir pour les différents groupes de la société. En suivant des modèles « d'ouverture, de transparence et d'interconnectivité » (Williams, 2010), les pouvoirs publics pourraient ouvrir la voie à des démocraties plus participatives et innovantes. De la même manière, des réseaux sociaux tels que Facebook et Twitter (et bien d'autres) partagent cette vision du collectif et de l'appartenance, qui sont des éléments constitutifs de la cohésion sociale. En faisant fi des barrières, Internet offre la promesse d'un village mondial composé d'un maillage lâche de communautés (Quan-Haase et Wellman, 2004), au sein desquelles des citoyens mondiaux, et non plus nationaux, se connectent et travaillent en collaboration à des espaces communs en ligne.

Les réseaux sociaux peuvent constituer une solution peu onéreuse pour créer des communautés dans lesquelles militants et sympathisants puissent communiquer ensemble. Ainsi en Inde, la campagne des « culottes roses » (*pink chaddi campaign*) a montré à quel point les individus (mais aussi les organisations) pouvaient rapidement provoquer énormément d'attention et d'engagement, jusqu'à susciter l'intérêt des médias traditionnels (Cranston et

Davies, 2009). Lancée en février 2009, cette campagne avait pour objectif d'apporter une réponse collective et pacifique à des violences perpétrées sur des femmes à Mangalore par des militants d'extrême-droite. Le but était d'envoyer le plus grand nombre possible de culottes roses (*chaddi* en hindi) aux chefs des fondamentalistes qui avaient commis les violences et émis des menaces. Le mouvement a été lancé sur Facebook par quatre femmes, avant de rencontrer un immense succès (plus de 13 000 *chaddi* ont été envoyés). Une couverture médiatique massive s'en est suivie, ainsi qu'une croissance exponentielle des adhésions au groupe Facebook concerné, qui a compté jusqu'à plus de 57 000 membres (Banerji, 2010).

L'incidence des nouveaux outils des TIC sur la gouvernance politique et la cohésion sociale

Malgré les promesses offertes par ces outils innovants en termes de renforcement de la participation et de la cohésion, on peut réfuter par deux arguments l'idée que ces médias sociaux contribuent à la promotion de la participation citoyenne et à l'évolution de la vie politique nationale (Shirky, 2011) : premièrement, ces outils en eux-mêmes peuvent être considérés comme inefficaces ; et, deuxièmement, ils pourraient très bien nuire à la participation citoyenne dans la mesure où les gouvernements répressifs savent de mieux en mieux s'en servir pour étouffer la contestation.

La critique relative à l'inefficacité (Gladwell, 2010) s'appuie sur des exemples de ce que certains ont appelé le *slacktivism*, ou « activisme mou », c'est-à-dire l'activisme occasionnel des militants désinvoltés qui recherchent le changement social par le biais d'actions à moindres frais, par exemple en adhérant au groupe Facebook « Sauver le Darfour », et qui sont « prompts à afficher un engagement de façade mais plus discrets lorsqu'il faut agir concrètement » (Shirky, 2011). Si cette critique peut être pertinente, elle ne représente pas nécessairement un aspect central de la question du pouvoir des médias sociaux : le fait que des acteurs dilettantes ne puissent façonner un monde meilleur en un clic de souris n'empêche pas les individus dont l'engagement est réel d'utiliser quant à eux efficacement les médias sociaux. Dans de récents mouvements de protestation, par exemple contre des lois sur l'éducation au Chili en 2006, contre les importations de bœuf américain en Corée du Sud en 2008, ou encore avec la campagne des culottes roses en 2009, les médias sociaux ont été utilisés non pas comme un substitut à l'action concrète, mais comme un outil de coordination (Shirky, 2011).

Le second argument, selon lequel les pouvoirs publics répressifs utilisent en fait les médias sociaux pour saper la participation citoyenne, paraît plus pertinent. Il est vrai que les États autoritaires ont pris l'habitude de paralyser les réseaux de communication pour bloquer la libre circulation des idées indésirables. Ils exploitent aussi de plus en plus les technologies et les médias modernes pour passer à l'offensive, obtenir toutes sortes d'informations sur leurs citoyens et diffuser une propagande progouvernementale. Comme le souligne Bremmer (2010) : « ces technologies agissent comme un mégaphone, qui démultiplie l'effet du message, mais elles servent aussi bien les intérêts de ceux qui veulent accélérer la circulation des informations par delà les frontières que de ceux qui souhaitent la canaliser ou la manipuler. »

Ayant constaté ce qui a pu arriver dans d'autres pays, les États autoritaires coupent désormais les réseaux de téléphonie mobile ou les services de minimessages aux premiers signes d'agitation sociale. Afin d'empêcher l'accès aux nouveaux réseaux sociaux, ils perturbent également les services sur Internet, à l'instar des autorités égyptiennes pendant

la révolution de 2011. Or, ces coupures de services peuvent devenir problématiques pour les pouvoirs publics si elles s'inscrivent dans la durée. Lorsque des manifestants ont occupé le centre de Bangkok, à l'été 2010, leur présence physique a perturbé l'activité des banques et du quartier commercial. En revanche, la réaction des autorités, qui ont mis hors service des pans significatifs de l'infrastructure de télécommunications, a porté un coup terrible à l'ensemble de l'économie et affecté des citoyens situés loin de la capitale. La réponse répressive consistant à interrompre les services crée un dilemme supplémentaire pour l'État, car il ne peut y avoir d'économie moderne sans liaisons téléphoniques, et limite sa capacité à agir de la sorte sur des zones étendues ou pendant de longues périodes (Shirky, 2011). L'OCDE (2011) estime ainsi que l'Égypte a enregistré des pertes considérables, de l'ordre de 3 à 4 % de son PIB annuel, à la suite de la coupure des communications en 2011.

Sur le plan sociologique, le débat fait également rage : il est difficile de déterminer si les outils sur Internet sont socialement bénéfiques ou si leurs avantages sont éclipsés par leurs mauvais côtés, dans le sens où ils contribuent à l'éclatement des formes traditionnelles de relations humaines et à la montée en puissance d'une existence « virtuelle » et individualiste (voire superficielle). Les défenseurs des réseaux sociaux estiment qu'en favorisant les interactions, ces outils peuvent être bénéfiques pour le bien-être des citoyens :

« Les gens qui bénéficient de liens sociaux nombreux évaluent positivement leur vie, car parmi les activités personnelles les plus agréables, nombreuses sont celles qui impliquent des relations sociales. Les avantages des liens sociaux s'étendent à la santé et à la probabilité de trouver un emploi, ainsi qu'à certaines caractéristiques du cadre de vie (par exemple le taux de criminalité et la qualité des écoles de quartier) » (Stiglitz *et al.*, 2009).

Cependant, le Web 2.0 facilite-t-il réellement les interactions sociales ou conduit-il à la situation « d'anomie » décrite par Durkheim, dans laquelle ce ne sont plus les normes qui dictent le comportement et où la déviance est encouragée ? Le rôle joué par Internet dans plusieurs crimes choquants laisse à penser que le « côté obscur » de l'expansion rapide des réseaux sociaux ne peut être passé sous silence. D'autres auteurs se sont demandé si, dans les économies en développement, les représentants de la génération Facebook n'étaient pas davantage influencés dans leurs aspirations par leurs homologues des pays plus fortunés que par leurs propres concitoyens (Glennie, 2011). Le délitement de la solidarité des classes privilégiées vis-à-vis de leurs concitoyens pourrait conduire à l'émergence d'une élite ou d'une classe dirigeante montrant peu, voire pas du tout, d'intérêt pour un modèle de développement national pro-pauvres, assis sur une large base et qui offrirait à chacun sa chance. L'idée selon laquelle les élites des pays en développement s'identifieraient de plus en plus aux classes dirigeantes étrangères est loin d'être nouvelle. Fanon (1952) en avait fait une démonstration éloquentes dans les premières années qui ont suivi la décolonisation. Il est toutefois possible que les technologies d'aujourd'hui donnent un nouvel élan à ce type de forces propices à la désintégration sociale.

Pour résumer, les médias sociaux peuvent être envisagés, dans le meilleur des cas, comme des outils permettant de consolider, sur le long terme, la société civile et la cohésion sociale dans la sphère publique. Internet joue ainsi plus un rôle facilitateur que catalyseur (Shirky, 2011). Récemment, la Banque mondiale (2011b) a proposé plusieurs stratégies pour faire davantage entendre la voix des citoyens africains, en recourant aux instruments de responsabilisation sociale et en capitalisant sur l'immense potentiel des TIC. L'objectif est de trouver des solutions innovantes pour permettre l'émergence d'une gouvernance centrée sur les citoyens. Parmi ces stratégies figure l'initiative E-ISR Plus

(*External Implementation Status and Results Reports Plus*), prévoyant des rapports externes sur les résultats et l'avancement des programmes, dont le but est d'associer systématiquement les acteurs non gouvernementaux (organisations de la société civile, associations professionnelles, médias, etc.) et d'optimiser l'exploitation de leurs retours d'information, pour une meilleure mise en œuvre des projets (l'initiative E-ISR est actuellement déployée dans le cadre de 40 initiatives). En tirant parti de la progression des services mobiles, la Banque mondiale propose aussi d'utiliser des données géo-référencées, comme la plateforme Ushahidi au Kenya, afin de renforcer la responsabilité sociale. La Banque mondiale (2011b) fait l'observation générale suivante :

« [Les TIC offrent] des possibilités innombrables [...] de trouver des moyens novateurs de promouvoir une gouvernance axée sur le citoyen. La nouvelle génération d'Africains adopte rapidement les technologies mobiles et est donc bien préparée à mettre à profit leur potentiel pour agir sur la gouvernance et faire entendre sa voix aux pouvoirs publics. »

Voilà qui illustre peut-être assez bien la manière dont les institutions internationales commencent à prendre conscience du changement de paradigme dans l'action collective et dans la responsabilisation des pouvoirs publics que nous avons évoqué dans ce chapitre. Maintenant que le génie de la technologie est sorti de sa lampe, il sera difficile de l'y faire rentrer.

Conclusion

Le cadre de la gouvernance connaît une mutation rapide et les pouvoirs publics doivent s'adapter à ce nouvel environnement. Ce chapitre a expliqué pourquoi, quel que soit le système politique en place, un État en développement qui n'accorderait pas suffisamment d'espace à l'expression citoyenne et ne renforcerait pas les mécanismes de loyauté ne peut pas tenir sur la durée. Les autorités doivent donc adopter une attitude plus tolérante face au pluralisme, en particulier à l'égard des minorités et des femmes. Les gouvernements responsables doivent même favoriser l'expression de l'opposition et de la contestation, et non la réprimer. Comme l'indique Stiglitz (2011) :

« Le sentiment d'équité exige un dialogue public. Car si tout le monde parle d'État de droit, on ne peut mettre de côté la nature même de ce droit. La loi peut servir à garantir l'égalité des chances et la tolérance ou bien à maintenir les inégalités et la mainmise des élites sur le pouvoir. »

Ce chapitre a avancé qu'un développement plus participatif produisait de meilleurs résultats, sous la forme d'une prestation plus efficace des services publics. De leur côté, les TIC peuvent considérablement favoriser aussi bien la cohésion sociale que l'amélioration de la gouvernance.

Enfin, les événements qui se sont produits en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, mais aussi ailleurs, pourraient contraindre la communauté des donateurs à redéfinir les contours de ses relations avec les pouvoirs publics dans les pays en développement et de son soutien à la participation citoyenne et à la démocratisation. Aucune solution prête à l'emploi ne permet de répondre à ces questions complexes, qui nécessitent une approche au cas par cas et une importante dose de jugement subjectif. Certains éléments montrent toutefois clairement que les bailleurs de fonds ont, eux aussi, une responsabilité dans la promotion de la cohésion sociale et qu'il est essentiel à ce titre qu'ils redéfinissent les modalités de l'aide. Cette question est abordée plus en détail dans le chapitre 9 du présent rapport.

Notes

1. L'édition 2011 des *Perspectives économiques en Afrique* contient un indicateur des protestations civiles sur le continent (BAfD et al., 2011).
2. Pour le vérifier, il suffit d'examiner la situation de l'Europe de l'Est à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique. Après pratiquement 70 ans de leadership plus ou moins autoritaire, le président Mikhaïl Gorbatchev a lancé la politique de la *glasnost* (transparence), au motif que celle-ci était nécessaire à la *perestroïka* (réforme économique). Cette évolution a libéré tellement de mécontentement refoulé qu'elle a provoqué la chute de l'Union soviétique avec, dans son sillage, un recul catastrophique de la plupart des indicateurs humains (Ellman, 2003).
3. Sen affirme avec force que l'idée selon laquelle la démocratie serait un concept occidental est fautive : presque toutes les sociétés possèdent des mécanismes, même imparfaits, de résolution des conflits et d'expression de l'opinion populaire.
4. À noter : cet argument a également été utilisé pour expliquer la décélération des résultats obtenus dans les pays à revenu élevé. Olson (1982) prétend qu'avec le temps, l'action combinée des groupes d'intérêt et de pression sape la capacité d'action des pouvoirs publics.
5. Trois dirigeants d'Afrique de l'Est viennent à l'esprit : Meles Zenawi, le Premier ministre de l'Éthiopie, au pouvoir depuis 1991 ; Yoweri Museveni, le président de l'Ouganda depuis 1986 ; et Paul Kagame, le président du Rwanda depuis 2000. M. Kagame fait régulièrement référence au modèle de développement de Singapour, au sens d'un État axé sur le développement, à forte tendance autocrate et technocrate. La viabilité de ce type de modèle est décrite plus en détail dans une étude de Heller (2006).
6. Easterly (2010) note que l'ampleur des écarts par rapport à la moyenne est énorme selon que le régime est démocratique ou non : en clair, les régimes non démocratiques enregistrent à la fois les meilleures et les pires performances. Varshney (1999) s'est penché sur le bilan de plusieurs pays ayant tenté de faire reculer le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, défini en termes de revenu ou de consommation. Niles (1999) a évalué les efforts engagés par les pouvoirs publics pour protéger les pauvres des répercussions négatives des ajustements économiques. Moore et Putzel (1999) ont cherché à savoir à quel point les systèmes économiques et politiques nationaux transformaient le revenu national en longévité, en alphabétisation et en éducation pour l'ensemble des citoyens.
7. Voir par exemple North et al. (2009), qui distinguent trois types d'État en fonction du degré d'expression possible. Les trois formes retenues sont les États naturels, les États naturels mûrs et les ordres sociaux d'accès ouvert.
8. L'analyse porte ici surtout sur l'Afrique, car des données sont disponibles, mais elle pourrait être étendue à toute région ou à tout pays pour lequel il existe un corpus d'informations subjectives comparable.
9. Le site Internet de révélations WikiLeaks a publié 250 000 pages de communications classées secrètes entre le ministère des Affaires étrangères des États-Unis et ses ambassades à travers le monde.
10. Internet est déjà en train de devenir un système politique virtuel en Chine. Les Chinois recherchent et font circuler des informations, s'organisent et manifestent en ligne. En juillet 2010, des blogueurs ont fait un compte rendu direct d'une catastrophe écologique à grande échelle dans la province du Jilin, contredisant la version officielle. Des milliers de personnes ont passé outre les consignes des pouvoirs publics et se sont empressées d'acheter de l'eau en bouteille (*Economy*, 2010, p. 45).
11. C'est le Brésil qui présente le pourcentage le plus élevé (86 %) d'utilisateurs d'Internet visitant des réseaux sociaux. La popularité du réseautage social dans ce pays peut être attribuée au site Orkut, créé en 2004 ; un an plus tard, la moitié des internautes brésiliens avaient visité le site pour en savoir plus sur un événement ou pour le faire connaître (CNUCED, 2010).

Références

- Afrobarometer (2010), *Round 4 Afrobarometer Surveys*, www.afrobarometer.org.
- Anderson, B. (1996), *L'imaginaire national : réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, La Découverte, Paris.
- Arndt, C. et C. Oman (2007), « Les indicateurs de gouvernance : usages et abus », *Études du Centre de développement de l'OCDE*, OCDE, Paris.

- Assemblée nationale de la santé (National Health Assembly) (2008), Resolution 1.14, « Economic Crisis and Health Protection for Thai People », <http://nha2008.samatcha.org/sites/default/files/EconResolution.pdf>.
- BAfD (Banque africaine de développement), OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), CEA (Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique) et PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2011), *Perspectives économiques en Afrique*, Banque africaine de développement et Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Banerji, R. (2010), « The Pink Panties Campaign », *Intersections: Gender and Sexuality in Asia and the Pacific*, numéro 23, janvier, <http://intersections.anu.edu.au/issue23/banerji1.htm>.
- Banque mondiale (2005), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Oxford University Press, Oxford.
- Banque mondiale (2011a), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington, DC, consulté le 17 mai 2011.
- Banque mondiale (2011b), *Africa's Future and the World Bank's Support to it*, Stratégie pour l'Afrique de la Banque mondiale, Banque mondiale, Washington, DC, http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/AFR_Regional_Strategy_3-2-11.pdf.
- Bardhan, P. (2010), *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Baylis, J., S. Smith et P. Owens (2005), *The Globalisation of World Politics*, 3^e édition, Oxford University Press, Oxford.
- Beall, J. (1996), « Urban Governance: Why Gender Matters », *Gender in Development Monograph Series*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York, NY, mars.
- Bremmer, I. (2010), « Democracy in Cyberspace: What Information Technology Can and Cannot Do », *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, New York, NY, novembre/décembre.
- Burnell, P. (2005), « Democratization », in P. Burnell et V. Randall (dir. pub.), *Politics in the Developing World*, Oxford University Press, Oxford.
- Byrne, D. (1999), *Social Exclusion*, Open University Press, Buckingham.
- Castells, M. (2001), *La galaxie Internet*, Fayard, Paris.
- CEA (Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique) et OCDE (2011), *Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique : rapport intérimaire 2011*, CEA, Addis-Abeba, et OCDE, Paris.
- Chua, A. (2007), *Le monde en feu – Violences sociales et mondialisation*, Le Seuil, Paris.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2010), « Creative Economy: A Feasible Development Option », *Creative Economy Report 2010*, CNUCED, Genève, p. 76, www.unctad.org/en/docs/ditctab20103_en.pdf.
- Cohen, R. et S.-M. Rai (2000), *Global Social Movements*, Athlone Press, Londres.
- Cornwall, A. et V.-S. Coelho (2007), *Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas*, Zed Books Ltd., Londres.
- Cranston, P. et T. Davies (2009), « Future Connect: A Review of Social Networking Today, Tomorrow and Beyond – An Analysis of The Challenges for AIDS Communicators », *AIDS 2031 Report*, Consortium de la communication pour le changement social, New York, NY, et Londres, p. 64, [www.communicationforsocialchange.org/pdfs/future %20connect.pdf](http://www.communicationforsocialchange.org/pdfs/future%20connect.pdf).
- De Tocqueville, A. (1835), *De la démocratie en Amérique*, tome 1, Folio histoire, Paris.
- Devereux, S. et F. Lund (2010), « Democratising Social Welfare in Africa », in V. Padayachee (dir. pub.), *The Political Economy of Africa*, Routledge, Londres.
- Diamond, L. (1996), « Is the Third Wave Over? », *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 3, juillet, pp. 20-37.
- Diamond, L. (2002), « Thinking about Hybrid Regimes », *Journal of Democracy*, 13/2, pp. 21-35.
- Donaldson, J. (2008), « Growth Is Good for Whom, When, How? Economic Growth and Poverty Reduction in Exceptional Cases », *World Development*, vol. 36, numéro 11, novembre, pp. 2127-2143.
- Durkheim, E. (1893), « De la division du travail social », *Quadrige*, Presses universitaires de France (1991), Paris.

- Easterly, W. (2010), « Democratic Accountability in Development: The Double Standard », *Social Research*, vol. 77, n° 4, hiver.
- Economy, E.-C. (2010), « The game changer – Coping with China’s foreign policy revolution », *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, New York, NY, novembre/décembre.
- Ellman, M. (2003), « Transition Economies », in H.-J. Change (dir. pub.), *Rethinking Development Economics*, Anthem Press, Londres et New York, NY.
- Fanon, F. (1952), *Peau noire, masques blancs*, Le Seuil, 1971, Paris.
- Gladwell, M. (2010), « Small Change: Why the revolution will not be tweeted », *The New Yorker*, 4 octobre, www.newyorker.com/reporting/2010/10/04/101004fa_fact_gladwell.
- Glennie, J. (2011), « How the Facebook generation keeps people poor », *Poverty Matters Blog*, posté le 5 janvier 2011, consulté le 16 mars 2011, www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/jan/05/facebook-generation-poor-inequality.
- Goetz, A. (dir. pub.) (2009), *Governing Women: Women’s Political Effectiveness in Contexts of Democratization and Governance Reform*, Routledge, Londres.
- Gray, H. et M.-H. Khan (2010), « Good Governance and Growth in Africa: What can we Learn from Tanzania? », in V. Padayachee (dir. pub.), *The Political Economy of Africa*, Routledge, Londres, pp. 339-356.
- Green, D. (2010), « Active Citizens and Effective States: Definitions and Interactions: A Critical Review », thèse de doctorat, www.oxfamblogs.org/fp2p/wp-content/uploads/Duncan-Green-critical-review-October-2010-FINAL.pdf.
- Greig, A., D. Hulme et M. Turner (2007), *Challenging Global Inequality: Development Theory and Practice in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Hariche, A., E. Loiseau et R. MacErlaine (2011), « Web-Enabled Social Cohesion: Harnessing Participation », document de référence présenté lors de la conférence internationale du Centre de développement de l’OCDE sur la Cohésion sociale et le développement, 20-21 janvier, Paris.
- Harriss, J. (1999), « How much difference does politics make? Regime differences across Indian states and rural poverty reduction », article rédigé pour le projet de recherche Responsiveness of Political Systems to Poverty Reduction (commandité par le DfID), Banque mondiale, Washington, DC.
- Held, D. et A.-G. McGrew (2002), *Governing globalization: Power, authority and global governance*, Wiley-Blackwell, Oxford.
- Heller, T. (2006), « African Transitions and The Resource Curve: An Alternative Perspective », *IEA Economic Affairs*, décembre.
- Hirschman, A.-O. (1970), « Défection et prise de parole », *L’Espace du politique*, Fayard (1995), Paris.
- Hutton, W. (2010), *Them and us: Politics, Greed and Inequality – Why we Need a Fair Society*, Little, Brown, Londres.
- IDS (Institute of Development Studies) (2010), *An Upside Down View of Government*, IDS, Brighton.
- Internet World Stats (2010), consulté en janvier 2011, www.internetworldstats.com.
- Jütting, J. (1999), Public-private-partnership and social protection in developing countries: The case of the health sector, contribution présentée lors d’un atelier de l’OIT intitulé « The extension of Social Protection », OIT, Genève.
- Jütting, J., E. Corsi, C. Kauffman, I. McDonnell, H. Osterrieder, N. Pinaud et L. Wegner (2005), « What Makes Decentralization in Developing Countries Pro-Poor? », *The European Journal of Development Research*, vol. 17, n° 4, décembre, pp. 626-648.
- Kaufman D., A. Kraay et M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Khan, M.-H. (2008), « Governance and Development: The Perspective of Growth-Enhancing Governance », in GRIPS Development Forum (dir. pub.), *Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth*, National Graduate Institute for Policy Studies, Tokyo, pp. 107-52.
- Langer, A. et F. Stewart (2010), « Management of Horizontal Inequalities in Côte d’Ivoire, Ghana and Nigeria: Issues and Policies », *CRISE in brief*, n° 6, www.crise.ox.ac.uk/pubs/IB6.pdf.
- Leftwich, A. (2005), « Democracy and Development. Is there Institutional Compatibility? », *Democratization*, vol 12, n° 5, pp. 686-703.

- Madanipour, A. (1998), « Social Exclusion and Space », in A. Madanipour, G. Cars et J. Allen (dir. pub.), *Social Exclusion in European Cities*, Jessica Kingsley, Londres.
- Mahbubani, K. (2004), *Can Asians Think?*, Marshall Cavendish Editions, Singapour.
- Mann, M. (1997), « Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State? », *Review of International Political Economy*, 4:3, automne, pp. 472-496.
- Mattes, R. et M. Bratton (2009), « Neither Consolidating nor Fully Democratic: The Evolution of African Political Regimes, 1999-2008 », *Afrobarometer briefing paper*, n° 67, www.afrobarometer.org.
- Mazurana, D. et K. Carlson (2004), *From Combat to Community*, Hunt Alternatives Fund, Washington, DC.
- Moore, M. et J. Putzel (1999), *Politics and Poverty*, document de travail pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/1*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Narayana, D. (2005), « Institutional Change and its Impact on The Poor and Excluded: The Indian Decentralisation Experience », *Document de travail*, n° 242, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Nielsenwire (2010), *Social Networks/Blogs now Account for One in Every Four and a Half Minutes Online*, blog, 15 juin, <http://blog.nielsen.com/nielsenwire/global/social-media-accounts-for-22-percent-of-time-online>.
- Niles, K. (1999), « Economic Adjustment and Targeted Social Spending: The Role of Political Institutions (Indonesia, Mexico and Ghana) », document de travail pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/1*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Norman, J. (2010), *The Big Society: Anatomy of the New Politics*, University of Buckingham Press, Buckingham.
- North, D.-C., J.-J. Wallis et B.-R. Weingast (2009), *Violence and Social Orders – A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nye, J. (2008), « Picking a President », *Democracy Journal*, automne, pp. 19-28, www.democracyjournal.org/article2.php?ID=6640&limit=0&limit2=1500&page=1.
- Ocampo, J.-A. (2008), « Market, Social Cohesion and Democracy », in J.-A. Ocampo, J.-K.-S. et S. Khan (dir. pub.), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, Orient Longman, Hyderabad.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2011), *The Economic Impact of Shutting Down Internet and Mobile Phone Services in Egypt*, www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_37441_47056659_1_1_1_37441,00.html.
- Olson, M. (1982), « Grandeur et décadence des nations », *Économie sans rivages*, Bonnel (1983), Paris.
- Pei, M. (2005), « China Pays Price of Rising Social Unrest », *Financial Times*, 6 novembre.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2004), *Rapport mondial sur le développement humain 2004*, PNUD, New York, NY, p. 41.
- PNUD (2010), *Rapport mondial sur le développement humain 2010*, PNUD, New York, NY.
- Putnam, R.D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, NY.
- Quan-Haase, A. et B. Wellman (2004), « How Does the Internet Affect Social Capital? », in M. Huysman et V. Wolf (dir. pub.), *Social Capital and Information Technology*, Chapter 5, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- Rasanathan, K., T. Posayanonda, M. Birmingham et V. Tangcharoensathien (2011), *Innovation and Participation for Healthy Public Policy: The First National Health Assembly in Thailand*, document de travail élaboré en prévision de la Conférence on Social Determinants of Health, organisée par l'OMS les 19-21 octobre 2011, Rio de Janeiro, www.who.int/sdhconference/resources/rasanathan_health_expectations.pdf.
- RED (Rapport européen sur le développement) (2010), *La protection sociale pour un développement inclusif*, Institut universitaire européen, San Domenico di Fiesole.
- Ritzen, J., W. Easterly et M. Woolcock (2000), « On “Good” Politicians and “Bad” Policies: Social Cohesion, Institutions and Growth », *Working Paper Series*, n° 2448, Banque mondiale, Washington, DC.
- Robinson, M. (2007), « Does Decentralisation Improve Equity and Efficiency in Public Service Delivery Provision? », *IDS Bulletin*, vol. 38, n° 1, pp. 7-17, janvier.

- Rodríguez, F. et E. Samma (2010), *Le miracle nord-africain*, <http://hdr.undp.org/fr/devhumain/parlons-dh/2010-11b>.
- Sachs, O. (2007), *Musicophilia : La musique, le cerveau et nous*, Seuil, New York, NY.
- Schmidt, E. et J. Cohen (2010), « The Digital Disruption – Connectivity and the Diffusion of Power », *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, New York, NY, novembre/décembre, www.foreignaffairs.com/articles/66781/eric-schmidt-and-jared-cohen/the-digital-disruption.
- Shirky, C. (2011), « The political power of social media – technology, the public sphere, and political change », *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, New York, NY, janvier/février.
- Stewart, F. (2007), « Do we Need a “Great Transformation”? Is One Likely? », in G. Mavrotas et A. Shorrocks (dir. pub.), *Advancing Development: Core Themes in Global Economics*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Stiglitz, J.-E. (2011), *Tunisie : une révolution prometteuse*, Project Syndicate, www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz135/French.
- Stiglitz, J.-E., A. Sen et J. Fitoussi (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/fr/index.htm.
- The Economist (2011), « The Indian Exception », 2 avril.
- Tilly, C. (2007), *Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Todd, M.-J. et G. Taylor (2004), *Democracy and participation: Popular protest and new social movements*, Merlin, Londres.
- UIT (Union internationale des télécommunications) (2009), *Information Society Statistical Profile 2009: Asia and the Pacific*, p. 1, UIT, Genève, www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-RPM.AP-2009-R1-PDF-E.pdf.
- UIT (2010a), *World Telecommunication/ICT Development Report 2010*, UIT, Genève.
- UIT (2010b), *World Telecommunication/ICT Indicators Database 2010*, UIT, Genève.
- UNIFEM (Fonds de développement des Nations Unies pour la femme) (2008), *Who Answers to Women? Gender and Accountability, Progress of the World's Women 2008/2009*, UNIFEM, New York, NY.
- Varshney, A. (1999), « Democracy and Poverty », Document de travail pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/1*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Williams, A.-D. (2010), « Wikinomics and the Era of Openness: European Innovation at a Crossroads », *e-brief 05/2010*, p. 3, www.lisboncouncil.net/publication/publication/56-wikinomics-and-the-era-of-openness-european-innovation-at-a-crossroads.html.

Chapitre 8

Questions politiques transversales

Toute politique de promotion de la cohésion sociale requiert la coordination de plusieurs domaines d'action, notamment pour assurer l'intégration des groupes vulnérables et traditionnellement exclus. À travers les mutations structurelles et l'instabilité des prix des facteurs, le basculement de la richesse fragilise la cohésion de la société et exige une réponse politique globale et pluridimensionnelle. Une éducation de qualité et accessible à tous, l'égalité des chances pour les hommes et les femmes, la sécurité alimentaire et l'intégration des migrants sont des questions transversales importantes, qui doivent être placées au cœur des politiques de promotion de la cohésion sociale. La transformation actuelle de l'économie mondiale offre la possibilité de mettre un terme aux inégalités persistantes observées dans ces domaines. Il s'agit là d'une occasion à ne pas manquer. Non seulement l'amélioration de l'intégration des femmes à l'économie, de l'accès à la propriété foncière, de la création d'espaces partagés à l'école et de la situation des immigrants dans les pays d'accueil à forte croissance contribuera à la cohésion de la société, mais elle permettra aussi de pérenniser la croissance sur le long terme.

Introduction

Pour favoriser la cohésion sociale dans un monde en pleine mutation, il convient de juxtaposer plusieurs domaines d'action. Dans les chapitres précédents, nous avons analysé la question de la cohésion sociale à travers le prisme des enjeux et des choix politiques sur le terrain de la gestion budgétaire, de l'emploi et de la participation sociale et citoyenne. Ce chapitre aborde les questions transversales : l'éducation, l'égalité hommes-femmes, la sécurité alimentaire et la transformation des institutions sont des facteurs essentiels pour bâtir des sociétés solides.

De très nombreux travaux soulignent le rôle de l'enseignement et des systèmes éducatifs dans la promotion de la mobilité sociale. La première partie de ce chapitre évoquera deux aspects : i) l'importance des modalités de l'éducation pour renforcer la cohésion sociale ; et ii) l'équité dans l'accès à l'enseignement, en particulier dans les filières secondaires et supérieures. Le chapitre s'intéressera ensuite à la question transversale de l'égalité des sexes. Comme cela a été vu dans la première partie, si le basculement de la richesse offre de nombreuses occasions à saisir, hommes et femmes n'en bénéficient pas toujours à parts égales. À l'inverse, dans certains pays convergents, la place des femmes tend vers la portion congrue. Le chapitre tentera d'expliquer ce phénomène et de trouver des pistes pour y remédier. Puis il examinera le problème de la sécurité alimentaire dans un contexte de volatilité accrue des prix des denrées de base et la flambée des prix alimentaires, qui affecte tout particulièrement les individus les plus vulnérables et peut entraîner des troubles sociaux. Le chapitre étudiera ensuite l'importance croissante des migrations Sud-Sud et leurs conséquences sur l'intégration des migrants dans les pays en développement. Enfin, il abordera des moyens de surmonter les goulets d'étranglement institutionnels notamment ceux qui – comme les institutions sociales – sont invisibles mais affectent la cohésion de la société.

Éducation

Les pays qui souhaitent tirer parti des possibilités offertes par le basculement de la richesse doivent relever leurs niveaux de formation (chapitre 1) et réduire les inégalités persistantes de revenus marchands (chapitre 4). Mais au-delà de la simple accumulation de capital humain, la politique d'éducation est essentielle pour promouvoir la cohésion de la société – à la fois parce qu'elle favorise l'égalité des chances mais aussi parce que la scolarisation peut contribuer de diverses manières à la consolidation des liens sociaux.

L'éducation doit être placée au cœur de toute politique de promotion de la cohésion sociale car elle affecte l'inclusion et la mobilité sociales ainsi que le capital social. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, la répartition de la population par niveau d'études est un facteur déterminant des inégalités de revenus marchands. Ce facteur est d'autant plus important que le basculement de la richesse mondiale tend à accroître le rendement de l'éducation. L'école façonne et transmet les valeurs communes sur lesquelles repose le capital social, et le fait d'offrir des perspectives éducatives de qualité à l'ensemble de la

population renforce efficacement l'égalité des chances et ouvre des possibilités de mobilité ascendante, même pour les groupes défavorisés.

La scolarisation permet de créer des espaces partagés

Pour construire de la cohésion sociale, il est essentiel de créer des espaces partagés, communs à différents groupes sociaux. Il peut s'agir bien sûr de sites publics physiques, mais aussi d'espaces sociaux au sein desquels se déroulent des événements de vie fondateurs qui transmettent des valeurs, par exemple des institutions publiques comme les écoles, dont la qualité est également déterminée par les attentes des différents groupes sociaux à leur égard.

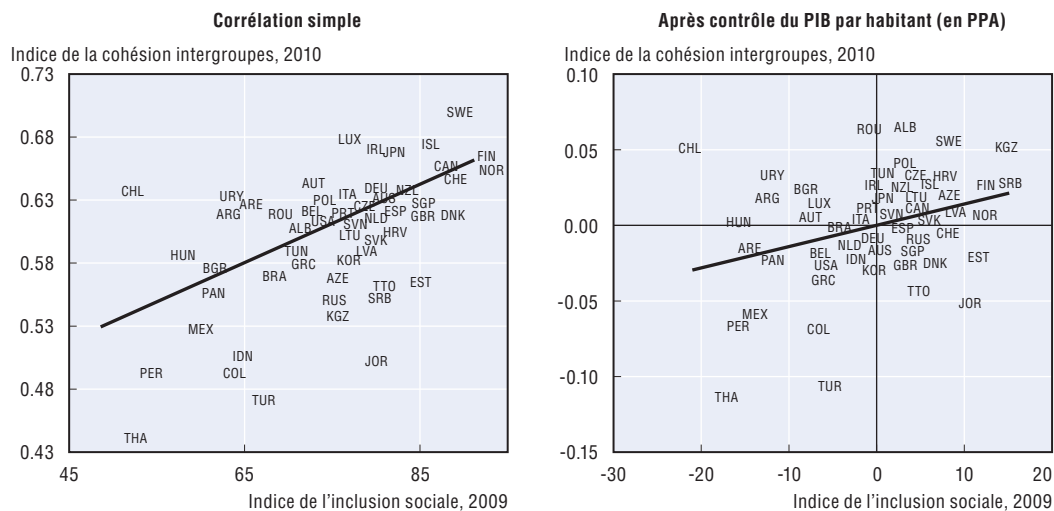
Les modalités de la scolarisation des enfants sont importantes pour leur donner un sentiment d'appartenance à la société, même si l'accent est souvent mis sur les niveaux de formation moyens (chapitre 4). L'organisation des établissements scolaires peut contribuer à accroître la participation des enfants issus de groupes défavorisés et, partant, le caractère inclusif de l'éducation. De nombreux pays ont essayé de promouvoir l'inclusion en agissant sur le levier des écoles et de la scolarisation. Le Laos a mené une campagne active de recrutement de professeurs dans les villages, dans un souci de familiarité avec les élèves et de présence sur le terrain. Afin de réduire l'écart de scolarisation entre les sexes et dans le cadre de son initiative pour l'éducation des filles, l'Égypte a mis en place des programmes visant non seulement à ouvrir des écoles dans les zones rurales, pour limiter les temps de trajet, mais aussi à s'assurer que les locaux scolaires disposent de sanitaires et que l'accès et la présence des filles y soit sécurisés (Grynspar, 2011 ; UNICEF, 2008).

Dans un contexte de forte cohésion sociale, les enfants évoluent dans des environnements qui reflètent plus fidèlement la société dans son ensemble. Lorsque les communautés sont plus fragmentées, le système éducatif tend à séparer les élèves en fonction de leurs origines socio-économiques. Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) évalue le caractère inclusif des systèmes éducatifs en étudiant le degré de variance du milieu socio-économique dans les écoles. La mesure dans laquelle différents systèmes éducatifs produisent des résultats plus ou moins homogènes en fonction de la population scolarisée est extrêmement variable : l'indice d'inclusion, compris entre zéro et 100¹, va de 49 au Chili et en Thaïlande jusqu'à 91 en Norvège.

Les systèmes d'éducation inclusifs reflètent la cohésion de la société. Les États où l'inclusion scolaire est forte sont ceux dans lesquels les rapports de confiance entre les différents groupes sont les meilleurs (graphique 8.1)². Les systèmes scolaires les plus inclusifs se trouvent dans des pays de l'OCDE relativement homogènes et au revenu élevé : les élèves norvégiens affichent la troisième plus faible dispersion socio-économique parmi tous les États participant au PISA. Quoi qu'il en soit, même en tenant compte de l'influence des revenus, la corrélation positive entre les liens de confiance dans la société et le caractère inclusif du système d'éducation demeure forte.

Il est également possible d'améliorer l'inclusion à l'école grâce à un système, des méthodes pédagogiques et des cursus qui favorisent la diversité et la perception positive de l'autre, dans un environnement propice à la pensée critique. En effet, une réforme en profondeur est parfois plus efficace que des incitations matérielles pour encourager l'intégration des minorités. Des groupes traditionnellement défavorisés, comme les Roms d'Europe orientale, ont souvent été victimes de ségrégation à l'école, à la fois en raison de leur concentration démographique dans certaines zones, mais aussi à cause de la

Graphique 8.1. La cohésion intergroupes est positivement corrélée au caractère inclusif du système scolaire



Note : Voir les notes 1 et 2 en fin de chapitre pour une description des variables. Le diagramme de droite présente les valeurs résiduelles après contrôle du PIB par habitant (en PPA).

Source : Calculs des auteurs d'après OCDE (2011a) et *Indices of Social Development* (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586181>

discrimination à proprement parler. La République tchèque abrite une importante communauté rom, estimée entre 250 000 et 300 000 individus (Lavicka, 1998)³. Parmi tous les parents roms interrogés au sujet de la scolarisation de leurs enfants dans ce pays, 76 % ont déclaré qu'ils étaient inscrits dans des écoles spéciales, avec un programme allégé et des perspectives médiocres (Andruszkiewicz, 2006)⁴. Une petite partie seulement fréquentait les écoles classiques, et son taux d'échec ou d'abandon était environ six fois supérieur à celui des élèves non roms, une situation qui se traduit par un taux de chômage compris entre 50 et 80 % dans certaines régions (Roma Education Fund, 2004).

Pour remédier à la ségrégation, il faut non seulement encourager la scolarisation, mais aussi fournir des modèles éducatifs qui intègrent et reconnaissent la culture rom (Andruszkiewicz, 2006). Depuis le milieu des années 90, des institutions telles que l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) s'efforcent de combler le fossé social et culturel en soutenant l'adoption d'un nouveau cadre législatif⁵ et en faisant la promotion de la culture rom dans les livres et les programmes. L'ONG rom Amalipe a lancé avec succès une initiative prenant la forme d'une classe optionnelle, visant à favoriser la tolérance interethnique dans le cadre des programmes officiels. La classe accueille un nombre croissant d'élèves (5 500 à l'heure actuelle, dont 40 % ne sont pas roms) avec, à la clé, une diminution du taux d'abandon scolaire des Roms. Une autre démarche consiste à intégrer la question de la ségrégation des Roms à la formation des professeurs. Ces approches pédagogiques sont conçues pour tous les enfants et favorisent l'émergence d'un sentiment de solidarité parmi les élèves, qui en apprennent plus sur eux-mêmes et sur les autres.

L'éducation en elle-même peut fournir des outils de promotion de la citoyenneté. L'enseignement en classe développe les capacités cognitives et émotionnelles, suscite le débat sur les questions sociales et favorise l'engagement civique et social (ECS) via un

« apprentissage par la pratique » (Borgonovi et Miyamoto, 2010). De même, les comportements familiaux et les biens culturels peuvent améliorer les retombées de l'éducation en lien avec la participation citoyenne. Enfin, en offrant des informations, de l'expérience et des compétences générales d'argumentation et d'assurance, l'enseignement stimule également l'intérêt des élèves pour la politique et, partant, pour l'engagement citoyen.

Les systèmes scolaires inclusifs ont tendance à être plus performants que ceux qui sont plus segmentés. En réalité, à l'exception de l'Espagne, tous les pays de l'OCDE affichant des indices d'inclusion sociale et scolaire supérieurs à la moyenne de l'OCDE⁶ obtiennent globalement de meilleurs résultats aux tests du PISA que la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2011a). Les systèmes scolaires plus inclusifs au niveau social le sont aussi sur le plan scolaire, ce qui signifie que la diversité des capacités ne nuit pas à la performance moyenne. La corrélation entre le classement par pays en termes d'inclusion sociale et d'inclusion scolaire (écarts dans les résultats d'apprentissage) est de 0.47 pour la lecture et de 0.38 pour les mathématiques et les sciences.

Le degré d'égalisation des chances dépend du système d'enseignement plutôt que des inégalités sociales. Le PISA évalue la mesure dans laquelle un système scolaire offre des perspectives équitables en étudiant la corrélation entre le milieu socio-économique et les résultats obtenus à des tests normalisés. Si les étudiants dont l'indice relatif à leur origine socio-économique est élevé sont globalement meilleurs, la corrélation varie fortement en fonction des pays. En outre, cette variation ne correspond que marginalement aux inégalités de revenu mesurées par le coefficient de Gini. Une éducation équitable peut donc être obtenue dans des contextes socio-économiques différents.

Lever les obstacles à l'élévation du niveau de formation

Pour améliorer à la fois le niveau moyen de formation et la mobilité sociale, il est fondamental de s'assurer que les enfants aient tous les mêmes chances d'accumuler du capital humain, quel que soit leur milieu socio-économique. Si l'on veut modifier la répartition des revenus, la mobilité sociale intergénérationnelle doit s'appuyer sur la mobilité éducative. Cependant, dans de nombreux pays en développement, c'est l'éducation des parents qui détermine, pour une large part, le niveau de formation des enfants. Dans plusieurs États d'Amérique latine, la corrélation est particulièrement forte – au Guatemala, qui affiche les chiffres les plus élevés de la région, elle est supérieure à 0.6 ; un écart de quatre ans d'enseignement pour les parents se traduit par un différentiel de 3.4 années entre les enfants et, en termes de rendement de l'éducation, de 40 % dans les revenus potentiels du travail (OCDE, 2010a).

Les écarts dans le niveau de formation sont particulièrement marqués à partir du secondaire, lorsque le rendement de l'éducation s'accroît (chapitre 4). Devant la hausse spectaculaire de ce différentiel après les études secondaires, l'augmentation du niveau de formation des plus défavorisés apparaît comme un enjeu essentiel. Comme le montre l'exemple du Brésil évoqué au chapitre 4, le fait de commencer des études secondaires sans les achever n'apporte qu'un bénéfice marginal. En revanche, le fait de sortir du lycée avec un diplôme se traduit par une hausse des revenus, la possibilité de suivre un enseignement supérieur offrant une incitation supplémentaire.

Bien que les résultats scolaires soient globalement corrélés au milieu socio-économique, certaines mesures permettent de minimiser l'importance de ce facteur et d'encourager les étudiants de toutes origines, même les plus pauvres, à s'instruire

davantage. Les initiatives visant à combler les écarts de capacités entre les groupes défavorisés et les autres doivent tenir compte de facteurs tels que la nutrition infantile, les programmes préscolaires et l'acquisition de compétences cognitives, sociales et émotionnelles à travers la scolarisation dans un cadre institutionnel. Étant donné que le développement de la petite enfance détermine le potentiel et, dans une certaine mesure, la réussite effective à l'école, les élèves issus de milieux défavorisés ont tendance à obtenir de moins bons résultats que ceux dont les familles sont plus aisées, ce qui illustre en partie la composante non scolaire de l'éducation (Behrman, 2011).

Un premier objectif consiste donc à combler les écarts dans la propension à bénéficier de la scolarisation institutionnelle. À ce titre, le rôle de la nutrition infantile est crucial. On estime que plus de 200 millions d'enfants n'atteignent pas leur potentiel de développement en raison d'un retard de croissance ou de carences en fer ou en iode (Grantham-McGregor et al., 2007). Une étude de l'Institut de nutrition d'Amérique centrale et du Panama (INCAP) a montré comment de meilleurs apports nutritionnels lors du développement de la petite enfance permettaient d'améliorer le niveau de formation : les performances des filles ont progressé d'un écart-type de 0.36 pour ce qui est de la répartition des niveaux d'études et les compétences cognitives et non verbales ont augmenté d'un écart-type de 0.28 pour les garçons et de 0.24 pour les filles (Maluccio et al., 2009).

Le niveau de formation reste souvent bridé par le manque de mesures incitatives. Si le rendement de l'éducation secondaire est relativement faible, les incitations privées peuvent se révéler insuffisantes pour des étudiants brillants mais issus d'un milieu défavorisé. En effet, si les études secondaires ne sont pas obligatoires (comme c'est souvent le cas) et qu'elles sont chères, les élèves qui estiment qu'ils ne sortiront pas diplômés du lycée n'y entrent même pas. Ce phénomène relève du cercle vicieux : il y a de plus en plus d'abandons au niveau du lycée et le rendement de l'éducation de ces élèves sur le marché du travail devient de plus en plus faible. Il est difficile d'augmenter le rendement potentiel de l'éducation sur le marché du travail pour les diplômés de l'enseignement secondaire dans une situation de prime aux études supérieures toujours plus élevée. La réduction des coûts de l'enseignement secondaire constitue donc un premier pas important pour encourager l'achèvement des études du second degré et relever les taux de scolarisation. Le fait de faciliter la transition entre l'éducation secondaire et les études supérieures pour les étudiants issus de milieux défavorisés représente une incitation supplémentaire, pour ces derniers, à achever leurs études secondaires.

Les transferts monétaires conditionnels (TMC) et le programme *Food for Education* sont des mesures incitatives qui ont fait leurs preuves pour élever le niveau de formation. Les chèques-éducation et les programmes incitatifs basés sur les performances semblent être, quant à eux, plus efficaces pour améliorer les résultats aux tests de cognition et d'apprentissage (Behrman, 2011). Enfin, même si ces incitations sont importantes pour réduire le coût d'opportunité de l'éducation en termes de manque à gagner, elles ne s'appliquent qu'aux cycles éducatifs obligatoires, pour lesquels le taux de scolarisation est plus élevé. Leurs répercussions sur l'enseignement supérieur sont donc mal connues.

Les efforts déployés pour élever le niveau de formation doivent présenter une certaine cohérence avec les mesures prises sur le marché du travail, pour que les jeunes aient la perspective d'occuper des emplois productifs qui viennent récompenser l'investissement dans le capital humain. Les jeunes sont touchés de manière disproportionnée par le chômage, en particulier en Afrique où ils représentent 37 % de la population active mais

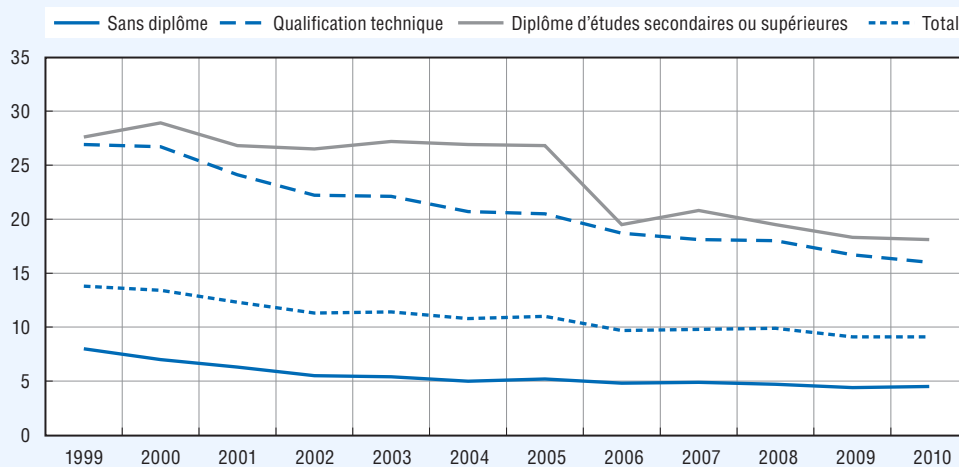
Encadré 8.1. Emploi des jeunes et cohésion sociale en Afrique

Les obstacles qui empêchent les jeunes Africains d'intégrer le marché du travail ou de trouver un emploi convenable sont divers : cela va de la taille du secteur informel dans les économies africaines à l'inadéquation des qualifications en passant par le déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail, un accès restreint au capital financier, physique et social, ou encore la morosité générale des marchés du travail.


Le chômage des jeunes diplômés constitue un autre problème. Le graphique 8.2 montre que le taux de chômage des jeunes diplômés marocains était plus élevé que celui de l'ensemble des actifs entre 1999 et 2008.

Graphique 8.2. Taux de chômage et niveau d'études au Maroc

Pourcentage



Source : Données du Haut-commissariat au plan du Maroc.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586200>

Les réponses apportées à ces enjeux doivent être intégrées, cohérentes et coordonnées par rapport à tous les autres domaines d'action publique (emploi, éducation, fiscalité, etc.). Les mesures prises en Afrique sont de deux natures différentes : d'une part, les initiatives de promotion du travail indépendant et de l'entrepreneuriat dans un contexte de croissance mais de crise de l'emploi et, d'autre part, les réformes du système d'éducation et de formation.

Les obstacles au démarrage d'une activité sont multiples, en particulier pour les jeunes, auxquels font souvent défaut l'expérience et les qualifications nécessaires pour devenir des entrepreneurs. Ils rencontrent également des difficultés pour accéder au crédit car ils ne disposent pas de garanties et n'ont pas d'antécédents de relations bancaires. Les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle déterminant et établir un environnement favorable à la création d'entreprises en proposant des mesures fiscales incitatives et des formations complémentaires et en simplifiant les formalités d'immatriculation et l'accès au crédit. Dans cette optique, plusieurs pays africains ont mis en place des programmes et des fonds de soutien aux jeunes entrepreneurs (CEA, 2009).

Le fonds pour la jeunesse *Umsobomvu*, mis en place par le gouvernement sud-africain en 2001, propose ainsi aux jeunes chefs d'entreprise divers services : programmes de mentorat et de formation, microprêts, conseils, bases de données informatives et prestations d'accompagnement en comptabilité et marketing. Certaines organisations internationales encouragent et soutiennent activement les programmes ciblant les jeunes

Encadré 8.1. Emploi des jeunes et cohésion sociale en Afrique (suite)

entrepreneurs. Ainsi, le Réseau pour l'emploi des jeunes (YEN) – créé en 2001 par les Nations Unies, l'OIT et la Banque mondiale – aide les pouvoirs publics à élaborer des politiques pour cette population tout en impliquant les acteurs clés, comme les organisations de jeunesse. Le YEN a notamment créé un fonds « pour les jeunes et par les jeunes », qui propose des financements et un renforcement des capacités aux organisations de jeunesse, qui peuvent à leur tour fournir des formations, des services et des financements aux jeunes entrepreneurs.

Il faut aussi mettre l'accent sur l'éducation et la formation. Malgré une amélioration significative de l'accès à l'enseignement primaire en Afrique, des problèmes majeurs demeurent dans les domaines de la scolarisation postprimaire, de la qualité de l'éducation et de l'adéquation des qualifications. L'objet de la réforme doit être étendu pour y intégrer la transition entre l'enseignement primaire et secondaire et entre l'école et le travail. Au début des années 2000, le Maroc a engagé plusieurs initiatives ambitieuses pour améliorer le système éducatif et faciliter la première embauche. Le pays avait déjà posé les bases de la réforme dans sa charte nationale d'éducation et de formation, adoptée en 1999, avec pour objectifs un accès étendu à des niveaux de formation plus élevés, l'amélioration de la qualité de l'enseignement grâce à des mesures incitatives, la révision des critères de recrutement des professeurs et la tenue régulière d'évaluations. La charte réaffirme également la volonté de rapprocher le système d'enseignement et de formation de la sphère économique. C'est à cette fin que le choix des filières a été assoupli. Grâce à un système de modules et de crédits, l'expérience professionnelle a été intégrée aux programmes afin de mieux coller aux besoins du marché du travail. Les partenariats entre les universités et le secteur privé sont encouragés pour faciliter la transition entre l'école et la vie professionnelle, et des mesures ont été prises pour améliorer l'adéquation des qualifications avec la demande sur le marché du travail.

Pourtant, malgré des efforts financiers conséquents et une réelle volonté politique, les réformes n'ont pas encore produit les fruits attendus. Cette situation s'explique en partie par le manque de coordination entre les différents ministères et organismes chargés de la mise en œuvre des réformes, et entre les politiques pour l'emploi des jeunes et les autres initiatives macroéconomiques et sectorielles. Ces résultats insuffisants s'expliquent aussi par l'incapacité à ajuster les politiques, en raison du déficit d'information sur l'emploi des jeunes (chômage, sous-emploi, conditions de travail, etc.) et de l'absence d'un processus systématique de contrôle et d'évaluation (El Aoufi et Bensaïd, 2006).

Sources : Discussions lors de la réunion d'experts organisée à Rabat, le 13 avril 2011, entre l'OCDE et le Haut-commissariat au plan du Maroc sur la cohésion sociale en Afrique ; El Aoufi et Bensaïd (2006) ; CEA (2009) ; Banque mondiale (2009a).

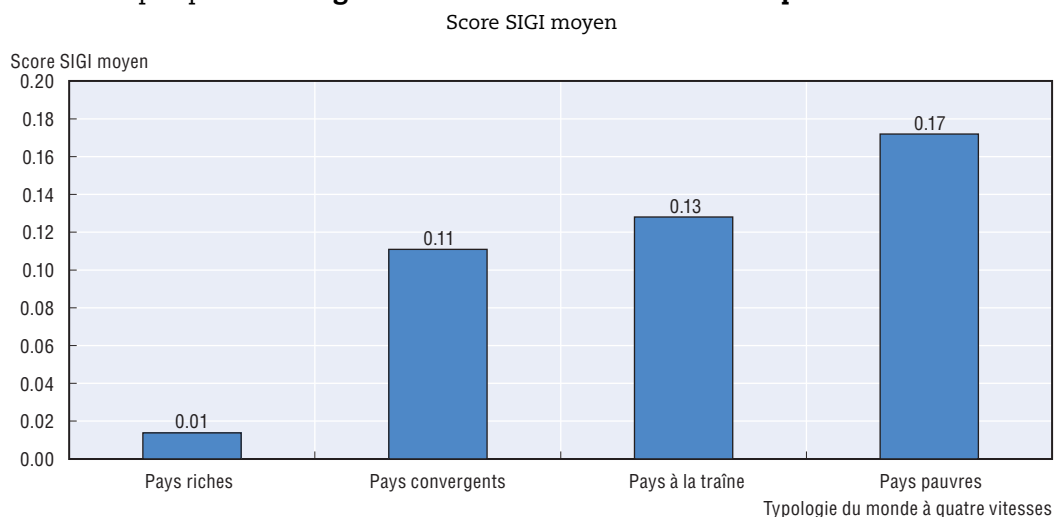
60 % du nombre total de chômeurs. Même ce chiffre élevé ne parvient pas à rendre compte de la situation des jeunes Africains, dont 72 % vivent avec moins de 2 USD par jour et qui sont souvent sous-employés ou travailleurs pauvres (Banque mondiale, 2009a). Pour réduire le chômage des jeunes, il faut adapter l'enseignement et les formations techniques et professionnelles aux besoins du marché du travail. Il est également important de faciliter la transition entre l'école et la vie professionnelle, un facteur qui est étroitement lié au taux de rotation sur le marché du travail (chapitre 6).

Égalité hommes-femmes

Les économies ne profitent pas de la capacité productive des femmes si ces dernières ne bénéficient pas d'un accès à l'emploi. De même, la contribution des femmes à la société est compromise si elles ne sont pas en mesure de participer à la vie publique et de s'impliquer dans la société. Une plus grande égalité entre les sexes ne se traduirait pas uniquement par l'amélioration de la situation des femmes, mais aussi par un renforcement de la cohésion sociale. Il faut lutter contre les discriminations à l'égard des femmes pour leur permettre de s'engager dans des activités économiques plus rémunératrices et d'accroître leur mobilité dans la société et sur le marché du travail, il faut aussi favoriser leur inclusion et leur participation à la vie citoyenne et, au final, entretenir leur sentiment d'appartenance à un groupe étendu au sein de la population.

Les pays à revenu élevé et à l'économie dynamique ont tendance à moins discriminer les femmes que les États plus pauvres avec une croissance en berne (graphique 8.3). Pour autant, le lien entre expansion économique et égalité des sexes n'est pas aussi systématique qu'il n'y paraît. En réalité, de nombreux pays ont peu avancé sur le terrain de l'égalité des sexes malgré une forte croissance depuis une vingtaine d'années. Ce constat s'explique notamment par la persistance d'institutions sociales informelles qui discriminent les femmes et freinent les progrès. Des valeurs, traditions et normes sociales discriminatoires telles que celles répertoriées par l'indice SIGI de l'OCDE limitent l'accès des femmes aux ressources et aux postes décisionnels. Elles entraînent également des violences et peuvent durablement grever les résultats obtenus sur le plan du développement humain, dans des domaines tels que la santé, l'emploi et la participation à la vie politique – y compris dans des pays où la pauvreté est globalement en recul.

Graphique 8.3. **Inégalité des sexes dans le monde à quatre vitesses**



Note : Les scores de l'indice SIGI s'échelonnent de 0 (faible discrimination) à 1 (discrimination prononcée).

Source : OCDE (2009a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586219>

Face à certaines dynamiques culturelles et au fait que les institutions sociales s'inscrivent au cœur même des relations de pouvoirs existantes, la remise en cause des usages discriminatoires relève de la gageure. C'est pourquoi il est crucial de proposer des

mesures incitatives pour promouvoir le changement. Nous évoquons ci-dessous quelques pistes pour faire évoluer les domaines de l'emploi, de l'éducation et de l'entrepreneuriat.

Garantir les droits des femmes en matière de propriété et de succession

Pour débloquer les goulets d'étranglement institutionnels dans le domaine de l'égalité des sexes, un bon point de départ consiste à consolider les activités productives des femmes en garantissant leurs droits de propriété et de succession. Un accès limité aux ressources réduit la capacité des femmes et des filles à générer des revenus durables et peut les pousser à accepter des emplois moins bien rémunérés ou plus précaires. En outre, l'impossibilité d'obtenir et de contrôler des terres peut avoir une incidence négative sur la sécurité alimentaire des ménages, accroître la vulnérabilité des femmes à la pauvreté ou à la violence, les empêcher d'accéder aux prêts bancaires et aux services financiers et réduire leur pouvoir de décision.

Les réformes politiques telles que l'enregistrement des titres fonciers ou la modification de la législation sur la succession, visant à garantir les droits de propriété des femmes et y intégrer des mécanismes de contrôle, peuvent considérablement améliorer les perspectives d'emploi des femmes et les amener à ne pas s'engager dans des activités informelles. En Éthiopie par exemple, la Banque mondiale a lancé un programme d'enregistrement des titres fonciers au nom des deux conjoints, octroyant les mêmes droits d'obtention et de contrôle des terres aux hommes qu'aux femmes. Cette initiative est importante pour la cohésion sociale, car non seulement elle contribue à apaiser les conflits agraires dans la région, mais surtout elle renforce la confiance des femmes et leur sentiment d'appartenance. Les données montrent que lorsque les femmes exercent un contrôle sur leurs biens fonciers et qu'elles disposent de moyens de subsistance durables, elles ont l'impression d'être davantage en sécurité, de se trouver dans une situation d'égalité et de pouvoir devenir des membres productifs de leur ménage et de leur communauté (OCDE, 2010b).

Transferts monétaires conditionnels (TMC) et protection sociale intégrant la question de l'égalité hommes-femmes

Les TMC peuvent servir à améliorer les taux d'assiduité des filles dans l'enseignement primaire et secondaire ainsi que leur état de santé. Des programmes comme *Oportunidades* au Mexique, *Bolsa Familia* au Brésil et *Juntos* au Pérou octroient ainsi des TMC aux femmes à la condition que leurs filles restent scolarisées.

Les transferts monétaires permettent aussi de transformer des institutions sociales discriminatoires comme le mariage précoce en les ciblant directement. En Inde, le programme de TMC *Dhan Laxmi* incite financièrement les familles (généralement les mères) à remplir certains critères, comme l'enregistrement de la naissance, la vaccination, la scolarisation et la couverture par une assurance – mais seulement si les filles ne sont pas mariées avant l'âge de 18 ans. Au Malawi, les transferts monétaires conditionnés à la santé et à l'éducation des filles ont fait leurs preuves et réduisent efficacement la probabilité que les filles se marient alors qu'elles sont encore à l'école, qu'elles tombent enceintes, voire qu'elles soient infectées par le VIH/sida. Les dispenses de frais, les bourses et les programmes de cantine scolaire constituent autant de mesures politiques qui contribuent également à maintenir les filles à l'école dans les pays en développement et à les faire bénéficier des mêmes possibilités d'éducation que les garçons.

Faire évoluer les stéréotypes sexistes

Les stéréotypes sexospécifiques sont présents dans tous les aspects de la vie, y compris dans l'éducation et au sein des familles, et empêchent les garçons comme les filles de suivre un enseignement ou des formations professionnelles moins traditionnels. Il est toutefois possible de corriger certains clichés véhiculés par les livres scolaires, les autres supports pédagogiques et les médias. L'Unesco a rédigé un manuel de formation⁷ des éducateurs sur l'intégration de la question de l'égalité hommes-femmes dans l'élaboration des programmes, à destination du Mali, de la Zambie et du Zimbabwe⁸.

Améliorer l'accès des femmes au crédit et à des prêts bancaires souples

L'accès limité au crédit est l'un des principaux obstacles rencontrés par les femmes chefs d'entreprise dans les pays en développement. Cette barrière peut être partiellement levée en assouplissant les prêts bancaires moyennant, par exemple, des conditions de garantie moins exigeantes ou la suppression de la signature obligatoire par un membre de la famille de sexe masculin. Le rapport *Global Entrepreneurship Monitor* sur les femmes et l'entrepreneuriat (GEM, 2008) constate un écart entre les sexes dans les domaines de la création d'entreprise et de la prise de participation. Globalement, le rapport révèle que les hommes sont plus susceptibles d'être impliqués dans des activités entrepreneuriales que les femmes, qui font face à des obstacles tels que le manque de formation, de plus grandes responsabilités parentales et un capital limité. Dans certains régions du monde, les femmes se voient refuser l'accès aux financements et aux outils qui leur permettraient de créer leur propre entreprise du fait de pratiques discriminatoires et de comportements traditionnalistes, par exemple le refus d'accorder un prêt sans la signature du père ou du mari. Si le microcrédit peut aider les femmes à obtenir des services financiers qui leur seraient difficilement accessibles autrement, il ne leur permet pas d'agrandir leurs activités et de créer et gérer des entreprises financièrement pérennes. Le fait d'encourager l'entrepreneuriat féminin favorise l'autonomisation économique globale des femmes dans les pays en développement – et contribue à la diversification des activités et à la croissance économique en général.

Améliorer l'accès des femmes aux nouvelles technologies

Outre les restrictions qu'elles font peser sur la mobilité des femmes, les institutions sociales discriminatoires peuvent aussi affecter leur accès au crédit, à l'éducation et à l'information. Pour ouvrir des possibilités de création d'entreprise aux femmes, il pourrait être utile de les sensibiliser aux nouvelles technologies et de leur y donner accès. L'ONG GenarDIS a lancé des initiatives à destination d'associations de paysannes en Afrique subsaharienne, pour les aider à créer et renforcer leurs petites entreprises à l'aide d'ordinateurs et de téléphones mobiles. Ces projets ont été particulièrement utiles pour donner plus d'autonomie aux femmes et leur permettre de prospérer dans des secteurs fortement dominés par les hommes. Au Burkina Faso, des exploitantes agricoles ont été formées à l'informatique, pour améliorer la gestion de leurs activités rémunératrices, et à des outils tels que présentations et photographies numériques, pour les aider à former d'autres femmes. Au Togo, un groupement de femmes a été formé à l'utilisation de téléphones mobiles pour surveiller les prix du marché et identifier en temps réel les marchandises à acheter. Elles ont ainsi pu gérer leur propre activité de poissonnerie, générer des revenus et contribuer financièrement au budget familial.

Politique alimentaire

Réagir face aux flambées des prix alimentaires

L'un des principaux problèmes actuellement rencontrés par les pays en développement est celui de la hausse des prix des denrées alimentaires et des tensions sociales qui l'accompagnent. La Banque mondiale (2009b) estime que les populations urbaines pauvres des États en développement consacrent près des deux tiers de leur revenu total à la nourriture. Une augmentation brutale des prix alimentaires peut aussi exacerber l'inflation (car si la part de l'alimentation dans le panier des prix à la consommation est de l'ordre de 10 à 20 % dans les pays à revenu élevé, elle atteint un tiers en Chine, 46 % en Inde et plus de 50 % au Bangladesh, au Nigeria et au Viêt Nam). Ce phénomène affecte également les politiques monétaires et la stabilité macroéconomique (Nomura, 2010) et rogne les niveaux de vie. De nombreux pays à faible revenu ont subi le double choc d'une hausse de leur facture alimentaire et énergétique, qui a bridé la croissance et attisé l'inflation. Dans le même temps, les efforts déployés pour protéger les pauvres de l'envolée des prix des denrées alimentaires ont pu entraîner une forte augmentation des coûts des programmes sociaux.

Les pouvoirs publics font face à une mission difficile : prendre des mesures politiques pour répondre à l'enjeu pressant des flambées des prix alimentaires, sans nuire à la cohésion sociale. Ainsi, les transferts monétaires ou les bons d'alimentation destinés à compenser l'augmentation des prix doivent atteindre leur cible, c'est-à-dire les individus frappés par la sous-nutrition. Cette stratégie revient toutefois à aider les plus pauvres sans rien faire pour les catégories seulement modestes, qui continuent de payer les mêmes prix (ODI, 2008). De même, comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, différents travaux (par exemple Filipinski, 2010 ; Aksoy et Isik-Dikmelik, 2008) ont montré que les réponses politiques aux problèmes rencontrés ne pouvaient pas être les mêmes dans les zones urbaines et les zones rurales.

Bien sûr, les pouvoirs publics sont confrontés à des dilemmes. Les mesures de compensation de l'inflation alimentaire pèsent parfois lourdement sur le solde budgétaire. L'Indonésie dépense par exemple l'équivalent de 3 % du budget de l'État en subventions à la consommation tandis que les dépenses de l'Inde pour les aides alimentaires destinées aux pauvres, distillées par le biais de son système public de distribution (SPD), dépassaient les 12 milliards USD en 2010 (dans ce pays, les subventions pour les intrants agricoles sont actuellement plus élevées que les dépenses pour l'éducation)⁹. À la suite de l'envolée des prix alimentaires de 2007-08, le Malawi a donné un coup de pouce budgétaire au ministère de l'Agriculture de l'ordre de 40 %, soit plus de 5 % du budget national (Dorward et Chirwa, 2009). Les subventions accordées pour compenser la hausse des prix des fertilisants constituent également une menace pour les équilibres (Mogues *et al.*, 2008)¹⁰.

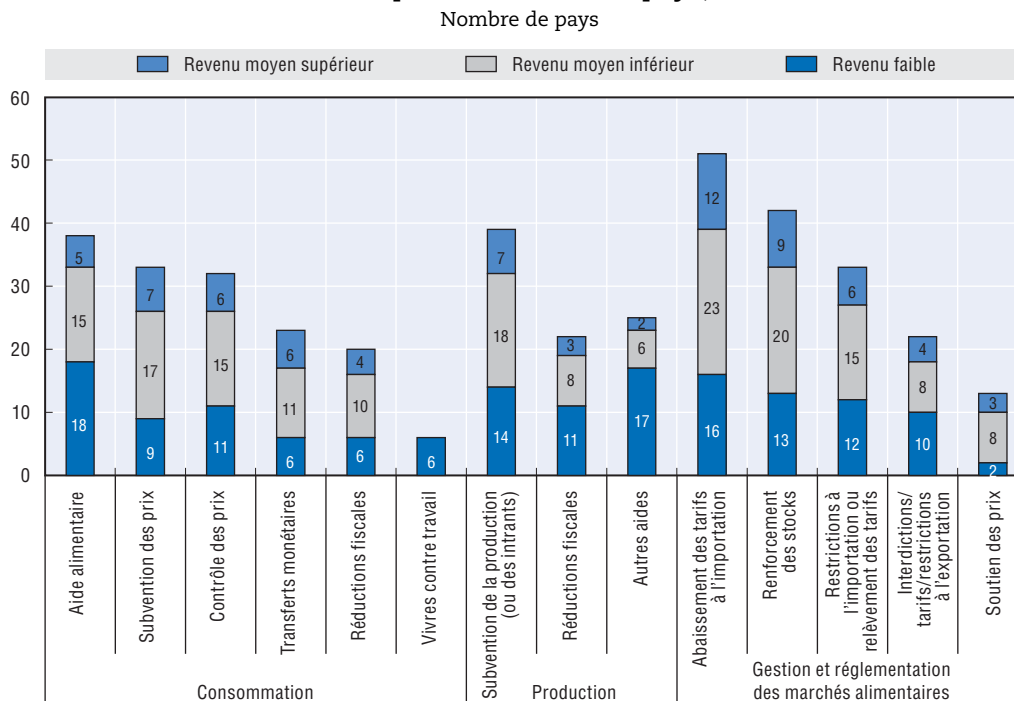
Presque toutes les subventions alimentaires actuelles sont universelles – c'est-à-dire qu'elles s'appliquent à toute personne achetant les produits concernés. Certaines ciblent indirectement les pauvres dans le sens où elles visent des articles qui sont surtout consommés par ces derniers. Même si cette solution permet d'accroître la part des avantages revenant aux ménages défavorisés, ceux-ci ne reçoivent pas, en termes absolus, davantage d'aides que les foyers plus aisés. Une étude du FMI (2008) réalisée lors de la crise des prix alimentaires de 2008 avait révélé l'existence de subventions alimentaires dans 28 pays. Six d'entre eux – le Burundi, l'Égypte, la Jordanie, les Maldives, le Maroc et le Timor-Leste – devaient distribuer des aides supérieures à 1 % du PIB cette année-là et avaient augmenté

leurs subventions universelles depuis 2006. Seize autres avaient fait état d'une hausse des aides alimentaires comprise entre 0 et 2.7 % du PIB (pour une médiane de 0.2 %).

Un autre moyen de compenser la hausse des prix alimentaires consiste à relever les salaires. Toujours selon l'étude du FMI de 2008, portant sur 28 pays, dix États avaient augmenté les transferts sociaux et les traitements du secteur public pour aider les travailleurs et les retraités à faire face à l'inflation. La facture budgétaire de ces mesures a varié entre 0 et 1.9 % du PIB (pour un coût médian de 0.6 %), témoignant principalement de la hausse des pensions et des revenus des fonctionnaires, sauf en Azerbaïdjan, en Guyane et au Kirghizistan, où c'est le niveau minimum des retraites et des traitements qui a été relevé. Comme le fait remarquer le FMI, les ajustements *ad hoc* des rémunérations dans le secteur public ne sont pas des mesures bien ciblées puisque les fonctionnaires appartiennent rarement aux tranches basses de la répartition des revenus.

Dans une étude sur les réponses politiques apportées par dix grandes économies émergentes, Jones et Kwiecinski (2010) notent que huit de ces pays ont pris des mesures pour agir directement sur les prix ou pour gonfler l'offre de matières premières agricoles, de manière à limiter l'envolée des prix alimentaires. Seuls l'Afrique du Sud et le Chili n'ont pas suivi cette voie. Le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Fédération de Russie et le Viêt Nam ont tous abaissé ou supprimé les tarifs douaniers appliqués à certaines matières premières. L'Argentine, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Fédération de Russie et le Viêt Nam ont instauré ou relevé certaines taxes à l'exportation ou ont réduit les incitations par les prix à l'exportation. Une étude plus récente d'Ortiz *et al.* (2011) porte sur les différentes réponses apportées à la hausse des prix des matières premières par 98 pays en développement (graphique 8.4). Les subventions à la production et la baisse des tarifs ont été les politiques les plus largement

Graphique 8.4. **Les différentes réponses politiques apportées à la hausse des prix des matières premières dans 98 pays, 2008-10**



Source : Ortiz *et al.* (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932586238>

appliquées. Du côté de la demande, près de 40 % des États de l'échantillon ont eu recours, sous une forme ou une autre, à un programme d'aide alimentaire, et un tiers des pays étudiés a soutenu les consommateurs par le biais de subventions ou de contrôles des prix. Du côté de l'offre, les pouvoirs publics des États en développement préfèrent subventionner la production et les biens intermédiaires pour encourager la production intérieure (environ 40 %), même si une part significative de l'échantillon (22 %) a aussi assoupli la fiscalité appliquée aux producteurs céréaliers. Pour ce qui est de la gestion et de la réglementation des marchés alimentaires, plus de la moitié des pays étudiés a abaissé les tarifs pour encourager des importations à coût réduit, et près d'un quart a pris des mesures d'interdiction ou de restriction des exportations pour limiter les exportations alimentaires. Enfin, une grande partie de ces États s'est attachée à constituer des réserves alimentaires stratégiques pour stabiliser les prix sur le marché intérieur (43 %).

La plupart de ces réponses politiques présentent des inconvénients majeurs :

- le contrôle des prix peut être difficile à appliquer et peut désinciter les exploitants à produire davantage ;
- les subventions des prix alimentaires sont parfois inutiles puisque les consommateurs aisés en profitent aussi ;
- les subventions des produits de base sont politiquement moins populaires que les aides appliquées à des produits fortement appréciés ;
- la restriction ou la taxation des exportations cérésières peuvent aggraver la flambée des prix et désinciter les exploitants à augmenter la production ;
- les programmes de transferts d'espèces n'atteignent pas nécessairement l'ensemble de la population ciblée.

Dans les pays les plus pauvres, il est souvent nécessaire d'apporter une aide plus directe par le biais de transferts alimentaires qui, eux aussi, s'accompagnent parfois de problèmes spécifiques. Le tableau 8.1 illustre les avantages et les inconvénients des politiques de protection des consommateurs grâce aux transferts alimentaires et/ou monétaires.

Tableau 8.1. **Avantages et inconvénients des transferts alimentaires et/ou monétaires**

Transferts alimentaires	Transferts monétaires
Avantages	
Disponibilité de réserves excédentaires provenant de l'aide des donateurs	Rapport coût-efficacité supérieur à celui des produits alimentaires
Augmentation immédiate de la disponibilité des produits alimentaires	Plus grande facilité de choix des bénéficiaires
Réponse directe aux déficits nutritionnels	Plus grande fongibilité que les produits alimentaires
Possibilité « d'autociblage »	Encouragement de la production
Plus favorables aux femmes, aux enfants et aux personnes âgées	Stimulation du marché
Moins de risques sur le plan de la sécurité	
Inconvénients	
Frais de transport et de stockage élevés	Ressources limitées des donateurs
Pertes dues à la détérioration et au vol	Pertes dues à l'inflation
Moins facilement échangeables que les espèces	Aides pouvant servir à des consommations non alimentaires
Effet désincitatif sur la production	Plus favorables aux hommes
Concurrence avec les marchés et le commerces locaux	Risques de sécurité accrus

Source : Sabates-Wheeler et Devereux (2010).

Les programmes d'augmentation des revenus grâce aux travaux publics, avec distribution de salaires plutôt que de dons, sont plus faciles à mettre en œuvre. Les pensions de vieillesse universelles, comme celles qui existent désormais en Afrique du Sud et en Inde, permettent également d'élargir le filet de sécurité (RED, 2010). Ces mesures doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique plus globale, visant à renforcer la cohésion de la société et à étendre les réseaux de protection sociale. Elles représentent, au final, le meilleur moyen de faire face à la volatilité et à l'augmentation des prix alimentaires.

Cependant, à moyen et long termes, le véritable enjeu consiste à améliorer la productivité et la production alimentaire, c'est-à-dire à élaborer des politiques explicitement destinées à créer une économie rurale plus dynamique. La rentabilité des petites exploitations agricoles face à la hausse des prix constitue un enjeu politique classique, aujourd'hui plus pressant que jamais. Étant donné les difficultés rencontrées par les petits paysans pour obtenir des financements, des biens intermédiaires et des informations, l'investissement public dans l'infrastructure et la recherche agricole et le soutien des institutions constitueraient des stratégies payantes. Les agriculteurs pauvres pourraient bénéficier de la hausse des prix en augmentant leur production moyennant un renforcement du soutien économique et politique au développement agricole. Ainsi, dans les villes côtières d'Afrique de l'Ouest, la transition vers la consommation de pain, de riz et de pâtes issus de céréales importées, au détriment des produits locaux que sont l'igname, le taro, la cassave, le millet et le sorgho, est une tendance qui pourrait être inversée, ce qui relancerait les exploitations agricoles locales. Cependant, à court terme, les crédits et les biens intermédiaires nécessaires pour répondre à la hausse de la demande pourraient faire défaut aux agriculteurs. C'est à ce niveau que les pouvoirs publics doivent entrer en scène. Le Malawi a ainsi mis en place un dispositif impressionnant au niveau de l'offre, même si des doutes demeurent quant au caractère durable d'une politique de subvention massive des intrants intermédiaires agricoles – environ 9 % des dépenses publiques ou 3.5 % du PIB selon les estimations¹¹.

La communauté internationale a aussi un rôle majeur à jouer. La FAO estime que la facture des importations alimentaires dans les pays en développement a progressé de 25 % en 2007 (Rosen et Shapouri, 2008). Quelques aménagements bienvenus ont été apportés au Programme alimentaire mondial (PAM) depuis la crise de 2007-08, pour lui permettre de gérer de manière plus flexible les situations de crise. En juin 2011, les ministres de l'Agriculture du G20 réunis à Paris ont publié un communiqué dans lequel ils demandent explicitement au PAM d'élaborer des stratégies de couverture pour ses achats de produits alimentaires. Le PAM souffre toutefois encore d'un déficit de financement considérable : pendant la flambée des prix alimentaires de 2007-08, il lui manquait 500 millions USD pour couvrir ses dépenses courantes. Les donateurs doivent apporter un soutien financier adéquat à des institutions comme le PAM. Certains éléments montrent également que l'aide alimentaire serait bien plus efficace si elle était octroyée sur la base d'un financement pluriannuel par les pays riches, et non dans le cadre d'un budget annuel établi en réaction aux événements, qui expose le PAM au risque d'une envolée des prix des matières premières (Ramachandran et al., 2010).

Propriété terrienne et réforme agraire

Pour relever le défi à long terme consistant à accroître la production alimentaire et la productivité agricole tout en renforçant la cohésion sociale, il faudra aussi être particulièrement attentif à la question de la propriété des terres. Face à la hausse de la

demande mondiale en produits agricoles, le basculement de la richesse aggrave les problèmes liés à la propriété terrienne, source de conflits chroniques à travers le monde. Dans des pays comme la Bolivie, le Brésil, l'Inde ou encore le Paraguay, la démocratisation s'est accompagnée de l'émergence de mouvements puissants d'agriculteurs sans terre. Même en Afrique, où les droits fonciers sont souvent décrits comme des systèmes coutumiers avec des pratiques de détention et d'usage des terrains relativement ouvertes, négociables et modulables, un nombre croissant d'éléments suggère que ce tableau ne dépeint que partiellement la réalité. Il convient de prêter davantage d'attention à l'intensification de la concurrence et des conflits pour les terres, aux fossés croissants entre et dans les groupes familiaux, ethniques et régionaux et aux expropriations terriennes par les élites locales ou plus lointaines (Peters, 2004). Les schémas de propriété foncière qui favorisent l'exclusion nuisent très clairement à l'objectif de cohésion sociale.

Dans de nombreux pays d'Amérique latine, la propriété foncière fait encore l'objet de fortes inégalités. Au Brésil, par exemple, 1 % des propriétaires terriens possèdent la moitié des terres agricoles, même si ce chiffre inclut de larges pans de l'Amazonie qui sont impropres à l'exploitation (Reid, 2009). Dans l'Inde rurale, le coefficient de Gini relatif à la répartition des terres exprimée en termes de propriété foncière s'élevait à 0.74 en 2002 (Bardhan, 2010). Une étude récente de Zezza et al. (2011), s'appuyant sur la base de données des activités rurales génératrices de revenu (RIGA) pour 15 pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, présente des informations intéressantes sur l'accès des pauvres au patrimoine :

- La plupart des ménages ruraux ne possèdent pas de terres ou seulement des parcelles de petite taille. La paysannerie sans terre est un phénomène répandu dans de nombreux pays.
- Dans la plupart des États, les propriétés foncières sont de petite taille. La grande majorité des ménages possèdent moins d'un hectare et moins de 5 % disposent de dix hectares ou plus.
- Les propriétés terriennes tendent à être encore plus fortement concentrées que les revenus. Par exemple, entre 70 et 90 % de la totalité des terres sont détenus par le quintile supérieur des propriétaires fonciers en Équateur, au Guatemala, en Indonésie, au Nicaragua et au Panama.

Ces chiffres de concentration de la propriété foncière très élevés sont particulièrement inquiétants, car la plupart des pauvres dans le monde sont des petits producteurs (paysans ou ouvriers agricoles). La grande majorité de la paysannerie dans les pays en développement ne disposent encore que d'un accès très limité aux institutions et aux services agricoles de base, ce qui limite la capacité des populations rurales défavorisées à s'extraire de la pauvreté par l'agriculture (Zezza et al., 2011). Bien que l'option politique de prédilection ait longtemps consisté à favoriser les activités génératrices de revenus non agricoles, les stratégies qui négligent les petits producteurs ont peu de chances de résoudre les problèmes de la faim et de la pauvreté – il est difficile d'agir efficacement sur la nutrition en ne considérant les pauvres que comme les consommateurs des produits issus des grandes exploitations à forte intensité capitaliste. En clair, aucune réponse politique ne peut se permettre de passer outre la question des petits paysans.

Une politique agraire favorable à la cohésion sociale

Là où les marchés fonciers sont très imparfaits, la répartition des terres est non seulement inégale, mais aussi inefficace. La politique agraire a les moyens d'améliorer considérablement la productivité mais aussi la cohésion sociale. Cependant, une réforme

agraire redistributive provoque généralement de l'agitation sociale et requiert un large consensus dans la société pour produire des résultats plus satisfaisants et plus équitables. Parfois, les troubles engendrés peuvent être considérés comme nécessaires. Le Nicaragua en offre un exemple particulièrement extrême puisque, au moment du renversement du régime en 1979, il se disait que la famille Somoza avait possédé jusqu'à un quart des terres arables du pays. La réforme agraire qui a suivi a redistribué ou nationalisé près de la moitié des terrains cultivables (Wheelock, 1990).

Alors que dans les années 50, 60 et 70, la réforme agraire faisait partie des priorités internationales, la question a quasiment disparu pendant les années 80 et 90. Un consensus s'est progressivement créé autour de l'idée que la redistribution foncière à grande échelle était contreproductive et politiquement dangereuse : cette mesure était considérée comme inapplicable car elle perturbait la production et provoquait des troubles sociaux dans les zones rurales. Alors que les programmes de réforme agraire visant la privatisation de terres auparavant détenues par l'État ont bénéficié d'un large soutien (comme en Chine et au Viêtnam), la même politique appliquée aux propriétés privées a déclenché moins d'enthousiasme. Les recommandations politiques orthodoxes ont alors cessé d'encourager la réforme agraire et ont mis l'accent sur l'importance du droit de propriété, de l'exécution des contrats et de l'élimination des restrictions légales à la liberté d'achat et de vente des terrains (voir notamment De Soto, 2000).

Cependant, il est clair que lorsque la structure de propriété sous-jacente est inéquitable, la simple application du droit de propriété existant peut se révéler insuffisante. Comme le note la Banque mondiale (2008) :

« La réforme agraire peut permettre aux petits agriculteurs de pénétrer sur le marché, de réduire les inégalités dans la répartition des terres, d'accroître l'efficacité des activités, et elle peut être organisée de manière à reconnaître les droits des femmes. La redistribution de terrains provenant de grands domaines sous-exploités pour permettre à des petits producteurs de s'installer peut donner de bons résultats si elle s'accompagne de réformes visant à assurer la compétitivité des bénéficiaires – objectif qui s'est révélé difficile à atteindre. L'Afrique du Sud et le Brésil ont recours à des subventions ciblées pour faciliter les réformes foncières basées sur le marché ; il importera de tirer les leçons de ces expériences nouvelles pour pouvoir, éventuellement, les répéter à plus grande échelle. »¹²

Parmi les réformes agraires récentes, l'une des plus complètes a été celle qu'a engagée le gouvernement de M. Cardoso au Brésil, en réponse aux conflits persistants entre le *Movimento Sem Terra* (MST), la principale organisation de représentation des paysans sans terre dans le pays, et les propriétaires terriens. Entre 1995 et 2002, environ 20 millions d'hectares ont été redistribués à 635 000 familles. Les pouvoirs publics ont établi un registre foncier, créé une taxe sur les terres en friche et approuvé une procédure d'expropriation en référé. Le programme a été poursuivi après l'élection de M. Lula. Les bénéficiaires ont toutefois été confrontés aux problèmes fréquemment rencontrés par les petites exploitations familiales, comme le manque de biens intermédiaires ou de services d'appui. Certains d'entre eux étaient auparavant des urbains au chômage, sans expérience agricole, et les nouvelles propriétés foncières n'ont souvent pas permis de générer les revenus attendus¹³. Dans ce contexte, il existe un risque de voir la réforme agraire se transformer en un dispositif d'aide sociale dissimulée – au coût par ailleurs très important : le gouvernement de M. Cardoso aurait dépensé 7 milliards USD pour sa réforme agraire rien que pendant le premier mandat présidentiel (Reid, 2009).

La réforme agraire ne constitue donc pas nécessairement une option à moindres frais. Il convient de déterminer en amont si des politiques complémentaires sont nécessaires pour viabiliser économiquement la paysannerie. La réforme doit s'accompagner de mesures de soutien qui favorisent la création de sources de revenus non agricoles, en stimulant l'émergence d'une économie rurale qui s'affranchisse progressivement de l'agriculture et nourrisse une stratégie de diversification des moyens d'existence (OCDE, 2011b).

Le succès d'une réforme agraire redistributive dépend donc de la capacité de l'État à réduire les autres distorsions du marché, pour viabiliser les nouvelles exploitations, notamment en termes d'accès au crédit, aux marchés et aux intrants. Lorsque les tentatives de correction des autres dysfonctionnements du marché échouent, comme ce fut largement le cas lors de la première vague des réformes agraires en Amérique latine (Carter et Salgado, 2001), le résultat se révèle décevant, avec des effets négligeables sur la productivité et un retour progressif à la concentration de la propriété foncière. Autre élément clé du succès de la réforme agraire : il faut choisir des bénéficiaires qui sauront faire prospérer leurs exploitations. Ainsi, les expériences d'octroi de terres dans le cadre d'accords de paix, avec par exemple des distributions de parcelles à des citoyens urbains, s'achèvent souvent sur un constat d'échec car les nouveaux propriétaires connaissent mal l'agriculture ou ne s'y intéressent pas. Les réformes agraires assistées par le marché, qui octroient des aides partielles pour l'achat de terres (plutôt que de redistribuer des terrains après leur expropriation) favorisent également une meilleure répartition des surfaces même si, jusqu'à présent, ce modèle n'a rencontré qu'un écho et un succès limités (Banque mondiale, 2003).

Pour conclure, face à la pression croissante que le basculement de la richesse fait peser sur les terres arables, comme l'illustre, par exemple, le phénomène dit « d'accaparement des terres » observé notamment en Afrique, il est essentiel que les États puissent garantir un régime de propriété foncière stable mais juste, pour les investisseurs extérieurs comme pour les exploitants locaux, afin de partager la croissance agricole de manière équitable. De nombreux documents stratégiques se sont attachés ces dernières années à définir un cadre juridique et institutionnel adapté pour répondre à un intérêt croissant pour les achats fonciers transfrontaliers dans les pays en développement. Ces travaux comprennent notamment des recommandations de l'Union africaine (la déclaration sur les problèmes et les défis fonciers en Afrique de juillet 2009), du gouvernement japonais, de la CNUCED, de la FAO, du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, de l'Union interparlementaire (UIP) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest¹⁴. Comme le souligne l'OCDE (2010d), ces initiatives partagent un tronc commun de principes fondamentaux :

- **Droits à la terre et aux ressources** : les droits à la terre et aux ressources naturelles existants doivent être reconnus et respectés.
- **Sécurité alimentaire** : l'investissement ne doit pas compromettre la sécurité alimentaire, mais au contraire la renforcer.
- **Transparence, bonne gouvernance et cadre favorable** : les processus d'acquisition de terres et d'investissement liés doivent être transparents, faire l'objet d'un contrôle et garantir la responsabilité des acteurs concernés.
- **Consultation et participation** : les personnes matériellement affectées par les achats de terre doivent être consultées, et les accords issus de ces consultations doivent être officialisés et appliqués.

- **Viabilité économique et investissement responsable des entreprises agricoles** : les projets doivent être économiquement viables, respecter l'État de droit, refléter les meilleures pratiques du secteur et produire des résultats mutuellement bénéfiques durables.
- **Viabilité sociale** : l'investissement doit produire des effets sociaux et redistributifs souhaitables et ne pas accroître la vulnérabilité.
- **Viabilité environnementale** : des mesures doivent être prises pour encourager un usage durable des ressources et en quantifier les effets environnementaux, tout en minimisant et en atténuant les répercussions négatives.

La transposition de ces principes en une législation contraignante doit faire partie des priorités des pouvoirs publics, afin de créer un cadre propice au développement agricole en cette période de basculement de la richesse.

Intégration des immigrants

La redistribution des cartes économiques dans le monde renforce les canaux d'interaction entre les pays en développement, notamment pour ce qui est de la mobilité des facteurs et des échanges Sud-Sud. Les migrations entre États en développement ont aussi considérablement progressé et se sont diversifiées depuis une vingtaine d'années. Les flux de migration Sud-Sud sont actuellement plus importants que les mouvements entre le Sud et le Nord (Banque mondiale, 2010) et devraient continuer à augmenter plus vite que ces derniers à l'avenir – pas seulement à cause des politiques migratoires de plus en plus restrictives au Nord, mais aussi parce que les économies à forte croissance du Sud représentent de nouveaux pôles d'attraction pour les migrants potentiels. Le caractère mondial du sentiment d'hostilité envers les migrants montre bien que l'intégration de ces derniers n'est pas uniquement un problème de pays riches, mais concerne également, et même d'autant plus, les États pauvres. Les individus autochtones sont confrontés aux mêmes difficultés que les immigrants et sont hostiles à ce qu'ils considèrent comme des politiques de favoritisme envers certains groupes. En outre, de nombreux États du Sud sont devenus des pays d'accueil, non en raison d'une embellie de leurs perspectives économiques, mais parce qu'ils se trouvent sur le trajet vers des territoires plus riches. Face au durcissement général des politiques migratoires dans le Nord, les immigrants ont de plus en plus tendance à s'arrêter définitivement en cours de route, plutôt que de poursuivre leur chemin. Or, les pays concernés ont rarement les moyens d'intégrer de nouvelles populations.

La situation dans les économies émergentes est symptomatique des difficultés que représente l'intégration pour tous les pays d'accueil à travers le monde. Elle montre par ailleurs que l'absence de dispositifs spécifiques de lutte contre l'exclusion sociale et de promotion de l'intégration peut faire de l'immigration un danger pour la cohésion sociale. Les premières victimes sont, avant tout, les immigrants eux-mêmes : ils subissent des violations de leurs droits humains, des discriminations et des pressions xénophobes. La société dans son ensemble est également affectée du fait de l'émergence de tensions sociales entre populations autochtones et communautés d'origine étrangère.

Avec la notion controversée « d'ivoirité », la Côte d'Ivoire illustre bien comment la montée du nationalisme peut engendrer de l'agitation sociale et produire des crises politiques sans fin. À l'inverse, un pays comme le Ghana, dont la réussite économique dépend en partie de l'immigration, n'a pas connu de graves problèmes sociaux liés aux phénomènes migratoires depuis plusieurs dizaines d'années. Pourtant, le Ghana n'est pas

exempt de stigmatisation ou de discrimination à l'égard des étrangers. La progression de l'immigration, ces dernières années, a généré des tensions qui pourraient s'aggraver si les autorités n'agissent pas rapidement.

L'expérience des pays de l'OCDE permet de tirer un enseignement essentiel sur ces questions : il n'est jamais trop tôt pour s'occuper d'intégration. La plupart des pays d'accueil rencontrent aujourd'hui des problèmes sociaux car ils n'ont pas élaboré de stratégie à long terme. Dans un contexte de migrations, la cohésion sociale doit en effet s'appuyer sur un cadre politique cohérent et pas uniquement sur des mesures de lutte contre la discrimination. Pour réussir l'intégration, il faut déployer des initiatives coordonnées en faveur de la protection sociale, de l'emploi, de l'éducation et du logement. Des efforts doivent également être engagés pour améliorer la perception qu'ont les autochtones des immigrants, ce qui signifie – et il s'agit là de la partie la plus difficile – que le personnel politique doit cesser de se servir des immigrants comme boucs émissaires pour expliquer les dysfonctionnements de la société et souligner, au contraire, leur contribution au développement du pays d'accueil.

Favoriser l'inclusion sociale

Une politique d'intégration cohérente doit prévenir et inverser le phénomène d'exclusion sociale des immigrants, qui représente encore le principal obstacle à leur assimilation. Pour optimiser le potentiel des migrations, les immigrants ne doivent pas subir de discriminations sur le marché du travail. L'expérience des pays de l'OCDE montre que l'exclusion sociale des immigrants temporaires pousse en réalité ces derniers à s'installer définitivement (AIES, 2011). La solution de la migration temporaire ne permet pas de répondre à l'enjeu de l'intégration.

La réussite d'une politique d'intégration passe avant tout par une approche axée sur les droits humains. Malgré la progression des structures institutionnelles et normatives¹⁵, les règles demeurent peu appliquées et de nombreux migrants sont victimes de trafics et des pires formes de violation des droits humains. Cette situation peut être améliorée en veillant à l'application de mesures de protection des immigrants, en particulier des femmes et des enfants non accompagnés, grâce à des campagnes de sensibilisation auprès des populations locales et des fonctionnaires de la police et des services d'immigration. Les personnes qui violent les droits humains doivent être punies.

Les dispositifs de sécurité sociale doivent être adaptés aux travailleurs informels et inclure, au moins, des mesures en matière de santé et de logement. La couverture et les services sociaux sont tellement insuffisants dans le Sud que les lois ne revêtent qu'une signification concrète limitée pour les autochtones comme pour les étrangers : la plupart des immigrants ne sont même pas enregistrés auprès du pays d'accueil et sont donc considérés comme des clandestins.

Renforcer le capital social

Le capital social comprend notamment la création de relations sociales pouvant générer des avantages productifs. Pour réussir l'intégration, il est essentiel de favoriser l'émergence de liens positifs entre les immigrants et les autochtones et de combler les fossés susceptibles d'apparaître au point de rencontre de normes culturelles différentes. Le personnel politique doit d'abord reconnaître que la culture et l'identité ne sont pas des obstacles à l'intégration. La bonne volonté générée par le capital social peut alors exercer une influence positive sur la productivité et la cohésion sociale.

L'éducation et la formation sont essentielles pour renforcer le capital social. L'éducation resserre les liens entre les autochtones et les immigrants, puisque les enfants acquièrent des connaissances linguistiques et culturelles locales à l'école. Des formations spécifiques à la langue et l'acquisition d'autres qualifications améliorent aussi les interactions entre autochtones et immigrants, pour les enfants comme pour les adultes.

Pour renforcer le capital social, il est également important de permettre aux immigrants de vivre et de partager librement certains aspects de leur culture d'origine. Ces interactions se font à double sens, puisque les immigrants préservent leurs coutumes et les font connaître à la population du pays d'accueil, dont ils apprennent à leur tour les usages. Ces coutumes incluent des éléments religieux et culinaires et d'autres pratiques liées aux normes sociales et culturelles. L'éducation et la formation constituent des vecteurs efficaces d'apprentissage et de compréhension des cultures.

Pour renforcer le capital social, il faut également soutenir et promouvoir le droit d'organisation, de rassemblement et de représentation. En formant des groupes, les immigrants qui sont déjà installés dans le pays d'accueil peuvent aider les nouveaux arrivants à gérer les formalités administratives et leur apprendre à opérer les ajustements culturels nécessaires à leur nouvel environnement. Les groupes d'immigrants représentent en fait naturellement la première étape du processus d'intégration et jouent le rôle d'intermédiaire entre les nouveaux arrivants et la communauté autochtone.

Promouvoir la mobilité sociale

Les immigrants sont souvent délibérément repoussés en bas de la pyramide sociale du pays d'accueil, en premier lieu parce qu'ils sont pauvres, mais aussi parce que leur capital humain est perçu comme médiocre. La possibilité d'emprunter l'ascenseur social constitue un mécanisme incitatif puissant et accroît la productivité. Cependant, la mobilité sociale des immigrants dépend fortement de leur niveau de qualification, de leur intention de s'installer définitivement ou temporairement et du fait qu'ils travaillent en zone urbaine ou rurale. Pour promouvoir la mobilité sociale des immigrants, il faut améliorer la mobilité sur le marché du travail, faciliter la création d'entreprise, renforcer l'adéquation des qualifications et encourager l'éducation.

Face au fonctionnement imparfait des marchés du travail dans le Sud, il convient de mettre en place des politiques pour accroître la plus-value de l'activité professionnelle, faciliter la mobilité entre les secteurs formel et informel et lever les obstacles qui s'opposent à l'obtention d'un meilleur emploi. Ces mesures doivent notamment permettre aux immigrants de s'organiser autour de structures qui conduisent des activités informelles et favorisent la création d'entreprise en fournissant des prêts et des marchés. L'action politique doit cibler les groupes victimes de discriminations (comme les femmes et les travailleurs migrants non qualifiés) et proposer des mécanismes d'adéquation aux emplois, en particulier dans les zones où la demande de main-d'œuvre saisonnière est forte.

L'accès à l'enseignement et à la formation professionnelle contribue à la mobilité sociale. La formation des travailleurs peut les aider à conserver des emplois qui sont non seulement mieux rémunérés, mais aussi plus sûrs, mieux organisés et plus productifs. La scolarisation des enfants d'immigrants doit être encouragée, car l'éducation accélère la mobilité sociale intergénérationnelle. Les immigrants ont également tendance à voyager en famille, et les personnes qui s'occupent des enfants sont souvent débordées, entre l'obligation de travailler, de trouver de la nourriture et de s'occuper des plus jeunes.

L'extension, le financement et le développement par les pays d'accueil de programmes visant à envoyer les enfants d'immigrants à l'école ou dans d'autres types d'établissements socio-éducatifs réduisent la probabilité de les voir tomber dans le piège du travail forcé.

Transformer et adapter les institutions

Pour tirer parti du basculement de la richesse et promouvoir la cohésion sociale, des changements institutionnels doivent absolument être mis en place. Les institutions sont régies par des règles écrites formelles, généralement complétées par des codes de conduite tacites. Dans de nombreux pays en développement, l'ordre social est avant tout gouverné par des conventions, des normes et des pratiques informelles. Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, la création et la consolidation d'institutions officielles et la mise en place d'un système fiscal progressif sont essentielles pour promouvoir la cohésion sociale.

Dans de nombreux pays convergents, les institutions informelles – qui coexistent souvent avec des dispositifs officiels – jouent encore un rôle très important dans la cohésion sociale, en particulier dans les zones rurales (Jütting *et al.*, 2007). Ainsi, certaines associations de village ne reposant que sur la confiance et la pression des pairs assurent un accès au crédit et à l'assurance, apportent de l'aide en période de difficultés et facilitent la construction de voies publiques et de systèmes d'égout. L'essor rapide de la microfinance et de la micro-assurance à travers le monde repose, pour une large part, sur la cohésion sociale entre les différents acteurs. Pour autant, si les institutions informelles peuvent améliorer la répartition des risques et la protection sociale au niveau local, elles peuvent également se révéler contre-productives.

Premièrement, les travaux menés sur les schémas de participation dans les institutions de microfinance et d'assurance ont montré que les plus pauvres en étaient souvent exclus, car ils ne disposent pas des ressources en temps et/ou en argent pour en devenir des membres actifs (Weinberger et Jütting, 2000 ; Jütting, 2004). Deuxièmement, les institutions qui constituent la base même des systèmes de sécurité sociale informels peuvent avoir des effets pervers. Lorsque la solidarité envers les autres membres de la communauté ne relève pas du libre choix mais de l'obligation sociale, elle devient vite une « taxe à la réussite ». Par exemple, un paysan laborieux qui s'est enrichi au fur et à mesure des années peut être contraint par les normes sociales à partager le fruit de son travail avec sa famille étendue, qui peut très bien inclure des parents éloignés. En termes économiques, l'institution informelle du « partage » peut constituer une désincitation à l'investissement et induire des comportements opportunistes, puisqu'il n'existe aucune obligation de réciprocité (Platteau, 2000). Des normes égalitaires de cohésion sociale peuvent donc agir à double tranchant : si elles contribuent à réduire l'exposition au risque, elles peuvent aussi freiner la mobilité sociale en limitant le rendement de l'investissement et de l'initiative (de Laiglesia, 2006).

La mutation structurelle des économies convergentes offre la possibilité de transformer et de moderniser les institutions informelles. Les deux exemples suivants illustrent à quel point, dans le domaine de l'autogouvernance locale et de la protection sociale, le changement institutionnel en faveur de la cohésion peut bénéficier non seulement aux acteurs qui sont directement concernés, mais aussi à l'économie dans son ensemble.

Le bilan mitigé des institutions *panchayati raj*, des assemblées démocratiques de village en Inde, montre à quel point il est difficile de modifier les structures de gouvernance locale pour améliorer la cohésion sociale dans une région donnée (encadré 8.2). Les pouvoirs publics les ont instituées dans les années 90 dans le cadre d'un

Encadré 8.2. **Autogouvernance locale et institutions *panchayati raj* (IPR)**

En 1992, un amendement constitutionnel majeur a donné un pouvoir d'action au niveau des villages à des assemblées démocratiques locales : les institutions *panchayati raj* (IPR). Le dispositif prévoit également de réserver certains sièges des IPR aux femmes et aux castes et tribus répertoriées, et de rendre obligatoire la tenue d'élections tous les cinq ans. Les IPR jouent un rôle extrêmement important dans la décentralisation. L'inclusion de représentants des groupes défavorisés, comme les femmes et les castes et tribus répertoriées, donne aux pauvres l'occasion de s'exprimer. Ils ont ainsi la possibilité de prendre part à des décisions cruciales qui affectent leur vie et leurs moyens d'existence et de ceux d'autres groupes désavantagés. Cette responsabilisation a également contribué à leur conférer un certain statut social (Viswanathan et Srivastava, 2007). Plusieurs études de terrain réalisées par Hunger Project, Participatory Research in India (PRIA) et d'autres organisations qui œuvrent en faveur de l'autonomisation des femmes montrent qu'un changement lent, mais concerté, s'est opéré dans les relations entre hommes et femmes dans les zones rurales. Aujourd'hui, plus de deux millions de femmes siègent dans les IPR à travers le pays.

Cependant, d'après la Banque asiatique de développement (BASD), « les membres des IPR discriminent ceux qui ne font pas partie de leurs proches. Seuls les membres de leur parti obtiennent des avantages de leur part. Il en va de même pour le bureau de quartier » (Viswanathan et Srivastava, 2007). L'expérience sur le terrain révèle les principaux obstacles à la participation des habitants des villages aux projets de développement. Ils n'ont apparemment pas encore complètement intégré le « sentiment d'inclusion » et expriment toujours, à la première occasion, une forte hostilité envers le projet. Les excuses les plus fréquemment citées pour expliquer leur exclusion fonctionnelle sont le manque d'éducation, l'incapacité à s'exprimer clairement et des usages déplacés dans les interactions sociales (un euphémisme pour désigner la présence d'intouchables dans certains cas). Malgré les garde-fous constitutionnels, les communautés dominantes ont souvent recours à des mesures de répression et d'intimidation pour imposer le silence aux groupes plus faibles (*ibid.*).

Les individus défavorisés rencontrent parfois des difficultés pour s'exprimer et se faire entendre à cause des liens existant entre les principales figures des IPR et les autorités politiques et administratives. Le déficit d'information nuit à la participation des citoyens et rend les dispositifs d'aide peu transparents. Les membres puissants des IPR ont ainsi la possibilité de désigner uniquement leurs proches (ou les membres de leur parti) en tant que « bénéficiaires », au détriment des plus nécessiteux. Dans tous les sites ruraux sur lesquels porte l'évaluation participative de la pauvreté, on trouve des exemples de politiques locales qui affectent directement ou indirectement le bien-être d'individus ou de villages. Ainsi, la politique locale peut avoir ou non des effets positifs et elle peut aussi influencer sur l'emplacement de certaines infrastructures (Viswanathan et Srivastava, 2007).

Source : Sinha et al. (2011).

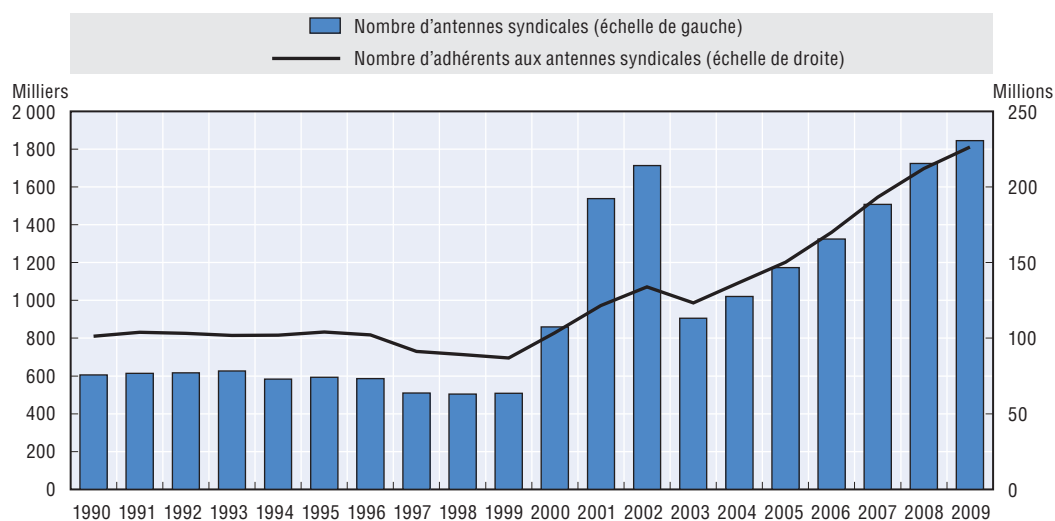
ensemble de réformes visant à donner plus d'autonomie aux groupes socialement exclus. D'un État indien à l'autre, les résultats ont été très variables et semblent dépendre, pour une large part, de la sensibilisation des citoyens, des relations de pouvoir, du capital social et, surtout, du dynamisme de la sphère politique ainsi que de la nature et de l'ampleur des pouvoirs conférés aux autorités locales (Narayan, 2005).

En 2008, l'évolution considérable de l'offre et de la demande sur le marché intérieur du travail a poussé les pouvoirs publics chinois à soutenir l'instauration d'un système de négociations salariales. Pour la première fois, un rapport public plaidait pour la création, sur le marché du travail, d'institutions de rapprochement des salariés et des employeurs.

Le « projet arc-en-ciel » prévoyait une augmentation des taux de couverture par les conventions collectives, jusqu'à 60 % pour 2010 et 80 % pour 2011, la mesure devant s'accompagner de la formation de syndicats au niveau de l'entreprise. Le rôle des autorités consiste à établir un cadre réglementaire pour définir les règles de ce partenariat.

D'après Cai et Wang (2011), 83 % des entreprises ont instauré des syndicats, 45 % ont recours à un système de négociation collective des salaires et 69 % possèdent un comité de représentation du personnel et des travailleurs. En Chine, le nombre des contrats collectifs et celui des antennes syndicales sont en très forte hausse depuis dix ans. Le nombre des antennes syndicales et celui des adhésions sont restés plus ou moins stables pendant les années 90, avant de progresser dans les années 2000, pour atteindre, en 2009, 1.8 million de syndicats, comptant 226 millions de membres (graphique 8.5).

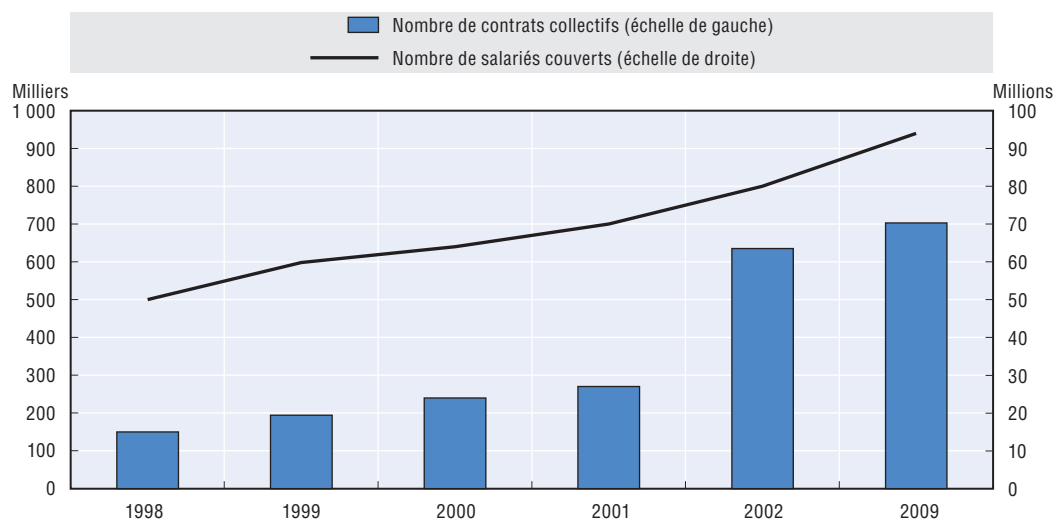
Graphique 8.5. **Chine : nombre d'antennes syndicales et d'adhérents**



Source : Cai et Wang (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932586257>

Graphique 8.6. **Chine : nombre de contrats collectifs et de salariés couverts par ces accords**



Source : Cai et Wang (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932586276>

Avec la création d'un système de négociation collective des salaires et de contrats collectifs, le nombre de contrats collectifs est passé de 150 000 en 1998 à 703 000 en 2009, et celui des salariés couverts par ces accords de 50 millions à plus de 94 millions au cours de la même période (graphique 8.6).

Ces deux exemples montrent comment les processus de développement et de mutations structurelles s'accompagnent d'une demande en faveur d'une transformation d'institutions qui ont bien rempli leur rôle par le passé mais qui doivent être adaptées ou remplacées par de nouveaux dispositifs, plus en adéquation avec la complexité croissante des interactions sur le marché et leurs conséquences sur les ménages et les individus.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons évoqué les domaines transversaux qu'il convient d'intégrer à une politique de renforcement de la cohésion sociale. La promotion d'un accès équitable à un enseignement de qualité, de la participation des femmes aux nouvelles perspectives économiques, de l'amélioration de la sécurité alimentaire et de l'intégration des immigrants est fondamentale pour encourager l'inclusion sociale, créer de la confiance, mobiliser les citoyens et poser les jalons d'une mobilité sociale ascendante. Néanmoins, nombre des réformes politiques proposées exigent un engagement fort et une réelle volonté politique de la part des pouvoirs publics, pour remettre en cause le clientélisme et les structures de pouvoir existantes. L'ouverture d'un dialogue politique avec les différentes parties prenantes de la société peut offrir une aide précieuse pour évaluer les priorités, les besoins immédiats et les attentes des citoyens par rapport à leur situation, dans un objectif de promotion de la cohésion sociale.

Notes

1. L'indice d'inclusion sociale est calculé comme suit : $100 * (1 - rho)$, où rho est la corrélation intra-classe du milieu socio-économique, c'est-à-dire la variance de l'indice PISA du statut économique, social et culturel des élèves, divisée par la somme des variances intra- et interétablissements du milieu socio-économique des élèves.
2. La mesure de la cohésion intergroupes fournie par l'Institut international d'études sociales (IESS) met l'accent sur le rôle de la coopération entre les différents groupes ethniques et religieux (ou autres critères identitaires) ainsi que sur la non-violence sur un plan local et national (Foa, 2011).
3. Les statistiques sur les populations roms sont limitées car ces dernières sont réticentes à se désigner comme telles.
4. Les diplômés de ces écoles ne pouvaient prétendre à une scolarisation dans les écoles secondaires classiques jusqu'à la fin 1999 et le vote par la Chambre des députés d'un amendement à la loi sur l'école visant à autoriser leur inscription, moyennant leur réussite aux examens d'entrée.
5. Par exemple, pour mener un processus de déségrégation via l'inspection académique, comme l'a fait le ministère de l'Éducation de la Roumanie en 2004 pour mettre fin à toutes les formes de ségrégation des enfants roms à l'école dans un délai de trois ans (Andruszkiewicz, 2006).
6. L'indice d'inclusion scolaire se construit de la même manière que l'indice d'inclusion sociale, mais il mesure le degré de segmentation en fonction de la performance scolaire plutôt que du milieu social.
7. Le manuel de formation de l'Unesco peut être consulté à l'adresse suivante : <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001376/137604eo.pdf>.
8. D'autres exemples intéressants figurent dans ce rapport sur les femmes des Nations Unies : www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw55/Online-discussion-report-CSW55-Eng.pdf.
9. La seule réserve importante à apporter à ce constat est que ces subventions en apparence si conséquentes doivent être envisagées à la lumière de la place relativement grande qu'occupe l'agriculture dans l'économie nationale. Exprimées en part des dépenses publiques ou du PIB, elles

- paraissent élevées mais, en réalité, les mesures d'aide aux producteurs prises par l'Inde se situent globalement dans la moyenne lorsqu'elles sont rapportées à la production agricole (OCDE, 2009b).
10. La situation budgétaire du Nigeria s'est bien sûr fortement améliorée grâce à l'explosion des cours du pétrole (Headey et Fan, 2010).
 11. En 2008-09, ce chiffre a fortement progressé, pour atteindre 16 %, en raison de l'envolée mondiale des prix des fertilisants, mais il est maintenant revenu à son niveau d'auparavant. Sur cette question, voir Lawson (2010) et Dorward et Chirwa (2011).
 12. Même dans le cas extrêmement controversé de la réforme agraire menée au Zimbabwe, une étude récente financée par le DfID (Scoones et al., 2010) suggère que celle-ci n'a pas été le désastre absolu généralement décrit dans les médias. Depuis 2000, la réforme agraire a entraîné le transfert d'environ 8 millions d'hectares, répartis à travers 4 500 exploitations, à 160 000 ménages, ce qui représente 20 % de la superficie totale du pays, d'après les chiffres officiels.
 13. À Pirituba par exemple, une installation du MST dans l'État de São Paulo, certains paysans ont déclaré générer un revenu mensuel d'à peine 150 USD grâce à leur production alors que leurs parcelles leur avaient été octroyées une douzaine d'années auparavant (Reid, 2009).
 14. Voir OCDE (2010c) pour une liste de ces déclarations de principe.
 15. En 2000, les Nations Unies ont adopté un ensemble de textes contre le trafic : les protocoles de Palerme (Nations Unies, 2000). Depuis l'entrée en vigueur de ces protocoles en 2003, de nombreux pays ont voté des lois sévères contre le trafic d'êtres humains.

Références

- AIES (Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik) (2011), « Split Citizenship: Immigrant Integration in an Age of Circular Migration », *Fokus*, janvier.
- Aksoy, A. et A. Isik-Dikmelik (2008), « Are Low Food Prices Pro-Poor? Net Food Buyers and Sellers in Low-Income Countries », *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n° 4642, Banque mondiale, Washington, DC.
- Andruszkiewicz, M. (2006), « Romani Children in European Schools: Recent Experience », in E. Roberts-Schweitzer (dir. pub.), *Promoting Social Cohesion through Education*, Institut de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2003), *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2008), *Rapport sur le développement dans le monde : l'agriculture au service du développement*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2009a), « Les jeunes et l'emploi en Afrique : le potentiel, le problème, la promesse », *Indicateurs du développement en Afrique*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://siteresources.worldbank.org/INTSTATINAFR/Resources/ADI-200809-essay-FR.pdf>.
- Banque mondiale (2009b), *Global Economic Prospects: Commodities at the Crossroads*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2010), *Recueil des statistiques de 2011 sur les migrations et les envois de fonds*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bardhan, P. (2010), *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India*, Princeton University Press, Oxfordshire.
- Behrman, J.R. (2011), « Education and Social Cohesion in Developing Countries: A Review of the Literature », document de référence pour les *Perspectives du développement mondial 2012*.
- Borgonovi, F. et K. Miyamoto (2010), « Education and Civic and Social Engagement », in OCDE (dir. pub.), *L'éducation, un levier pour améliorer la santé et la cohésion sociale*, CERI, OCDE, Paris.
- Cai, F. et M. Wang (2011), « Labor Market Changes, Labor Disputes and Social Cohesion », Document de référence pour les *Perspectives du développement mondial 2012*.
- Carter, M.-R. et R. Salgado (2001), « Land Market Liberalization and the Agrarian Question in Latin America », in A. de Janvry, G. Gordillo, J.-P. Platteau et E. Sadoulet (dir. pub.), *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*, Oxford University Press, Oxford.

- CEA (Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique) (2009), *Expanding Opportunities for and with Young People in Africa*, African Youth Report, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Addis Abeba, www.uneca.org/eca_progmes/acgd/Publications/AfricanYouthReport_09.pdf
- De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York, NY.
- Dorward, A. et E. Chirwa (2011), « The Malawi Agricultural Input Subsidy Programme: 2005/06 to 2008/09 », *The International Journal of Agricultural Sustainability*, vol. 9, n° 1, pp. 232-247.
- Dorward, A. et E. Chirwa (2009), *The Agricultural Input Subsidy Programme 2005 to 2008: Achievements and Challenges*, Project Report, School of Oriental and African Studies, Londres.
- El Aoufi, N. et M. Bensaïd (2006), « Chômage et employabilité des jeunes au Maroc », *Cahiers de la Stratégie de l'Emploi*, Laboratoire Économie des institutions et développement, université Mohamed V-Agdal, Rabat.
- Filipski, M. (2010), « Distributional Impacts of Commodity Prices in Developing Countries: Draft Report », groupe de travail sur les politiques et les marchés agricoles, OCDE, Paris.
- FMI (Fonds monétaire international) (2008), *Food and Fuel Prices – Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Foa, R. (2011), « The Economic Rationale for Social Cohesion – The Cross-Country Evidence », article présenté lors de la Conférence internationale sur la cohésion sociale et le développement, OCDE, Paris, 20-21 janvier, www.oecd.org/dataoecd/7/31/46908575.pdf.
- GEM (Global Entrepreneurship Monitor) (2008), *GEM 2007 Report on Women and Entrepreneurship*, The Center for Women's Leadership, Babson College, Babson Park, Wellesley, MA, www.gemconsortium.org/download/1326528905156/GEM%20GLOBAL%20Womens%20Report%202007.pdf.
- Grantham-McGregor, S.-M., Y.-B. Cheung, S. Cueto, P. Glewwe, L.-M. Richter et B.-J. Strupp (2007), « Over Two Hundred Million Children Fail to Reach their Developmental Potential in the First Five Years in Developing Countries », *The Lancet*, vol. 369, janvier, pp. 60-70.
- Grynspar, R. (2011), « Advancing Human Development: Towards Policies that Build Social Cohesion », *allocution d'ouverture de la Conférence internationale sur la cohésion sociale et le développement*, OCDE, Paris, 20-21 janvier.
- Headey, D. et S. Fan (2010), « Reflections on the Global Food Crisis, How Did it Happen? How Has it Hurt? And How Can we Prevent the Next One? », *Research Monograph 165*, p. 77, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, DC.
- Indices of Social Development (2011), www.IndSocDev.org, consulté le 20 mai 2011.
- Jones, D. et A. Kwiecinski (2010), « Mesures prises dans les économies émergentes face aux flambées des cours internationaux des produits agricoles de base », *Document de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 34, OCDE, doi: 10.1787/5km6c61fu40w-fr.
- Jütting, J. (2004), « Do Community-based Health Insurance Schemes Improve Poor People's Access to Health Care? Evidence from Rural Senegal », *World Development*, février, n° 2, pp. 273-288.
- Jütting, J., D. Drechsler, S. Bartsch et I. de Soysa (2007), *Informal Institutions. How Social Norms Help or Hinder Development*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Laiglesia (de), J.-R. (2006), « Institutional Bottlenecks for Agricultural Development: A Stock-Taking Exercise Based on Evidence from Sub-Saharan Africa », *Document de travail*, n° 248, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Lavicka, V. (1998), « How Young Roma Live », *Roma Rights*, été, document disponible auprès de l'European Roma Rights Center, www.errc.org.
- Lawson, M. (2010), « How Fertiliser Subsidies have Transformed Malawi », *From Power to Poverty*, blog d'Oxfam, billet publié le 21 décembre, www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=4187.
- Maluccio, J.-A., J. Hoddinott, J.-R. Behrman, A. Quisumbing, R. Martorell et A.-D. Stein (2009), « The Impact of Nutrition During Early Childhood on Education on Guatemalan Adults », *Economic Journal*, vol. 119, avril, pp. 734-763.
- Ministres de l'Agriculture du G20 (2011), « Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture », déclaration ministérielle lors de la réunion des ministres de l'Agriculture du G20, Paris, 22-23 juin, <http://agriculture.gouv.fr/Plan-d-action-du-G20-sur-la,15474>.

- Mogues, T., G. Ayele et Z. Paulos (2008), « The Bang for the Birr: Public Expenditures and Rural Welfare in Ethiopia », *IFPRI Research Report 160*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, DC.
- Narayan, D. (2005), « Conceptual Framework and Methodological Challenges », in D. Narayan (dir. pub.), *Empowerment in Practice: Cross-Disciplinary Perspectives*, pp. 3-38, Banque mondiale, Washington, DC.
- Nations Unies (2000), Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, Palerme, 12-15 décembre, www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html.
- Nomura (2010), « The Coming Surge in Food Prices », *Global Economics and Strategy*, septembre.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2009a), *The Social Institutions and Gender Index (SIGI)*, en anglais uniquement, <http://genderindex.org/ranking>.
- OCDE (2009b), *Politiques agricoles des économies émergentes : suivi et évaluation*, OCDE, Paris, www.oecd.org/document/5/0,3746,en_2649_33797_42294277_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2010a), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Gender Inequality and the MDGs: What Are the Missing Dimensions?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Freedom of Investment Process: Responsible Investment in Agriculture (Note by the Secretariat)*, Direction des affaires financières et des entreprises, Comité de l'investissement, OCDE, 3 mai, DAF/INV/WD(2010)3/REV1.
- OCDE (2010d), « Freedom of Investment Process. Responsible Investment in Agriculture », document d'appui pour les discussions de la 12^e table ronde de l'OCDE sur la liberté de l'investissement, OCDE, Paris, mai.
- OCDE (2011a), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes* (volume II), OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), « Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses », rapport incluant des contributions de la FAO (Fonds des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), du FIDA (Fonds international de développement agricole), du FMI (Fonds monétaire international), de l'OCDE, de la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), du PAM (Programme alimentaire mondial), de la Banque mondiale, de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), de l'IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires) et de l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, OCDE, juin.
- ODI (Overseas Development Institute) (2008), « Rising Food Prices: A Global Crisis », *Briefing Paper*, 37, avril, Overseas Development Institute, Londres.
- Ortiz, I., J. Chai et M. Cummins (2011), « Escalating Food Prices: The Threat to Poor Households and Policies to Safeguard a Recovery for All », *Social and Economic Policy Working Paper*, février, UNICEF, New York, NY.
- Peters, P. (2004), « Inequality and Social Conflict over Land in Africa », *Journal of Agrarian Change*, vol. 4, n° 3, pp. 269-314.
- Platteau, J.-P. (2000), *Institutions, Social Norms and Economic Development*, Harwood Academic Publishers, Amsterdam.
- Ramachandran, V., B. Leo et O. McCarthy (2010), « Financing Food Assistance: Options for the World Food Programme to Save Lives and Dollars », *Working Paper*, 209, Center for Global Development, Washington, DC.
- RED (Rapport européen sur le développement) (2010), « La protection sociale pour un développement inclusif », *Rapport européen sur le développement*, Institut universitaire européen, San Domenico di Fiesole.
- Reid, M. (2009), *Forgotten Continent – The Battle for Latin America's Soul*, Yale University Press, Londres.
- Roma Education Fund (2004), « Needs Assessment Study for the Roma – Czech Republic », *Background paper for the Roma Education Fund Donors' Conference*, Paris, 2-3 décembre.
- Rosen, S. et S. Shapouri (2008), « Rising Food Prices Intensify Food Insecurity in Developing Countries », *Amber Waves*, vol. 6, n° 1.
- Sabates-Wheeler, R. et S. Devereux (2010), « Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Program », *Future Agricultures Working Paper*, n° 004, janvier.
- Scoones, I., N. Marongwe, B. Mavedzenge, F. Murimbarimba, J. Mahenehene et C. Sukume (2010), *Zimbabwe's Land Reform: Myths and Realities*, James Currey, Oxford/Weaver Press, Harare.

- Sinha, A., M. Banerjee et S. Singh (2011), « Gender Dimension of Social Cohesion in India », Document de référence pour les *Perspectives du développement mondial* 2012.
- UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2008), « The Girls' Education Initiative in Egypt », UNICEF MENA-RO *Learning Series*, vol. 1, UNICEF, New York, NY, janvier.
- Viswanathan, S. et R. Srivastava (2007), *Learning from The Poor: Findings from Participatory Poverty Assessment in India*, Banque asiatique de développement, New Delhi.
- Weinberger, K. et J. Jütting (2000), « The Role of Local Organisations in Risk Management: Some Evidence from Rural Chad », *Quarterly Journal of International Agriculture*, vol. 39, n° 3, pp. 281-298.
- Wheelock, J. (1990), « La Reforma Agraria Sandinista: 10 Años de Revolución En el Campo », *Vanguardia*, Managua.
- Zeza, A., P. Winters, B. Davis, G. Carletto, K. Covarrubias, L. Tasciotti et E. Quinones (2011), « Rural Household Access to Assets and Markets? A Cross-Country Comparison », *European Journal of Development Research*, vol. 23, n° 4, pp. 569-597.

Chapitre 9

Favoriser la cohésion sociale dans un monde en mutation

La transformation structurelle des économies à croissance rapide offre des possibilités sans précédent d'entretenir la cohésion sociale de la société, par exemple en augmentant les ressources budgétaires disponibles pour organiser des systèmes de sécurité sociale plus inclusifs. La mise en œuvre d'un programme de cohésion sociale aux niveaux national et infranational exige un financement durable, l'implication des dirigeants politiques et, pour certains pays, une aide extérieure. La mobilisation des ressources intérieures, le suivi et l'évaluation des politiques quant à leur incidence sur la cohésion sociale, ainsi qu'une promotion plus active de l'engagement citoyen par les donateurs figurent au nombre des moyens de stimuler l'inclusion sociale, la confiance, la participation et la mobilité sociale.

Introduction

Le présent rapport a montré que la cohésion sociale des sociétés à croissance rapide présente des possibilités et des difficultés nouvelles, à l'heure du basculement de la richesse. Les chapitres précédents de la partie II ont détaillé les questions relatives aux politiques publiques dans différents domaines d'action des pouvoirs publics. Le présent chapitre examine le « comment », c'est-à-dire les conditions qui s'imposent pour établir un programme de cohésion sociale aux niveaux national et infranational. Comment se finance un programme de cohésion sociale sur le long terme ? Comment les gouvernements peuvent-ils veiller à ce que ce programme soit effectivement mis en œuvre et bénéficie de l'adhésion d'une large majorité d'acteurs clés ? Quel rôle les organisations internationales et les donateurs peuvent-ils jouer pour faciliter ce processus de transformation ?

Depuis la fin des années 90, les pays en développement s'attachent à renforcer leur implication en matière de sécurité sociale et de protection sociale (G20, 2011). L'Indonésie a ainsi mis en œuvre des plans d'action au lendemain de la crise asiatique. Elle les a ensuite révisés au milieu des années 2000, en remplaçant des subventions aux carburants hautement régressives et de plus en plus coûteuses par des programmes de transferts monétaires, conditionnels et non conditionnels (Sumarto et Bazzi, 2011). Lancés pour compenser les besoins de dépenses accrus des ménages pauvres, les transferts monétaires non conditionnels n'ont pas nécessité de fonds supplémentaires, mais se sont appuyés sur les économies tirées du retrait graduel des subventions aux carburants.

L'Amérique latine offre un autre exemple de la façon dont les pays en développement ont repensé leur protection sociale. La loi bolivienne sur la réforme des pensions, votée le 29 novembre 1996, a instauré un système de pension annuelle non contributif, connu sous le nom de *Bono Solidario* (ou *Bonosol*), pour les citoyens résidents âgés d'au moins 65 ans. Le gouvernement finançait *Bonosol* par un fonds capitalisé, établi à partir des produits de la privatisation d'entreprises publiques. En 2007, il a remplacé *Bonosol* par un régime mensuel de pensions sociales nommé *Renta Dignidad*, financé par la taxe directe du pays sur les hydrocarbures, l'*Impuesto Directo a los Hidrocarburos* (IDH). Offrant une protection sociale à part entière, la *Renta Dignidad* a obtenu une adhésion plus large que *Bonosol*, que le public associait au processus de privatisation (Müller, 2009).

Néanmoins, l'exemple bolivien témoigne aussi de la nécessité de mobiliser des ressources de façon pérenne pour couvrir les dépenses clés de la cohésion sociale. Le financement de la *Renta Dignidad* par les recettes courantes de l'IDH plutôt que par un fonds capitalisé est contestable : en 2010, les ressources tirées de l'IDH ont dû être complétées pour financer le transfert.

Le cas du Swaziland montre, pour sa part, ce qu'il advient du système de protection sociale lorsqu'un gouvernement se retrouve confronté à des tensions budgétaires. L'expansion des subventions à l'énergie et aux carburants, conjuguée à la perte substantielle de recettes de la SACU (Union Douanière de l'Afrique Australe), a contraint ce pays à réduire ses dépenses de protection sociale (transferts vers des groupes vulnérables dont les

personnes âgées et les handicapés). Selon les estimations, celles-ci sont descendues à 2.7 % du budget national en 2010/11, contre 7.5 % en 2009/10 (BAfD *et al.*, 2011).

Ce chapitre s'intéresse ensuite au cadre général qui permettra d'élaborer un programme de cohésion sociale. Il expose d'abord l'effort budgétaire requis pour mettre en œuvre certains axes du programme, notamment l'extension de la protection sociale et l'intensification de l'action dans les domaines de la santé et de l'éducation. Il faudra pour cela augmenter les dépenses sociales et donc mobiliser des ressources, mais une grande partie des efforts pourront être couverts en modifiant un ciblage des dépenses particulièrement inadapté. Après quoi, le chapitre s'attache aux conditions générales requises à savoir, notamment, le leadership, et au processus d'élaboration et de suivi des politiques. En dernier lieu, la fonction de soutien des donateurs est examinée, malgré le caractère éminemment national de tout programme de cohésion sociale.

Élaboration d'un programme de cohésion sociale viable sur le plan budgétaire

Pour renforcer la cohésion sociale en créant ou en développant des services sociaux et des systèmes de protection sociale, des ressources supplémentaires s'imposent. Comme l'explique le présent rapport, à l'ère du basculement de la richesse, de nombreux pays convergents ont vu s'accroître leurs ressources financières (qu'il s'agisse d'excédents budgétaires, de fonds de pensions, de réserves de change ou autres) et les ont investies en partie dans l'élaboration de systèmes de protection sociale complets. Néanmoins, des ressources supplémentaires ne suffisent pas : les gouvernements doivent aussi améliorer l'efficacité des dépenses et de la prestation des services publics courants et assurer la viabilité et la capacité financières à long terme.

Le coût de la protection sociale et des services sociaux

Outre les services de santé de base et l'éducation, la question d'une meilleure protection sociale des citoyens constitue le thème central des rapports majeurs, qui ont récemment mis en évidence l'impact positif des programmes de protection sociale sur la réduction de la pauvreté et sur le développement humain (Hagen-Zanker *et al.*, 2011).

Premièrement, il faut impérativement accroître les ressources ainsi que l'efficacité des dépenses publiques, si l'on veut atteindre les OMD des Nations Unies, dont l'échéance de 2015 approche à grands pas. *Deuxièmement*, les programmes de protection sociale peuvent contribuer à améliorer la maîtrise des risques et des difficultés sociaux inhérents à un paysage mondial en mutation – et au phénomène global du basculement de la richesse. La plus grande ouverture des économies en développement et la crise financière et économique les ont exposées plus fortement aux évolutions des marchés mondiaux. Cette exposition pourrait se transformer en vulnérabilité face aux aléas sociaux et économiques si des défenses adéquates ne sont pas mises en place (Barrientos et Hulme, 2008). Dans cette perspective, les programmes de protection sociale sont cruciaux pour renforcer la cohésion sociale. *Troisième argument* en faveur de la protection sociale, le rebond du prix des denrées alimentaires et des carburants depuis le milieu de 2009 (chapitre 3) a accru le coût des subventions afférentes, qui ont en principe un caractère régressif, entraînent des distorsions et sont mal ciblées, et pourraient provoquer des restrictions sur d'autres postes de dépenses. *Enfin*, les régimes de protection sociale ont largement bénéficié de l'apprentissage par les pairs Sud-Sud : à la fin des années 90, ils n'en étaient qu'à leurs balbutiements alors que, de nos jours, ils couvrent la majeure partie du monde en développement (OCDE, 2010a).

Il convient pour commencer de mesurer combien coûterait réellement l'amélioration de la protection sociale et, plus largement, des services publics. Les niveaux des dépenses sociales des pays de l'OCDE semblent hors de portée pour de nombreux pays en développement (tableau 9.1). En outre, ils ne correspondent pas nécessairement au modèle du bien-être social tel que les pays émergents le conçoivent. Toutefois, une comparaison des niveaux de dépenses montre aussi qu'il existe une marge importante pour accroître les dépenses, en particulier par des programmes d'assistance sociale ciblés.

Tableau 9.1. **Dépenses publiques sociales dans différents pays**

		Total des dépenses publiques sociales (% du PIB)
OCDE, total	2007	19.3
France (dépenses les plus élevées)	2007	28.4
Mexique (dépenses les plus basses)	2007	7.2
<i>Dont : Oportunidades</i>	2007	0.4
Brésil	2005	16.3
<i>Dont : Bolsa Família (TMC)</i>		0.3
Chine	2008	6.5
Inde	2006/07	4.6
Afrique du Sud	2007	8.1
<i>Dont : Pension de vieillesse</i>	1998	0.8
Bolivie	2006	10.0

Note : Ces données provenant de sources différentes, elles ne sont pas strictement comparables. Elles concernent les pensions de vieillesse, de réversion, d'invalidité, la famille, la santé, les mesures en faveur du marché de l'emploi, le chômage, le logement et autres.

Source : Base de données des dépenses sociales de l'OCDE (SOCX), OCDE (2010b), Base de données sur le développement social de la CEPALC, Fiszbein et Schady (2009).

Plusieurs programmes, dont il a été montré qu'ils profitent de fait aux pauvres, sont tout à fait abordables pour la plupart des pays. D'après les estimations étudiées dans le présent rapport, l'extension de la protection sociale par des transferts monétaires ciblés est aussi relativement accessible financièrement et, dans certains cas, peut intervenir dans un délai encore plus rapide. Le Brésil, l'Indonésie et le Mexique aident entre un quart et un tiers de la population par des transferts assez modestes, à un coût compris entre 0.3 et 0.6 % du PIB. Au Brésil, le coût du programme de TMC *Bolsa Família* avoisine 0.3 % du PIB et couvre 25 % de la population totale (encadré 9.1). De la même façon, le plan mexicain *Oportunidades* a coûté 0.32 % du PIB en 2009 (Barrientos *et al.*, 2010) et a couvert à peu près un quart de la population. Des programmes ambitieux plus complets nécessiteront des ressources budgétaires plus importantes : en Inde, le dispositif national de garantie de l'emploi rural Mahatma Gandhi (NREGS) est un programme de protection-travail fondé sur les droits, qui garantit 100 journées de travail rémunéré à chaque ménage rural ; il devrait coûter entre 1 et 5 % du PIB lorsqu'il aura atteint son régime de croisière. Les pays de l'OCDE investissent beaucoup plus dans la protection sociale, généralement plus de 20 % du PIB¹.

Selon des études récentes sur le sujet, il est sans nul doute très difficile de lancer des programmes d'envergure et de les maintenir en place dans les pays à faible revenu. Néanmoins, cela reste possible, comme l'ont prouvé plusieurs pays présentant ce profil. Le Lesotho et le Népal, par exemple, ont réussi à instituer des systèmes de pensions sociales (DfID, 2011). Ainsi que l'explique le présent rapport, de nombreux pays à faible revenu pourraient s'engager sur cette voie, pour peu qu'ils bénéficient de l'aide extérieure adéquate.

Encadré 9.1. Renforcer la protection sociale : les transferts monétaires conditionnels au Brésil

Au fil des ans, le Brésil a créé un réseau de protection sociale relativement sophistiqué. Des régimes de pension contributifs ont été mis en place dans les années 20. Ils ont été complétés dans les années 70 par un régime semi-contributif destiné aux petits agriculteurs et par un régime non contributif pour les pauvres âgés et handicapés. La constitution de 1988 a renforcé la protection sociale des personnes âgées, en augmentant le niveau des pensions et en assouplissant leurs conditions d'attribution. Les Brésiliens âgés de 65 ans et plus ont ainsi bénéficié d'une couverture de sécurité sociale quasi universelle, et l'extrême pauvreté est devenue chez eux un problème mineur. La structure de cette protection sociale n'est pas parvenue à réduire aussi efficacement la pauvreté au sein des autres groupes. Les taux d'extrême pauvreté des enfants brésiliens, en particulier, continuaient de représenter plus du double de ceux de la population totale.

Tel était le contexte, lorsque les premiers programmes de TMC ont vu le jour au Brésil. Ils ont démarré au niveau local, dans le District fédéral et dans la municipalité de Campinas. Fermement axés sur les enfants, ces programmes ont suscité une adhésion rapide des milieux universitaires et populaires. Ce succès a joué en faveur du lancement des premiers TMC au niveau national, qui ont débuté en 2001 sous l'égide des ministères de l'Éducation et de la Santé. Ces programmes avaient le mérite de transposer des expériences locales à plus grande échelle. Cependant, ils ont été mis à exécution par des organismes différents, ce qui a entraîné des problèmes de coordination, d'où une couverture limitée et des faiblesses structurelles.

La naissance du programme *Bolsa Família* a constitué un jalon essentiel dans l'harmonisation des règles, des procédures et des bases de données de l'ensemble des dossiers administratifs afférents, et d'autres initiatives similaires. *Bolsa Família* prévoit des TMC centrés sur les familles pauvres et extrêmement pauvres, c'est-à-dire ayant un revenu mensuel par personne compris respectivement entre 70 et 140 BRL (de 40 à 80 USD environ) et situé en deçà de 70 BRL. Le programme accorde une allocation mensuelle à 12.9 millions de familles, pour un total de 7.7 milliards USD. Sa conditionnalité est conçue comme un outil permettant de renforcer les droits : une fois les personnes dans les situations les plus précaires identifiées, l'État peut leur faciliter l'accès aux services d'éducation et de santé.

Son émergence a permis d'étendre considérablement la couverture de la protection sociale et a eu un impact significatif sur l'extrême pauvreté, ce qui est essentiel pour réduire les inégalités de revenu au Brésil. Le programme jouit du large soutien de la société brésilienne, y compris de ceux qui n'en sont pas bénéficiaires, parce qu'il est efficient et de nature ciblée. Ces huit dernières années, l'incidence de la pauvreté est tombée de 42.7 à 28.8 % et l'extrême pauvreté de 12 à 4.8 %. Les inégalités ont également reculé, l'indice de Gini passant de 0.58 à 0.54 entre 2003 et 2008 et le revenu du décile le plus pauvre de la population progressant six fois plus vite que celui du décile le plus riche. Selon un exercice de décomposition, la baisse de l'inégalité de revenu s'explique pour deux tiers par une meilleure répartition des revenus du travail et pour un tiers par des effets des transferts sociaux (17 %), dont *Bolsa Família*, et des pensions (15 %) (FGV, 2008).

Bolsa Família est devenu l'un des éléments moteurs pour un système de protection sociale ciblé sur une population en marge du marché du travail formel et donc exclue de la sécurité sociale contributive. Ce programme vient ainsi compléter les mécanismes de protection sociale qui l'ont précédé, notamment les pensions sociales. Il a jeté les bases nécessaires pour entreprendre sérieusement d'éradiquer l'extrême pauvreté. Une base de données unique (le *Cadastro Único* ou registre unique) sert de source d'information centrale pour les politiques axées sur la population à faible revenu : c'est un outil indispensable pour parvenir à atteindre pratiquement tous les pauvres du pays.

Des défis considérables restent à relever, notamment si l'on considère la promesse de la présidente Dilma Rousseff de venir à bout de l'extrême pauvreté dans le pays d'ici 2014. Les enfants restent le groupe d'âge le plus touché par la pauvreté. Les paramètres de *Bolsa Família* ont été ajustés en conséquence, avec une augmentation de la valeur relative des allocations versées aux familles avec enfants, ainsi que le relèvement de la prestation maximale accordée aux familles nombreuses : le nombre maximal des allocations variables (payées par enfant en sus de l'allocation de base) est passé de trois à cinq. Un grand

Encadré 9.1. Renforcer la protection sociale : les transferts monétaires conditionnels au Brésil (suite)

effort est actuellement déployé pour limiter les erreurs d'exclusion (ménages remplissant les conditions requises mais ne bénéficiant pas du programme) : l'un des objectifs centraux est d'étendre le programme à 800 000 familles supplémentaires dans les années à venir. Le but ultime de *Bolsa Família* est d'atteindre toutes les familles en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté dans le pays et de contribuer à éradiquer l'extrême pauvreté. Le plan Brésil sans misère (*Brazil Sem Miséria*), lancé en 2011, entend supprimer l'extrême pauvreté en améliorant progressivement *Bolsa Família* et d'autres interventions et programmes, dont les transferts monétaires et les services publics.

Sources : FGV (2008) et données du MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Les estimations du coût d'une aide sociale plus complète, englobant des services de santé et d'éducation, donnent à penser qu'elle est abordable à l'échelle mondiale. Si les estimations individuelles s'appuient largement sur des hypothèses, des calendriers, et des données nationales, il importe néanmoins d'obtenir un résultat empirique. Mehrotra et Delamonica (2007) estiment que, dans les pays en développement, 206 à 216 milliards USD (en USD de 1995) seraient chaque année requis pour fournir des services sociaux de base à tous, pour 136 milliards USD actuellement dépensés à cette fin. Il manque donc entre 70 et 80 milliards USD². Le secteur de la santé représente l'essentiel de ces dépenses supplémentaires. S'agissant de l'enseignement primaire universel, le coût supplémentaire annuel estimé de « l'éducation pour tous » d'ici 2015 dans les pays en développement atteindra 9.1 milliards USD (en USD de 1998), soit moins de 0.03 % du PIB mondial et 0.14 % du produit national brut (PNB) de l'ensemble des pays en développement. Le déficit global s'élève donc à environ 11 % des dépenses que les pays en développement consacrent aujourd'hui à l'enseignement primaire. Il semble donc que l'objectif de « l'éducation pour tous » soit abordable, au moins au niveau mondial (Delamonica et al., 2001), alors que le financement de la santé présente un déficit conséquent³.

À l'échelle nationale, les coûts estimés en pourcentage du PIB pour la protection sociale de base, prestations de santé incluses, semblent raisonnables mais, dans certains cas, ils nécessitent d'accroître sensiblement la mobilisation des ressources publiques. Selon une analyse du Bureau international du travail (BIT) réalisée sur 12 pays, un programme de transferts et de services de santé de base serait incontestablement abordable. Il serait même à la portée des pays pauvres en ressources, à la condition qu'ils fassent preuve d'une volonté politique, augmentent progressivement les recettes fiscales, redistribuent et rationalisent les budgets existants et trouvent un financement externe à moyen terme. Selon les prévisions, dans les 12 pays examinés, le coût initial annuel d'un programme de protection sociale de base était compris entre 3.7 et 10.6 % du PIB en 2010. Six pays – le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Kenya, le Népal, le Sénégal et la Tanzanie – dépenseraient plus de 6 % du PIB (BIT, 2008). D'un point de vue pratique, il semble cependant peu probable que des dépenses de transferts monétaires d'une telle ampleur puissent être réalisées compte tenu, d'une part, du bas niveau de l'ensemble des dépenses publiques actuelles (entre 15 et 20 % du PIB au maximum dans la plupart des pays à faible revenu) et, d'autre part, des difficultés de redistribution des budgets.

Une autre étude (ODI/UNICEF, 2009) sur l'espace budgétaire dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale (tableau 9.2) présente un constat plus réservé que celui du BIT⁴. Selon ses termes, les cinq États examinés peuvent être décomposés comme suit :

- Pays peu peuplés, riches en pétrole (Guinée équatoriale et république du Congo) : ils peuvent se permettre des transferts à grande échelle mais n'en ont pas la capacité

institutionnelle et, pour l'instant, ils ne consacrent qu'une part minime du total de leurs dépenses aux secteurs sociaux.

- Pays caractérisés par un niveau élevé de dépenses sociales et des systèmes de gestion des finances publiques corrects (Ghana, Mali et Sénégal) : ils sont déjà proches des seuils de dépenses recommandés par le Fonds monétaire international (FMI) pour la viabilité budgétaire macroéconomique.

Tableau 9.2. **Estimation du coût des transferts monétaires en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale**

Système et définition	Mesure du coût	République du Congo	Guinée équatoriale	Ghana	Mali	Sénégal
Allocation universelle pour enfants	% du PIB	2	0.9	8.7	5.9	6.4
(30 % du seuil de pauvreté alimentaire pour tous les enfants de 0 à 14 ans)	% des dépenses courantes	16.7	20.8	46.3	42.8	30
Allocation ciblée pour enfants	% du PIB	1.2	n.d.	n.d.	3.2	3.7
(comme ci-dessus, pour les enfants des ménages en deçà du seuil de pauvreté)	% des dépenses courantes	9.9	n.d.	n.d.	23.5	17.6
Pension sociale	% du PIB	1	0.2	2.6	n.d.	n.d.
(70 % du seuil de pauvreté alimentaire pour toutes les personnes âgées de plus de 60 ans)	% des dépenses courantes	8.3	5	13.9	n.d.	n.d.

Source : ODI/UNICEF (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586504>

Un certain nombre de programmes sociaux sont à la portée de la plupart des pays en développement. En revanche, un programme prévoyant une protection plus complète en matière de santé, d'éducation et de services sociaux exige d'importantes hausses des dépenses sociales de nombreux pays, notamment à faible revenu. Le basculement de la richesse offre des possibilités pour accroître la mobilisation des ressources intérieures, mais les dépenses sociales peuvent aussi être relevées grâce à l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques et au déploiement d'efforts de redistribution en faveur de programmes bien ciblés.

L'aspect budgétaire : mobiliser des ressources, accroître l'efficacité et gérer les conflits politiques et sociaux

Les gouvernements du monde entier se préoccupent du financement de la sécurité sociale et de la protection sociale et de ses incidences sur le budget. Si la plupart des pays disposent de l'espace budgétaire requis pour les interventions prioritaires, la viabilité à long terme doit être soigneusement analysée au moment de définir l'échelle et la portée des programmes. Le renforcement et l'extension d'un programme de protection sociale imposent, soit d'intensifier la mobilisation des ressources intérieures (un objectif louable en soi), soit de réaffecter les ressources au sein des budgets. L'association de ces deux options constitue probablement la solution la plus réaliste pour envisager sérieusement de déployer de nouveaux programmes, les donateurs jouant un rôle d'accompagnement (EUI, 2010).

Dans les pays à faible légitimité budgétaire, il est possible de dégager des ressources sociales en réservant des fonds à cet effet, mais il convient d'agir avec précaution. Comme indiqué au chapitre 5, lorsque l'utilisation des rentrées fiscales par le gouvernement suscite la défiance, le mieux est d'associer les recettes à des programmes sociaux spécifiques, afin de renforcer le soutien de l'opinion en faveur d'une fiscalité plus lourde et d'accroître les dépenses sociales. La Corée, qui a mis en place un système scolaire très efficace durant son propre processus de développement, a ainsi recouru à bon escient à

l'affectation spécifique de crédits. Constatant en 1982 que le budget général ne permettait pas de couvrir les coûts du système d'éducation, le gouvernement a introduit pour y remédier une taxe de cinq ans sur les alcools et le tabac ainsi que sur les intérêts et les revenus des dividendes perçus par les banques et les assurances. Cinq années plus tard, la taxe représentait 15 % du budget du ministère de l'Éducation. D'autres pays asiatiques (Chine, Népal et Philippines) affectent des taxes précises à l'éducation, de même que certains pays d'Amérique latine et d'Afrique. Le Brésil prélève une taxe de 2.5 % sur les salaires des employés du secteur privé, dont le produit est exclusivement utilisé pour l'éducation primaire (Mehrotra et Delamonica, 2007).

L'affectation de fonds à des fins spécifiques ne va pas sans problème et doit être accompagnée de mesures de sauvegarde, pour éviter la rigidité budgétaire, une gestion procyclique des dépenses et la constitution d'intérêts acquis. À cette fin, il serait possible d'introduire des dispositions légales, par exemple l'expiration automatique de l'affectation spécifique lorsqu'un certain niveau de dépenses est atteint, et des mesures destinées à garantir la transparence et la justification de l'emploi des ressources. S'agissant de l'emploi des ressources, il importe de garder à l'esprit que les transferts monétaires sont plus efficaces lorsqu'ils sont contracycliques. En effet, les dépenses contracycliques sont plus aisément gérables dans les pays à revenu intermédiaire, et le Brésil, l'Indonésie et le Mexique ont adopté cette pratique lors de la dernière récession avec l'aide de fonds octroyés par les IFI à des conditions de faveur. De leur côté, les pays à faible revenu sont freinés par des retards et par des problèmes d'imprévisibilité et d'affectation inhérents aux flux d'APD.

En ce qui concerne l'efficacité, la plupart des pays en développement encadrent les prix des denrées alimentaires et des carburants, ce qui contribue à atténuer les effets de la volatilité internationale. Mais les dispositifs de contrôle des prix sont également utilisés comme instruments de politique sociale. Les subventions universelles peuvent modifier les habitudes de consommation, coûtent cher et bénéficient davantage aux classes aisées qu'aux pauvres en termes absolus. Un grand nombre de pays encadrent les prix des denrées alimentaires et des carburants aux fins d'accroître le revenu réel des populations et de les protéger contre la volatilité. Une étude sur la fixation du prix des carburants réalisée par le FMI (Coady *et al.*, 2006) a montré que sur 48 économies en développement et émergentes, seules 16 pouvaient être considérées comme libéralisées. Neuf pays fixaient les prix selon une formule automatique, les autres exerçant ponctuellement un contrôle direct.

Les subventions aux carburants, en particulier, peuvent peser particulièrement lourd sur le budget (tableau 9.3). En Indonésie et au Yémen, les subventions ont atteint en 2005 un total supérieur aux budgets de la santé et de l'éducation réunis (Coady *et al.*, 2006). Les pays exportateurs de pétrole sont à l'origine d'environ 60 % des subventions aux carburants dans

Tableau 9.3. Coûts budgétaires et implicites des subventions aux carburants et aux denrées alimentaires dans différents pays

		Pourcentage du PIB		
		Coût budgétaire des subventions explicites aux carburants	Subventions implicites aux carburants	Subventions explicites aux denrées alimentaires
Yémen	2005	9.2		
Jordanie	2009	0.2		0.8
Bolivie	2005	0.8	5.2	
Égypte	2005	–	4.1	2.1
Égypte	2009	6		2

Sources : Coady *et al.* (2006) ; Albers et Peeters (2011).

le monde (Coady *et al.*, 2010). Celles-ci, qu'elles soient explicites ou implicites par le biais de contrôles de prix, ne permettent pas un ciblage satisfaisant, car les couches les plus favorisées de la population consacrent une plus large part de leurs dépenses à la consommation de produits pétroliers⁵.

Pour un certain nombre de pays, notamment en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, les subventions aux produits alimentaires représentent un instrument de politique sociale important. Elles ont permis d'atténuer l'impact de l'augmentation des prix alimentaires en 2008, mais à un coût budgétaire considérable. D'après les données recueillies par Albers et Peeters (2011), quatre pays de la région (l'Égypte, le Maroc, la Syrie et la Tunisie) ont affecté plus de 10 % des dépenses publiques courantes aux subventions aux produits alimentaires et aux carburants cette année-là. Lorsqu'elles ne sont pas axées sur les pauvres, les subventions aux produits alimentaires bénéficient aussi aux personnes non démunies et deviennent aussi coûteuses qu'inefficaces en matière d'action sociale. Les gouvernements doivent donc s'efforcer de les retirer progressivement et de protéger les pauvres contre la volatilité des prix par des méthodes mieux ciblées et plus efficaces.

Pour diminuer ou supprimer les subventions aux produits alimentaires et aux carburants, et l'encadrement des prix, il faut procéder par étapes ; la transition peut en effet se révéler difficile pour des raisons d'économie politique et du fait de certaines considérations relatives à la répartition des richesses. Ainsi, la Bolivie a récemment tenté de réduire ses subventions aux carburants et de compenser la perte de revenu réel en augmentant le salaire minimal. Or la mesure a donné lieu à de graves troubles civils (Mapstone, 2010). Le contraste est frappant avec l'Indonésie, où la réduction soigneusement planifiée et progressive des subventions aux carburants a été compensée, en termes de redistribution, par de nouveaux transferts monétaires ciblés (Sumarto et Bazzi, 2011). Des mesures gouvernementales régressives et inefficaces, économiquement parlant, ne doivent en aucun cas être maintenues au prétexte que les subventions ou l'encadrement des prix contribueraient à maintenir la cohésion sociale. Cependant, les gouvernements doivent mettre en place une transition acceptable au niveau politique et engendrant le minimum de perturbations sociales.

Élaboration de politiques de cohésion sociale

Le basculement de la richesse pose, tant directement qu'indirectement, de nouveaux dilemmes et problèmes pour les décideurs. Le Swaziland avait ainsi mis sur pied un régime universel de pensions largement salué, mais il a été contraint de le suspendre en raison de la dégradation de sa situation budgétaire. L'Indonésie a reporté les dépenses liées aux subventions alimentaires sur son dispositif de sécurité, qu'elle a ensuite employé comme un outil contracyclique. Nous l'avons vu, des troubles civils début 2011 ont contraint le gouvernement bolivien à annuler les plans de suppression des subventions aux carburants, qui prévoyaient pourtant comme compensation d'augmenter le salaire minimal. Ces trois exemples illustrent la difficulté d'appliquer des changements d'orientation et la nécessité de l'appui des plus hauts échelons du gouvernement.

Engagement des dirigeants politiques

Dans de nombreux pays, les élites continuent d'accéder aux ressources à leur guise, disposent de pouvoirs très étendus et ont tout intérêt à maintenir le *statu quo*. Selon Ritzen *et al.* (2000), pour que la cohésion sociale trouve sa place dans le calendrier politique et les orientations générales, elle a besoin d'élus locaux crédibles, à même d'exprimer les intérêts et les aspirations du peuple, afin de définir un ensemble d'objectifs et d'idéaux autour desquels

ils peuvent se regrouper. Elle requiert une véritable appropriation et un sens de la responsabilité de la part de tous les acteurs et la volonté de travailler ensemble. Certains chefs de file, qui ont une conception novatrice de l'avenir, parviennent à impulser une modification des comportements depuis le sommet et à apporter des changements de fond en faveur de la cohésion sociale. Il en fut ainsi de Mahatma Gandhi en Inde, de Nelson Mandela en Afrique du Sud et d'Habib Bourguiba en Tunisie. Tous trois ont lutté contre des formes existantes de discrimination et appelé à une société plus inclusive dans laquelle toutes les tranches de la population pourraient activement participer sur un pied d'égalité.

Toutefois, le leadership ne se limite pas au charisme des dirigeants. En Amérique centrale, le consensus du Costa Rica sur l'importance de l'investissement public dans le secteur social transcende les divisions entre partis. « L'exceptionnalisme » du Costa Rica ne date pas d'hier. Depuis sa création en tant qu'État indépendant en 1838, le pays se distingue de ses voisins. Bien qu'il fut à l'origine la plus pauvre des cinq provinces de la Capitainerie générale du Guatemala de l'Amérique centrale, il est devenu le pays possédant le niveau de vie le plus élevé et le mieux réparti de la région (Reding, 1986). L'aspect le plus remarquable est que cela ne provient pas de la découverte de ressources naturelles de valeur. En fait, les moyens du Costa Rica restent relativement limités, avec un revenu par habitant de seulement 5 560 USD en 2007. Malgré cela, sa population jouit d'une espérance de vie comparable à celle des États-Unis, d'un accès à l'enseignement supérieur identique à celui de la France ou de la Norvège, et des avantages d'une démocratie parmi les plus anciennes au monde et pleinement représentative. Cette situation résulte d'un investissement concerté dans les dépenses d'éducation et de santé, un consensus auquel souscrivent les deux principaux partis politiques, bien qu'ayant une vision différente. Comme toute société complexe, l'histoire du Costa Rica a ses parts d'ombre et de lumière⁶. Mais dans son engagement en faveur d'une croissance inclusive et du développement humain, le pays illustre parfaitement l'idée de la cohésion sociale.

Le suivi et l'évaluation des politiques de cohésion sociale requièrent de nouvelles données

Dans la pratique, il est nécessaire de disposer d'un cadre pour les évaluations *ex ante* et *ex post* de l'impact des politiques économiques et sociales destinées à entretenir la cohésion sociale : débouchent-elles sur une exclusion sociale plus ou moins forte, encouragent-elles la confiance et la participation citoyenne et contribuent-elles à accroître la mobilité sociale ? Des évaluations observeraient les différents groupes de la société, en particulier ceux qui souffrent de marginalisation ou de discrimination. Toutefois, pour réitérer l'argument énoncé au chapitre 6, une approche holistique s'impose pour les politiques du marché de l'emploi et de la protection sociale. Le suivi et l'évaluation devraient être à la fois ascendants et descendants.

Compte tenu du rôle crucial que joue la cohésion sociale dans le progrès du développement, tout objectif international de développement qui succèdera aux OMD après 2015 devrait englober des mesures de cohésion sociale. Les OMD en cours mettent l'accent sur les seuils absolus de l'extrême pauvreté, qui recule principalement sous l'effet de la croissance. Rien ne permet de mesurer l'inégalité et la façon dont les différents OMD sont liés entre eux est généralement ignorée, l'avancée du développement étant examinée par bloc sectoriel (Vandermoortele, 2011).

Le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) sur la mesure de la performance économique et du progrès social montre combien les questions de cohésion sociale au sens

large peuvent éclairer la construction du projet de l'après-OMD. Celui-ci aurait tout à gagner à aller dans le sens des recommandations énoncées, selon lesquelles la mesure du progrès ne devrait pas se faire uniquement à l'aune de la croissance du PIB, mais prendre aussi en compte d'autres dimensions du bien-être. Pour une estimation plus juste, les mesures absolues et objectives du progrès devraient être complétées par des mesures relatives et subjectives. En outre, tout cadre de mesure post-OMD devrait englober une mesure de l'équité, soit en évaluant les objectifs de développement humain en matière de santé et d'éducation par l'examen des indicateurs dans les différents quintiles de revenu (comme le fait, par exemple, le nouvel indice de développement humain ajusté aux inégalités [PNUD, 2010]), soit en incluant explicitement et directement une mesure de l'inégalité de revenu ou de la consommation dans les objectifs de développement eux-mêmes.

Il importe de saisir à quel point les questions de cohésion sociale peuvent offrir un éclairage précieux pour mesurer le progrès, car elles ne stigmatisent pas le sous-développement comme un problème propre aux pays en développement. En effet, les pays à revenu élevé peuvent connaître des problèmes de cohésion sociale tout aussi préoccupants que ceux subis par des pays plus pauvres. Comme le montre le présent rapport, l'accroissement des inégalités pose à la fois un problème dans des pays membres de l'OCDE et dans des pays non membres. Pour que le cadre de mesure, quel qu'il soit, qui remplacera les OMD après 2015, s'appuie sur les recommandations de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, les pays en développement, les pays émergents et les pays riches doivent impérativement porter le même regard sur les obstacles au développement mondial. L'impératif de cohésion sociale est un axe idoine pour définir un tel cadre de mesure.

Les collectes de données réalisées pour calculer toutes ces mesures se concentrent sur les pays développés et sont principalement l'œuvre d'organismes privés. Les données ne pourraient qu'y gagner en comparabilité, en disponibilité et en qualité si les instituts statistiques nationaux participaient (eux aussi) à les recueillir. Toutefois, le potentiel de ces données ne peut être pleinement exploité que si : i) des normes internationales en régissent la collecte ; ii) le renforcement des capacités statistiques est facilité dans les pays qui en ont besoin ; et iii) les données sont rendues publiques autant que possible. Les organisations internationales telles que l'OCDE, l'ONU et la Banque mondiale peuvent, et devraient, jouer un rôle de coordination dans l'application de ces trois conditions.

Il est crucial de collecter des données supplémentaires pour calculer des seuils de pauvreté subjective. Une mesure subjective de la pauvreté reflète mieux que le concept de 1 dollar par jour l'importance de la cohésion sociale par rapport à la pauvreté, car elle prend en compte la nature différente de l'inclusion sociale d'un pays à l'autre. Les modules internationaux de collecte des données sur la pauvreté subjective pourraient être améliorés et étendus. Il serait à cet égard très utile que les instituts statistiques nationaux dans le monde approuvent des modules basés sur la question du revenu minimal et sur l'adéquation de la consommation.

La collecte de données visant à évaluer la cohésion sociale n'est pas réservée aux organismes de statistiques. Avec les technologies exploitant Internet, les citoyens peuvent aisément rassembler et diffuser des données, une évolution qui a provoqué un véritable « déluge de données », un afflux qui a grossi avec la progression des technologies et bénéficie aujourd'hui d'une certaine crédibilité. À l'heure où le monde en développement est de plus en plus connecté, en grande partie du fait de l'expansion de la téléphonie mobile, les possibilités de mesurer précisément le comportement quotidien des individus se multiplient.

Cela dit, il est difficile de déterminer comment exploiter cette masse d'informations à bon escient et de façon responsable pour élaborer des politiques publiques. Il conviendrait de définir plus largement les données que les gouvernements peuvent et devraient utiliser pour examiner la cohésion sociale, car les sociétés privées, elles, recueillent et utilisent de plus en plus de données par la voie d'Internet et d'applications mobiles. De nombreuses organisations, notamment l'OCDE et la Banque centrale européenne, conscientes de cette nécessité, testent actuellement des technologies ouvertes pour faciliter la communication et élargir la participation afin qu'elles ne restent pas la chasse gardée des experts.

Vers des sociétés partagées

Le Conseil de l'Europe et la Commission européenne ont récemment élaboré une charte et un plan qui orientent leurs politiques vers une cohésion sociale renforcée :

« En faisant appel à la responsabilité sociale partagée – principe essentiel de la Stratégie révisée de Cohésion sociale du Conseil de l'Europe et de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale de l'Union européenne – nos institutions appellent à une meilleure compréhension et prise en compte des fortes interdépendances qui lient les acteurs et les citoyens » (Conseil de l'Europe et Commission européenne, 2011).

Le Plan de cohésion sociale du Conseil de l'Europe vise à impliquer davantage les citoyens dans la définition des priorités et des engagements, en défendant le principe de la responsabilité sociale partagée « afin d'engager les connaissances et les ressources des acteurs individuels et collectifs, forts et faibles, vis-à-vis d'objectifs décidés en commun » (Conseil de l'Europe, 2009). Malgré certaines différences perçues, ces initiatives correspondent à la *big society* proposée par le Premier ministre britannique, David Cameron, en 2009 (Norman, 2010)⁷.

Tandis que l'État a un rôle crucial à jouer pour renforcer la cohésion sociale, la société dans son ensemble doit elle aussi s'impliquer clairement. Les pouvoirs publics peuvent souvent poser le cadre et aider les différents acteurs à agir, mais la société civile et les associations bénévoles, les entreprises et les syndicats ont aussi leur rôle à jouer. L'encadré 9.2 explique comment les initiatives locales, qui vont de l'environnement à l'action sociale, en passant par le sport, se révèlent particulièrement pertinentes.

Le rôle des donneurs dans la promotion de la cohésion sociale

Jusqu'ici, le présent rapport a mis l'accent sur les possibilités et les responsabilités des gouvernements nationaux vis-à-vis du renforcement de la cohésion sociale. Mais dans un monde où l'interdépendance ne cesse de croître, il est évident que la communauté internationale a un rôle essentiel à jouer dans la promotion de cet objectif. Pour améliorer la cohésion sociale, les partenaires au développement pourraient et devraient retenir trois grands axes :

- soutenir la société civile plus vigoureusement ;
- aider les réseaux de protection sociale qui naissent dans les pays pauvres et les pays à la traîne ;
- veiller à ne pas mettre la cohésion sociale en péril.

Soutien plus vigoureux de la société civile

Depuis la fin de la Guerre froide, la démocratie, les droits de l'homme et le choix d'un développement participatif figurent au premier rang des priorités de nombreux donneurs

Encadré 9.2. Football et cohésion sociale

Avec 265 millions de joueurs dans le monde, selon les estimations, et la participation des femmes qui progresse rapidement, le football est le sport le plus populaire de la planète. Des compétitions comme la Coupe du monde, la Ligue des champions et les championnats régionaux attirent des milliards de téléspectateurs, des bidonvilles de Nairobi aux gratte-ciels de Shanghai. L'amour du football transcende les barrières ethniques, religieuses et culturelles, mais le sport a-t-il des répercussions plus profondes ? Peut-il renforcer la cohésion sociale parmi les joueurs et au sein du public ? Peut-il contribuer à favoriser l'inclusion sociale ? Les exemples qui le laissent à penser sont multiples.

Le football constitue un moyen efficace de transmettre aux enfants des bidonvilles des aptitudes utiles dans la vie quotidienne. Des programmes comme *Goals for a Better Life* en Colombie, gérés par l'association bénévole Colombianitos, visent à réduire la délinquance et la toxicomanie et à encourager l'éducation par le football. À travers les règles du jeu, plus de 4 000 garçons et filles ont appris quelque chose sur la maîtrise de soi, la prise de décision, les valeurs et l'éthique. Le programme a remporté un tel succès que des ONG comme *Right to Play*, *Sport & Development* et *Oscar Foundation* l'ont imité dans le monde entier.

Les adultes peuvent eux aussi tirer bénéfice du football. Les soirs où les meilleures équipes du Championnat d'Angleterre de football jouent, le silence règne presque en maître à Mathare, l'un des plus gros bidonvilles de Nairobi. Mais comme dans presque tous les bidonvilles du monde, les habitants ne sont pas seulement spectateurs, ils sont aussi joueurs. L'Association sportive de la jeunesse de Mathare est l'un des 20 groupes africains qui ont bénéficié du programme « Football pour l'espoir » créé au lendemain de la Coupe du monde de 2010, financé par la Fédération internationale de Football Association (FIFA). Les fonds ont permis de construire un terrain et d'installer un système d'éclairage solaire. Il en résulte une plus grande assiduité aux entraînements et une augmentation du nombre de bénévoles et d'entraîneurs dans les ligues pour les jeunes. L'association gère également des programmes d'éducation relatifs au VIH/sida, ainsi que des groupes de nettoyage pour contribuer à empêcher la propagation de la maladie.

De plus, le football permet de changer les attitudes vis-à-vis des populations sous-représentées et de faciliter leur inclusion. Après la Coupe du monde d'Afrique du Sud en 2010, un nombre croissant de femmes africaines se sont mises au football et ont reçu un soutien inégalé auparavant. Les championnes comme la Sud-Africaine Simphiwe Dlodlu incitent les femmes à remettre en cause la vision que la société a de leur rôle et de leur place. Cette stimulation vient de tous les âges et de tous les milieux : les *Vakhegula Vakhegula* (les grands-mères, en *xitsonga*, dialecte local), par exemple, sont une équipe de femmes sud-africaines âgées de 50 à 84 ans, qui travaillent comme aides ménagères et vendeuses de rue et ont trouvé dans le football une façon de prouver qu'il était possible d'atteindre des sommets avec le soutien de la famille et de la communauté, l'esprit d'équipe et le fair-play.

Le football peut avoir un impact sur la cohésion sociale sur plusieurs plans :

- individuel : quand un joueur gravit l'échelle sociale et passe d'une ligue locale à un club d'élite ;
- interpersonnel : quand faire partie d'une équipe développe un sentiment d'appartenance et l'esprit d'équipe ;
- organisationnel : quand les équipes de milieux ethniques différents jouent dans la même ligue ;
- systémique : quand tous les joueurs, quels que soient leur sexe, leur âge, leur religion ou leur milieu ethnique, souscrivent aux grandes valeurs du football, et notamment qu'ils se comportent bien.

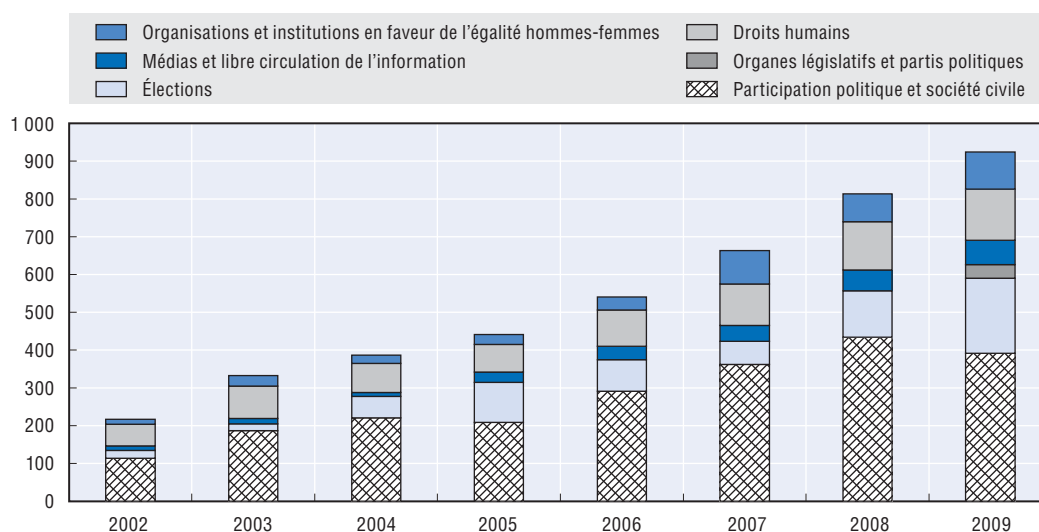
Néanmoins, bien que tous ces aspects puissent améliorer la cohésion sociale, l'exclusion sociale peut également s'en trouver renforcée. Comme tous les sports, le football a une face sombre. Il peut diviser, fractionner encore davantage différents groupes, voire engendrer la violence. Il peut amplifier les problèmes existants tels que la discrimination envers les immigrés et le désir de violence. Malgré cela, le rêve de jouer un jour professionnellement dans une ligue européenne majeure occupe et motive des millions de jeunes Africains.

En définitive, le football – comme beaucoup d'autres sports – peut effectivement contribuer à forger la cohésion sociale. Mais pour optimiser ces bénéfices, il faudrait exploiter davantage son potentiel de créer un sentiment d'appartenance qui ne soit pas réservé aux joueurs, aux organisateurs, aux spectateurs et admirateurs. Le plus grand rêve auquel le football puisse contribuer serait de rassembler des personnes d'âge, de sexe, de nationalité différents ou soutenant des valeurs différentes, pour qu'elles partagent dans une compétition la joie et la droiture.


internationaux. Mais comment ces objectifs ont-ils été présentés ? Il apparaît clairement qu'au cours de la dernière décennie, les donateurs du CAD de l'OCDE ont progressivement augmenté leur aide aux activités destinées à renforcer la société civile et la participation démocratique. Le graphique 9.1 présente des données couvrant l'ensemble de l'Afrique : en 2009, les donateurs du CAD ont dépensé près de 900 millions USD pour financer des activités en faveur de la société civile. Pour comparaison, il est bon de rappeler que la même année, le total de l'APD du CAD à l'Afrique subsaharienne s'est élevé à 47 milliards USD. Autrement dit, environ 2 % des budgets d'aide sont consacrés à des objectifs liés à la société civile. Néanmoins, la plus grosse partie de ces fonds est utilisée pour motiver de futurs électeurs, une part minime étant laissée aux associations qui encouragent la participation citoyenne et la pluralité. Par ailleurs, les associations rurales qui représentent les pauvres ou comptent un grand nombre de membres reçoivent une assistance pouvant être jugée restreinte, si on la compare à celle dont bénéficient un petit nombre d'associations urbaines dirigées par les classes moyennes.

Graphique 9.1. **Aide à l'Afrique des donateurs du CAD destinée à renforcer la société civile et la participation démocratique, 2002-09**

En millions USD



Source : OCDE (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586295>

Mise à part la question des ressources, quels sont les problèmes fondamentaux en matière de participation civique et de promotion de la démocratie ? L'un d'eux réside dans le fait que la politique des donateurs est trop axée sur l'établissement d'un ensemble formel d'institutions ou procédures, comme l'aide à la tenue d'élections. Ainsi, l'Union européenne (UE) est de plus en plus considérée comme un acteur essentiel dans le domaine de la surveillance des élections et la plupart des organismes indépendants estiment qu'elle remplit efficacement cette fonction. Elle organise régulièrement des missions d'observation électorale dans le monde – en Afghanistan, au Burundi, en Éthiopie, en Guinée-Bissau, au Liban, au Liberia, en République démocratique du Congo, au Sri Lanka et au Venezuela, pour ne citer que quelques exemples. Et comme elle le déclare elle-même, « dans toutes ces missions, l'UE a gagné en visibilité, tout en prenant une place prépondérante dans le renforcement du processus démocratique » (CE, 2006).

Toutefois, dans une étude sur la promotion de la démocratie au Ghana, Crawford (2007) relève que la communauté des donateurs limite généralement son aide à l'organisation d'élections et se montre nettement plus timorée pour ce qui est de soutenir la démocratie sous l'angle qualitatif (réforme de la justice, qualité du contrôle parlementaire, etc.). Dans le pire des cas, les politiques de l'UE et d'autres donateurs, qui visent à l'origine à renforcer la démocratie dans des pays en développement, pourraient aggraver la situation, les institutions démocratiques n'étant *in fine* guère plus qu'un simulacre. De nombreuses démocraties nouvelles ou restaurées peuvent ainsi traverser des phases délicates : si elles ont tout l'apparat d'une démocratie, leur mode de gouvernance peine à se défaire de certaines habitudes autocratiques (Diamond, 1996 ; Santiso, 2003 ; Heller, 2006).

La communauté des donateurs pourrait envisager d'orienter son aide vers une amélioration qualitative de la démocratie *via* la société civile, la presse libre, les mouvements syndicaux et tout organe pouvant faire contrepoids au pouvoir constitutionnel de l'État. En principe, les donateurs peuvent fournir un appui financier solide aux organisations de la société civile (OSC), qui disposent de peu de ressources matérielles et sont exposées au contrôle et à la répression du gouvernement (Robinson et Friedman, 2005). Mais concrètement, une telle action n'est pas facile à mettre en œuvre : en Éthiopie par exemple, les ONG qui reçoivent une aide extérieure n'ont pas le droit de pratiquer un militantisme politique quelconque. Dès lors qu'il s'agit d'une aide extérieure, les groupes de la société civile qui militent en faveur d'une réforme novatrice sont aisément accusés de servir les intérêts étrangers. De nombreux pays en développement et développés interdisent toute contribution politique de la part de non-nationaux. De plus, les organisations les plus actives en termes de mobilisation et de contributions, qui œuvrent en faveur du changement politique, sont le plus souvent locales. On peut citer par exemple le *Treatment Action Campaign* (TAC) qui, depuis la fin des années 90, parvient à exploiter au mieux le militantisme de la société civile en Afrique du Sud pour faire valoir le droit des personnes séropositives de recevoir des antirétroviraux.

De toute façon, il serait vain de vouloir que les donateurs aient une approche totalement apolitique. Leurs interventions ont inévitablement un caractère politique, surtout lorsqu'il s'agit de réformer la gouvernance (Birdsall, 2005). L'abandon d'une position apolitique se révèle particulièrement difficile dans le cas de réformes en faveur des pauvres, car les programmes efficaces de lutte contre la pauvreté ne vont pas sans nuire à des intérêts puissants et ne recueillent qu'un faible soutien de l'opinion nationale. La stratégie pourrait en partie viser à renforcer le soutien aux réformes parlementaires, qui est actuellement trop faible (Santiso, 2003). Une plus grande aide pourrait aussi être apportée aux initiatives Sud-Sud, comme le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Celui-ci offre en effet un exemple intéressant d'apprentissage entre pairs par le biais d'un processus d'examen semblable à celui des donateurs du CAD, mais il couvre tout l'éventail des mesures économiques, sociales et relatives à la gouvernance.

Il convient enfin de rappeler que l'encouragement à la participation politique ne dépend pas d'institutions, mais des mentalités. La participation politique a mis de nombreux siècles à se développer dans les pays occidentaux et subi de nombreux revers tout au long de son histoire⁸. L'avènement d'institutions réellement participatives est encore une œuvre en construction, même dans les démocraties les plus « matures ». Dans le cas du Royaume-Uni par exemple, une critique récente (Hutton, 2010) dénonce vivement une litanie de défaillances dans le système politique, dont l'influence excessive de groupes d'intérêt puissants, la forte concentration de la propriété des médias, l'absence de

participation populaire, etc. Dans cette perspective, la démocratie et la participation citoyenne deviennent des objectifs perpétuels, et non un but à atteindre une fois pour toutes. L'acceptation du compromis en cas de conflit d'intérêts constitue sûrement l'un des enseignements les plus importants à tirer pour les pays désireux d'instaurer un système politique réellement participatif et à forte cohésion sociale. Si la communauté des donateurs passait plus de temps à réfléchir aux moyens de promouvoir cette idée, plutôt que de se contenter d'établir des mécanismes institutionnels formels, une politique plus efficace en faveur de la démocratie pourrait voir le jour (Mold, 2007).

Aider les réseaux de protection sociale qui naissent dans les pays pauvres et les pays à la traîne

Les donateurs doivent porter une attention particulière à la manière dont ils peuvent contribuer à construire la cohésion sociale. Les solutions sont multiples. L'une des plus évidentes consiste à financer l'expansion des programmes de protection sociale. Dans l'ensemble, le présent rapport préconise pour cela la mobilisation de ressources intérieures. Mais dans certains pays en développement parmi les plus pauvres, une aide financière reste requise pour accompagner l'émergence d'une protection sociale, sous la forme d'un soutien budgétaire ou d'une assistance plus ciblée ; pour ce qui est de programmes plus ambitieux, ils ne seraient tout simplement pas viables sans l'aide de donateurs extérieurs. Il en va ainsi du programme éthiopien de garantie de l'emploi, qui assure du travail à quelque 7 millions de personnes et vient d'être étendu pour venir en aide à 4.4 millions de personnes supplémentaires à la suite de la récession économique mondiale. Les appréciations du programme sont globalement très positives (DfID, 2011 ; EUI, 2010 ; Hanlon *et al.*, 2010 ; Gilligan *et al.*, 2008). Toutefois, il serait difficile, voire impossible pour le gouvernement éthiopien de le maintenir sans la généreuse aide budgétaire de la communauté des donateurs.

Cela dit, concernant les pays qui ont du mal à lever l'impôt, revient-il à la communauté des donateurs de compenser une mobilisation insuffisante des ressources intérieures (voir, par exemple, Von Haldenwang et Krause, 2009) ? Le débat reste ouvert. En effet, on peut craindre que l'aide ne minimise l'importance de mobiliser des ressources intérieures (et qu'elle ne suscite le mécontentement des citoyens des pays donateurs). La solution la mieux adaptée pour les donateurs consiste à centrer leur aide sur la viabilité financière de programmes sociaux étendus, en mettant l'accent sur la gestion financière du secteur public et, en particulier, sur les outils qui permettent d'améliorer le recouvrement des impôts. Comme l'indique le chapitre 5, les activités liées à la gestion financière du secteur public n'ont recueilli en 2008 que 2 % de tous les fonds d'aide destinés à la coopération technique en Afrique (BAfD *et al.*, 2010).

Le risque de mettre la cohésion sociale en péril

Les donateurs doivent à la fois prendre soin d'appuyer des mesures qui renforcent la cohésion sociale et de ne pas soutenir celles qui la mettent en péril, comme cela s'est produit par le passé. S'il n'est pas difficile de rectifier ces erreurs de stratégie, les donateurs doivent prendre réellement conscience des coûts implicites et explicites de certaines mesures qu'ils soutiennent (Brown et Stewart, 2007). Il suffit de lire les exemples ci-dessous.

- Suivant ce que l'on a appelé un *urban bias*, c'est-à-dire un biais en faveur du cadre urbain (Lipton, 1977), des projets et programmes d'aide conçus pour réduire la pauvreté ciblent souvent les zones les plus faciles d'accès (celles qui entourent la capitale) et négligent les districts plus reculés. Il en résulte un creusement des inégalités horizontales.

- Les processus de réforme économique structurelle accentuent souvent les inégalités horizontales, c'est-à-dire que les groupes les plus privilégiés occupent les secteurs exportateurs favorisés et les groupes les plus défavorisés se concentrent dans les secteurs de subsistance et les secteurs non exportateurs. Au Mozambique, par exemple, des réformes conduites dans les années 90 et 2000 ont été profitables aux producteurs de noix de cajou, de coton et de sucre, principalement situés dans le Centre et le Sud, tandis que les perdants étaient les groupes beaucoup plus pauvres du Nord.
- Certains programmes conçus pour favoriser des groupes spécifiques contribuent à creuser les inégalités. Dans les années 80, des programmes de transmigration en Indonésie, soutenus par la Banque mondiale et d'autres donateurs, ont privilégié les Javanais et marginalisé certains groupes locaux, aggravant ainsi les inégalités de répartition du revenu et des terres.
- Les processus de mise en œuvre entraînent souvent un biais dans les bénéfices issus de l'aide distribuée, des groupes particuliers prenant souvent le contrôle des flux de ressources. Par exemple, une étude du programme de renforcement des capacités des fonctionnaires kényans a montré que, dans la pratique, les responsables haut placés utilisaient leur statut pour privilégier leur propre groupe ethnique (Cohen, 1995).

Pour éviter de tels effets pervers sur la cohésion sociale, la meilleure solution réside dans une prise de conscience accrue chez les donateurs des réalités politiques, économiques et sociales du pays partenaire.

Conclusion

La cohésion sociale n'est pas un paradigme nouveau. On peut même affirmer qu'il s'essouffle de façon visible dans de nombreux cercles du développement. Pour sa part, le présent rapport se contente d'observer modestement que la cohésion sociale offre un cadre conceptuel utile pour l'élaboration de politiques publiques. Elle facilite en effet le rapprochement de différents domaines d'action qui, autrement, sont traités séparément : les politiques fiscales et budgétaires, l'emploi, la protection sociale, la discrimination, etc. Elle rappelle également aux décideurs l'importance de ne pas négliger certains domaines clés dans l'élaboration des politiques, tels que la participation civique, des systèmes politiques ouverts à tous ou l'obligation de rendre des comptes. Souvent considérés comme les aspects non matériels d'une politique du développement, ils sont en réalité indispensables pour qu'une société fonctionne de façon équitable et efficiente. Un programme de cohésion sociale vise à tirer parti de différentes politiques sectorielles afin qu'elles promeuvent l'inclusion sociale, renforcent la confiance et la participation citoyenne et stimulent la mobilité sociale. Un programme de cohésion sociale qui s'appuie sur ces trois grands axes dépasse l'approche traditionnelle de la « croissance pro-pauvres », largement débattue ces cinq dernières années (OCDE, 2009, par exemple). Les politiques en faveur d'une croissance pro-pauvres mettent certes l'accent sur des aspects spécifiques de la cohésion sociale, mais elles doivent être associées à un « programme en faveur de l'intégration ».

La transformation structurelle des pays qui ont intégré l'économie mondiale offre des possibilités sans précédent de renforcer la cohésion sociale dans la société. L'accroissement des ressources budgétaires disponibles peut permettre d'élaborer des systèmes de sécurité sociale élargis, qui protègent toutes les tranches de la population. L'exemple de certains pays, qui ont réussi à modifier des institutions qui étaient discriminatoires à l'égard des femmes, peut être édifiant. Dans une économie mieux

intégrée, il devient impératif de mettre en place un modèle d'enseignement qui renforce la mobilité sociale ascendante.

Promouvoir la cohésion sociale ne signifie pas défendre une vision apolitique des difficultés auxquelles la société doit faire face. Pour la mettre en avant en tant qu'objectif global, il est indispensable que les principaux acteurs d'une société – pouvoirs publics, organisations professionnelles et associations de la société civile – s'impliquent et coopèrent énergiquement en vue d'une action collective. Les donateurs peuvent apporter leur soutien en accompagnant la mise en place d'un environnement où chacun peut participer activement et s'exprimer et où les pouvoirs publics sont tenus de rendre des comptes. Le processus de transition que de nombreux pays convergents connaissent actuellement peut être un facteur de troubles et de conflits. Cependant, mené soigneusement, il offre la possibilité de réduire des inégalités tenaces, de renforcer la confiance et la cohésion sociale et de favoriser la mobilité sociale ascendante.

Notes

1. Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.
2. Ce chiffre est près de deux fois plus élevé qu'une estimation précédente, réalisée lors du Sommet mondial sur le développement social en mars 1995 : calculée en 1994 sur la base des données disponibles datant du début des années 90, elle se situait dans une fourchette de 30 à 40 milliards USD. Ce résultat quasiment double par rapport à l'estimation des ressources supplémentaires requises pour offrir à tous l'accès aux services sociaux de base s'explique par la croissance démographique, la hausse des prix et les meilleures estimations des coûts.
3. D'après les estimations de la Banque mondiale, si les pays amélioraient leurs politiques et leurs institutions, l'aide étrangère supplémentaire requise pour atteindre les OMD avant 2015 oscillerait entre 40 et 60 milliards USD par an (Delamonica *et al.*, 2001 ; Banque mondiale, 2008).
4. Voir EUI (2010) pour un examen des données relevées.
5. Néanmoins, elles ne sont pas nécessairement régressives. Les subventions aux produits pétroliers et les contrôles des prix établissent en général une distinction entre l'huile de paraffine, l'essence et le gazole. L'huile de paraffine, utilisée pour l'éclairage et le chauffage par les ménages qui ne disposent pas de l'électricité, est surtout employée par les pauvres. Les subventions à la paraffine permettent donc souvent un ciblage plus approprié que les subventions aux carburants.
6. Ces dernières années, par exemple, plusieurs dirigeants politiques, dont pas moins de trois anciens présidents, ont été impliqués dans de graves affaires de corruption. Dans le passé, des questions se sont également posées au sujet du traitement des immigrants (principalement venus du Nicaragua) et des minorités ethniques de la région atlantique de Puerto Limon.
7. Les détracteurs de ces propositions soutiennent qu'elles impliquent un basculement des responsabilités des gouvernements vers les citoyens et qu'il s'agit d'une tentative néolibérale de réduire le rôle de l'État, notamment en matière de services publics (voir par exemple Freedland, 2010).
8. Il ne s'agit pas de souscrire à l'idée « eurocentrique » selon laquelle l'évolution de la démocratie serait absolument européenne. Comme l'affirme avec éloquence Amartya Sen (2003), la démocratie en tant que concept a des racines universelles. En outre, bien que l'on puisse soutenir que notre vision contemporaine de la démocratie a des origines grecques, la démocratie aurait très bien pu être oubliée si la culture arabo-musulmane n'en avait pas conservé la notion durant l'âge des ténèbres en Europe (Tibi, 2001).

Références

- Albers, R. et M. Peeters (2011), « Food and Energy Prices, Government Subsidies and Fiscal Balances in South Mediterranean Countries », *Economic Papers*, n° 437, février, Commission européenne, Bruxelles.
- BAfD (Banque africaine de développement), OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), CEA (Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique) et PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2011), *Perspectives économiques en Afrique 2011*, BAfD et Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

- BAfD, OCDE et CEA (2010), *Perspectives économiques en Afrique 2010*, BAfD et Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2008), *Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risks to Future Generations*, Réseau Développement humain et Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique, Banque mondiale, Washington, DC.
- Barrientos, A. et D. Hulme (2008), *Social Protection for the Poor and Poorest*, Palgrave, Basingstoke et New York, NY.
- Barrientos, A., M. Niño-Zarazúa et M. Maitrot (2010), *Social Assistance in Developing Countries Database*, version 5.0, juillet, Brooks World Poverty Institute and Chronic Poverty Research Centre, Manchester.
- Birdsall, N. (2005), « Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings », *Working Paper*, n° 50, décembre, Center for Global Development, Washington, DC.
- BIT (Bureau international du travail) (2008), « Est-ce que les pays à faible revenu peuvent prendre en charge un niveau de base de sécurité sociale ? », *Document de politique de sécurité sociale*, n° 3, BIT, Genève.
- Brown, G. et F. Stewart (2007), « The Implications of Horizontal Inequality for Aid », *CRISE Working Paper*, n° 36, www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper36.pdf.
- CE (Commission européenne) (2006), *Rapport annuel 2006 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2005*, Commission européenne, Bruxelles.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), *Base de données sur le développement social*, Division du développement social, consulté le 2 septembre 2011, <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=6&idioma=i>.
- Coady, D., M. El-Said, R. Gillingham, K. Kpodar, P. Medas et D. Newhouse (2006), « The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka », *IMF Working Paper*, n° 247, FMI, Washington, DC.
- Coady, D., R. Gillingham, R. Ossowski, J. Piotrowski, S. Tareq et J. Tyson (2010), « Petroleum Product Subsidies: Costly, Inequitable and Rising », *IMF Staff Position Note*, n° 05, FMI, Washington, DC.
- Cohen, J.-M. (1995), « Ethnicity, Foreign Aid and Economic Growth in Sub-Saharan Africa: The Case of Kenya », *Development Discussion Papers*, n° 520, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.
- Conseil de l'Europe (2009), *Projet de recommandation du Comité des ministres aux États membres sur la Charte du Conseil de l'Europe sur les responsabilités sociales partagées*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Conseil de l'Europe et Commission européenne (2011), *Responsabilité sociale partagée – Restituer la confiance et assurer une cohésion sociale durable dans un contexte de transition*, programme provisoire du séminaire et de la conférence, 28 février-1^{er} mars, Bruxelles, www.coe.int/t/dg3/SocialPolicies/SocialCohesionDev/source/progconf_fr.pdf.
- Crawford, G. (2007), « The EU and Democracy Promotion in Africa: High on Rhetoric, Low on Delivery? », in A. Mold (dir. pub.), *EU Development Policy in a Changing World – Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Delamonica, E., S. Mehrotra et J. Vandemoortele (2001), « Is EFA Affordable? Estimating the Global Minimum Cost Of "Education for All" », *Innocenti Working Papers*, n° 87, Centre de recherches UNICEF Innocenti, Florence.
- DfID (UK Department for International Development) (2011), « Cash Transfers », *Policy Division Evidence Paper*, DfID, Londres.
- Diamond, L.J. (1996), « Is the Third Wave Over? », *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 3, juillet, pp. 20-37.
- EUI (Institut universitaire européen) (2010), « Social Protection for Inclusive Development », *European Report on Development 2010*, EUI, San Domenico di Fiesole.
- FGV (Fundação Getulio Vargas) (2008), « Consumidores, Produtores e a Nova Classe Média: Miséria, Desigualdade e Determinantes das Classes », in M.-C. Neri (coord.), *Consumidores, Produtores e a Nova Classe Média: Miséria, Desigualdade e Determinantes das Classes*, Fundação Getulio Vargas/Instituto Brasileiro de Economia, Centro de Políticas Sociais, Rio de Janeiro.
- Fiszbein, A. et N. Schady (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Banque mondiale, Washington, DC.

- Freedland, J. (2010), « There's a good idea in Cameron's "big society" screaming to get out », 20 juillet, consulté le 23 juillet 2011, www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/jul/20/good-idea-camerons-big-society-screaming-get-out.
- G20 (2011), *Growing with Equity: Social Protection for Inclusive and Resilient Growth*, version préliminaire, 30 mai.
- Gilligan, D., J. Hoddinott et A. Seyoum Taffesse (2008), « The Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its Linkages », *IFPRI Discussion Paper*, 00839, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC, décembre.
- Hagen-Zanker, J., A. McCord et R. Holmes (2011), « The Impact of Employment Guarantee Schemes and Cash Transfers on the Poor », *Systematic Review*, juin, Overseas Development Institute, Londres.
- Haldenwang (von), C. et P. Krause (2009), « Should we Engage in Development Cooperation with Countries that Have a Notoriously Low Tax Ratio? », *Briefing Paper*, 12/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Hanlon, J., A. Barrientos et D. Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor – The Development Revolution from the Global South*, Kumarian Press, Sterling, Virginie, VA.
- Heller, T. (2006), « African Transitions and the Resource Curve: An Alternative Perspective », *IEA Economic Affairs*, décembre.
- Hutton, W. (2010), *Them And us: Politics, Greed and Inequality – Why we Need a Fair Society*, Little Brown, Londres.
- Lipton, M. (1977), *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Mapstone, N. (2010), « Unions Strike as Bolivia Lifts Fuel Subsidy », *Financial Times Online*, 27 décembre, Lima, www.ft.com/cms/s/0/caa11ff4-11e6-11e0-92d0-00144feabdc0.html.
- Mehrotra, S. et E. Delamonica (2007), *Eliminating Human Poverty: Macroeconomic & Social Policies for Equitable Growth*, Zed Books, Londres.
- Mold, A. (2007), *EU Development Policy in a Changing World – Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Müller, K. (2009), « Contested Universalism: From Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia », *International Journal of Social Welfare*, n° 18, pp. 163-172.
- Norman, J. (2010), *The Big Society: Anatomy of the New Politics*, University of Buckingham Press, Buckingham.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2009), *Vers une croissance pro-pauvres*, Réseau du Comité d'aide au développement sur la réduction de la pauvreté, CAD/POVNET, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives du développement mondial 2010 : le basculement de la richesse*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Base de données sur les données annuelles agrégées des membres du CAD : CAD en ligne*, <http://stats.oecd.org/qwids>.
- OCDE, *Base de données des dépenses sociales de l'OCDE (SOCX)*, consultée le 2 septembre 2011, www.oecd.org/els/social/expenditure.
- ODI et Unicef (Overseas Development Institute et Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2009), « Fiscal Space for Strengthened Social Protection in West and Central Africa », *Briefing Paper*, février, www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=3474&title=fiscal-space-socialprotection-west-central-africa.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2010), *Rapport sur le développement humain 2010*, PNUD, New York, NY.
- Reding, A. (1986), « Costa Rica: Democratic Model in Jeopardy », *World Policy Journal*, vol. 3, n° 2, printemps, pp. 301-315.
- Ritzen, J., W. Easterly et M. Woolcock (2000), « On "Good" Politicians And "Bad" Policies: Social Cohesion, Institutions and Growth », *Working Paper Series*, n° 2448, Banque mondiale, Washington, DC.

- Robinson, M. et S. Friedman (2005), « Civil Society, Democratisation and Foreign Aid in Africa », *Institute of Development Studies Discussion Paper*, 383, IDS, Brighton.
- Santiso, C. (2003), « Sisyphus in the Castle: Improving European Union Strategies for Democracy Promotion and Governance Conditionality », *European Journal of Development Research*, vol. 15, n°1, pp. 1-2.
- Sen, A.-K. (2003), « Why Democratization Is not the Same as Westernization: Democracy and its Global Roots », *The New Republic*, 6 octobre, vol. 229, n°14, pp. 28-36.
- Stiglitz, J.-E., A.-K. Sen et J. Fitoussi (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/fr/index.htm.
- Sumarto, S. et S. Bazzi (2011), « Social Protection in Indonesia: Past Experiences and Lessons for the Future », document présenté à la conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement (ABCDE) 2011, organisée conjointement par la Banque mondiale et l'OCDE, 30 mai-1^{er} juin, Paris. http://siteresources.worldbank.org/EXTABCDE/Resources/7455676-1292528456380/7626791-1303141641402/7878676-1306270833789/ABCDE-Submission-Sumarto_and_Bazzi.pdf.
- Tibi, B. (2001), *Islam between Culture and Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire.
- Vandermoortele, J. (2011), « The MDG Story: Intention Denied », *Development and Change*, vol. 42, n° 1, pp. 1-21.

ANNEXE STATISTIQUE

Typologie du monde à quatre vitesses

	Population 2010 (millions)	Typologie du monde à quatre vitesses		Revenu national brut par habitant	Groupe de revenu
		Années 90	Années 2000	2010	2010
				USD courants (méthode Atlas)	
Riches					
États-Unis	309.1	Riche	Riche	47 240	À revenu élevé
Japon	127.5	Riche	Riche	42 130	À revenu élevé
Allemagne	81.7	Riche	Riche	43 290	À revenu élevé
France	64.9	Riche	Riche	42 390	À revenu élevé
Royaume-Uni	62.2	Riche	Riche	38 560	À revenu élevé
Italie	60.5	Riche	Riche	35 150	À revenu élevé
Corée	48.9	Riche	Riche	19 890	À revenu élevé
Espagne	46.1	Riche	Riche	31 750	À revenu élevé
Pologne	38.2	À la traîne	Riche	12 410	À revenu élevé
Canada	34.11	Riche	Riche	..	À revenu élevé
Arabie Saoudite	27.45	À la traîne	Riche	..	À revenu élevé
Australie	22.33	Riche	Riche	..	À revenu élevé
Pays-Bas	16.6	Riche	Riche	49 750	À revenu élevé
Grèce	11.3	Riche	Riche	27 260	À revenu élevé
Belgique	10.9	Riche	Riche	45 360	À revenu élevé
Portugal	10.6	Riche	Riche	21 850	À revenu élevé
République tchèque	10.5	À la traîne	Riche	17 890	À revenu élevé
Hongrie	10.0	À la traîne	Riche	12 980	À revenu élevé
Suède	9.4	Riche	Riche	50 000	À revenu élevé
Autriche	8.4	Riche	Riche	46 690	À revenu élevé
Suisse	7.8	Riche	Riche	70 030	À revenu élevé
Israël*	7.6	Riche	Riche	27 170	À revenu élevé
Danemark	5.5	Riche	Riche	59 210	À revenu élevé
République slovaque	5.4	À la traîne	Riche	16 210	À revenu élevé
Finlande	5.4	Riche	Riche	47 160	À revenu élevé
Singapour	5.1	Riche	Riche	41 430	À revenu élevé
Norvège	4.9	Riche	Riche	85 340	À revenu élevé
Irlande	4.5	Riche	Riche	40 720	À revenu élevé
Croatie	4.4	À la traîne	Riche	13 780	À revenu élevé
Nouvelle-Zélande	4.37	Riche	Riche	..	À revenu élevé
Oman	2.78	–	Riche	..	À revenu élevé
Slovénie	2.1	Riche	Riche	24 000	À revenu élevé
Trinidad et Tobago	1.3	À la traîne	Riche	15 400	À revenu élevé
Estonie	1.3	–	Riche	14 370	À revenu élevé
Bahreïn	1.26	–	Riche	..	À revenu élevé
Chypre**	1.1	Riche	Riche	..	À revenu élevé
Guinée équatoriale	0.7	Convergent	Riche	14 540	À revenu élevé
Groenland	0.6	–	Riche	..	À revenu élevé
Luxembourg	0.5	Riche	Riche	79 630	À revenu élevé
Malte	0.41	Riche	Riche	..	À revenu élevé
Bahamas	0.34	Riche	Riche	..	À revenu élevé
Islande	0.3	Riche	Riche	33 990	À revenu élevé
Convergents					
Chine	1 338.3	Convergent	Convergent	4 260	À revenu intermédiaire
Inde	1 170.9	Pauvre	Convergent	1 340	À revenu intermédiaire
Indonésie	239.9	Pauvre	Convergent	2 500	À revenu intermédiaire
Brésil	195.0	À la traîne	Convergent	9 390	À revenu intermédiaire
Pakistan	173.6	Pauvre	Convergent	1 050	À revenu intermédiaire
Nigeria	158.4	Pauvre	Convergent	1 180	À revenu intermédiaire

	Population 2010 (millions)	Typologie du monde à quatre vitesses		Revenu national brut par habitant	Groupe de revenu
		Années 90	Années 2000	2010	2010
				USD courants (méthode Atlas)	
Bangladesh	148.7	Pauvre	Convergent	700	À faible revenu
Fédération de Russie	141.8	À la traîne	Convergent	9 910	À revenu intermédiaire
Philippines	93.3	À la traîne	Convergent	2 060	À revenu intermédiaire
Viêtnam	86.9	Convergent	Convergent	1 110	À revenu intermédiaire
Éthiopie	83.0	Pauvre	Convergent	390	À faible revenu
Égypte	81.1	À la traîne	Convergent	2 440	À revenu intermédiaire
Iran, république islamique d'	73.97	À la traîne	Convergent	.	À revenu intermédiaire
Turquie	72.8	À la traîne	Convergent	9 890	À revenu intermédiaire
Thaïlande	69.1	À la traîne	Convergent	4 150	À revenu intermédiaire
République démocratique du Congo	66.0	Pauvre	Convergent	180	À faible revenu
Afrique du Sud	50.0	À la traîne	Convergent	6 090	À revenu intermédiaire
Colombie	46.3	À la traîne	Convergent	5 510	À revenu intermédiaire
Ukraine	45.9	Pauvre	Convergent	3 010	À revenu intermédiaire
Tanzanie	44.8	Pauvre	Convergent	530	À faible revenu
Soudan	43.6	Pauvre	Convergent	1 270	À revenu intermédiaire
Argentine	40.4	À la traîne	Convergent	8 500	À revenu intermédiaire
Algérie	35.5	À la traîne	Convergent	4 450	À revenu intermédiaire
Ouganda	33.4	Pauvre	Convergent	500	À faible revenu
Maroc	32.0	À la traîne	Convergent	2 900	À revenu intermédiaire
Népal	30.0	Pauvre	Convergent	480	À faible revenu
Pérou	29.1	À la traîne	Convergent	4 780	À revenu intermédiaire
Malaisie	28.4	Convergent	Convergent	7 760	À revenu intermédiaire
Ouzbékistan	28.2	Pauvre	Convergent	1 280	À revenu intermédiaire
Ghana	24.4	Pauvre	Convergent	1 230	À revenu intermédiaire
Mozambique	23.4	Pauvre	Convergent	440	À faible revenu
Roumanie	21.4	À la traîne	Convergent	7 840	À revenu intermédiaire
Sri Lanka	20.9	Convergent	Convergent	2 240	À revenu intermédiaire
République arabe syrienne	20.5	À la traîne	Convergent	2 790	À revenu intermédiaire
Angola	19.1	Pauvre	Convergent	3 940	À revenu intermédiaire
Chili	17.1	Convergent	Convergent	9 950	À revenu intermédiaire
Burkina Faso	16.5	Pauvre	Convergent	550	À faible revenu
Kazakhstan	16.3	À la traîne	Convergent	7 440	À revenu intermédiaire
Mali	15.4	Pauvre	Convergent	600	À faible revenu
Équateur	14.5	À la traîne	Convergent	4 290	À revenu intermédiaire
Cambodge	14.1	Convergent	Convergent	760	À faible revenu
Zambie	12.9	Pauvre	Convergent	1 070	À revenu intermédiaire
Cuba	11.26	-	Convergent	.	À revenu intermédiaire
Tchad	11.2	Pauvre	Convergent	620	À faible revenu
Rwanda	10.6	Pauvre	Convergent	520	À faible revenu
Tunisie	10.6	À la traîne	Convergent	4 060	À revenu intermédiaire
Bolivie	9.9	À la traîne	Convergent	1 810	À revenu intermédiaire
République dominicaine	9.9	Convergent	Convergent	5 000	À revenu intermédiaire
Bélarus	9.5	À la traîne	Convergent	6 130	À revenu intermédiaire
Azerbaïdjan	9.1	Pauvre	Convergent	5 080	À revenu intermédiaire
Honduras	7.6	À la traîne	Convergent	1 880	À revenu intermédiaire
Bulgarie	7.5	À la traîne	Convergent	6 250	À revenu intermédiaire
Serbie	7.3	À la traîne	Convergent	5 810	À revenu intermédiaire
Tadjikistan	6.9	Pauvre	Convergent	800	À faible revenu
Paraguay	6.5	À la traîne	Convergent	2 940	À revenu intermédiaire
République démocratique et populaire lao	6.2	Pauvre	Convergent	1 040	À revenu intermédiaire
Jordanie	6.1	À la traîne	Convergent	4 390	À revenu intermédiaire
Sierra Leone	5.9	Pauvre	Convergent	340	À faible revenu

	Population 2010 (millions)	Typologie du monde à quatre vitesses		Revenu national brut par habitant	Groupe de revenu
		Années 90	Années 2000	2010	2010
				USD courants (méthode Atlas)	
Kirghizistan	5.4	Pauvre	Convergent	880	À faible revenu
Turkménistan	5.0	Pauvre	Convergent	3 800	À revenu intermédiaire
Costa Rica	4.7	À la traîne	Convergent	6 550	À revenu intermédiaire
Géorgie	4.5	Pauvre	Convergent	2 690	À revenu intermédiaire
Liban	4.2	Convergent	Convergent	9 080	À revenu intermédiaire
République du Congo	4.0	Pauvre	Convergent	2 150	À revenu intermédiaire
Bosnie-Herzégovine	3.8	–	Convergent	4 790	À revenu intermédiaire
Panama	3.5	À la traîne	Convergent	6 980	À revenu intermédiaire
Uruguay	3.4	À la traîne	Convergent	10 590	À revenu intermédiaire
Lithuanie	3.3	À la traîne	Convergent	11 390	À revenu intermédiaire
Albanie	3.2	À la traîne	Convergent	3 960	À revenu intermédiaire
Arménie	3.1	Pauvre	Convergent	3 090	À revenu intermédiaire
Mongolie	2.8	Pauvre	Convergent	1 850	À revenu intermédiaire
Namibie	2.3	À la traîne	Convergent	4 500	À revenu intermédiaire
Lettonie	2.2	À la traîne	Convergent	11 620	À revenu intermédiaire
Lesotho	2.2	Pauvre	Convergent	1 040	À revenu intermédiaire
Botswana	2.01	À la traîne	Convergent	6 790	À revenu intermédiaire
Maurice	1.28	Convergent	Convergent	7 750	À revenu intermédiaire
Djibouti	0.89	Pauvre	Convergent	..	À revenu intermédiaire
Bhoutan	0.73	Convergent	Convergent	1 880	À revenu intermédiaire
Surinam	0.52	À la traîne	Convergent	..	À revenu intermédiaire
Cap-Vert	0.5	À la traîne	Convergent	3 270	À revenu intermédiaire
Maldives	0.32	–	Convergent	4 240	À revenu intermédiaire
Samoa	0.18	À la traîne	Convergent	2 860	À revenu intermédiaire
Saint-Vincent-et-Grenadines	0.11	À la traîne	Convergent	4 850	À revenu intermédiaire
À la traîne					
Mexique	113.4	À la traîne	À la traîne	8 930	À revenu intermédiaire
Venezuela	28.8	À la traîne	À la traîne	11 590	À revenu intermédiaire
Yémen	24.05	Pauvre	À la traîne	..	À revenu intermédiaire
Côte d'Ivoire	19.7	Pauvre	À la traîne	1 160	À revenu intermédiaire
Cameroun	19.6	Pauvre	À la traîne	1 180	À revenu intermédiaire
Guatemala	14.4	À la traîne	À la traîne	2 730	À revenu intermédiaire
Sénégal	12.4	Pauvre	À la traîne	1 090	À revenu intermédiaire
Papouasie Nouvelle-Guinée	6.9	Pauvre	À la traîne	1 300	À revenu intermédiaire
Salvador	6.2	À la traîne	À la traîne	3 360	À revenu intermédiaire
Nicaragua	5.8	Pauvre	À la traîne	1 090	À revenu intermédiaire
Cisjordanie et bande de Gaza	4.15	–	À la traîne	..	À revenu intermédiaire
Mauritanie	3.5	Pauvre	À la traîne	1 030	À revenu intermédiaire
Jamaïque	2.7	À la traîne	À la traîne	4 770	À revenu intermédiaire
Gabon	1.5	À la traîne	À la traîne	7 740	À revenu intermédiaire
Swaziland	1.2	À la traîne	À la traîne	2 630	À revenu intermédiaire
Fiji	0.9	À la traîne	À la traîne	3 580	À revenu intermédiaire
Guyana	0.8	Convergent	À la traîne	3 300	À revenu intermédiaire
Îles Salomon	0.5	À la traîne	À la traîne	1 030	À revenu intermédiaire
Belize	0.3	À la traîne	À la traîne	3 740	À revenu intermédiaire
Vanuatu	0.2	Convergent	À la traîne	2 760	À revenu intermédiaire
Sainte-Lucie	0.2	À la traîne	À la traîne	4 970	À revenu intermédiaire
Micronésie (États fédérés de)	0.1	À la traîne	À la traîne	2 700	À revenu intermédiaire
Tonga	0.1	À la traîne	À la traîne	3 390	À revenu intermédiaire
Kiribati	0.1	À la traîne	À la traîne	2 010	À revenu intermédiaire
Grenade	0.1	À la traîne	À la traîne	5 550	À revenu intermédiaire

	Population 2010 (millions)	Typologie du monde à quatre vitesses		Revenu national brut par habitant	Groupe de revenu
		Années 90	Années 2000	2010	2010
				USD courants (méthode Atlas)	
Seychelles	0.1	À la traîne	À la traîne	9 760	À revenu intermédiaire
Antigua et Barbuda	0.1	–	À la traîne	10 590	À revenu intermédiaire
Dominique	0.1	À la traîne	À la traîne	5 410	À revenu intermédiaire
Saint-Kitts-et-Nevis	0.1	À la traîne	À la traîne	9 520	À revenu intermédiaire
Îles Marshall	0.1	À la traîne	À la traîne	3 450	À revenu intermédiaire
Palau	>0.1	–	À la traîne	6 470	À revenu intermédiaire
Pauvres					
Kenya	40.5	Pauvre	Pauvre	790	À faible revenu
Madagascar	20.7	Pauvre	Pauvre	430	À faible revenu
Niger	15.5	Pauvre	Pauvre	370	À faible revenu
Malawi	14.9	Pauvre	Pauvre	330	À faible revenu
Zimbabwe	12.6	Pauvre	Pauvre	460	À faible revenu
Haïti	10.0	Pauvre	Pauvre	650	À faible revenu
Guinée	10.0	Pauvre	Pauvre	400	À faible revenu
Bénin	8.9	Pauvre	Pauvre	780	À faible revenu
Burundi	8.4	Pauvre	Pauvre	170	À faible revenu
Togo	6.0	Pauvre	Pauvre	490	À faible revenu
Érythrée	5.3	–	Pauvre	340	À faible revenu
République centrafricaine	4.4	Pauvre	Pauvre	470	À faible revenu
Liberia	4.0	Pauvre	Pauvre	200	À faible revenu
Gambie	1.7	Pauvre	Pauvre	450	À faible revenu
Guinée-Bissau	1.5	Pauvre	Pauvre	590	À faible revenu
Comores	0.7	Pauvre	Pauvre	750	À faible revenu

.. Données non disponibles.

– Sans objet.

Notes : Cette classification du monde à quatre vitesses repose sur les revenus moyens par habitant pour les périodes 1990-2000 et 2000-10. Pour une explication plus complète du monde à quatre vitesses, voir le chapitre 1.

La classification pour les années 90 est tirée de OCDE (2010), *Perspectives du développement mondial – Le basculement de la richesse*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris, à l'exclusion des pays pour lesquelles les données 2000-10 n'étaient pas encore disponibles. Pour une classification exhaustive pour les années 90, se reporter au rapport original.

Classement des revenus établi en faisant appel à la méthode Atlas de la Banque mondiale sur la base de RNB par habitant :

- Économies à revenu élevé : RNB par habitant >USD 9 265 en 2000 pour les années 90 ; RNB par habitant > USD 12 276 en 2010 ;
- Économies à revenu intermédiaire : USD 755 < RNB par habitant < USD 9 265 en 2000 pour les années 90 ; USD 1 006 < RNB par habitant < USD 12 275 en 2010 ;
- Économies à faible revenu : USD 755 < RNB par habitant pour les années 90 ; USD 1 005 < RNB par habitant en 2010.


Séries temporelles pour l'Australie (1990-2009), les Bahamas (1990-2009), Bahreïn (1990-2009), Chypre (1990-2009, RNB par habitant uniquement), Djibouti (1990-2009), Groenland (1990-2009), Iran (1990-2009), Malte (1990-2009), Nouvelle-Zélande (1990-2009), Oman (1990-2009), Palau (1990-2008), Surinam (1990-2009), Cuba (1990-2009), Arabie Saoudite (1990-2009), Haïti (1991-2009), Bosnie-Herzégovine (1994-2010), Cambodge (1996-2010), Érythrée (1992-2010), Maldives (1995-2010).

Note d'Israël : * Les données statistiques sont fournies par les autorités israéliennes compétentes qui en assument l'entière responsabilité. L'utilisation de ces données par l'OCDE ne préjuge en rien du statut du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies israéliennes en Cisjordanie au regard du droit international.

Note de la Turquie : ** Les informations publiées dans ce rapport à propos de « Chypre » concernent la partie sud de l'île. Il n'existe pas d'autorité unique représentant les populations turques et grecques chypriotes vivant sur l'île. La Turquie reconnaît l'existence de la république turque de Chypre du Nord (RTCN). Tant qu'une solution durable et équitable n'aura pas été trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie conservera la même position quant à la « question chypriote ».

Note de tous les États membres de l'Union européenne membres de l'OCDE et de la Commission européenne : La république de Chypre est reconnue par tous les pays membres des Nations Unies, à l'exception de la Turquie. Les informations publiées dans ce rapport concernent la zone placée sous le contrôle effectif du gouvernement de la république de Chypre.

Source : Calculs des auteurs basés sur OCDE (2010), *Perspectives du développement mondial 2010 : Le basculement de la richesse*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris ; et Banque mondiale (2011), *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde*, consultée en octobre 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932586314>

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Perspectives du développement mondial 2012

LA COHÉSION SOCIALE DANS UN MONDE EN MUTATION

Sommaire

Partie I. Cohésion sociale : les opportunités et les obstacles

Chapitre 1. Basculement de la richesse : une fenêtre d'opportunité

Chapitre 2. Cohésion sociale et développement

Chapitre 3. Les défis de la cohésion sociale à l'heure du basculement de la richesse

Chapitre 4. Inégalités

Partie II. Élaborer une politique de cohésion sociale à l'heure du basculement de la richesse

Chapitre 5. Des politiques budgétaires durables pour des contrats sociaux plus solides

Chapitre 6. Politiques d'emploi et de protection sociale favorisant la cohésion sociale

Chapitre 7. La cohésion sociale et les politiques de promotion de la participation citoyenne

Chapitre 8. Questions politiques transversales

Chapitre 9. Favoriser la cohésion sociale dans un monde en mutation

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Perspectives du développement mondial 2012 : La cohésion sociale dans un monde en mutation*, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

2012

éditions OCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-11320-6
41 2011 02 2 P



9 789264 113206