

---

## financiamiento del desarrollo

# **R**égime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine. Les conditions «macro» de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté

Bruno Lautier

Jaime Marques-Pereira

Pierre Salama



Unité d'Études Spéciales

Secrétariat Exécutif

Santiago du Chili, janvier 2004

Ce document a été préparé par Jaime Marques-Pereira, consultant du projet “Macroéconomie et pauvreté”, conjointement avec Bruno Lautier et Pierre Salama. Ce projet de la Commission Économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) est mené par l’Unité d’études spéciales du Secrétariat Exécutif avec l’appui financier du gouvernement français. Les auteurs remercient les commentateurs à une première version de ce travail que leur ont fait Andras Uthoff, Coordinateur de la dite Unité, et Olga Lucia Acosta, de l’Université del Rosario – Colombie, ainsi que la dédication de Michel Seruzier, consultant du gouvernement français, à la mise en place de cette coopération et, enfin, tous ceux qui ont collaboré par l’apport d’informations pour cette étude. Ils tiennent, en outre, à remercier les membres du GREITD (Groupe de recherche sur l’internationalisation des techniques et le développement) dont les débats ont beaucoup contribué à la formulation des idées ici exposées sur le rapport entre les obstacles financiers et sociaux à la reprise du développement en Amérique latine.

Les opinions exprimées dans ce document, qui n’a pas été soumis à une révision éditoriale formelle, sont de la responsabilité exclusive des auteurs et peuvent en particulier ne pas coïncider avec celles de la CEPALC.

---

Publication des Nations Unies

ISSN imprimé 1564-4197

ISSN électronique 1680-8819

ISBN: 92-1-221041-4

LC/L.2001-P

N° de vente: F.03.II.G.162

Copyright © Nations Unies, janvier 2004. Tous droits réservés

Imprimé aux Nations Unies, Santiago du Chili

---

Toute demande d’autorisation en vue de la reproduction partielle ou intégrale de cet ouvrage doit être adressée au Secrétaire du Comité des publications, siège des Nations Unies, New York, N. Y. 10017, Etats-Unis. Les Etats membres et leurs organismes gouvernementaux peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable, en mentionnant la source et en informant les Nations Unies de cette reproduction.

## Table des matières

---

<b>Résumé</b> .....	5
<b>Introduction</b> .....	7
<b>I. Pauvreté: la lutte contre les deux “v”, volatilité et vulnérabilité</b> .....	13
<i>Pierre Salama</i>	
1. Un régime de croissance peu performant.....	15
2. Un mode d’insertion à l’économie-monde défavorable aux pauvres.....	21
Conclusion .....	28
Annexe .....	28
<b>II. La crédibilité d’une politique anticyclique : les imperfections des marchés financiers à l’aune d’un déséquilibre externe structurel</b> .....	29
<i>Jaime Marques-Pereira</i>	
1. Répartition et croissance: retour sur une question ancienne .....	31
2. La souveraineté de la monnaie en suspens .....	38
<b>III. Une protection sociale mutualiste et universelle: la condition de l’efficacité de la lutte contre la pauvreté</b> .....	45
<i>Bruno Lautier</i>	
1. Le discours commun sur la crise de la protection sociale en Amérique latine.....	47
2. Les causes de la non-mise en œuvre et de la disparition du principe mutualiste dans la protection sociale en Amérique latine.....	51
3. Des statuts dans l’emploi aux circuits de mobilité.....	56
4. Les “politiques ciblées” peuvent-elles être une étape vers l’universalisme? .....	65
Conclusion.....	71
<b>Bibliographie</b> .....	73
<b>Serie financiamiento del desarrollo: numéros publiés</b> .....	77

## Tableaux

Tableau 1	Évolution du taux de croissance du PIB dans les principaux pays.....	15
Tableau 2	Pauvreté et hystérésis .....	18
Tableau 3	Dynamisme comparé des exportations .....	28
Tableau 4	Variation de la participation dans le marché (1990-1998).....	30
Tableau 5	Investissements étrangers directs .....	30
Tableau 6	Indicateurs de vulnérabilité externe des pays en développement (1990-2000) .....	30

## Graphiques

Graphique 1	Inégalités en Amérique latine dans les années 1990 .....	16
Graphique 2	Amérique latine et Caraïbes: épargne externe, investissement étranger direct et croissance du PIB .....	17
Graphique 3	Évolutions contrastées du PIB (A) et de l'ampleur de la pauvreté (B) .....	18
Graphique 4	Commerce et production en Amérique latine (1870-1998).....	22
Graphique 5	Exportations manufacturières de neuf pays d'Amérique latine par groupe de produits.....	24

## Encadrés

Encadré 1	L'Argentine: un cas extrême.....	26
-----------	----------------------------------	----

---

## Résumé

---

Ce texte s'attache à expliquer l'échec des politiques menées dans les années 1990 en matière de lutte contre la pauvreté par les origines politiques et sociales de la volatilité financière. Il montre que restreindre les dépenses sociales a un rôle résiduel, et qu'accroître la compétitivité sur la base de l'abaissement constant de la part des salaires dans la valeur ajoutée en flexibilisant l'usage du travail, contribue à l'instabilité macroéconomique. La restauration d'un excédent commercial se réalisant de la sorte au détriment du marché intérieur, la vulnérabilité externe se perpétue et par là, également, un règlement du conflit distributif par le biais de la dette publique, ce qui rend illusoire la mise en œuvre de toute politique anti-cyclique. Une stabilisation économique durable suppose des lors, d'une part, la mise en place d'un nouveau régime de croissance fondé sur une régulation de l'évolution du marché intérieur et, d'autre part, l'instauration d'un régime monétaire à la fois légitime et crédible, qui soit le signe et le moyen de la souveraineté des états. Ces conditions renvoient tant à la politique économique que sociale, ce qui explique la faillite des caricatures d'états providences populistes-corporatistes, mais aussi celle des politiques sociales «ciblées» à la fois inefficaces et génératrices de ségrégations accrues. La mutualisation répandue, généralisée des risques sociaux apparaît, en ce sens, comme une condition politique de la stabilité macroéconomique c'est donc la capacité des sociétés politiques latino-américaines à formuler un "pari" aussi bien économique que politique et social qui est mise en question. Contrairement à ses dogmes proclamés, le neo-libéralisme n'a en rien opéré une "révolution", mais n'a fait qu'accentuer les cercles vicieux présents dans les sociétés latino-américaines de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle. Ce texte essaie de montrer aussi bien la nécessité que les conditions de possibilité d'une rupture avec ces cercles vicieux.



## Introduction

---

L'objectif de mise en œuvre d'une gestion macroéconomique qui contribue à la cohésion sociale pouvait paraître audacieux, voire ne relever que d'une éthique du développement, il y a quelques années. La prise de conscience de la vulnérabilité financière, comme perspective de long terme que le retour de la stabilité monétaire avait quelque peu fait perdre de vue, conduit aujourd'hui à plaider pour une intervention de l'État qui évite aux pauvres de payer le prix des crises financières. C'est là un minimum. L'État devrait, en fait, être capable de prévenir les conséquences des oscillations "exubérantes" du jugement financier sur la solvabilité des dettes. L'on sait que la question relève de la nouvelle architecture financière internationale, tant attendue. Mais elle relève aussi des politiques étatiques: politique économique, monétaire, sociale. Ce texte vise à montrer la nécessité et la possibilité de la mise en œuvre de telles politiques qui rompraient avec l'héritage des années 1990, que l'on pourrait résumer par la soumission (toujours trop tardive) aux fluctuations de la finance internationale.

Le déficit de démocratie que signifie l'absence d'instance de délibération et décision publique sur cette régulation financière internationale n'est plus désormais une question seulement théorique. Les conséquences sociales du financement externe et du service de la dette de l'État sont aujourd'hui au cœur des débats politiques de pays importants de l'Amérique latine, qui comptent sur la scène internationale –l'Argentine, le Brésil, le Venezuela–. La pression sociale que craignent les marchés a certes été encadrée, mais elle demeure, comme on vient de le voir au Brésil où l'élection à la présidence de la figure la plus emblématique du mouvement social est le plus souvent réduite par les commentateurs de la finance à l'apparition d'un risque de moratoire.

L'exercice académique consistant à imaginer une alternative en termes d'un modèle de croissance plus distributif et moins avide de financement en devises n'est pas déconnecté des problèmes immédiats qui

dominent l'Amérique latine, bien au contraire. Le débat d'experts sur l'emploi et la pauvreté gagne en effet de l'audience dans le débat public. On a pris le parti, dans ce rapport, de replacer dans un cadre plus large l'analyse de la dimension macroéconomique de la réduction de la pauvreté, et plus précisément, de fonder théoriquement l'objectif de lisser le cycle financier, et de rendre ainsi possible une dépense publique anticyclique réduisant la vulnérabilité sociale. On en évalue la faisabilité au regard de la répartition de la richesse qu'a imposée la prédominance de sa forme financière. L'accroissement des dépenses sociales semble particulièrement difficile à mettre en œuvre lorsque menace la crise financière; prôner une telle augmentation semble alors relever de la seule conviction, laquelle paraît irréalisable quand s'impose parallèlement l'impératif d'un excédent budgétaire au risque de se voir refuser le refinancement des dettes. Il faut donc s'interroger sur les raisons pour lesquelles les États s'avèrent incapables de mettre en œuvre une protection effective des pauvres et, pour certains, également une politique industrielle et une politique de l'emploi.

Le constat des limites de la focalisation des politiques sociales conduit à concevoir dorénavant leur efficacité en termes de création de revenus ayant des effets de développement local. En effet, le développement d'une technologie sociale de gestion de la pauvreté bute sur des limites essentiellement politiques. Poussé au bout de sa logique, le ciblage institue un droit propre aux pauvres qu'on peut, bien sûr, construire sur des critères d'accès aux services publics, différencié selon le niveau de revenu. Cette question renvoie au problème du clientélisme, et à la capacité de la "démocratie participative" d'en limiter les effets. Il semble qu'on soit passé, sur ce plan, à une seconde étape: la modernisation du clientélisme par la participation peut faire dégénérer la solidarité en clientélisme pur, comme en témoignent de récents travaux anthropologiques portant sur des quartiers déshérités de Buenos Aires, ou de certaines métropoles brésiliennes. La généralisation des politiques ciblées, en faisant apparaître les subsides publics comme une "manne" étatique, et non comme des droits sociaux, engendre un fractionnement politique qui fait reposer la question de l'universalité des droits comme la question centrale de la démocratie.

L'histoire du capitalisme industriel de la seconde moitié du siècle écoulé a montré que l'élimination de la pauvreté qui existait dans le monde développé, dans ses faubourgs, a ses origines dans le registre du droit. La redéfinition de la citoyenneté comme droit à la couverture du risque de perte de revenu signifiant une disparition brutale du bien-être fut un pari constitutionnel, porté au niveau supérieur par la déclaration universelle des droits de l'homme en 1946 par les Nations Unies. Le pari a réussi là où le financement des hausses de salaire et de l'extension des risques couverts s'est alimenté des hausses de productivité une fois qu'a été institué un partage salaires/profits stabilisant la demande et donc l'horizon de la rentabilité de l'investissement.

Sur la longue durée, la seule expérience de réduction constante de la pauvreté quels que soient les aléas de la croissance a été celle du "cercle vertueux keynésien" en Europe dans les trois décennies de l'après guerre. Rien ne prouve cependant que la libéralisation, considérée du point de vue des recompositions des systèmes productifs qu'elle a induites, soit nécessairement antinomique de l'émergence de ce type de cercle vertueux en économie ouverte. La croissance nord-américaine des années 90 en est l'exemple; mais la version financiarisée du cercle qu'elle présente n'est apparemment pas reproductible ailleurs. Seuls les États Unis disposent d'une monnaie mondiale les dotant de marchés financiers plus liquides et plus profonds qui leur permettent d'afficher malgré leurs déficits jumeaux les plus bas taux d'intérêt de la planète, si on fait abstraction du cas du Japon. La possibilité du "*benign neglect*" vis-à-vis du cours du dollar tient à celle du *twin deficits* qui a enclenché la rétro alimentation de la valorisation des actifs par l'endettement pour consommer plus (ou spéculer). Ce ressort financier de la croissance s'est combiné à une réduction des coûts qui s'avéra d'autant plus aisée que la diversification des statuts salariaux était favorisée par la régulation démographique que rendait possible l'afflux d'immigrés. Un cercle vertueux: croissance/emploi fondé sur l'élévation de la richesse financière ne s'est pas vérifié ailleurs.

Le cercle vertueux nord-américain—expansion de la production plus rapide que le progrès de la productivité et donc créatrice d'emploi et de demande effective— est maintenant menacée de se défaire. L'on voit en effet le regard de la bourse sur la conjoncture se braquer sur l'élasticité possible de la consommation à la perte de richesse financière. L'incertitude de la reprise nord-américaine semble radicale, au sens donné au terme par Keynes évoquant des situations où les conventions financières se modifient. Dans le cas de l'Europe, en dépit d'une performance exportatrice significative, la croissance repose encore sur le maintien relatif du niveau d'emploi et de la masse des revenus qu'il génère. La performance exportatrice ne suffit pas à



tirer suffisamment la croissance pour qu'elle résorbe le chômage et la pauvreté. Mais le maintien de la consommation –pour une grande part redevable à la pérennité des droits sociaux– évite à l'Europe de plonger dans la récession.

Dans ce tableau général, la trajectoire de l'Amérique latine est, dit-on, décevante. Sa performance exportatrice n'a eu que des effets positifs très limités sur la croissance dans les années 90. De surcroît, l'existence de taux de croissance positifs en moyenne période tient en grande partie à l'effet richesse et à l'effet demande des années de désinflation. L'illusion d'une capacité de financement croissant au rythme du besoin de financement a fait long feu. Celui-ci se réduit maintenant, mais la capacité de financement le fait plus encore. La libéralisation financière apparaît alors comme induisant une évolution de la répartition de la richesse qui est clairement génératrice de pauvreté. Pourtant, dans l'histoire, l'Amérique latine a pu connaître une "macroéconomie vertueuse" pour l'emploi comme pour la réduction des inégalités et de la pauvreté. Et cela a été, également dans ce cas, la conséquence d'un pari politique. Nul ne sait le cours de l'avenir, mais il convient de rappeler que le basculement dans le monde de l'État-providence, à la sortie de la guerre, résulte au premier chef d'un impératif de légitimité politique dont l'effet sur les institutions emprunte les formes de l'assurance pour couvrir un risque économique de perte de revenu, ce qui a été alors tenu pour nouveau droit du citoyen. Que cette expérience ait été "oubliée", ou exorcisée par des discours la stigmatisant par des qualificatifs tels que "populiste" ou "corporatiste" ne dispense pas d'en tirer les enseignements. L'un de ceux qu'a mis à jour l'analyse keynésienne est l'importance de la politique monétaire pour gagner au niveau macroéconomique le pari politique de promouvoir l'universalité des droits sociaux. Cet enseignement a été "oublié" par le débat économique mais son enjeu théorique pour l'Amérique latine est décisif.

Une telle analyse repose la question des déterminations politiques de l'économie (autre que celle de l'élimination du *rent seeking*). La situation actuelle de l'Amérique latine (sa financiarisation et son ouverture) fait que, contrairement aux années 1940 et 1950, les politiques de réduction de la pauvreté passent de façon privilégiée par la politique monétaire. Si la question de la pauvreté est posée comme une question d'abord politique, la question principale posée à la politique monétaire se renverse: elle n'est pas celle de la réduction du besoin de financement qui en diminue le coût, et donnerait ainsi à l'État les moyens fiscaux de rendre la croissance plus distributive, mais, au contraire, celle d'un partage de la richesse découlant de la contrainte que fait peser le besoin de financement externe sur la politique monétaire. Celle-ci a ainsi réduit le potentiel de croissance tirée par la demande domestique sans permettre pour autant une croissance tirée par les exportations. Le poids de la politique monétaire dans la répartition depuis les années 70 en Amérique latine, par l'effet du taux d'intérêt et du taux de change sur le système des prix et l'allocation des ressources, repose la question de la pauvreté comme obstacle à la croissance, ce qui signifie que son rapport aux marchés financiers dépasse le problème de la soutenabilité des dettes.

La question de la crédibilité d'une politique visant à lisser le cycle financier rejoint, en ce sens, celle de sa légitimité. Éviter, à l'avenir, que leur érosion respective se nourrisse de nouveau l'une l'autre suppose d'assigner à la politique monétaire un objectif de dépense publique soutenant une politique de l'offre et aussi l'objectif d'assurer un financement endogène de l'économie. Cette vision keynésienne replace la répartition au centre de la politique macroéconomique et remet ainsi à l'ordre du jour le questionnement sur le lien entre le déséquilibre externe et la concentration des revenus qui nourrissait le débat des premiers structuralistes. L'évidence empirique de la corrélation entre l'un et l'autre n'a pas été démentie depuis lors, bien au contraire, et il faut donc s'interroger à quelles conditions il sera possible de freiner l'euphorie des marchés et de prévenir un nouveau gonflement de la bulle. La question renvoie à la détermination politique de l'économie que révèle l'impact de la politique monétaire sur la distribution des revenus et l'atonie de la demande domestique qui en résulte. Le pari néolibéral d'une croissance financée par l'épargne extérieure et tirée par l'exportation a échoué en conduisant à la vulnérabilité financière. La perte de crédibilité de la politique monétaire va de pair avec l'illégitimité de ses effets sur la distribution des revenus.

Croire qu'il est possible de rompre ce cercle vicieux implique une réinvention sociale qui n'est pas "utopique", mais qui repose néanmoins sur l'idée selon laquelle le pire n'est jamais sûr. Si perdure l'aversion au risque et si l'assainissement des dettes s'avère problématique sur le marché international, se pose la question de savoir si les gouvernements se montreront capables de mettre à profit la contrainte imposant de favoriser un financement endogène de l'économie où la dette publique ne serait plus seulement un objet de valorisation financière et ne serait pas non plus considérée sous le seul angle de la dépense d'investissement.

La possibilité de cette alternative est inscrite dans la crise monétaire, latente ou avérée, qu'ont induite les nouveaux régimes financiers, et c'est pourquoi la question de la crédibilité de la politique anticyclique, quelle que soit son amplitude, est d'abord financière. Le financement de l'action publique est rendu problématique par le coût du crédit qu'a entraîné la titrisation de la dette publique. La dette négociée sur le marché dit "émergent" s'impose comme paramètre clé fixant le niveau d'activité et la convertibilité de l'unité de compte nationale. Vue sous cet angle, la macroéconomie de la pauvreté existante apparaît comme le résultat d'une trajectoire d'endettement qui finit par priver l'unité de compte de tout ancrage propre—celui que représente la convertibilité des actifs nationaux.

Quelle que soit la probabilité de voir apparaître en Amérique latine un régime de croissance où demande domestique et demande externe ne seraient plus contradictoires, l'analyse de l'enchaînement de la formation des revenus, de la demande effective et de la décision d'investir devrait être développée, au même titre que celle des effets macroéconomiques des dépenses sociales. Un tel programme de recherche devrait déboucher sur une batterie d'indicateurs du financement, de la production d'externalités positives par des biens et services publics et, enfin, de l'extension de la couverture de la vulnérabilité sociale et de son caractère anticyclique. Ces indicateurs doivent permettre de distinguer l'effet du régime macroéconomique sur les secteurs producteurs de devises des effets qui donnent au marché interne son dynamisme. Ces indicateurs doivent être soumis à la publicité des débats.

Leur interprétation engage la mise à plat sociale de la définition de la richesse financière que génère l'endettement de l'État. La crise monétaire qui en résulte dans nombre de pays d'Amérique latine borne leur horizon économique au cercle vicieux d'une hausse des taux d'intérêts empêchant les gains de compétitivité susceptibles de diminuer le risque pays. Une politique d'excédent budgétaire de longue durée ne rabaissera pas d'elle-même durablement les taux d'intérêt. Une fois passé l'effet de compétitivité-prix de la dépréciation, si ne se constitue pas une dynamique d'expansion du marché interne favorisant de surcroît des gains de compétitivité, on ne peut écarter le risque de retomber dans le scénario récessif impulsé par une contrainte à exporter devant être alimentée par la dépréciation de la monnaie. En ce sens, concevoir une macroéconomie qui diminue la pauvreté va de pair avec la réduction de la vulnérabilité financière. Cette interaction ne relève pas seulement d'une logique d'offre et de productivité mais aussi d'une logique de demande effective. Donner à l'État des marges de manœuvre budgétaire en évitant que le service de la dette élève de lui-même le risque de défaut de paiement exige plus qu'une régulation du compte de capital car celle-ci est contrainte par le besoin de financement en devises que l'État doit prendre en charge pour préserver sa monnaie. Diminuer le besoin d'endettement en devises n'exige pas seulement d'en acquérir le plus possible, mais suppose par ailleurs de disposer d'une monnaie de crédit, gagée sur une croissance qui permette de le solder. Le circuit monétaire doit avoir une base endogène dans des économies dont le degré d'ouverture ne détermine pas le potentiel de croissance.

La crédibilité de la politique anticyclique ne peut être assurée si le besoin de devises pour équilibrer la balance des paiements tend à déprécier la monnaie nationale et à surélever le coût du crédit qu'elle peut libeller. Le problème du financement de l'État est, en ce sens, d'abord une question monétaire en tant qu'il détermine la répartition de la richesse qu'opère la convertibilité en se fixant sur le marché de la dette. À défaut d'entrevoir la possibilité d'une croissance tirée par l'exportation sans, au pire, plonger le pays dans la récession ou, au mieux, dans une stagnation de la demande domestique, cette surexposition au taux de change ne peut être enrayée que si la politique monétaire cesse d'être une politique de répartition ne disant pas son nom et devienne la base d'une régulation endogène du financement de l'économie.

C'est là un pari financier qui risque fort bien d'apparaître dans le débat politique, étant entendu que la question distributive doit de toute façon faire l'objet d'un pacte fiscal pour tenir le cap de l'austérité budgétaire. Quel que soit le résultat de cette dynamique politique, il convient d'en préciser l'enjeu économique. Sa dimension monétaire —le pari d'un financement endogène— signifie une récupération de la capacité du pouvoir public d'exercer sur ce plan sa souveraineté. Un tel pari se double sur le plan politique, du pari de la souveraineté du droit en matière de protection sociale et de réglementation du marché du travail. L'histoire comparée des États-providence enseigne que ce pari n'a pas été sans fondement et que l'ouverture économique ne le remet pas nécessairement en cause, comme le démontre aujourd'hui la convergence sociale de l'Espagne accompagnant son intégration au marché commun européen.

Expliciter ces “paris” démontre que les conditions d’efficacité de la lutte contre la pauvreté sont à la fois macroéconomiques, macro-politiques et macro-sociales. Ces “paris” (notion qui, rappelons-le, est au cœur de l’activité économique pour Keynes comme pour Schumpeter) peuvent paraître former un fondement fragile à un ensemble de propositions normatives qui proposent –de fait– de bouleverser le rapport entre économie et société dans l’ensemble de l’Amérique latine. Nous pourrions objecter que la “rupture libérale” de la fin des années 1980 et du début des années 1990 constituait, elle aussi, un pari. Et ce pari a été perdu. Le pari que nous faisons –c’est l’objet des trois parties de ce texte– est dès lors la seule alternative réaliste.

La première partie: “Pauvreté: la lutte contre les deux ‘v’, volatilité et vulnérabilité financières”, a été rédigée par Pierre Salama, Professeur à l’Université de Paris 13; la deuxième: “La crédibilité de la politique anticyclique, les imperfections des marchés financiers à l’aune d’un déséquilibre externe structurel” par Jaime Marques-Pereira, Professeur à l’Université Pierre Mendès France de Grenoble; et la troisième: “Une protection sociale mutualiste et universelle: condition d’efficacité de la lutte contre la pauvreté” par Bruno Lautier, Professeur à l’Institut d’études du développement économique et social (IEDES), Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne. Ces trois parties doivent être vues comme composant un texte unique, animé par une problématique commune.



## I. Pauvreté: la lutte contre les deux “v”, volatilité et vulnérabilité

---

**Pierre Salama**

Très souvent les études sur la pauvreté énumèrent une série de truismes: augmenter les dépenses de santé permet de combattre la pauvreté, développer l'enseignement, notamment primaire, donne davantage de chances aux jeunes générations en suscitant une augmentation de la mobilité sociale, accroître les dépenses d'infrastructure peut permettre un accès plus simple et dit-on, moins coûteux à des bassins d'emploi.<sup>1</sup> Force est d'observer que ces vœux restent le plus souvent pieux.

Un des faits saillants de “l'histoire récente de la pauvreté” en Amérique latine depuis le début des années quatre-vingt-dix est la difficulté à réduire de manière significative l'ampleur et la profondeur de la pauvreté. Pourtant avec la fin des hyperinflation et la reprise de la croissance, on aurait pu s'attendre à une réduction substantielle et surtout durable de la pauvreté. Le retour à une relative stabilité des prix a certes provoqué dans un premier temps une réduction sensible de la pauvreté, mais celle-ci a été de courte durée et s'explique fondamentalement par les effets redistributifs qu'elle a produits, pour cette fois favorables aux catégories sociales les plus pauvres et les plus modestes.

Depuis, la pauvreté persiste à des niveaux élevés, elle fléchit légèrement en période de forte croissance et augmente fortement lorsque la

---

<sup>1</sup> Très souvent aussi de nombreuses études analysent le rôle de l'ouverture commerciale (la réduction des tarifs, élimination des contingentements et des autorisations administratives, la réduction des subventions aux exportations), la stabilité macroéconomique, la flexibilité du marché du travail et enfin des politiques industrielles qui pourraient à l'encontre d'une bonne allocation des revenus et d'une entrée plus soutenue d'investissements étrangers directs. En général elles concluent que la libération des marchés est la meilleure voie pour réduire la pauvreté. Nous ne discuterons pas ici directement de ces études, ayant opté pour une recherche centrée sur la vulnérabilité. Pour une présentation, voir Hoekman B et *alli.* (2002).

crise économique survient pour stagner lors des premières phases de la reprise.

Pourquoi cette incapacité à réduire durablement la pauvreté? Pourquoi y a-t-il une grande vulnérabilité des pauvres aux cycles économiques? Pourquoi la croissance est-elle si instable? L'ordre des réponses importe. On ne peut répondre à la première en ignorant la seconde et répondre à la seconde en oubliant la troisième. A l'inverse, répondre à la troisième question en premier, permet de répondre à la seconde puis à la première.

Il est très souvent plus intéressant en sciences sociales d'utiliser le raisonnement dit *a contrario*. Avancer dans l'étude de la vulnérabilité des couches les plus modestes et pauvres passe par l'inversion dans la manière de poser les questions. Au lieu d'évaluer tout ce qu'il faudrait faire –sans s'interroger sur les raisons qui rendent quasi impossible, sinon très difficile, de mettre en œuvre les mesures préconisées–, mieux vaut analyser les marges de manœuvre existantes et s'interroger sur les possibilités de les accroître en changeant le mode de croissance, en acceptant un retour de l'État dans l'économie, une insertion différente dans l'économie mondiale, une redistribution des revenus enfin. La pauvreté persiste, parfois des améliorations à la marge peuvent être observées –moins de malnutrition des enfants, allongement de la durée de vie, scolarité plus importante par exemple– mais les perturbations macroéconomiques aggravent durablement la situation des couches modestes et pauvres et les effets positifs que pouvaient avoir des “programmes ciblés” de lutte contre la pauvreté sont anéantis par la haute volatilité de la croissance. Aussi convient-il de rechercher les raisons de cette volatilité puisqu'elle est à l'origine des difficultés à réduire significativement la pauvreté que celle-ci soit mesurée par le revenu ou approchée de manière qualitative par des indicateurs non monétaires.

La forte volatilité de la croissance a pour origine le mode de sortie de la crise hyper inflationniste des années quatre-vingt. La croyance était que la libéralisation soudaine et de grande ampleur –l'expression de *big bang* a été souvent utilisée– devait conduire non seulement à la fin de l'hyperinflation –ce qui fut obtenu– mais aussi à une reprise économique forte et durable, ce qui n'a pas été le cas. Le raisonnement pouvait se résumer à l'enchaînement suivant: libéralisation, croissance, réduction de la pauvreté. Les effets redistributifs étaient soit ignorés, soit sous estimés. La croissance élevée n'était pas au rendez-vous, à de rares exceptions près et pour des périodes brèves. La volatilité de la croissance était enfin et surtout profondément sous estimée.

Le taux de croissance est un “donné” produit de déterminations différentes selon les pays et les époques. C'est pourquoi il importe d'analyser les modes de croissance différents et d'aller au-delà de la seule mesure macroéconomique. Le Tchad ne peut être comparé aux Etats-Unis et le Brésil à la France à la seule aune de leurs taux de croissance. Les secteurs responsables de cette croissance –externe ou interne–, consommation de biens durables, ou biens non durables ou encore d'investissement et les demandes correspondantes qui les valorisent (couches moyennes hautes ou basses, couches plus modestes) sont différents de pays à pays. Pour un même taux de croissance, les effets sur l'emploi, la qualité de l'emploi et enfin le niveau de vie des pauvres sont différents. Les passages de la “ligne” de pauvreté sont plus ou moins importants<sup>2</sup> –compte tenu de la profondeur de la pauvreté– selon l'importance de son taux et de sa régularité certes mais aussi ses effets redistributifs spécifiques à tel ou tel mode de croissance. Il peut paraître surprenant qu'on ait à rappeler ces “banalités”? Auraient-elles été oubliées, écrasées par le rouleau compresseur de la pensée dominante durant tant d'années? Sans remonter à nos grands classiques, ces relations avaient été magistralement montrées par le courant structuraliste de la Cepalc. Qui ne se souvient de la concentration “horizontale” puis “verticale” des revenus selon que le mode de croissance était la substitution des importations légères ou lourdes? Qui ne se souvient des raisonnements des stagnationnistes, certes contestables mais combien féconds, sur la non correspondance des dimensions d'offre et de demande dans leurs dynamiques, pour analyser l'évolution de la rentabilité du capital dans les secteurs dynamiques?

---

<sup>2</sup> En fait, selon Wodon (2000) les effets conjoints de la croissance et de la réduction des inégalités sur la profondeur de la pauvreté et sur les inégalités entre les pauvres sont plus importants que ceux observés sur l'ampleur de la pauvreté. Le fait est cependant que la croissance n'a pas été en général très élevée dans les années quatre-vingt-dix, sauf en de très rares occasions, et qu'elle s'est accompagnée et nourrie d'une inégalité croissante entre les revenus (*cf. supra.*), sauf dans de rares cas.

À chaque mode de croissance enfin correspond sa fragilité et celle des économies latino-américaines est particulièrement élevée et spécifique. La croissance peut donc être plus ou moins volatile selon les manières de négocier les contraintes internationales, tant en terme de compétitivité que de circulation des flux de capitaux car elle dépend du mode de croissance<sup>3</sup> emprunté.

## 1. Un régime de croissance peu performant

Il y a quelques années N. Lustig (1989) avait estimé pour le Mexique combien d'années étaient nécessaires pour combler la brèche entre le niveau de rémunération atteint par les 10% les plus pauvres, puis par les 10% suivants, etc., et le salaire minimum de 1977, proche de la ligne de pauvreté. Nora Lustig fait deux hypothèses. La croissance est supposée *neutre* du point de vue de la distribution des revenus (le coefficient de Gini est supposé rester stable tout au long de la période); le taux de croissance est régulier et s'élève à 3% par an. Avec ces hypothèses, la population composant le premier décile (les plus pauvres) devrait atteindre 64 ans pour que son revenu atteigne le seuil de pauvreté, celle du second décile n'aurait que (...) 35 ans à attendre et celle du décile suivant, 21 ans. C'est dire combien il est vain d'attendre de la seule croissance une résolution rapide du problème de la pauvreté. Dans un autre article, Paes de Barros R. et Mendonça R. (1997) ont fait des simulations intéressantes pour le Brésil. L'hypothèse consiste également à supposer constante la distribution des revenus (celle de 1993) et de calculer le nombre d'années de croissance continue et régulière pour que l'ampleur de la pauvreté baisse. Les auteurs obtiennent les résultats suivants: 10 ans de croissance au taux de 3% par an permettent une réduction de la pauvreté de huit points mais de deux points seulement si la croissance n'était que de 2%.<sup>4</sup> Les auteurs analysent ensuite l'effet de la distribution des revenus sur l'ampleur de la pauvreté. La méthode consiste à supposer le maintien du revenu moyen du Brésil et d'affecter au pays une courbe de Lorentz d'un autre pays moins inégal. Si le Brésil avait la même courbe de Lorentz que la Colombie, la pauvreté baisserait de huit points, cette baisse serait de six points si la courbe adoptée était celle du Mexique. Dans cette logique on peut également calculer quel devrait être le taux de croissance pendant dix ans –avec maintien de la distribution des revenus– pour obtenir une réduction équivalente à celle réalisée en adoptant la distribution des revenus d'un autre pays, tout en conservant son revenu moyen de départ. Pour obtenir le même degré d'inégalité que la Colombie et le Mexique, il faudrait que la croissance soit de 2,8% et 2,4% par an respectivement. Enfin, selon les travaux de Wodon (2000, pp. 7 et 56), l'élasticité nette de la pauvreté par rapport à la croissance est de -0,94, ce qui signifie que pour 1% de croissance, la pauvreté baisse de 0,94% toutes choses étant égales par ailleurs (même niveau des inégalités), ou encore que l'ampleur de la pauvreté étant en 1996 de 36,74, cette réduction correspond approximativement à un tiers de point (0,34). Cette élasticité est de -1,30 pour l'extrême pauvreté. L'élasticité de la pauvreté aux inégalités (mesuré par le coefficient de Gini) serait, elle, de 0,74 pour les pauvres et de 1,46 pour les indigents.<sup>5</sup>

La croissance n'est pas très élevée et peu régulière comme on peut le voir dans le tableau suivant.

Tableau 1

**ÉVOLUTION DU TAUX DE CROISSANCE DU PIB DANS LES PRINCIPAUX PAYS**

	Argentine	Brésil	Chili	Colombie	Mexique
1991	10,6	1,0	7,3	1,8	4,2
1992	9,6	-0,3	10,9	3,6	3,7
1993	5,9	4,5	6,6	4,4	1,8
1994	5,8	6,2	5,1	5,9	4,4
1995	-2,9	4,2	9,0	4,9	-6,1
1996	5,5	2,5	6,9	1,9	5,4
1997	8,0	3,1	6,8	3,3	6,8
1998	3,8	0,1	3,6	0,8	5,1
1999	-3,4	0,7	-0,1	-3,8	3,7
2000	0,8	4,4	4,4	2,7	6,6
2001	-4,4	1,5	2,8	1,4	-0,3

<sup>3</sup> Nous utilisons ici l'expression mode de croissance dans le même sens que régime de croissance.

<sup>4</sup> Dans des travaux plus récents, Barros, Henriques et Mendonça (2000), montrent que pour réduire la pauvreté de 12,5 points au Brésil, il faudrait une croissance de 4% chaque année pendant dix ans à la condition que le profil des inégalités ne soit pas affecté.

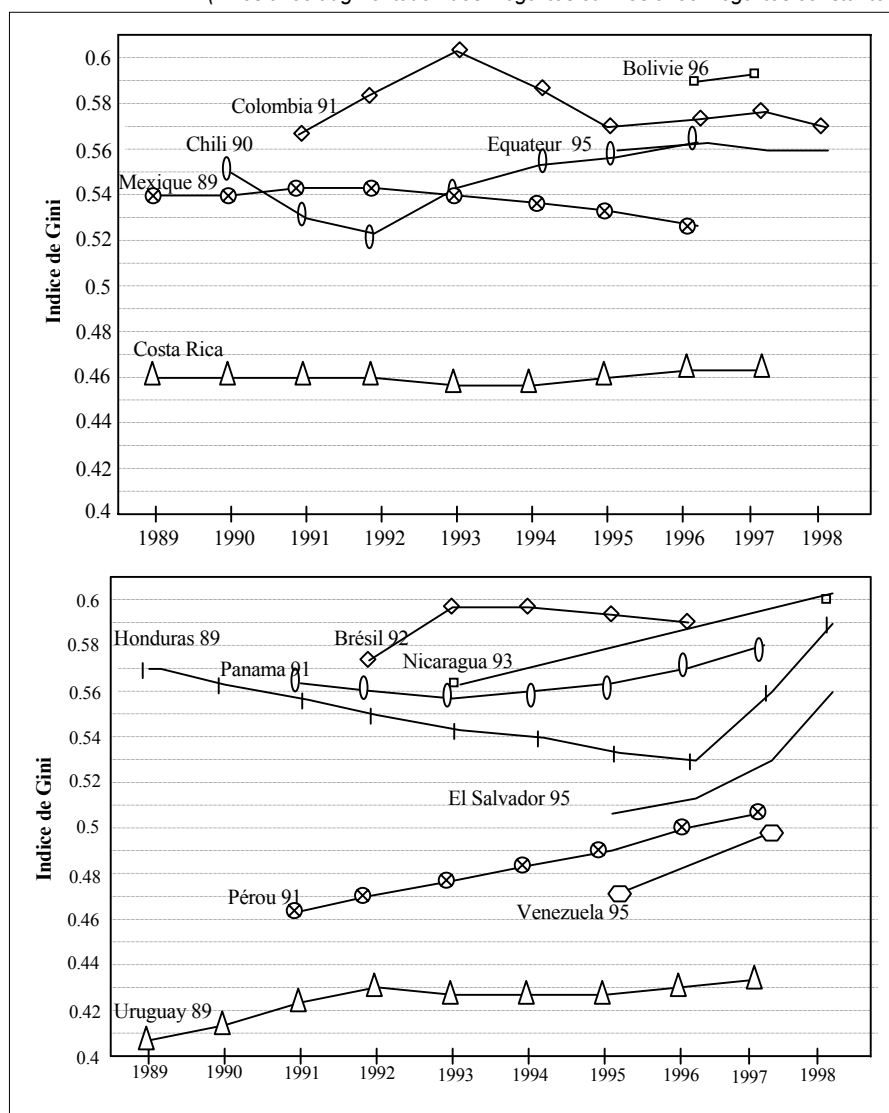
<sup>5</sup> 72 observations sur 12 pays, de 1986 à 1996. Pour une discussion des effets de la croissance sur l'ampleur de la pauvreté, voir Dollar D. et *alii.*(2001), Wade R. (2002), Dhaneshwar G. et *alii.*(2002).

2002	-16,0	1,5	2,2	1,2	1,5
------	-------	-----	-----	-----	-----

Source: Cepalc (Estudios económicos 2000-2001) de 1991 à 1999 et FMI: World Economic Outlook (sep 2002) de 2000 à 2002.

Le taux de croissance est modeste sur dix ans: pour l'ensemble des économies d'Amérique latine et des Caraïbes, il s'est élevé à 3,2% en moyenne de 1991 à 2000, de 3,2 pour l'Argentine, de 2,6 pour le Brésil, de 6,1 pour le Chili, de 2,5 pour la Colombie et de 3,6 pour le Mexique. Le profil des inégalités n'est pas stable: les inégalités entre le capital et le travail tendent à s'accroître, et celles entre travail qualifié et travail non qualifié à augmenter. Selon les recherches de Székely M. et Hilgert M. (1999), la distribution des revenus, limitée aux seuls revenus du travail, est devenue plus inégale dans onze pays sur quatorze lors de la décennie des années quatre-vingt-dix. En Bolivie, Chili, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Honduras, Uruguay et Venezuela, l'augmentation de la concentration des revenus s'explique essentiellement par l'accroissement des inégalités parmi les neuf premiers déciles, alors qu'au Brésil et au Pérou ce serait en raison de l'augmentation de la part relative dans le revenu des centiles situés entre 90 et 95, qu'au Nicaragua et à Panama, des centiles 95 à 98, qu'au Mexique et au Paraguay des 2% les plus riches de la population (p.28).

**Graphique 1**  
**INÉGALITÉS EN AMÉRIQUE LATINE DANS LES ANNÉES 1990**  
*(Villes avec augmentation des inégalités et villes avec inégalités constantes)*

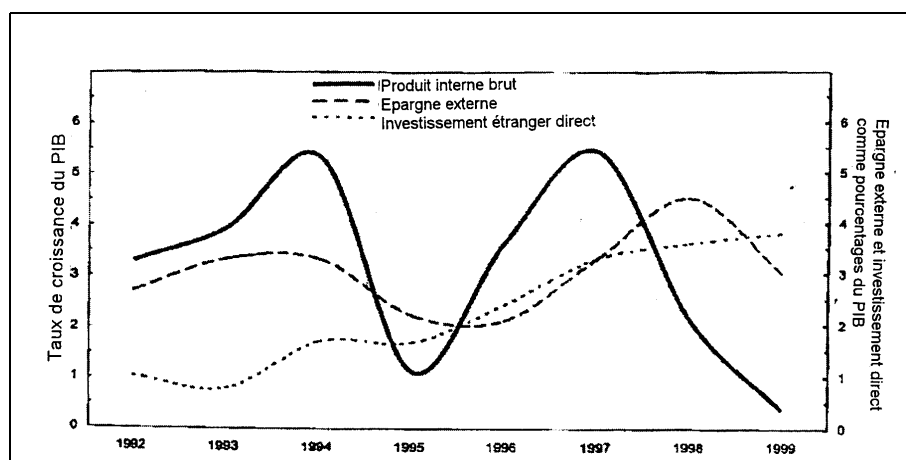


Source: Székely M. et Hilgert M. (1999)



Un taux de croissance modeste associé à une redistribution des revenus de plus en plus inégale ne peut permettre à de nombreux pauvres de franchir la ligne de pauvreté. Les niveaux atteints par les taux de croissance et l'évolution de la distribution des revenus n'ont donc guère joué favorablement sur la pauvreté, à l'exception des premières années de stabilisation économique. Un troisième facteur intervient sur l'ampleur de la pauvreté: la régularité de la croissance. Or celle-ci n'a pas été régulière ainsi qu'on peut le constater à la lecture du tableau 1 et l'illustre le graphique suivant:

**Graphique 2**  
**AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES: ÉPARGNE EXTERNE,**  
**INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT ET CROISSANCE DU PIB**  
 (En pourcentage du PIB et taux de croissance)



Source: CEPAL, sur la base de chiffres officiels

La croissance a été particulièrement volatile: crise avec l'effet téquila, prononcée au Mexique et en Argentine, crise de nouveau en 1998, cette fois surtout au Brésil et en Argentine, crise toujours en Argentine avec l'incapacité de sortir "par le haut" du Plan de convertibilité et abandon à chaud de ce plan à la fin de 2001, ralentissement sérieux de la croissance au Mexique, au Brésil et dans la plupart des économies latino-américaines en 2002. Selon D. Rodrik (2001), la volatilité des années quatre-vingt-dix est en moyenne plus faible que dans les années quatre-vingt. Elle s'inscrit dans un trend légèrement croissant, ce qui n'est pas le cas dans la décennie "perdue" où le trend est plus ou moins franchement orienté à la baisse. Son origine et sa spécificité sont également différentes. Dans un cas elle est liée au service de la dette à partir des propres ressources de ces pays, dans le second cas elle est générée par la dépendance financière élevée propre aux nouveaux modes de croissance mis en place avec la sortie des crises hyper inflationnistes (*cf. supra*).

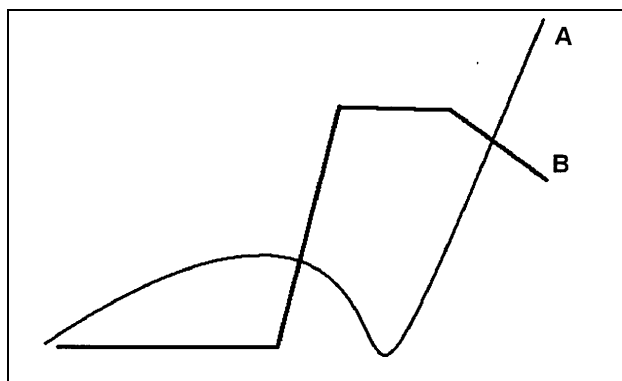
Non seulement les renversements de conjoncture sont fréquents, mais ils sont en général particulièrement prononcés de telle sorte que le profil d'évolution du PIB ressemble davantage aux cycles du XIX<sup>e</sup> siècle européen avec ses hausses et ses baisses absolues, qu'à ceux du XX<sup>e</sup> siècle avec ses accélérations et ralentissements. C'est cette dernière caractéristique, davantage que la médiocrité de la croissance, qui explique la vulnérabilité particulièrement élevée que subissent les pauvres.

On pourrait certes penser que les périodes de crise n'auraient qu'un effet baissier sur la moyenne du taux de croissance de telle sorte que la réduction de la pauvreté serait moins élevée que celle qui aurait eu lieu si la croissance avait été plus élevée. Ce serait une erreur. La fluctuation du PIB ne s'accompagne pas en effet d'une fluctuation inversée de la pauvreté: lorsque la croissance baisse, les pauvres sont affectés d'une manière plus que proportionnelle par cette baisse, et lorsque celle-ci repart à la hausse, le niveau de pauvreté reste stable, lorsqu'il n'empire pas, pendant une durée plus ou moins longue, elle-même fonction des effets redistributifs en cours.

Ce phénomène d'hystérésis s'explique essentiellement par l'accentuation des inégalités lors de la crise, crise dont les effets sont davantage démultipliés que dans les pays développés en raison de la faible protection sociale de la majeure partie de la population. Les services publics, dont l'école et la santé, souffrent particulièrement des réductions de dépense décidées pour retrouver un équilibre budgétaire. La durée

moyenne de scolarité baisse et sa qualité fléchit. Les enfants pauvres fréquentent moins assidûment l'école et travaillent davantage. La recherche d'activités de survie à court terme rendue nécessaire par la crise, la qualité et la durée de la scolarité plus faibles, la protection sanitaire réduite, la nutrition davantage insuffisante, diminuent, dans certains cas de manière irréversible, les capacités de sortir de la pauvreté une fois la reprise économique venue. D'une manière plus générale, Hicks N. et Wodon Q. (2001) montrent ainsi que l'élasticité des dépenses sociales, et plus particulièrement des programmes ciblés, par rapport au PIB dans les phases de croissance et dans celles de récession est supérieure à 1 et concluent que si les gouvernements sont en général "pro-pauvres" dans les phases de croissance,<sup>6</sup> cette attitude change dans les phases de récession, les dépenses sociales baissant au moment même où les pauvres subissent plus fortement la récession que les autres couches, elle devraient augmenter. Pour 1% de baisse du PIB par tête, les programmes ciblés baisseraient de 2% par pauvre, la moitié de cet effet vient de la baisse du PIB, l'autre de l'augmentation du nombre de pauvres (p.109 et suiv.).

Graphique 3  
ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DU PIB (A) ET DE L'AMPLEUR DE LA PAUVRETÉ (B)



Source: Pierre Salama.

L'augmentation de l'ampleur de la pauvreté plus que proportionnelle à la baisse du PIB puis l'effet d'hystérésis lorsque la croissance repart, rendent donc difficile une réduction durable de la pauvreté. Le tableau suivant, tiré de l'étude de N. Lustig (1989) est révélateur de ce phénomène:

Comme on peut l'observer, la pauvreté augmente fortement avec la crise et ne tend pas, malgré une année ou deux de reprise économique, à baisser. Elle tend même à augmenter et il faut une période de croissance plus longue et soutenue pour qu'elle commence à fléchir.

Tableau 2  
PAUVRETÉ ET HYSTÉRÉSIS

Pays	Année de la crise	Avant la crise		Année de la crise		Après la crise			Après la crise : PNB par tête	
									Versus année de la crise	Versus année avant la crise
Argentine (GBA)	1995	16,9	1993	24,8	+	26,3	1997	+	+	+
Brésil (régions métropolitaines)	1990	27,9	1989	28,9	+	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Mexique	1995	36,0	1994	Nd	Nd	43	1996	+	+	-
Venezuela	1994	41,4	1993	53,6	+	48,2	1996	+	-	-

<sup>6</sup> Dans une certaine mesure cela a été le cas des gouvernements du Brésil sous la présidence de F.H.Cardoso (1994-2002). L'ONU a attribué le prix Mahbud ul Haq au Président de la République pour son action dans la sphère sociale (moins de pauvres), ceux-ci passant de 60 à 56 millions, moins d'enfants au travail, 4 au lieu de 5 millions, une réduction de l'analphabétisme, un accès aux égouts et à l'eau potable plus important et un système de "santé pour la femme" plus conséquent, notamment en ce qui concerne l'accouchement, une réduction de la mortalité infantile et un système de retraite pour les paysans plus performant. La misère est cependant si profonde que le journal Veja (2<sup>e</sup> semaine d'octobre 2002) rappelle une phrase célèbre du dictateur Medici évoquant la pauvreté au Nord Est: "l'économie va bien, mais le peuple va mal". Ce constat –différent de celui du jury de l'ONU présidé par Stiglitz–, mais partagé par la majorité de la population, explique le succès de l'opposition aux élections. Remarquons enfin que les chiffres présentés concernent la période 1994 -2002 et donc incluent la fin de la phase hyperinflationniste. Or ce sont les deux premières années qui ont bénéficié aux revenus des catégories les plus pauvres en raison des effets redistributifs produits par la très forte réduction de l'inflation. La période qui suit ne se caractérise pas par une baisse significative de la pauvreté, celle-ci s'est légèrement accentuée (Destremau et Salama 2001) avec la crise de 1998-1999 et avec la récession de 2001-2002.

**Source:** N. Lustig (1989), p.19 (extraits).

C'est cette volatilité prononcée de la croissance qui explique l'incapacité à réduire de manière significative l'ampleur et la profondeur de la pauvreté. Il ne suffit donc pas d'égrèner les mesures sociales souhaitables qui pourraient alléger les souffrances des pauvres en augmentant soit leur niveau de vie (redistribution monétaire), soit en améliorant leurs capacités à sortir de la trappe de la pauvreté (accroissement des dépenses publiques de santé, d'éducation, de logement et d'infrastructures) qui certes, prises une à une pourraient être efficaces à la condition qu'elles soient aussi le produit d'une participation des pauvres aux décisions et qu'elles n'aboutissent pas à un acte de charité réduisant les pauvres à un statut de passivité.<sup>7</sup> Il faut se poser la question de savoir pourquoi elles ne sont pas prises à la hauteur où elles devraient l'être pour compenser les effets pernecieux de la volatilité de la croissance sur le niveau de vie des pauvres et des couches modestes, pourquoi elles ne peuvent être prises, sauf pour certaines d'entre elles, exceptionnellement et occasionnellement. Au-delà de la sincérité supposée de nombre de discours généreux, il convient de rappeler que selon certaines études (Hicks et Wodon, 1999) réalisées sur sept pays (Argentine, Chili, Bolivie, Costa Rica, Mexique, Panama et République Dominicaine), on peut certes observer une élasticité des dépenses sociales par rapport au PIB supérieure à l'unité durant les phases de croissance, mais celle-ci est plus faible durant les phases de récession. Encore ne s'agit-il ici que des dépenses sociales prises dans leur généralité.<sup>8</sup> Ainsi que le soulignent les auteurs, lorsque la croissance du PIB par tête fléchit d'un point, les dépenses consacrées par personne pauvre baissent de deux points. On peut estimer que cette baisse est pour moitié due à la baisse du PIB par tête et que l'autre moitié résulte de l'augmentation du nombre de pauvres due à la crise. La vulnérabilité des pauvres à la crise est ainsi d'autant plus élevée que les politiques suivies par les gouvernements lors des récessions et des crises sont le plus souvent contre les pauvres. Considérons le graphique 3, où est souligné le phénomène d'hystérésis: la courbe A représente l'évolution du PIB, la courbe B celle de l'ampleur de la pauvreté. La courbe B connaît un palier –dans le meilleur des cas– pendant un temps “t” lorsque la courbe A est de nouveau croissante. L'idéal serait de pouvoir modifier la forme de ces courbes. La courbe A pourrait être croissante au lieu de présenter cet aspect cyclique, les effets de la volatilité sur la pauvreté seraient par définition effacés de ce fait. Mais maîtriser la croissance de telle sorte qu'elle soit régulière n'est pas aisé. La volatilité n'est pas le fait du Prince, ou bien peu. Les politiques économiques sont enserrées dans des contraintes et celles-ci viennent du mode spécifique d'insertion dans l'économie monde et, pour être plus précis, de l'adoption du paradigme libéral par la plupart des gouvernements. Ces contraintes sont davantage d'ordre financier que commercial. Ainsi que nous le montrerons, la volatilité résulte de la libéralisation des marchés, soudaine, brutale, sans préparation aucune et pour reprendre un mot de McKinnon, le fait d'avoir opté pour une libéralisation de type *big bang*<sup>9</sup> au lieu d'une ouverture graduelle, séquentielle, c'est “comme marcher au travers d'un champs de mine: le prochain pas peut être le dernier”. Aussi apparaît-il de plus en plus difficile aujourd'hui de lisser la croissance sans changer de mode de croissance. Reste le “jeu” sur la courbe B. Deux types d'intervention complémentaires peuvent être définis: la première consisterait à distribuer des revenus aux plus pauvres par le biais d'une réforme fiscale. Celle-ci, pour des raisons d'équité, paraît souhaitable bien que très souvent on ait souligné ses effets pervers potentiels. La nécessité d'une telle réforme semble aujourd'hui admise, ce sont les modalités de celle-ci qui sont en discussion (Bourguignon 2000, Valier 2000). On comprend que l'obstacle est surtout d'ordre politique et il est exact que la perspective d'une telle redistribution “agite” les marchés qui, spéculation sur les changes aidant, cherchent à empêcher cette réforme. La seconde consisterait à améliorer les “capacités” des pauvres à émerger de la pauvreté en décidant une politique de dépenses sociales audacieuse vis-à-vis de la santé et de l'éducation. Certes, de telles mesures auraient peu d'effets à court terme si on limite la mesure de la pauvreté à des critères monétaires (ligne de pauvreté) sauf qu'elles permettraient d'atténuer les effets d'une misère croissante sur la santé des pauvres en évitant qu'elle se détériore davantage. Ses effets à moyen et long terme sont plus conséquents car en augmentant les “capacités”, ils autorisent une plus grande mobilité sociale et offrent de ce fait une probabilité supérieure de sortir de la pauvreté, que celle-ci soit définie selon des critères monétaires ou des critères plus qualitatifs (nécessités de base satisfaites ou bien indicateur de pauvreté humaine du Programme des Nations-Unies pour

<sup>7</sup> La participation des pauvres à leur propre dépassement est essentielle (démocratie participative) et si elle n'a pas lieu, la passivité (recherchée?) constituera un obstacle à l'amélioration de leur situation.

<sup>8</sup> Ces évaluations paraissent optimistes lorsqu'on sait la différence qu'il peut y avoir entre dépenses budgétées et dépenses exécutées, surtout lorsqu'il est convenu qu'une fraction de ces dépenses sera “détournée” vers d'autres allocations, comme cela est fait explicitement au Brésil.

<sup>9</sup> Sur ce point, voir le chapitre 6: “politiques séquentielles et thérapies de choc”, Salama P. et Valier J., “*Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*” (1994).

le développement (PNUD). Dans cet ordre d'idée il pourrait être décidé par exemple que les dépenses sociales augmentent de deux points lorsque la croissance chute d'un point. Lors d'une crise, la variable d'ajustement ne devrait donc plus être le taux d'intérêt et la réduction des dépenses publiques pour obtenir un soutien des institutions internationales, mais au contraire une augmentation des dépenses sociales pour amortir les effets négatifs de la crise sur les couches les plus vulnérable et favoriser la mobilité sociale.

## 2. Un mode d'insertion à l'économie-monde défavorable aux pauvres

Les modes de croissance des grandes économies latino américaines ont un point commun: la dépendance financière est devenue exorbitante et se traduit par une fragilité très prononcée depuis le début des années quatre-vingt-dix.<sup>10</sup> Celle-ci serait principalement à l'origine des crises et de l'aspect heurté de la conjoncture sur moyenne période. Selon D. Rodrik (2001), la volatilité des mouvements des capitaux expliquerait 50% de la volatilité du PIB dans les années 90 contre 20% dans les années quatre-vingt, décennie pourtant particulièrement volatile. On a pu suggérer l'image d'une croissance de type montagne russe avec pour particularité un raccourcissement des cycles et une amplitude croissante. Nous exposerons successivement les raisons qui fondent cette caractérisation du régime d'accumulation, puis nous discuterons, à la lumière des évolutions récentes, l'instabilité liée à ce régime d'accumulation.

### A. La balance commerciale tend à devenir excédentaire

La sortie des crises hyper inflationnistes a été un succès parce que le taux de change est redevenu crédible. Cette crédibilité est à porter au crédit des politiques libérales décidées. Cependant, la stabilité relative du taux de change nominal et la fin rapide de l'inflation se traduisent par une appréciation forte de la monnaie nationale en terme réel. On se trouve devant le paradoxe suivant, d'un côté, la libéralisation financière, l'entrée massive de capitaux tend à apprécier un taux de change réel, déjà fortement apprécié par la réduction de l'inflation parallèle à la stabilité du taux de change nominal; d'un autre côté l'appréciation du taux de change réel par rapport au dollar freine l'essor des exportations en même temps qu'elle stimule les importations et, ce d'autant plus que le commerce est diversifié géographiquement (Brésil, Argentine à la différence du Mexique dont le commerce est concentré sur l'Amérique du Nord) et que le dollar lui même s'apprécie par rapport aux autres devises clés. Après avoir été fortement positif dans les années quatre-vingt, grâce surtout aux subventions aux exportations et à la protection dont bénéficiaient les importations, le solde de la balance commerciale devient fortement négatif à cause de la libéralisation des marchés et de l'appréciation réelle du taux de change. Ce solde tend à s'inverser, à la faveur certes d'importantes dévaluations et de la hausse importante de la productivité du travail. Cette situation tranche donc avec celle que ces économies connurent dans les premières années de la libéralisation soudaine et générale de leurs économies. Sans vouloir déduire nécessairement une relation de causalité, il n'est pas sans intérêt de noter que la relation entre la croissance des exportations et celle du PIB ne correspond pas à celle que les organisations internationales tentent d'établir: à une croissance faible du PIB correspond une croissance forte des exportations mais à une croissance élevée du PIB correspond une croissance faible des exportations (cf. graphique).

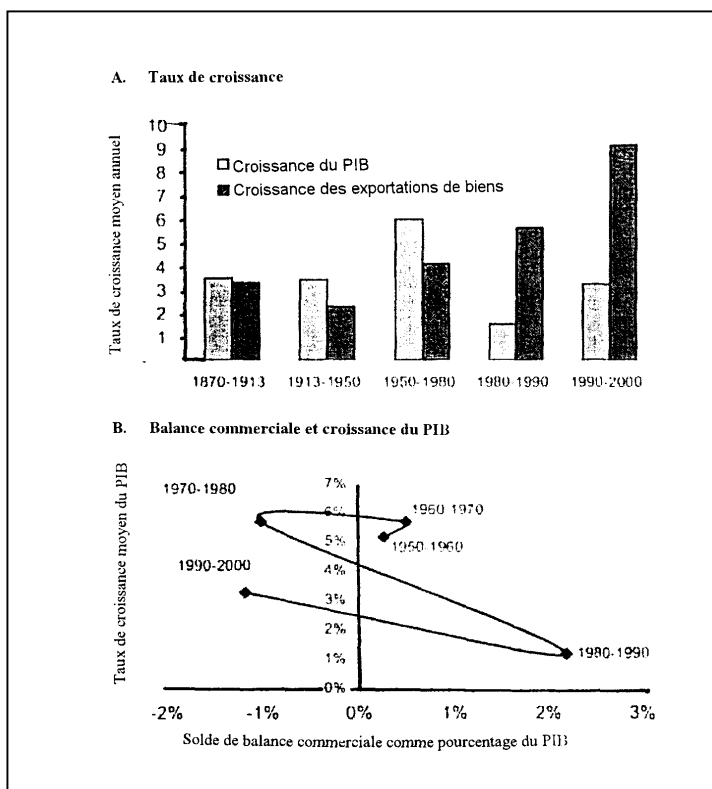
Dans les années quatre-vingt-dix, l'ouverture rapide des frontières a conduit à une destruction-restructuration plus ou moins importante des systèmes de production des économies latino-américaines. Certaines ont tendu à se "primariser" fortement, d'autres se sont spécialisées dans les exportations de produits manufacturés juste assemblés, à très peu de valeur ajoutée, d'autres enfin ont cherché une voie intermédiaire, caractérisée par une déverticalisation<sup>11</sup> de leur ligne de production plus ou

<sup>10</sup> La dépendance financière n'est pas nouvelle, mais auparavant, les économies étaient beaucoup plus fermées à l'économie-monde. Les droits de douane ont chuté considérablement, le bouclage de la balance des paiements passe certes toujours par la possibilité d'emprunter à l'étranger mais la grande différence avec la période antérieure à 1981 est que les entrées de capitaux ne se font pas, ou peu, sous forme de crédits bancaires en Amérique Latine, mais sous forme d'émission de bons, d'accès aux bourses locales et d'investissements directs massifs. C'est pourquoi le "bouclage" entre entrées et sorties de la balance des paiements passe aujourd'hui par la manipulation des taux d'intérêt, variable devenue clef dans les politiques économiques, aux dépens des effets négatifs qu'elle peut avoir sur l'investissement et la croissance par exemple. En ce sens, la dépendance financière acquiert un aspect qualitativement nouveau.

<sup>11</sup> La déverticalisation s'apparente à une dé-substitution des importations: des segments de production -produits intermédiaires, biens d'équipement- hier produits localement sont remplacés par des importations plus efficaces car incorporant des technologies récentes.

moins prononcée, mais sans doter leur appareil de production d'un effort en recherche développement conséquent. **Toutes ont connu une ouverture importante: les exportations ont quintuplé au Mexique, triplé en Argentine, doublé au Brésil de 1985 à 2000.**<sup>12</sup> Le vif essor des exportations manufacturières, dans les économies n'ayant pas suivi la voie de la "reprimarisation", et la transformation parfois de leur contenu, ne sont pas encore suffisants pour compenser celui des importations lors de phases de haute conjoncture, mais l'écart tend structurellement à se réduire.

**Graphique 4**  
**COMMERCE ET PRODUCTION EN AMÉRIQUE LATINE (1870-1998)**  
(milliards de dollars)



Source: Maddison A., 2001, The World Economy. A Millennial Perspective, OCDE

Bien que ce mouvement d'ouverture soit parallèle à celui qu'en moyenne connaît l'ensemble des économies et qu'il traduise une modernisation partielle des appareils de production, il serait erroné de conclure précipitamment que les économies latino-américaines n'aient plus de problèmes de balance commerciale. Plusieurs remarques sont en effet nécessaires: le passage d'un solde négatif à un solde positif de la balance commerciale est encore fortement tributaire du niveau atteint par le taux de croissance: le solde fortement positif en 2002 du Brésil (environ 10 milliards de dollars s'explique par une conjoncture récessionniste en 2001 et 2002 (1,5% de croissance en moyenne), celui de l'Argentine confine à la caricature en raison de la chute du PIB de 16%.<sup>13</sup> Une explication du progrès réel mais modeste de l'essor des exportations peut être trouvée à la fois dans la faiblesse du taux de formation brute de capital fixe, dans les formes prises par la montée en puissance des investissements étrangers, dans le faible effort en matière de recherche et développement et dans le degré de sophistication encore assez faible des exportations, l'ensemble de ces facteurs s'inscrivant dans un contexte d'abandon plus ou moins prononcé des politiques industrielles. Reprenons rapidement ces facteurs un à un. Le taux de formation brute de capital fixe, plus élevé de deux à trois points que celui des années quatre-vingt, reste modeste et se situe approximativement

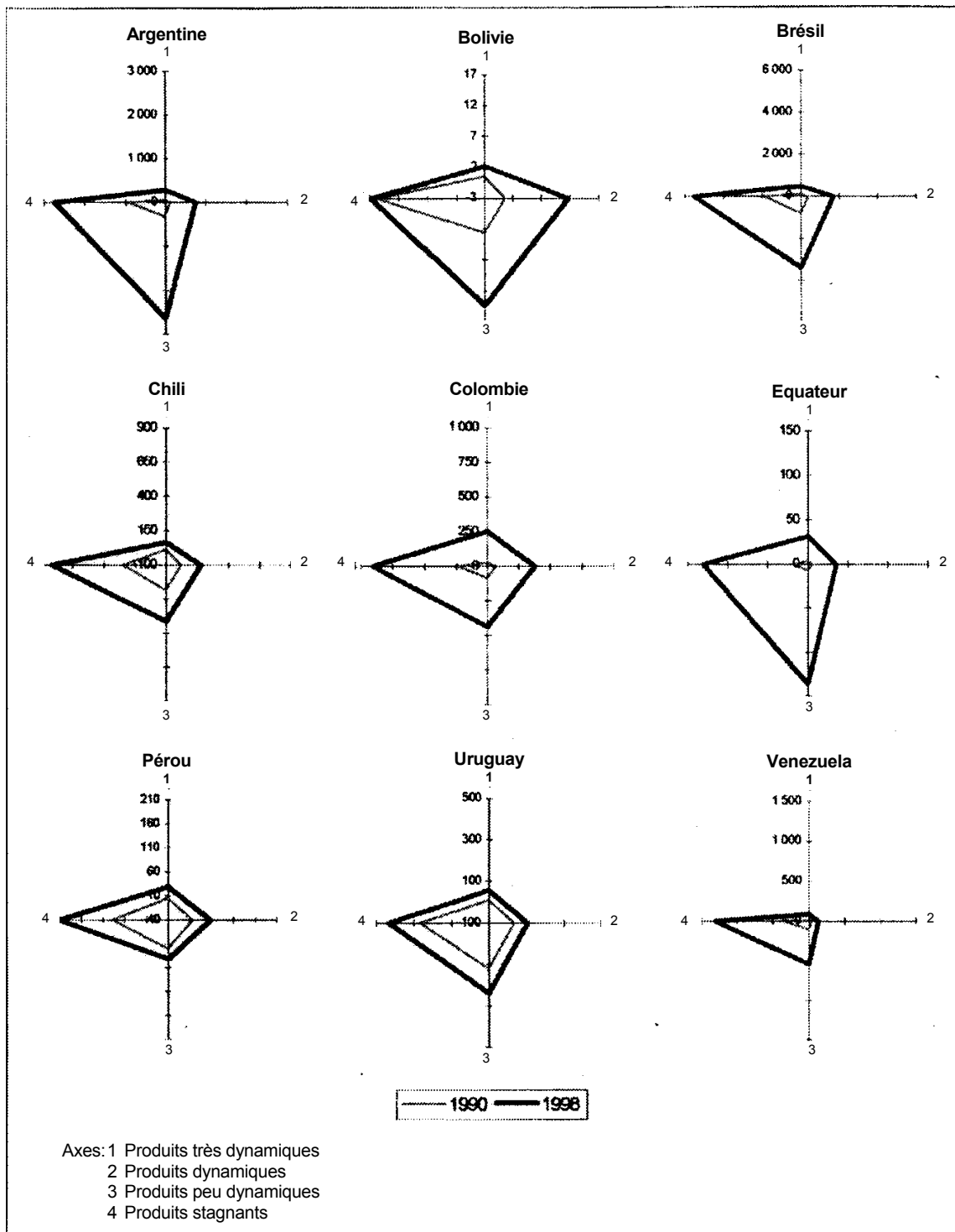
<sup>12</sup> Pour relativiser, rappelons que les exportations de la Chine de 1980 à 2000 ont été multipliées par 15.

<sup>13</sup> La balance commerciale connaît un excédent de 12 milliards de dollars en 2002 dû pour l'essentiel à un effondrement des importations (-66%) et à un léger recul des exportations (-5%). Rappelons que les importations ne sont pas de même nature que les exportations en Argentine, centrées sur l'agro-industrie et les produits énergétiques.

aux trois cinquième de celui des principaux pays d'Asie du Sud-est. L'investissement étranger a connu un essor très important dans les dix dernières années (voir annexe) au point que pour un pays comme le Brésil, la part prise par l'internationalisation du capital dans le secteur productif est à peu près deux fois plus élevée qu'aux Etats-Unis. Les entreprises étrangères dans le secteur manufacturier sont, à dimensions équivalentes, plus exportatrices que les entreprises nationales. Elles sont également plus importatrices. Mis à part le Mexique où une grande partie des investissements étrangers directs, la moitié approximativement, se dirige vers les industries d'assemblage ("*maquiladoras*"), les investissements directs se dirigent davantage que par le passé vers le secteur des services que vers celui de l'industrie, secteur qui n'exporte pas mais importe.<sup>14</sup> Le degré de sophistication des biens industriels exportés reste, malgré des progrès certains, assez faible. Si on décompose les biens exportés en quatre catégories selon leur degré de croissance: très dynamiques, dynamiques, peu dynamiques et stationnaires, le commerce mondial a crû, de 1990 à 1998, de 186% pour la première catégorie, où se concentrent les biens à haute technologie (ordinateurs, télécommunication, médicaments, etc., mais aussi il est vrai d'autres biens moins sophistiqués comme les tissus d'intérieur), 96% pour la seconde, 67 et 49% pour les deux dernières. Lorsqu'on compare les exportations de ces groupes de biens par rapport à leur croissance mondiale, on observe que le bilan pour l'ensemble de l'Amérique latine est inquiétant: les exportations des latino américains vers l'Amérique latine baissent de 8% par rapport au commerce mondial destiné à la région pour le groupe des biens les plus dynamiques. Les exportations des pays latino-américains à destination des pays industrialisés augmentent de 93% par rapport à la croissance du commerce mondial sur cette catégorie de biens destinée à cette région. Mais cette dernière hausse s'explique essentiellement par la part très élevée des industries d'assemblage du Salvador, du Honduras, du Guatemala et du Mexique. Au Brésil, où ce genre d'industrie est très peu présent, les chiffres sont éloquentes: -12% et -79% pour les biens du premier groupe, cette perte de "parts de marché" se faisant dans les pays le plus industrialisés d'Amérique latine (Benavente, 2002 et voir annexe pour l'ensemble des données). Ces résultats rejoignent ceux obtenus par l'*United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD 2002). Lorsqu'on considère les 20 produits exportés les plus dynamiques de 1980 à 1998, on observe que la part des exportations des pays "en voie de développement" dans le commerce mondial passe de 14,1% à 28,7%, ce qui semble donc positif. Cette impression semble confirmée lorsqu'on note que sur les 20 produits les plus exportés par ce groupe de pays, 8 appartiennent aux vingt produits les plus dynamiques au niveau mondial (le rapport est de 15 sur 20 pour les pays industrialisés). Mais lorsqu'on analyse ces chiffres par groupes de pays, les résultats sont différents: les économies d'Amérique du Sud (par définition sans le Mexique et l'Amérique centrale) n'exportent que deux produits sur les 20: boissons non alcoolisées et garniture, les ordinateurs et équipement électroniques étant plutôt exportés par les économies asiatiques. Le constat est encore plus sévère lorsqu'on analyse de près le cas du Mexique. Les produits sont définis à partir d'une classification à 3 "digits", aussi des biens qui sont classés comme à "haute technologie et à forte qualification de la main-d'œuvre", comme les ordinateurs, les télécommunications, les produits pharmaceutiques, etc. et qui se caractérisent par un essor important des exportations des pays en développement, sont en fait pour la plupart des biens produits dans des usines d'assemblage. Plus exactement il s'agit de segments à forte utilisation de main-d'œuvre de lignes de production de produits de haute technicité qu'une décomposition plus fine aurait permis de montrer plus nettement. De nombreux biens de haute technologie ne le sont pas en réalité, l'aspect parfois trompeur vient de la classification insuffisamment précise. Tel est le cas pour le Mexique (à l'exception de l'industrie automobile) et pour la plupart des pays de l'*Association of South East Asian Nations* (ASEAN). A la différence de la Corée du sud, ces pays se sont orientés vers ce type de spécialisation sans opter pour une politique industrielle visant à intégrer nationalement les segments délocalisés par les entreprises des pays industrialisés (Jomo, 2001), restent avec une valeur ajoutée localement très faible et ont délaissé l'effort pour la recherche développement en ne créant pas ou peu des zones spéciales à haute technologie.

<sup>14</sup> Au Brésil par exemple: 64,7% des investissements se dirigeaient vers le secteur industriel en 1995; 22,7% en 1996 et 13,3% en 1997; 11,9% en 1998; 26,6 % en 1999; 17% en 2000, puis une remontée en 2001 avec 32,80% (SOBEET, 2000). Rappelons cependant qu'à partir de 2001, on observe une baisse assez prononcée de l'investissement étranger direct.

Graphique 5  
**EXPORTATIONS MANUFACTURIÈRES DE NEUF PAYS  
 D'AMÉRIQUE LATINE PAR GROUPE DE PRODUITS**  
 (millions de dollars)



Source: Benavente J.M., 2002, «¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?» *Serie macroeconomía del desarrollo*, N°12, CEPALC, Santiago, Chili.



A partir d'une analyse fine des expériences de quelques pays comme la Corée du Sud et Taïwan, on peut déduire que le débat n'est pas entre libre-échange et protectionnisme, ou pire encore entre libre-échange et autarcie comme la littérature dominante le laisse croire en présentant les avantages du libre-échange à partir d'une théorisation de type Heckser–Ohlin–Samuelson, mais entre protectionnisme rentier (*“rent seeking”*), protectionnisme colbertiste (politique industrielle) et libre-échange. Il est exact que le protectionnisme a toujours cette double facette, mais la dominante varie selon les moments et les occasions et les gouvernements. Il ne s'agit donc pas de dénier les avantages d'une ouverture, mais de souligner combien celle-ci doit être contrôlée. Ce n'est que si elle est contrôlée que les importations de biens d'équipement et produits intermédiaires peuvent ajouter à l'efficacité et à la modernisation par l'incorporation de nouvelles technologies et que les exportations peuvent s'orienter vers des biens de plus en plus sophistiqués à forte valeur ajoutée et à élasticité de la demande par rapport au revenu élevées. Si de telles mesures de politiques industrielles ne sont pas prises, il est alors logique d'observer qu'est associée à un essor important des exportations une croissance faible du PIB et inversement en Amérique latine.

Au total, la progression des exportations en Amérique latine est parallèle à un mouvement plus général: le commerce mondial croît plus vite que le PIB en moyenne dans le monde. Elle traduit une modernisation de la plupart des économies latino-américaines, mais elle est révélatrice à la fois du retard accumulé depuis des décennies et, au contraire de la nécessité d'une politique industrielle sélective, seule capable de donner une impulsion conséquente à ce mouvement, impulsion d'autant plus nécessaire que la dépendance financière s'est accrue dans les années quatre-vingt-dix. Le dégagement d'un solde positif de la balance commerciale durable et plus conséquent –hors phases de récession– pourra alors atténuer la vulnérabilité financière et ce faisant ses effets pernicioeux sur les catégories les plus pauvres de la population.

## **B. Le couple besoins et capacités de financement de plus en plus problématique**

Le déficit de la balance des comptes courants reste à un niveau très élevé: -2,2% du PIB en moyenne de 1990 à 1994, -2,6% de 1995 à 1997, -3,4% de 1998 à 2000 (Cepal, 2002). Les causes de tendance à la hausse sont à rechercher dans l'évolution contrastée des différents postes de cette balance. Nous avons analysé l'évolution du solde de la balance commerciale: d'abord profondément négatif puis amélioration sensible dans les dernières années mais aussi les limites de cette évolution. Le solde de la balance du tourisme devient fortement négatif dans le cône sud lorsque la monnaie s'apprécie; les dépenses liées au retour des dividendes (auxquels il conviendrait d'ajouter celui des profits figurant sur une autre ligne de la balance des paiements) des firmes multinationales augmentent considérablement à mesure que l'internationalisation du capital augmente, ainsi que celles liées à l'achat de brevets étrangers. Cette augmentation a des aspects paradoxaux: d'un côté les investissements étrangers directs affluent (cf. tableau 3 en annexe), le Brésil étant un cas impressionnant puisque ces investissements sont multipliés par dix en une décennie, à la faveur de la constitution de zones d'intégrations (Accord de libre-échange nord-américain «ALENA» et *Mercado Común del Sur* «MERCOSUR» principalement) et d'un vaste programme de privatisation; d'un autre côté on observe des sorties importantes de capitaux au titre des dividendes et profits rapatriés. L'Argentine est un cas extrême –à cause principalement du régime de change en vigueur de 1991 à fin 2001– (voir encadré) certes, mais on peut s'interroger sur le sens de ces évolutions. Enfin les dépenses liées au service d'une dette externe en plein essor augmentent: les intérêts sont relativement stables en pourcentage des exportations, fortement croissantes, l'amortissement (situé sur une autre ligne de la balance) augmente et le service de la dette en pourcentage des exportations augmente d'un peu plus de dix points en dix ans de 1990 à 2000 (voir en annexe le tableau 4).

Malgré l'amélioration du solde de la balance commerciale, le solde de la balance des comptes courants reste fortement négatif, à l'exception de l'Argentine en 2002 (10,8% selon les projections du FMI). Le déficit de la balance des comptes courants n'exprime cependant qu'une partie du besoin de financement puisque à ce dernier il convient d'ajouter l'amortissement de la dette.

Le déficit de la balance des comptes courants auquel s'ajoute les sorties de plus en plus considérables au titre de l'amortissement du capital emprunté et des profits rapatriés constituent un besoin de financement

qui ne peut être satisfait que par des entrées massives de capitaux. Celles-ci ont pu être très importantes et autoriser à certains moments une montée des réserves internationales lorsque les capacités de financement excédaient les besoins de financement. Cette situation tranche avec celle des années quatre-vingt: les économies

latino-américaines étant tenues éloignées des marchés financiers internationaux depuis de 1982 devaient trouver à partir de leurs ressources internes les moyens de financer le service de leur dette externe. Les soldes de la balance commerciale fortement positifs permettaient de financer une grande partie du service de cette dette. A cette époque, les transferts nets de capitaux s'effectuaient ainsi en faveur des pays développés. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, hors les périodes de fortes spéculations sur le change.

La variable d'ajustement la plus importante susceptible d'influer sur une partie des mouvements de capitaux et faire correspondre besoins de financement et capacités de financement, **est le taux d'intérêt**. La hausse des taux d'intérêt, voire son maintien à un niveau relativement élevé, condition nécessaire mais pas suffisante pour attirer les capitaux lorsque ceux-ci font défaut en nombre suffisant, d'un côté rend plus vulnérables les banques en abaissant en partie la valeur de leurs actifs, en les incitant à accorder de mauvais crédits et en augmentant le risque d'impayé des débiteurs,<sup>15</sup> d'un autre côté, élève considérablement le coût des emprunts, affaiblit de ce fait les États face à l'État fédéral, augmente le déficit budgétaire qu'une réduction des dépenses publiques ne parvient pas juguler, et incite à revoir à la baisse les projets d'investissements des entreprises pour deux raisons, l'une liée au coût, l'autre à la possibilité d'arbitrer en faveur d'achat de bons du trésor plus rentables que l'investissement lui-même. L'effet récessif de la hausse des taux d'intérêt produit un cercle vicieux: toute hausse de ce taux aggrave les difficultés budgétaires, entraîne une récession, conduit à une nouvelle hausse du taux d'intérêt et à une dévaluation/dépréciation du taux de change.

Ce mouvement auto-entretenu devient très difficile à stopper et ses effets en terme de vulnérabilité sociale sont considérables.

Entre 1993 et 2000, les 200 entreprises les plus grandes du pays ont gagné 28,441 milliards de dollars. 57% de ces profits proviennent de 26 compagnies privatisées (source Flasco). Ces cinq dernières années, alors que la déflation a été de 4%, la hausse des prix des services publics a été de 22%. Selon les travaux de D. Azpijazu (2001), de 1992 à 2000 pour chaque dollar gagné par les 500 plus grandes entreprises privatisées, 80 cents sont expatriés.<sup>16</sup> En 2000, au seul titre des profits et dividendes rapatriés plus de 1600 millions de dollars ont été expatriés et de 1992 à 2000, 8900 millions de dollars sont allés dans les maisons mères soit 55% des entrées au titre des privatisations. Lorsqu'on considère l'ensemble des rapatriements nets de ces profits et dividendes, au-delà donc des 500 plus grandes entreprises privatisées, les chiffres sont les suivants: 2066 et 2524 millions de dollars pour les années 1997 et 1998 (+6,8%), auxquels il convient d'ajouter les intérêts nets de la dette qui passent de 6166 à 7608 millions de dollars entre les mêmes dates et les services nets liés à la balance commerciale qui passent eux de 4178 millions de dollars à 4281. L'ensemble de ces déficits correspond approximativement à un peu plus de la moitié de la valeur des exportations. Le réinvestissement des profits par les investisseurs étranger correspond au tiers, voire au quart, des sommes remises à l'étranger au titre des dividendes et profits rapatriés. Les chiffres bruts sont éloquentes: en 1997, 2842 millions de dollars et en 1998, 3353 millions de dollars ont été remis à l'extérieur alors que le réinvestissement des profits s'élevait respectivement à 815 et 697 millions de dollars pour ces années (Damill et *alii.*, 2000).<sup>17</sup> Les restrictions à la hausse des prix des services publics édictées en 2002 alors que la hausse des prix reprend vivement, l'obligation de continuer à payer les dettes externes en dollar alors que le peso s'est fortement déprécié, expliquent les fortes pertes de ces entreprises en 2002, pertes qui se situent très en deçà des gains de la décennie.

Selon les travaux de Damill et *alii.* le solde cumulé de la balance du compte capital et financier de la balance des paiements, attribuable au gouvernement, avoisine 50% de l'ensemble des ressources obtenues par le pays sur les périodes 1992-1998 et 1997-1998, et davantage que celles obtenues par le secteur privé non financier, à l'origine de sorties massives au titre des revenus de l'investissement et de l'endettement privé. Les années où le secteur privé non financier ne parvient pas à capter suffisamment de ressources de l'extérieur, c'est l'endettement public qui compense ces insuffisances. Tel est le cas nettement en 1995 et 1996, années de crise et de sortie de capitaux en 1995. Ce sont donc les emprunts internationaux opérés par l'État qui permettent de "boucler" l'écart entre besoin de financement et capacité de financement du secteur privé. L'amélioration des fondamentaux de l'économie, et notamment l'équilibre fiscal, pourrait dans l'abstrait accroître la crédibilité du gouvernement devant les institutions internationales, abaisser le "risque pays", réduire les taux d'intérêt et être source d'entrées de capitaux, mais l'effet récessif provoqué par cette politique de contenance des dépenses publiques et l'incapacité du secteur privé non financier à faire face à ses sorties de capitaux, rendrait cette situation inextricable. En conclusion, et il s'agit d'un beau paradoxe, l'équilibre fiscal entre en opposition avec les intérêts du secteur privé non financier; le secteur privé a besoin des déficits de l'État pour se procurer des ressources de l'étranger dont il ne peut se passer. Evidemment tel ne serait pas le cas si ce secteur réinvestissait ses profits, développait des activités productives visant à accroître les exportations, en un mot si les entrepreneurs étaient un peu moins rentiers. Paradoxe en partie explicable par le plan de convertibilité: le manque de compétitivité de l'industrie, et le contexte récessif par la suite, n'incitent guère à investir pour augmenter les capacités de production malgré des taux élevés de rentabilité et à l'inverse. Le maintien d'un taux de change réel apprécie favorise les sorties de capitaux

<sup>15</sup> La vulnérabilité des banques augmente lorsque les dépôts ne suivent pas au même rythme la croissance des taux d'intérêt, et leur capitalisation devient plus pressante lorsque la crise apparaît. Le coût pour recapitaliser les banques et socialiser leurs pertes atteint alors des dimensions considérables.

<sup>16</sup> Toutes choses étant égales par ailleurs, les sommes versées pour les privatisations auraient été dépassées par les rapatriements dès 2004.

<sup>17</sup> Ces données ont connu une évolution fortement négative en 2001 avec la précipitation de la récession en crise ouverte et l'abandon consécutif du plan de convertibilité.

Le fonctionnement de l'économie s'oriente vers ce que Keynes nommait une "économie casino": le besoin de financement appelle des entrées de capitaux. C'est le rapport entre le besoin de financement et les capacités de financement qui est important et non le besoin ou la capacité pris isolément. Le besoin de financement peut décroître, notamment si le solde de la balance commerciale devient fortement positif, mais si l'écart avec la capacité de financement s'accroît, les tensions décrites augmentent. Au Brésil par exemple, le besoin de financement, hors amortissement d'emprunts à court terme, passe d'un peu moins de 26 milliards de dollars en août 1996 à 80,5 milliards en août 1999, baisse ensuite à 54 milliards en août 2000, remonte à 65 milliards une année plus tard et baisse de nouveau à 47 milliards en août 2002 (source BBV Banco 01.10.2002). Le niveau du besoin de financement, bien que plus faible que par le passé, ne rencontre pas, ou difficilement, des capacités de financement suffisantes, notamment en raison de la forte baisse des entrées de capitaux au titre des investissements étrangers directs et de la crainte des investisseurs en bons alimentée par cette situation et par les dangers que pourrait représenter un changement de gouvernement. La conclusion est simple: le besoin de financement peut baisser mais les tensions sur le marché des changes augmenter. Cette situation arrive lorsque les marchés financiers ont une défiance quant à la venue d'un nouveau gouvernement et tentent, par ce biais, de faire pression sur l'équipe économique afin qu'elle adopte une politique économique conforme à ses intérêts, mais elle survient aussi lorsque les pays industrialisés d'où proviennent ces fonds entrent en récession et leurs bourses en crise (haute volatilité, tendance fortement décroissant).

D'une manière générale, tant que le fonctionnement de l'économie casino ne suscite pas de craintes d'insolvabilité, les déficits sont comblés par des entrées de capitaux. Déficits et entrées vont dans le même sens et les réserves internationales augmentent. L'appréciation du taux de change nominal est plus ou moins élevée. D'un côté elle rend plus difficile les exportations, hors matières premières dont les prix sont exprimés en devise clé, facilite les importations de biens d'équipement, ce qui accentue l'efficacité du capital par peso, réal, etc., investi, et surtout facilite les sorties de capitaux au titre des dividendes et profits rapatriés des entreprises multinationales. Ce dernier aspect de la libéralisation des marchés revêt un sens particulier. Hors période de crise financière, la tendance est en général à l'appréciation du taux de change réel par le biais du taux de change nominal.<sup>18</sup>

Lorsque les déficits continuent à se creuser, mais que les entrées de capitaux cessent et que ceux-ci quittent le pays, déficits et sorties de capitaux s'ajoutent. Le recours à un "blindage" financier fourni par le FMI et un consortium de banques est recherché en échange de l'acceptation de conditions restrictives au niveau des dépenses publiques. La crédibilité recherchée par cet afflux de capitaux et la mise en œuvre de telles mesures récessives, à coût social élevé comme on l'a vu, ne sont pas toujours obtenues et de méga dévaluations surviennent. Si celles-ci s'accompagnent de mesures susceptibles de crédibiliser de nouveau la politique économique du gouvernement auprès des marchés financiers internationaux et des principaux décideurs de ces économies (entreprises financières et non financières, ménages possédant des comptes à l'étranger ou convertissant une partie de leurs avoirs en devise), la stabilisation du taux de change est obtenue, suivie souvent d'une appréciation en terme réel qu'une politique parfois de stérilisation de la monnaie parvient à freiner quelques temps.

La logique financière introduite par le fonctionnement d'une économie casino tend à imposer une grande instabilité et donc des fluctuations importantes de l'activité économique. Il s'agit d'un véritable cercle vicieux. Mais il serait erroné d'attribuer à cette seule dimension financière, fût-elle considérable, la responsabilité de la venue d'une crise. Elle pèse structurellement, mais les crises peuvent aussi provenir d'une valorisation devenue insuffisante du capital, due à un surinvestissement relatif, d'une détérioration profonde des termes de l'échange des produits primaires, conduisant à un déficit commercial accru, à une hausse des taux d'intérêt décidée pour des raisons différentes de celles analysées précédemment,<sup>19</sup> enfin d'une récession affectant les principaux pays

<sup>18</sup> On sait qu'avec le Plan de convertibilité en Argentine, l'appréciation du taux de change réel par ce moyen était impossible puisque le taux de change nominal était juridiquement fixe. L'appréciation du taux de change réel a résulté de l'absorption dans un temps relativement court du très fort différentiel de prix entre l'Argentine et les Etats-Unis. Cette appréciation a perduré jusqu'à l'éclatement en décembre 2001 de ce régime de change et on peut considérer qu'il a facilité les très fortes sorties de capitaux au titre des dividendes et profits rapatriés.

<sup>19</sup> Lorsque les recettes budgétaires dépendent des exportations de produits primaires et qu'une baisse des termes de l'échange survient, le déficit public croît, ce qui peut susciter une hausse des taux d'intérêt afin de rendre attractif l'émission d'obligations du trésor. Cette politique peut conduire à la récession. Le Mexique a pratiqué ce type de politique à la fin des années quatre-vingt-dix, durant quelques mois, au tout début de la crise financière

industrialisés. Ces derniers freinent l'envoi de capitaux, notamment leurs investissements directs. Les difficultés à faire correspondre alors besoin de financement et capacité de financement incitent à la prudence: les primes de risque augmentent parfois vertigineusement, les investissements en portefeuille se font plus rares et l'incapacité de résoudre cette équation financière influe sur le taux de change. La logique financière de ces modes d'insertion à l'économie monde imprime à la croissance un profil de "montagnes russes". Au total, ce type de croissance repose sur "le fil du rasoir".

## Conclusion

L'énumération des mesures sociales est souvent une échappatoire pour le moins hypocrite (qui voudrait voir empirer la pauvreté?) aux vraies questions: pourquoi observe-t-on un échec global des luttes contre la pauvreté? La réponse à cette question doit être recherchée selon nous dans l'accent mis sur les politiques ciblées et dans le maintien de la voie libérale choisie pour sortir de la crise des années quatre vingt. La crise est en 2002 partout présente, sauf au Chili. Dans certains pays elle est plus violente que dans d'autres. Dans tous les pays en crise, la pauvreté augmente et augmentera y compris pendant les premières années de récupération, car la forte volatilité, expliquée pour moitié par celle des capitaux selon Rodrik (contre 20% dans les années quatre vingt), rend particulièrement les pauvres vulnérables à la récession. Cette crise semble être le chant du cygne des politiques libérales et marquer l'épuisement de ces modes de croissance à dominante financière. Précipitée par la récession des économies industrialisées et développées, elle fait ressortir la difficulté à faire correspondre besoins de financement et capacités de financement. Cette difficulté accroît les primes de risques et accentue la récession. Celle-ci rend moins attractifs les investissements étrangers directs, déjà limités par la crise dans leur pays d'origine. La haute volatilité des bourses de valeur et leur tendance descendant ne fournit pas d'opportunités pour une entrée importante au titre des investissements en portefeuille (actions) et l'entrée des bons, de plus en plus coûteuse, redevient hautement spéculative. L'heure des changements est inscrite dans le cours de ces difficultés. Elle semble se dessiner dans certains pays. Elle seule peut être capable de modifier le cours de la pauvreté si elle privilégie comme variable d'ajustement la réduction de la pauvreté et non plus le taux d'intérêt. Utopie diront certains, ceux qui manquent d'imagination pour des raisons souvent non avouées, pensent qu'il n'y a qu'un chemin de croissance, mais utopie mobilisatrice et donc créatrice.

## Annexe

Tableau 3  
DYNAMISME COMPARÉ DES EXPORTATIONS

	Brésil		Mexique		Argentine	
	Export fob	Solde	Export fob	Solde	Export fob	Solde
1985	25 634	12 466	26 758	8 399	8 396	4 378
1990	31 408	10 747	40 711	-881	12 354	8 628
1994	44 102	10 861	60 882	-18 463	16 023	-4 139
1995	46 506	-3 157	79 541	7 088	21 161	2 357
1996	47 852	-5 452	95 999	6 530	24 043	1 760
1997	53 187	-6 655	110 431	623	26 431	-2 123
1998	51 135	-6 604	117 559	-7 913	26 434	-3 014
1999	48 012	-1 207	137 703	-5 360	23 316	-829
2000 <sup>a</sup>	55 086	-730	166 455	-8 049	26 410	2 558
2001 <sup>a/b</sup>	55 816	+2 642	119 481 <sup>c</sup>	-7 740	20 504 <sup>c</sup>	4 909 <sup>c</sup>

Source: FMI. Rappelons qu'en 1987 au Mexique, en 1991 en Argentine, en 1994 au Brésil ont été mises en place des politiques drastiques de libéralisation des marchés (élimination des contingentements, des subventions, abaissement très important des droits de douane). De plus, à l'exception de l'Argentine, des dévaluations à "chaud" lors des deux grandes crises financières qui ont scandé les années quatre-vingt-dix, des mini dévaluations programmées, des manipulations dites "sales" des changes ont eu lieu depuis la mise en place de ces plans et ont affecté l'ampleur du déficit et parfois son signe provisoirement. Enfin la conjoncture récessive de 1995 – suite aux politiques récessives mises en place pour contrecarrer la

asiatique et au moment où les risques de contagion étaient importants. La hausse du cours du pétrole a permis d'interrompre, indirectement, le ralentissement de l'activité économique enclenché.

crise financière (effet “tequila”)– et celle de la fin des années quatre-vingt-dix ont pesé sur les importations et ont permis de réduire le solde négatif.

**Notes:** <sup>a</sup> source CEPALC (2001b), <sup>b</sup> sont des données préliminaires; <sup>c</sup> données du FMI pour les trois premiers trimestres.

**Tableau 4**  
**VARIATION DE LA PARTICIPATION DANS LE MARCHÉ (1990-1998)**  
(En centiles)

De / à	Amérique latine				Pays industrialisés			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
<b>Amérique latine</b>								
<b>Sud de la région</b>								
Argentine	-8	-7	21	10	93	95	88	31
Bolivie	-8	31	107	9	-77	19	-35	-27
Brésil	-22	267	30	-60	-85	436	32	90
Chili	-12	-11	4	9	-79	1	-2	-23
Colombie	-11	34	-7	25	-44	23	25	45
Equateur	43	14	35	40	-4	154	-1	-27
Pérou	75	33	304	169	102	8	8	73
Uruguay	0	-29	-49	-11	-22	129	71	-20
Venezuela	-8	-38	-50	-39	-31	-23	-83	-40
<b>Nord de la région</b>	130	-42	27	36	-31	39	129	1
Costa Rica								
El Salvador	-38	-27	17	-16	100	67	13	100
Guatemala	-50	-30	-2	-8	2355	215	699	139
Honduras	-72	-28	18	-3	135	188	148	171
Jamaïque	49	131	53	95	638	375	711	139
Mexique	-90	-83	-73	-59	33	-17	-23	-23
Nicaragua	82	60	74	62	105	119	118	118
	-78	-12	-67	-63	907	3571	5176	120

Source: Benavente (2002) p.14.

Notes: I. Très dynamiques, II. Dynamiques, III. Peu dynamiques, IV. Stagnants.

**Tableau 5**  
**INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DIRECTS**  
(Millions de dollars)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Brésil</b>	89	1924	801	2035	3475	11666	18608	29192	28612	30498	24894
<b>Mexique</b>	4742	4393	4389	10973	9526	9186	12830	11311	11568	13500	9131 <sup>a</sup>
<b>Argentine</b>	2439	3218	2059	2480	3756	4937	4924	4175	21958	5000	

Source: Cepalc: Balance préliminaire de las economías de America latina 2000 et FIDE. Les données pour 2000 sont des prévisions. Le chiffre pour 1999 concernant l'Argentine pourrait prêter à erreur. Cette hausse subite de l'IED résulte en grande partie de l'achat par une compagnie espagnole Repsol de la compagnie pétrolière privatisée YPF. Cet achat s'est réalisé par achat-échange d'actions à New York et n'a pas donné lieu à des entrées nettes de capitaux, s'est traduite un montant équivalent, mais de signe négatif, dans la ligne investissement en portefeuille.

<sup>a</sup> pour le Mexique: les trois premiers trimestres.

**Tableau 6**  
**INDICATEURS DE VULNÉRABILITÉ EXTERNE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT (1990-2000)**  
(En pourcentages)

Amérique latine et Caraïbes	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Dettes externe de court terme/dettes externe totale</b>	16,3	17,6	18,5	20,2	20,1	20,0	18,5	19,1	16,0	14,8	15,6
<b>Dettes externe de court terme/réserves internationales</b>	131,8	116,4	97,5	93,7	103,2	93,6	75,7	77,7	76,6	79,0	82,4
<b>Service de la dette externe/exportations</b>	24,4	24,1	26,1	27,7	25,3	26,4	31,3	35,6	32,5	41,6	35,7
<b>Total des intérêts/exportations</b>	12,2	12,7	11,3	11,0	11,1	12,2	11,7	11,2	11,9	13,0	11,8
<b>Dettes externe totale / produit national brut</b>	44,6	43,6	40,9	40,3	37,9	39,9	38,0	36,6	41,1	41,8	38,5
<b>Réserves internationales/importations (mois)</b>	3,6	4,2	4,8	5,2	4,4	4,8	5,2	4,7	4,2	4,0	3,5
<b>Solde des comptes courants/produit interne brut</b>	4,2	-1,5	-2,7	-3,3	-3,3	-2,2	-2,1	-3,3	-4,5	-3,2	-2,4

Source: Banco Mundial, *Global Development Finance*, Washington, D.C., 2001.

## **II. La crédibilité d'une politique anticyclique: les imperfections des marchés financiers à l'aune d'un déséquilibre externe structurel**

---

***Jaime Marques-Pereira***

La règle d'austérité budgétaire qu'a consacrée le consensus de Washington fait désormais l'objet d'un débat sur les effets pervers, économiques et sociaux, des crises financières. Selon certains experts, se dégagerait un consensus pour les contrer en imprimant à la politique économique un caractère anticyclique. En posant la nécessité d'entraver l'exacerbation financière du cycle de l'activité, le débat de politique économique élargit le champ de l'intervention publique au-delà des secteurs où sa pertinence est déjà reconnue, comme la santé et l'éducation. L'élargissement envisagé tient d'abord à une régulation du compte de capital qui atténue la gravité des récessions accompagnant le retournement des anticipations du caractère soutenable de l'endettement (Ocampo, 2000). L'intervention est d'ordre avant tout prudentiel. En limitant les possibilités d'endettement privé et public par des titres de trop court terme, il s'agit d'éviter non pas le risque de système classique –l'assèchement des liquidités avec la crise de change– mais toute dégradation du déficit du compte courant qui fasse craindre le scénario, aujourd'hui connu, de la prophétie autoréalisatrice menant au risque de défaut. Au mieux, au regard des jugements sur la crédibilité des marchés émergents, le rôle des règles prudentielles devrait donc être, dans cette logique, d'empêcher que puissent se former des situations de marché portant ses opérateurs à douter de la volonté politique à réduire le stock de la dette.

L'enjeu social de la politique prudentielle est un argument de poids dans le débat. Une fois constaté que la récession suivant la crise financière augmente plus la pauvreté que ne la réduit le retour de la croissance, lisser la volatilité financière apparaît d'autant plus impératif que non seulement l'emploi et les salaires ou les rémunérations du secteur informel, mais aussi les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté, démontrent un caractère procyclique. L'enjeu social que comporte une politique prudentielle est alors, d'une part, de rendre possible un accroissement des dépenses couvrant le risque de pertes de revenus quand survient la récession et, d'autre part, d'en restreindre l'ampleur et la durée de façon à ce qu'elle n'annule pas les effets distributifs de la croissance.

La macro-économie pourrait donc réduire la pauvreté si elle permet à l'État de lisser le cycle financier et de maintenir ainsi, voire d'accroître, les dépenses publiques qui contrent la destruction de capacités de croissance, humaines et physiques. Il ne s'agit pas là d'un changement de politique économique mais de se donner les moyens de faire en sorte que l'ouverture économique relance la croissance. Les récessions suivant les crises financières génèrent des effets d'hystérésis sur l'apprentissage technologique et la formation de la main-d'œuvre qui obèrent le potentiel de croissance et la régulation du compte de capital apparaît logiquement comme le lieu où peut être lissé le cycle. L'efficacité d'une politique anticyclique n'est pas pour autant établie. Il ne peut s'agir en effet que d'atténuer l'effet accélérateur sur le cycle réel de l'alternance entre l'euphorie et l'assèchement de la liquidité sur le segment émergent du marché international.

Les effets positifs observés de la régulation financière en Amérique latine signalent la limite de ce qu'on peut en attendre. Le contrôle des flux de court terme par leur taxation, qu'ont effectué le Chili et la Colombie, a certes permis à ces deux pays un endettement moindre sur des titres de maturité plus longue que la moyenne de la région mais la moindre charge financière de la dette n'est pas pour autant le gage d'une libéralisation menant à une croissance exportatrice. On ne sait si celle-ci est soutenable sur le long terme pour le premier pays; encore moins si elle se mettra réellement en place pour le second. Au-delà de ces cas spécifiques, il convient de s'interroger sur la crédibilité en général d'une politique anticyclique au regard des déterminants du besoin de financement externe qui renvoient à la dynamique macroéconomique et à ses répercussions sur les finances publiques.

On s'attache, dans cette partie du rapport, à préciser le problème théorique que soulève de ce point de vue la volatilité financière, à savoir, sa réactivité au besoin de financement externe et/ou de refinancement du service de la dette publique que génère l'économie réelle, tel que l'exprime le prix du report des dettes qu'impliquent les comptes d'exploitation des entreprises et le solde primaire du budget de l'État. Les faits stylisés de cette réactivité sont connus. En revanche, le seuil de retournement de l'interaction des évolutions de prix des biens et services *transables* et du risque pays relève de l'incertitude. Les marchés financiers ont imposé l'abandon de l'ancrage des taux de change suite à l'envolée du déficit du compte courant. La dépréciation du change a permis par la suite de le résorber mais elle remet d'ores et déjà en péril la stabilité des prix, ce qui fait resurgir le spectre d'une stagflation élevant les taux d'intérêt en dépit de l'austérité budgétaire. Au regard de cette séquence de contrainte pesant sur la politique monétaire depuis la crise de la dette extérieure, ni la régulation du compte de capital ni le rapport entre macro-économie et pauvreté qui peut en découler ne sont réductibles à un problème d'imperfections des marchés financiers mais également de régulation de l'interaction entre phénomènes monétaires et réels qui fixe le cycle de la volatilité financière.

Le cycle qu'impose la finance de marché à l'activité économique réduit le potentiel de croissance à long terme mais l'imperfection du marché financier n'est pas seule en cause. Sans doute, l'évaluation financière règle-t-elle le cycle de l'activité mais elle n'en est pas moins un enchaînement d'anticipations accompagnant l'évolution des équilibres macroéconomiques dont dépend la perspective des règlements internationaux (que signale le cours du taux de change à terme). Le pari sur le change oscille alors entre l'attrait des titres nationaux, lorsque la dévaluation annonce un excédent de la balance commerciale ou du compte de capital, et la chute aux enfers quand le retour du déficit externe et/ou public annonce la perspective d'une nouvelle crise des paiements externes. Le taux d'intérêt s'élève et s'impose dans la foulée la nécessité d'un excédent budgétaire et d'une réduction des importations. La récession fait chuter l'emploi plus qu'en crée la phase d'expansion par effet d'hystérésis sur le marché du travail. En induisant la perte d'une part du capital humain, elle réduit la productivité du capital physique qu'avait générée la croissance préalable (Hausmann et Gavin, 1996; French-Davis, 1999). Retour donc sur la sphère productive qui, sous de telles conditions, préjuge mal de gains de compétitivité à venir.



Cette limite du savoir conventionnel n'est pas nouvelle; elle fut autrefois soulevée par les premières analyses structuralistes des effets monétaires de la contrainte externe sur la croissance propre au modèle de la substitution des importations. L'intérêt de leur analyse est toujours d'actualité en ce qui concerne les effets négatifs sur l'investissement de la dimension monétaire du conflit distributif. En replaçant dans cette perspective keynésienne l'analyse de la séquence des contraintes pesant sur la politique monétaire, on montre que la régulation monétaire de la répartition des revenus a permis de répondre au besoin de financement externe mais aussi qu'elle a conduit par ailleurs à la décennie perdue des années 80 et maintenant à une vulnérabilité financière qui remet en cause la souveraineté monétaire. On développe cette hypothèse dans un premier point en caractérisant l'héritage des compromis politiques passés autour du conflit distributif dans les représentations de l'économie. Cet héritage se perpétue dans le débat actuel concernant les crises financières car l'analyse dominante de la libéralisation s'est construite en Amérique latine sur la base d'une vision nominaliste des prix qui élimine la distribution des revenus de l'agenda de la politique monétaire et transfère le problème à la politique sociale. Dans le second point, on aborde le paradoxe d'une perte d'autonomie de la politique monétaire qui est également une régulation monétaire de la répartition, contrainte par la convertibilité. Ce paradoxe témoigne de l'impasse doctrinale de la banque centrale dans le débat sur l'aléa moral. Si l'on considère l'aléa moral des sauvetages financiers en termes de souveraineté monétaire, on est conduit à conclure que la persistance dans l'ajustement récessif n'augure pas seulement de nouvelles crises des règlements internationaux; elle suggère par ailleurs que ses effets d'hystérésis s'étendent aux convictions monétaires lorsqu'une crise de confiance monétaire et une crise de légitimité politique s'entretiennent l'une l'autre.

Analysé sous l'angle du système des prix, le rapport entre macro-économie et pauvreté est historiquement déterminé par un besoin de financement externe qui s'enracine dans la répartition des revenus monétaires. Il faut alors, pour conclure, souligner l'importance que revêt la coordination des politiques monétaires pour faire de l'intégration latino-américaine un levier de la croissance. Pour qu'elle le soit *de facto*, il faudra plus qu'une réduction du stock de la dette publique, assortie de mécanismes freinant l'endettement quand prévaut l'euphorie. L'aléa moral de l'autorité monétaire justifie cette limitation des marges de manœuvre d'une politique anticyclique. Son efficacité se borne dès lors aux dimensions prudentielles du dilemme croissance/déséquilibre extérieur. Cette norme de gouvernance financière colle à la réalité des phénomènes de prophétie autoréalisatrice mais elle fait l'impasse sur l'expression monétaire des déterminants "réels" du besoin de financement externe.

## 1. Répartition et croissance: retour sur une question ancienne

Le consensus post-Washington dans l'interprétation des crises financières reconnaît les limites des mécanismes du marchés dans le sens où leurs failles doivent être palliées par une intervention publique qui améliore leur fonctionnement. Ce rôle *market friendly* de l'État revêt un double sens: d'une part, est pris acte des limites du privé pour atteindre de larges objectifs publics (même à supposer que les privatisations augmentent l'efficacité productive); d'autre part, est préconisée l'introduction dans l'administration publique de la logique de marché par des mécanismes d'incitation contractualisés (même si on ne sait de façon précise à quel point ces derniers sont un substitut efficace d'un marché des droits de propriété). L'État doit donc formater la coordination des agents selon une logique contractuelle et non pas administrative.

Le propos normatif repose plus, dès lors, sur des évidences empiriques que sur de nouvelles certitudes théoriques (Stiglitz, 1999). Il n'y a pas de remise en cause sur ce plan. La flexibilité du change et du travail sont toujours censées permettre au secteur exportateur de réagir positivement à la dépréciation même si le précepte du libre-échange est modulé par le constat que son effectivité dépend d'une meilleure gouvernance économique. Le diagnostic est d'abord micro-économique: problèmes d'économies externes, d'accès équitable au capital humain, et, plus généralement, de facteurs endogènes de la croissance que le marché ne résout pas ou résout mal, ce qui expliquerait les faibles élasticités de l'offre exportable aux gains de compétitivité  
prix.

L'analyse se dédouble sur le plan macroéconomique une fois que le dysfonctionnement des marchés condamne le régime de croissance au *stop and go*. L'explication qui prévaut des crises financières est ainsi

essentiellement financière et micro-économique et c'est sur ces bases qu'elle repose la question de la distribution des revenus au-delà des politiques ciblées sur les groupes les plus vulnérables à l'ajustement économique. La plupart des analyses rappellent que ni le rapport entre moins d'inégalités et plus de croissance ni le rapport inverse sont prouvés mais insistent néanmoins sur le fait que l'élasticité de la réduction de la pauvreté à la croissance s'accroît d'autant plus que diminuent les inégalités et que leur niveau de départ est moindre. Les plus fortes élasticités à la croissance de la réduction de la pauvreté sont constatées dans les pays où l'indice de Gini est plus faible. Dans ce cas, un faible changement dans l'inégalité diminue de façon significative la pauvreté.

Une régulation macroéconomique qui réduise la pauvreté et les inégalités serait donc possible mais le plaidoyer est prudent. Il est reconnu que les programmes du FMI aggravent les inégalités les deux premières années de leur application, particulièrement, quand le déséquilibre externe devient critique. En leur absence, dit-on, elles se seraient toutefois accrues plus encore. Le principe de l'ajustement demeure. Quant aux effets sociaux d'une politique anticyclique, la question est alors de savoir si la réponse macroéconomique qui soit "optimale" pour les pauvres l'est également pour l'économie comme un tout. La nécessité d'une nouvelle génération de réformes qui rende la croissance distributive est tenue pour acquise mais il s'agit d'une optique de "second best".<sup>20</sup> Puisqu'il est prouvé qu'il faut attendre des lustres pour voir la croissance résorber la pauvreté, à structure de répartition inchangée, il faut dès lors infléchir ses conséquences néfastes à l'emploi et aux revenus des pauvres. Ce n'est là pourtant qu'une mesure contra-cyclique. En tendance, le principal canal de réduction de la pauvreté demeure la dépréciation du change devant canaliser sur les productions compétitives l'investissement qui garantira l'expansion de l'emploi.

L'hypothèse des premiers structuralistes qui rend responsable la concentration des revenus de limiter l'expansion des marchés internes permet de comprendre pourquoi ne s'est pas réalisé ce cercle vertueux. Cette piste de recherche fut laissée de côté dans les années 70 quand l'endettement externe a permis une forte croissance qui semblait infirmer l'hypothèse qu'elle puisse être freinée par une concentration excessive des revenus. Envisager aujourd'hui une telle éventualité fait sens au regard de l'effet régressif de la politique monétaire sur la répartition des revenus. Les canaux de transmission de la politique monétaire qui fixent les modalités macroéconomiques d'expression de la contrainte externe doivent dès lors être considérés comme une répartition *ex-post* des revenus modifiant les prix relatifs, influant par là sur la demande effective et sur les décisions d'investissement. Dans cette perspective, l'histoire de la politique monétaire relie le conflit distributif à l'impasse financière actuelle de la croissance. On peut y repérer trois phases. Une première où l'endettement extérieur avait sorti de la stagnation (ou en avait levé la menace) des économies dont l'expansion du marché intérieur s'essouffait une fois que la trop forte concentration des revenus limitait la production de masse. Une seconde qui répartit la charge de la dette qu'il faudra régler dans les années 80. La dernière, où le retour de l'Amérique latine sur le marché financier international, dans un premier temps, desserre la contrainte externe mais finit par enfermer les autorités monétaires dans l'impasse d'une austérité budgétaire qui aggrave l'état de faillite.

Cette évolution a fait perdre au conflit distributif la place qu'il occupait dans le débat économique en le réduisant à une question de volonté politique. Avant d'exposer comment se développe la contradiction, pointée par les premiers structuralistes, entre les effets de répartition et d'investissement de la politique monétaire, il convient de revenir sur l'évolution de l'analyse monétaire et de ses propos prescriptifs.

---

<sup>20</sup> Il faut, par ailleurs, souligner que les résultats de recherche, concernant la mesure du biais distributif que devrait avoir la politique macroéconomique, sont jugés insuffisamment robustes dès lors que l'optimalité de la redistribution au regard de la structure de la pauvreté est encore indéterminée (Cashin, Mauro, Patillo, et Sahay, 2000).

## A. Le conflit distributif: du rôle actif de la monnaie aux anticipations rationnelles

La critique néostructuraliste de l'ajustement faite dans les années 80 avait montré les limites à sa mise en œuvre tenant au fait que la dévaluation ne s'avérait pas capable de compenser par les exportations l'effet récessif de la redistribution régressive des revenus contractant la demande de biens de consommation. Plus récemment, elle a mis en évidence que la hausse du taux d'intérêt suivant celle du besoin de financement externe conduit à un ajustement récessif dont les effets d'hystérésis grèvent la croissance potentielle. Cet ajustement n'en paraît pas moins inévitable pour prévenir la crise monétaire. Si on tarde trop à le mettre en route, la crédibilité de la politique monétaire est réduite à néant quant le besoin de financement de l'État est déclaré insoutenable. La logique financière paraît ainsi être la variable qui, tout au long de ces deux décennies, a déterminé le cycle de l'activité.

Dans les années 80, la dévaluation stimule la croissance des exportations au prix de récessions domestiques qui en ont fait une décennie perdue. Par la suite, l'ancrage du change sur le dollar grève la compétitivité. La contrainte d'équilibre du compte courant s'est imposée du seul fait d'un refus de report des dettes après le moratoire mexicain de 1982. La constitution d'un marché de titres des pays qui seront alors appelés "émergents" n'a levé la contrainte dans les années 90 que tant qu'a duré la croyance que le retour de la croissance conduise à terme à la résorption des déficits du compte courant et du budget de l'État. La primauté du financier sur le productif a démenti ces pronostics monétaristes et les imperfections du marché financier focalisent maintenant l'attention au point de laisser dans l'ombre la relation inverse sur les conséquences financières du rôle actif de la monnaie dans la croissance.

La question était autrefois posée par ceux qui cherchaient à évaluer dans quelle mesure la contrainte monétaire pèse sur l'offre et sur la demande. Cette ancienne problématique ne suscite plus aujourd'hui, au mieux, qu'un intérêt commémoratif. La contrainte monétaire détermine toujours, à l'heure actuelle la possibilité de faire de la demande domestique un ressort de croissance générant par ailleurs des gains de compétitivité mais la question n'est plus maintenant posée qu'en tant que contrainte externe, à savoir, pour le dire brièvement, comme problème de gains de compétitivité qui rende la finance publique indépendante des arbitrages financiers de l'équilibre de la balance des paiements. Ce faisant, une approche dichotomique s'est substituée, quand fut institué l'ancrage du change, à une analyse de la contrainte externe en termes d'économie monétaire de production.

Dans cette vision, la distribution des revenus conditionnait le régime de croissance. Pour les uns, le modèle d'accumulation tirée par les biens durables aiguisait les inégalités, la marginalité sociale et la dépendance extérieure parce que le secteur est plus importateur, économe en main-d'œuvre et dominé par les firmes multinationales. Pour d'autres, l'expansion des biens durables ne se heurtait qu'à un handicap de marché qui pouvait être résolu par une redistribution en faveur de la classe moyenne et au détriment des classes populaires. Ce débat s'est focalisé sur une opposition entre le diagnostic stagnationniste de Furtado et le plaidoyer que mieux valait une croissance moindre dépendant des biens salaires et de la redistribution plutôt qu'une croissance rapide et socialement excluant. Les années 70 ont démenti l'hypothèse d'une stagnation en poussant, de fait, la concentration des revenus au bénéfice de la classe moyenne. Une telle évolution ne remet pas pour autant en cause l'hypothèse que la concentration était associée à une structure productive qui, par ses réquisits d'importation, limitait la croissance et impliquait un cercle vicieux entre concentration des revenus et déséquilibres de la balance des paiements. L'on savait par ailleurs que la redistribution des revenus peut également induire une plus grande demande de biens finaux dont la composition importée est plus élevée (Lustig, 1982).

Furtado (1979) avait déduit de l'échange inégal l'hypothèse que les salaires, par leur plus grande résistance à la baisse, offraient la possibilité d'un effet distributif quand il y avait déphasage entre la contraction des exportations et la restriction des importations. C'était le cas lors des moments critiques du commerce extérieur. Depuis le siècle passé, cette possibilité est contrecarrée par la dévaluation socialisant les pertes des exportateurs dans le paiement des importations. Quand l'endettement extérieur devint dans les années 60 une condition de la croissance, l'inflation instaura une double socialisation des pertes. A la hausse des prix des biens importés, se surajoute la perte de pouvoir d'achat de ceux qui n'ont pas de pouvoir de fixation des prix, au premier chef, les salariés.

Cette évolution du conflit distributif, par la manipulation des taux d'indexation entre unités de compte, a donné l'écho que l'on sait à l'idée d'anticipations rationnelles déjouant les objectifs de la politique économique. Le débat sur l'inflation inertielle justifie l'ancrage nominal des prix sur une monnaie forte et il laissera ainsi dans l'ombre le pouvoir de marché par lequel s'exerce la contrainte financière sur la politique monétaire. Sans faire ici un compte rendu du débat, il faut rappeler que l'hypothèse des anticipations rationnelles s'est imposée d'autant plus facilement que la réduction du conflit distributif à un problème d'indexation validée par la politique monétaire n'a pas pris le contre-pied de l'interprétation structuraliste de l'inflation. La répartition avait été analysée par les premiers structuralistes du seul point de vue de l'économie réelle. Maria da Conceição Tavares rapporte qu'il faut attendre la consécration professionnelle de Milton Friedman pour les voir prendre en compte la dimension monétaire du financement de la croissance (Biderman et *al.*, 1996). L'écho de Keynes auprès des néoclassiques sur les effets actifs de la monnaie n'en signe pas moins leur victoire. Le débat se déplace sur le terrain micro-économique et l'analyse monétaire se centre sur les anticipations de prix. L'interrogation initiale de la mouvance structuraliste sur l'interaction entre répartition et croissance fut déconsidérée et l'efficacité économique d'une action distributive est alors restreinte à la question des externalités. Le conflit distributif n'était plus qu'une question d'ancrage nominal de l'unité de compte qui restaure la neutralité de la monnaie. La désinflation qui suivrait passera pour l'épreuve de réalité de l'hypothèse sans prendre en considération que l'offre abondante d'épargne externe rendait inutile la poursuite de l'impôt inflationniste.<sup>21</sup>

Ce moment où s'opère le basculement à un régime stabilisé des prix mérite des analyses retraçant le fil théorique et les diverses façons par lesquelles les autorités monétaires répondent aux contraintes de crédibilité et de légitimité. Le Brésil fait sans doute figure, à cet égard, d'idéal type d'une **préférence nationale de structures économiques** qui préserve une place à une conception keynésienne de la monnaie, à l'opposé du cas mexicain où le modèle cepalien n'a pas remis en cause l'attachement –ancien– à la stabilité des prix, ce dont témoignait sa consécration sous l'appellation de *desarrollo estabilizador* (Théret, 1993). Au Brésil, le rôle actif de la monnaie avait été pris en considération dans les premiers débats sur l'inflation. Il faut rappeler, à cet égard, en suivant Ignácio Rangel, que les structuralistes expliquaient l'inflation, à la différence des monétaristes, comme une variable endogène à l'économie réelle –l'inélasticité de l'offre générant une demande insatisfaite. Rangel s'opposait à cette analyse et voyait dans l'insuffisance chronique de la demande (que démontre la persistance de capacités oisives) avant tout le résultat d'une mauvaise distribution du revenu tenant à un trop fort taux d'exploitation, hérité du passé colonial. L'inflation était, à ses yeux, un mécanisme de défense de l'économie qui compense les coûts unitaires trop élevés. Elle était un phénomène de coût et non pas de demande. L'émission monétaire venait valider ce mécanisme marchand et permettait par ailleurs au gouvernement de couvrir de la sorte son propre déficit. Rangel avait déjà à l'époque saisi le danger d'une dérive de ce qu'il dénommait une **recette inflationniste** faisant que l'émission entérine la hausse des prix, soutienne l'activité et contrecarre ainsi la tendance à la dépression, implicite dans l'accumulation de capacités de production oisives. La recette a bien dégénéré, comme le craignait Rangel, dans l'hyperinflation débouchant sur la récession.<sup>22</sup>

Bresser Pereira (2002) rappelle aujourd'hui cet apport dans le livre où la Cepalc présente le débat brésilien sur les conditions d'une reprise du développement. Il met ainsi en avant le fait qu'une stabilité macroéconomique permettant une relance soutenable de la croissance suppose une réduction du taux d'intérêt à des niveaux qui garantisse à la fois un degré adéquat de tension entre l'offre et la demande et une augmentation substantielle des exportations, ce qui impliquerait à ses yeux un nouvel équilibre redistributif au niveau macroéconomique. En l'absence d'un tel pacte social, il n'y avait d'autre solution que la politique populiste d'augmentations nominales des salaires des années 80 et les politiques de valorisation du change des années 90 qu'il qualifie de néopopulistes. La privatisation et la réforme administrative ont sans doute diminué les quasi rentes de monopole des bureaucrates mais elles n'ont nullement répondu à la pression politique de l'enjeu distributif qui doit être canalisée par un compromis social soutenant une élévation des salaires au rythme des gains de productivité et une redistribution par la politique sociale. La baisse du taux d'intérêt et la dépréciation du change sont posées comme conditions de l'équilibre distributif que doit cadrer la cible d'inflation en fonction d'objectifs des rentrées d'impôts et de devises. Le succès de cette politique se

<sup>21</sup> Sur le cas du Brésil, voir Marques-Pereira, 2001.

<sup>22</sup> Rangel, I, *A Inflação Brasileira*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro 1963, cité par D. Campos, 1998, p. 100.

mesurerait, conclut-il, à l'allègement de la contrainte à la dépréciation du change et donc de la baisse des salaires moyens. Parachever la stabilisation a donc encore un coût salarial à venir mais le fondement du modèle de croissance, pour qu'elle s'avère soutenable, doit être une redistribution qui aille au-delà de la classe moyenne.

Une telle argumentation est peu présente aujourd'hui. La mauvaise répartition des revenus est plutôt vue comme une conséquence de la vulnérabilité financière qu'a signifiée le changement du contexte international. En atteste des analyses pouvant d'ailleurs conduire à des propositions normatives plus radicales. Celle de Tavares et Belluzo pour le même ouvrage (2002) part du constat que la vulnérabilité financière traduit l'effacement du consensus keynésien qui substitue au cercle vertueux de croissance et d'emploi d'après guerre un effet de réalimentation perverse de la phase dépressive par la déflation des actifs, tout particulièrement actif dans les pays périphériques. La volatilité des opinions financières les rend vulnérables en proportion de leur degré de dépendance du financement externe du compte courant et de problèmes d'inconsistance dynamique entre la politique monétaire et la politique budgétaire.<sup>23</sup> La norme du FMI bornant le ratio dette/PIB rend cette dernière draconienne en exigeant des excédents primaires qui réduisent en termes relatifs, voire absolus, les dépenses sociales. Les auteurs rappellent qu'au Brésil, en 1999, des 95 milliards de reais de contributions sociales, 20 milliards ont été affectés la formation de l'excédent primaire. La vulnérabilité financière d'aujourd'hui, concluent-ils, soulève les mêmes défis des années 70: la création d'une intermédiation financière de l'épargne, les gains de compétitivité de la grande entreprise nationale, la création d'un noyau endogène de développement technologique, l'élargissement de la base imposable. La politique budgétaire doit alors être posée en termes de responsabilité d'un Etat qui lève 30% d'impôt sur la richesse nationale et n'en redistribue que 20 sous forme de services à la population ou d'infrastructures pour rétribuer les rentiers de la dette publique. Un nouveau modèle d'investissement et de dépenses publiques est la condition d'efficacité d'une redistribution ancrée sur l'expansion des secteurs de consommation populaire –aliments, habitat et biens collectifs–.<sup>24</sup>

Cette ancienne problématique semble aujourd'hui reléguée aux oubliettes. En faisant dépendre des gains de compétitivité la croissance –et donc, ce qu'elle peut produire d'emplois–, le problème est l'équilibre de la balance des paiements, lequel présuppose une régulation financière qui restaure une capacité de financement, contribue à lisser le cycle et donc en atténue d'autant plus l'aggravation de la vulnérabilité sociale que les dépenses de protection sont programmées pour être anticycliques. *In fine*, cette analyse soulève, reconnaît-on, la question des conditions politiques de la dépense. Celle qui se pose au premier chef est le report de la dette par la négociation internationale, pour étaler dans le temps le poids de la contrainte externe. Mais, au delà de cette question de politique financière internationale qui a fait craindre le risque de contagion de la crise argentine, on peut douter que le problème de la volonté politique à mettre en œuvre la réforme fiscale (à supposer qu'elle existe) se réduise à une question d'efficacité juridique ou administrative suffisante pour empêcher la création de rentes dans la politique publique.

Certes, une inflexion de la trajectoire économique par le biais d'une intervention sélective de l'État, lissant le cycle et promouvant la compétitivité, exige une compétence administrative garantie par l'indépendance du pouvoir judiciaire. *Le rent-seeking* peut restreindre la recherche de compétitivité à la baisse du prix du travail et des intrants (composants importés et dégrèvements fiscaux) et il peut être, en outre, au cœur de la politique sociale décentralisée. Au regard du clientélisme, la théorie économique peut paraître angélique (Fontaine et Lanzarotti, 2001) mais le problème est qu'il s'agit bien là d'économie. La volonté politique s'est construite depuis trente ans dans le champ de la politique monétaire. Son histoire, qu'on retrace rapidement à la suite, montre que l'enjeu économique de la volonté politique susceptible de soutenir la décision d'une régulation financière n'a de sens que si elle s'attaque au problème de la répartition que soulevaient les anciennes hypothèses structuralistes. La vulnérabilité financière est, dès lors, une question de souveraineté monétaire qui renvoie, comme on le verra pour finir, à la souveraineté de la loi dans le domaine du marché du travail et de la protection sociale.

<sup>23</sup> La modernisation restreinte a signifié un affaiblissement structurel de l'industrie et de l'agrobusiness avec la surévaluation du change au point que l'on peut douter que la dévaluation de 1999 finisse par restaurer l'équilibre du compte courant. Cf. Coutinho et Belluzo, 1996.

<sup>24</sup> La cohérence macro-sectorielle et la comptabilité interne et externe plaident pour le développement des chambres sectorielles de négociation des gains salariaux en proportion des gains de productivité, l'appui aux PME et à l'économie solidaire, ainsi que l'universalisation des politiques sociales, autant de sources de revenu et d'emploi des classes défavorisées.

## B. De la régulation monétaire de la répartition à la vulnérabilité financière

Les premiers structuralistes posaient la question des limites à la croissance tenant à l'effet régressif sur la formation de la demande domestique de l'insertion internationale (c'est-à-dire, la participation au marché mondial que permet l'évolution de la compétitivité). L'effet pervers des inégalités de revenus sur le régime de demande est aujourd'hui envisagé, non plus comme variable déterminante, mais comme résultat du retard technologique (Fajnzylber, 1990) et du modèle de consommation des élites (Sunkel, 1993). L'hétérogénéité structurelle est d'abord analysée du point de vue de l'offre: elle enrayer la diffusion rapide des hausses de productivité et celle des salaires qui peut s'ensuivre. On considère ainsi les conséquences de la volatilité et de l'atonie de la croissance sur la formation des revenus sans envisager par ailleurs l'incidence de cette dernière sur le régime de demande dont le dynamisme n'est plus évalué qu'en fonction de la compétitivité permettant de résorber la fluctuation du cycle.

On peut, de prime abord, objecter que, les forces de marché étant prédominantes dans la fixation des salaires, les progrès de la productivité ne peuvent, dans ces conditions, se traduire par une hausse des revenus. Mais la question ne relève pas seulement d'une asymétrie de pouvoir de marché au niveau micro-économique, elle est également macroéconomique car ce qui est considéré comme une faille du marché du travail constitue, en fait, un dispositif institutionnel cohérent avec la politique monétaire.

La régulation du marché du travail relève le plus souvent d'une application discrétionnaire des lois sociales. Son importance relative, par rapport à celle fixée dans un procédural, est à la mesure de l'informalité du travail et de la pression qu'exerce celle-ci sur le jeu des salaires dans le secteur formel.<sup>25</sup> Cette régulation devient également monétaire avec la croissance de la dette donnant lieu à l'impôt inflationniste, dont le rôle dans la répartition est maintenant relayé par les effets de la libéralisation du marché du travail. Au système de prix dans lequel l'impôt inflationniste règle la part relative du travail et du profit succède une stabilité des prix qui préserve ce partage en tant qu'elle légitime la concurrence sans entrave sur le marché du travail –l'informalité s'impose comme référence paradigmatique de son prix. Ce qui différencie les deux régimes monétaires est que le premier impose un système de prix qui répartit le paiement de l'impôt inflationniste alors que le second –l'ancrage nominal– légitime la concurrence comme mécanisme de régulation du marché du travail.

- L'impôt occulté dans l'inflation fit payer le service de la dette à ceux qui n'avaient de pouvoir de fixation des prix, au premier chef, les salariés et les informels dépendant de donneurs d'ordre alors que d'autres actifs pouvaient ajuster leurs revenus à la hausse anticipée des prix et voir en outre s'accroître la rémunération de leur épargne grâce à la hausse du taux d'intérêt réel. Cette forme de gestion du conflit distributif résultait à la fois d'une dynamique économique débouchant sur le resserrement de la contrainte externe et du changement social qu'exprimait la poussée démocratique dans les années 80. La nature corporatiste et/ou clientéliste des institutions d'assurance et d'assistance se muait, avec l'éveil de la société civile, en un déficit de légitimité de l'État. Ce dernier s'est aggravé avec l'aiguïsement des conflits distributifs induit par le service de la dette et par les politiques d'ajustement. L'exclusion sociale (considérée comme accès précaire ou inexistant aux marchés légaux) est parallèlement le terrain d'une intégration par des mécanismes clientélistes, illégaux mais perçus comme légitimes. L'efficacité politique de cette dialectique d'exclusion et d'intégration a néanmoins diminué à mesure que s'étendait l'informalité du travail. L'urbanisation a progressivement structuré la société civile et les "vertus" intégrantes d'un clientélisme de plus en plus sollicité se sont avérées dans les années 80 d'autant moins effectives face à l'aggravation de la pauvreté que les liens clientélistes ont de surcroît renforcé la dynamique associative par laquelle s'affirmaient les sujets politiques. L'État aménageur doit désormais les considérer comme des interlocuteurs au même titre que les syndicats, ce qui n'empêchera pas l'informalité de prospérer dans les années 90.

---

<sup>25</sup> L'hypothèse de la segmentation du marché du travail a fait l'impasse sur la répartition des revenus qu'opère la régulation du marché du travail. Le problème n'est pas celui d'un secteur économique distinct mais celui d'une répartition de la richesse et d'une valorisation du capital spécifiques où interagissent l'imaginaire social (les représentations et les processus d'identification collectifs véhiculant la stigmatisation qu'entretient le patronat des classes populaires), la politique publique et les ajustements marchands. Qu'il s'agisse de rapports salariaux ou non, l'assujettissement du travailleur demeure la norme sociale (Lautier et Marques-Pereira, 1994).

- L'analyse du caractère rampant de l'hyperinflation (Salama et Valier, 1990) suggère l'hypothèse d'une régulation de l'économie rendue chaotique par la rupture de la cohérence passée entre le politique et l'économique, paralysant désormais toute médiation institutionnelle des conflits distributifs.<sup>26</sup> Quand se dessine à nouveau la possibilité de financement extérieur d'un déficit commercial dans la première moitié des années 90, la stabilisation peut être engagée par l'aiguïsement de la concurrence que réalise l'ouverture. La déconcentration des revenus, le temps que dure la désinflation, s'interrompt quand est mise en œuvre la libéralisation du marché du travail alors que la forte hausse de l'importation de biens d'équipement, facilitée par la surévaluation du change, réduit le contenu en emploi de la croissance. La répartition que réussit maintenant à opérer de nouveau le marché du travail dans la foulée de la restructuration productive, induite par l'ouverture économique, prolonge celle qui s'est réalisée par le régime monétaire.

La crédibilité d'une politique budgétaire anticyclique s'est jouée par rapport à l'expression monétaire de la répartition et, plus précisément, aux règles de convertibilité entre valeur des actifs, des biens et du travail. Sur les quatre décennies de montée de l'inflation, maintenant stoppée, l'appropriation de rentes a fort probablement bien moins influé sur la répartition que le régime monétaire. Si l'inflation a longtemps régulé la valeur réelle du travail et des droits sociaux, la désinflation, finalement obtenue dans l'ouverture économique, sape désormais au travers de la déréglementation et de l'informalisation du travail la négociation sur son prix et sur l'organisation productive. Au terme de cette transformation, l'interaction entre demande domestique et compétitivité est seulement pensée sur le registre du gain de productivité que le marché du travail devrait transformer naturellement en élévation des salaires. Le conflit distributif est sous contrôle –et il semble relégué à l'histoire de la théorie monétaire– mais on ne peut en dire autant des conséquences qu'a sur l'accumulation le règlement financier de ce conflit distributif. Le traitement qu'aura donné l'État au conflit distributif depuis 30 ans, de la montée de l'inflation à la désinflation par l'ancrage du change, a constitué le principal champ de l'action gouvernementale où s'est jouée la perte de la souveraineté monétaire.

La responsabilité politique des prises de risques qui ont mené, dans le meilleur des cas, à la crise de change ou, au pire, comme on l'a vu en Argentine, à une insolvabilité générale, renvoie au problème du besoin de financement externe que l'État doit prendre en charge. Cette histoire n'est pas le résultat d'une stratégie de développement erronée ou d'une politique machiavélique profitant de l'inflation entretenue par le service de la dette pour annuler ensuite l'expression politique du conflit distributif et légitimer la libéralisation comme seule façon de supprimer l'impôt inflationniste. L'historien verra dans cette trajectoire la marque des structures sociales de longue durée, que signale la continuité de la concentration des revenus. Cette détermination endogène, qui fait de la substitution des importations un capitalisme industriel ne générant qu'une salarisation restreinte de la population active, finit par brader la souveraineté monétaire pour contourner la limite à l'accumulation qui en résultait. Elle prend aujourd'hui la forme d'un régime de croissance enrayé par sa logique financière. La séquence prend racine dans la dette extérieure et, au-delà, dans le conflit distributif qu'elle a permis de contourner. Le déficit de croissance actuel renvoie certes à une imperfection du marché financier mais celle-ci est en quelque sorte organisée par le pouvoir souverain de la monnaie, c'est-à-dire par ceux qui énoncent les unités de compte et fixent le pouvoir des marchés de régler leur convertibilité.

L'endettement externe fut une réponse de l'État palliant le faible dynamisme de la demande effective en profitant de l'abondance de liquidité internationale pour baisser le coût financier de l'investissement. Cette politique a fait par ailleurs le lit d'une valorisation de plus en plus rentière du capital qui se développe dans le sillage de la crise de la dette. Du choix de l'endettement international dans les années 70 à celui de la stabilité monétaire obtenue dans la libéralisation économique de ces dernières années, la politique monétaire a laissé se développer deux décennies durant une inflation faisant payer la dette à ceux qui ne pouvaient s'en défendre. Les élites latino-américaines se sont en fait naturellement adaptées, peut-on dire, à l'évolution du contexte international. En ce sens, la recomposition patrimoniale que leur permet de réaliser la mondialisation financière exprime leur résistance historique au développement d'une société salariale et leur dépendance vis-à-vis des marchés internationaux fait plutôt figure de servitude volontaire. Dans sa forme

<sup>26</sup> Cette hypothèse reprend l'idée du chaos administré dans l'hyperinflation rampante pour caractériser une instabilité macroéconomique ne permettant en quelque sorte qu'une croissance sur le fil du rasoir qui doit préserver un équilibre instable entre les intérêts rentiers et productifs (Théret, 1993) et qui explique à ce titre la nécessité d'un ajustement budgétaire sans fin (cf. Tavares, 1993).

actuelle, la dépendance est moins une perte d'autonomie monétaire rendue inévitable par la globalisation financière qu'un renoncement à son exercice. L'ancrage nominal de la monnaie a fait de la valeur du travail que "signalent" les marchés la norme, ou du moins, le paramètre de la négociation sociale.

Les retournements des cycles financiers ont fait passer de la montée de l'endettement bancaire des années 70 à la croissance récessive des années 80 et enfin à un financement externe faisant que le taux de change et le taux d'intérêt freinent la progression de la demande domestique sans que les exportations s'avèrent suffisantes pour en prendre le relais comme moteur de la croissance. La solvabilité des titres publics est mise en doute lorsque le déficit du compte courant impose l'endettement de l'État pour boucler le compte de capital. La régulation monétaire débouche ainsi sur une défiance financière qui finit par mettre en cause la convertibilité de la monnaie dans son fondement politique –la souveraineté. Dans la logique de l'évaluation financière, quand s'effondre la crédibilité de la monnaie, sa souveraineté semble réduite à une question de coûts/avantages du maintien de l'unité de compte nationale, ou de sa substitution par une autre dont la crédibilité dans les paiements externes ne puisse être questionnée. Dollarisation ou pas, la question de la convertibilité des prix relatifs continuera de se poser par le biais du taux d'intérêt par son impact sur la fixation des revenus respectifs du capital et du travail. L'exercice de la souveraineté monétaire n'en demeure pas moins un attribut du pouvoir public qui conditionne sa légitimité.<sup>27</sup>

## 2. La souveraineté de la monnaie en suspens

Qu'il s'agisse de changer ou de réformer le modèle de croissance, la question économique sur laquelle tout le monde s'accorde –garantir la flexibilité productive nécessaire à la compétitivité– implique des coûts fiscaux et suppose donc une baisse des taux d'intérêt de façon à desserrer l'étau budgétaire. La crédibilité d'une politique anticyclique devrait être telle qu'elle permette à un gouvernement de résister, dans les phases d'expansion, aux pressions adverses à la constitution d'un fonds devant couvrir l'accroissement des dépenses sociales pendant la récession.

La confiance financière s'obtient, elle ne se décrète pas. Dans une situation de crise des principaux référents de la politique économique, les justifications d'une redéfinition du rôle de l'État sont directement en prise sur le débat politique. L'insistance mise aujourd'hui sur la distribution des revenus et sur la nécessité de relâcher l'orthodoxie monétariste par des politiques anticycliques en témoignent. La question de la dimension financière du modèle de croissance est ici en cause et le débat, à cet égard, mérite pour le moins un état des lieux. Ce qu'on appelle le consensus post-Washington est en effet bien loin d'être nettement établi sur ce terrain miné, comme le démontre le faux-débat auquel on assiste sur l'aléa moral. La crise argentine a été l'occasion d'affirmer un principe de responsabilisation des marchés et des États quant à la dévalorisation des créances et l'effondrement de la crédibilité monétaire. On a ainsi favorisé l'envolée du risque pays qui a enfoncé le pays dans la récession. Engager les marchés financiers à superviser plus efficacement le risque d'insolvabilité que génère l'endettement comme levier de valorisation patrimoniale peut s'avérer un vœu pieux tant que n'est pas acquis le retour à l'équilibre, qu'il s'agisse du compte courant ou des comptes publics.

C'est là, sans doute, le jugement des marchés financiers eux-mêmes et, d'un point de vue sociologique, on ne peut croire que les erreurs de politique économique renvoient seulement à un problème de justesse de l'analyse. L'effet de la finance sur les prix s'avère *ex post* régulateur. Le vieux débat sur la monnaie (est-elle seulement le voile des prix ou en est-elle également un des ordonnateurs?) qui parcourt l'histoire de la pensée économique revêt ici un autre enjeu. Le rôle de l'État, et plus particulièrement celui des autorités monétaires doit être justifié. La théorie économique ne parvient à expliquer la confiance en la monnaie autrement que par la tautologie –elle est acceptée par tous–. La représentation théorique des dynamiques monétaires n'en constitue pas moins un enjeu idéologique. Les idées économiques auxquelles s'adosent les croyances, financières et politiques, acquièrent ainsi une autonomie qui conforme un effet d'hystérésis faisant paraître irréversible la perte de souveraineté monétaire du pouvoir public alors que c'est là un choix qui grève la légitimité politique et dont l'efficacité économique est, qui plus est, douteuse.

---

<sup>27</sup> Pour une analyse plus détaillée, voir Marques-Pereira, 2000.



L'élection présidentielle qui vient d'avoir lieu au Brésil en est l'illustration. Que l'accord avec le FMI soit incontournable et que l'opération de séduction des marchés soit devenue une affaire d'État (les media faisant étalage de la peur qu'inspire le candidat du Parti des Travailleurs auprès des marchés financiers, laquelle peur finit par être stigmatisée comme tactique terroriste), démontre leur poids politique. Le débat d'opinion porte bien, on le voit sur la nature du modèle économique mais le débat d'experts continue de poser la pauvreté seulement en termes de programmes ciblés d'employabilité d'accès à des services sociaux. L'objectif de la politique monétaire –l'excédent budgétaire primaire– n'oriente pas seulement les opérateurs. Ce n'est pas là qu'une conviction financière mais aussi une position politique, consacrée par l'accord avec le FMI. La discussion électorale sur l'économie a clairement placé l'effort d'investissement sur les exportations –vulnérabilité financière oblige–. Force est de constater que rien n'est dit sur la formation de la demande globale nécessaire pour rendre la croissance plus rapide que les progrès de productivité et donc créatrice d'emploi.

La perte d'autonomie de la politique monétaire résulte d'une régulation monétaire de la répartition contrainte par le régime de change. Au regard de ce passé, on peut douter que la banque centrale parvienne à lever, en ne tablant que sur la régulation du compte de capital, l'aléa moral qui aurait porté aux nues l'euphorie financière. Asseoir durablement la convertibilité de la monnaie ne dépend pas que d'une régulation du compte de capital du ressort de l'État, assortie d'une négociation internationale susceptible de restaurer la confiance financière. Le débat sur la crédibilité de la politique anticyclique se joue aussi sur le terrain de la légitimité politique. On comprend là l'enjeu politique des idées économiques. L'aléa moral ne se limite pas aux ratios prudentiels. Il engage le pouvoir souverain de la monnaie laissé aux marchés financiers. Il faut alors s'interroger si ce n'est pas là un marché de dupes. La politique monétaire concentre les revenus et reconduit par là le besoin de financement qui condamne la croissance au *stop and go*. Pour tant que soit correcte l'analyse faite ci-dessus, ce qui apparaît déterminant est ici la légitimité politique: d'elle dépend la capacité de l'autorité monétaire à garantir les créances sans ruiner le crédit.

Dans la crise monétaire, ce qui est en jeu est, de ce fait, la performance idéologique de l'autorité monétaire à convaincre des réformes structurelles dont il est dit, en Amérique latine, qu'elles sont l'ancre véritable de la monnaie qui libelle les valeurs qui sont le gage de la solvabilité des dettes. L'aléa moral n'est pas, dès lors, qu'une question d'autonomie de la banque centrale. Il signale la cohérence monétaire de la reproduction de la société. L'autonomie du régime monétaire se rapporte dans la réalité des marchés à la représentation qu'il se donne d'une ancre nominale –paramètre des évaluations–. La crise monétaire est présente quand la méconnaissance des cours planchers fait que l'autorité monétaire doive énoncer de nouveaux critères de crédibilité. Ce qui est en cause est l'ajustement entre valeur des actifs financiers et valeur du travail qui s'est mis en place avec la libéralisation financière. La croyance en une ancre nominale qui fonde cet ajustement n'est pas une boîte noire: elle a une dimension financière et une dimension politique qui, pour l'instant, paraissent incompatibles.

## A. Politique monétaire et légitimité politique

L'expression monétaire des rapports marchands et leurs justifications respectives vont de pair avec leur énonciation juridique qui fonde la forme État de la communauté instituée. Ce que Simmel nommait de "provinces de la vie sociale" –la monnaie, le droit, l'intellectualité– lui a fait percevoir au tournant du siècle passé que la représentation des droits individuels prime dans la société capitaliste sur la figure monétaire d'une communauté de paiements. La souveraineté monétaire procède, en ce sens, d'une représentation du tout social qui en rationalise la hiérarchie interne.<sup>28</sup> L'institution de la garantie publique du prêteur en dernier ressort quand s'invente la distinction moderne entre privé et public fait perdre à la monnaie le rôle de représentation primordiale de la totalité sociale qu'elle avait depuis l'âge des sociétés dites simples (Théret, 1993).

Le pouvoir monétaire semble à nouveau prédominer sur le pouvoir du droit depuis la libéralisation financière et c'est sur la question du régime monétaire que se joue la conception de la politique économique. L'étalon monétaire a bien repris sa place de représentation dominante de la valeur des biens, des actifs et de

<sup>28</sup> On a développé longuement cette analyse dans une perspective comparative des cas brésilien et mexicain en montrant comment l'interaction systémique entre ces médiations sociales primaires expliquent la différenciation de leur insertion internationale (voir Marques-Pereira et Théret, 2001).

la ressource humaine au détriment de la représentation politique forgée dans la négociation sociale. Les cibles monétaires, qui définissent les marges de manœuvre financière de la politique économique, ont bel et bien enterré ce que Hicks avait désigné d'étalon travail en analysant l'effet des accords salariaux de l'État –providence sur la demande de monnaie–. Le cas de la communauté européenne est éloquent puisque la flexibilité du travail a été posée par les banquiers centraux comme condition même de la monnaie unique (Boyer, 1993). La finance privée ordonne la comptabilité des prix quand elle soumet à son jugement la convertibilité de la monnaie nationale et l'énonciation de la valeur des actifs, mettant ainsi en concurrence les salariés et tout receveur d'ordre sur le marché. Ce jugement est une évaluation (une spéculation) sur les besoins à venir de financement externe de l'économie nationale. Il est la contrepartie symbolique de la justification de l'autonomie juridique des banques centrales: les opérations financières ne sont qu'une cession de droits de propriété à leur valeur marchande, transaction dont le règlement est une affaire privée. Ce n'est pas là pour autant ni un phénomène purement économique, ni une simple agrégation de volontés individuelles.

L'offre et la demande de monnaie expriment les opportunités de valorisation du capital. Le pari sur le change fait de la valeur nominale des titres un paramètre de l'ensemble des prix relatifs. Une fois la convertibilité sujette à caution, et donc porteuse d'un possible rabatement sur les produits financiers libellés en monnaies fortes, l'émission monétaire se fixe alors sur le marché des changes avant de répondre aux besoins de numéraire de l'économie nationale. La recherche de la crédibilité par l'austérité budgétaire et l'inflation zéro focalise l'agenda gouvernemental sur la réforme de la protection sociale et du droit du travail dont dépendrait la confiance des marchés. La politique monétaire des trois dernières décennies dans la région a été un ajustement aux formes de règlements internationaux qu'exigeait l'épargne extérieure (ou locale) pour s'investir sur les titres de dette publique. La recherche d'emprunts étrangers n'en a pas moins été, avant tout, une politique intérieure du conflit distributif. Le déséquilibre monétaire des années 70/80 et le déséquilibre du compte courant dans la décennie suivante sont l'expression d'une régulation de l'offre et de la demande de monnaie laissée aux forces du marché.

*Ex post*, sur le plan symbolique des représentations de la société, l'effet de système est perceptible même s'il n'y a pas eu, au départ, de stratégie délibérée.<sup>29</sup> L'inflation apparaissait, bien au contraire, comme le produit d'une incapacité des acteurs à en formuler une, et donc à nouer quelque pacte social que ce soit. L'administration du conflit distributif n'en eut pas moins lieu. La dynamique macroéconomique qui l'a réalisée s'est enclenchée dans la marchandisation du financement externe qui ôte à l'autorité publique l'initiative du contrôle monétaire. Les effets sociaux de la perte d'autonomie de la décision de change éclairent *a posteriori* ce que recouvrait le choix de l'endettement. Souveraineté de la loi et souveraineté monétaire des pouvoirs publics ne sont pas étrangères l'une à l'autre. Le principe délibératif, réputé garant de la transparence des contrats, peut servir en réalité à toute forme de déni des normes par tout acteur disposant d'un quelconque pouvoir de marché. L'Amérique latine n'a pas été taxée, comme les tigres asiatiques, de capitalisme de copains mais l'absence de transparence des contrats et l'inégalité de l'obligation de rendre des comptes y obèrent l'effectivité de la loi, au premier chef, sur le marché du travail. Le refus de signer un contrat ouvrant des droits sociaux lorsque la précarité n'est pas instituée dans la loi s'est effectivement traduit par la croissance de l'informalité du travail qui caractérise les années 90. La stabilité du taux de change n'a pas réduit le besoin de financement externe, bien au contraire, ni le niveau du taux d'intérêt réel. Leur effet régressif sur la répartition aggrave aujourd'hui le besoin de financement externe, comme toujours en restreignant la demande domestique et donc l'opportunité d'investissement substitutif d'importation, qui plus est, en induisant désormais les firmes multinationales à rapatrier leur profit plutôt qu'à le réinvestir sur place.

Si l'on prétend contrer la volatilité financière à la racine, c'est-à-dire, comme expression actuelle du déséquilibre externe que génère chroniquement le mode de croissance, et non pas seulement contrer ses effets sur le cycle de l'activité, la crédibilité d'une politique budgétaire anticyclique implique, outre la régulation du compte de capital, de doter la puissance publique des moyens d'une régulation monétaire de la répartition des revenus qui garantisse le niveau de demande soutenant une croissance du produit plus rapide que celle de la productivité et la rende ainsi créatrice nette d'emploi. En ce sens, la souveraineté monétaire de

---

<sup>29</sup> Le renoncement à la souveraineté n'apparaît pas comme tel au départ, c'est-à-dire comme une perte du pouvoir de décision sur le régime de change. La prise de conscience ne s'est faite qu'au moment où la négociation de marché a porté sur le report des dettes après le moratoire mexicain de 1982.

l'État suppose une répartition des revenus assise sur la souveraineté de la loi dans le domaine du marché du travail et de la protection sociale.

Il faudrait, dans cette perspective, préciser l'enjeu que constitue la souveraineté monétaire sur le plan de l'intégration économique et ce qu'engage une convergence macroéconomique du Mercosur, tant du point de vue de la demande domestique que du déséquilibre externe. L'alternative entre l'union monétaire et la dollarisation renvoie, en ce sens, à l'exercice du pouvoir souverain de la monnaie qu'exprime l'impact du régime de change sur la formation des revenus et, par là, sur l'évolution de la demande domestique et sa capacité à soutenir la croissance.

Dans la situation qui prévaut à l'heure actuelle, "la croissance ne parvient pas à diminuer la pauvreté et les inégalités parce qu'elle les entretient et se nourrit d'elles" (Salama, 2002). Sur le long terme, accroître le potentiel de croissance et la rendre plus distributive ne sont pas des objectifs contradictoires mais, au contraire, interdépendants; ce qui impliquerait de doubler la politique industrielle d'une politique des revenus pour que la productivité et l'emploi progressent de concert et que la progression de la compétitivité soit compatible avec la relance de la demande domestique. Ce ne sont pas là des objectifs antinomiques. Le Mercosur apparaît, dans cette perspective, comme une alternative à une forme d'intégration économique avec les Etats-Unis condamnant la croissance à dépendre d'une capacité d'exportation insuffisante qui, par là, implique la vulnérabilité financière. Le coût récessif de dévaluations qui n'ont pas les mêmes effets expansionnistes que dans les pays développés n'est pas qu'une question d'ancrage nominal qui sécurise le placement financier. L'analyse néostructuraliste a pu conduire à plaider pour la dollarisation (Hausmann R., 1999) car la question du déséquilibre externe n'y est posée qu'en termes d'ajustement de marché mais celui-ci n'est pas qu'une coordination des décisions privées d'offre et de demande. Il engage la souveraineté du pouvoir public sur la politique monétaire qui règle précisément l'effet de répartition réalisant l'ajustement.

## **B. La légitimité perdue de l'autorité monétaire: l'impasse de l'aléa moral**

Ce qui adviendra du consensus post-Washington relève des déterminants politiques, internes et externes, de la souveraineté monétaire. Soit se restaurent les conditions de financement extérieur par une restructuration des passifs, comme le fit le plan Brady, et un nouveau retour de la croissance suffit à maintenir le *statu quo* politique. Soit il s'agira de répondre aux revendications sociales par un pacte distributif qui relance la demande domestique et convainque les intérêts économiques d'accepter de moindres opportunités de gains financiers contre celles qui dépendent des économies d'échelle et de la politique industrielle.

La philosophie politique justifiant les règles de conversion entre revenus de la propriété et revenus de l'activité (de travail mais aussi entrepreneuriale) cautionne le changement de régime monétaire et la redéfinition des institutions financières qui, l'un et l'autre, diminuent le pouvoir de l'État de contrôler l'énonciation comptable de la richesse produite et de son partage. L'émission monétaire qui satisfait la demande de crédit et la cotation de titres consacre la préemption de la coordination privée, interindividuelle ou collective, sur la décision publique. Censée représenter l'intérêt général, celle-ci n'est plus qu'une opération subsidiaire devant pallier les imperfections du marché. La notion de souveraineté fait place à l'idée de gouvernance dont le flou atteste du problème de légitimité que soulève l'absence de publicité des débats sur l'imprudence financière.

Le pouvoir de la règle de convertibilité, en fixant le régime de change et la marge de décision qu'il laisse à l'autorité monétaire en matière de taux d'intérêt, balise l'information que les prix peuvent véhiculer. La performance symbolique de la règle est de ne pas laisser transparaître à ceux qui subissent les prix comment ils se forment. Mais le brouillage finit, semble-t-il, par se généraliser au-delà des prix du travail, salaire direct et indirect. Il s'étend à la formation des cours boursiers, donc aux opérateurs financiers, voire aux autorités monétaires. La question de savoir si les déficits sont soutenables conduit, en effet, à s'interroger sur l'aveuglement de ceux qui font les prix, qu'il s'agisse des pouvoirs de marché ou des autorités monétaires. Le cas argentin est, à cet égard, emblématique: la fuite de capital a paralysé l'autorité monétaire dans la défense d'une loi de convertibilité à laquelle ne croyaient plus les marchés depuis que la dévaluation brésilienne avait ôté tout espoir d'expansion des exportations.

Les organismes internationaux s'étonnaient, quand la deuxième vague de crises devint prévisible, du peu de cas que font les grands opérateurs financiers des progrès de la gouvernance accomplis en Amérique latine. Croire les opérateurs financiers niais lorsqu'ils propagent leur défiance d'un marché à l'autre est certes logique dans une grille d'analyse centrée sur les failles respectives du marché et de l'État. Le comportement moutonnier de la masse des simples spéculateurs (lorsque l'un ou l'autre équilibre fondamental se retrouve menacé) constitue indéniablement un effet pervers de l'asymétrie de pouvoir des marchés financiers. L'initiative financière et son système de surveillance sont mal réglementés. Le retour récent à la flexibilité du change en prend acte. Il proclame la volonté des autorités publiques de canaliser les anticipations, du moins quand elles le peuvent. L'idée de faille de marché est consensuelle mais on ne sait à quel principe normatif mène son analyse quand le doute sur la stabilité réelle de l'économie qu'aurait permise la libéralisation des marchés financiers est présent en leur propre sein.<sup>30</sup>

L'effet de système proprement dit qui s'opère par les prix –la nomination des valeurs– manifeste l'hystérésis des idées monétaires que génère la situation d'aléa moral dans laquelle se retrouve la banque centrale. On se retrouve aujourd'hui dans une situation de souveraineté externe rappelant le siècle passé quand la politique économique n'était pratiquement qu'une politique de change avant de devenir une politique de croissance qui commande la régulation économique. Dans les années 70, les relations internationales redeviennent une variable primordiale de la régulation monétaire et des finances publiques. Les possibilités et contraintes d'inflexion de l'action publique, liées aux paiements internationaux, fixent depuis lors les marges de manœuvre en matière de politique économique mais la façon dont celles-ci sont évaluées a été fonction du parti que les élites locales ont tiré du nouveau régime international.

Le régime monétaire a fait office de politique des revenus. Il est évident que la rhétorique gouvernementale n'avait pas à en faire état. Dans la situation d'exclusion des marchés financiers internationaux de l'Amérique latine dont prend acte le moratoire mexicain de 1982, il était en effet inévitable de faire face à l'obligation contractuelle d'assurer au mieux le service de la dette extérieure. C'était la condition pour obtenir un étalement de l'échéancier des encours à solder. Une fois rétabli le bilan des banques internationales contraintes de provisionner leurs créances devenues douteuses, l'initiative nord-américaine du plan Brady organisera le report des dettes. Entre-temps, l'inflation avait permis de financer le coût du capital et de neutraliser le conflit distributif dans les valeurs nominales.

Cette "fonctionnalité" du régime monétaire a opéré la refondation sociale voulue par le patronat mais le renoncement du politique à l'exercice de la souveraineté monétaire n'a plus aujourd'hui l'approbation de l'opinion publique. La crédibilité d'une politique monétaire qui obère le potentiel de croissance et nourrit par là les déséquilibres qui fondent les gains financiers risque bien de n'avoir été que virtuelle. Les médiations symboliques primaires de la reproduction sociale dont parle Simmel s'influencent réciproquement: les débats sur les droits du travail et sociaux, même réduits à un revenu minimum sont cadrés par un principe de concurrence qui, dans le champ monétaire, a consacré le taux de change et le taux d'intérêt comme taux de marché. La doctrine sociale et la doctrine monétaire doivent néanmoins s'avérer compatibles pour que soit préservée la stabilité du régime monétaire et de la règle juridique qui atteste de sa légitimité politique. Pour l'instant, tout se passe comme si la légitimité se retrouvait ainsi suspendue au don de prophétie autoréalisatrice des anticipations financières mais celles-ci s'avèrent erratiques, non pas seulement comme prévision, mais aussi par la chaîne d'effets macroéconomiques.

On en revient à la dimension anthropologique du problème, la force du mythe que lever l'aléa moral du prêteur en dernier ressort serait la condition de l'apprentissage menant à l'auto-réglementation des marchés. Dans le sens commun, c'est laisser aux imprudents le soin de décréter ce qui est ou n'est pas prudent. Le voile monétaire n'a plus aujourd'hui la fonction magique des sociétés simples mais l'image paraît encore pertinente car le signe monétaire continue d'être un opérateur symbolique de base de l'échange social qui prend la forme du contrat marchand, assorti de règles comptables et dont la justification est soumise à des débats codés. On passe ainsi de catégories monétaires inventées dans le monde financier aux catégories juridiques par le biais des idées économiques que récupère la doctrine politique. Retracer ce

---

<sup>30</sup> Le calcul financier dégénère dans la crise en une spéculation impossible ne laissant d'autre choix que d'abandonner le marché. La panique ne se résout que par l'intervention exceptionnelle de l'autorité fournissant la liquidité manquante. L'État peut être alors conduit à proposer et mettre en œuvre une nouvelle norme de politique économique, comme ce fut le cas après la crise 30 (voir Lordon, 1997).

parcours ne permet pas de juger de la possibilité ou non d'une réversibilité de ces doctrines mais éclaire, tout du moins, le marché de dupes entre la politique et la finance.

L'évolution des prix relatifs qu'opère le contrôle monétaire se modélise aujourd'hui comme un enchaînement mathématique de faits financiers aux anticipations dont ils furent l'objet au préalable. Cette rigueur logique des acteurs est le signe d'une résolution mathématique des conflits distributifs. Dans ce marché de dupes, il est difficile de distinguer le vrai du faux; c'est le propre de la prophétie autoréalisatrice. L'illusion monétaire n'est pas ici la figure courante de l'illusion nominale de l'inflation; elle est l'illusion de légitimité politique et de crédibilité du régime monétaire.<sup>31</sup> Les évolutions politiques et économiques ne se complètent qu'aux prix de la vulnérabilité financière et d'une légitimité politique pour le moins douteuse, celle de l'absence de combat par le défaut d'opposants du fait de l'anomie sociale. Cette victoire à la Pyrrhus rappelle l'effet d'hystérèse des idées monétaires déjà noté dans les pays développés (Aglietta, 1995). Il est porté à son paroxysme dans la norme du consensus de Washington qui régissait la crédibilité des monnaies latino-américaine.

L'Europe a perçu avec retard l'inutilité d'une relance keynésienne à la fin du fordisme. Le temps de faire l'analyse de la libéralisation financière prolongea ensuite la hausse des taux d'intérêt au point de laisser se perdre le potentiel de croissance créé par le désendettement des entreprises et d'augmenter ainsi plus longtemps le coût financier de la dette publique. En Amérique latine, l'endettement externe a été à l'origine d'un bouclage macroéconomique de la répartition de la richesse où s'enracine l'inertie d'une action gouvernementale prisonnière des croyances financières.<sup>32</sup> Avant de définir les règles qui ont réorganisé de fond en comble la production de biens et services, c'est dans la régulation monétaire décidée sur le marché de la dette extérieure latino-américaine que s'est redéfinie la norme monétaire qui protège les créanciers. La négociation de ces titres a constitué à ce moment un choix public qui s'étend au travers des réformes structurelles à l'émission de l'ensemble des dispositions juridiques, du marché des biens et services au marché du travail. La monnaie est un voile mais c'est là le voile d'ignorance d'une construction théorique que l'on peut qualifier d'unilatérale dans la mesure où elle ne voit que le point de vue de l'individu et pas l'histoire institutionnelle qui en fait par ailleurs un bien public.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Pour plus de développements voir Marques-Pereira, 2000.

<sup>32</sup> Voir pour le cas du Brésil Marques-Pereira, 2001a.

<sup>33</sup> Le concept d'aléa moral fonde ainsi une vision de la dichotomie entre équilibres réels et monétaires qui fournit une nouvelle justification de la conditionnalité du FMI (Marques-Pereira, 2003).



### **III. Une protection sociale mutualiste et universelle: la condition de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté**

---

**Bruno Lautier**

Si la stabilisation macroéconomique, la réduction de l'inégalité des revenus primaires et le développement de la demande interne sont des conditions nécessaires de la réduction de la pauvreté en Amérique latine, elles n'en sont pas les conditions suffisantes. Elles tracent le cadre de l'émergence d'une véritable sécurité (sociale), elles n'en donnent pas le contenu. La relation vulnérabilité-pauvreté reste au fondement des politiques sociales, qui sont bien distinctes des politiques de lutte contre la pauvreté. Les politiques de lutte contre la pauvreté peuvent en effet être définies comme des politiques de compensation partielle de l'échec des politiques sociales; faute de s'attaquer aux causes sociales<sup>34</sup> de la pauvreté, elles en reproduisent sans cesse les conditions d'émergence.

Cette distinction entre lutte contre la pauvreté individuelle et lutte contre ses causes sociales (qu'on peut regrouper sous le vocable de "vulnérabilité") est fondatrice des politiques sociales modernes. La lutte contre la vulnérabilité, en particulier, a été à l'origine des politiques sociales dans l'Europe de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.

La question posée alors n'était pas principalement la question de la lutte contre la pauvreté, mais une question politique: comment la réduction de la vulnérabilité et des risques sociaux, comment la production d'une "sécurité

---

<sup>34</sup> Même si elles peuvent être ponctuellement efficaces dans la lutte contre ses causes individuelles.

sociale”, pouvait-elle permettre l’exercice réel de la citoyenneté. La réduction de la pauvreté devenait alors une conséquence de la réduction de la vulnérabilité et de l’émergence des droits sociaux, et non un résultat qui ne devrait émerger que de politiques *ad hoc*.

Cette problématique a également été au cœur de la mise en place des systèmes latino-américains de protection sociale (et ce très tôt: les années 1910 en Uruguay, 1920 au Chili, 1940 dans la plupart des pays), qui ont largement imité les systèmes européens (particulièrement allemand). Ces systèmes latino-américains sont, on le sait, brutalement entrés en crise dans les années 1980, pour des raisons multiples dont certaines seront évoquées plus bas (blocage de la salarisation, évolution démographique, poids du corporatisme, incapacité des États à faire respecter leur propre droit, etc.). Cette situation de crise généralisée, puis la réforme des systèmes de protection sociale latino-américains dans les années 1990, ont poussé à admettre comme une évidence indiscutable une proposition pourtant très paradoxale: le maintien d'un système de protection sociale, à prétention universaliste, irait à l'encontre des intérêts des pauvres, et particulièrement des plus pauvres. Les politiques sociales, pour être efficaces en matière de lutte contre la pauvreté, devraient donc s'adresser directement aux plus pauvres (être “ciblées”, ou “focalisées”); la sécurité des “non-pauvres” devrait alors, pour des raisons d'efficacité et de finances publiques, cesser d'être “sociale” et relever des mécanismes de l'assurance marchande.

Cette “évidence” nous paraît devoir être dénoncée pour de multiples raisons: elle s’appuie sur des fondements théoriques et historiques inexacts; sa mise en pratique aboutit globalement à des effets inverses de ceux qui sont annoncés: elle accroît la pauvreté et la vulnérabilité; enfin elle est (heureusement) dotée d’une efficacité limitée; ceux qui sont chargés de sa mise en œuvre disent eux-mêmes qu’une mise en œuvre complète de cette proposition est impossible (même si, pour des raisons de tactique ou d’intérêt professionnel, ils rendent responsables de ce dernier fait les gouvernements, les syndicats, le lobbies, et non les vices inhérents à la logique qu’ils disent vouloir mettre en œuvre). Et, surtout, cette “évidence” tient pour acquise une confusion qui doit être dénoncée: la confusion entre “politiques sociales” et “lutte contre la pauvreté”. Bien entendu, les deux questions ne sont pas indépendantes, mais elles restent distinctes. La restauration de véritables politiques sociales est l’une des deux conditions d’une lutte efficace contre la pauvreté, même si ce n’est pas son objet affiché, l’autre étant comme on l’a vu la stabilisation macroéconomique et monétaire; et ces deux conditions conjuguent leurs effets en matière de production d’une dynamique régulée de la demande interne. Par contre la “lutte focalisée contre la pauvreté” est fréquemment un alibi pour justifier le démantèlement des politiques sociales (tant pour des raisons de limitation des ressources disponibles que pour des raisons politiques, à savoir que les aides ne vont pas aux plus pauvres). Mais, ce faisant, ce démantèlement accroît rapidement la vulnérabilité non seulement de ceux qui ne sont pas les “cibles” des politiques d’assistance, mais aussi de ces derniers eux-mêmes. De plus, le caractère largement procyclique de ces politiques “focalisées”, et leur faible poids financier, tendent à accentuer l’instabilité de la demande interne. Et, de ce fait (il ne s’agit pas d’un effet pervers, mais d’une conséquence logique), la lutte contre la pauvreté accroît la vulnérabilité et la pauvreté.

Cette troisième partie part d’une inversion de la problématique dominante dans les années 1990. Plutôt que de considérer comme acquise la “faillite” des systèmes de protection sociale assurantiels, il s’agira d’en dégager les conditions de possibilité (et de voir pourquoi ces conditions n’ont pas été pleinement remplies dans les années 1940-50, contrairement à la rhétorique de “L’État de bien être”). Les importantes différences entre la situation économique et sociale de l’Amérique latine contemporaine et celle de l’Europe et de l’Amérique latine du milieu du XX<sup>ème</sup> siècle imposent une reconfiguration des modalités de la protection sociale, mais ne rendent pas obsolète son principe de base (qui est nommé plus bas: “principe mutualiste”). Les conditions essentielles de la mise en place de ces politiques sociales “reconfigurées” sont d’une part la stabilisation macroéconomique et monétaire étudiée dans les deux premières parties, et d’autre part des conditions politiques. En effet, toute mise en place d’un système de protection sociale repose sur un “pari” politique, et donc sur une capacité forte d’autonomie du politique. Historiquement, la protection sociale produit un consensus politique, mais elle ne repose jamais sur un consensus préalable; car, à attendre un tel consensus, on risque d’attendre indéfiniment que tous les autres problèmes (économiques et sociaux) soient préalablement réglés. Ce qui est dessiné plus bas est un programme de recherche, qui débouche sur des propositions normatives, mais ne prétend pas indiquer la voie de cette autonomisation du politique, pourtant



essentielle. Sans doute les élections récentes au Brésil, ou l'évolution dans un futur proche du Venezuela et de l'Argentine, permettront-ils d'en dégager certaines caractéristiques. Mais, en tout état de cause, il n'est pas acceptable de qualifier d'utopie une proposition de restauration de "véritables" politiques sociales au nom de ce que cette restauration est soumise à des conditions politiques.

Cette troisième partie sera structurée autour de quatre points: 1) l'interrogation des présupposés théoriques et historiques du discours commun (libéral, ou néo-libéral, peu importe) sur la crise de la protection sociale. 2) l'étude des causes de la non-mise en œuvre du principe mutualiste-universaliste en Amérique latine, bien que ce principe soit affirmé dans les textes fondateurs de la protection sociale. 3) l'exposé de la nécessité de passer d'une appréhension de la protection sociale fondée sur les positions (statutaires et professionnelles) dans l'activité, à une vision en termes de "circuits de mobilité". 4) l'examen des impasses des "politiques sociales ciblées", pour conclure par une exploration des possibilités de remise en place d'une sécurité sociale à vocation universaliste, et des liens vertueux qu'elle entretiendrait avec la stabilité macroéconomique. Ces points s'appuient sur un certain nombre de travaux antérieurs qu'il serait trop long de rappeler ici,<sup>35</sup> et le discours tenu aura un haut degré de généralité, et sera assorti de très peu d'illustrations historico-empiriques.

## 1. Le discours commun sur la crise de la protection sociale en Amérique latine

Le discours commun sur la protection sociale en Amérique latine, qui a émergé dans le Chili des années 1970 et a été repris au milieu des années 1980 dans tout le continent, peut être ainsi résumé: les systèmes de protection sociale, imités de l'Allemagne et de l'Italie (pour les salariés) ou du Royaume Uni (pour l'ensemble des citoyens) dans les années 1940 étaient en fait une caricature des systèmes européens. Leur mise en place relevait d'un populisme irresponsable, et leur viabilité financière ne pouvait être que très limitée dans le temps, tant elle était liée à l'existence de rentes étatiques importantes, à une augmentation rapide du salariat et à de forts taux de croissance. L'épuisement de ces conditions, autant que la perpétuation de contraintes politiques fortes (le compromis corporatiste) aurait alors d'une part précipité la faillite financière, mais aussi polarisé sur les moins pauvres les ressources disponibles, ce qui aurait rendu le maintien du système éthiquement injustifiable.

### A. Un discours paradoxal

Ce schéma de pensée se retrouve dès les années 1980 dans les textes du Fonds Monétaire International, de la Banque Mondiale et de diverses institutions, mais aussi de nombreux critiques de gauche (ou d'extrême gauche) du corporatisme syndical d'État. Ce schéma est, malgré son apparente évidence, extrêmement paradoxal.

En effet, historiquement, la première condition de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire l'élimination de la pauvreté de masse, a toujours été l'instauration, par une décision politique, du principe de mutualisation. Les moyens basiques de cette mutualisation sont au nombre de deux: la cotisation proportionnée au salaire, et l'impôt progressif sur le revenu. Au-delà de ces moyens "basiques" (qu'on met généralement en exergue pour caractériser un système "bismarckien" et un système "beveridgien"), il existe une multiplicité de moyens secondaires de mise en œuvre du principe de mutualisation: plafonnement/déplafonnement de l'assiette des cotisations, création d'impôts et taxes affectés (et donc "à part" du budget général de l'État), création de conditions particulières en fonction de situations particulières (par exemple en matière d'âge de la retraite, ou de remboursement de soins), etc. La mise en œuvre de ces moyens "secondaires", pour des raisons politiques ou éthiques, a entraîné en particulier que tous les systèmes européens de protection sociale ont évolué, dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, vers des systèmes mixtes. Mais tous ont conservé les deux composantes de base du principe de mutualisation:

<sup>35</sup> Cf. en bibliographie une liste de ces travaux.

A1. La lutte contre la vulnérabilité (ou pour la sécurité) repose d'abord sur la mise en commun d'une partie des revenus de toute une population, qui est affectée à pallier les conséquences des risques sociaux. Plus précisément: il ne s'agit pas de "donner" des ressources aux pauvres et aux malheureux; il s'agit de mettre en commun une partie des ressources de toute une population, et d'affecter cette masse à la couverture des risques<sup>36</sup>. *A priori*, un système "mutualiste" de protection sociale peut ne pas être redistributeur de revenus<sup>37</sup> sur le moyen ou long terme; mais, même dans ce cas, son propos principal est de lutter contre la vulnérabilité, et il peut être efficace en cette matière. Dit autrement: on ne peut demander à un système de protection sociale de remplir un objectif qui n'est pas le sien, répartir de façon secondaire les revenus, et le juger sur cette base. Les systèmes de protection sociale ont comme vocation, comme leur nom l'indique, de "protéger", c'est-à-dire de réduire la vulnérabilité. La répartition secondaire des revenus peut être un moyen de cette protection; elle n'est jamais le principal. Le problème politique principal n'est pas de savoir si l'on doit redistribuer ou non, mais de savoir quelle est la "population" couverte par les mécanismes de protection: les salariés? les seuls salariés statutaires? tous les citoyens? Ce qui nous mène à la deuxième composante de base du principe de mutualisation.

A2. Tout système de protection mutualiste évolue de façon continue et irréversible vers l'universalisme, ou alors il disparaît rapidement. En effet, dès que l'extension du principe de mutualisation se "bloque", le système de protection tend à exclure les catégories "à risque" (les plus vieux, les malades chroniques, etc.) et celles qui ont une faible capacité contributive (non seulement les pauvres, mais ceux qui ont une faible capacité institutionnelle de contribution, même en n'étant pas pauvres, et qui sont essentiellement des non-salariés). Ce "blocage" peut mener soit au développement de l'assurance privée individuelle, soit à celui d'assurances collectives catégorielles, qui peuvent ou non être mises en place par l'initiative étatique (les États-Unis différant de la plupart des pays d'Amérique latine sur ce point).

Le caractère paradoxal des propositions et mesures libérales sur la protection sociale provient d'abord de ce qu'on a accusé les systèmes mutualistes de protection sociale d'engendrer de la pauvreté, particulièrement en Amérique latine, alors que c'est précisément le fait qu'ils n'étaient pas mutualistes (au regard des deux critères énoncés plus haut) qui a engendré le développement de la pauvreté. Il semble intellectuellement inconsistant d'attaquer le système mutualiste de protection dans sa généralité, pour ensuite dire que néanmoins il contribue à réduire la pauvreté en France ou en Suède, alors qu'il l'accroît au Brésil ou au Pérou. Il semble plus rigoureux de se demander au départ si c'est d'un système de même nature que l'on parle (au-delà des techniques utilisées: cotisations, types d'impôts); et l'on arrive bien vite à la conclusion que non.

La question est alors double. D'un côté, il y a une question qui relève de l'exégèse historique, qui ne sera pas traitée ici: quelles sont les raisons pour lesquelles l'État-providence en germe dans les années 1940 et 1950 en Amérique latine a "avorté"?<sup>38</sup> Et, plus précisément, y avait-il une différence radicale au départ qui empêchait *a priori*, malgré la similitude du montage institutionnel et fiscal, les pays d'Amérique latine d'enclencher la spirale "vertueuse" de l'État-providence qu'a connue l'Europe occidentale.<sup>39</sup> D'un autre côté, il y a une question de programme et de prospective: doit-on conclure de ce caractère "avorté" de

<sup>36</sup> Le principe mutualiste-universaliste ainsi défini n'oriente pas seulement les systèmes européens de protection, puisqu'il est explicitement à la base de la partie de la constitution brésilienne de 1988 concernant la protection sociale. Sonia Draibe (2002, pp.7-8) résume ainsi cette partie:

“-a ampliação e extensão dos direitos sociais;

-a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção;

-um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema;

-a universalização do acesso e a expansão da cobertura;

-a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais;

-maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais”.

On remarquera plus loin que la principale ambiguïté réside dans le "relâchement" (*afrouxamento*) ou non du "lien contributif".

<sup>37</sup> Les titulaires de hauts revenus paient évidemment des contributions plus élevées (par la cotisation ou par l'impôt), mais ils touchent aussi des prestations plus élevées, même si l'on ne tient pas compte du fait que les prestations elles-mêmes sont (hormis le cas du système "beveridgien pur") proportionnées au salaire. Par exemple, si les titulaires de bas revenus vivent moins longtemps –et sont donc moins longtemps à la retraite– que les titulaires de hauts revenus; ou s'ils consomment des soins hospitaliers moins onéreux, etc. C'est ce qui pousse Esping-Andersen à qualifier le système bismarckien de "corporatiste", de façon un peu rapide.

<sup>38</sup> Cf. Mesa-Lago C. (org), 1986; Lautier, B. 1993; Edwards S. (1995), chap 8.

<sup>39</sup> Bien entendu, l'énorme diversité de l'Amérique Latine interdit de traiter brièvement une telle question. Mais le simple rappel de l'état économique et social de l'Espagne dans les années 1950, si on la compare à l'Argentine, et de la vitesse avec laquelle elle s'est rapprochée du reste de l'Europe occidentale en matière de protection sociale après 1976 (et malgré un taux de chômage très élevé) devrait mener à nuancer les réponses à cette question.

l'État-providence, et du blocage long (trois décennies le plus souvent) du développement du principe mutualiste<sup>40</sup> que celui-ci perd toute pertinence, et qu'il faut faire "table rase" pour laisser la place au couple: assurance privée + assistance? Ce papier a pour propos d'étayer les prémisses d'une réponse négative à cette dernière question.

Ceci nous mène à une **première proposition normative**: le premier critère pour juger de l'efficacité potentielle d'une mesure de politique sociale en matière de lutte contre la pauvreté est de savoir si elle constitue une avancée dans la mise en œuvre du principe de mutualisation ou non. Il apparaît vite que la plupart des politiques "ciblées" d'aide aux pauvres sont de ce point de vue des politiques régressives, favorisant donc le développement de la pauvreté. Et cette proposition n'est paradoxale qu'aux yeux de ceux qui ne considèrent pas comme paradoxale la proposition libérale commune. En effet, les politiques "ciblées" s'adressent essentiellement, sinon uniquement, à des inactifs (plus ou moins "inemployables"); de plus, le nombre et le volume des aides décroissent en général dans les périodes de récession. A l'inverse le nombre de personnes assurées (soit à travers des mécanismes purement marchands et individuels, soit à travers des assurances collectives de "privilegiés") décroît. Il se crée alors<sup>41</sup> un "*no man's land*", ni assuré, ni assisté, où dominant non les inactifs mais les "*working poor*" (dont la protection a, historiquement, été à l'origine des politiques sociales).

## B. Un discours qui manque de rigueur, historique et théorique

Le schéma d'analyse "commun" rappelé plus haut (j'entends par là que le "*main stream*" en matière de protection sociale dépasse très largement le cadre du néolibéralisme) pose une série de problèmes historiques et théoriques.

Tout d'abord, le lien mécanique entre apparition de la protection sociale et existence de rentes importantes ne résiste pas à l'analyse. Il revient à dire que la protection sociale en Amérique latine reposait sur une sorte de "conversion" des rentes naturelles en "rentes de monopole" corporatistes à destination des salariés protégés. Ce schéma contribue sans doute à expliquer la précocité des premiers systèmes de protection (Uruguay, Chili). Mais les rentes jouent un rôle secondaire dans la mise en place de tels systèmes dans la plupart des pays les plus peuplés du continent (cf. le Mexique, le Brésil, la Colombie par exemple), où le financement initial de la protection sociale a été beaucoup plus permis par la vigueur de la salarisation et le jeunesse de la population salariée que par la redistribution de rentes. Suggérer que les gouvernements latino-américains ont, dans les années 1940, cédé trop facilement à des revendications corporatistes sous prétexte qu'ils "pouvaient se le permettre", sans se rendre compte du caractère éphémère des rentes, est à la fois extrêmement condescendant<sup>42</sup> et inexact.

Les gouvernements latino-américains des années 1940-50 se sont en fait appuyés sur un schéma théorique extrêmement proche de celui qui avait guidé les gouvernements allemand et suédois, puis du reste de l'Europe occidentale. Ce schéma peut être résumé très simplement (et les conditions de sa mise en œuvre seront exposées plus bas, particulièrement dans le point 2B: a) les ressources permettant la couverture mutuelle des risques sociaux forment une partie du salaire; le problème financier de la protection sociale est donc d'abord un problème de décision politique, à savoir imposer cette socialisation partielle du salaire; b) trois variables déterminent le niveau de ces ressources et leur évolution: l'évolution du nombre des salariés, l'évolution du niveau des salaires et la part du salaire qui est socialisée; c) l'évolution relative des trois variables la plus probable est celle-ci: le nombre des salariés croît vite dans un premier temps, moins vite ensuite; la croissance des salaires est régulière et auto-entretenue; la part socialisée du salaire est régulièrement croissante.

Ce schéma repose, bien sûr, sur un pari implicite contenu dans l'expression "auto-entretenue", à savoir qu'il existe un cercle vertueux: protection sociale-productivité-salaire-protection sociale. Ce pari est

<sup>40</sup> Encore qu'il faille nuancer, par exemple, les taux de couverture par l'IMSS et l'ISSTE au Mexique ont été constamment croissants durant ces trois décennies, même si la part de la population assurée mise dans l'impossibilité de faire valoir effectivement ses droits sociaux est elle aussi croissante, pour dépasser actuellement le tiers.

<sup>41</sup> Cf. sur ce point Lautier B., 2000.

<sup>42</sup> C'est une caractéristique de la pensée libérale que de décréter que les hommes politiques (particulièrement des pays du Sud) sont incapables de comprendre un raisonnement "scientifique" et font preuve de manque de maturité. Le schéma mental du FMI, en particulier, est proche de celui qui mène à la "mise sous tutelle" d'enfants et de malades mentaux. Remarquons au passage que ce schéma mental n'est pas appliqué en vue de réduire "l'exubérance irrationnelle des marchés financiers".

double: économique et politique. Dans sa composante économique, il revient à affirmer que la protection n'est pas seulement un coût; elle génère des hausses de productivité qui –même sans repartage salaire-profit– permettent des hausses de salaire, la part individuelle du salaire croissant moins vite que la part socialisée. Dans sa composante politique, il revient à dire que peut se mettre en place un compromis politique sur ce mode de partage des gains de productivité (qui se traduit par une stabilité du partage salaire-profit, et une hausse de la part du salaire indirect dans le salaire total). La question politique centrale est alors de savoir si ce compromis peut être postérieur à la mise en place autoritaire des mécanismes de la protection sociale (comme cela a été le cas, par exemple, en Allemagne) ou si, dans les conditions contemporaines, il doit nécessairement être préalable.

Ce “pari” (qui dépasse largement le “compromis keynésien”), contrairement à ce que proclament les libéraux depuis vingt ans, n'a rien d'une utopie ou d'une illusion théorique. L'histoire européenne a prouvé sa pertinence non seulement durant les “trente glorieuses”, mais aussi dans le dernier quart du XX<sup>ème</sup> siècle.<sup>43</sup> La confrontation avec l'histoire latino-américaine n'invalide pas en elle-même ce schéma, mais elle permet de reconsidérer l'importance à attribuer au facteur politique.

La pensée libérale accorde une importance déterminante à ce facteur politique. En s'appuyant sur des travaux qui ne sont pas d'inspiration libérale,<sup>44</sup> elle identifie deux “vices” des systèmes latino-américains: le corporatisme et le populisme. Le corporatisme, au-delà d'une vision en termes de simple lobbying syndical (les syndicats de la fonction publique et des secteurs-clés de l'industrie utilisant leur position privilégiée comme moyen efficace pour obtenir des avantages sociaux “excessifs”) est caractérisé par ses effets contre-redistributifs (ce sont les salariés qui sont déjà les plus favorisés en termes de niveau de salaire et de stabilité dans l'emploi qui, de surcroît, se voient accorder des avantages en matière de santé et de retraite). Le corporatisme est alors dénoncé comme antidémocratique et éthiquement condamnable. Le complément du corporatisme est le populisme qui, au-delà de tous ses autres aspects (nationalisme, référence au leader charismatique, négation des antagonismes de classe, etc.) est également dénoncé dans ses aspects liés aux politiques sociales: il se caractérise par des distributions irresponsables de ressources (subventions aux produits de base, accès gratuit au soins médicaux, etc.) qui, sous couvert d'égalitarisme, ne vont pas de façon préférentielle aux plus pauvres, et sont les moyens de la création d'un régime fondé sur la faveur, et d'une dépendance politique (et non de droits sociaux).

Il n'est pas question de nier l'importance du corporatisme et du populisme dans l'histoire latino-américaine, et particulièrement dans l'histoire de la protection sociale, mais de décaler un peu l'analyse. La spécificité historique latino-américaine n'est peut-être pas principalement là où on la voit le plus souvent, dans le type d'alliances politiques qui ont mené à la constitution des systèmes de protection sociale. En effet, il n'y a pas de “compromis politique type” dans l'histoire européenne,<sup>45</sup> les systèmes d'alliances politiques qui ont présidé à la création de la protection sociale dans les différents pays européens ont été extrêmement divers, et il n'existe pas de “conjoncture politique moyenne” européenne favorable à l'apparition de l'État-providence. Le corporatisme-populisme latino-américain (lui-même très diversifié) n'est pas plus éloigné, par exemple, de l'alliance “rouges-verts” en Suède dans les années 1930, que ne l'était l'alliance: gaullistes-communistes en France en 1944-47. Autrement dit, il n'y a pas une “spécificité politique latino-américaine” par rapport à un “modèle européen”, qui rendrait dès l'origine la protection sociale incapable d'acquiescer des caractéristiques de mutualisme et d'universalisme. La raison en est (pour répondre partiellement à une question posée plus haut) qu'en général le “pari” politique initiant la mise en place de la protection sociale a précédé la mise en place du compromis politique. Que ce “pari” ait généralement été formulé en Amérique latine par des régimes populistes est certes spécifique. Mais cela ne le

---

<sup>43</sup> De nombreux nouveaux “droits sociaux” sont apparus durant les vingt dernières années en Europe occidentale: droit à l'assurance-dépendance (Allemagne, Luxembourg, France), Couverture Maladie Universelle (France, Pays-Bas), etc.; et la durée du travail s'est partout fortement réduite. Certes, le partage salaire-profit a évolué partout en faveur des profits, dans un contexte de croissance faible. Néanmoins, les salaires directs ont partout augmenté, et le salaire socialisé plus encore. L'ancien “compromis”, qui est en fait un mode d'organisation de la relation économie-société, est toujours à l'œuvre.

<sup>44</sup> Par exemple ceux de Schmitter sur le Brésil, ceux de Mesa-Lago et de son équipe sur de nombreux pays, ceux des sociologues du péronisme - Portantiero, Murmis, etc. - en Argentine, ceux du “corporatisme d'Etat” de l'USP à la suite de Martins Rodrigues.

<sup>45</sup> Comme l'ont montré les quatre ouvrages publiés par la MIRE (Mission Recherche) et la DREES (Direction de la Recherche des Etudes et des Statistiques du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité) entre 1994 et 1999 consacrés aux comparaisons entre les systèmes de protection sociale français et (respectivement) de Grande-Bretagne, d'Allemagne, d'Europe du Sud et d'Europe du Nord.

rend pas *a priori* plus “irréaliste” que les paris formulés en Europe (souvent dans des pays dévastés par la guerre).

Par contre, le corporatisme et le populisme ont historiquement joué un rôle important dans le développement des véritables causes de l'étiollement et de la disparition de ces deux caractéristiques, le mutualisme et l'universalisme, (qui étaient présentes dans les lois fondatrices de la protection sociale dans pratiquement tous les pays d'Amérique latine, au milieu des années 1940). Dit autrement, il n'existe pas un “vice constitutif” des systèmes latino-américains de protection sociale, qui rendrait impossible *a priori* l'émergence de systèmes analogues à ceux qu'on connaît en Europe occidentale. Par contre, il y a des histoires très différentes de celles de l'Europe, qui ont amené le “blocage” mentionné de l'avancée vers la généralisation de la mise en œuvre du principe mutualiste.

## 2. Les causes de la non-mise en œuvre et de la disparition du principe mutualiste dans la protection sociale en Amérique latine

Ces causes sont extrêmement nombreuses et différentes d'un pays à l'autre. En particulier, la nature et le poids de la conjoncture politique est très inégal et divers (alternance: démocratie/dictature; degré de corporatisme des syndicats et leurs liens avec les partis politiques; poids du populisme, à la fois en termes “réels” et en termes de structuration de l'imaginaire politique, etc.). Mais il existe, dans tout le continent, des tendances “lourdes” qui se situent à l'articulation de l'économique et du social, et qui sont à la fois les symptômes évidents et des causes majeures de ce blocage du développement de la mise en œuvre du principe mutualiste.

En général, la cause la plus massivement avancée pour expliquer cette non-mise en œuvre est le développement de “l'informalité” entendue au sens classique (“secteur informel”, etc.), c'est-à-dire l'importance de l'emploi indépendant ou de l'emploi dans des micro-entreprises (petits patrons, aides familiaux, apprentis et salariés non-déclarés). Cette thèse ne sera pas discutée ici.<sup>46</sup> Notons simplement que cette argumentation tourne rapidement à la tautologie: on définit le “secteur informel” précisément par le fait qu'il échappe aux “prélèvements fiscaux et sociaux”, ce qui veut dire qu'il échappe au principe contributif du mutualisme.

Deux explications sont généralement avancées pour fonder l'impossibilité de faire entrer les “informels” dans un système contributif de protection sociale. La première est “technique”: sous-équipement de l'administration, difficulté à repérer et poursuivre les non-payeurs. L'explication a un certain degré de pertinence; mais le problème technique a toujours trouvé des solutions techniques quand une volonté politique a existé.<sup>47</sup> La deuxième raison est politique et idéologique: il est très difficile d'imposer à des indépendants et petits patrons à bas revenus le paiement de taxes et cotisations dont ils ne voient pas quel avantage ils en retireraient. L'argument, là aussi, est pertinent. Mais alors il ne s'agit pas d'un refus *a priori* de la protection sociale, mais du refus d'un système qui serait perçu par les “informels” comme contre-redistributeur. Cela renvoie précisément au fait que le principe mutualiste n'est pas mis en œuvre, et que la protection sociale apparaît comme affaire de nantis (il s'agirait de faire payer les pauvres pour les privilégiés). Le débat est donc renvoyé “en amont”, c'est-à-dire aux raisons macro-sociales de la non mise en œuvre du principe mutualiste. En d'autres termes, la position des “informels” aurait pour base l'énorme décalage entre la rhétorique politique initiale (d'un Perón ou d'un Vargas par exemple) et la réalité de l'application des principes de la protection sociale. Les explications “politistes” (mettant en avant le poids du corporatisme et du populisme) expliquent ce décalage essentiellement par le contenu de cette rhétorique elle-même. Même si cette rhétorique joue un rôle non négligeable,<sup>48</sup> les interprétations purement “politistes” font l'impasse sur les autres facteurs, économiques et sociaux, qui nous semblent plus fondamentaux: a)

<sup>46</sup> Elle l'a été longuement dans des travaux antérieurs; cf. la bibliographie, particulièrement Lautier B., 1999.

<sup>47</sup> Ainsi, quand le FMI a décrété, au début des années 1990, que “la ville devait payer pour la ville”, et que le financement des infrastructures urbaines devait se faire sur la base de la perception de taxes sur les commerçants et artisans “informels”, des pays comme le Niger (pourtant moins équipé administrativement qu'aucun pays d'Amérique Latine) ont très rapidement réussi à percevoir ces taxes.

<sup>48</sup> Ce qui explique, par exemple, que la seule réelle tentative de mise en œuvre du principe d'universalité au Brésil ait été faite par le régime militaire à la fin des années 1960, régime qui s'était fortement éloigné de cette rhétorique.

L'importante et croissante hiérarchie des salaires; b) La redistribution très inégale des gains de productivité; c) Le fait que l'extension du salariat se soit faite sans extension proportionnelle de la base contributive.

### A. L'importante et croissante hiérarchie des salaires

Les niveaux initiaux élevés du salaire minimum dans les années 1940 (le Brésil et l'Argentine sont typiques de ce point de vue) auraient pu, en initiant un mouvement de réduction de la hiérarchie des salaires, permettre que tous les salaires participent au financement mutuel de la protection sociale; dès le milieu des années 1950, cela s'avère impossible, et le corporatisme syndical y est certainement pour quelque chose. Il faut quand même noter que les analystes libéraux chargent un peu vite le corporatisme de tous les maux: les périodes de dictature militaire (les deux dictatures Argentines, celle du Brésil, celle du Chili, celle de Uruguay ou la quasi-dictature Mexicaine de la fin des années 1960, etc.) sont toutes les périodes où la hiérarchie des salaires s'accroît le plus dans ces pays (au contraire, bien sûr, des régimes de Perón, Vargas, Cárdenas, etc.), alors même que le poids politique des syndicats corporatistes, sans disparaître, diminue.

Au-delà des indicateurs macroéconomiques de répartition du revenu (indices de Gini, etc.), le fait que, dans l'industrie du Grand São Paulo (qui n'est pas la région la moins développée d'Amérique latine) on trouve une hiérarchie des salaires de 1 à 100 entre catégories professionnelles (manœuvres et cadres dirigeants)<sup>49</sup> a des incidences immédiates sur le développement du principe mutualiste. Tout système fondé sur la cotisation (sans plafonnement, voire à des taux différenciés et progressifs) se heurte au fait que le financement mutuel apparaît d'emblée comme fortement redistributif. Il est donc immédiatement refusé par les couches élevées de salariés,<sup>50</sup> dont l'intérêt économique est évidemment d'exiger d'avoir leurs propres caisses d'assurance pour la santé (il est peu probable que leurs soins aient un coût cent fois supérieur à celui des manœuvres). Et, en ce qui concerne les retraites, les couches "supérieures" de salariés ont le sentiment – justifié – qu'une partie de leurs cotisations servirait à alimenter le régime général de base; il sont donc favorables à l'existence de caisses séparées, même si l'effondrement récent des bourses les fait douter que la capitalisation soit le meilleur mode de gestion de ces caisses.<sup>51</sup> On voit ici les limites des propositions "techniques" de réforme des systèmes de sécurité sociale. Toutes ces propositions ne méritent d'être discutées que dans l'hypothèse d'une forte réduction de la hiérarchie des salaires. Mais, par contre-coup, ceci relativise le discours libéral commun sur la crise de la protection sociale: ce n'est pas la "défense corporative des privilèges des ouvriers syndiqués" qui est le problème majeur; c'est bien la hiérarchie des salaires dans son ensemble, et d'abord celle qui existe entre salaires ouvriers et non-ouvriers.

D'où une **deuxième proposition normative**: le développement du principe mutualiste suppose tout d'abord une forte réduction de la hiérarchie des salaires (avant même de s'attaquer au problème de la contribution des non-salariés). Ceci est d'autant plus important que les "*working poor*" sont les principaux exclus de la protection sociale: ils sont exclus du "mutualisme corporatiste restreint"; et il sont exclus des "politiques d'assistance ciblées". Une forte réduction de la hiérarchie des salaires aurait pour implication première de renverser (ou au moins d'affaiblir) un système d'alliances politiques entre niveaux supérieurs du salariat et "couches moyennes non-salariées".<sup>52</sup> La question de la protection sociale apparaît comme étant au cœur du changement politique, et absolument irréductible à un catalogue de mesures techniques.

---

<sup>49</sup> Cf. Lautier, B. 1996.

<sup>50</sup> Remarquons que l'usage immodéré du vocable de "classes moyennes", qui mêle salariés et non salariés, obscurcit plutôt l'analyse.

<sup>51</sup> Les deux questions: capitalisation/répartition et: caisses séparées/mutualisation complète (en matière de retraite), sont deux questions de nature totalement différente. Elles sont cependant le plus généralement confondues dans le discours politique commun, mais aussi dans celui de nombreux "experts".

<sup>52</sup> Ce système d'alliance n'a pas eu pour seul objectif et résultat d'assurer un minimum de légitimité à des régimes politiques autoritaires; il a également été à la base d'un modèle de croissance économique relativement durable. Cela a été le cas en particulier au Brésil, où les hauts salaires –et uniquement leur part individuelle et non la part socialisée– ont été explicitement privilégiés depuis le début des années 1970 au nom de l'alimentation de la "troisième demande", de biens durables et de biens de luxe.

## B. La redistribution très inégale des gains de productivité

La mise en application du principe mutualiste a été le déterminant majeur de la répartition des gains de productivité en Europe occidentale depuis six décennies, en période de forte croissance comme en période de croissance ralentie. Malgré toutes les apparences, c'est bien l'économie qui a été soumise au social (à tel point que, si le fait que les dépenses de santé s'accroissent au rythme étonnant de 6% par an en France et 10% en Suisse, et ce malgré les lamentations des dirigeants libéraux, le financement de ces dépenses est assuré *in fine* par la redistribution des gains de productivité). Et ceci a été permis par une double série de mécanismes: d'une part par une hausse de la part du salaire indirect dans le salaire total (qui, techniquement, passe par des hausses de taux de cotisation); d'autre part par un transfert massif d'une partie du salaire indirect vers les non-salariés ou les catégories de salariés victimes de situations défavorables (fortes pertes d'emploi dans certains secteurs, ou vieillissement supérieur à la moyenne de certaines catégories). On dépasse alors la simple question du compromis politique, pour se situer en amont, au niveau du compromis idéologique fondateur: qu'est-ce qui fait que, dans certaines nations, aucun gouvernement (malgré des déclarations de façade) ne peut durablement prendre le risque d'une réduction brutale des dépenses sociales (ou même d'une réduction de leur rythme d'accroissement)? alors que, dans presque tous les pays d'Amérique latine, cela apparaît politiquement possible (en-dehors, bien sûr, de brèves périodes préélectorales)?

Au-delà des questions classiques de macro-économie liées à cette question de la répartition des gains de productivité (en particulier la question du rapport entre cette répartition, le niveau d'investissement et le taux de croissance.), trois points peuvent être soulignés:

B1. Le premier point concerne le caractère purement résiduel de l'affectation des gains de productivité au financement de la protection sociale. Quand ces gains ont été forts, partout en Amérique latine, ils ont certes été affectés à la protection sociale, mais d'une façon très précaire et réversible (comme en témoigne le fait que quand les caisses de sécurité sociale étaient bénéficiaires dans les années 1960 et 1970, les gouvernements y ont largement puisé pour pallier des difficultés budgétaires; cette pratique s'est renouvelée dans la situation de pénurie des années 1990, particulièrement au Brésil). Ceci donne un aspect fortement procyclique aux dépenses sociales,<sup>53</sup> et fait qu'elles échouent complètement à assumer leur fonction première: la réduction de la vulnérabilité, ou le développement de la sécurité. C'est sans doute sur ce point que les systèmes latino-américains diffèrent le plus des systèmes "bismarckiens" d'Europe, malgré l'apparente similitude du cadre institutionnel.

B2. Le deuxième point concerne l'utilisation des variables monétaires pour modifier *ex-post* la répartition de la valeur ajoutée. Cela n'a rien de spécifique à la part socialisée du salaire finançant la protection sociale,<sup>54</sup> mais cela concerne aussi cette question. D'une part, dans la plupart des pays du continent, de nombreuses prestations et cotisations ne sont pas proportionnées à la totalité du salaire, mais au salaire minimum. Le fait d'utiliser la manipulation monétaire pour réduire le salaire minimum – qui est très imparfaitement indexé sur l'inflation – a souvent comme conséquence (mais peut-être aussi comme objectif inavoué) une baisse des cotisations et des prestations sociales de base. Le discours selon lequel les pauvres souffrent plus que les autres de l'inflation sert en général à légitimer la mise en œuvre de politiques de stabilisation, et ceci avec une grande efficacité en termes de légitimation politique (comme dans les cas argentin en 1991 et brésilien en 1994). Ce discours est pertinent, y compris en matière de niveau réel des prestations sociales. Mais il sert inéluctablement à cautionner, à très court terme (quelques mois) des politiques de restriction des dépenses sociales publiques.

<sup>53</sup> Un document récent (APEC, 2001), rédigé par un "core team" de la BM, du FMI, de la BID et de la BAD, et destiné aux Ministres des finances de l'APEC, semble prendre conscience de ce problème, même s'il le pose uniquement à propos des "social safety nets": il insiste très longuement sur la nécessité d'augmenter, et non de réduire, les dépenses sociales en période de crise, et donc de mettre en place, préalablement à une crise, les instruments institutionnels qui garantissent cette contra-cyclicité. Mais les rares exemples cités de telles politiques (comme l'assurance-chômage coréenne) relèvent beaucoup plus de la protection sociale mutualiste que des "social safety nets".

<sup>54</sup> Cf. sur ce point la contribution de Jaime Marques Pereira.

Ceci vient appuyer une **troisième proposition normative**, selon laquelle un point-clé de toute politique de réduction de la vulnérabilité est d'une part d'instaurer une réelle séparation entre le "budget social de la Nation"<sup>55</sup> et le "budget général de la Nation", et d'autre part de doter le premier de mécanismes d'indexation monétaire spécifiques.

B3. Le troisième point concerne la diffusion inégale des gains de productivité entre secteurs, en particulier vers les secteurs où dominent les non-salariés. L'évolution très différente de la valeur ajoutée par tête entre les branches industrielles, mais aussi entre secteurs de l'agriculture et surtout entre l'industrie (prise globalement) et les services, est une banalité de l'histoire économique. Une conséquence bien connue en est la distorsion des prix relatifs (une hausse des prix relatifs des services). Mais les conséquences de ceci en matière de financement de la protection sociale sont rarement mises en avant. En effet, dans les pays d'Europe occidentale, cette distorsion des prix relatifs a été relativement "indolore" du point de vue de la protection sociale, car le principe mutualiste a été imposé politiquement et intériorisé idéologiquement très tôt, avant que se produise l'essentiel de cette distorsion. Autrement dit, non seulement le taux de cotisation des salariés des services a évolué de façon strictement identique à ceux des salariés de l'industrie, mais cela a aussi été le fait des taux de cotisation des non-salariés (artisans, commerçants, agriculteurs). Au contraire, dans la majorité des pays d'Amérique latine, c'est dans les services qu'on trouve la plus forte proportion de salariés non-déclarés<sup>56</sup> et la plus forte proportion de non-salariés.<sup>57</sup> Derrière l'argument "technique" (le contrôle de la perception des cotisations) expliquant la difficulté à faire entrer les travailleurs non-salariés ou salariés non-déclarés des services dans un système de protection sociale de type mutualiste, il y a bien des raisons de politique économique.<sup>58</sup> La hausse des coûts relatifs entraînée par le prélèvement de cotisations fortes provoquerait de nombreuses disparitions d'emplois: baisse du nombre de vendeurs indépendants (soumis à une concurrence accrue du commerce formel), des domestiques, des réparateurs, etc. Ce type d'argument n'a pas de pertinence générale. Il a, si l'on se réfère à l'histoire européenne, une pertinence dans certains cas: les domestiques "à demeure" ont presque disparu en Europe du nord, et n'ont été que partiellement remplacés par des domestiques à la journée ou à l'heure; le nombre des petits commerçants a été divisé par deux en une trentaine d'années, et ces disparitions n'ont été que partiellement compensées par la création d'emplois salariés dans le grand commerce. Mais, d'un autre côté, il subsiste des réparateurs de voiture, même à un coût très élevé,<sup>59</sup> et de nombreux métiers de services sont apparus durant cette période. Il n'y a pas, *a priori*, de structure des prix relatifs "naturelle" sur laquelle il faudrait s'aligner, d'autant plus que les activités de commerce et de services concernées (n'incluant en particulier pas le commerce international et les services financiers) ne sont pas soumises à la concurrence internationale. Et, surtout, en Europe occidentale, l'idée selon laquelle des travailleurs, de par la nature de leur activité ou de leur statut, devraient "naturellement" être exclus du système mutualiste de protection ne fait pas de sens. Et on voit bien que la perception commune en Amérique latine, selon laquelle certains types d'emploi sont "naturellement" voués à l'informalité, n'a pas de sens; mais son repérage permet de dévoiler les présupposés idéologiques qui, bien plus que les arguments techniques et financiers, déterminent les formes de la politique sociale.

Autrement dit, le problème est d'abord idéologique et politique. C'est-à-dire que la première question est celle de la définition de l'appartenance au système mutualiste non comme une "charité" ou une "faveur" qui est faite, ni même comme un "droit" qu'il est légitime de revendiquer, mais comme un élément constitutif et définitionnel de la citoyenneté. Et ce n'est qu'ensuite qu'on peut conjecturer sur le caractère

<sup>55</sup> Cette proposition peut sembler irréaliste pour les pays d'Amérique Latine, même si elle est mise en œuvre dans plusieurs pays européens. On peut faire remarquer que certains pays latino-américains ont procédé exactement de cette façon, non pas pour les dépenses sociales, mais pour le remboursement de la dette. C'est en particulier le cas du Mexique, qui, à travers l'usage de la notion de "budget programmable", pose au départ que le remboursement de la dette n'est susceptible d'aucun degré de liberté, au contraire des "dépenses programmables", parmi lesquelles les dépenses sociales.

<sup>56</sup> Un exemple typique est celui des employées domestiques, première forme d'emploi salarié féminin (loin devant les ouvrières de l'industrie) dans tous les pays d'Amérique Latine; elles sont généralement qualifiées "d'informelles", ce qui montre bien l'incohérence de l'assimilation entre informalité et non-salariat: ce sont, certes, les plus "informalisées" des salariées, mais elles sont salariées. L'extrême tolérance dont font preuve les pouvoirs publics devant le non-paiement des cotisations sociales (le Brésil a le plus fort taux de déclaration des domestiques par leurs employeurs, qui n'est cependant que de 25%) a, entre autres, pour raison la forte augmentation du coût de l'embauche d'une domestique, qui réagirait négativement sur l'emploi.

<sup>57</sup> De 45 à 75% selon les pays, avec une moyenne de 54,5% selon APEC (2001).

<sup>58</sup> Il y a aussi des raisons proprement politiques, en particulier l'efficacité en termes de contrôle social du maintien dans un statut extra-légal de ces travailleurs.

<sup>59</sup> 70 dollars de l'heure à Paris.



“bon” ou “mauvais” d’une structure donnée des prix relatifs, à un niveau très fin de détail pour se soustraire au caractère idéologique du débat.<sup>60</sup>

### C. Le fait que l’extension du salariat se soit faite sans extension proportionnelle de la base contributive

La “déconnexion” entre croissance du salariat et croissance des contributions sociales est évident dans la phase récente de précarisation/flexibilisation (en gros, les années 1990), même si la plupart des analystes récents de la protection sociale portent un intérêt très modéré à ce phénomène majeur.<sup>61</sup> L’informalisation du salariat est un phénomène non seulement massif, mais ancien.<sup>62</sup> Ce n’est donc pas seulement une réaction “technique” à des chocs conjoncturels ou des phases brutales d’ajustement, mais une tendance longue et lourde<sup>63</sup> (même si cette informalisation connaît des périodes d’accélération dans les phases de crise aiguë, comme en Argentine entre 1995 et 1997). Cette tendance est très fortement corrélée à l’affaiblissement politique des syndicats et à la dénonciation de leur corporatisme mais même dans les pays où les syndicats résistent mieux qu’ailleurs (le Brésil en particulier) cette tendance est très présente.

Cette “informalisation du formel” recouvre en fait deux phénomènes très distincts d’un point de vue juridique. D’une part la non-déclaration (et le non paiement des cotisations sociales) d’une partie des travailleurs (souvent affectés à des tâches “périphériques”: entretien, surveillance, etc.) ou d’une partie des heures de travail (heures supplémentaires), des primes, etc. (ce dernier point, extrêmement fréquemment rencontré, n’empêche pas que les travailleurs “semi-formels” apparaissent comme formels dans les statistiques, ce qui provoque une énorme sous-estimation du phénomène). D’autre part, l’invention et la généralisation de statuts dérogatoires: travailleurs “temporaires” en Argentine et en Colombie, non-soumis à cotisations mais sans droits sociaux, travailleurs des “coopératives ouvrières” brésiliennes, dispensées d’appliquer le droit social.<sup>64</sup> Dans le premier cas, on se trouve clairement dans une situation de non-respect du droit, et donc l’analyse se déplace vers la question de la capacité politique des employeurs à faire tolérer le non-respect du droit par l’État (dont la corruption n’est qu’une composante). Dans le second cas, la capacité de négociation des employeurs est un facteur déterminant non pas du non-respect du droit, mais de la modification du droit lui-même. On rejoint ici les analyse inspirées de Hannah Arendt, pour qui la citoyenneté ne se définit pas seulement par l’égalité des droits, mais par la capacité de tous les citoyens à faire garantir l’effectivité de leurs droits; et, inversement, l’inégal accès à la citoyenneté dérive de la capacité qu’ont quelques-uns seulement de faire modifier le droit à leur profit. Un des paradoxes politiques suscités par la pensée libérale est qu’elle présente la démocratie économique comme fondée sur le droit (et s’affirme intransigeante sur ce point, au contraire du “populisme”): droits de propriété et droit des contrats; mais elle “oublie” de ce fait l’essentiel: qui produit, qui a le pouvoir de modifier le droit? Un paradoxe dérivé est que, effectivement, la mise en œuvre de préceptes libéraux en matière de droit du travail diminue l’informalité, entendue au sens juridique, si toute situation de travail qualifié “d’informelle” il y a dix ans trouve désormais un cadre réglementaire qui le rend conforme. Mais cela rend plus explicite notre point de départ: la question du financement de la sécurité sociale (paiement des cotisations, détermination de leur assiette) n’est pas une question juridique, au sens où les années 1990 ont montré une étonnante flexibilité du droit qui a rejoint les faits, même les plus éthiquement révoltants. La question est bien idéologique et politique, ce qui a été nommé plus haut: le problème de la mise en œuvre du principe mutualiste.

<sup>60</sup> Pour illustrer par un exemple: si une petite radio (importée de Chine) vaut 20\$ en France, et que l’heure de réparation vaut 50 \$, il est probable que les radios ne seront plus réparées, et que le métier de réparateur disparaîtra. Par contre, ce raisonnement ne vaut rien pour les peintres en bâtiment (dont l’activité se développe au contraire, malgré leur coût, du fait des modes de valorisation du foncier). L’argument général: “il faut laisser les services de réparation dans l’informalité” n’est alors pas pertinent.

<sup>61</sup> Par exemple, dans un document de travail du programme “*Extension of Social Security*” du BIT (l’auteur (p.28) fait un tableau (“*Estimation of coverage of the labour force: methodological exercise*”) qu’elle commente: “*considering that only salaried workers are eligible for insurance, then, out of the 57 per cent salaried, 46 per cent are insured, and, therefore, 11 per cent evade (...) There are many employees who are in casual and short-term contracts, and thus belong to the informal sector*”. Ce sont les trois seules lignes consacrées au problème dans les 36 pages du document!

<sup>62</sup> Par exemple, l’emploi salarié “non déclaré” représentait 29,9% de l’emploi dans les entreprises “formelles” du Grand Buenos Aires en 1988; de même, “l’emploi temporaire”, non-déclaré à la Sécurité Sociale pour 66,2%, représentait 28,9% de l’emploi salarié de l’industrie des 4 principales villes colombiennes en 1985. J’avais, dès 1991, essayé d’attirer l’attention sur l’importance de ce mouvement “d’informalisation rampante” et ses conséquences sur la protection sociale.

<sup>63</sup> Cette question est développée dans plusieurs travaux de Maria Cristina Cacciamali, et particulièrement dans Cacciamali M.C. 2001.

<sup>64</sup> Même si elles fournissent, via des contrats de sous-traitance, l’essentiel de la production de grandes firmes comme la Volkswagen de Resende, au Brésil.

La plus immédiate des conséquences de cette “informalisation du formel” est une conséquence financière. En première analyse, cette conséquence financière devrait être faible: les travailleurs salariés “informalisés”, certes, ne cotisent pas (ou plutôt: leurs employeurs ne cotisent pas, ne paient pas la part socialisée du salaire); mais ils ne touchent pas non plus de prestations (la différence est grande avec l’Europe occidentale, où les travailleurs “précaires” et les chômeurs conservent leurs droits sociaux, à l’exception des travailleurs “au noir”).<sup>65</sup> Mais cette neutralité financière est en partie illusoire: malgré la faible qualité des soins des régimes de santé de base, malgré le faible niveau des retraites de base, les salariés “informalisés” y ont accès. L’informalisation du formel produit alors un report (même à coût moindre) du système mutualiste de protection vers le budget général de l’État, et contribue à sa crise financière, et ce d’autant plus que le coût des systèmes privés d’assurance (dont on clamait au début des années 1990 qu’ils étaient la solution au problème) est tellement prohibitif<sup>66</sup> que –en matière de santé et surtout de retraite– le nombre des affiliés parmi les salariés non-stables est rapidement décroissant.<sup>67</sup>

D’où l’on peut faire une **quatrième proposition normative**: la déconnexion entre les mesures réglementaires facilitant la flexibilisation de l’usage du travail, et celles qui instaurent l’exonération du paiement des cotisations des charges sociales. Certes, il n’est pas question ici de faire l’apologie des mesures de flexibilisation, mais seulement de dire qu’il s’agit d’un autre débat que celui des charges sociales, alors que les deux questions ont le plus souvent été confondues en Amérique latine. Et, même si, pour des raisons de restauration de la compétitivité au niveau local (“zones franches”, etc.) il peut y avoir un dégrèvement des cotisations sociales patronales, il est possible de strictement compenser ces “manques à gagner” par une dotation budgétaire, tout en maintenant, évidemment, les droits sociaux des salariés.<sup>68</sup> Durant les années 1990, le couplage de la précarisation et du non-paiement des cotisations est la première origine de la crise financière de la protection sociale, particulièrement là où la précarité était, initialement, la plus faible (comme en Argentine). La question de la crise de la protection sociale est donc éminemment dépendante de celle du droit du travail.

### 3. Des statuts dans l’emploi aux circuits de mobilité

L’évolution des politiques sociales dans les années 1990 en Amérique latine fait qu’elles passent à côté de leur but premier (historiquement): réduire la vulnérabilité et la pauvreté de gens qui travaillent. Dit autrement, la “question sociale” est née (vers 1848) de ce que c’est bien l’insertion dans le travail qui produisait de la pauvreté, et non l’exclusion du travail. Cet “oubli” des fondements de la question sociale a été renforcé par la généralisation des “politiques ciblées” en faveur des pauvres. Les “cibles” ne sont presque jamais des travailleurs salariés; ce sont des inactifs (personnes âgées, mères célibataires inactives, enfants), des petits paysans écartés du marché, ceux parmi les travailleurs “informels” qui apparaissent sous-employés, parfois des chômeurs. De toutes façons, ces “cibles” sont définies (outre le critère du revenu) soit sur la base de critères démographiques, soit sur la base de critères topographiques (habitants de tel quartier, de telle zone rurale) et non sur la base de ce qu’on appelait jadis les “rapports sociaux de production”.

Pourtant, à ses débuts (dans les années 1940), la protection sociale mise en place dans la plupart des pays d’Amérique latine était bien organisée en fonction des caractéristiques de la population dérivées de la structure du marché du travail: la protection sociale reposait sur la combinaison d’une part de systèmes de protection sociale de type assurantiel inspirés de l’Allemagne, ou de l’Italie (et plus rarement de la France), et

<sup>65</sup> Qu’on estime en général, selon les pays, de 1 à 4% du volume total du salariat, et qui bénéficient néanmoins de fait, le plus souvent - comme en France - au moins de la gratuité des soins médicaux.

<sup>66</sup> Dans un texte récent (Mesa-Lago, 2002) Carmelo Mesa-Lago confirme à propos de l’Amérique Latine les analyses de Orszag et Stiglitz (2001) sur le caractère “mythique” des avantages supposés du système de retraite par capitalisation. En particulier (le “septième mythe”) il montre que le passage à la capitalisation n’a pas réduit, et même en général augmenté la part des “administrative charges over the total discount” qui va (en 1999-2000) de 17% (Uruguay) à 29% (Mexique) 31% (Argentine) et 32% (Pérou), en particulier à cause des frais liés à la concurrence (publicité, etc.). Selon lui, même les promoteurs de cette réforme (Holzmann, et alii, 2001) sont obligés de reconnaître que “*competition alone (if indeed it functions properly, does not ensure low administrative costs under individual accounts*” (p. 1315).

<sup>67</sup> D’une façon générale, le bilan que fait Mesa Lago est très critique, en particulier parce que l’écart entre les “affiliés” aux systèmes de pension par capitalisation et les “contributeurs actifs” est très important (en moyenne de 2 à 1 sur les huit pays étudiés); de plus, cet écart augmente. Mesa Lago cite, parmi les explications de cet écart le fait que “*part of the affiliate are temporary workers who only contribute occasionally or have permanently left the labour force*” (p.1313); mais il n’existe pas de mesure précise du rôle de ce facteur.

<sup>68</sup> En fait, quand on examine les deux régions d’Europe qui ont le plus pratiqué ces politiques (l’Irlande et l’Est de l’Allemagne) on a un mélange de “mutualisme contributif redistributif” -les cotisations issues des autres régions finançant les zones franches-, et de “mutualisme fiscal”, le budget de la nation alimentant les caisses d’assurance.

de l'autre de systèmes "*beveridgiens*" ("de solidarité nationale"), à destination en particulier de la population non salariée. Sur le papier, dès la fin des années 1940, la protection sociale présente des caractéristiques universalistes: la totalité de la population salariée doit être intégrée dans un système assurantiel à l'allemande (avec souvent des avantages supérieurs à ceux des salariés allemands ou français, en termes de retraites en particulier), le reste de la population doit disposer d'une santé de base gratuite, d'une allocation vieillesse minimale et de diverses prestations en nature (qui, dans les conceptions européennes, relèvent plus de la politique urbaine ou de la politique éducative).

Quand on cherche à expliquer les raisons de la non-mise en œuvre du principe mutualiste évoqué plus haut, on se trouve en face d'une multiplicité d'arguments dont certains ont été mentionnés précédemment: vitesse insuffisante (par rapport aux attentes) de la progression de la salarisation de la population active; développement de l'emploi "informel" (au sens classique: activités peu productives et non salariées); incapacité administrative et politique à prélever les cotisations sociales et les taxes affectées à la protection sociale, etc.

Mais il y a une raison, plus fondamentale (et qui s'ajoute à celles développées dans le point 2): le fait que les systèmes mutualistes de protection sociale latino-américains ont été fondés, à l'origine, sur une perspective proche de celle qu'avaient anticipée<sup>69</sup> les "inventeurs" européens du principe mutualiste. Or, si cette anticipation a été confirmée à propos des systèmes européens (caractérisés par l'intégration viagère tendancielle dans le salariat de toute la population) cette anticipation ne s'est pas vérifiée en Amérique latine. Et la raison n'en est pas principalement la stagnation (voire parfois la baisse) des taux de salarisation, mais l'évolution des formes de la salarisation, et celle des formes de mobilité entre statuts professionnels.

En effet, quand (par exemple) ont été mis en place des systèmes de protection sociale en France dans lesquels (entre 1945 et 1974), environ 55% des actifs (salariés statutaires) "payaient"<sup>70</sup> par leurs cotisations plus de 80% des dépenses sociales,<sup>71</sup> on se trouvait bien devant un "pari mutualiste"; c'est-à-dire que à l'échéance d'une génération, il semblait évident que la majorité, voire la quasi-totalité, des agriculteurs, des artisans, des petits commerçants allaient être "absorbés" par le salariat (eux-mêmes ou leurs enfants). Autrement dit, la mise en œuvre (souvent coercitive) du principe mutualiste a permis que, par avance, les agriculteurs, commerçants, artisans, salariés précaires, etc. se projettent dans un avenir de "salarié", non pas en termes de contrat, mais de statut: accumuler des points de retraite, des droits à être soigné, relevait non pas du moment présent (et de la cotisation actuelle), mais d'une perspective viagère qui encadrait, politiquement, idéologiquement et **donc** économiquement, l'activité économique à un moment donné.

La question, en Amérique latine, est bien sûr, celle du caractère irréaliste, voire "utopique", de la transposition de ce schéma. Si la probabilité que le fils de l'agriculteur breton (en France, dans les années 1950) devienne ouvrier de l'automobile était relativement forte, il n'en va pas de même pour le fils du paysan des Chiapas ou du vendeur ambulancier de Rio. Le problème est donc plus un problème de formes de la mobilité sociale qu'un problème "interne" à la question de la protection sociale. En effet, le pari de la généralisation de la protection mutualiste a pu se faire, en Europe, parce que la mobilité sociale intra, et surtout

inter-générationnelle a été extrêmement forte pendant les quatre décennies qui ont suivi 1945. Il était effectivement possible d'inscrire les non-salariés dans un système généralisé de protection sociale, et de financer cette inscription par des transferts intercatégoriels, parce qu'il était très probable que la majorité des salariés allait être, en l'espace d'une génération, intégrée dans le salariat. De plus, le fait que la mobilité sociale individuelle (au sein du salariat) soit globalement ascendante organisait "naturellement" des transferts intergénérationnels (les "plus vieux" ayant des revenus supérieurs à la moyenne cotisaient plus que les plus

<sup>69</sup> Le mot n'est pas sans importance. Dans les années 1940 en France et en Grande-Bretagne, et *a fortiori* dans les années 1880 en Allemagne, la proportion de non-salariés dépassait 40%, et la mobilité: salariat-non-salariat était comparable à celle que l'on connaît actuellement en Amérique Latine; de même le salariat précaire était plus important que le salariat statutaire, lui-même dominé par des rapports sociaux proches du paternalisme. Autrement dit, les concepteurs des systèmes de protection sociale européens ont largement "anticipé" un état des rapports sociaux à venir, et ont également anticipé le fait que la protection sociale allait largement contribuer à modifier la configuration des rapports sociaux. Dénoncer les politiques sociales de la même période en Amérique Latine au nom de ce qu'elles étaient "utopiques", parce que précisément anticipatrices de la même façon, est un peu inconséquent.

<sup>70</sup> Les "... " indiquent que ce n'étaient pas les salariés qui payaient, mais qu'il s'agit bien d'une part socialisée - mutualisée - du salaire ("payée", donc, par les employeurs), même si le cadre de la mutualisation dépasse les seuls salariés.

<sup>71</sup> Il y avait, dans ce cas, une contribution importante de l'État pour financer les prestations des petits agriculteurs, qui représentaient environ 30% de la population active en 1950, et moins de 5% maintenant.

jeunes; le fait que les dépenses sociales liées aux “plus vieux” soient également supérieures à la moyenne n’apparaissait pas à ce moment comme illégitime). La précarité qui se développe en Europe à partir des années 1980 n’atteint que peu le principe mutualiste,<sup>72</sup> et la mobilité sociale, même si elle tend à devenir de plus en plus “horizontale”, n’est pas une mobilité entre “travail avec droits sociaux” et “travail sans droits sociaux”.

La situation de la grande majorité des pays d’Amérique latine est totalement différente, et cela constitue la principale difficulté pour la mise en place d’un système mutualiste d’un nouveau type. Cette différence entre l’Amérique latine des années 2000 et l’Europe des années 1950-60 n’invalide pas le projet de mise en place d’un système mutualiste (contributif et universaliste) mais impose des formes nouvelles, non pas graduelles mais “brutales” de mise en place d’un tel “système mutualiste d’un nouveau type”. Un corollaire de cette proposition est que la mise en place de ce système doit s’accompagner d’un financement, même très partiel, de la protection sociale des non salariés et des salariés précaires par eux-mêmes.

En effet, les formes de la salarisation, et celle des formes de mobilité entre statuts professionnels en Amérique latine ont connu des changements majeurs depuis le milieu des années 1980, dont les principaux peuvent être synthétisés ainsi:

a) le fait que les situations “précaires”, qu’elles soient salariales ou bien non-salariales, ne sont plus des situations “d’attente”. De nombreux travaux, au début des années 1990 (particulièrement à propos du Mexique et de la Colombie)<sup>73</sup> avaient montré que, à la fin des années 1980, le salariat précaire (travailleurs à l’essai, contrats temporaires) représentaient de réels déclassement, par rapport aux diplômés et aux attentes subjectives. Mais, d’un autre côté, ces situations “précaires” sont le “prix à payer” pour entrer dans des emplois stables et à carrière ascendante. Même si la file d’attente s’allonge, vers 1988-90, elle débouche sur une mobilité réelle dans la majorité des cas. Le même phénomène est identifié pour certaines catégories de non-salariés: divers types d’apprentis des micro-entreprises, certains vendeurs indépendants (souvent diplômés du secondaire, voire de l’université) qui refusent pendant quelques mois ou quelques années le déclassement, pour finalement réintégrer des trajectoires ascendantes, mais à un niveau plus bas que ce qu’ils espéraient. Dans tous ces cas, il n’y a pas d’enfermement dans une informalité subie, mais une sorte de “sas informel” qui retarde d’autant l’entrée de ces jeunes dans un système (affaibli, mais réel) d’emploi protégé et de droits sociaux. Ceci ne pouvait que poser des problèmes à long terme (nombre d’années de cotisation pour la retraite, etc.), mais ce long terme a vite été obsolète.

En effet, dès les années 1992-96,<sup>74</sup> le “blocage” de cette mobilité –même différée– se confirme. Non pas que les salariés “informels” (précaires et sans droits sociaux) d’une part, ou les non-salariés sans capital de départ (petits vendeurs et prestataires de services) restent de façon durable dans leur emploi; au contraire, ils “tournent” de plus en plus vite, entre emplois salariés précaires, ou non-salariés précaires, et entre ces deux types d’emploi. Mais les “fuites vers le haut”, la mobilité ascendante vers l’emploi salarié stabilisé et pourvu de droits, ou vers l’emploi de micro-entrepreneur, se raréfient. L’espoir d’être inscrit dans un système de droits sociaux contributifs s’éloigne au fur et à mesure que les perspectives d’emploi stabilisé diminuent.

D’un autre côté, les salariés “non-précaires” ont vu leur nombre se réduire à la suite de divers phénomènes. Les privatisations, tout d’abord, dont la violence a été très grande partout, l’Argentine représentant sans doute l’exemple ultime: baisse des effectifs totaux des entreprises; accroissement considérable de la part de la main-d’œuvre “extériorisée juridiquement” (sous-traitance des activités “périphériques”, puis, à partir du milieu des années 1990, du cœur de la production, ce que l’on nomme au Brésil *terceirização*); remplacement –apparemment neutre du point de vue des effectifs– des “vieux” travailleurs (généralement syndiqués) par des “jeunes” (non syndiqués), etc. Les mêmes phénomènes se retrouvent (moins visibles, parce que plus étalés dans le temps) dans les grandes entreprises qui étaient déjà privées: automobile brésilienne (Fiat, VW particulièrement), grandes firmes du Nord du Mexique. Par ailleurs (à l’exception notable du Brésil) les effectifs de la fonction publique “protégée” diminuent partout

---

<sup>72</sup> Mais l’atteint quand même, car dans tous les pays, le Royaume Uni d’abord, on voit se développer des tentatives de mise en place de conditionnalité dans l’accès à la protection sociale inspirées du “workfare”. Mais il est à noter que si, dans certains cas, cela a amené une baisse des prestations, cela est d’une part limité aux allocations de chômage, et d’autre part compensé par la mise en place de revenus minimum, parfois proches du salaire minimum (comme dans le cas des Pays-Bas).

<sup>73</sup> Cf. Roubaud F. (1994) et Huyette P. (1997).

<sup>74</sup> Cf. Robert, I. (2002).

considérablement, même s'il s'agit souvent d'un artifice destiné à satisfaire les bailleurs de fonds internationaux (du fait de la "décharge"<sup>75</sup> de certaines fonctions de l'État central sur les États fédérés ou les municipalités, ou encore de la sous-traitance de services publics à des firmes privées). La position politique des salariés stabilisés restants se modifie: autant il était pensable de leur faire admettre le principe de mutualisation et de redistribution vers des "précaires" non-cotisants en vertu de l'argument que ces derniers allaient cotiser au bout de quelques années de précarité,<sup>76</sup> autant cela devenait difficile dans la nouvelle conjoncture étant donné les pressions néo-corporatistes<sup>77</sup> pour que les salariés stabilisés créent "leurs caisses", de pension et de maladie. L'enfermement dans les "circuits de la mobilité entre emplois précaires" d'un côté, "entre emplois stables" de l'autre, semble sonner le glas du principe mutualiste.

Différents autres circuits de mobilité, intermédiaires, peuvent être identifiés, plus ou moins spécifiques: l'un, par exemple, concerne exclusivement les domestiques, avec un "enfermement" très fort et en même temps une forte rotativité (les rares sorties de l'emploi domestique se faisant surtout vers les emplois salariés du nettoyage).<sup>78</sup> Autre exemple: dans les grandes entreprises où les techniciens se recrutaient par promotion interne d'ouvriers qualifiés, cette mobilité ascendante se réduit dès le début des années 1990,<sup>79</sup> et les ouvriers qualifiés s'auto-perçoivent de plus en plus comme "*peões*", même s'ils ne le sont pas objectivement. On voit donc apparaître un circuit de mobilité purement "horizontale" des ouvriers qualifiés, alors que cette position était auparavant la base privilégiée d'une forte mobilité ascendante.

Selon les spécificités nationales, on peut ainsi identifier plusieurs (peut-être jusqu'à une dizaine) "circuits de mobilité" dont la caractéristique commune est d'être de plus en plus "étanches", au moins vers le haut (ce qui n'empêche pas la multiplication des trajectoires de mobilité descendante). Ce phénomène a des conséquences sociales majeures. Il est remarquable que les institutions internationales n'ont pris le phénomène en compte que très indirectement, à travers les politiques du "micro-crédit". Ces dernières sont, effectivement, une tentative de restaurer une mobilité sociale de certains membres du "bas de gamme de l'informel" (petites micro-entreprises ou travail indépendant) vers son "milieu de gamme", en permettant de réaliser des projets minimaux d'investissements et en allongeant l'horizon temporel des intéressés. Mais les politiques d'aide par le micro-crédit ignorent généralement les formes de la mobilité "horizontale" dans lesquelles sont inscrits ceux que l'on veut "aider", et leur prêtent une unique stratégie (devenir un petit entrepreneur) qui le plus souvent ne fait pas de sens si on se place du point de vue de la mobilité (puisqu'il s'agit souvent plus d'une stratégie défensive, de repli, que d'un véritable projet entrepreneurial); et, surtout, elles ne tiennent pas compte de leurs conséquences sur les autres circuits de mobilité et, plus largement, de leurs conséquences perverses éventuelles (la réussite d'un micro-entrepreneur "aidé" peut se faire au détriment de plusieurs de ses concurrents).

Paradoxalement peut-être, ce fractionnement des mécanismes de mobilité en un ensemble de circuits de mobilité de plus en plus horizontaux ou descendants (mais de moins en moins ascendants) peut avoir des conséquences positives en matière de protection sociale, au moins parce qu'il impose d'exclure un certain nombre de fausses solutions.

En effet, toute tentative d'attaquer la question de la protection sociale "au cas par cas", catégorie par catégorie, semble vouée à l'échec. Si l'on pose le problème en fonction des positions instantanées des actifs, cela est évident: quel est le sens d'instaurer un système de protection sociale de telle catégorie de vendeurs ambulants, par exemple, si la probabilité est forte de les retrouver manœuvres non déclarés du bâtiment trois mois après, ouvriers d'une petite entreprise sous-traitante encore trois mois plus tard, etc.? Mais cela vaut aussi si l'on tente d'instaurer des systèmes de protection spécifiques pour chacun des "circuits de mobilité". On aurait alors une énorme dissymétrie entre les façons de traiter les différents "circuits"; au pôle supérieur, le problème n'est pas technique, mais politique comme cela a été dit: les salariés qualifiés et stabilisés, qui ont une capacité de contribution, peuvent tout à fait entrer dans des systèmes à mutualisation restreinte, gérés par des firmes d'assurance privées (de retraite et de maladie); et ils le font déjà. Le problème pour eux est

<sup>75</sup> Au sens de Max Weber, développé par Hibou B. (1999).

<sup>76</sup> Ce qui a été un argument présenté lors des propositions de réforme de la protection sociale en Colombie entre 1991 et 1993.

<sup>77</sup> J'emploie ici ce terme dans un sens bien différent de celui des "néo-institutionnalistes" des années 1980 (Schmitter, Lehmbruch, Cawson); le mot signifie ici: un nouveau type de corporatisme des salariés en position relativement favorable, qui développent une solidarité restreinte à leur catégorie à travers des mécanismes (d'assurance) purement marchands.

<sup>78</sup> Cf. Anderfuhren M. (2002).

<sup>79</sup> Ce phénomène avait été identifié au milieu des années 1990 au pôle pétrochimique de Camaçari par A.S. Guimarães (1996).

essentiellement celui des limites de leur stabilité; si les firmes développent les pratiques qui consistent à éjecter les salariés qualifiés âgés de plus de 45 ans (sans espoir de demeurer dans le “circuit”) au nom de ce que leur productivité et leur adaptabilité sont déclinantes, le problème des retraites et des soins de santé des personnes âgées n’est en rien résolu.

Au pôle inférieur, aucun système de protection sociale propre à un circuit ne peut être mis en place: d’une part la capacité contributive est faible; d’autre part les “circuits” sont mal connus, et sont souvent “ouverts vers le bas”, c’est-à-dire que les phénomènes de déclassement social se multiplient (que deviendraient les cotisations passées de ceux qui quittent un circuit de mobilité?<sup>80</sup> et comment rattraper les cotisations non versées pour ceux qui arrivent par déclassement dans un circuit de mobilité? ils ont perdu leurs cotisations passées et n’ont pas la capacité contributive qui leur permettrait de “rattraper” les cotisations correspondant à leur nouveau statut social). En d’autres termes, ce ne sont pas seulement des exclus, “inemployables”, qui sont rejetés vers les systèmes de protection sociale “de base” qui n’ont de Beveridgien que l’apparence, tant sont faibles les prestations. C’est la majorité des personnes actives et leurs familles, qui sont dans une situation indécise: ils ne participent pas à un système mutualiste, puisqu’ils ne contribuent pas ou très peu au financement de la protection sociale. Ils ne sont pas “aidés”, puisqu’ils échappent aux politiques “ciblées”. Ils relèvent alors d’une “solidarité nationale” très inefficace: les prestations sont très faibles, le financement et soumis au aléas budgétaires et, de fait, résiduel.

Bien sûr, certains pays échappent en partie à ce tableau sombre. C’est le cas du Mexique où les statistiques affichent une progression croissante durant les années 1990 du nombre d’affiliés à un régime général de protection (IMSS-ISSSTE). Mais, dans ce pays, d’une part ces statistiques sont trompeuses,<sup>81</sup> d’autre part la qualité des prestations semble déclinante, pour ceux qui ne sont pas dans les “cibles” des programmes spécifiques. C’est le cas aussi du Brésil, où les programmes de santé de base (le *Programa de Saúde da Família*, fondé sur la méthode beveridgienne du “médecin référent” –*adscrição territorial da clientela*–) ont permis une très forte croissance de la population couverte par les programmes de santé de base,<sup>82</sup> sans qu’on puisse juger de l’effectivité de cette augmentation surprenante de la “couverture”.

Le tableau global de l’évolution de la mobilité, et de ses conséquences sur la protection sociale, me semble renforcer la proposition de départ, qu’on pourrait résumer par l’alternative: **tout ou rien**. En d’autres termes, la restauration d’un système mutualiste généraliste est la seule façon de remettre en place une politique sociale efficace (en matière de lutte contre la pauvreté, mais pas seulement). Ceci ne signifie évidemment pas qu’il s’agisse simplement d’affirmer des droits sociaux universels et des principes de solidarité obligatoires. L’histoire nous a appris non seulement qu’une telle rhétorique pouvait rester lettre morte, mais qu’elle pouvait servir de paravent aux pratiques restrictives les plus corporatistes, qui ont particulièrement marqué le Cône Sud du continent. Il s’agit avant tout de se fixer un objectif global relativement “lisible”, et de juger les étapes intermédiaires par rapport à cet objectif. Par exemple, la formation de mutuelles d’assurance santé unissant des travailleurs indépendants “informels” n’est pas bonne ou mauvaise en soi. Elle peut être restrictive et corporative,<sup>83</sup> ou au contraire déboucher sur une véritable assurance-santé universelle.<sup>84</sup> Ce n’est donc pas tant la forme administrative des modalités de la couverture des risques sociaux qui importe que le fait qu’elles soient –ou non– une étape vers la mise en œuvre du principe de solidarité mutualiste. Le débat est donc, ici aussi, de nature essentiellement politique, même s’il est obscurci par une argumentation technique.

Ceci nous mène à la **cinquième proposition normative**: la restauration d’un système de protection sociale de type mutualiste contributif doit être immédiatement “universelle”, c’est-à-dire couvrir tous les

---

<sup>80</sup> Par exemple certains des “nouveaux pauvres” argentins, membres des “classes moyennes inférieures”, salariés le plus souvent, ayant perdu leur emploi, rejetés dans les activités informelles ou le chômage, ont l’impression –juste– que leurs cotisations passées (parfois plus de vingt ans de cotisations) sont définitivement perdues.

<sup>81</sup> Puisqu’environ un tiers des affiliés ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits, en particulier parce que la gratuité est de plus en plus partielle. Dès lors que, par exemple, on peut recevoir des soins médicaux gratuits (au prix de nombreuses heures d’attente) les individus concernés, “affiliés”, sont automatiquement considérés comme “protégés”, même s’ils doivent payer des prescriptions d’examen ou de médicaments dont le coût peut dépasser un mois de salaire. Bien entendu, ce type de malades ne peut effectivement jouir du “droit à la santé”; mais l’INEGI a l’honnêteté de publier des données concernant ce type de population. Cf. à ce propos Lautier B. (2000).

<sup>82</sup> De 22 millions à 60 millions de personnes couvertes entre 1996 et 2000, selon Draibe S. (2002).

<sup>83</sup> Comme dans le cas de certaines mutuelles-santé d’Afrique de l’Ouest, qui d’une part excluent ceux qui ont perdu leur emploi garanti, et d’autre part refusent l’adhésion des malades du SIDA.

<sup>84</sup> Comme dans le cas de la mutuelle coopérative SEWA, en Inde centrale, qui compte plus de deux millions d’adhérents.

actifs, qu'ils soient salariés ou non à un moment donné, et quel que soit le circuit de mobilité où ils se situent. Cela ne signifie pas que les taux de cotisation doivent être identiques pour tous, bien au contraire; mais cela signifie que tous les affiliés au système cotisent, et que tous sont détenteurs de droits sociaux. Cela signifie aussi que les droits sociaux acquis sont immédiatement cumulables et transférables. Cette condition ne soulève pas de problème technique, du fait des possibilités de centralisation informatique (elle soulève par contre des problèmes politiques de contrôle de l'usage des outils informatiques). Elle est essentielle sur le plan idéologique : c'est la condition de travailleur qui ouvre des droits sociaux, et non le statut (subi le plus souvent) du travailleur à un moment donné. La transférabilité des droits est à la fois une condition de la mobilité des travailleurs (au sein du salariat et entre salariat et non-salariat) et une mesure d'équité sociale qui permettrait de rompre avec la perte de confiance des travailleurs latino-américains envers les systèmes de protection sociale.

Ces droits sociaux sont de trois types:

**Droits 1:** Droit à l'accès à des services collectifs, soit complètement gratuits (sous condition d'affiliation et donc de cotisation), soit assortis d'un "ticket modérateur" (à l'image des soins de santé non-vitaux dans la plupart des pays européens). Ceci pourrait concerner la santé, mais d'autres biens et services (liés en particulier à l'enfance).

**Droits 2:** Droit à un revenu de remplacement (maladie, maternité, retraite) proportionné non pas à la contribution effective, mais à l'assiette de cette contribution.

**Droits 3:** Droit à des biens ou services délivrés sous conditions de ressources (c'est-à-dire qu'ils sont délivrés à bas prix, ou gratuitement, au-dessous d'un plafond de ressources) et droit à des allocations également sous condition de ressources (par exemple des bourses scolaires, des allocations familiales).

Ces trois types de droits entraînent indirectement une redistribution des revenus. Les "Droits 1" parce que la consommation de ces biens et services, même si elle n'est pas strictement la même dans toutes les catégories de population<sup>85</sup> croît moins que proportionnellement aux revenus. Les "Droits 2" parce que les cotisations sont proportionnellement plus basses pour les bas revenus. Les "Droits 3" parce que leur vocation redistributrice est immédiate: les hauts revenus en sont exclus.

Il n'est pas question dans le cadre de ce papier de préciser en détail la liste de ces droits et leur classement en 1,2,3. Non pas parce que c'est techniquement impossible (il serait même assez aisé de s'inspirer directement de tel ou tel exemple européen) mais parce qu'il s'agit là d'un point de débat politique essentiel. Il s'agit ici seulement de poser les termes du débat, et non de s'y substituer. De plus, la notion de "droits sociaux" a un contenu extrêmement différent d'un pays à l'autre, pour des raisons à la fois politiques et historiques; le débat sur les "bourses scolaires" (lui-même lié au débat sur le travail des enfants) a, par exemple, une importance beaucoup plus grande au Brésil que dans les autres pays d'Amérique latine. Autre exemple: la question des retraites a un poids politique beaucoup plus important en Argentine qu'au Pérou par exemple (en particulier parce que la stratégie de création d'une micro-entreprise pour "assurer ses vieux jours" y est beaucoup moins développée).

Néanmoins, il convient d'insister sur un point central qui forme la **sixième proposition normative**: tout "droit social" n'existe que s'il y a une contrepartie identifiable. Autrement dit, les droits sociaux ne sont pas "octroyés", ils ne sont pas une faveur, et ne sont donc pas susceptibles de distribution clientélaire.

D'où une question politique fondamentale: comment assurer l'émergence et la légitimité de droits sociaux, même s'il apparaît évident que ces droits sont disproportionnés avec les contributions individuelles au financement? L'expérience de la réforme colombienne de l'assurance-maladie de 1993 est un contre-exemple intéressant.<sup>86</sup> en apparence, il s'agit d'un système mutualiste généraliste, puisque ce système a vocation à être auto-financé par des cotisations proportionnelles aux revenus. Mais les strates inférieures de revenus ont été dispensées de cotisations (et, donc, les strates les plus élevées –4 sur 6– financent l'assurance maladie des deux strates inférieures). Les deux problèmes rapidement apparus sont d'une part des tensions politiques, et une opposition des "classes moyennes". Et d'autre part le fait qu'être classé comme "pauvre"

<sup>85</sup> Ne serait-ce que parce que l'espérance de vie croît avec le revenu et parce que la consommation médicale croît avec l'âge.

<sup>86</sup> Cf. à ce propos Le Bonniec Y. (2002).

devenait un enjeu individuel important (on était dispensé de cotisation); d'où des phénomènes de faveur clientélaire, accentués par le fait que ce sont les autorités locales qui confèrent le statut de "pauvre".<sup>87</sup>

Cet exemple indique que tout système mutualiste qui instaure des transferts des strates élevées ou moyennes de revenus vers les plus basses sans aucune contrepartie de la part de ces dernières met celles-ci dans une position d'assistées, et génère des phénomènes pervers (clientélisme, etc.), même si la rhétorique des droits sociaux est fortement présente. Il est donc nécessaire que toute personne assurée cotise, même si les contributions de certaines catégories sont très inférieures aux prestations qu'elles perçoivent.<sup>88</sup> D'un autre côté, il est nécessaire que les organismes de protection sociale soient centralisés, pour que les transferts entre catégories (qui correspondent à des "circuits de mobilité") puissent être organisés. En apparence, cette centralisation est déjà effectuée dans la plupart des pays d'Amérique latine, souvent de longue date (depuis les années 1970). Mais cela ne concerne que les organismes publics de protection gérant la situation des seuls salariés,<sup>89</sup> et d'autre part cela ne concerne que les prestations "de base".

Les contraintes politiques sont donc fortes. D'un côté, il s'agit de réduire les "fuites" des catégories élevées vers les systèmes privés. Un examen en détail de ces systèmes serait ici nécessaire, qu'il n'est pas possible de faire en quelques lignes. Mais il semble évident, par exemple, que les systèmes privés de retraite par capitalisation ont été extrêmement coûteux, non seulement en termes de frais de gestion, mais aussi en aides publiques.<sup>90</sup> La cessation de ces dernières, alliée à la crise boursière, montrerait sans doute que la restauration d'un système mutualiste contrôlé par les pouvoirs publics, mais indépendant financièrement, pourrait présenter des avantages, y compris pour les couches les plus élevées du salariat.

Par ailleurs, la réforme de l'assurance-maladie n'est pas tant un problème d'accès aux soins qu'un problème de revenu de remplacement: des salariés précaires, des indépendants "informels" ne peuvent être incités efficacement à cotiser que si, outre l'accès aux soins, cette cotisation leur permet d'accéder à un revenu de remplacement. Là aussi, le principe mutualiste manifeste ses limites si on y voit une "machine" à redistribuer des revenus, plutôt qu'un moyen de réduire la vulnérabilité puisque, quand les revenus de remplacement sont strictement proportionnels aux cotisations (comme c'était le cas en Allemagne aux débuts de la protection sociale) l'effet redistributif est nul. L'histoire européenne montre que le problème est bien politique, dans la phase initiale. Il s'agit "d'enclencher la machine", et de construire un compromis politique fondateur; et celui-ci ne peut certainement pas se bâtir sur l'idée que ceux qui contribuent beaucoup auront des prestations identiques à celles de ceux qui contribuent très peu. Mais, une fois cette phase initiale passée (qui permet, et ce n'est pas négligeable, une forte réduction de la vulnérabilité), les transferts intercatégoriels s'organisent de façon relativement automatique: transferts entre classes d'âge d'abord, entre types d'emploi ensuite.

On peut alors revenir sur l'expression "Droit à un revenu de remplacement (maladie, maternité, retraite) proportionné non pas à la contribution effective, mais à l'assiette de cette contribution" (définissant les "Droits 2"). En Amérique latine, toutes les tentatives visant à faire cotiser les travailleurs indépendants ou les micro-entrepreneurs (pour eux-mêmes ou pour leurs salariés) à la protection sociale se sont soldées par des échecs. La raison en est en général attribuée au fait que les taux de cotisation (% de cotisations sociales par rapport au salaire) sont extrêmement élevés (de 40% à 65% selon les pays).<sup>91</sup> Ceci n'est pas en soi un argument suffisant pour se satisfaire de la non perception de cotisations perçues sur les salaires des salariés "informalisés" ou sur les revenus des non-salariés. Cela reviendrait à les exclure du système mutualiste. Par contre cet argument pousse à affirmer que la question du principe de cotisation (principe politique) est plus importante que la question du niveau des cotisations. Autrement dit, il est absolument nécessaire que les non-cotisants deviennent des cotisants, sous peine de retomber dans les vieilles pratiques de l'assistance vue comme une faveur et du déni de citoyenneté. Mais dans le cas des non-salariés, d'une part il est impossible

---

<sup>87</sup> Le texte cité de Y. Le Bonniec évalue à près d'un tiers la proportion de ces dispensés de cotisation qui n'auraient pas dû l'être.

<sup>88</sup> Pendant un demi-siècle, les cotisations des agriculteurs français à la protection sociale ont représenté environ 20% des prestations qu'ils ont perçues, pour un ensemble de raisons trop long à détailler ici (structure démographique, surreprésentation politique, disparité interne des revenus...). Cela n'a pas empêché qu'ils sont perçus comme titulaires de droits sociaux, et non comme "assistés".

<sup>89</sup> Et, le plus souvent, les systèmes sont en fait duaux: employés du secteur public d'un côté, du secteur privé de l'autre.

<sup>90</sup> Le texte déjà cité de Carmelo Mesa-Lago (2002) le démontre de façon implacable.

<sup>91</sup> Selon Tokman V. (dir) (2001) p. 66 sq. On notera, dans une logique micro-économique, une certaine circularité du raisonnement, puisque plus les taux de cotisation sont élevés, plus l'incitation à échapper aux prélèvements est forte, et plus la charge financière se reporte sur les travailleurs déclarés restants.



d'estimer avec exactitude les revenus de la plupart de ces cotisants potentiels (absence de comptabilité; absence de fiches de pays, etc.), d'autre part, il est impensable, économiquement, socialement et politiquement de leur appliquer les mêmes niveaux de cotisation que ceux des moyennes et grandes entreprises, et de la fonction publique. Dans le cas des salariés, la question n'est pas tant de déterminer l'assiette des cotisations que d'imposer politiquement leur recouvrement.

Techniquement, les solutions existent, pour ce qui concerne les deux aspects du problème: les salariés "informels" d'une part, les non salariés de l'autre. Elles ont été expérimentées en Europe (dans la période de reconstruction d'après 1945), dans des conditions qui, quoique très différentes, n'étaient pas nécessairement plus favorables que celles qu'offre actuellement l'Amérique latine. Mais la mise en œuvre de ces solutions techniques repose sur deux conditions d'une importance politique majeure. La première concerne les salariés "informalisés", généralement précaires au sens du statut juridique. La deuxième concerne les non-salariés, indépendants ou petits patrons.

## A. L'inscription des salariés précarisés dans un système contributif

Le premier défi politique, concernant l'inscription des travailleurs dans un système universaliste de protection sociale, est non pas que "les salariés précaires cotisent", mais que leurs employeurs cotisent, c'est-à-dire qu'ils versent effectivement ce qui est non pas un impôt, mais la part socialisée du salaire; c'est non seulement un problème de contrôle, mais aussi un problème de droit. On est ici face à trois cas de figure possibles dont les exemples typiques sont représentés par l'Argentine d'un côté, le Brésil de l'autre, et enfin par les *maquilas* centraméricaines.

Dans le premier cas, l'Argentine, la proportion des salariés "informels" (au sens où leurs employeurs ne les déclarent pas et, illégalement, ne paient pas les cotisations) n'a guère augmenté durant les années 1990. Par contre, la proportion de salariés qui ne cotisent pas a, elle, considérablement augmenté (surtout de 1994 à 1997, date à laquelle elle dépasse déjà un tiers du salariat "formel"), essentiellement parce qu'ont été créés des régimes dérogatoires dispensés de la grande majorité des cotisations (salariés "à l'essai", sur contrats précaires, intérimaires, etc.), statuts qui n'ont pas été conçus pour des salariés permanents, mais ont de fait été utilisés pour ce type de main-d'œuvre, avec l'aval de l'administration étatique.

Au Brésil, la situation est différente, car le droit du travail (réaffirmé dans la Constitution de 1988) ne subit pas d'altération majeure. Par contre, l'informalité ( au sens de non-délivrance de la *carteira assinada* et de non paiement des cotisations) croît tout au long des années 1990.<sup>92</sup> elle passe, de 1991 à 2001, de 40,9% à 50,0%. Cela est dû à un double phénomène: la chute relative de l'emploi dans les activités les plus formalisées (particulièrement l'industrie de transformation)<sup>93</sup> et "l'informalisation" de l'emploi industriel (le degré d'informalité y passe de 16,5% en 1991 à 28,1% fin 2002, avec un pic à 32% début 2000). Contrairement à une idée reçue, l'informalité dans les services baisse légèrement (55,9% en 1991, 54,3% en 2001). Le plus inquiétant est que l'informalité croît surtout dans les firmes formelles: de 1990 à 1999 (selon l'OIT), la proportion de salariés qui contribuent à la Sécurité Sociale passe de 74% à 67% dans les firmes de plus de dix salariés, contre 45 et 41% pour les firmes de moins de 10 salariés. Ce qui fait que, de 1995 à 1999, l'emploi salarié formel baisse de façon absolue, pour croître à nouveau (+ 600.000 emplois par an) en 2001 et 2002. En résumé, on assiste à une "informalisation rampante" de l'emploi salarié, particulièrement industriel; l'origine principale semble en être la capacité du patronat à faire jouer l'argument du poids des charges sociales sur la compétitivité externe, alors que moins de 10% de l'emploi "formel" est directement sous la pression de tels impératifs de compétitivité.

Le troisième modèle pourrait être appelé "modèle de *maquilas*". Il est surtout connu à partir de son premier cas historique, bien connu, celui des *maquilas* du Nord du Mexique, sur lequel beaucoup a déjà écrit.<sup>94</sup> Assez curieusement, il n'existe aucune évaluation du "manque à gagner" en matière de protection sociale, du régime de ces *maquilas* (précisément parce que l'aspect "dégrèvements des cotisations" –très partiel en fait– ne constitue pas l'essentiel des avantages de compétitivité présents dans ces zones). Par

<sup>92</sup> Pour plus de détails, cf. Lautier B., 2003.

<sup>93</sup> Qui passe de 22,2% en 1991 à 16,1% en 2001 dans les seules régions métropolitaines selon Ramos L., 2002. Selon le même auteur, 26,7% de la croissance de l'informalité sont dus au déplacement de l'emploi de l'industrie vers le tertiaire, déplacement en partie dû à l'extériorisation juridique de certaines activités de services auparavant comptées comme industrielles (la *terceirização*).

<sup>94</sup> Parmi ces travaux, j'évoquerai seulement ceux du Colegio de la Frontera Norte, et en particulier de Santiago Carillo.

contre, dans les pays d'Amérique centrale où la *maquila* représente –depuis le milieu des années 1990– la très grande majorité de l'emploi dans l'industrie manufacturière, et où la compétitivité est essentiellement fondée sur le bas coût salarial (le véritable concurrent étant la Chine), le paiement des cotisations sociales est rarissime (sans parler du non-respect du droit du travail au sens classique). Non seulement, les gouvernements se refusent à faire appliquer leur propre droit, mais ils refusent même d'appliquer les conventions internationales qu'ils ont pourtant signées.<sup>95</sup>

On voit, au seul résumé de ces trois situations, que la mise en œuvre de solutions “techniques” apparemment semblables (renforcement des contrôles et de l'administration qui en est chargée, établissement de pénalités fortes) pose des problèmes politiques bien différents. Dans le cas argentin, il serait nécessaire de revenir en arrière sur les modifications législatives introduites dans la période Menem, ce qui supposerait une majorité parlementaire puissante, s'appuyant sur une pression syndicale forte et un affaiblissement considérable des groupes d'intérêt patronaux (les débuts du gouvernement Kirschner, à l'étonnement de la majorité des observateurs, laissent les possibilités dans ce domaine relativement ouvertes).

Dans le cas brésilien, il s'agit plus d'une conjoncture politique que d'une conjoncture parlementaire, puisque la question n'est pas tant de modifier le droit que de le faire appliquer. Ici, le problème principal semble être la capacité du gouvernement à faire admettre, par delà les compromis parlementaires, un compromis politique global sur l'illégitimité de la fraude en matière de non-paiement de cotisations sociales (au nom de la “citoyenneté”, certes; mais ce discours contribue puissamment à faire concevoir comme un délit, voire comme un crime, le non-versement des cotisations, ce dont n'a pas été capable, par exemple, le gouvernement mexicain en 2002-2003). Le débat, lancé par le gouvernement de Lula en mars-avril 2003<sup>96</sup> tend, au moins, à sortir la question du paiement des cotisations sociales par les employeurs du seul registre de la compétitivité, pour l'inscrire dans le registre du droit: un tel non-paiement (outre ses conséquences sur le financement de la sécurité sociale) apparaît massivement comme un déni de citoyenneté de la part des employeurs. Le débat se joue –enfin– directement sur le terrain politique.

Dans le cas de pays comme le Honduras ou le Nicaragua, la solution est certainement beaucoup plus lointaine. Malgré l'adhésion de pure forme aux normes internationales (celles de l'OIT en particulier) il est clair que la rigueur gouvernementale dans le sens de l'observation de l'obligation de paiement de cotisations ferait “fuir” les investisseurs étrangers (en l'occurrence, essentiellement asiatiques); le financement de la protection sociale ne pourra probablement pendant de longues années qu'être assis sur une base fiscale (un hausse graduelle des taux d'imposition, explicitement liée à une destination sociale, selon le modèle des “taxes affectées”).

En définitive, en ce qui concerne la protection sociale des salariés, il faut d'abord affirmer avec force que le problème principal n'est pas celui des dépenses, mais celui des recettes. De l'ensemble des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, il n'y en a **aucun**<sup>97</sup> pays dont le système de sécurité sociale serait en déficit si le droit social était respecté. La responsabilité politique des gouvernements, mais surtout des institutions et bailleurs de fond internationaux (Banque Mondiale, FMI, mais aussi PNUD, BID, CEPAL, OEA) est à cet égard énorme: ces institutions ont écrit et publié des milliers de pages sur l'excès de dépense sociales, cent fois moins sur la non perception de recettes. Accréditer l'idée selon laquelle le droit est “irréaliste” a non seulement puissamment contribué à mettre en crise financière les institutions de protection sociale, mais aussi à délégitimer la notion même de droit, droit social mais aussi droit en général. Il ne semble pas abusif, dès lors, de parler de complicité *de facto* entre ces institutions et les divers pouvoirs mafieux et corrompus; ce qui rend –malheureusement– dérisoire la rhétorique sur la “bonne gouvernance”.

## B. L'inscription des non-salariés dans un système contributif

---

<sup>95</sup> C'est le cas, par exemple, du Nicaragua: le 16 novembre 1999, le gouvernement a promulgué un décret (20-24) qui, pour se conformer aux résolutions de l'OIT, imposait aux *maquilas* de se soumettre aux obligations de cotisations sociales. Mais, immédiatement, le Président Aleman a fait usage de son droit de veto. Cf. à ce propos, Borgeaud Garciandia N. (2<sup>ème</sup> partie), sept. 2003.

<sup>96</sup> Qui insistait en particulier sur le fait que le non-paiement des cotisations sociales est d'abord le fait de très grandes entreprises (Petrobras, Transbrasil etc).

<sup>97</sup> Sauf, peut-être, Haïti et un ou deux pays des Petites Antilles.

La deuxième condition, qui concerne les non salariés, est que l'on puisse fixer des “assiettes” de cotisation forfaitaires<sup>98</sup> relativement basses (pour éviter les “fuites”), mais néanmoins réelles, pour que l'existence de “droits sociaux avec contrepartie” puisse être politiquement affirmée, et qu'on puisse les “convaincre” de cotiser, même faiblement. Ce qui a été dit plus haut des “circuits de mobilité” peut y contribuer. C'est-à-dire que, en tant que vendeur ambulant, un indépendant n'a aucun intérêt à cotiser à une “caisse des vendeurs ambulants”, s'il sait qu'il sera ouvrier du bâtiment, ou ouvrier non-déclaré d'une firme sous-traitante, six mois après. Par contre, s'il est –sur des bases objectives– persuadé qu'il accumule des droits transférables, la proposition est peut-être moins utopique qu'il y paraît.

On pourrait voir dans ces propositions une proximité avec certaines propositions des institutions de Bretton Woods, visant à “faire payer les informels”. Cela n'est absolument pas le cas. D'une part, ces dernières ont essentiellement pour objectif de pallier des crises fiscales (en particulier au niveau local), avec l'argument de transformer les usagers (gratuits) de services collectifs en “clients” payants. Dans notre proposition, il ne s'agit pas de créer des “clients” sur une base pseudo-contractuelle, mais de faire entrer une part importante (parfois majoritaire) de la population, jusque là exclue de la protection sociale, dans un système symbolique et politique de solidarité fondé sur la contrepartie, et non sur l'équivalence. D'autre part, le propos est ici essentiellement politique: il s'agit, répétons-le, de créer des droits, et d'échapper à la logique de la faveur et de la dépendance que les politiques “focalisées” ont renforcée depuis deux décennies. Enfin, ces propositions s'inscrivent dans un cadre macroéconomique, dont une composante est une forte augmentation des bas salaires. Les effets d'une telle hausse sur les revenus du commerce indépendant et des services personnels “informels” sont rapidement positifs et extrêmement importants.<sup>99</sup> Cela est dû d'une part à la forte hausse de la demande des strates inférieures de revenus (alors que les barrières à l'entrée dans les activités informelles subsistent), d'autre part au fait que les revenus des activités informelles “bas de gamme” s'alignent sur le niveau des bas salaires, du fait même de l'existence des “circuits de mobilité” décrits plus haut (la variable d'ajustement étant alors le taux de marge dans ces activités). La capacité contributive des non-salariés “informels” ne doit donc pas être considérée comme exogène; elle est au contraire fortement dépendante de la dynamique des salaires, et particulièrement des bas salaires.

Une telle proposition ne peut être efficacement mise en œuvre que si les contributeurs à bas revenus y ont à l'évidence avantage (par exemple, si leurs contributions sont deux ou trois fois inférieures aux prestations qu'ils reçoivent). La mise en évidence de cet “avantage” peut donner la capacité politique d'intégrer très rapidement la majorité des “non-protégés” actuels dans un tel système. La difficulté politique est ailleurs, à l'autre bout de l'échelle, et est liée à la nécessité de convaincre ou d'obliger les couches supérieures du salariat d'accepter d'être intégrées dans un système mutualiste unique (et redistributeur à leurs dépens). Il s'agit donc d'une part de montrer qu'un système mutualiste généralisé est plus efficace qu'un ensemble éclaté de systèmes d'assurances privées,<sup>100</sup> d'autre part de montrer aux catégories “perdantes” à court terme qu'elles peuvent également avoir intérêt à long terme à l'établissement d'un tel principe mutualiste universel, du fait de ses effets productifs (quitte à leur laisser la possibilité de recourir à un système marchand complémentaire, en matière de santé en particulier).

On revient à la question évoquée plus haut de “l'autonomie du politique”. Il est illusoire d'espérer un consensus préalable de l'ensemble de la population pour mettre en œuvre ces propositions, de même que le démantèlement des politiques sociales et l'évolution de la répartition du revenu qui a fait de l'Amérique latine le continent le plus inégalitaire du monde n'ont pas non plus reposé sur le consensus. Il est évident qu'un tel ensemble de propositions ne peut être mis en œuvre que dans des circonstances politiques particulières. La faillite amorcée des politiques néolibérales en Amérique latine en crée en partie les conditions; certains événements électoraux récents également. Il est donc temps de lancer le débat.

#### 4. Les “politiques ciblées” peuvent-elles être une étape vers l'universalisme?

<sup>98</sup> Cela implique, évidemment, la mise en place d'un corps de fonctionnaires spécialisés dans l'évaluation raisonnable de cette “assiette”, et la mise en place de mécanismes de réévaluation périodique de celle-ci.

<sup>99</sup> Comme cela a été montré en particulier au Brésil lors du *Plan Cruzado* de 1986, puis lors du *Plan Real* de 1994.

<sup>100</sup> Cela est au moins désormais évident, d'après ce qui a été dit plus haut, en matière de retraites.

Les politiques “ciblées” en faveur des plus pauvres sont présentées comme relevant d'une préoccupation éthique dans un contexte de pénurie de ressources. Mais elles sont aussi fortement déterminées par une conception de la pauvreté proche de celle qu'avaient les “philanthropes” du milieu du XIXe siècle: éviter autant que possible les aides en numéraire pour éviter les gaspillages (par les pauvres eux-mêmes ou par les fonctionnaires corrompus); ne pas enfermer les pauvres dans l'assistance (sauf ceux qui sont radicalement “inemployables”), mais les aider à se replacer sur la marché; favoriser l'auto-organisation des pauvres.

La littérature sur les politiques “ciblées” est immense, et les bilans récents relativement désenchantés. Nous résumerons brièvement les grandes lignes de ces bilans, assorties de quelques commentaires, pour essayer ensuite de présenter une typologie des politiques sociales qui dépasse la dichotomie sommaire “ciblé/non-ciblé”. En effet, cette dichotomie se fonde sur les critères de sélection et d'attribution (de revenu ou d'accès aux services publics) alors que –du point de vue de la marche vers un système mutualiste universel– le critère discriminant doit être différent, et être lié au type de solidarité introduit par un mode de financement donné, d'une part, et à la capacité de diffusion des mécanismes de protection d'autre part. Une politique très “ciblée” au départ (comme la *bolsa escola* au Brésil) peut avoir des capacités de diffusion très fortes, au contraire de politiques apparemment plus “larges” (comme celles menées au début de PROGRESA au Mexique), mais qui, par construction, ne peuvent atteindre que certaines catégories de “pauvres”.<sup>101</sup> La question est donc de passer d'une optique en termes de “technologie de la lutte contre la pauvreté” à une optique en termes de (re)construction d'un système de protection sociale.<sup>102</sup>

## A. Les évaluations récentes des politiques “ciblées”

Les politiques “ciblées” ne peuvent ni ne doivent être éliminées complètement, puisque la restauration de systèmes mutualistes généralisés prend nécessairement plusieurs années, et la constitution de droits individuels “viagers” plus longtemps encore. Le problème est de subordonner les politiques ciblées à une logique d'ensemble et les faire redevenir “résiduelles”. En d'autres termes, les politiques ciblées (“focalisées”) ne sont pas bonnes ou mauvaises en elles-mêmes (les débats sur leurs effets et leur efficacité étant, derrière l'apparence de technicité, en général purement idéologiques). Elles doivent être jugées selon le critère de savoir si elles contribuent à la mise en place de politiques mutualistes universalistes ou si, au moins (dans le cas où elles attaquent les problèmes qui ne peuvent être résolus par ces politiques), elles ne freinent pas cette mise en place.

Les politiques ciblées sont toujours mises en œuvre trop tard si on y voit des politiques “curatives”; si on définit la vulnérabilité comme la probabilité d'être la victime de “risques”, les politiques ciblées ne réduisent la vulnérabilité que si elles s'adressent à une population entière avant que le risque soit effectif (si elles sont “préventives”). Autrement dit, le problème est celui du repérage de la vulnérabilité *ex ante*. Mais on entre alors dans un dilemme sans issue:

- soit on définit une catégorie très large de population; on l'inscrit alors dans des mécanismes d'assurance (quasi) gratuits, ou encore on fait vers elle un transfert constant de revenu. On réduit effectivement la vulnérabilité, mais à un coût élevé et en sortant de fait de la logique idéologique du “ciblage” (on n'incite pas à l'effort pour réintégrer le marché; on risque d'aider des individus qui ne sont pas nécessaires, etc.). Le type de politique ayant fait ce choix est le doublement des retraites rurales en 1993 au Brésil, qui a eu des effets très positifs non seulement sur les plus pauvres des petits agriculteurs âgés,<sup>103</sup> mais sur l'ensemble de la petite agriculture familiale (via des redistributions de revenu au sein de la famille).<sup>104</sup> Mais on sort ici des politiques “ciblées” au sens propre, puisque celles-ci comportent en général un type de

---

<sup>101</sup> En particulier parce que le repérage des “cibles” se fait sur la base de “l'indice de marginalité” présenté par des municipes; ce qui exclut d'emblée de l'aide les pauvres résidant dans des zones à “faible marginalité”.

<sup>102</sup> La seule institution qui mette l'accent sur cette distinction est l'OIT, à la suite de sa résolution votée unanimement fin 2000. De nombreux travaux, dont on peut trouver des exemples dans les textes présentés au Symposium organisé par l'OIT et le Ministère Français des Affaires Etrangères à Turin (22-25 avril 2003) se fondent sur cette problématique.

<sup>103</sup> Le pourcentage de personnes âgées de plus de 60 ans disposant d'une retraite au moins égale au salaire minimum au Brésil passe de 68,8% en 1992 à 76,0% en 1995, mais “plafonne” à 77,3% en 1999, d'après: Rocha da Silva et Schwarzer, 2002 (p.31). L'augmentation des années 1991-1994 est essentiellement due à la mise en application de l'article de la Constitution généralisant les retraites rurales (on passe de 3,6 à 5,8 millions de retraités ruraux en 3 ans!) et doublant le “plancher” de celles-ci (de ½ à 1 salaire minimum).

<sup>104</sup> Cf. Dias David M., 2001.

conditionnalité qu'on ne retrouve pas ici: le fait de faire dépendre le transfert de ressources "d'efforts" pour se replacer sur le marché. Le vice de ce type de politique "semi-universalistes", au-delà de leur coût, est leur mode de financement: elles sont en général financées par le budget général de la Nation, et donc précaires en cas de crise fiscale grave. On revient alors à ce qui a été dit du principe mutualiste: ces politiques, pour être continues et efficaces, doivent relever de la mise en commun extrabudgétaire de ressources affectées à elle, et liées au moins indirectement à l'activité de travail. Si la capacité contributive des actifs âgés et paupérisés (comme les petits agriculteurs brésiliens) est trop faible pour assurer l'équilibre du système,<sup>105</sup> une solution intermédiaire peut être celle qui a été mise en place au Brésil: financer les retraites minimales par le biais d'une taxe sur la commercialisation des produits agricoles. La question essentielle est, ici aussi, la création d'une réelle indépendance des comptes de la protection sociale<sup>106</sup> (qui peuvent être alimentés à la fois par des taxes parafiscales et des cotisations provenant des actifs ayant des revenus supérieurs au salaire minimum) et l'affirmation de l'objectif de la hausse graduelle de la part des cotisations.

- soit on définit des conditions plus précises en essayant de limiter les effets pervers du "ciblage". Le cas le plus intéressant est celui du "PROGRESA" au Mexique.<sup>107</sup> Au-delà du fait que ce soient les femmes qui reçoivent l'essentiel des subsides (il est difficile de mesurer dans quelle proportion elles gardent effectivement le contrôle ultérieur de ces ressources), deux points méritent d'être notés: d'une part le "ciblage" des municipales qui ont été intégrés dans le PROGRESA, derrière l'apparente objectivité des "indices de marginalité", n'a pas été à l'abri des jeux politiques et du clientélisme. D'autre part, la question du pouvoir des intermédiaires, chargés de repérer les pauvres "aidables", n'est pas résolue. Les "promotrices" chargées de ce rôle, même élues, ne sont pas dans une position de simple arbitre ou d'intermédiaire technique. Elles ont leurs intérêts, leur clientèle, etc. Le programme produit donc, comme toute politique de ce type, des "exclus de l'assistance" et se retrouve devant le choix classique (à l'occasion de sa transformation en programme "Oportunidades"): soit on "dé-conditionnalise": extension aux zones urbaines et péri-urbaines, ou même à toute la population pauvre (y compris dans des zones à faible "indice de marginalité"). Mais alors on perd les principaux avantages supposés du ciblage: un coût relativement réduit et une possibilité de contrôle précis de l'usage des fonds. Soit on reproduit le système en l'étendant, et on accentue ses effets pervers.

On en arrive à cette conclusion paradoxale que les plus efficaces des "safety nets" ne sont en fait que très peu "ciblés", et que les mécanismes les plus efficaces de réduction de la vulnérabilité se rapprochent de très près des mécanismes assurantiels mutualistes "classiques" dominant en Europe occidentale. Cette vision est renforcée par la critique qui commence à émerger dans les institutions internationales selon laquelle les seuls "safety nets" efficaces sont ceux qui agiraient de façon contra-cyclique; or, en général, les ressources disponibles pour ce type de politique se réduisent brutalement en cas de crise grave, et ces politiques ciblées à la fois disposent de moins de ressources dans la période où il faudrait les accroître; de plus, elles ne peuvent contribuer à la stabilisation macroéconomique par la réactivation de la demande. On en revient alors à recommander la mise en place, avant la crise, de mécanismes dont la critique est précisément à l'origine de la théorie du "ciblage".<sup>108</sup>

Décréter *ex abrupto* qu'il existe un "droit à l'assistance" (limité aux personnes très âgées et aux handicapés), comme cela a été fait au Brésil en décembre 1993, ne fait pas beaucoup de sens si l'idée même que tout citoyen qui a eu ou a une activité économique a des droits sociaux ne fait pas elle-même de sens. Autrement dit, les politiques "ciblées" doivent s'intégrer dans les interstices d'un système de protection mutualiste, et non s'opposer à lui et apparaître comme son contraire. Verser des bourses scolaires à des enfants dont les parents, certes à bas revenus et faibles cotisations, ont acquis des droits sociaux, ne signifie pas la même chose que verser des bourses scolaires "pour aider les pauvres". Autre exemple: distribuer des aliments ou des subsides à des personnes très âgées qui ont cotisé à des caisses de retraite, lesquelles ont fait

<sup>105</sup> Comme l'affirment par exemple da Rocha et Schwarzer, texte cité.

<sup>106</sup> Ce qui n'est pas le cas au Brésil, du fait de l'opacité des comptes de l'organisme qui gère les transferts du Budget général à la protection sociale, le COFINS.

<sup>107</sup> Cf. Escobar Latapí A., 2002.

<sup>108</sup> Confrontant les expériences asiatiques et latino-américaines, le document évoqué plus haut (APEC, 2001), donne en fin de compte comme exemple à suivre l'assurance-chômage qu'on ne trouvait qu'en Corée (parmi l'ensemble des pays étudiés), et qui a pu jouer ce rôle "d'amortisseur" de la crise de 1997 parce que de forts excédents avaient pu être accumulés dans la période précédente, dans des caisses indépendantes du budget général. L'auteur (collectif) semble ne pas se rendre compte qu'il plaide pour une réhabilitation de l'État-providence.

faillite, ne prend pas le même sens si ces distributions sont liées explicitement à cette faillite (il s'agit de restaurer ces personnes âgées, au moins partiellement, dans leurs droits), que si elles sont présentées comme une charité d'Etat. En fin de compte, ce n'est pas tant la technique du ciblage, la pertinence des instruments utilisés, qui constitue le problème majeur. C'est bien la problématique qui l'entoure: le "pauvre à aider" doit être méritant, être un "vrai" pauvre, etc. Cette question n'a pas de solution en elle-même, mais elle peut en avoir si les politiques ciblées sont reliées à un corpus unifié de politiques sociales mutualistes.

## **B. Au-delà de la question du "ciblage": une brève typologie des politiques sociales**

La mise en pratique des thèses exposées ci-dessus, et des "propositions normatives" qui les accompagnent, impose au préalable de faire un bilan de politiques sociales menées dans tous les pays d'Amérique latine depuis une quinzaine d'années, et d'en établir une typologie fine. Celle-ci doit être organisée en fonction non pas des caractéristiques institutionnelles de tel ou tel dispositif, ou de la population *a priori* définie comme cible, mais en fonction de la relation que ces politiques entretiennent avec la perspective de la mise en place d'un véritable système de protection sociale fondé sur la mutualisation partielle des revenus du travail.

A titre indicatif, une telle typologie pourrait développer les catégories suivantes:

**a)** les politiques semi-universalistes non-conditionnelles de hausse des bas revenus (par exemple: le doublement des retraites rurales au Brésil). Ces politiques ont des effets très positifs en matière de relance de la demande interne, et des effets multiplicateurs également positifs.<sup>109</sup> Les aspects négatifs sont: 1) le fait que le financement provienne du budget général de l'État, ce qui donne des arguments au pouvoir politique pour bloquer leur augmentation.<sup>110</sup> 2) le fait que les allocations ne soient perçues que très incomplètement comme des droits reposant sur des contreparties (ce n'est pas la même chose de dire: "c'est un droit qui repose sur le fait qu'on a travaillé toute sa vie" que de dire: "c'est un droit qui repose sur le fait d'avoir cotisé trente ans, à tel taux").

**b)** les politiques universalistes de couverture des risques, mais avec contribution d'une partie seulement de la population (par exemple: la réforme de l'assurance-maladie en Colombie en 1993). L'avantage de ces politiques est double: 1) la couverture est réellement universelle. 2) le mécanisme de financement est en principe autonome du budget de l'État. Les inconvénients ont été relevés plus haut: 1) l'accès subventionné au système peut apparaître comme une faveur, et non comme un droit. 2) l'octroi du dégrèvement de cotisations est fait par le pouvoir politique local, ce qui risque de transformer le système en instrument du clientélisme.

**c)** les politiques conditionnelles de hausse du revenu, à ciblage sur des catégories et non des individus (par exemple: Progresa et Oportunidades au Mexique). Les avantages du système sont connus: 1) le ciblage est relativement précis, sur les femmes et les zones les plus pauvres dans cet exemple. 2) la décision d'allouer les subsides n'est pas le fait du pouvoir politique ou de l'administration, mais d'une partie de la population-cible elle-même (les "*promodoras*"). Les inconvénients du système sont directement liés aux avantages: 1) on exclut des bénéficiaires une partie importante de la population (les hommes célibataires, ou les pauvres vivant dans des zones non-pauvres, dans le cas de PROGRESA). 2) les intermédiaires (les "*promodoras*" au Mexique) peuvent se transformer rapidement en "élite des pauvres", ou même ce peuvent être des personnes directement liées au pouvoir politique qui jouent ce rôle, détournant ainsi le système de sa finalité.

La question essentielle posée par ce type de politiques<sup>111</sup> est celle de leur efficacité. Les nombreuses évaluations de PROGRESA ne sont unanimes que sur un point: l'assistance scolaire des enfants et le nombre de visites aux centres de santé s'accroissent considérablement dans les zones où PROGRESA a été mis en

---

<sup>109</sup> Dans le cas des retraites rurales au Brésil, on a pu mettre en lumière (Dias David, 2001) un effet positif sur l'investissement dans les petites exploitations paysannes; la hausse du revenu des retraités a permis à l'ensemble du groupe familial de dégager un excédent.

<sup>110</sup> Dans le même exemple, l'opposition constante du Président Cardoso à une forte augmentation du salaire minimum reposait non pas sur les conséquences directes d'une telle hausse, mais sur ses conséquences indirectes. Les retraites de base (au sein desquelles les retraites rurales sont surreprésentées par rapport aux retraites des salariés urbains) sont indexées sur le salaire minimum.

<sup>111</sup> À propos desquelles il faut rappeler qu'elles ont la faveur d'institutions telles que la Banque Mondiale (sous le nom de "*cash transfer policies*"). François Bourguignon, devenu directeur de la recherche de la Banque Mondiale en mai 2003, est le plus actifs des promoteurs de ce type de politiques.

place, ce qui est évidemment lié au fait que ce sont les deux conditions pour avoir accès aux subsides.<sup>112</sup> Mais, en matière de pauvreté, les résultats sont moins probants, au moins à court terme, et en tous cas strictement limités à la dépense du revenu. Autrement dit, d'une part l'amélioration de la situation scolaire et sanitaire n'a (et n'aura pendant plusieurs années) aucun effet mesurable sur la pauvreté;<sup>113</sup> d'autre part, le caractère géographiquement très "ciblé" de ces politiques a fait que, la plupart du temps, la dépense du revenu additionnel n'a pu avoir aucun effet d'entraînement sur l'économie locale.<sup>114</sup> On en revient à la question des possibilités de généralisation de ce type de politiques, y compris hors des zones "à fort indice de marginalité". A ce titre, la mise en place actuelle de Oportunidades sera le test-clé de l'hypothèse selon laquelle ces politiques présentent une avancée importante vers l'universalisme, même si la base du financement n'est pas contributive.

Ces deux types de politiques (c-et d-, illustrées par l'assurance maladie et Colombie et le PROGRESA au Mexique) montrent l'importance du rôle de la "démocratie locale" dans le succès ou l'échec de ce type de politiques. En effet, il n'y a aucune corrélation obligée entre "universalisme" et "centralisme". Il est tout à fait possible (techniquement) et souhaitable (politiquement) d'avoir une gestion décentralisée de ces politiques tendant vers l'universalisme. Il s'agit ici d'un cas de figure différent des "budgets participatifs" mis à l'honneur dans certaines métropoles brésiliennes, comme Porto Alegre et Fortaleza. Ces derniers ne concernent qu'une partie (les dépenses d'équipement) d'un budget municipal qui est majoritairement financé par des impôts locaux. La démocratisation touche donc la formulation de la hiérarchie des besoins, la prise en compte des nécessités des habitants des quartiers marginalisés et les arbitrages dans un contexte de restriction financière. Dans le cas de politiques sociales tels que l'assurance maladie colombienne ou PROGRESA, les procédures démocratiques à mettre en place touchent non pas les besoins en équipement à satisfaire, mais directement le choix des bénéficiaires. La question est donc de savoir si un contrôle "démocratique" (par exemple, des assemblées de bénéficiaires contrôlant les "*promodoras*", comme dans le cas de PROGRESA) est plus ou moins efficace, et plus ou moins sujet au risque de dérive clientéliste, qu'un contrôle administratif. Les évaluations récentes de ces deux cas, même si elles sont relativement contradictoires, semblent plutôt positives, sur deux plans. D'une part, les dérives clientélistes sont effectivement réduites quand existe un contrôle collectif "à la base". D'autre part, les politiques sociales apparaissent comme un terrain privilégié pour implanter une "culture de la citoyenneté", plus sans doute que les assemblées annuelles ritualisées de vote des "budgets participatifs".<sup>115</sup>

**d)** les politiques à fort ciblage visant à accroître les capacités d'accès au marché (par exemple: politiques de micro-crédit au Pérou). Les politiques de micro-crédit ne sont pas des politiques sociales, au sens où elles confèreraient des droits sociaux assortis de contreparties (ce qui n'empêche pas qu'elles sont des politiques économiques ayant des effets sur le revenu). Elles ne le deviennent que dans les cas où: 1) elles reposent sur un système de cotisations préalables (de type tontinier) 2) elles incluent un système de caution solidaire. De nombreux cas, particulièrement au Pérou et en Bolivie, montrent la relative efficacité de telles politiques. Les inconvénients sont connus: 1) ce ne sont pas les plus pauvres des indépendants et micro-entrepreneurs qui entrent dans ce système. 2) le développement de ces politiques vient en concurrence avec les politiques visant à faire entrer les non-salariés dans le système mutualiste, et servent d'alibi à l'absence d'avancée vers des systèmes universalistes. 3) la fragilité financière est très grande, et ces politiques sont fortement procycliques; les systèmes de caution solidaire peuvent permettre de pallier les défaillances individuelles, mais pas les défaillances multiples en cas de crise grave.

Mais des expériences, particulièrement hors du continent latino-américain,<sup>116</sup> montrent que les coopératives de micro-crédit peuvent permettre l'apparition de systèmes de protection sociale à mutualisme

<sup>112</sup> Le même commentaire peut être fait (pour l'assistance scolaire) à propos du programme *bolsa scola* au Brésil, qui délivre des bourses équivalentes à un demi salaire minimum par enfant quand le revenu per capita de leur famille est inférieur à un demi salaire minimum, et touche 10,7 millions d'enfants en 2002.

<sup>113</sup> Ce qui n'invalide aucunement la pertinence de ces politiques en tant que politiques sociales, dès lors que l'éducation et la santé en font partie. L'erreur politique est bien de confondre politiques sociales et politiques de lutte contre la pauvreté.

<sup>114</sup> Cf. Escobar Latapi (2002), qui se fonde sur une étude détaillée de 12 communautés indigènes du Sud, sélectionnées pour faire partie des premiers bénéficiaires de PROGRESA.

<sup>115</sup> Pour une synthèse sur ces derniers, cf. Guerra E., 2003.

<sup>116</sup> La plus connue, sans doute parce que la médiatisation en a été assurée par l'OIT, étant celle de la coopérative SEWA dans la moyenne vallée du Gange, en Inde. Au départ coopérative de micro-crédit formée par des femmes du "secteur informel", elle a depuis une dizaine d'années étendu ses activités aux mutuelles-santé. Ses deux millions de membres cotisent volontairement (il y a trois niveaux de cotisations, et trois niveaux de couverture de risques;

restreint concernant les “informels”. L'évaluation de ces mutuelles est en général extrêmement positive, au sens où des millions de personnes jusque là radicalement exclues de l'assurance-maladie peuvent y accéder, et qu'il semble y avoir des effets d'entraînement vertueux entre remboursement des crédits, amélioration de la santé et consolidation de l'emploi. Cependant, la généralisation de ces politiques pose problème, dans la mesure où “les plus pauvres des pauvres” en sont exclus, et où le caractère restreint du mutualisme peut amener à des pratiques restrictives et excluantes de la part même des affiliés.<sup>117</sup> Au total, dans certains pays comme les pays andins ou d'Amérique centrale, il est certain que la généralisation de ce type d'expérience constituerait une avancée notable vers la mise en place de politiques universalistes. Mais ceci sous la condition que l'unification des mutuelles sous la tutelle étatique soit constamment réaffirmée comme l'objectif de long terme, faute de quoi on risque l'éclatement du système et le repli corporatif.

e) les politiques à fort ciblage en vue de diminuer la vulnérabilité et la pauvreté (par exemple: la loi sur l'assistance de décembre, 1993 au Brésil). Ces politiques visent à fournir un revenu minimal aux personnes radicalement “inemployables”.<sup>118</sup> Dans la rhétorique politique, il s'agit de la création d'un “droit à l'assistance”, mais ce droit est sans contrepartie.<sup>119</sup> Les avantages sont évidemment de pallier les pires effets du démantèlement des politiques sociales et du délitement des solidarités familiales. Les inconvénients (en-dehors du faible niveau des allocations) sont essentiellement “externes”:<sup>120</sup> en créant ce “droit à l'assistance” et en donnant une définition très restrictive des titulaires de ce “droit”, on légitime l'exclusion des droits sociaux de toute une population (la majorité de la population active), employable et employée, mais dans une situation de forte précarité et vulnérabilité (les *working poor*).

f) les politiques qui mélangent aspects “sociaux” et aspects de “développement local” (par exemple, le Pronasol au Mexique). Dans ce cas aussi, les politiques “ciblées” se présentent autant comme des politiques de développement économique que comme des politiques sociales. Le caractère très hétéroclite du PRONASOL rend difficile, encore de nos jours, une évaluation précise.<sup>121</sup> Néanmoins, il est certain que les effets en termes de développement local ont souvent été positifs. Les inconvénients sont bien répertoriés: 1) le choix des “zones cibles” est largement déterminé par des considérations politiques et clientélistes. 2) ce sont en général les “moins pauvres des pauvres” qui bénéficient le plus de ces politiques. 3) les possibilités de contrôle et d'évaluation sont très faibles. 4) aucun droit social ne dérive de ces politiques.

g) les politiques favorisant le développement de mécanismes de protection à fort degré de “mutualisme rétreint, corporatiste et privé” (plans de retraites catégoriels ou plans de santé relevant d'assurances privées). Il s'agit là de politiques ciblées non pas sur les pauvres, mais sur les non-pauvres. Le développement des plans de retraite par capitalisation a été commenté plus haut, et le constat d'échec domine, sur le double plan de l'efficacité interne et du fractionnement de la citoyenneté. Les politiques visant à promouvoir des plans de santé privés destinés aux couches stabilisées du salariat semblent beaucoup plus efficaces, et ont connu un réel succès (au Mexique et au Brésil en particulier) face à la dégradation du système public de santé, et l'on évalue à 40 millions le nombre des brésiliens couverts (ayants droit compris) par de tels plans. Le problème est évidemment d'éviter le renforcement des écarts en matière d'accessibilité des soins entre cette partie et le reste de la population. L'intégration progressive de ces plans de santé dans le système général peut se faire par un système de “conventionnement”,<sup>122</sup> impliquant un transfert d'une partie progressivement croissante des cotisations du système “restreint” vers le système général; mais il est évident

---

les cotisations minimales équivalent à 1dollar par mois) et, jusqu'à présent, on ne note ni phénomène d'exclusion (par exemple concernant les malades du SIDA), ni cas de corruption ou de détournements. Rappelons qu'en Inde seulement 7% de la population sont couverts par une assurance maladie fondée sur des cotisations prélevées sur le salaire.

<sup>117</sup> A l'inverse du cas indien cité, il existe de nombreuses mutuelles en Côte d'Ivoire qui excluent immédiatement les membres atteints du SIDA.

<sup>118</sup> “Les personnes handicapées et celles âgées de plus de 70 ans qui prouvent qu'elles n'ont pas les moyens de garantir leur propre subsistance, ni de pouvoir faire appel à leur famille”, selon l'article 20 de cette loi. Cf. sur ces points: Boschetti-Ferreira, I.S., 1998. Cette âge-plancher a été abaissé à 67 ans en 1996.

<sup>119</sup> Remarquons que quand, en 1974, s'est posé le problème de l'intégration des handicapés dans le système de sécurité sociale français, il a été refusé de les intégrer sans cotisation dans le système. Par contre, a été décidé le principe d'une allocation strictement égale à la cotisation demandée (mais financée par le budget de l'État). Certes, tout cela peut sembler le résultat d'une attention excessive portée à l'aspect symbolique des choses; mais, ici, les symboles sont politiquement importants.

<sup>120</sup> Cf. Lautier B., 2000.

<sup>121</sup> Cf. Lautier B., 1998.

<sup>122</sup> Le Brésil, en particulier, a entamé (à travers une loi votée en 1998) un effort de régulation étatique du secteur privé de la santé; en l'occurrence, il s'agissait d'éviter que le secteur privé se débarrasse systématiquement sur le secteur public des maladies “chroniques-dégénératives”, et particulièrement du SIDA (cf. à ce propos Draibe S., 2002, p.41).



que cela suscitera des réticences importantes des bénéficiaires de ces plans, qui perçoivent les ressources de ces plans de santé comme “leur” propriété, alors même qu’elles ne le sont ni plus ni moins que celles de la sécurité sociale obligatoire (et que les cotisations sont, elles aussi, le plus souvent payées par les employeurs). Comme cela a été dit plus haut, c’est là la difficulté politique majeure de la mise en place d’un nouveau type de politiques sociales en Amérique latine.

Cette typologie doit dans un premier temps être affinée; dans chaque cas il convient de chercher à mettre en lumière les risques de dysfonctionnements (clientélisme, impossibilité d’atteindre les plus pauvres et vulnérables...) mais aussi les effets non attendus mais favorables (effets d’entraînement local par la dépense du revenu, etc.). Mais, répétons-le, les politiques sociales ne doivent pas être évaluées en fonction de leur degré plus ou moins grand de “ciblage”, mais en fonction de leur compatibilité avec une réforme de l’ensemble du système de protection sociale. Le fait que le long terme prime sur le court terme est la condition première de la réduction de la vulnérabilité, dans le domaine de la protection sociale comme dans le domaine de la stabilisation macroéconomique.

## Conclusion

Cette évaluation très générale des politiques sociales en Amérique latine peut évidemment être l’objet des critiques que suscitera son degré de généralité même (le discours tenu plus haut concerne des pays très différents, en termes de taille, de structure productive, d’histoire économique et politique, d’organisation de la protection sociale, etc.). Néanmoins certaines conclusions peuvent être tirées, qui sont autant d’incitations à la réflexion et à la mise en place d’un programme de recherche négligé depuis une quinzaine d’années, durant lesquelles l’idée même de protection sociale généralisée fondée sur le principe mutualiste était bannie *a priori*. A l’heure actuelle, ce sont bien les politiques mises en œuvre par les gouvernements libéraux des années 1990 qui non seulement montrent des signes de faillite pratique (la pauvreté s’accroît, les inégalités face à la vulnérabilité également), mais qui également montrent leur incohérence théorique, sinon le faible niveau de connaissance empirique et de simple bon sens des discours qui les ont organisées.

Ceci dit, c’est bien un travail de reconstruction complète qui s’annonce. En tout état de cause, les propositions qui précèdent ne sauraient être évacuées au nom de ce qu’elles seraient “utopiques”. Elles sont la seule forme de réalisme possible, pour peu qu’on en précise les conditions. Ce sont plutôt les thèses en vogue il y a une dizaine d’années, qui affirmaient que pour lutter efficacement contre la pauvreté il suffit de transformer les pauvres en micro-entrepreneurs en eux-mêmes, qui apparaissent rétrospectivement comme utopiques ou même (si les conséquences n’en avaient été si désastreuses) risibles.

Il ne s’agit pas alors de proposer “la” bonne politique sociale, mais de donner des moyens d’évaluation pouvant amener des propositions au cas par cas, sous une contrainte essentiellement politique. Le critère d’évaluation principal doit être formulé à partir de l’idée selon laquelle doivent être privilégiées les politiques qui sont susceptibles d’accompagner la mise en œuvre du principe mutualiste, c’est-à-dire soit de compenser les effets pervers qui apparaîtront inévitablement lors de la mise en place de ces politiques, soit de pallier les effets des aspects “corporatistes”, mais transitoires, de telles politiques. Il n’est pas question, répétons le, de proposer une politique du type: “tout, tout de suite”, mais de proposer l’évaluation de l’ensemble disparate des expériences de politiques sociales menées depuis le début des années 1990, en fonction du critère consistant à savoir si elles sont compatibles avec, et si elles constituent des avancées dans le sens de la mise en œuvre de politiques réellement universalistes.

On aura compris que tout ce qui précède dépend d’une conjoncture politique encore incertaine: la faillite idéologique et pratique du néolibéralisme devient incontestable. Mais ce n’est pas pour autant que des projets alternatifs émergent. Peut-être ce texte peut-il contribuer à montrer que la question de la protection sociale doit être au cœur de tels projets alternatifs. Repousser cette question à “après”, à “quand on aura réglé les autres problèmes” (de la balance des paiements à la violence urbaine) constitue la véritable utopie. L’histoire a au moins montré une chose, aussi bien en Europe qu’en Amérique latine: quand la protection sociale est au cœur d’un projet politique, ses effets en matière de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, mais aussi ses effets productifs, sont rapides et massifs.



## Bibliographie

---

- Aglietta M., (1995), “Macroéconomie financière”, La Découverte, Repères, Paris.
- Anderfuhren M., (2002), “Vœux et construction de stratégies de mobilité professionnelle chez les employées domestiques brésiliennes: une logique peu banale”, in *Revue Tiers-Monde*, t. XLIII, N°170, Paris, PUF-IEDES.
- APEC, (2001), “*Social safety nets in response to crisis: lessons and guidelines from Asia and Latin America*”, submitted to the APEC Finance Ministers, february, p. 48.
- Azpiazu D., (2001), “*Privatizaciones y regulaciones en la economía argentina*”, mimeo FLACSO, Buenos Aires.
- Barros, Henriques et Mendonça, (2000), “*Desigualdade e pobreza no Brasil*”, IPEA, Rio de Janeiro.
- Benavente J.M., (2002), “*¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?*” Cepal, Série macro économie du développement, N°12, Santiago du Chili.
- BID Banco Interamericano de Desarrollo, (1998), *¿Cuál es el problema de empleo de América latina y cómo enfrentarlo?* Séminaire de Cartagenas, Colombie. Voir plus particulièrement Lora E. et Marquez : “*El problema del empleo en América Latina : percepciones y hechos estilizados*”; Lora E. et Olivera M., “*Las políticas macro y los problemas del empleo en América Latina; BID*”, “*América Latina frente a la desigualdad*”, Washington.
- Biderman, C. et al., (1996), “*Conversas com economistas brasileiros*”, editôra 34, São Paulo.
- Borgeaud Garciandia N., (2003), “Travail et autonomie des ouvriers et ouvrières des maquiladoras du Nicaragua”, mémoire de DEA, IEDES-Paris I, sept.
- Bosc-hetti-Ferreira, I. S., (1998), “La sécurité sociale au Brésil après la Constitution de 1988: entre l’assurance et l’assistance”, Thèse de doctorat de sociologie, EHESS, Paris.
- Bourguignon F., (2000), “Redistribution et développement”, Conseil d’Analyse Economique, N° 25 La Documentation Française, Paris.

- Boyer R., (1993), "D'une série de «National Labour Standarts» à un «European Monetary Standart»?" *Recherches Economiques de Louvain*, v. 59, N° 1-2, pp. 119-152.
- Bresser Pereira, L. C. (2002), "Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento auto-sustentado" in Bielschowsky, R. et Mussi, C., *Políticas para a retomada do desenvolvimento, Reflexões de economistas brasileiros*, Ipea, Escritório da Cepal no Brasil, Brasília/Rio de Janeiro.
- Cacciamali M.C., (2001), "Processo de informalidade, flexibilização das relações de trabalho e proteção social na América Latina", in Cadernos PUC de Economia, N°11, São Paulo.
- Campos, D., (1998), "O pensamento econômico, social e político de Ignácio Rangel", in Mamigonian, A. et Rego J. M., *O pensamento de Ignácio Rangel*, editora 34, São Paulo.
- Cashin, P., Mauro, P. Patillo, C. et Sahay, R., (2000), "Macroeconomic Policies and Poverty Reduction: Stylized Facts and an Overview of Research", IMF *International Monetary Fund*, working paper 01/135.
- CEPALC Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2001a), "Una década de luces y sombras, América Latina y el Caribe en los años noventa", Ed. CEPALC (Santiago du Chili) et Alfaomega (Bogota);
- CEPALC, (2000) et (2001b), "Panorama social de América Latina", Santiago du Chili.
- CEPALC, (2002), "Globalización y desarrollo", Santiago du Chili.
- Coutinho, L. et Belluzo, L.G.M., (1996) "Desenvolvimento e Estabilização sob Finanças Globalizadas", *Economia e Sociedade*, N°7, Campinas.
- Cruz-Saco M.A., (2002), "Labour markets and social security coverage: the Latin American experience", ESS paper N°2, *Social Security Policy and Development Branch*, ILO, Genève.
- Damill M. et Kempel D., (2000), "Análisis del balance de pagos de la Argentina: cambios metodológicos y desempeño reciente", Documents du CEDES, Buenos Aires.
- Destremau B. et Salama P., (2001), "Brasil: Paradojas de la pobreza. ¿Nuevos pretextos para mantenerla?", *Trayectorias*, Universidad Autónoma de Nuevo Leon N°6, Monterrey.
- Dhaneshwar G., Leite C., Charalambos T., (2002), "Is growth enough? Macroeconomic policy and poverty reduction", Working papers FMI, Washington.
- Dias David M., (2001), "Dynamique et permanence des exclusions sociales au Brésil. L'économie des pauvretés, des inégalités et de l'accumulation des richesses dans le Brésil contemporain", Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris XIII, p. 603.
- Dollar D. et Kraay A., (2001), "Growth is good for the Poor", working paper de la Banque Mondiale, Washington.
- Draibe S., (2002), "Brasil: a proteção social após vinte anos de experimentação reformista", Taller Inter-Regional "Protección social en una era insegura: un intercambio Sur-Sur sobre políticas sociales alternativas en repuesta a la globalización", PNUD, Santiago, mayo 14-16.
- Edwards S., (1995), "Crisis and reform in Latin America - From despair to hope", A World Bank Book, Oxford University Press.
- Escobar Latapi A., (2002), "The PROGRESA programme and social change in rural Mexico", CIESAS OCCIDENTE, Guadalajara, fev.
- Fajnzylber, F., (1990), "Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío", Cuadernos de la Cepal.
- Ffrench-Davis, R., (1999), "Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina", Mc Graw-Hill Interamericana, Santiago.
- Fontaine, J.M. et Lanzarotti, M., (2001), "Le néo-structuralisme: de la critique du consensus de Washington à l'émergence d'un nouveau paradigme", texte de recherche N° 42, IEDES - Paris 1.
- Furtado, C., (1979), "Formação econômica do Brasil", Companhia Editora Nacional, São Paulo.
- Guerra E., (2003), "Le budget municipal participatif au Brésil, genèse d'un mode de gestion urbaine démocratique", in Goldblum Ch. et Osmont A. *Villes et citoyens dans la mondialisation*, Karthala, Paris.
- Guimarães A.S., (1996), "Réorganisation de la production et des rapports industriels dans la pétrochimie brésilienne - les années 90" in Cabanes R. et Lautier B., *Profils d'entreprises au Sud - Les politiques de gestion face aux cultures et aux statuts*, ed. Karthala, pp. 209-230.
- Hausmann, R., (1999), "International Initiatives to Bring Stability to Financial Integration, Inter-American Development Bank", Washington DC.
- Hausmann, R. et Gavin, M., (1996), "Securing Stability and Growth in a Shock-Prone Region: The Policy Challenge for Latin America" in Hausmann, R. et Reisen, R. (éds), "Securing Stability and Growth in Latin America", OCDE, Paris.
- Hibou B., (1999), "La privatisation des États", ed Karthala, Paris.
- Hicks N. et Wodon Q., (2001), "Protección social para los pobres en América Latina", *Revista de la Cepal* N°73, Santiago du Chili.
- Hoekman B., Michalopoulos C., Schiff M. et Tarr D., (2002), "Trade policy reform and poverty alleviation", working papers Banque mondiale, Washington.
- Huyette P., (1997), "Mobilité et informalité: des nouvelles formes aux régulations modernes de l'emploi en Colombie", *Revue Tiers-Monde*, N°152, oct-dec.

- Jomo K.S., (2001), “*Growth after the asian crisis: what remains of the east asian model?*” UNCTAD, G-24 Discussion paper N°10, Genève.
- Lautier B., (2003), “La protection sociale dans le Brésil de Lula: trop de dépenses, ou trop peu de recettes”, in *Revue Tiers Monde*, N°176, Paris, PUF-IEDES.
- , (2002a), “Le léopard et la panthère écossaise. Mondialisation, éclatement spatial et fractionnement social dans les métropoles latino-américaines”, in Goldblum Ch. et Osmont A. *Villes et citoyens dans la mondialisation*, Karthala, Paris, 2003.
- , (2002b), “Pourquoi faut-il aider les pauvres?” Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté, in *Revue Tiers Monde*, N°169, Paris, PUF-IEDES, janv.mars, p.30.
- , (2000), “Les politiques sociales au Mexique et au Brésil: l’assurance, l’assistance, l’absence”, présenté au colloque GREITD-CRI-IEDES: Mondialisation économique et gouvernement des sociétés: l’Amérique latine, un laboratoire? Paris, 7-8 juin, paru en espagnol in *Foro Internacional* (N°2, 2000), El Colegio de Mexico, Mexico (à paraître en français aux éditions Karthala en 2003).
- , (1999), “Les politiques sociales en Amérique latine: propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours”, *Cahiers d’Amérique latine*, ed. IHEAL, N°30, p. 1- 25. Traduction en espagnol: “*Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que está produciendo*”, in *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol.VIII, sept.-dec. 2001, Université de Guadalajara, Mexique.
- , (1998), “Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique”, in Poulin R. et Salama P. (dir.), “L’insoutenable misère du monde - économie et sociologie de la pauvreté”, ed. Vents d’Ouest, Hull, Québec, p. 53.
- , (1996), “L’entreprise brésilienne: une dépolitisation impossible” in R. Cabanes et B. Lautier (dir), *Profils d’entreprise au sud*, éditions Karthala.
- , (1995), “Les malheureux sont les puissants de la terre... représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine”, *Revue Tiers-Monde*, N°142, PUF, traduit in *Sociedade e Estado*, vol. XIII, N°1, jan-jul. 1998, Université de Brasilia.
- , (1993), “L’État-providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?” in B. Marques Pereira (Coord.), *L’Amérique latine: vers la démocratie?*, éditions Complexe, oct.
- , (1991), “Les travailleurs n’ont pas la forme: informalité des relations de travail et citoyenneté en Amérique latine”, in B. Lautier, A. Morice et C. de Miras, *L’État et l’informel*, L’Harmattan, dec., p. 214. Traduit en portugais in *Cadernos do Centro de Recursos Humanos, Univ. Fédérale de Bahia*, N°18, janv-juin 1993.
- Lautier B. et Marques-Pereira, J., (1994), “Représentations sociales et constitution du marché du travail, le cas des employés domestiques et des ouvriers de la construction en Amérique latine”, *Les Cahiers des Sciences Humaines*, 30 (1-2) ORSTOM.
- Le Bonniec Y., (2002), “Protection sociale, régime d’accumulation du capital et légitimité politique en Colombie”, Thèse de doctorat de Sciences Economiques, Université de Paris III-IHEAL.
- Lordon F., (1997), “Les quadratures de la politique économique”. *Les infortunes de la vertu*, Albin Michel, Paris.
- Lustig N., (1982), “*Distribución del Ingreso y Crecimiento en México*”, El colegio de México, México.
- Lustig N., (1989), “*La desigualdad en México*”, *Economía de América Latina: las dimensiones sociales de la crisis*, N°18/19, CET Mexico.
- Marques-Pereira, J., (2003), “L’aléa moral de la souveraineté monétaire en Amérique latine, ou le voile du conflit distributif”, *Cadernos do Prolam*, v.2, N°4, São Paulo.
- , (2001), “Inégalités, croissance économique et souveraineté monétaire au Brésil”, *Revue Tiers-Monde*, N° 167, juillet-septembre.
- , (2000), “Crises financières et régulation politique” in Couffignal, G., (éd.) *Amérique latine 2000*, IHEAL/La Documentation française (traduit en espagnol in: *Comercio Exterior*, vol.51, N°9, sept. 2001).
- Marques-Pereira, J. et Théret, B., (2001-2002), “Régimes politiques, médiations sociales de la régulation et dynamiques macroéconomiques, quelques enseignements pour la théorie du développement d’une comparaison des caractères nationaux distinctifs du Brésil et du Mexique à l’époque des régimes d’industrialisation par substitution des importations”, *L’année de la régulation*, N°5, Presses de Sciences Po.
- , (1999), “*Regimes políticos mediações sociais e bifurcação das trajetórias econômicas do México e do Brasil desde os anos sessenta*”, *Ensaio Fundação de Economia e Estatística*, Porto Alegre, ano 18, N°1, p.35, traduction en espagnol in *Estudios Sociológicos*, XVII, 50, 1999, México.
- Mendonça R., (1997), “*Pobreza e desigualdade no Brasil*”, panorama geral e principais questões, Working papers IPEA, Rio de Janeiro.
- Mesa-Lago C., (2002), “*Myth and Reality of Pension Reform: the Latin American Evidence*”, in *World Development*, vol.30, N°8.
- , (1986), “*La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud*”, Fondo de cultura económica, Mexico.
- Ocampo, J.A., (2000), “*Developing Anti-Cyclical Policies in a Globalized World*”, *Temas de conjuntura*, N°13, Santiago, Chile, CEPAL, octobre.
- OIT Organización Internacional del Trabajo (2000), “*Informa*”, América Latina y el Caribe, *Panorama laboral ’99*, Suisse.

- Orszag P.T. et Stiglitz J.E., (2001), "Rethinking pension reform : ten myths about social security systems", in Holtzmann R. et Stiglitz J.E. (eds), *New ideas about social security: towards sustainable pension systems in the 21<sup>st</sup> century*, The World Bank, Washington DC.
- Paes de Barros R. et Mendonça R., (1997), "O impacto do crescimento económico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza", texto para discussão N°528 IPEA.
- Paes de Barros R. et alli, (2000), "Poverty, Inequality and Macroeconomic Instability", Texto para discussão n°750, IPEA.
- Ramos L., (2002), "A evolução da informalidade no Brasil Metropolitano: 1991-2001", Texto para Discussão N°914, IPEA, Rio de Janeiro, nov., résumé in Mercado de Trabalho, IPEA, Brasília, N°19, 2002.
- Rangel, I., (1963), "A Inflação Brasileira", *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro.
- Robert I., (2002), "Régimes d'accumulation et systèmes d'emploi: une étude comparative du Mexique et de la Colombie", thèse de doctorat de Sciences Economiques, Université de Paris I, 813 p.
- Rocha, S., (2000), "Pobreza no Brazil : O que ha de novo no limiar do século XXI", mimeo.
- Rocha da Silva E. et Schwarzer H., (2002), "Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no Brasil", Texto para Discussão N° 934, Brasília, dec.
- Rodrik D., (2001), "Por que ay tanta inseguridad economica en america Latina", revista de la Cepal, N°73, Chili.
- Roubaud F., (1994), "L'économie informelle au Mexique, ed. Karthala, Paris.
- Salama P., (2002), "La pauvreté prise dans les turbulences macroéconomiques en Amérique latine", Problèmes d'Amérique latine, Institut Européen de Géoéconomie, Paris, publié dans une version plus longue, avec Destremau B. in *Medidas de la pobreza desmedida* (2002) ed LOM Santiago du Chili.
- \_\_\_\_\_, (2001), "Las paradojas de la liberalización de America Latina", Comercio Exterior, vol 52, n°9, Mexico.
- \_\_\_\_\_, (2000), "Du productif au financier et du financier au productif en Asie et en Amérique latine", in Conseil d'Analyse Economique, Développement, La documentation française, Paris.
- Salama P. et Valier J., (1994), "Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo", ed Niño e Dávila, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (1992), "La economía gangrenada, Ensayo sobre la hiperinflación", ed siglo Veintiuno, Mexique
- \_\_\_\_\_, (1990), "L'économie gangrenée. Essai sur l'hyper-inflation", La Découverte, Paris.
- SOBEET *Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transacionais e da Globalização Econômica*, (2000), Carta da Sobeet, a industria nos anos 90: fontes de transformação e questões de politica industrial.
- Stiglitz, J.E., 1999, "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward Post-Washington Consensus", REP, vol 19, n°1 (73), janvier mars.
- Sunkel, O., (1993), "*Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*", Lynne Rienner, Boulder et Londres.
- Székely M. et Hilgert M., (1999), "The 1990s in Latin America : Another Decade of Persistent Inequality", Working Paper N° 410, I.A.D.B. Washington.
- Tavares, M. da Conceição, (1993), "As Políticas de Ajuste no Brasil: os Limites da Resistência", in Tavares, M. et Fiori, J., (Des)ajuste global e Modernização Econômica, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Tavares, et Belluzo L.G. de Melo, (2002), "Desenvolvimento no Brasil - Relembrando um velho tema" in Bielschowsky, R. et Mussi, C., op. cit.
- Théret, B., (1993), "Hyperinflation de producteurs et hyperinflation de rentiers: le cas du Brésil, Revue Tiers Monde", N°133.
- Tokman V.E. (dir), (2001), "*De la informalidad a la modernidad*", OIT, Santiago.
- UNCTAD *United Nations Conference on Trade and Development*, (2002), "*Trade and development report*".
- Valier J., (2000), "Pauvretés, inégalités et politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt", Conseil d'Analyse Economique, N°25 La Documentation Française, Paris.
- Wade R.H., (2002), "*Globalization, poverty and income distribution: does the liberal argument hold?*", Working paper LSE, Londres.
- Wodon Q.T., (2000), "*Poverty and Policy in Latin America and the Carabean*", Banque Mondiale, Washington.



**Serie**

**C E P A L**

**financiamiento del desarrollo**

### Numéros publiés:

1. Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
2. Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
3. Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buirá (LC/L.549), 1990.
4. Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
5. La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
6. Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
7. El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
8. Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
9. Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
10. ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
11. La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
12. Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
13. Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
14. Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
15. Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
16. El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
17. La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
18. Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
19. Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
20. Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortiz-Durán (LC/L.830), 1994.
21. Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
22. La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
23. Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
24. Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
25. El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
26. Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
27. Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
28. El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
29. Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.

30. Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
31. Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
32. Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
33. Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
34. Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
35. Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
36. Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
37. Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
38. Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
39. Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
40. Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
41. Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
42. Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
43. Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
44. Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
45. Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Hollzmann (LC/L.1007), 1997.
46. Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
47. La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
48. On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Hollzmann (LC/L.1012), 1997.
49. Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. [www](#)
50. La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
51. Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
52. A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. [www](#)
53. Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. [www](#)
54. Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
55. El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. [www](#)
56. Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
57. Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
58. Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
59. Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
60. Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
61. Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
62. Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Gonçalves (LC/L.1044), 1997.
63. Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzales Arrieta (LC/L.1045), 1997.



64. Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
65. Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
66. Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis A. Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
67. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
68. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
69. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
70. Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
71. Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
72. Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
73. Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
74. Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
75. El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
76. Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
77. El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
78. El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
79. Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
80. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), N° de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
81. El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), N° de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
82. O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), N° de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
83. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), N° de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
84. Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), N° de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
85. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), N° de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
86. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), N° de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
87. Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales Number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
88. Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales Number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
89. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), N° de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
90. Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), N° de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
91. Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), N° de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
92. Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), N° de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)

93. Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), N° de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)
94. Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina. Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), N° de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
95. Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), N° de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
96. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), N° de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
97. Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios, Vinicius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), N° de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)
98. Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), N° de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
99. Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), N° de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
100. Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), N° de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
101. Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), N° de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
102. Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), Sales Number: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
103. Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman, (LC/L.1417-P), N° de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
104. Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), N° de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000. [www](#)
105. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), N° de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000. [www](#)
106. Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), N° de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.00), 2000. [www](#)
107. Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licona (LC/L.1482-P), N° de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001. [www](#)
108. Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud, Ramón Abel Castaño, José J. Arbelaez, Ursula Giedion y Luis Gonzalo Morales (LC/L.1526-P), N° de venta: S.01.II.G.71 (US\$10.0), 2001. [www](#)
109. El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica, Fernando Herrero y Fabio Durán (LC/L.1527-P), N° de venta: S.01.II.G.72 (US\$10.00), 2001. [www](#)
110. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay, Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (LC/L.1547-P), N° de venta: S.01.II.G.88 (US\$10.00), 2001. [www](#)
111. Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas, Marino J. González R. (LC/L.1553-P), N° de venta: S.01.II.G.95 (US\$10.00), 2001. [www](#)
112. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Andras Uthoff (LC/L.1575-P), N° de venta: S.01.II.G.118 (US\$10.00), 2001.
113. International Finance and Caribbean Development, P. Desmond Brunton and S. Valerie Kelsick (LC/L.1609-P), Sales Number: E.01.II.G.151 (US\$10.00), 2001. [www](#)
114. Pension Reform in Europe in the 90s and Lessons for Latin America, Louise Fox and Edward Palmer (LC/L.1628-P), Sales Number: E.01.II.G.166 (US\$10.00), 2001. [www](#)
115. El ahorro familiar en Chile, Enrique Errázuriz L., Fernando Ochoa C., Eliana Olivares B. (LC/L.1629-P), N° de venta: S.01.II.G.174 (US\$10.00), 2001. [www](#)
116. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (LC/L.1630-P), N° de venta: S.01.II.G.167 (US\$10.00), 2001. [www](#)
117. La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado, José Luis Machinea, (LC/L.1713-P), N° de venta: S.02.II.G.23 (US\$10.00), 2002. [www](#)
118. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Ulpiano Ayala y Olga Lucía Acosta, (LC/L.1724-P), N° de venta: S.02.II.G.39 (US\$10.00), 2002. [www](#)
119. La banca multilateral de desarrollo en América Latina, Francisco Sagasti, (LC/L.1731-P), N° de venta: S.02.II.G.42 (US\$10.00), 2002. [www](#)
120. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia, Juan Carlos Requena, (LC/L.1747-P), N° de venta: S.02.II.G.59 (US\$10.00), 2002. [www](#)

121. Multilateral Banking and Development Financing in a Context of Financial Volatility, Daniel Titelman, (LC/L.1746-P), Sales Number: E.02.II.G.58 (US\$10.00), 2002. [www](#)
122. El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina, Gerardo M. Gonzales Arrieta, (LC/L.1779-P), N° de venta S.02.II.G.94 (US\$10.00), 2002. [www](#)
123. Equidad de género en el sistema de salud chileno, Molly Pollack E., (LC/L.1784-P), N° de venta S.02.II.G.99 (US\$10.00), 2002. [www](#)
124. Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Costa Rica, Saúl Weisleder, (LC/L.1825-P), N° de venta S.02.II.G.132 (US\$10.00), 2002. [www](#)
125. From hard-peg to hard landing? Recent experiences of Argentina and Ecuador, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito, Daniel Titelman, (LC/L.1849-P), Sales Number: E.03.II.G.17 (US\$10.00), 2003. [www](#)
126. Un análisis de la regulación prudencial en el caso colombiano y propuestas para reducir sus efectos procíclicos, Néstor Humberto Martínez Neira y José Miguel Calderón López, (LC/L.1852-P), N° de venta S.03.II.G.20 (US\$10.00), 2003. [www](#)
127. Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, Víctor E. Tokman, (LC/L.1877-P), N° de venta S.03.II.G.44 (US\$10.00), 2003. [www](#)
128. Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas., Raquel Szalachman, (LC/L.1878-P), N° de venta: S.03.II.G.45 (US\$10.00), 2003. [www](#)
129. Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for Latin America from the celtic tiger, Peadar Kirby, (LC/L.1879-P), Sales Number E.03.II.G.46 (US\$10.00), 2003. [www](#)
130. Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas a hogares, Javier Herrera y Nancy Hidalgo, (LC/L.1880-P), N° de venta S.03.II.G.49 (US\$10.00), 2003. [www](#)
131. Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas, Luis Felipe Jiménez y Jessica Cuadros (LC/L.1913-P), N° de venta S.03.II.G.71 (US\$10.00), 2003. [www](#)
132. Macroeconomic volatility and social vulnerability in Brazil: The Cardoso government (1995-2002) and perspectives, Roberto Macedo (LC/L.1914-P), Sales Number E.03.II.G.72 (US\$10.00), 2003. [www](#)
133. Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.1917-P), N° de venta S.03.II.G.73 (US\$10.00), 2003. [www](#)
134. Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal, Daniel Titelman y Andras Uthoff (LC/L.1919-P), N° de venta S.03.II.G.74 (US\$10.00), 2003. [www](#)
135. Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, (LC/L.1929-P), N° de venta S.03.II.G.84 (US\$10.00), 2003. [www](#)
136. Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena, Alberto Arenas de Mesa y Julio Guzmán Cox, (LC/L.1930-P), N° de venta S.03.II.G.86 (US\$10.00), 2003. [www](#)
137. La banca de desarrollo y el financiamiento productivo, Daniel Titelman, (LC/L.1980-P), N° de venta S.03.II.G.139 (US\$10.00), 2003. [www](#)
138. Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa, Enrique Román, (LC/L.1981-P), N° de venta S.03.II.G.140 (US\$10.00), 2003. [www](#)
139. Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos, Iris Villalobos, Arie Sanders y Marieke de Ruijter de Wildt, (LC/L.1982-P), N° de venta: S.03.II.G.141 (US\$10.00), 2003. [www](#)
140. Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine. Les conditions «macro» de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira, et Pierre Salama, (LC/L.2001-P) N° de vente: F.03.II.G.162 (US\$10.00), 2004. [www](#)

- Le lecteur souhaitant obtenir des numéros antérieurs de cette série peut adresser une demande écrite au Groupe des investissements et des stratégies d'entreprises de la División du développement productif, CEPALC, boîte postale 179-D, Santiago, Chili. Tous les titres ne sont pas disponibles
- Les titres en vente peuvent être obtenus sur demande au Groupe de la distribution, CEPALC, boîte postale 179-D, Santiago, Chili, Télécopie (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#): Egalement disponible sur Internet: <http://www.eclac.cl>

Nom:.....

Profession:.....

Adresse:.....

Code postal, ville, pays:.....

Tél.: ..... Télécopie:..... Courriel: .....