

Revenus, équité et réduction de la pauvreté dans les économies en transition

La répartition équitable des revenus est une préoccupation constante des décideurs, et c'est une question particulièrement importante pendant la période initiale de transformation systémique et de repli économique des pays en transition. Les responsables de l'élaboration des politiques dans ces pays ont souvent du mal à résoudre le problème de la répartition des revenus à cause de ses retombées sociales et politiques. L'expérience de la Pologne porte à conclure qu'une croissance rapide peut faciliter les choses.

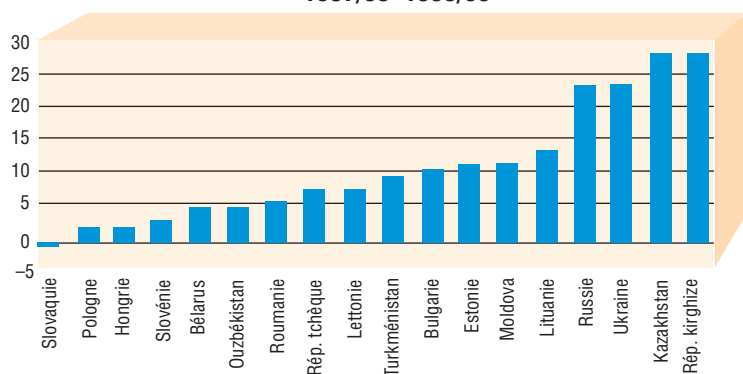
Grzegorz W. Kolodko

LES DERNIÈRES années du socialisme ont été marquées par un accroissement de l'inégalité des revenus réels qui a engendré des tensions sociales et politiques généralisées. Une fois le processus de transition engagé, on a cru, par excès d'optimisme, que les réformes conduiraient à une répartition rapide et équitable des fruits d'une économie plus performante, en négligeant de tenir compte de la complexité du développement des pays industriels. En règle générale, les économies planifiées ont une meilleure répartition des revenus que les économies de marché ou les économies en transition. Depuis le début de la période de transition, on constate que, si la répartition des revenus varie, toutes les économies en transi-

tion ont un trait en commun : l'inégalité des revenus augmente. Certes, il y avait déjà des riches et des pauvres dans les pays à planification centrale, même si leur nombre dépend de la manière dont on les compte. Mais, peu importe la méthode utilisée, il est clair que la transition à l'économie de marché, en augmentant les inégalités, a gonflé les rangs des plus riches et des plus pauvres.

À la fin des années 80, les coefficients de Gini pour les économies socialistes étaient en moyenne de 23 ou 24 points. (Ce coefficient mesure la répartition des revenus : plus il est faible, plus les revenus sont égaux.) À la même époque, les économies de marché avancées d'Europe de l'Ouest affichaient des coefficients supérieurs de 6 points en moyenne à ceux des pays d'Europe de l'Est (exception faite du territoire de l'ancienne Yougoslavie). Le graphique 1 montre que, depuis, la situation s'est détériorée — parfois très gravement — dans les pays en transition.

Graphique 1
Évolution du coefficient de Gini dans les pays en transition, 1987/88–1998/99



Source : Banque mondiale

Des disparités croissantes

L'inégalité croissante des revenus a plusieurs explications. L'une des plus immédiates est la réduction des subventions de l'État. La mise en place d'un système d'établissement des prix soumis aux lois du marché était l'un des objectifs principaux de la transition, et l'élimination des subventions était une condition préalable à cette réforme. Cette mesure a touché nombre de groupes sociaux, mais elle s'est avérée particulièrement dure pour les plus pauvres, qui ont dû consacrer une plus

large part de leur revenu disponible à l'achat de biens et de services jusque-là peu coûteux.

Le secteur public a lui aussi joué un rôle. La libération des salaires dans le cadre des réformes économiques a favorisé la divergence des revenus. Au milieu des années 90, dans la plupart des pays en transition, le secteur public employait toujours plus de la moitié de la population active, mais les revenus de ces fonctionnaires ont été de plus en plus liés à leurs qualifications, à leur expérience, à leur poste et à leur rendement. Même dans ce secteur, la transition a fait de l'investissement passé en capital humain un facteur plus important dans le calcul de la rémunération de chaque employé.

Le transfert de main-d'oeuvre du secteur public au secteur privé est le facteur qui a le plus nettement contribué à l'inégalité croissante des revenus. Non seulement l'échelle des salaires est-elle plus large dans le secteur privé, mais le revenu moyen y est aussi plus élevé, principalement à cause de la plus forte productivité de la main-d'oeuvre. Par ailleurs, l'État continue d'exploiter des industries obsolètes et non concurrentielles, et à fournir des services mal gérés et mal rémunérés tels que l'éducation, la santé, et l'administration centrale et locale. À cause de leurs budgets trop serrés, ces secteurs n'ont pas été en mesure de concurrencer les barèmes de traitements des entreprises privées, qui peuvent fonctionner de manière rentable sur une base commerciale.

La transition a créé une classe de «nouveaux riches». La plupart sont instruits, travailleurs et capables de s'occuper eux-mêmes de leur richesse. Certains sont capables de donner à d'autres la possibilité d'améliorer leur niveau de vie. Malheureusement, les lacunes institutionnelles ont permis à d'autres de s'engager dans des activités économiques informelles, parfois même criminelles. L'économie souterraine est un phénomène qui s'observe dans tous les pays en transition, parallèlement à l'économie formelle, et qui peut présenter un certain nombre d'avantages. Elle favorise la croissance et, à long terme, relève le niveau de vie de la société dans son ensemble. Mais il paraît clair qu'elle contribue à accroître l'inégalité des revenus entre ceux qui y participent et les autres. Les premiers jouissent en effet d'une source supplémentaire de revenus qui, de surcroît, échappent à l'impôt.

Lorsqu'un pays passe de la planification centrale à l'économie de marché, les changements les plus révolutionnaires et les plus fondamentaux s'observent au niveau de la propriété des actifs. La privatisation, la restitution de la propriété, la participation à l'investissement direct étranger et aux capitaux de portefeuille et le développement des intermédiaires financiers ont créé de nouvelles inégalités dans la richesse et les revenus. L'inflation élevée observée dans beaucoup de pays en transition a également joué un rôle en réduisant la valeur de l'épargne non indexée des pauvres. L'inégalité croissante des revenus risque fort d'être liée dans une large mesure à la part croissante des plus-values du capital (bénéfices, dividendes, intérêts et rentes) pendant la transition.

L'exemple de la Pologne

La Pologne n'a échappé à aucune de ces évolutions. Pourtant, contrairement à nombre d'autres pays en transition, le coefficient de Gini n'y a que très peu augmenté (graphique 1). Cette différence tient au fait que, bien qu'elle ait enregistré

récemment une croissance remarquable, surtout entre 1994 et 1997, elle a souffert d'une grave crise économique au début de la transition. Alors qu'on s'attendait à une contraction du PIB réel de seulement 3,1 % sous l'effet des mesures conjointes de libéralisation et de stabilisation, il a chuté d'environ 12 % en 1990, puis encore de 7,2 % en 1991. La production industrielle s'est contractée de 40 %, conduisant à une destruction massive d'emplois. À la fin de 1993, le chômage atteignait 16 %, contre une prévision officielle de moins de 5 %. Le taux d'inflation était d'environ 250 % à la fin de 1990 et restait supérieur à 70 % fin 1991. Le déficit budgétaire est resté élevé et, en 1991-92, il représentait environ 6,7 % du PIB. L'économie polonaise était bel et bien en état de choc sans thérapie.

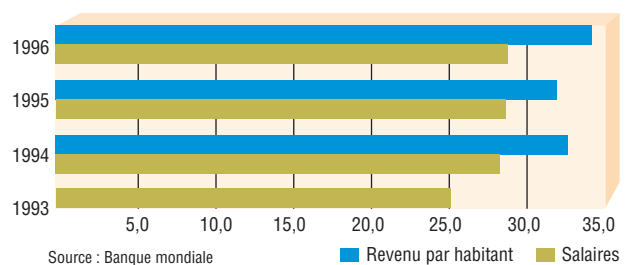
En 1993, après ce sévère repli économique, les autorités polonaises ont lancé leur «Stratégie pour la Pologne», recentrée sur une thérapie sans choc et conçue pour promouvoir le développement dans le contexte de la transition. De 1994 à 1997, la croissance du PIB a dépassé 28 %, soit 6,4 % par an en moyenne. Cette croissance s'est accompagnée de réformes institutionnelles supplémentaires qui ont permis à la Pologne d'adhérer en 1996 à l'OCDE et d'engager en 1998, avec cinq autres pays d'Europe de l'Est, les négociations officielles en vue de l'accession à l'Union européenne. La Pologne a aussi progressé sur la voie de la stabilisation. L'inflation est tombée de 37,7 % à la fin de 1993 à 13,2 % à la fin de 1997 et à 8,6 % à la fin de 1998. Entre-temps, le taux de chômage reculait de 16,4 à 10,5 %, et le déficit des finances publiques était maintenu en deçà de 3 % du PIB. Par ailleurs, l'inégalité des revenus a augmenté beaucoup moins rapidement que dans les autres pays en transition (graphique 2). En 1997, selon les estimations, le coefficient de Gini pour la Pologne avait été réduit à 31,0. Ces résultats portent à conclure que, si une économie en transition s'engage sur la voie d'une croissance rapide et que la question de l'équité est prise en compte dans la stratégie économique, il sera possible de limiter la croissance de l'inégalité des revenus.

Inégalité des revenus : des solutions

L'expérience de la Pologne montre bien qu'il est plus facile de résoudre les problèmes d'inéquité et d'inégalité en période de croissance économique qu'en période de récession. Dans le premier cas, il s'agit de répartir des revenus en augmentation, et dans le second, de partager la perte de revenus.

En faisant en sorte que la politique des revenus et celle de la redistribution des actifs facilitent l'accumulation du capi-

Graphique 2
Coefficients de Gini pendant la mise en oeuvre de la «Stratégie pour la Pologne»



tal, on résoudra au moins en partie le problème. Ce capital constitue en effet la base des investissements générateurs d'emplois. La création d'emplois tend à son tour à favoriser la mobilité de la main-d'oeuvre, facteur qui influe au premier chef sur l'égalité des revenus. Pendant une période de croissance vigoureuse, il est plus facile d'investir et de créer des emplois : la croissance favorise la formation de capital, et vice versa.

Ceux qui trouvent un emploi bénéficient résolument de la relance et de la croissance dans une économie en transition. En Pologne, le chômage a atteint un sommet au milieu de 1994, à près de 17 %, touchant près de 3 millions de personnes. À la fin de 1997, grâce à une politique de l'emploi qui s'appuyait sur des crédits bonifiés et des mesures budgétaires bien ciblées, le nombre des chômeurs a été réduit de 1 million. Ces politiques ont en même temps réduit l'inégalité des revenus.

Pour que le type de politique des revenus suggéré ci-dessus porte fruit, il doit pouvoir s'appuyer sur la confiance du public. Lorsque de larges pans de la société restent convaincus que l'accumulation de richesse est affaire de connivence ou de malhonnêteté, et que la pauvreté est causée par le système économique, l'avenir n'est guère prometteur. En Russie, le public est convaincu — non sans raison — que la transition a favorisé la corruption et le capitalisme de copinage, phénomènes auxquels on attribue la récession persistante, les inégalités croissantes et la propagation de la pauvreté. Le coefficient de Gini a plus que doublé dans ce pays au cours des six premières années de transition, et il pourrait bien encore augmenter.

Pendant la transition, la politique des revenus doit faire la part de tendances contradictoires. Pendant que le désir d'encourager l'épargne pousse à réduire l'impôt levé sur certains types de revenus, la nécessité de limiter la croissance des inégalités incite à opter pour la solution inverse. L'arbitrage opéré par un pays donné dépendra de ses choix de politique économique. On peut penser, étant donné l'analyse présentée ci-dessus, que certaines mesures fiscales favorables aux plus-values pourraient être utiles pour contribuer au développement et à la croissance rapides de ce pays. Cette option peut cependant s'avérer difficile à appliquer au plan politique. Outre que les sociétés post-socialistes, de même que les politiciens influents, tendent au populisme, l'imposition des prestations d'assurance chômage et des pensions minimales paraît anormale si on accorde en même temps un traitement de faveur aux gains résultant de la spéculation en bourse.

Enfin, le délai entre la relance de l'économie et l'amélioration des conditions de vie vient lui aussi compliquer la lutte contre l'inégalité des revenus. La production réelle est la première à se rétablir. Viennent ensuite la croissance de l'emploi, puis l'aptitude du budget à mieux financer l'aide sociale aux pauvres. Ainsi, même dans une économie en expansion, plusieurs années pourront s'écouler avant que la pauvreté ne commence à reculer.



M. Grzegorz W. Kolodko est professeur à l'École d'économie de Varsovie. Il était chercheur invité au FMI en 1999. Premier Vice-Premier Ministre et Ministre des finances de la Pologne de 1994 à 1997, il a été l'un des principaux architectes du programme de réforme polonais.

Conclusion

Jusqu'à maintenant, la transition a donné des résultats inégaux. Les décideurs des pays en transition sont aujourd'hui aux prises avec des inégalités croissantes et la progression de la pauvreté. La situation est encore compliquée par les rapports entre l'inégalité des revenus et la pauvreté, ainsi que par une récession grave et persistante. L'inégalité des revenus peut devenir un problème politique apte à créer des tensions et des conflits, et à faire obstacle à une croissance durable.

S'agissant des questions d'équité et d'égalité, les décideurs doivent mettre les choses en perspective. Il s'agit de ne pas confondre la fin et les moyens de la politique économique. La transition n'a pas seulement pour objectif de provoquer un changement systémique, mais aussi et surtout de promouvoir l'efficacité, la compétitivité, la croissance et un développement plus durable. L'apparition d'inégalités est inévitable en période de transition, mais des politiques adéquates devraient permettre de gérer correctement les changements en matière d'équité. La portée et le rythme de ces changements ne peuvent être laissés à l'entière

discretion des forces du marché nouvellement libérées. Une répartition acceptable des revenus et de la richesse est un des objectifs à long terme les plus importants de la société : on attend de la transition qu'elle améliore les conditions de vie de la majorité. Autrement, l'exercice serait futile.

Il est difficile, dans la réalité, de mener ces tâches à bien et de recueillir les appuis politiques voulus pour la mise en oeuvre des mesures nécessaires. La politique n'est rien d'autre en fait que l'art de résoudre, encore et toujours, les conflits d'intérêts. Rien n'est plus vrai pendant une période de transition, où on doit passer de la stabilisation à la croissance et transformer la stabilisation en une stabilité durable. Le choix est clair pour les décideurs des pays qui cherchent à rattraper leur retard sur les économies plus avancées et qui doivent faire l'arbitrage entre une croissance plus rapide et des inégalités plus grandes (mais moins de pauvreté) et une croissance plus lente et des inégalités moindres (mais plus de pauvreté) : il convient de favoriser une croissance durable, et la politique des revenus doit appuyer cet objectif. Ainsi, à long terme, tous pourront profiter d'une amélioration du niveau de vie. Après une période initiale de croissance des inégalités, il deviendra possible de réduire les disparités sans freiner l'expansion. Par conséquent, plus la transition progressera, plus solides deviendront les fondements d'une croissance rapide et durable, et moins il y aura à faire de compromis entre l'équité et l'efficacité. **F&D**

Lecture recommandée :

Grzegorz W. Kolodko, From Shock to Therapy: The Political Economy of Postsocialist Transformation (Oxford University Press, à paraître).



ASSEMBLÉE ANNUELLE 1999

du Groupe de la Banque mondiale
et du Fonds monétaire international

Programme des séminaires

Du samedi 25 au mardi 29 septembre
Marriott Wardman Park Hotel
Washington

Pour plus de renseignements, veuillez contacter :
1999 Annual Meetings ■ Program of Seminars
IMF-World Bank Group
Washington, DC 20431 (U.S.A.)

Téléphone : (1) (202) 473-3334 ■ Télécopie : (1) (202) 623-4100
Messagerie Electronique : seminars@worldbank.org
Site Internet : www.worldbank.org/html/xtid/pos

LES SÉMINAIRES :

- **Accroît les** à l'occasion de l'Assemblée annuelle des Conseils des gouverneurs du Groupe de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.
- **Permettoit** aux représentants du secteur privé de dialoguer avec les délégués des pays membres, de hauts fonctionnaires des deux institutions et des participants membres d'organisations non gouvernementales.
- **Vise à** promouvoir l'esprit de partenariat et le partage de l'information.
- **S'adresse** à un auditoire de haut niveau : 3.000 délégués, représentants du secteur privé et d'autres organisations non gouvernementales.



THE FUTURE OF COMMERCIAL AND CENTRAL BANKING

CONFERENCE FOR CENTRAL BANKERS, FINANCE MINISTERS
AND CEOs OF INTERNATIONAL COMMERCIAL BANKS
9-10 NOVEMBER 1999, JW MARRIOTT HOTEL, HONG KONG

- 'Post-crisis' changes to the global financial system
- The future of prudential regulation in post-crisis Asia
- The growth of regionalisation among emerging economies
- Long term developments in exchange rate management

Chatu Mongkol Sornakul, Governor, Bank of Thailand

Soedradjad Djwandono, former Governor, Bank of Indonesia

Andrew Sheng, Head of the Hong Kong Securities and Futures Commission

David Carse, Deputy Chief Executive, Hong Kong Monetary Authority

Charles Goodhart, Professor of Banking and Finance, London School of Economics, UK

Charles Dallara, Managing Director, Institute for International Finance, USA

John Greenwood, economist and creator of the 'Hong Kong Peg'

Kunio Saito, Director, Regional Office for Asia and the Pacific, IMF

William Thomson, former Vice-President, Asian Development Bank

Paul Reynolds, International Director, Adam Smith Institute

Ernest Leung, President, Philippines Deposit and Insurance Corporation



For registration and enquiries, please contact Susannah Gates
at The Adam Smith Institute, London:

T : + 44 171 735 6660

F : + 44 171 793 0090

E : mailbox@adamsmithinstitute.com

W : www.adamsmithinstitute.com/hongkong

SPONSORED BY

