

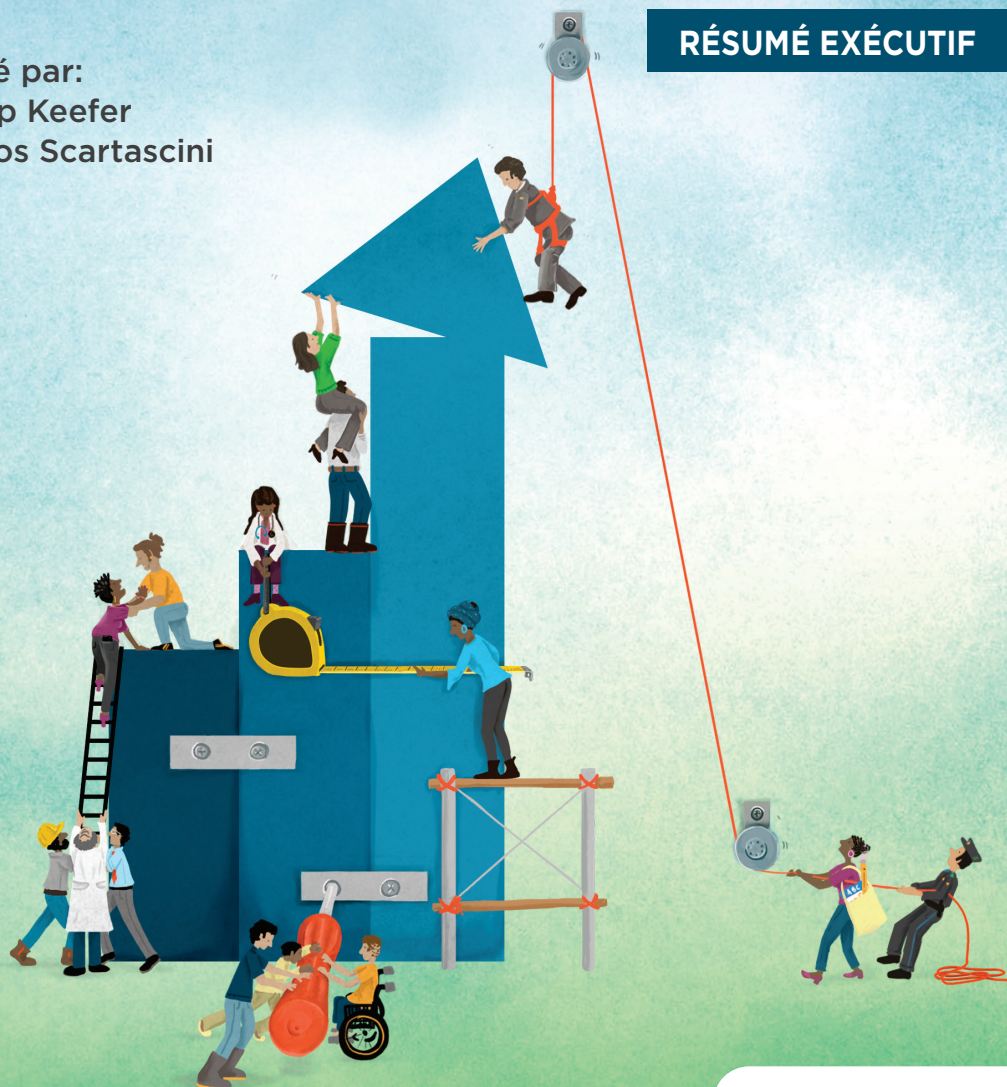
DÉVELOPPEMENT DANS LES AMÉRIQUES

LA CONFIANCE

Clé de la cohésion sociale et
de la croissance en Amérique
latine et les Caraïbes

Edité par:
Philip Keefer
Carlos Scartascini

RÉSUMÉ EXÉCUTIF



La confiance est le problème le plus pressant et pourtant le moins abordé auquel sont confrontées l'Amérique latine et les Caraïbes. Que ce soit la confiance envers autrui, un gouvernement ou une entreprise, celle-ci est plus faible dans la région que partout ailleurs. Les conséquences économiques et politiques de la méfiance se répercutent sur toute la société. La méfiance freine la croissance et l'innovation : les investissements, l'esprit d'entreprise et l'emploi sont tous florissants lorsque les entreprises et les pouvoirs publics, les travailleurs et les employeurs, les banques et les emprunteurs, les consommateurs et les producteurs se font confiance. La confiance au sein des organisations des secteurs privé et public est essentielle à la collaboration et à l'innovation. La méfiance fausse la prise de décision démocratique. Elle empêche les citoyens d'exiger de meilleurs services publics et d'infrastructures, de s'associer entre eux pour lutter contre la corruption, et de faire les sacrifices collectifs permettant à tous de mieux vivre. La bonne nouvelle est que les gouvernements peuvent améliorer la confiance de leurs citoyens avec des promesses plus claires de ce qu'ils sont en droit d'attendre d'eux, avec des réformes du secteur public qui leur permettent de tenir leurs promesses et avec la mise en place de réformes institutionnelles qui renforcent les engagements pris par les citoyens les uns envers les autres. Ce rapport guide les décideurs dans leurs efforts d'intégration de la confiance et de la cohésion sociale dans les réformes globales nécessaires pour relever les défis les plus pernicioseux de la région.

Table des matières du rapport complet

1. Confiance, cohésion sociale et croissance en Amérique latine et les Caraïbes
2. Introduction à la confiance : mesures et déterminants
3. Confiance et économie
4. Confiance, citoyenneté et élaboration de politiques publiques
5. Confiance et efficacité des politiques publiques
6. Lien entre la confiance et la transformation numérique
7. Institutions : atténuation de la méfiance
8. Organisation, citoyenneté et contrat social
9. Pouvoir de l'information
10. Naviguer dans un océan de méfiance

Téléchargement gratuit du rapport complet
à l'adresse suivante :

www.iadb.org/DIAtrust

Copyright © 2022 Banque Interaméricaine de Développement (BID). L'œuvre ci-présente est sous une Licence Creative Commons IGO 3.0 Paternité - Pas d'utilisation commerciale - Pas de travaux dérivés (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) et peut être reproduite à la condition de l'attribuer à la BID et pour tous les types d'utilisation non commerciales. Les œuvres de types dérivées sont interdites.

Toutes les différences concernant l'usage des produits de la BID qui ne peuvent être résolues amicalement, doivent être soumises à la procédure d'arbitrage conformément aux règles UNCITRAL. Le nom de la BID peut être utilisé seulement pour l'attribution de l'œuvre à la BID. Dans tous autres cas, l'utilisation du nom de la BID et l'utilisation du logo de la BID est interdit et il sera nécessaire d'avoir un autre accord de licence convenu entre la BID et l'utilisateur.

N.B Le lien ci-dessus contient des informations supplémentaires sur les termes et conditions de la licence.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Banque Interaméricaine de Développement, de son Conseil d'administration ou des pays qu'elles représentent.



La confiance : clé de la cohésion sociale et de la croissance en Amérique latine et les Caraïbes

La confiance est la question la plus pressante et pourtant la moins débattue à laquelle sont confrontées l'Amérique latine et les Caraïbes. Elle sous-tend d'innombrables interactions qui sont essentielles à des sociétés saines. Les électeurs choisissent les candidats dont ils ne doutent pas qu'ils tiendront leurs promesses électorales. Les entreprises investissent et innovent en espérant que les gouvernements n'imposent pas de taxes confiscatoires en cas de succès de l'innovation. Les employeurs paient leurs employés même s'ils ne peuvent pas être totalement assurés de l'effort de ces derniers, et les employés déploient des efforts en espérant être payés. Les acheteurs comptent sur les vendeurs pour qu'ils leur fournissent des biens et des services de qualité, et les vendeurs livrent aujourd'hui en s'attendant à être payés à l'avenir. Les investisseurs confient leurs capitaux aux dirigeants des entreprises. Les citoyens fournissent des informations à la police, dont ils dépendent pour leur protection. Les gens se font vacciner et prennent les médicaments recommandés par les médecins dont ils dépendent pour vivre en bonne santé. Lorsque la confiance est absente de ces interactions, la société et tous ses membres en souffrent : la politique est instable, la qualité des politiques publiques se détériore, la croissance économique ralentit, l'équité sociale s'effrite et le bien-être individuel diminue.

Mais qu'est-ce que la confiance exactement ? La confiance, dans ce rapport, est la conviction que les autres n'agiront pas de manière opportuniste. Ils ne feront pas de promesses qu'ils ne peuvent pas tenir, ne reviendront pas sur les promesses qu'ils peuvent tenir, ne violeront pas des normes pour profiter d'autres personnes qui y adhèrent. En bref, la confiance signifie la foi envers les autres, leur honnêteté, leur fiabilité et leur bonne volonté. Les personnes dignes de confiance font des promesses qu'elles peuvent tenir, tiennent ces promesses et n'enfreignent pas les normes sociales. Un comportement opportuniste est une

menace persistante partout. Ceux qui s'y livrent peuvent accumuler des avantages substantiels auxquels les personnes dignes de confiance renoncent, qu'il s'agisse de l'emprunteur qui choisit de rembourser ou non un prêt, ou des politiciens qui choisissent de tenir une promesse électorale ou de détourner des fonds publics au profit de leurs intérêts privés. La base d'une société de confiance est la volonté de ses membres de résister à ces tentations.

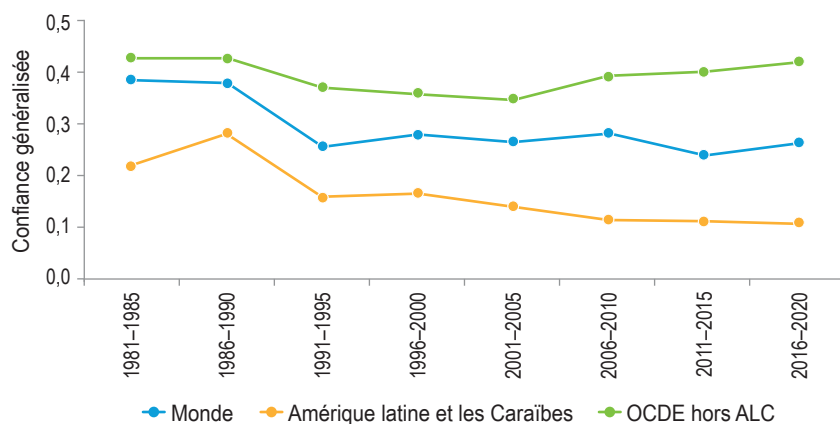
L'une des questions clés de ce rapport est l'interaction entre la confiance interpersonnelle (ou généralisée) et la confiance envers le gouvernement, deux dimensions de la confiance qui sont généralement abordées séparément. Les responsables gouvernementaux, comme les gens en général, sont plus susceptibles d'agir de manière opportuniste, c'est-à-dire indigne de confiance, lorsqu'ils ne peuvent être tenus responsables de leurs actions. Des asymétries importantes en termes d'information — les citoyens ont du mal à évaluer de manière indépendante l'action du gouvernement — et de pouvoir coercitif — les citoyens sont obligés de se conformer aux règles fixées par le gouvernement — facilitent encore plus les actions opportunistes des politiciens. En agissant ensemble, les citoyens peuvent punir les élus indignes de confiance, par exemple en refusant de les réélire. Face à cette perspective, les élus sont davantage incités à agir dans l'intérêt des citoyens plutôt que dans leur intérêt propre.

Cependant, éliminer les élus en place suppose une action collective des citoyens. Malheureusement, lorsque les citoyens ne se font pas confiance entre eux, ils sont moins enclins à agir ensemble pour demander des comptes au gouvernement. Ils sont également moins disposés à conclure des transactions commerciales, à embaucher des inconnus, à payer leurs impôts, à demander aux gouvernements de financer des projets d'infrastructure et de construire un avenir meilleur pour eux-mêmes et leur enfants, et ils sont plus susceptibles de demander au gouvernement de leur fournir des avantages personnels immédiats sous forme de subventions et de transferts au lieu d'exiger des investissements plus efficaces et efficients dans les biens publics.

Une région qui ne fait pas confiance

Étant donné l'importance de la confiance interpersonnelle pour la plupart des interactions sociales, politiques et économiques, le faible niveau de confiance et son déclin en Amérique latine et dans les Caraïbes sont préoccupants (figure 1). Dans le monde entier, le pourcentage des personnes qui croient que l'on peut faire confiance à la plupart des gens (confiance généralisée ou « interpersonnelle ») a chuté de 38 % dans la période 1981-1985 à 26 % dans la période 2016-2020, selon les données de l'enquête Integrated Values Survey. En Amérique latine et dans les Caraïbes, le déclin est encore plus spectaculaire, le niveau de confiance a plongé de 22 % à 11 %. Seule une personne sur 10 consi-

Figure 1 ► Baisse de la confiance en Amérique latine et les Caraïbes



Source : calculs des auteurs sur la base des données de l'enquête Integrated Values Survey, qui compile les sept vagues de l'enquête World Values Survey (1981-2020) et les cinq vagues de l'étude European Values Study (1981-2020).

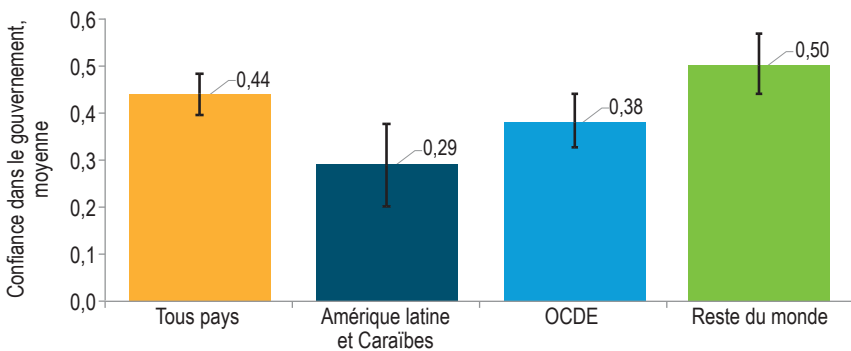
Remarque : La confiance généralisée est calculée à partir des réponses à la question « D'une manière générale, diriez-vous que l'on peut faire confiance à la plupart des gens ou qu'il faut être très prudent dans ses relations avec les gens ? ». La confiance est égale à 1 si la personne interrogée répond « On peut faire confiance à la plupart des gens » et à 0 dans le cas contraire. La variable de confiance a été agrégée au niveau des pays en tant que moyenne pondérée à partir d'observations individuelles, puis la moyenne a été calculée par tranches de cinq ans. Lorsque les données d'un pays sont disponibles dans les deux enquêtes pour une année donnée, la moyenne simple de ces valeurs a été retenue. Les pays de l'OCDE par année sont inclus lorsqu'un pays est devenu membre. Le groupe des économies avancées de l'OCDE exclut les pays d'Amérique latine et des Caraïbes suivants : le Chili, la Colombie et le Mexique. L'échantillon total comprend 115 pays. Les 16 pays d'Amérique latine et des Caraïbes inclus dans l'échantillon sont l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, El Salvador, l'Équateur, le Guatemala, Haïti, le Mexique, le Nicaragua, le Pérou, la République dominicaine, Trinité-et-Tobago, l'Uruguay et le Venezuela.

dère que l'on peut faire confiance aux autres. Aussi fragile que soit la confiance dans le reste du monde, elle est plus faible en Amérique latine et les Caraïbes que partout ailleurs.

Ce rapport explore les nombreuses façons dont la méfiance interpersonnelle se répercute sur l'ensemble de la société, avec des implications importantes en ce qui concerne la confiance envers le gouvernement, les institutions et le secteur privé. Le faible niveau de confiance interpersonnelle et la faible capacité à demander des comptes aux gouvernements se traduisent par une grande méfiance à l'égard de ces derniers. Selon l'Integrated Values Survey de la période 2010–2020, en moyenne, moins de trois citoyens d'Amérique latine et des Caraïbes sur 10 font confiance à leur gouvernement. La méfiance à l'égard du gouvernement est un problème mondial, mais c'est en Amérique latine et les Caraïbes qu'elle est la plus forte, même si les différences ne sont pas aussi spectaculaires que pour la confiance interpersonnelle (figure 2).

Les institutions jouent un rôle essentiel en aidant les citoyens à demander aux gouvernements d'honorer ses engagements. Lorsqu'elles

Figure 2 ► Confiance envers le gouvernement à travers les régions

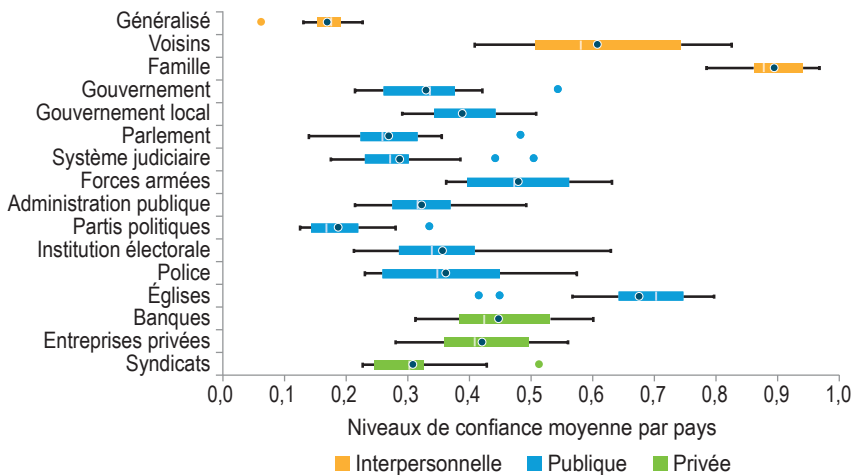


Source : calculs des auteurs sur la base des données de l'Integrated Values Survey.

Remarque : la confiance envers le gouvernement provient de l'Integrated Values Survey (2010–2020), qui compile les sixième et septième vagues de la World Values Survey (1981–2020) ainsi que la cinquième vague de l'European Values Study (2017–2020). La confiance envers le gouvernement provient de la question : « Pourriez-vous me dire quel est votre degré de confiance envers [le gouvernement] : avez-vous une grande confiance, une assez bonne confiance, une faible confiance ou aucune confiance ? » Les réponses ont été recodées de manière à ce que la confiance soit égale à 1 lorsque la réponse est « grande » ou « assez bonne » et 0 dans le cas contraire. Chaque barre est une moyenne simple des données nationales. Le groupe des économies avancées de l'OCDE exclut les pays d'Amérique latine et des Caraïbes suivants : le Chili, la Colombie et le Mexique. L'échantillon total comprend 95 pays, et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, inclus sont l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, Haïti, le Mexique, le Nicaragua, le Pérou, Trinité-et-Tobago et l'Uruguay.

le font, les institutions contribuent à renforcer la confiance envers le gouvernement. Le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif peuvent contrôler le comportement du gouvernement et limiter sa capacité à agir de manière opportuniste. Les partis politiques peuvent être des véhicules efficaces pour promouvoir l'action collective des citoyens afin de rendre les gouvernements responsables. Malheureusement, l'inverse est également vrai, du fait de la méfiance à l'égard des institutions, celles-ci font partie du problème plutôt que de la solution. En Amérique latine et les Caraïbes, ces institutions ne remplissent souvent pas le rôle pour lequel elles ont été créées. Au lieu d'accroître la confiance dans le gouvernement, elles finissent par faire partie de la crise de confiance (figure 3).

Figure 3 ▶ Niveaux de confiance par type d'institution et d'entreprise



Source : calculs des auteurs sur la base des données de l'enquête Latinobarometer (2010-2020).

Remarque : la confiance généralisée est calculée à partir des réponses à la question « D'une manière générale, diriez-vous que l'on peut faire confiance à la plupart des gens, ou que l'on n'est jamais trop prudent dans nos relations avec les autres ? ». La confiance est égale à 1 si la personne interrogée répond « On peut faire confiance à la plupart des gens » et à 0 dans le cas contraire. Les variables liées à la confiance à l'égard d'autres institutions/ groupes sont calculées à partir de la question : « Quel est le degré de confiance que vous avez envers chacun des groupes/institutions suivants. Diriez-vous que vous avez beaucoup de confiance (1), une certaine confiance (2), un peu de confiance (3) ou aucune confiance (4) ... ? ». Les réponses ont été recodées de manière à ce que la confiance soit égale à 1 si la personne interrogée répond « Beaucoup de confiance » ou « Une certaine confiance » et à 0 si la réponse est « Un peu de confiance » ou « Aucune confiance ». La moyenne pondérée par pays est calculée à partir des données au niveau individuel. Les lignes dans la boîte à moustaches représentent la médiane (50e percentile) et les marqueurs bleu foncé indiquent la valeur moyenne de chaque catégorie. L'échantillon comprend 18 pays de la région : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela.

Bien entendu, si les gens ne se font pas confiance entre eux, ne font pas confiance au gouvernement, aux tribunaux ou aux partis politiques, il n'est pas surprenant qu'ils ne fassent pas non plus confiance au secteur privé. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la faible confiance dans le secteur privé et les entreprises reflète la faible confiance dans les institutions publiques. Si les gens pensent qu'en général, on ne peut pas faire confiance aux autres, ils sont encore plus enclins à croire que les entreprises essaieront de profiter des travailleurs, des consommateurs et des autres. Leur méfiance est renforcée lorsqu'ils se méfient également des institutions, telles que les tribunaux et les autorités de réglementation gouvernementales, qui sont censées freiner le comportement indigne de confiance des entreprises.

La confiance : ciment de la cohésion sociale et du civisme

Les personnes qui se font confiance s'unissent pour bâtir des sociétés prospères. Les personnes convaincues que les autres n'agiront pas de manière opportuniste éprouvent un sentiment de cohésion qui leur permet de travailler en vue d'un objectif commun. Les sociétés où la confiance est faible ne présentent pas une telle cohésion.

La cohésion sociale est un concept amorphe, impliquant des notions d'engagement ou d'attachement à la société ou au pays et à ses membres. Ce rapport aborde la question de la cohésion dans une perspective qui met l'accent sur les rôles de la confiance et du civisme.

Le civisme est la volonté des citoyens de faire des sacrifices individuels dans la poursuite d'efforts collectifs qui sont essentiels au succès d'une société. Lorsque la confiance interpersonnelle est faible, les efforts collectifs sont difficiles et les liens de civisme se distendent. Les citoyens sont moins disposés à faire des sacrifices, comme par exemple de payer des impôts et d'obéir aux lois, associés à tout projet public. Ils sont moins à même de contribuer

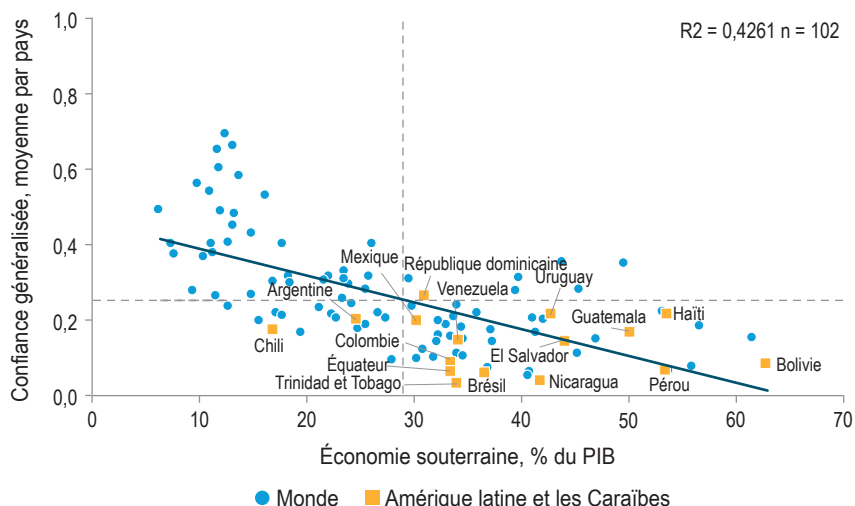
à l'effort collectif visant à exiger du gouvernement qu'il rende compte de l'amélioration du bien-être des citoyens. Lorsque la confiance et le civisme sont faibles, la politique publique offre moins d'avantages aux citoyens dans leur ensemble et relativement plus à des groupes restreints. Quelle que soit la définition retenue, la cohésion sociale tend à se désagréger dans de tels environnements : les politiques publiques ont des conséquences plus inégales et la désaffection pour la société augmente.

L'impact de la méfiance à l'égard du civisme et de la cohésion sociale n'est pas moins préjudiciable au niveau des entreprises. Lorsque la confiance et le civisme sont faibles, les entreprises et les personnes qui les composent sont plus enclines à opérer de manière informelle, soit en réponse à une réglementation onéreuse et inutile, soit comme un signal de volonté de rechercher des avantages privés aux dépens de la communauté.

Lorsque la confiance généralisée est faible, il est probable que le soit aussi la confiance des entreprises dans le fait que les règles ont été établies dans l'intérêt public et que les autres se conformeront à ces règles. Les entreprises et les particuliers optent de ce fait pour l'informalité plutôt que pour le respect de la réglementation. Conformément à cette attente, parmi les pays pour lesquels il existe des données sur les deux, la confiance et l'informalité sont très négativement corrélées. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes apparaissent en majorité dans le quadrant inférieur droit, là où se trouvent ceux qui ont le moindre niveau de confiance et le plus haut niveau d'informalité (figure 4).

Selon des enquêtes, les mesures du civisme délivrent un message similaire : les citoyens d'Amérique latine et des Caraïbes sont plus enclins à ne pas tenir compte des normes communautaires et à l'admettre dans une enquête. L'enquête World Values Survey nous en fournit trois exemples dans les questions de savoir si les personnes interrogées réclameraient des prestations gouvernementales auxquelles elles n'ont pas droit, éviteraient de payer dans les transports publics ou frauderaient le fisc si elles en avaient la possibilité ? La figure 5 illustre les réponses à ces trois questions. Ces normes de coopération civique sont nettement

Figure 4 ► Relation entre la confiance et l’informalité

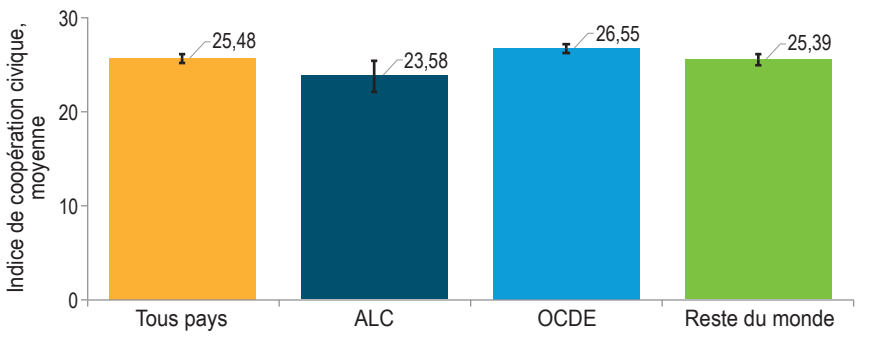


Source : calculs des auteurs sur la base des données de l'Integrated Values Survey et du Shadow Economy Index.

Remarque : les données sur la confiance proviennent de l'Integrated Values Survey, qui compile les sept vagues de l'enquête World Values Survey (1981-2020) et les cinq vagues de l'European Values Study (1981-2020). Le Shadow Economy Index (1991-2017) provient de Medina & Schneider (2019). Les auteurs définissent l'économie souterraine ou informelle comme « les activités économiques qui sont cachées aux autorités officielles pour des raisons pécuniaires, réglementaires et institutionnelles. [...] L'économie souterraine, dans ce document, reflète des activités économiques et productives essentiellement légales qui, si elles étaient enregistrées, contribueraient au PIB national, c'est pourquoi la définition de l'économie souterraine dans notre étude tente d'éviter les activités illégales ou criminelles, le bricolage ou autres activités des ménages ». Chaque point est la moyenne simple des observations de chaque pays pour les années 2010-2017 et 2010-2020, respectivement en abscisse et en ordonnée. Les lignes en pointillés représentent les valeurs moyennes dans l'ensemble de l'échantillon pour chaque variable. L'échantillon total comprend 102 pays, dont l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, Haïti, le Mexique, le Nicaragua, le Pérou, Trinité-et-Tobago et l'Uruguay.

plus faibles en Amérique latine et dans les Caraïbes que dans l'OCDE et le reste du monde. Les différences sont non seulement statistiquement significatives mais aussi économiquement notables (plus de 12 % de différence). Parmi les composantes, « réclamer des prestations gouvernementales auxquelles on n'a pas droit » présente la différence la plus élevée—plus de 20 %.

Figure 5 ▶ Le capital civique dans les différentes régions : trois éléments de la coopération civique



Source : calculs des auteurs sur la base des données de l'Integrated Values Survey.

Remarque : les données sur le capital civique proviennent de l'Integrated Values Survey (2010–2020), qui compile les sixième et septième vagues et la septième vague partielle de l'enquête World Values Survey (1981–2020) ainsi que les quatre vagues de l'étude European Values Study (1981–2008). L'indice de coopération civique est basé sur la méthodologie de Knack & Keefer (1997) et, en raison de la disponibilité des données, ne retient que 3 des 5 questions utilisées à l'origine dans la méthodologie : 1) « réclamer des prestations gouvernementales auxquelles on n'a pas droit », 2) « éviter de payer un ticket dans les transports publics » et 3) « tricher sur les impôts si on en a la possibilité ». L'échelle des variables a été ajustée ; ainsi, un chiffre plus élevé signifie une plus grande coopération civique. Chaque barre est une moyenne simple à partir des données par pays. Le groupe des économies avancées de l'OCDE exclut les pays d'Amérique latine et des Caraïbes suivants : le Chili, la Colombie et le Mexique. L'échantillon total comprend 94 pays dont l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, Haïti, le Mexique, le Nicaragua, le Pérou, la République dominicaine, Trinité-et-Tobago, l'Uruguay et le Venezuela.

Méfiance au sein du gouvernement

Les effets néfastes de la méfiance des citoyens ont une autre dimension qui s'étend aux organismes gouvernementaux chargés d'administrer et de mettre en œuvre les politiques publiques. Le comportement et l'attitude des fonctionnaires travaillant dans ces organismes sont des déterminants fondamentaux de la performance des organes gouvernementaux et, en fin de compte, de la capacité des gouvernements à remplir leurs fonctions. Pour réussir la mise en œuvre des politiques, il faut que les fonctionnaires collaborent, qu'ils soient sensibles et réactifs aux besoins des citoyens et qu'ils exercent leur pouvoir discrétionnaire sur les politiques publiques afin de maximiser le bien-être des citoyens.

La confiance permet la collaboration sur des tâches complexes au sein des organes gouvernementaux. Les fonctionnaires doivent collaborer avec leurs collègues, les citoyens et les responsables d'autres organes publics pour mettre en œuvre les programmes gouvernementaux. Pour rendre compte de la relation entre la confiance et la coopération dans les organes du secteur public en Amérique latine et dans les Caraïbes, l'enquête de la BID sur le secteur public en 2020 a recueilli des informations auprès des fonctionnaires sur leur confiance et leurs préférences politiques. Ils ont répondu à des questions sur la confiance envers leurs collègues, les fonctionnaires en général et les citoyens.

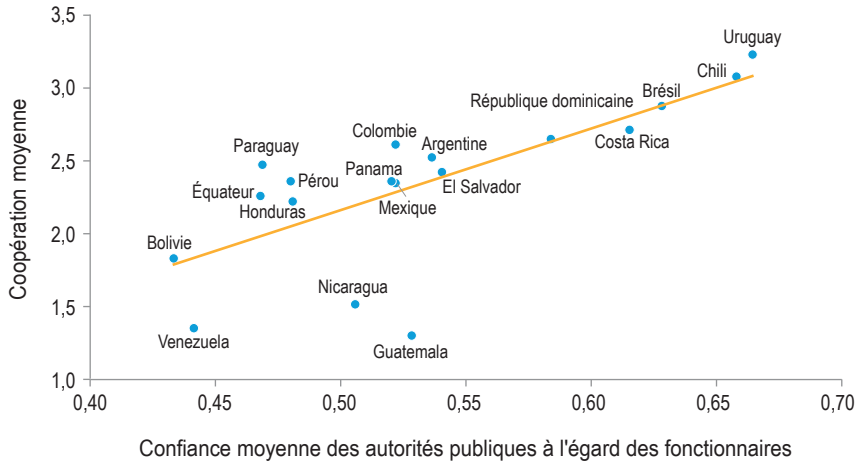
L'enquête a notamment sollicité des avis sur la coopération et le partage d'informations. La comparaison de ces réponses entre les personnes interrogées qui ont une confiance élevée et celles qui ont une faible confiance révèle un modèle de comportement révélateur parmi les employés du secteur public : les personnes qui se méfient des autres font preuve d'une coopération et d'un partage d'informations réduits. Celles qui expriment une plus grande confiance dans les employés du secteur public sont beaucoup plus susceptibles de déclarer que la coopération améliore les performances professionnelles et qu'elles se fient aux informations de leurs collègues (voir figure 6).

La méfiance, frein à la croissance

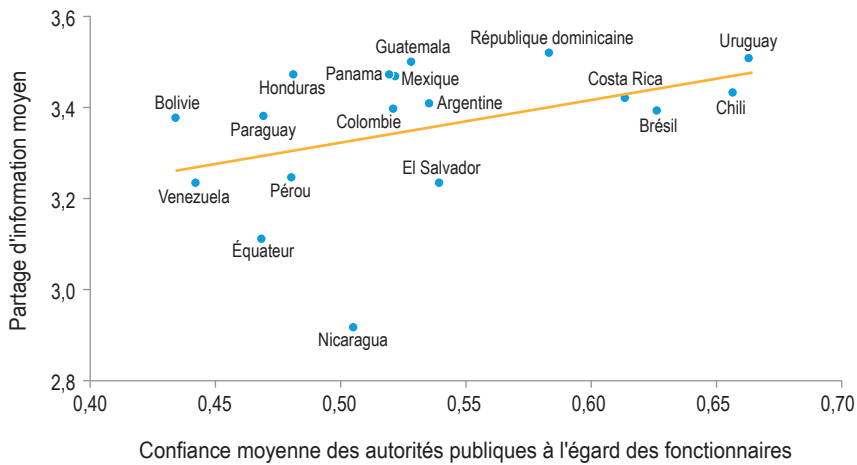
La méfiance et la faiblesse des liens de civisme entre les employés des services publics et au-delà accentuent les défis chroniques et urgents de la région, à savoir une faible croissance et de fortes inégalités. Entre 1980 et 2020, le taux de croissance moyen du PIB réel par habitant en Amérique latine et dans les Caraïbes était inférieur à la moyenne mondiale. D'autres régions ont réduit l'écart avec les États-Unis. Ce n'est pas le cas de l'Amérique latine et des Caraïbes : en moyenne, les pays de la région n'ont comblé que 4 points de pourcentage sur l'écart de revenu par habitant avec les États-Unis, soit bien moins que les 47 points de pourcentage obtenus par les pays d'Asie de l'Est.

Figure 6 ▶ **Confiance et collaboration parmi les employés du secteur public**

A. Coopération



B. Partage de l'information



Sources : élaboration des auteurs à partir de la base de données de l'Enquête 2020 sur le secteur public de la BID et de Keefer, Perilla & Vlaicu (2020).

Remarque : la coopération mesure l'accord des personnes interrogées avec l'affirmation selon laquelle les projets d'équipe, les tâches partagées et les réunions affectent leur capacité à bien effectuer leur travail. Les valeurs de la coopération vont de -5 à +5, -5 représentant « réduit beaucoup » et +5 représentant « augmente beaucoup ». Le partage de l'information mesure combien les personnes interrogées se fient aux informations obtenues auprès de leurs collègues. Les valeurs de partage de l'information vont de 1 à 4, 1 représentant « se fient très peu » et 4 représentant « se fient beaucoup ». La confiance des fonctionnaires entre eux présente des moyennes normalisées à l'intervalle unitaire.

En plus d'être l'une des régions avec la croissance la plus lente au monde, l'Amérique latine et les Caraïbes ont longtemps été les plus inégalitaires. Malgré des avancées récentes notables, la région est encore environ 50 % plus inégalitaire que la moyenne des pays développés. Des études de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) montrent que la part des personnes appartenant aux couches à haut revenu est passée de 2,2 % à 3 % entre 2002 et 2017, mais en 2014, les 10 % les plus riches de la population recevaient encore 40,5 % du revenu national au Brésil, et 39,7 % au Mexique.

La confiance et le civisme ont un impact significatif sur tous les principaux facteurs de croissance et d'inégalité. La croissance économique dépend des politiques publiques et des institutions qui la permettent et l'encouragent. Les décisions les plus importantes qui stimulent la croissance économique, à savoir investir, employer, produire, acheter ou vendre, dépendent toutes de la confiance. Les personnes les plus productives, les plus qualifiées et les plus innovantes ont davantage de possibilités économiques dans les sociétés où règne la confiance ; dans les sociétés sans confiance, ces possibilités sont limitées.

La méfiance fausse l'activité économique par trois voies spécifiques, dont la première entre le gouvernement et les entreprises. Les gouvernements utilisent une myriade de politiques pour promouvoir l'activité économique. Si les entreprises se méfient du gouvernement, elles sont moins susceptibles de répondre aux conditions favorables que ces politiques pourraient créer. Une autre voie commence par la méfiance interpersonnelle entre les citoyens et affecte de manière significative la réglementation gouvernementale des entreprises. Les citoyens qui se méfient à la fois du gouvernement et des entreprises exigent une réglementation excessive de la part du gouvernement, ce qui nuit aux entreprises qui tentent d'innover, de se développer et de croître. La troisième voie part de la méfiance interpersonnelle pour conduire à la façon dont les entreprises s'organisent en interne et font des affaires. Au sein des entreprises, la méfiance interpersonnelle limite la prise de décision à la famille, au lieu de déléguer la responsabilité à des travailleurs externes potentielle-

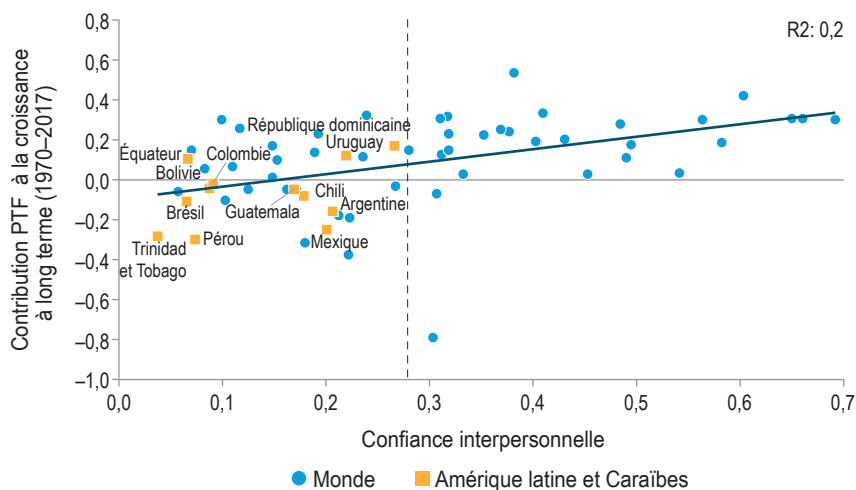
ment plus qualifiés. Entre les entreprises, la méfiance augmente les coûts des transactions, favorisant les entreprises en place depuis longtemps et créant des barrières à l'entrée pour les nouvelles entreprises plus efficaces.

La méfiance limite la libre circulation des travailleurs, des capitaux et des idées vers les entreprises plus productives. Elle réduit également les incitations des entreprises à déployer les méthodes de production les plus avancées, à se développer sur de nouveaux marchés, à investir dans de nouveaux produits et procédés et à former les travailleurs. Au lieu de cela, les entreprises font des investissements importants et improductifs pour se protéger du comportement indigne de confiance des autres. Citons comme exemple de ces investissements le 1,4 % du PIB que les entreprises d'Amérique latine et des Caraïbes consacrent à la sécurité pour se protéger de la criminalité.

En absence de productivité, les entreprises se tournent vers l'utilisation de davantage de travailleurs, de capital et de terres pour s'enrichir. Cependant, ces stratégies augmentent la croissance à des taux de plus en plus faibles lorsque la productivité stagne. La figure 7 illustre ce phénomène : la productivité totale des facteurs contribue moins à la croissance économique dans les pays à faible confiance que dans les pays à forte confiance. Les pays de la région, où la confiance est faible et la croissance de la productivité est faible, sont ancrés du côté gauche de la ligne ascendante. En revanche, les pays d'Asie de l'Est, comme le Vietnam et la Chine, se situent à l'extrémité droite. Ces pays ont connu une croissance rapide au fil des décennies, en partie grâce à des niveaux élevés de confiance interpersonnelle.

La réglementation excessive est une autre façon dont la méfiance entrave la croissance. Les citoyens qui se méfient des entreprises et du gouvernement ont plus tendance à exiger des règles strictes pour empêcher les entreprises de polluer excessivement, de manquer à leurs obligations contractuelles envers les travailleurs et les fournisseurs, ou de donner une fausse image de la qualité de leurs produits aux clients. La figure 8 illustre ce phénomène, en montrant comment la méfiance à l'égard des entreprises est associée à des exigences plus strictes pour le démarrage et

Figure 7 ▶ Confiance interpersonnelle et contribution de la productivité totale des facteurs à la croissance



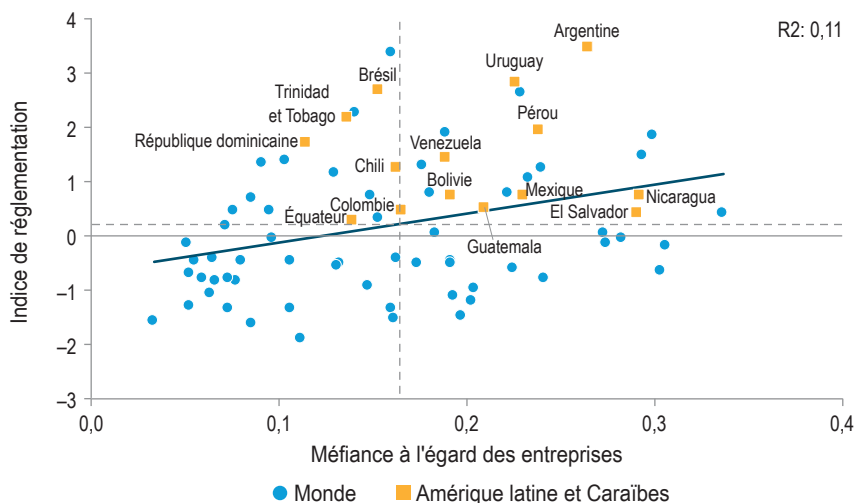
Source : calculs des auteurs sur la base des données de l'Integrated Values Survey, qui compile les sept vagues de l'enquête World Values Survey (1981-2020) et les cinq vagues de l'European Values Study (1981-2020), ainsi que les Penn World Tables (1950-2017).

Remarque : la figure décrit la comparaison entre pays de la productivité totale des facteurs (PTF), de la contribution de la productivité à la croissance et de la croissance à long terme, sur la base des mesures de la confiance interpersonnelle (généralisée) au niveau des pays. Les données relatives à la productivité et à la croissance proviennent des Penn World Tables et sont calculées en prenant les moyennes nationales. Les données relatives à la confiance interpersonnelle proviennent de l'Integrated Values Survey et sont calculées comme une simple moyenne de toutes les vagues d'enquête disponibles pour chaque pays. La confiance interpersonnelle est donc mesurée comme la part des citoyens qui répondent qu'en général il est possible de faire confiance aux gens.

le développement des entreprises. La confiance explique environ 11 % de la variation de la réglementation entre les pays. Cette association n'est nulle part aussi forte qu'en Amérique latine et aux Caraïbes, où la méfiance à l'égard des entreprises et la rigueur de la réglementation sont toutes deux élevées.

Outre l'entrée des entreprises, les politiques publiques décident d'une multitude de manières de la façon dont fonctionnent les sociétés, de l'investissement dans les systèmes éducatifs à la construction de nouvelles infrastructures. Les échecs des politiques publiques contribuent ainsi directement au ralentissement de la croissance. Les politiques axées sur la croissance qui investissent dans les biens publics à long terme peuvent ne pas être

Figure 8 ► Confiance des citoyens et préférences politiques



Sources : élaboration des auteurs à partir de la base de données BID-LAPOP 2017.

Remarque : Les personnes interrogées ont eu à choisir entre une augmentation des impôts afin d'accroître les dépenses en matière d'éducation et de sécurité, ou une diminution des impôts afin de permettre aux ménages de dépenser davantage dans, respectivement, l'éducation et la sécurité privées. La confiance interpersonnelle va de 1 à 4, 1 correspondant à une absence de confiance dans la plupart des personnes et 4 à une grande confiance. Une faible confiance interpersonnelle est définie comme les options 1 à 3, et une confiance élevée comme le complément. La confiance dans les politiciens va de 1 à 4, 1 signifiant aucune confiance dans les promesses des politiciens et 4 une grande confiance. Une faible confiance dans les politiciens est définie comme les options 1 ou 2, et une confiance élevée comme le complément.

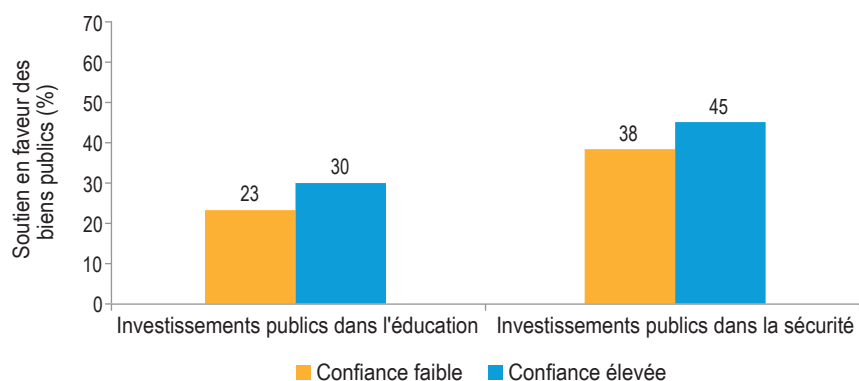
politiquement attrayantes, en particulier lorsque les électeurs ne font pas confiance aux gouvernements pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Les pays dont le niveau de confiance varie produisent ainsi des politiques publiques systématiquement différentes.

Les particuliers affichent des tendances similaires. On a demandé aux participants à une enquête BID-LAPOP s'ils préféreraient des impôts plus élevés pour financer les dépenses publiques d'éducation ou des impôts moins élevés pour que les ménages puissent payer eux-mêmes pour l'éducation de leurs enfants. Une autre question offrait le choix entre des impôts plus élevés pour financer les dépenses publiques en matière de sécurité et des impôts moins élevés pour que les ménages puissent se procurer leur

propre sécurité. Les personnes interrogées ayant un faible niveau de confiance soutenaient de moindres dépenses du gouvernement pour les deux biens publics que sont l'éducation et la sécurité, peut-être parce qu'elles ne croyaient pas en les promesses des politiciens de convertir les recettes fiscales en une éducation de qualité et une sécurité publique fiable (figure 9).

La méfiance et la faiblesse des liens de civisme conspiraient contre l'action collective des citoyens. Bien que tous les citoyens soient mieux lotis dans le cadre de politiques de promotion de la croissance, chacun individuellement a intérêt à en être exempté. Ils aimeraient profiter des avantages des infrastructures, de la conformité fiscale et réglementaire et de l'éducation sans avoir à payer leur part des coûts de ces politiques. Les entreprises individuelles préfèrent les politiques fiscales qui les favorisent par rapport aux autres entreprises, mais en moyenne, la croissance et la productivité des entreprises sont plus rapides si les politiques fiscales s'appliquent de manière égale aux entreprises similaires.

Figure 9 ► Confiance des citoyens et préférences politiques



Sources : élaboration des auteurs à partir de la base de données BID-LAPOP 2017.

Remarque : Les personnes interrogées ont eu à choisir entre une augmentation des impôts afin d'accroître les dépenses en matière d'éducation et de sécurité, ou une diminution des impôts afin de permettre aux ménages de dépenser davantage dans, respectivement, l'éducation et la sécurité privées. La confiance interpersonnelle va de 1 à 4, 1 correspondant à une absence de confiance dans la plupart des personnes et 4 à une grande confiance. Une faible confiance interpersonnelle est définie comme les options 1 à 3, et une confiance élevée comme le complément. La confiance dans les politiciens va de 1 à 4, 1 signifiant aucune confiance dans les promesses des politiciens et 4 une grande confiance. Une faible confiance dans les politiciens est définie comme les options 1 ou 2, et une confiance élevée comme le complément.

Les sociétés qui ont confiance et dont les liens de civisme sont plus forts sont mieux à même de surmonter ce dilemme de l'action collective. Dans les pays où le niveau de confiance interpersonnelle est plus élevé, l'état de droit et l'exécution des contrats sont plus forts, tout comme le sont la sécurité des droits de propriété et la qualité du système juridique. Au niveau régional, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont en moyenne plus faibles sur tout, que ce soit la confiance, l'état de droit, l'exécution des contrats, la solidité des droits de propriété ou la qualité des systèmes judiciaires.

Les causes de la méfiance

Dans les sociétés où les gens croient que les autres n'auront pas à payer le prix d'un comportement opportuniste, il est plus probable qu'ils croient que les autres ne sont pas dignes de confiance. Par conséquent, dans les sociétés où le prix du comportement opportuniste est faible, les gens sont moins susceptibles de croire que les autres sont dignes de confiance. Mais pourquoi le prix à payer est-il plus bas dans certaines sociétés que dans d'autres ?

Une partie de l'explication est de nature historique. De nombreuses recherches démontrent que la confiance chute lorsque les individus d'une communauté sont contraints de se retourner les uns contre les autres. Les effets en sont durables. En Afrique de l'Ouest, les communautés qui ont livré un plus grand nombre de personnes aux esclavagistes européens au début du XIXe siècle ont fait preuve d'une confiance nettement plus faible à la fin du XXe siècle. Dans un autre régime de travail forcé, celui de la Mita dans le Pérou colonial, les communautés étaient obligées de sélectionner des individus qui allaient ensuite être envoyés travailler dans les mines d'argent de la colonie, d'où beaucoup n'allaient jamais revenir. Des générations plus tard, ces mêmes communautés affichent de moindres prestations de biens publics locaux, ce qui est symptomatique d'un faible civisme.

L'une des explications est que dans certaines sociétés, les personnes soit ont systématiquement moins d'informations sur

le comportement des autres, qu'il s'agisse de politiciens, d'entreprises ou d'autres citoyens, soit sont plus systématiquement exposés à des informations biaisées et fausses sur le comportement des autres. La confiance envers autrui est intimement liée aux croyances que l'on a du comportement des autres, mais l'information forme ces croyances. Lorsque les informations sont rares, les gens savent qu'un comportement digne de confiance n'est pas récompensé et qu'un comportement indigne de confiance n'est pas puni. Ils ont plus tendance à croire que les autres vont profiter d'eux. Lorsque les informations sont biaisées, les gens sont plus susceptibles d'avoir des croyances exagérées sur la fiabilité des autres, ce qui les conduit à être excessivement optimistes ou pessimistes. Les préjugés sont endémiques dans tous les pays et augmentent avec la diffusion des médias sociaux ; ils peuvent être pires dans certains pays que dans d'autres.

La recherche comportementale démontre que les personnes évitent les informations qui contredisent leurs croyances et recherchent celles qui les confirment. Les politiciens populistes le comprennent et disent aux électeurs ce qu'ils souhaitent entendre. Les médias commerciaux, qui cherchent à capter la plus grande audience possible, sont également fortement incités à fournir des informations que les gens souhaitent recevoir. Souvent, les informations qui attirent le plus l'attention — et qui rapportent donc le plus de recettes publicitaires et d'abonnements — sont source de discorde au préjudice de la confiance. Les médias et les hommes politiques soucieux de leur réputation de probité sont incités à freiner ces impulsions populistes et commerciales. La réputation est devenue moins préoccupante avec l'émergence des médias sociaux et l'augmentation exponentielle du nombre de fournisseurs de médias, des particuliers aux entreprises et aux gouvernements. À l'inverse, on constate une augmentation des pressions concurrentielles concernant la fourniture d'informations que les gens veulent lire.

Une autre raison essentielle pour laquelle la confiance est plus faible dans certaines sociétés que dans d'autres est que certaines sociétés sont moins à même de punir les comportements indignes de confiance, même lorsque tout le monde en est in-

formé avec précision. Dans certaines sociétés, les individus et les groupes jouissent d'un pouvoir suffisant pour ne pas être punis en cas de comportement indigne de confiance envers les autres. Les institutions qui contrôlent les comportements opportunistes tels que les tribunaux, les organismes d'audit et la police, sont plus solides dans certains pays que dans d'autres. Les organisations jouent également un rôle clé. Ce n'est pas seulement le cas dans le secteur privé, où les personnes organisées en entreprises sont généralement beaucoup plus productives qu'elles ne le sont lorsqu'elles produisent et échangent de manière indépendante. Les organisations résolvent également les dilemmes de l'action collective qui empêchent les gens d'agir ensemble pour faire respecter le contrat social comme de persuader le gouvernement d'offrir des biens publics de meilleure qualité ou d'expulser les gouvernements qui préfèrent la recherche de profit aux décisions qui améliorent le bien-être public.

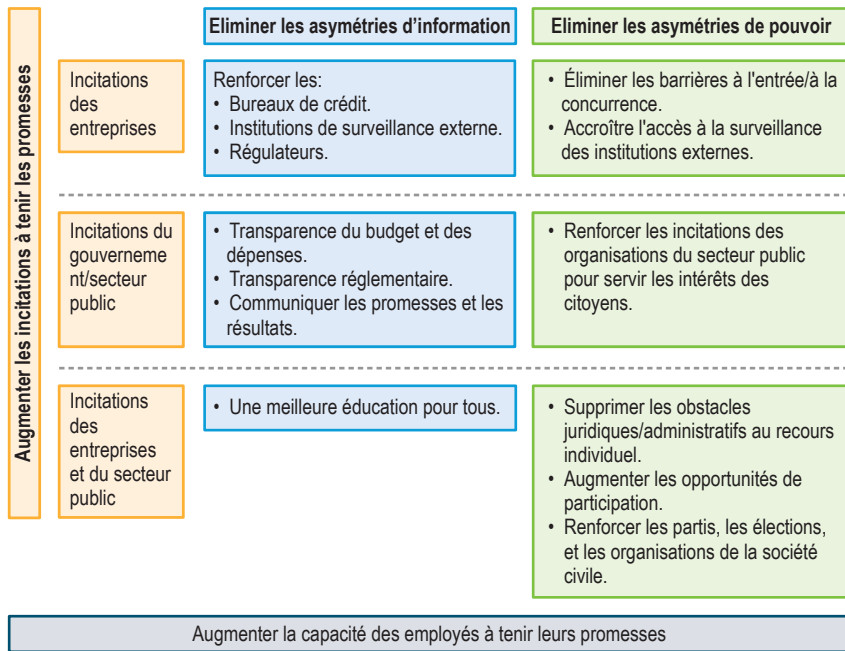
Enfin, les sociétés peuvent différer dans le degré auquel leurs membres encourent un coût émotionnel ou moral lorsqu'ils agissent de manière indigne de confiance. Des raisons historiques et culturelles profondes peuvent expliquer de telles différences. Elles sont toutefois évidentes dans le fait que, dans les enquêtes, les gens indiquent toujours qu'ils pensent que les membres de leur famille sont plus dignes de confiance que les personnes en général. Les liens émotionnels avec les membres de leur famille sont plus forts qu'avec les gens en général, ce qui augmente le coût émotionnel d'un comportement indigne de confiance au sein de la famille. En comptant sur l'existence de ces liens, les gens expriment une plus grande confiance envers ceux au sein de leur famille qu'envers ceux en dehors.

Des politiques pour davantage de confiance, de cohésion sociale et de croissance

L'Amérique latine et les Caraïbes sont confrontées à des défis pressants, allant du manque de croissance et des inégalités à l'immigration et au changement climatique. Cependant, les réponses politiques optimales à ces défis peuvent ne pas fonctionner dans un environnement où la confiance et le civisme sont faibles. Par exemple, les gens ont peu de raisons de soutenir une augmentation des impôts pour relever les défis du changement climatique s'ils ne font pas confiance aux gouvernements pour utiliser les recettes à cette fin, ou s'ils ne croient pas que les autres citoyens paieront leurs impôts. Par conséquent, la méfiance et un faible civisme obligent les responsables politiques à concevoir des réformes de deux manières : soit ils doivent trouver des réponses qui exigent peu de confiance et ne dépendent pas d'un civisme fort, soit ils doivent adopter des réformes qui répondent simultanément au défi tangible de faible croissance par exemple, et aux défis intangibles de faible niveau de confiance et de civisme.

Trois types de réformes pourraient aider les pays à relever leurs nombreux défis (figure 10). En premier lieu, les pays peuvent s'attaquer aux asymétries de pouvoir qui réduisent la confiance dans les secteurs public et privé, grâce à des réformes du système judiciaire et du secteur public qui donnent aux entreprises et aux citoyens un plus grand recours à des résolutions judiciaires et administratives prévisibles et rapides de leurs différends entre eux et avec le gouvernement. Ils peuvent aussi renforcer les institutions qui permettent aux individus d'agir de leur propre chef pour demander des comptes aux gouvernements. La suppression des obstacles à l'action collective des citoyens devrait être une autre priorité essentielle. Les pays peuvent structurer et gérer les organisations du secteur public afin d'aligner les incitations des employés sur celles des citoyens. Les réglementations gouvernementales peuvent également jouer un rôle important dans la réduction des asymétries de pouvoir dans le secteur privé, mais à

Figure 10 ► Récapitulatif du programme de réforme visant à accroître la confiance et le civisme



Source : élaboration des auteurs.

condition qu'elles ne renforcent pas la position des intégrés (travailleurs formels) au détriment des exclus (travailleurs informels et chômeurs), exacerbant ainsi la méfiance.

En second lieu, les pays peuvent supprimer les asymétries d'information qui minent la confiance, exigeant des organismes du secteur public qu'ils communiquent minutieusement les décisions qu'ils prennent, et qu'ils assument la responsabilité de ces décisions et de leurs conséquences. Les parents ne devraient pas devoir se battre pour obtenir les résultats des contrôles scolaires, ni les patients les taux de mortalité des hôpitaux, ni les citoyens les taux de criminalité, d'arrestations et d'accusations d'abus de la police, ni les communautés l'état d'avancement des projets d'infrastructure locaux. Investir dans l'éducation est fondamental. Les personnes plus instruites peuvent mieux distinguer entre la chance et un bon

gouvernement. Les organismes de régulation jouent également un rôle important : ils font respecter les normes de qualité, résolvant ainsi les asymétries d'information qui pourraient autrement perturber les marchés. Les réformes des institutions du secteur public, en améliorant leur capacité à résoudre les asymétries d'information, peuvent accroître la confiance dans le secteur privé.

En troisième lieu, les pays peuvent intégrer les préoccupations relatives à la confiance et au civisme dans les efforts qu'ils déploient pour relever les grands défis économiques et sociaux de la région : croissance lente, fortes inégalités, changement climatique et crise budgétaire. Les objectifs des pays dans tous ces domaines peuvent progresser grâce à des réformes qui renforcent la confiance, telles que la transformation numérique de l'administration de la politique fiscale, l'administration uniforme des politiques fiscales et réglementaires et la création de nouvelles institutions.

Au-delà de la présentation de nombreuses mesures spécifiques, les politiciens ont un grand rôle à jouer. Ils sont, après tout, les représentants de tous les citoyens et ont noblement assumé la responsabilité de satisfaire les besoins collectifs que les citoyens ne peuvent individuellement obtenir pour eux-mêmes. Il n'y a pas d'objectif collectif plus fondamental qu'une société de confiance avec un esprit civique. Lorsque les hommes politiques font preuve d'un comportement digne de confiance et civique, ils exercent une forte influence sur le reste du secteur public et sur la société en général. Ce comportement commence par la transparence : sur les promesses qu'ils font, la mise en œuvre de leurs promesses et les résultats pour le bien-être des citoyens. Il s'étend à la surveillance qu'ils exercent sur le secteur public. Exigent-ils le même comportement de la part des agences qu'ils supervisent ? Donnent-ils au secteur public les outils dont il a besoin pour répondre aux demandes et attentes des citoyens ?

Ce rapport présente des recommandations sur la manière dont les pays peuvent accroître la confiance, tout en reconnaissant que la confiance se perd facilement et ne se regagne que très difficilement. Parvenir à une plus grande confiance par le biais d'un programme de réforme complet peut générer un cercle vertueux pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Que ce soit dans le secteur

public ou privé, un comportement plus digne de confiance et plus civique se traduira par de meilleurs résultats sur le terrain : les recettes publiques augmentent lorsque les fonctionnaires des impôts sont plus dignes de confiance ; l'apprentissage des élèves s'améliore lorsque les enseignants plus fiables sont moins absents ; l'accès des patients aux médicaments s'accroît lorsque des agents de santé plus dignes de confiance ne vendent pas leurs médicaments sur le marché noir ; l'emploi augmente lorsque des régulateurs plus dignes de confiance n'exigent pas de pots-de-vin des entrepreneurs.

Ces gains ne sont pas anodins. Ils constituent le socle sur lequel reposent les sociétés prospères, en renforçant la confiance envers le gouvernement et en amenant les citoyens à exiger des biens publics plus nombreux et de meilleure qualité. Ils renforcent également le civisme : les gens ne sont pas seulement fiers d'un pays qui fonctionne bien, ils sont fiers les uns des autres et se montrent plus disposés à participer à l'effort collectif qui soutient une société prospère et pacifique.

« La confiance démontre avec force que la confiance sociale est un facteur essentiel qui influence les résultats du développement dans tous les domaines, et que l'Amérique latine et les Caraïbes, plus que toutes les régions du monde, sont confrontées à une crise de confiance aiguë. Le rapport présente des moyens concrets grâce auxquels les gouvernements et les sociétés peuvent inverser ces tendances, alors qu'ils font face aux effets persistants du COVID et du recul économique. »

Francis Fukuyama

Titulaire de la Chaire Olivier Nomellini et directeur du Master Ford Dorsey en politique internationale, Université de Stanford

« Les auteurs se penchent sur les données relatives à la faible confiance interpersonnelle en Amérique latine et les Caraïbes, identifiant les coûts élevés qu'elle impose à la fois aux politiques publiques et au secteur privé et présentant des options sur la manière dont les pays peuvent mieux gérer ces coûts. Laissez-vous surprendre par l'ampleur et la profondeur des bonnes idées. Tout étudiant en politique publique a quelque chose à apprendre de ce rapport. »

Nancy Birdsall

Présidente émérite et chercheuse principale au Center for Global Development (Centre pour le développement mondial)

« Ce rapport donne des arguments convaincants en faveur de l'investissement dans la confiance. Il présente les preuves que le rétablissement de la confiance entre les citoyens accélère la croissance, renforce la sécurité, réduit les inégalités et garantit un état de droit solide. Ce que les gouvernements peuvent faire, c'est reconstruire les institutions et s'attaquer à la désinformation, afin de déterminer positivement ce que les gens croient sur la façon dont les autres vont agir. C'est ce qui, selon le rapport, permettra de révéler la « recette secrète » de la confiance et la clé de la cohésion sociale. »

Ngaire Woods,

Doyenne de la Blavatnik School of Government, Université d'Oxford

La Banque interaméricaine de développement (BID) est une institution internationale créée en 1959 pour favoriser le développement économique et social en Amérique latine et les Caraïbes.

