



## LES ASPECTS SOCIAUX DE LA TRANSITION

BERNARD SNOY \*

La transition au cours des douze dernières années a été une période de bouleversements sociaux en Europe Centrale et Orientale et dans les pays de la Communauté des États indépendants (CEI). La disparition du rationnement et des pénuries, l'augmentation de la qualité et du choix des produits, les nouvelles possibilités ouvertes à l'initiative privée et, d'une manière générale, l'avènement de régimes politiques fondés sur les principes des droits de l'homme, de la démocratie pluraliste et de l'État de droit ont amélioré fondamentalement les conditions de vie des populations de ces pays. En même temps, il est indéniable que les standards de vie d'une partie significative de la population se sont gravement détériorés, et que le nombre des personnes vivant dans une pauvreté aiguë s'est beaucoup accru.

Cet article examine un certain nombre d'aspects des standards de vie dans les pays en transition et montre comment les évolutions ont varié non seulement entre pays mais aussi en fonction du sexe, de l'âge et des groupes sociaux. La constatation la plus frappante est l'augmentation substantielle de la mortalité - particulièrement parmi les hommes adultes - dans beaucoup de pays de la CEI. Bien que les taux de mortalité aient commencé à chuter ces dernières années, leur augmentation dramatique dans la première phase de la transition est un indicateur de l'ampleur des bouleversements sociaux. Un examen de l'incidence de la pauvreté révèle que la pauvreté se concentre dans les familles nombreuses et les ménages dépendant de pensions ou d'autres transferts venant de l'État. Le grand défi pour les gouvernements dans les années à venir est de créer un environnement qui permette à ces groupes sociaux

501

\* Administrateur pour la Belgique, le Luxembourg et la Slovénie, Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD).

Cet article se fonde principalement sur les recherches sur ce sujet réalisées, d'une part, par le Bureau de l'Économiste en chef de la BERD et dont les conclusions ont été publiées dans le *Transition Report 1999* de la BERD et, d'autre part, par la Banque Mondiale et dont les conclusions ont été publiées dans l'ouvrage de la Banque Mondiale *Making Transition work for everyone, Poverty and Inequality in Europe and Central Asia* (2000). Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la BERD.



de s'intégrer dans l'économie de marché et de construire des mécanismes de protection sociale qui soient à la fois bien ciblés et finançables sur le plan budgétaire.

La dimension sociale de la transition est très importante pour plusieurs raisons :

- d'abord, on ne peut pas prétendre que la transition soit réussie si la situation concrète d'un nombre important de personnes se détériore en termes de santé, d'accès à l'éducation et d'exclusion pour quelque raison que ce soit ;
- en deuxième lieu, lorsque des personnes se voient refuser l'accès aux soins de santé et à l'éducation, leur capital humain reste sous-développé, leur capacité de participer comme citoyens à la vie politique et leur potentiel de contribution à la vie économique ne peuvent se réaliser que de manière très incomplète ;
- en troisième lieu, des évolutions sociales négatives, y compris l'apparition d'une véritable « destitution » dans certains groupes sociaux, sont de nature à déstabiliser la société et à mettre en péril le fonctionnement des institutions démocratiques. Les réformes de marché peuvent être discréditées si l'État n'est pas en mesure de réduire les tensions sociales générées par l'augmentation des inégalités et de la pauvreté.

Bien que beaucoup d'indicateurs sociaux, tels que les taux de mortalité, d'inscription dans les écoles et d'alphabétisation, puissent être mesurés de manière plus fiable que des indicateurs monétaires comme le revenu et la fortune, ces données dans les pays en transition sont souvent sujettes à des réserves, surtout en ce qui concerne les comparaisons dans le temps, en raison de manipulations de certaines statistiques à l'époque communiste, à des fins de propagande. Par ailleurs, la collecte des statistiques a été entravée au cours des conflits violents qui ont affecté plusieurs pays ex-yougoslaves, les pays du Caucase et le Tadjikistan au cours des années 1990. Quelle que soit la prudence avec laquelle il faut aborder les comparaisons dans le temps et entre pays, il n'en reste pas moins que la transition s'est accompagnée d'un coût social très lourd pour les populations de beaucoup de pays en transition.

### *LA SANTÉ DANS LA TRANSITION*

Un indicateur de base de la santé de la population dans toute société est l'espérance de vie à la naissance. Les personnes vivant dans des sociétés relativement affluentes ont tendance à vivre plus longtemps, quoiqu'il puisse y avoir des variations considérables entre des pays de même niveau de revenu, en fonction, notamment, du caractère plus ou moins étendu et efficace du système public des soins de santé. Avant la transition, l'espérance de vie dans la région se comparait dans l'ensemble assez favorablement avec celle qui prévalait dans des économies de marché d'un niveau de

revenu similaire. C'est ainsi que l'espérance de vie moyenne en Europe Centrale et Orientale était en 1980 de 70 ans, un niveau nettement plus élevé que les niveaux atteints dans la plupart des pays d'Amérique Latine et d'Asie de l'Est. Dans l'ex-Union soviétique, l'espérance de vie en 1980 était de 68 ans en moyenne, quoiqu'elle variait assez substantiellement entre les diverses républiques (voir tableau n°1).

**Tableau n°1**  
**Espérance de vie à la naissance :**  
**pays en transition et marchés émergents, 1980-1997**  
(Nombre d'années)

<i>Europe Centrale et Orientale et pays baltes</i>	1980	1985	1989	1993	1997
Albanie	70,0	71,2	72,5	71,3	71,7
Bulgarie	71,0	-	71,8	71,1	70,7
Croatie	70,4	-	71,8	-	72,5
République tchèque	70,4	71,0	71,7	72,7	73,9
Estonie	69,0	70,0	70,1	68,0	70,1
Hongrie	69,1	69,1	69,5	69,0	70,6
Lettonie	68,8	70,0	70,1	67,6	69,2
Lituanie	70,0	70,5	71,5	69,0	71,2
ARY de Macédoine	70,1	-	-	-	72,5
Pologne	71,2	71,1	71,0	71,6	72,7
Roumanie	69,2	69,8	69,5	69,6	69,0
République slovaque	70,4	71,0	71,0	72,4	72,7
Slovénie	71,4	71,6	72,7	73,3	74,7
<i>Moyenne</i>	<i>70,1</i>	<i>70,5</i>	<i>71,1</i>	<i>70,5</i>	<i>71,7</i>
<i>CEI<sup>(1)</sup></i>					
Arménie	72,6	72,8	71,8	71,1	73,7
Azerbaïdjan	68,0	69,2	70,2	69,4	70,9
Biélorussie	70,8	72,3	71,6	69,0	68,5
Géorgie	71,0	71,3	71,8	-	72,6
Kazakhstan	66,8	67,6	68,3	66,7	64,9
Kirghizistan	65,6	67,2	67,9	67,2	66,9
Moldavie	65,6	65,3	68,8	67,4	66,5
Fédération russe	67,3	67,8	69,2	65,2	66,9
Tadjikistan	66,2	68,1	68,4	-	68,3
Turkménistan	64,5	64,6	65,0	-	65,7
Ukraine	69,3	69,4	70,5	67,9	67,4
Ouzbékistan	67,4	67,6	69,0	-	69,2
<i>Moyenne</i>	<i>67,9</i>	<i>68,6</i>	<i>69,4</i>	<i>68,0</i>	<i>68,4</i>
<i>Autres pays<sup>(2)</sup></i>					
Argentine	69,6	68,2	71,6	-	73,1
Brésil	62,7	60,4	65,4	-	67
République démocratique de Corée	66,8	62,3	65,5	-	63
Malaisie	66,9	62,6	70,5	71,3	72
Mexique	66,8	64,2	70,4	-	72
Thaïlande	63,6	66,5	68,4	-	68,8

Source: (1) Transmonee database, UNICEF, 1999; (2) WB Development Indicators, 1999.

Depuis 1989, les données sur l'espérance de vie montrent des tendances divergentes :

- en Europe Centrale (République tchèque, Hongrie, Pologne, République slovaque et Slovénie), l'espérance de vie a augmenté depuis 1989 à une moyenne de 73 ans ;
- en Bulgarie, Roumanie, Croatie, ARY de Macédoine et Albanie, l'espérance de vie est restée constante ;
- dans les trois États baltes et en Russie, l'espérance de vie a décliné d'une manière abrupte dans les quatre premières années de la transition mais s'est reprise partiellement depuis lors ;
- en Ukraine, en Biélorussie, en Moldavie et au Kazakhstan, l'espérance de vie n'a pas cessé de se détériorer depuis 1989 ;
- dans les autres pays d'Asie Centrale et le Caucase, les données sont incomplètes mais suggèrent peu de changement dans l'espérance de vie.

La baisse de l'espérance de vie en Russie, dans les pays baltes, dans les pays occidentaux de la CEI et du Kazakhstan a été beaucoup plus prononcée pour les hommes (de 4 à 6 ans selon les pays) que pour les femmes (de 2 à 3 ans). La baisse de l'espérance de vie des hommes à 58 ans en 1994 en Russie a été due principalement à une augmentation de près de 100 % de la mortalité des hommes entre 40 et 59 ans. La cause immédiate semble avoir été une augmentation des maladies cardio-vasculaires, des accidents et de la violence, les causes plus profondes étant probablement le stress psychologique engendré par les bouleversements de la transition et l'augmentation significative de la consommation excessive de l'alcool, qui a annulé tous les progrès qui avaient été réalisés dans les années 1980 suite à la campagne anti-alcoolique lancée par Gorbatchev<sup>1</sup>.

Il faut noter également une résurgence de la tuberculose et une explosion des maladies transmises par les relations sexuelles, en particulier le SIDA. Le pourcentage de la population ukrainienne atteinte par le virus du SIDA est de 1 %. Des proportions élevées prévalent également en Russie, en Biélorussie et en Moldavie.

L'augmentation moins élevée de la mortalité dans le Caucase et en Asie Centrale suggère que les réseaux familiaux ou informels de solidarité sociale y ont mieux amorti le choc de la transition, notamment l'augmentation du chômage. Une étude de l'UNICEF<sup>2</sup> publiée en 1999 comparant les pays de la CEI établit un lien entre les taux de mortalité plus élevés pour les hommes dans les catégories d'âge intermédiaires et l'incidence des divorces et des séparations. Les structures familiales semblent en effet avoir mieux résisté dans le Caucase et en Asie Centrale.

Une autre étude, se concentrant sur les différences régionales des taux de mortalité en Russie, conclut que le degré de confiance dans les autorités locales et le degré d'engagement civique de la population locale



étaient corrélées négativement aux taux de mortalité<sup>3</sup>. En termes généraux, le capital social peut, en effet, amortir l'impact de la récession et des changements structurels de la vie socio-économique et peut certainement contribuer d'une manière décisive au succès de la transition.

Un autre facteur à mentionner est que l'accès aux soins de santé est de plus en plus lié aux « paiements informels » demandés par les médecins et le personnel médical dans des systèmes de soins de santé encore en pleine restructuration. Dans certains pays, notamment dans le Caucase, ces paiements informels représentent plus de 85 % des dépenses du secteur. Pour les couches de plus en plus nombreuses qui sont dans la pauvreté, le remplacement de la médecine gratuite par ce système informel contribue à un sens croissant de vulnérabilité.

### *ÉDUCATION DANS LA TRANSITION*

Un mérite incontestable des économies planifiées était l'ampleur des services d'éducation qu'elles offraient. L'éducation primaire d'une durée de huit ans était obligatoire et les taux d'inscription dans le système secondaire étaient élevés par rapport aux standards internationaux. L'alphabétisation des adultes était pratiquement complète. De plus, le système éducatif était bien équilibré entre les hommes et les femmes. Un système très développé de crèches et d'écoles maternelles assurait le soin des enfants avant l'âge scolaire et permettait aux femmes de travailler. Ceci cachait toutefois des différences significatives dans l'accès à l'éducation entre les zones urbaines et rurales et entre les enfants de groupes sociaux différents. En outre, alors que les jeunes des pays à économie planifiée étaient généralement bien formés du point de vue technique et avaient de bonnes connaissances factuelles, l'enseignement mettait insuffisamment l'accent sur les capacités qui permettraient aux jeunes d'acquérir de nouvelles connaissances et de s'adapter à un environnement changeant<sup>4</sup>.

La transition a amené une disparité plus grande dans l'accès à l'éducation. L'accès généralisé aux services d'éducation de base a été érodé dans certains pays et le coût pour les familles d'éduquer des enfants s'est accru. Une plus grande sélectivité et une plus grande compétition dans l'éducation ont contribué à améliorer les services offerts aux jeunes à la fois plus talentueux et de milieux privilégiés, ceci aux dépens des jeunes de capacité plus moyenne et de familles moins fortunées. En outre, le fossé entre les villes et les campagnes s'est accru, compromettant les résultats atteints sous la planification centrale.

Les données les plus récentes sur les enfants entre 7 et 15 ans montrent qu'après une chute initiale de quelques points, les pourcentages de scolarité sont remontés à plus de 98 % en Europe Centrale et à environ 93 % dans les pays baltes et les pays du sud-est de l'Europe.



Dans les pays de la CEI, où la population urbaine prédomine, il y a eu une baisse de l'ordre de 3 % (de 94 à 91 %), tandis que dans les pays d'Asie Centrale, du Caucase et en Moldavie, où une part significative de la main d'œuvre est dans l'agriculture, le déclin de la scolarité a été beaucoup plus prononcé, celle-ci tombant en dessous de 87 %.

Un autre aspect de la détérioration du système éducatif résulte des rémunérations insuffisantes et irrégulièrement payées des enseignants, qui ont un effet démotivant. Dans certains pays, on note un accroissement de la corruption des enseignants, en vue d'obtenir la réussite des examens ou l'accès à des écoles spécialisées. Ces formes de corruption ne peuvent que désavantager les enfants de familles pauvres.

### *PAUVRETÉ ET INÉGALITÉ*

Les données monétaires sur les revenus dans les économies en transition sont difficiles à interpréter pour une série de raisons<sup>5</sup>. Tout d'abord, les changements très prononcés dans les prix relatifs et l'importance des activités non déclarées rendent très aléatoires les estimations des changements de revenus réels. En deuxième lieu, la définition des seuils de pauvreté se heurte à la question des besoins très différents selon les personnes, les groupes sociaux et les régions. Il faut tenir compte par exemple des coûts de chauffage très élevés dans les régions où l'hiver est extrêmement rigoureux. La définition d'un seuil de pauvreté a toujours quelque chose d'arbitraire. Il ne faut pas perdre de vue qu'il y a des variations potentielles très importantes de revenu et de consommation en-dessous de ce seuil. En troisième lieu, la mesure de la répartition des revenus pose des problèmes considérables en ce qui concerne la couverture des enquêtes, l'unité d'observation (la personne ou la famille) et la mesure du revenu lui-même et de son pouvoir d'achat.

On peut observer les deux tendances fondamentales suivantes :

- la transition a été accompagnée par une augmentation de la population vivant dans la pauvreté dans pratiquement tous les pays d'Europe Centrale et Orientale et de la CEI. L'augmentation a été la plus grande dans les pays où les revenus réels ont baissé le plus. Si on définit la pauvreté au niveau international à partir d'un revenu de moins de 4 dollars par jour, mesuré à parité de pouvoir d'achat, ce qui est le point de référence international pour les pays à revenu intermédiaire, environ 140 millions de personnes pouvaient être considérées comme pauvres en 1995, dont 85 % vivaient dans la CEI ;
- en parallèle avec l'augmentation de la pauvreté, il y a eu un accroissement marqué de l'inégalité. L'accroissement a été plus prononcé dans les pays du sud-est de l'Europe et dans la CEI qu'en Europe Centrale. En conséquence, alors que les inégalités dans plusieurs pays de la CEI se comparaient à celles qui prévalent dans des pays en développement très

inégalitaires comme ceux d'Amérique Latine, au contraire, en Europe Centrale, les inégalités de revenus se rapprochent des niveaux d'inégalité plus modérés de l'Europe Occidentale.

**Tableau n°2**  
**Nombre estimatif de pauvres et déficit total de pauvreté**  
**en 1987-1988 et 1993-1995 basé sur les revenus des ménages**

Pays	Nombre de pauvres (%) <sup>1/</sup>		Nombre total de pauvres (millions) <sup>2/</sup>		Déficit en % du seuil de pauvreté <sup>3/</sup>	Déficit total de pauvreté en % du PIB <sup>4/</sup>	Seuil de pauvreté (\$pm) <sup>5/</sup>
	1987-1988	1993-1995	1987-1988	1993-1995	1993-1995	1993-1995	1993-1995
<b>Europe Centrale</b>	<b>1,4</b>	<b>12</b>	<b>2,2</b>	<b>8,1</b>	<b>25</b>	<b>0,3</b>	
République tchèque	0	<1	0	0,1	23	0,01	32
Hongrie	1	4	0,1	0,4	25	0,2	57
Pologne	6	20	2,1	7,6	27	1,4	51
Slovaquie	0	<1	0	0	20	0,01	36
Slovénie	0	<1	0	0	31	0,02	73
<b>Europe du Sud-Est</b>	<b>4</b>	<b>37</b>	<b>1,4</b>	<b>14,8</b>	<b>29</b>	<b>3,3</b>	
Bulgarie	2	15	0,1	1,3	26	1,1	30
Roumanie	6	59	1,3	13,5	32	5,4	28
<b>États baltes</b>	<b>1</b>	<b>29</b>	<b>0,1</b>	<b>2,3</b>	<b>33</b>	<b>3,1</b>	
Estonie	1	37	0,02	0,6	37	4,2	60
Lettonie	1	22	0,03	0,6	28	2,3	58
Lituanie	1	30	0,04	1,1	34	2,9	26
<b>CEI de l'ouest</b>	<b>2</b>	<b>52</b>	<b>3,5</b>	<b>112,1</b>	<b>39</b>	<b>4,8</b>	
Biélorussie	1	22	0,1	2,3	26	1,2	19
Moldavie	4	66	0,2	2,9	43	7	13
Russie	2	50	2,2	74,2	40	4,2	21
Ukraine	2	63	1	32,7	47	6,9	21
<b>Asie Centrale</b>	<b>15</b>	<b>66</b>	<b>6,5</b>	<b>30,7</b>	<b>47</b>	<b>9,8</b>	
Kazakhstan	5	65	0,8	11	39	9,2	23
Kirghizistan	12	88	0,5	4	68	64,4	16
Turkménistan	12	61	0,4	2,4	40	7,7	33
Ouzbékistan	24	63	4,8	13,3	39	12,4	11
<b>Ensemble des pays en transition</b>	<b>4</b>	<b>45</b>	<b>13,6</b>	<b>168</b>	<b>35</b>	<b>3,5</b>	-
<b>Comparateurs</b>							
Brésil	33		48,3	-	44	4,4	-
Colombie		35	-	11,6	40	5,4	-
Équateur		35	-	3,9	31	4,4	-
Paraguay		44	-	2,1	51	8,1	-
Malaisie	31	18	5,1	3,6	29	0,8	-
Turquie	31	-	16,7	-	33	3,8	-
R.U.	1	<1	0,6	0,5	-	-	-

Source: Milanovic (1998), tableau n° 5.1, pp. 68-69, and Statistical Appendix.

Notes : ce tableau est basé sur une enquête sur les budgets des ménages, recueillie par Milanovic. Le seuil de pauvreté est mesuré par rapport aux revenus des ménages, hors taxes et transferts. Les résultats peuvent varier considérablement si l'on utilise les données des dépenses des ménages. Voir Milanovic (1998).

Les données pour les groupes régionaux de pays sont la somme du nombre total des pauvres, les moyennes du nombre de pauvres, le déficit en pourcentage du seuil de pauvreté et le déficit total de pauvreté en pourcentage du PIB.

1/ Le nombre de pauvres est défini comme étant le nombre de personnes tombant sous le seuil de pauvreté divisé par le nombre total de la population.

2/ Le nombre total des pauvres inclut toutes personnes ayant un revenu mensuel sous le seuil de pauvreté.

3/ Le déficit moyen en pourcentage du seuil de pauvreté est défini comme étant le revenu moyen de toutes personnes ayant un revenu mensuel sous le seuil de pauvreté, divisé par le revenu au seuil de la pauvreté. Il mesure la profondeur de la pauvreté sous les seuils de pauvreté établis officiellement.

4/ Le déficit total de pauvreté représente la somme nécessaire pour hausser tout le monde jusqu'au seuil de pauvreté. Plus il y a de monde sous le seuil de pauvreté, plus le déficit de pauvreté sera élevé et plus grand sera le déficit moyen en pourcentage du seuil de pauvreté.

5/ Le seuil de pauvreté est basé sur les seuils nationaux et converti en utilisant les taux de changes en cours par rapport au dollar US. Un point de référence international est fourni par le seuil de pauvreté pour les pays à revenus intermédiaires, qui est de 4US\$ par jour à parité de pouvoir d'achat. Le seuil de pauvreté aux États-Unis en 1998 était de 11,41\$.

Le tableau n°2 présente une définition du seuil de pauvreté et une évaluation plus précise du nombre de pauvres, pour un ensemble de pays en transition, et cela pour une année antérieure à la transition et pour une année du milieu des années 1990. En outre, le coût de hausser le niveau de revenu des populations pauvres jusqu'au seuil de pauvreté est calculé en pourcentage du PIB. Bien qu'une comparaison directe entre pays soit malaisée parce que les contreparties en dollars des niveaux de pauvreté varient de pays en pays, le tableau illustre les variations significatives dans l'incidence et la profondeur de la pauvreté dans la région. Il faut toutefois noter que, dans certains pays, la sous-déclaration du revenu a probablement créé une tendance à l'exagération dans les estimations de la population pauvre. Par exemple, au Kirghizistan et en Ukraine, le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté est réduit de 88 et 63 % à 46 et 37 % respectivement lorsqu'on part des dépenses plutôt que des revenus des ménages.

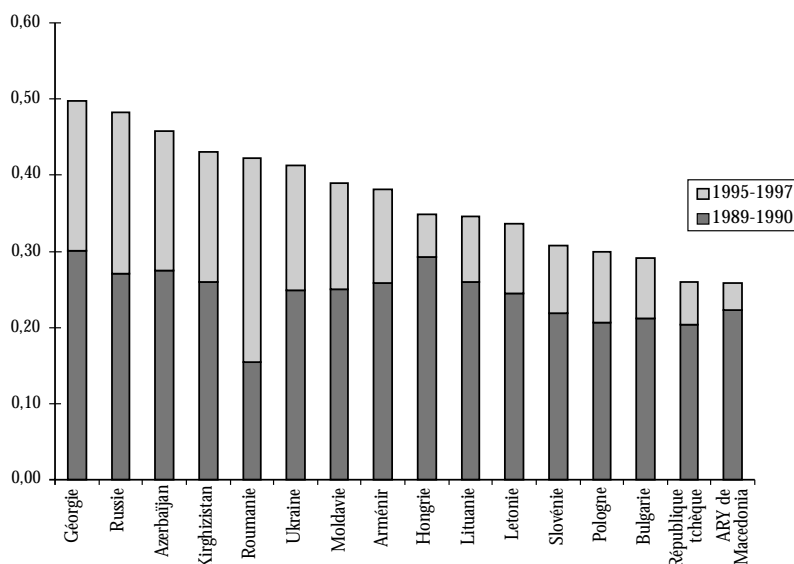
À un niveau global, l'augmentation de la pauvreté résulte de la combinaison d'une baisse du revenu moyen et d'une augmentation de l'inégalité. Alors que partout les revenus moyens ont initialement décliné dans les pays en transition, l'évolution de l'inégalité a varié très fortement selon les pays. Il est important de distinguer entre les changements dans la répartition des rémunérations monétaires brutes et les changements dans la répartition des revenus nets des ménages, ces derniers incorporant les impôts et les transferts de sécurité sociale ainsi que les sources de revenu non monétaires, telles que la production agricole pour consommation interne et les paiements en nature. Le tableau n°3 compare le coefficient de Gini<sup>6</sup> pour les rémunérations



brutes, pays par pays, avant la transition et dans une année récente. Il y a eu clairement de fortes variations dans les changements du coefficient de Gini, de même que dans les niveaux initiaux d'inégalité. Les données sur les revenus des ménages sont moins fiables mais confirment dans l'ensemble les différences reflétées au tableau n°3. Il semble en particulier que les transferts de sécurité sociale n'ont que faiblement mitigé les inégalités croissantes au niveau des rémunérations brutes.

**Tableau n°3**  
**Variation dans l'inégalité entre la période 1989-1990**  
**et la période 1995-1997 dans certains pays en transition**

Coefficient Gini de la distribution des revenus<sup>7</sup>



Source: UNICEF, Transmonee database, 1999

a. Le coefficient Gini est dérivé de la distribution cumulative des revenus dans la population, dans l'ordre des revenus par habitant. Il est défini comme la moitié de la différence moyenne entre toute paire d'observations dans la distribution des revenus divisée par le revenu moyen.

### *CE QUE LA PAUVRETÉ A DE PARTICULIER* *DANS L'ÈRE POST-COMMUNISTE*

L'ampleur de l'augmentation de la pauvreté et sa persistance au cours de la dernière décennie séparent déjà l'expérience des pays en transition de celle des pays en développement. La baisse du PIB est comparable à celle de la grande dépression des années 1930 et la plupart des pays en transition n'ont pas encore retrouvé leur niveau de revenu antérieur à 1989. Outre l'ampleur de la baisse des standards de vie, ce qui met ces



pays à part, c'est le contexte de changement systémique de la vie politique, économique et sociale dans lequel elle s'inscrit.

Sur le plan politique, les habitants de 22 sur les 27 pays post-communistes d'Europe et d'Asie Centrale se sont retrouvés brusquement dans de nouvelles frontières, dans des nations qui ont à redéfinir fondamentalement leurs identités et dans des systèmes politiques qui ont ouvert de nouvelles possibilités d'expression politique et des droits civiques plus étendus.

Sur le plan économique, la transition vers une économie de marché - une transition encore faiblement avancée et malaisée dans certains pays - a suscité de nouvelles opportunités pour certains tandis que pour d'autres elle s'est accompagnée de grandes difficultés matérielles et d'une perte de sécurité. Des chocs économiques successifs - pertes d'emplois, périodes prolongées de non-paiement des salaires, hyperinflation, perte des épargnes accumulées et érosion drastique des systèmes existants de protection sociale (services sociaux gratuits ou à faible coût, subsides, prix très favorables de certains biens et services) - ont fait que les gens se sont sentis particulièrement vulnérables, impuissants et incapables de planifier leur avenir.

Pour la plupart des nouveaux pauvres, la transition a amené non seulement des difficultés matérielles auxquelles il n'étaient pas préparés mais aussi la destruction d'un mode de vie et d'habitudes sociales bien ancrées. À la différence de la majorité des pauvres dans les pays en développement, la plupart des pauvres dans les pays en transition sont parfaitement alphabétisés et souvent bien instruits. Avant la transition, ils avaient des emplois sûrs et s'attendaient à recevoir des pensions régulières et des allocations étatiques après leur retraite. Avec la perte des emplois et la croissance du chômage, ces sources de soutien à la fois matériel et psychologique se sont effondrées.

C'est une grande détresse pour ces nouveaux pauvres de découvrir que leurs connaissances et compétences formelles ou informelles sont devenues sans intérêt. Ils ne se sentent plus utiles à la société. Un sentiment d'échec personnel, avec la perte d'identités et de fonctions sociales respectées, conduisent souvent à un sentiment paralysant de honte et à la dépression. L'augmentation de la consommation d'alcool, les tensions familiales, l'augmentation des divorces, la baisse de la natalité et la hausse du taux de suicide sont quelques-unes des manifestations d'un stress psychologique insupportable. La souffrance psychologique est aussi dévastatrice que les difficultés matérielles elles-mêmes. C'est la dignité des personnes qui est atteinte, comme l'exprime admirablement Alexandre Soljénitsyne dans son livre *La Russie sous l'avalanche*<sup>7</sup>.

Une autre conséquence grave de la pauvreté et de l'inégalité est le



déclin de la cohésion sociale. Il y a pour les pauvres une perte du lien social, une réduction de la capacité à participer à des réseaux informels de solidarité. En même temps, la consommation des riches se fait de plus en plus voyante, alimentant les tensions sociales. Les pauvres perçoivent les riches comme des personnes qui ont acquis le plus souvent leur position privilégiée par l'exploitation de leurs connexions et l'abus de leurs positions officielles. La corruption, l'indifférence ou les traitements abusifs de la part des détenteurs du pouvoir sont, hélas, des réalités vécues par beaucoup de pauvres dans bien des pays en transition.

Un élément important de l'héritage du passé est la honte et la stigmatisation associée à la pauvreté. À l'époque communiste, la pauvreté était considérée comme le résultat de lacunes ou de déviations personnelles étant donné que l'État assurait un emploi garanti à toute personne valide et l'assistance à ceux qui ne pouvaient pas travailler.

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, beaucoup de gouvernements encore fragiles d'Europe Centrale et d'Asie Centrale sont réticents à permettre un débat public sur les problèmes de pauvreté étant donné que la pauvreté est croissante et que la nostalgie de la sécurité du régime précédent est largement répandue. L'expérience dans d'autres pays suggère toutefois qu'un dialogue ouvert à tous les niveaux sur les causes et les conséquences de la pauvreté et de l'inégalité permet d'améliorer la situation matérielle et psychologique des pauvres et de travailler à des moyens efficaces de protection sociale.

### *LES CAUSES DE LA PAUVRETÉ*

Les causes immédiates de l'émergence de la pauvreté à une si large échelle sont les dislocations économiques et sociales liées à la transition et les chutes de production, de revenus, d'emplois et de recettes fiscales qui en ont résulté. L'impact de l'effondrement économique a été accentué par l'accroissement de l'inégalité. Ce ne sont toutefois là que les causes immédiates de la pauvreté. Pour comprendre les causes profondes, il faut chercher plus loin, à la fois dans les conditions léguées par le régime communiste et les capacités de formulation et d'exécution de politiques économiques appropriées des groupes au pouvoir depuis le début de la transition.

On a pu constater d'un pays à l'autre des différences substantielles dans les distortions macroéconomiques au début de la transition, dans le degré de viabilité ou non-viabilité des structures économiques héritées de la planification centrale, dans le degré de familiarité des personnes et des institutions avec les mécanismes du marché et surtout dans la qualité et la cohérence des réformes entreprises. L'héritage institutionnel a largement conditionné le comportement des décideurs politiques dans la transition ainsi que leur disposition à formuler et mettre en œuvre un



ensemble cohérent de réformes, comportant des protections adéquates pour les groupes les plus vulnérables de la société.

La chute de la production a été prononcée dans tous les pays en transition mais beaucoup plus dans les pays de la CEI où la pauvreté a aussi augmenté le plus. En moyenne, le déclin cumulé de la production dans les pays de la CEI a été de l'ordre de 50 %, tandis qu'en Europe Centrale, en Europe du Sud-Est et dans les pays baltes, la chute n'a été que de 15 % avant une reprise qui s'est manifestée entre 1992 et 1995. Seules la Pologne, la Slovénie, la Hongrie et la République slovaque ont connu en 2000 un revenu par habitant supérieur à celui de 1989. Il est clair que des conditions initiales moins favorables, surtout une moindre familiarité avec les mécanismes et les institutions de l'économie de marché, expliquent pour une part importante la chute plus dramatique dans les pays de la CEI. Mais le choix des politiques, surtout la qualité et la cohérence des réformes, a été encore plus important. Certains pays avec des conditions initiales plus défavorables s'en sont mieux sortis grâce à des programmes courageux et cohérents tandis que d'autres, malgré des conditions plus favorables, ont connu des crises plus graves en raison de réformes plus partielles et moins cohérentes. À égalité de chute de la production, ceux qui n'ont réformé leur économie que partiellement ont connu une augmentation plus grande de la pauvreté et généralement aussi de l'inégalité.

512

Toutes les économies en transition ont connu une chute profonde de la demande de travail. La chute de la production a entraîné une baisse considérable à la fois de l'emploi et des salaires. Ces effets ont été amplifiés par la nécessité d'améliorer la productivité et de réduire le chômage déguisé très répandu dans le système précédent. La plupart des pays ont vu également une contraction de l'offre de travail, la participation au marché du travail déclinant suite à des retraites anticipées ou à la décision de femmes de rester au foyer. Dans tous les pays en transition, la part de la population employée aujourd'hui est substantiellement plus faible qu'avant 1989.

Dans la plupart des pays d'Europe Centrale, les taux de chômage sont élevés et persistants. Tandis que ceux qui ont un emploi bénéficient d'augmentations rapides de la productivité, les chômeurs - surtout de longue durée - risquent d'être laissés pour compte. Même là où la réponse de la production a été forte, les créations d'emplois sont faibles. Les écarts de revenus se creusent entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas. Il y a un lien étroit entre la pauvreté et le chômage.

Dans les pays de la CEI, la chute du PIB a été si abrupte et considérable qu'une chute équivalente de l'emploi aurait été politiquement et socialement intenable. La restructuration des entreprises a été limitée. La réduction des salaires réels et le non-paiement des salaires



ont été les modes dominants d'ajustement du marché du travail. Les chiffres officiels du chômage sont faibles mais les enquêtes sur les ménages suggèrent des taux beaucoup plus élevés d'inactivité. Le chômage déguisé est élevé, beaucoup de travailleurs gardant un lien formel avec leur entreprise sans travailler ni recevoir de salaire. En même temps, les alternatives ne sont pas faciles à trouver. Les nouvelles activités du secteur privé susceptibles d'attirer ces travailleurs sont lentes à émerger, dans une large mesure en raison du caractère incomplet des réformes. En raison de l'absence d'alternatives, beaucoup de familles se sont tournées vers l'agriculture de subsistance ou d'autres formes d'activité à petite échelle et à faible productivité pour compléter leurs maigres revenus.

L'effondrement du PIB a aussi entraîné un effondrement des recettes budgétaires, aggravé, dans le cas de beaucoup de pays de la CEI par la disparition des transferts budgétaires substantiels qui venaient de Moscou à l'époque soviétique. Ceci a fortement réduit la capacité des États à amortir l'impact social de la transition. Beaucoup de pays de la CEI n'avaient tout simplement plus les moyens de maintenir ces transferts sociaux de base et, dans certains cas, même les pensions. De mauvaises gestions budgétaires ont également conduit à des arriérés massifs dans tous les paiements du secteur public, que ce soit pour des salaires ou des pensions. Ces arriérés ont eu un impact hautement régressif, tombant de façon disproportionnée sur les régions pauvres et les pauvres en général.

L'ajustement budgétaire aurait-il pu être mené différemment et surtout d'une manière plus favorable aux pauvres ? Il n'y a aucun doute que, surtout dans la CEI, la qualité de l'ajustement budgétaire aurait pu être meilleure. Les coupes indifférenciées de dépenses budgétaires, avec un biais le plus souvent au détriment des dépenses sociales et d'infrastructure, ont contribué à aggraver les inégalités et à accroître la pauvreté. La tragédie était l'absence d'un système de protection sociale public, fonctionnant indépendamment des entreprises, qui, sous le régime soviétique, prenaient en charge leur personnel et leurs familles de la crèche jusqu'à la tombe. Cette absence a rendu très difficile les restructurations et les licenciements de travailleurs et a contribué à la faiblesse de la croissance et à la longueur de la récession. Elle a ralenti la mise en place des institutions nécessaires au bon fonctionnement de l'économie de marché : des gouvernements à court d'argent et incapables de payer leurs fonctionnaires peuvent difficilement construire une nouvelle administration publique motivée et compétente et les nouveaux organes de régulation qui doivent la compléter.

Au contraire, dans les pays d'Europe Centrale, il y avait sous les régimes communistes des systèmes étatiques très élaborés de protection sociale. Ceux-ci ont amorti l'impact social de la transition et rendu dès



lors les réformes beaucoup plus acceptables. En Pologne, par exemple, les pensions ont joué un rôle critique pour empêcher les personnes âgées de tomber dans la pauvreté. Le défi auquel les pays d'Europe Centrale se sont attelés est de réduire le fardeau budgétaire résultant de ces systèmes généreux de sécurité sociale et, par un meilleur ciblage, de les rendre plus compatibles avec l'économie de marché et les nécessités d'équilibre budgétaire à moyen terme.

Cette analyse des causes de l'accroissement de la pauvreté et de l'inégalité dans les pays en transition conduit à mettre l'accent sur le rôle essentiel des institutions et des incitations qu'ont les détenteurs du pouvoir à réformer celles-ci dans un sens qui permette à la fois de promouvoir l'économie de marché et de réduire la pauvreté.

Les pays dotés de contrepoids (*checks and balances*) plus forts, résultant notamment de sociétés civiles plus vigoureuses, de démocraties politiques plus mûres et d'institutions de marché déjà plus développées, ont été mieux capables d'établir dès le départ de la transition des mécanismes de « contestabilité » économique et politique. Les détenteurs des pouvoirs économiques et politiques n'ont pas pu faire n'importe quoi. Ces pays ont mis en œuvre des politiques plus favorables aux pauvres : les réformes vers une économie de marché ont été plus décisives et cohérentes, mettant fin au système basé sur le pouvoir et les connexions qui prévalait à la fin de la période communiste, et, en même temps, l'ajustement a été socialement plus responsable. En permettant plus rapidement aux marchés de fonctionner, ces pays ont créé plus d'emplois et de sources de revenus pour leurs citoyens. En même temps, ils ont donné une plus grande priorité au maintien d'un système performant de protection sociale et y ont consacré une part plus grande de leurs ressources. La pauvreté et l'inégalité ont augmenté mais beaucoup plus modérément que dans les autres pays.

Les autres pays, surtout ceux de la CEE, ne sont pas parvenus à établir un niveau comparable de contestabilité économique et sociale. Le caractère partiel et incomplet des réformes économiques et politiques durant la première étape de la transition a permis à certains groupes - surtout la *nomenklatura* combinée avec quelques nouveaux entrepreneurs - de consolider et de légaliser les relations de pouvoir qui existaient à la fin de la période communiste, cela notamment à travers les méthodes de privatisation qui les ont très largement favorisés. En l'absence de contrepoids ou d'autres mesures pour limiter l'arbitraire, ces groupes sont parvenus à générer à leur profit des rentes de situation, dont le coût est élevé en termes d'inégalité et de pauvreté pour le reste de la société.

La question est de savoir si ces groupes parviendront à conserver à l'avenir le degré de contrôle qu'ils ont acquis sur les États, si le jeu politique restera plus ou moins ouvert, si les situations non-compétitives



qu'ils ont établies à leur profit pourront être contestées, si la corruption pourra être endiguée et si les gouvernements, davantage conscients de leurs responsabilités sociales, consacreront les moyens budgétaires et les ressources humaines nécessaires à la reconstruction de systèmes efficaces de protection sociale.

### *LES CARACTÉRISTIQUES DES PAUVRES*

Qui sont les pauvres ? La réponse à cette question est essentielle pour la conception d'une politique efficace de protection sociale. La principale conclusion des études en cette matière est que les ménages les plus affectés par la pauvreté sont ceux qui ont beaucoup d'enfants, les familles monoparentales et ceux qui dépendent de transferts de l'État, tels que des pensions, des allocations de chômage et d'autres formes de sécurité sociale. L'incidence croissante de la pauvreté parmi les enfants des pays en transition est particulièrement préoccupante, étant donné qu'une enfance dans la pauvreté peut réduire leurs chances d'atteindre de meilleurs standards de vie à l'âge adulte.

Dans certains pays tels que la Roumanie, il y a eu un accroissement dramatique du nombre d'enfants de moins de trois ans qui doivent être pris en charge par des institutions étatiques ou caritatives. Les enfants de la rue sont estimés à plus d'un million rien qu'en Russie. Les jeunes femmes sont menacées par le trafic d'êtres humains. Les jeunes des zones rurales d'Asie Centrale sont de plus en plus recrutés pour le commerce de la drogue. Ces tendances présagent l'émergence de problèmes sociaux graves, qui compliqueront encore davantage les efforts de réduction de la pauvreté. Certains groupes ethniques minoritaires, tels que les Roms, sont aussi particulièrement touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les bénéficiaires de transferts étatiques ont souffert particulièrement de l'indexation imparfaite lorsque l'inflation a été très forte et des crises budgétaires, qui ont provoqué des arriérés de paiement énormes dans les pays en transition. En outre, il y a parmi les pauvres un groupe important constitué de travailleurs très faiblement payés. C'est ainsi qu'en Ukraine, 80 % des travailleurs ont un salaire qui se situe en-dessous du niveau de subsistance. Si un travailleur de ce groupe est le seul à gagner sa vie dans le ménage, la famille tombe en-dessous du seuil de pauvreté.

### *PERSPECTIVES D'AVENIR*

Les développements en ce qui concerne l'inégalité au cours de la nouvelle décennie de la transition dépendront d'un ensemble de facteurs. Un des mécanismes qui pourrait augmenter les inégalités de rémunération serait un mouvement des travailleurs des emplois à faible



productivité dans le secteur étatique vers des emplois à haute productivité dans le secteur privé. Avec une augmentation de la proportion des travailleurs dans le secteur privé, l'inégalité des rémunérations tendrait, toutefois, à terme, à diminuer avec la baisse des différences de productivité. Dans la CEI, ce phénomène semble s'être enrayé à un niveau où il y a relativement peu d'emplois dans le secteur privé avec de hauts salaires, tandis que la majorité des travailleurs sont employés dans des entreprises peu profitables et à faibles salaires, qu'elles appartiennent au secteur public ou au secteur privé. Un déclin éventuel de l'inégalité dans ces pays dépend du progrès des réformes structurelles nécessaires pour accroître la part du secteur privé et permettre aux entreprises privatisées d'être rentables.

Les changements structurels ne sont pas le seul facteur à influencer les revenus bruts dans la transition. La répartition de la fortune, qui résulte de la manière dont s'est accomplie la privatisation des entreprises et des logements, joue également un rôle déterminant dans la répartition des revenus. En raison de son impact sur la capacité d'emprunt des personnes, la répartition de la fortune peut non seulement affecter la répartition des revenus mais aussi avoir des conséquences dynamiques pour l'investissement dans le capital humain et, dès lors, la répartition des salaires.

### STRATÉGIE POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ

Si le diagnostic porté plus haut est correct, la principale condition de succès d'une stratégie pour réduire la pauvreté est la combinaison, (1) de politiques favorisant la croissance, l'investissement et l'emploi, (2) de politiques spécifiques visant à renforcer la capacité des pauvres de participer à la vie économique et politique (*empowerment*) et (3) de politiques de sécurité sociale en faveur de ceux qui temporairement ou définitivement ne sont plus en mesure de participer à la vie économique. Une dimension importante des politiques de *empowerment* est un effort pro-actif pour assurer l'accès des pauvres et particulièrement de leurs enfants aux services d'éducation et de santé. Une autre dimension est la mise en place de programmes de micro-crédits comme le *Russian small business fund* soutenu par la BERD et des politiques économiques qui évitent les discriminations à l'égard des petites et moyennes entreprises. Pour atteindre ces objectifs, il est important de construire ou de renforcer des institutions publiques qui soient moins captives des intérêts privés et plus sensibles aux préoccupations de la société civile.

Les défis économiques et institutionnels pour améliorer la sécurité sociale se présentent très différemment dans les pays plus avancés d'Europe Centrale et dans les pays de la CEI. Dans les pays d'Europe Centrale, des mécanismes centralisés et généreux de sécurité sociale





étaient déjà en place dans la période communiste, particulièrement dans les domaines des pensions et des soins de santé. Le défi est de compléter (notamment par l'assurance-chômage) et de mieux cibler ces mécanismes en tenant compte des ressources budgétaires disponibles et de la perspective du vieillissement de la population. La Hongrie et la Pologne sont les pays les plus avancés dans la réforme du système des pensions avec l'introduction d'un deuxième et d'un troisième piliers, basés sur des mécanismes obligatoires ou volontaires de capitalisation et complétant le premier pilier de pensions étatiques basées sur la répartition (*pay as you go*).

Dans les pays de la CEI, le défi est beaucoup plus considérable car il s'agit le plus souvent de créer des institutions de sécurité sociale qui n'existaient pas précédemment au niveau national dans la mesure où la protection sociale était assurée sous le régime soviétique principalement par les entreprises ou les communautés locales. Les masses budgétaires pour faire face aux besoins de sécurité sociale sont le plus souvent très limitées et difficiles à accroître dans un contexte de crise des finances publiques et de faiblesse des administrations fiscales.

Encore faut-il que les moyens budgétaires affectés à la protection sociale atteignent les plus pauvres. Dans beaucoup de pays de la CEI, des moyens considérables sont encore utilisés pour subsidier le logement et la consommation des services publics d'eau, d'électricité, de chauffage et de transport, mais la plus grande partie de ces subsides ne bénéficient pas aux pauvres et contribuent plutôt à des distorsions de prix, à des gaspillages et à l'absence de ressources pour entretenir et développer les infrastructures.

Il ne fait pas de doutes que des transferts directs aux ménages constituent un meilleur moyen de combattre la pauvreté que des subsides aux entreprises. Encore faut-il que ces transferts soient bien ciblés et orientés en priorité vers les groupes les plus pauvres et les enfants en danger. Ceci est toutefois difficile à réaliser en pratique. L'expérience internationale suggère que des allocations peu élevées mais généralisées sont généralement plus efficaces et moins coûteuses à administrer que des systèmes élaborés fondés sur une évaluation des revenus. Par ailleurs, des tests de revenus accroissent le taux marginal d'imposition pour ceux qui sont au bas de l'échelle des rémunérations et peuvent décourager les pauvres à se rechercher un emploi. L'inexactitude des informations sur les revenus des ménages dans les pays en transition renforce les difficultés des tests de revenus. Une solution possible est de lier les transferts aux caractéristiques des ménages telles que le nombre d'enfants, étant donné que ces caractéristiques sont plus difficiles à manipuler et plus faciles à suivre. De même, des programmes de travaux publics peuvent être utilisés comme un système d'auto-sélection de ceux dont les besoins sont



les plus grands. Le système du « Mahalla » en Ouzbékistan constitue un exemple intéressant de ciblage décentralisé des transferts, utilisant les connaissances disponibles dans une communauté locale pour sélectionner les plus nécessiteux.

Finalement, il faut souligner l'extraordinaire capacité humaine de rebondir dont ont fait preuve les populations de ces pays face à d'immenses bouleversements. Confrontés à une détérioration drastique de leurs standards de vie, nombreux sont ceux qui ont fait preuve d'une grande créativité pour mobiliser les réseaux de famille et amis pour un soutien mutuel. Un des plus grands défis pour les gouvernements dans cette nouvelle décennie de la transition est de bâtir, à partir de ces réseaux informels, des mécanismes de protection sociale qui aident les sociétés de cette région à mieux faire face aux ajustements de grande envergure qui sont encore requis.

### NOTES

518

1. M. McKee (1998), « The health consequences of the collapse of the Soviet Union », European Centre on Health of Societies in Transition, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Mimeo.
2. UNICEF, ICDC (1999), « Women in Transition », *Regional Monitor Report*, n° 6, Florence.
3. P. Kennedy, I. Kawachi and E. Brainerd (1998), « The role of social capital in the Russian mortality crisis », *World Development*, Vol.26, n° 11, pp. 2,029-44.
4. UNICEF, ICDC (1998), « Education for All? », *Regional Monitoring Report* n°5, Florence, et J. Micklewright (1999), « Education, inequality and transition », *Economics of Transition*, Vol 7, n° 2, pp. 343-376.
5. J. Flemming and J. Micklewright (1999), « Income distribution, economic systems and transition », Innocenti *Occasional Papers*, n° 70, UNICEF, ICDC, Florence.
6. Le coefficient de Gini est défini comme la moitié de la différence moyenne entre toute paire d'observations dans la répartition des revenus divisée par le revenu moyen. La valeur du coefficient est zéro pour une égalité parfaite des revenus et un pour une situation où tout le revenu est concentré dans les mains d'une seule personne.
7. Alexandre Soljénitsyne (1998), *La Russie sous l'avalanche*, Fayard. Il écrit notamment « dans ce monde où tous les liens sociaux se sont défaits, où personne ne se sent concerné par ce qui arrive aux autres, chacun reste seul face à son malheur et à sa douleur. Dans ce monde de désespérance et d'indifférence où rien ne sert plus à rien, où les gens se sentent moralement harassés, chacun est gagné par le sentiment de n'être plus bon à rien, d'avoir perdu le contrôle de sa vie, et le vide s'installe dans l'âme ».