

CONFERENCE INFOS

Le financement de la politique sociale

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

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

Table des matières

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

Antécédents et vue d'ensemble du projet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Financer la politique sociale: Défis et contraintes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De plus, même dans les pays en développement, les conditions ne sont pas réunies pour tirer de l'impôt direct les recettes qu'il peut dégager. Les méthodes de perception sont inefficaces et, au lieu d'améliorer leurs capacités technologiques (l'informatisation, par exemple, peut considérablement

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21194

