

CEPAL

REVISTA

COMMISSION
ÉCONOMIQUE POUR
L'AMÉRIQUE LATINE
ET LES CARAÏBES



NATIONS UNIES

CEPALC

Avant-propos ALICIA BÁRCENA	7
Présentation: L'État est mort, vive l'État OLIVIER COMPAGNON	9
Revista CEPAL: cent numéros, mille regards sur le développement de l'Amérique latine et des Caraïbes ANDRÉ HOFMAN ET MIGUEL TORRES	13
Politiques de diversification économique DANI RODRIK	31
Les paradigmes économiques et le rôle de l'État en Amérique latine ENRIQUE V. IGLESIAS	49
La CEPALC dans son contexte historique TULIO HALPERIN	59
Les lacunes de l'État-providence et les réformes des systèmes de retraite en Amérique latine ANDRAS UTHOFF	81
La protection sociale dans les Caraïbes anglophones OLIVER PADDISON	111
La macroéconomie de l'essor économique latino-américain JOSÉ ANTONIO OCAMPO	133
La crise financière internationale: nature et enjeux de politique économique JOSÉ LUIS MACHINEA	157
La mondialisation et les nouveaux scénarios du commerce international OSVALDO ROSALES V.	183
Les jeunes et les sentiments d'appartenance en Amérique latine: causes et risques de la fragmentation sociale GONZALO A. SARAVÍ	203
Développement économique local et compétitivité territoriales en Amérique latine IVAN SILVA LIRA	223
Un tournant historique. Changement politique et situation socio-institutionnelle en Amérique latine FERNANDO CALDERÓN	243

CEPAL

REVISTA

COMMISSION
ÉCONOMIQUE POUR
L'AMÉRIQUE LATINE
ET LES CARAÏBES



NATIONS UNIES

CEPALC

2010

CEPAL

REVISTA

COMMISSION
ÉCONOMIQUE POUR
L'AMÉRIQUE LATINE
ET LES CARAÏBES

ALICIA BÁRCENA
Secrétaire Exécutive

ANTONIO PRADO
Secrétaire Exécutif Adjoint

OSVALDO SUNKEL
Président du Conseil Editorial

ANDRÉ HOFMAN
Directeur

MIGUEL TORRES
Editeur Technique



NATIONS UNIES

CEPALC



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Délégation régionale de coopération
pour le cône Sud et le Brésil

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES

INEAL

DE L'AMÉRIQUE LATINE

La *Revista CEPAL*, dont la version en anglais est la *CEPAL Review*, a été fondée en 1976 et est publiée trois fois par an par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes des Nations Unies, qui a son siège à Santiago du Chili. Cette publication est toutefois absolument indépendante du point de vue éditorial et elle est régie par les procédures et les critères académiques habituels y compris la révision préalable —par des évaluateurs externes indépendants— des articles publiés. La *Revista* a pour objet de contribuer à l'examen des problèmes de développement socioéconomique de la région, moyennant diverses approches analytiques et de politiques exposées dans des articles rédigés par des experts en économie et autres sciences sociales appartenant, ou non, à l'Organisation des Nations Unies. La *Revista* est distribuée aux universités, instituts de recherche et autres organisations internationales, ainsi qu'aux souscripteurs privés.

Les opinions exprimées dans les articles signés sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'organisation. Les appellations ainsi que les représentations cartographiques utilisées n'impliquent aucune prise de position, de la part du secrétariat, quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni en ce qui concerne le tracé de leurs frontières ou limites.

Le tarif d'une souscription annuelle (trois numéros) à la *Revista CEPAL* en espagnol est de 30 dollars et de 50 dollars pour deux ans. Les tarifs d'abonnement à la *Revista* en anglais sont, respectivement, de 35 et 60 dollars. Le tarif unitaire d'un exemplaire en espagnol ou en anglais est de 15 dollars, y compris les frais d'envoi. Ces tarifs peuvent être payés en euros.

Le texte intégral de la *Revista* est également accessible, gratuitement, sur le site Internet de la CEPALC (www.cepal.org).

La présente édition en français de cet ouvrage bénéficie du soutien de la coopération française. Sa publication et diffusion s'inscrivent dans le cadre des activités de l'Accord de coopération entre la CEPALC et le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes de France.

La CEPALC et la coopération française tiennent à remercier spécialement Mme Joëlle Chassin pour son important travail de relecture des articles traduits.



La Revista, dans sa version en anglais CEPAL Review, est répertoriée dans le Social Sciences Citation Index (SSCI) publié par Thompson Reuters et dans le Journal of Economic Literature (JEL), publié par l'American Economic Association.

La demande de souscription doit être envoyée à : Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, au fax (562) 210-2069 ou par courriel à publications@eclac.cl. Le formulaire de souscription peut être sollicité par courrier ordinaire ou électronique ou être téléchargé directement de la page web de la Revista: <http://www.cepal.org/revista/noticias/paginas/5/20365/suscripcion.pdf>.

Publication des Nations Unies

ISBN 978-92-1-221056-8

LC/G. 2445-P

N° de vente: F.10.II.G.29

Copyright © Nations Unies, juin 2010. Tous droits réservés

Imprimé à Santiago du Chili

Les demandes de reproduction totale ou partielle de cet ouvrage doivent être adressées au Secrétaire du Comité de publications. Les États membres et les organismes gouvernementaux peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable mais ils sont priés de mentionner la source et d'en informer les Nations Unies. Dans tous les cas, l'Organisation des Nations Unies reste titulaire des droits d'auteur, et, ainsi, toute reproduction devra comporter le symbole "© Nations Unies 2010", ou autre année, le cas échéant.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos <i>Alicia Bárcena</i>	7
Présentation: L'État est mort, vive l'État <i>Olivier Compagnon</i>	9
Revista CEPAL: cent numéros, mille regards sur le développement de l'Amérique latine et des Caraïbes <i>André Hofman et Miguel Torres</i>	13
Politiques de diversification économique <i>Dani Rodrik</i>	31
Les paradigmes économiques et le rôle de l'État en Amérique latine <i>Enrique V. Iglesias</i>	49
La CEPALC dans son contexte historique <i>Tulio Halperin</i>	59
Les lacunes de l'État-providence et les réformes des systèmes de retraite en Amérique latine <i>Andras Uthoff</i>	81
La protection sociale dans les Caraïbes anglophones <i>Oliver Paddison</i>	111
La macroéconomie de l'essor économique latino-américain <i>José Antonio Ocampo</i>	133
La crise financière internationale: nature et enjeux de politique économique <i>José Luis Machinea</i>	157
La mondialisation et les nouveaux scénarios du commerce international <i>Osvaldo Rosales V.</i>	183
Les jeunes et les sentiments d'appartenance en Amérique latine: causes et risques de la fragmentation sociale <i>Gonzalo A. Saraví</i>	203
Développement économique local et compétitivité territoriale en Amérique latine <i>Ivan Silva Lira</i>	223
Un tournant historique. Changement politique et situation socio-institutionnelle en Amérique latine <i>Fernando Calderón</i>	243

Notes explicatives

Les signes suivants ont été utilisés dans les tableaux:

... Trois points indiquent l'absence de données ou leur manque de disponibilité séparément.

- Le trait indique une quantité nulle ou négligeable.

Un espace dans un tableau indique que le concept en question n'est pas applicable.

- Un signe moins indique, sauf indication contraire, un déficit ou une diminution.

, La virgule est utilisée pour séparer les décimales.

/ La barre oblique indique une année agricole ou fiscale, par exemple, 2006/2007

- Le trait d'union entre deux chiffres correspond à des années, par exemple, 2006-2007, indique qu'il s'agit de l'ensemble de la période envisagée, y compris les deux années mentionnées.

Sauf indication contraire, le mot « tonnes » concerne les tonnes métriques et le mot « dollars » renvoie aux dollars des États-Unis. Les taux annuels de croissance ou de variation correspondent aux taux annuels composés. Les chiffres étant parfois arrondis, les données partielles et les pourcentages présentés dans les tableaux ne correspondent pas toujours à la somme du total correspondant.

Avant-propos

Le 100^{ème} numéro de la Revista CEPAL a été publié en avril de cette année. Depuis 1976, l'année de sa création par Raúl Prebisch, ses pages ont accueilli, sans interruption, avec une indépendance éditoriale sans restriction et selon des critères universitaires rigoureux, près d'un millier d'articles concernant la problématique du développement économique, social, politique et environnemental des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Tout au long de ces cent numéros, la Revue a été le vecteur de débats portant sur les stratégies de développement et de nombreuses analyses de la réalité économique et sociale de l'Amérique latine et des Caraïbes, largement diffusée dans la région et en dehors.

La Revista CEPAL est publiée en espagnol et en anglais depuis le premier numéro. La version anglaise est indexée dans le Social Sciences Citation Index (SSCI) publié par Thomson Reuters et le Journal of Economic Literature (JEL) publié par l'American Economic Association. Notre publication est ainsi devenue une des principales revues universitaires pour des centaines de chercheurs et intellectuels de diverses disciplines des sciences sociales en Amérique latine, dans les Caraïbes et dans d'autres régions. La Revista CEPAL est disponible dans les deux langues sur la page web de l'organisation et 340 000 lecteurs l'ont consultée en 2009.

En 2005, conscients que les articles publiés jusqu'alors n'avaient pas connu une grande diffusion dans le milieu universitaire et intellectuel francophone, il a été décidé de préparer une compilation *Revista de la CEPAL, Spécial en Français. Sélection d'articles publiés 1995-2004*, avec l'appui technique du Ministère français des affaires étrangères et de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL). Cette édition spéciale de la Revue avait pour double objectif de présenter aux pays francophones et aux institutions françaises de coopération les articles les plus marquants durant la période mentionnée, concernant les problématiques du développement dans les économies latino-américaines et caribéennes.

Cinq ans plus tard, la Revista CEPAL présente ce nouveau numéro spécial en français qui consiste en

une compilation des 12 articles les plus remarquables et significatifs publiés entre 2005 et 2009. Parmi les articles choisis, il convient de citer en particulier les exposés des conférences données par Dani Rodrik (2005), Enrique Iglesias (2006) et Tulio Halperin (2007) dans le cadre de la traditionnelle Chaire Prebisch que la CEPALC organise chaque année. Cette compilation reprend trois articles importants rédigés entre 2005 et 2008 par José Antonio Ocampo, Iván Silva Lira et Andras Uthoff. Dans le cadre de la nouvelle étape entamée par la Revista de la CEPAL à partir de 2009, trois autres articles sont repris également, écrits par José Luis Machinea, Osvaldo Rosales et Gonzalo Saraví et publiés à l'origine dans les numéros 97 et 98 de la Revue. Ces articles se distinguent par leur large diffusion et leur profond écho, constituant une triade très significative parmi les publications de ces dernières années. Des articles de Fernando Calderón et Oliver Paddison, ainsi qu'un essai résumant l'évolution de la revue dans une perspective historique, rédigé par André Hofman et Miguel Torres, respectivement directeur et éditeur technique de la publication, complètent la compilation. Comme l'édition spéciale de 2005, le présent numéro est le fruit de la collaboration technique et intellectuelle du Gouvernement français et de l'IHEAL. Plus précisément, cet organisme a enrichi la sélection de la présentation intitulée *L'État est mort, vive l'État* d'Olivier Compagnon, historien et professeur de l'IHEAL.

Avec ce nouveau numéro spécial de la Revista CEPAL en français, cette publication et la Secrétaire exécutive de la Commission économique régionale des Nations Unies confirment leur volonté de resserrer encore les liens de coopération et de diffusion de la réflexion sur le développement, avec les pays de langue française et le gouvernement de la France, pays qui, depuis la constitution de la CEPALC, est un étroit collaborateur et apporte un soutien robuste à la réalisation de sa mission : la promotion du développement latino-américain et caribéen.

Alicia Bárcena
Secrétaire exécutive de la CEPALC

Présentation

L'État est mort, vive l'État

Olivier Compagnon

La publication en français de ce volume d'articles rédigés sous l'égide de la CEPALC tombe à point nommé en cette année 2010, à l'heure où l'Europe peine à sortir de la crise inaugurée en 2008 et où l'on s'interroge chaque jour un peu plus sur la place qui revient à l'État dans la vie économique et sociale. En ce moment charnière qui voit la doxa néo-libérale remise en question et certains de ses tenants contestés par la voie des urnes il n'est pas inutile de tourner les yeux vers les sociétés latino-américaines qui, parce qu'elles en furent les premiers terrains d'application et bénéficient en quelque sorte d'une antériorité dans les évolutions qui affectent désormais le monde entier, constituent un observatoire privilégié.

Le Chili de Pinochet fut le lieu d'expérimentation des théories monétaristes élaborées à la *School of Economics* de l'Université de Chicago après le renversement d'Allende, l'Unité Populaire marquant le chant du cygne de l'interventionnisme étatique et du modèle keynésien qui s'étaient développés en Amérique latine depuis les années 1930. Le processus d'importation du néo-libéralisme commence dès le milieu des années 1950 par des accords de partenariat entre l'Université de Chicago et l'Université Catholique de Santiago (UC), qui permettent à de jeunes étudiants chiliens d'acquérir une formation qu'ils restituent

ensuite à l'UC en tant que professeurs¹. Également relayé au début des années 1970 par les catholiques conservateurs du mouvement *gremialista* ou par le quotidien *El Mercurio*, le dogme du marché —qui fait figure de nouveau paradigme de la liberté dans le contexte régional des régimes de sécurité nationale— s'impose rapidement par toute une série de mesures qui permettent de mettre en œuvre, grandeur nature, les postulats qui guideront moins d'une décennie plus tard *le gouvernement de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne puis l'administration américaine sous Ronald Reagan*. Contrôle de l'inflation afin de stabiliser les variations monétaires, baisse des dépenses publiques pour contrôler le déficit budgétaire, privatisations et réduction considérable des attributions de l'État: tels sont les grands principes directeurs de la politique économique à partir du milieu des années 1970. Rapidement, l'économie chilienne voit ses exportations augmenter de manière considérable, attire les investisseurs étrangers et retrouve des taux de croissance étonnants dans le contexte de la crise économique mondiale des années 1970 (9,9% en 1977, 8,3% en 1979) (Banque centrale du Chili, 1989). Certes, le Chili traverse en 1982 une grave crise qui contraint l'État à un réinvestissement passager et relègue les *Chicago Boys* au second plan, mais la parenthèse semble close trois ans plus tard lorsque reprend un processus accéléré de privatisations, notamment dans le domaine des télécommunications et de l'électricité. Débarrassé des ultimes scories de l'Unité Populaire, le Chili semble entrer dans une nouvelle ère de modernisation et d'intégration aux marchés mondiaux.

□ Olivier Compagnon est maître de conférences en histoire à l'Institut des Hautes Études de l'Amérique latine (Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3), rédacteur en chef des *Cahiers des Amériques latines*, membre du CREDAL-UMR 7227 et de l'Institut Universitaire de France. L'auteur reprend à dessein certains éléments de l'introduction qu'il avait donnée au précédent volume co-édité par l'IHEAL et la CEPALC: "Les trois temps de la mondialisation en Amérique latine", in José Antonio Ocampo et Juan Martín (éd.), *Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes*, Santiago du Chili, CEPALC / Publications des Nations Unies / IHEAL, 2005, p. 221-228.

¹ Voir notamment Valdés (1995), Olave Castillo (1997) et Pollack (1999).

Érigée en modèle de développement et de lutte contre la crise par le Fonds Monétaire International, la révolution économique chilienne essaime dans toute l'Amérique latine durant les deux décennies qui suivent et franchit le cap de l'institutionnalisation avec le "consensus de Washington". Toutefois, elle porte en elle des conséquences sociales que ne masquent pas complètement la bonne santé des indices macro-économiques. La paupérisation de larges couches de la population, l'érosion des classes moyennes et la répartition de plus en plus inégalitaire des revenus par habitant en sont les aspects les plus visibles. Le désengagement de l'État se fait surtout sentir dans certains secteurs comme la protection sociale ou le système des retraites, qui apparaissent complètement sinistrés dès les années 1990. Le domaine de l'éducation est également particulièrement touché : la diminution des dépenses publiques, la décentralisation des administrations et des financements et la flexibilité des programmes scolaires conduisent à la mise en place d'un système éducatif à deux vitesses, dans lequel l'école publique devient celle des pauvres et l'école privée celle des classes moyennes et hautes de la société (Mariano Longo, 2001). Autant d'éléments qui contribuent à une lente décomposition du corps social qui vaut partout ou presque en Amérique latine. À la fin des années 2000, le laboratoire chilien offre ainsi l'étrange paradoxe d'une croissance réelle et durable, récemment soutenue par la flambée du prix des matières premières et par des conditions de financement exceptionnelles, qui confirme aux yeux de certains les vertus à long terme de la purge néo-libérale ; mais aussi d'un indice de Gini — mesurant le degré d'inégalité dans la répartition des richesses — de 52 qui figure parmi les plus élevés du monde². Et si l'on peut se satisfaire de l'indéniable consolidation démocratique vingt ans après la chute de Pinochet, il reste à savoir si l'institutionnalisation de ces inégalités ne constitue pas elle-même une menace pour la stabilité démocratique. C'est en tout cas ce spectre-là que firent planer les pillages de supermarchés à Concepción, après le tremblement de terre de février 2010, et le difficile rétablissement de l'ordre.

"Terrain privilégié pour observer très concrètement les modalités et les enjeux de ces luttes de la mondialisation qui contribuent à redéfinir les discours et les pratiques d'État, conformément à la nouvelle

orthodoxie néo-libérale", l'Amérique latine est aussi un laboratoire de la contestation du modèle néo-libéral et le terreau de nouvelles formes d'action et de mobilisation politique dès le tournant des années 1980 et 1990 (Delazay et Garth, 2002, p. 19-20). En février 1989, des émeutes éclatent au Venezuela en réaction au virage économique amorcé par le président social-démocrate Carlos Andrés Pérez : féroce réprimé, le *Caracazo* échappe dans un premier temps aux analyses politiques, qui ne trouvent à l'origine de ce soulèvement populaire ni parti politique ni syndicat ni quelque autre acteur collectif bien identifié. Ce n'est que plus tard, à l'aune de révoltes similaires en Équateur dans les années 1990 ou en Argentine à la fin de l'année 2001, que l'on admit qu'il s'agissait de nouvelles formes de protestation propres aux sociétés ultra-libéralisées, au moins autant liées à l'exclusion sociale croissante qu'à la crise de légitimité des partis politiques traditionnels acquis à l'orthodoxie libérale³. Plus au nord, ce n'est pas un hasard si le soulèvement zapatiste du Chiapas a lieu le 1er janvier 1994, date d'entrée en vigueur de l'ALENA qui cristallise alors le discours anti-libéral en Amérique latine ; l'usage massif des nouvelles technologies de l'information permit de faire du sous-commandant Marcos une icône de l'altermondialisme en l'espace de quelques mois et de doter la révolte chiapanèque d'une fonction d'exemplarité — réelle ou fantasmée — aux yeux de nombreux leaders de mouvements sociaux. En décembre 1998, l'élection de Hugo Chávez Frias à la présidence de la République du Venezuela marque le début de ce que l'on nomme le "virage à gauche", éminemment hétérogène dans ses discours, dans ses pratiques et en termes de résultats obtenus, mais à coup sûr révélateur d'une volonté de rupture avec le "consensus de Washington". Et c'est finalement à Porto Alegre, capitale de l'État brésilien du Rio Grande do Sul et terre d'élection de la démocratie participative dans les années 1990, que se tient en janvier 2001 le premier Forum social mondial réunissant les principales figures de l'antilibéralisme dans le monde. Tout au long des années 1990, l'Amérique latine aussi s'est imposée comme l'un des espaces nœuds de la "géographie de la colère" (Appadurai, 2007).

De fait, les articles réunis dans ce volume attestent tout autant les ravages advenus du fait de la mutation néo-libérale que de la possible restauration d'un État régulateur en matière économique et sociale. Dans

² À titre de comparaison, l'indice de Gini du pays considéré comme ayant le plus faible développement humain, à savoir le Niger, est de 43,9. Voir PNUD (2009, p. 214-216).

³ Voir López Maya (1989, p. 117-137).

une étonnante symphonie, Fernando Calderón évoque ainsi une “demande de plus grande intervention de l’État” émanant de l’opinion face aux problèmes de pauvreté et d’inégale répartition des richesses, tandis que Enrique Iglesias observe une “demande sociale pour un nouveau type d’État”. Il ne s’agit donc plus seulement de penser l’État comme le simple garant du bon fonctionnement du marché, ainsi que le préconisait la Banque mondiale dans les deuxième moitié des années 1990, mais d’en redéfinir en profondeur le champ de prérogatives en prenant en compte les demandes actuelles de divers secteurs sociaux comme les enseignements du passé⁴. Non pas, certes, un État bureaucraté, centralisateur et collectiviste que les utopies révolutionnaires des années 1960 avaient mis au goût du jour à l’aune des modèles communistes soviétique et chinois. Mais, au contraire, un État sur lequel un contrôle citoyen serait susceptible d’être exercé —à défaut d’une réelle démocratie participative dont on palpe actuellement toutes les difficultés à prendre forme dans un cadre autre que local⁵.

Un État qui ne remettrait pas en cause le modèle de développement capitaliste et l’intégration des économies latino-américaines aux marchés mondiaux, mais qui saurait en tempérer les effets sociaux en redistribuant les *royalties* de la croissance. Autrement dit un État social —à défaut d’être “providentiel”— susceptible de remettre au goût du jour quelques-unes de ses fonctions historiques comme celle de garantir une intégration et une formation minimale des individus par l’école publique⁶ ou de prendre en charge l’âge de la vieillesse en développant des systèmes de retraite actuellement très insuffisants⁷. Il reste à déterminer le cadre territorial dans lequel ce nouvel État pourrait voir le jour: étant donné le faible développement d’institutions politiques dans le cadre des intégrations régionales —constat valant tout autant pour les différents ensembles latino-américains que pour l’Union européenne—, celui de la Nation apparaît aujourd’hui encore comme le plus pertinent.

⁴ De ce point, les travaux de Pierre Rosanvallon sur la construction connexes des États et de sociétés démocratiques dans une perspective historique mériteraient d’être relus à l’aune des constats effectués dans le présent volume: voir notamment Rosanvallon (1981, 1990 et 1995).

⁵ Sur ce point, voir le bilan contrasté dressé des dix premières années de gouvernement Chávez par Mathieu Commet (2009, p. 105-128), ainsi que Bacqué, Rey et Sintomer (2005).

⁶ Voir l’article, dans ce volume, de Gonzalo Saravi, “Les jeunes et les sentiments d’appartenance en Amérique latine: causes et risques de la fragmentation sociale” (publié originalement en espagnol dans la *Revue de la CEPAL*, No. 98 (LC/G.2404-P), 2004), ainsi que Brochier (2009).

⁷ Voir l’article, dans ce volume, de Andras Uthoff, “Les lacunes de l’État-providence et les réformes des systèmes de retraite en Amérique latine” (publié originalement en espagnol dans la *Revue de la CEPAL*, No. 89 (LC/G.2312-P), 2006).

Bibliographie

- Appadurai, Arjun (2007), *Géographie de la colère. La violence à l’âge de la mondialisation*, Paris, Payot.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer (dirs.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- Banque centrale du Chili (1989), *Indicadores económicos y sociales de Chile, 1960-1988*, Santiago du Chili.
- Banque mondiale (1997), *World Bank Development Report 1997. The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press.
- Commet, Mathieu (2009), “Une révolution dans la Révolution? Mobilisations collectives et démocratie participative dans les *barrios* de Caracas”, *Le Venezuela au-delà du mythe. Chávez, la démocratie, le changement social*, O. Compagnon, S. Revet et J. Rebotier (dirs.), Paris, Éditions de l’Atelier.
- Delazay, Yves et Bryant G. Garth (2002), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d’État en Amérique latine, entre notables du droit et ‘Chicago Boys’*, Paris, Éditions du Seuil.
- López Maya, Margarita (2003), “The Venezuelan *Caracazo* of 1989: popular protest and institutional weakness”, *Journal of Latin American Studies*, No. 35, Cambridge University Press.
- Mariano Longo, Teresa (2001), *Philosophies et politiques néolibérales de l’éducation dans le Chili de Pinochet, 1973-1983. L’école du marché contre l’école de l’égalité*, Paris, L’Harmattan.
- Olave Castillo, Patricia (1997), *El proyecto neoliberal en Chile y la construcción de une nueva economía*, México, D.F., Université Nationale Autonome de Mexico (UNAM).
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) (2009), *Rapport mondial sur le développement humain 2009*, New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Pollack, Marcelo (1999), *The New Right in Chile, 1973-1997*, New York, St Martin Press.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l’État-providence*, Paris, Seuil.
- _____ (1990), *L’État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.
- _____ (1981), *La crise de l’État-providence*, Paris, Seuil.
- Valdés, Juan Gabriel (1995), *Pinochet’s Economists: the Chicago School in Chile*, New York, Cambridge University Press.

Revista CEPAL: cent numéros, mille regards sur le développement de l'Amérique latine et des Caraïbes

André Hofman et Miguel Torres

Fondée en 1976 sous la direction de Raúl Prebisch, et après 34 ans de travail ininterrompu, la *Revista CEPAL* célèbre la publication de son 100^{ème} numéro. Cent numéros qui forment une collection de presque mille articles consacrés au développement de l'Amérique latine et des Caraïbes. Nous analyserons dans cet article le rôle joué par cette publication en tant que moyen de diffusion de la pensée cépalienne et d'autres courants d'idées sur le développement. Pour ce faire, nous évoquerons une grande partie des articles publiés dans ces cent numéros, en particulier ceux se rapportant aux préoccupations permanentes de la CEPALC (croissance et progrès technique, pauvreté et inégalités sociales, développement durable, démocratie et citoyenneté) en les regroupant selon l'équipe de direction de la revue sous laquelle ils ont été publiés: Prebisch-Gurrieri, Pinto-Lahera et Altimir-Bajraj.

André Hofman
Directeur,
Revista CEPAL
✉ andre.hofman@cepal.org

Miguel Torres
Éditeur technique,
Revista CEPAL
✉ miguel.torres@cepal.org

I

Introduction

Au cours de ses soixante ans d'existence, la CEPALC a diffusé sa pensée et celle de ses intellectuels les plus distingués par le biais de publications périodiques ou ponctuelles. Au nombre des premières, se trouve *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, la publication annuelle la plus ancienne de la CEPALC, née pratiquement avec elle, totalisant donc déjà soixante numéros¹. Comment ne pas mentionner, par exemple, le numéro de 1948 qui présentait un panorama général de l'économie régionale dans une perspective de long terme; ou celui de 1949, où sous la houlette de Prebisch, étaient exposées ses vues et celles de la CEPALC sur les progrès techniques, la relation des prix de l'échange et, en général, sur les facteurs responsables de la lenteur du développement dans la région². Sans rien retirer du mérite et de l'intérêt de *Estudio económico*, mais compte tenu de sa tendance à se spécialiser dans la macroéconomie de conjoncture et de long terme³, d'autres publications périodiques de la CEPALC virent le jour, chargées de rendre compte des situations et des perspectives d'autres aspects tout aussi importants du développement économique et social de la région; parmi elles: *Panorama social de América Latina*, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* et *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*.

Cependant, au-delà de cette gamme variée de publications institutionnelles sur les différents

aspects du comportement de la région, en majorité conjoncturelles, au cours des trente-deux dernières années, la Commission a diffusé une vaste production d'idées et de messages de caractère plus réflexif mettant l'accent sur les aspects structurels du développement, matière des articles de fond formant la *Revista de la CEPAL*. Tantôt produits au sein même de l'institution, tantôt contributions d'auteurs indépendants ou d'autres organismes appartenant ou non à la région, les articles de la revue ont abordé, grâce à une jalouse indépendance éditoriale, un vaste éventail de sujets, de réalités régionales, d'approches théoriques et méthodologiques, aussi riche que la diversité latino-américaine et caribéenne elle-même.

À la lumière de cette énorme richesse intellectuelle accumulée par notre revue, cet article se propose de revisiter les grands moments qui ont jalonné son existence, en s'arrêtant sur les contributions les plus notables ayant marqué de leur sceau la pensée de la CEPALC. Pour ce faire, les parties II, III et IV seront consacrées à l'examen minutieux, certes non exhaustif, des articles les plus représentatifs de cette pensée, sans négliger les références à d'autres auteurs – indépendants ou d'autres institutions – qui étudient les problèmes du développement et dont les positions ne sont pas nécessairement alignées et qui ne coïncident pas toujours forcément avec celles défendues par la CEPALC.

Les trois parties mentionnées couvrent trois étapes bien différenciées de l'histoire de la *Revista de la CEPAL*, selon la composition du tandem qui en a assuré successivement la direction depuis sa création. La partie II examinera les articles les plus importants publiés sous la direction de Raúl Prebisch et de son éditeur Adolfo Gurrieri; la partie III ceux datant de l'époque où Aníbal Pinto Santa Cruz en assurait la direction et Eugenio Lahera, l'édition technique; la partie IV mettra l'accent sur des contributions plus récentes publiées sous la direction et sous-direction de Óscar Altimir et de Reynaldo Bajraj, respectivement.

□ Cet article a été élaboré sur la base d'un article antérieur des mêmes auteurs, publié dans le numéro 96 de la *Revista de la CEPAL* (voir Hofman et Torres, 2008).

¹ Pour une approche plus détaillée de l'histoire de cette publication voir CEPALC (2008, chap. V).

² Voir CEPALC (1949) et CEPALC (1951), respectivement.

³ Les rapports sur la conjoncture que présente à la moitié de l'année *Estudio económico* sont complétés en décembre de chaque année par les analyses conjoncturelles contenues dans la publication en forme de bilan: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.

II

L'époque Prebisch-Gurrieri (1976-1986)

La *Revista de la CEPAL* fut lancée en 1976. Avec une périodicité initiale de deux numéros par an, le premier numéro sortit au premier semestre de cette même année⁴. Cette publication venait remplacer le *Boletín Económico de América Latina*, qui parut de 1956 jusqu'à la première moitié des années 1970⁵.

Comme le résume Bielschowsky (1998), la CEPALC des années 1970 se consacrait au thème des styles de développement, dans un contexte international caractérisé par la dépendance, l'endettement excessif, donc dangereux, et la faiblesse de la capacité exportatrice de la région. Ces années-là, les analyses se centrent sur les stratégies de croissance, leurs rapports avec la structure productive, les schémas distributifs et les structures de pouvoir. Elles font également grand cas de la nécessité pour les économies régionales d'avancer vers un modèle d'industrialisation qui concilie le marché intérieur et l'effort exportateur. Au plan politique, les messages lancés sont "rendre viable la voie conduisant à plus d'homogénéité sociale" et "renforcer les exportations industrielles" (Bielschowsky, 1998, p. 23).

Cette décennie est témoin de l'approfondissement des idées cépaliennes du milieu des années 1960, qui prônaient l'incorporation accrue de la dimension sociale du développement et sa corrélation plus étroite avec les aspects économiques, et pour lesquelles les problèmes de la pauvreté et de la répartition de la richesse revêtaient une importance chaque jour plus prépondérante. De cette époque datent également les premières prises de position de la CEPALC sur le thème du développement et de l'environnement.

C'est donc dans le contexte de ces idées maîtresses qu'est fondée la *Revista de la CEPAL*. Son premier directeur en fut Raúl Prebisch, admirablement secondé

par le sociologue Adolfo Gurrieri au poste de secrétaire technique. Dans un article qui a fait date, *Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo* [Cinq étapes de ma pensée sur le développement], Prebisch (1983) disait de la cinquième de ces étapes qu'elle "avait commencé dans les faits quand, après de nombreuses années de service international fructifère, je pus me libérer des plus hautes responsabilités et que la CEPALC me chargea de diriger sa revue, où je résumai mes idées dans une série d'articles qui me servirent de base pour écrire *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* [Capitalisme périphérique. Crises et transformation]. Ceci fut la cinquième étape, probablement la dernière, de mes réflexions sur les problèmes du développement économique"⁶.

Raúl Prebisch fut directeur de la revue de 1976 jusqu'à sa mort, survenue en avril 1986. Pendant ces dix années, la revue ne publia pas uniquement les dernières idées de Prebisch sur la nature du capitalisme périphérique ou ses nombreux articles sur la question des styles de développement qui dominait le débat cépalien de la seconde moitié des années 1970. À ce sujet, il est utile de rappeler que dans la première moitié des années 1980, la région eut à faire face aux effets de la crise de la dette qui déclencha "la décennie perdue" de l'Amérique latine. Les priorités de la CEPALC se réorientèrent alors sur le conjoncturel, à savoir l'ajustement et ses *shocks*, la reprise de la croissance et le coût social de la stabilisation macroéconomique, qui devinrent, pour la Commission, les cibles principales d'analyse et de politique.

La *Revista de la CEPAL* ne pouvait rester en marge de ces débats. Elle publia une grande quantité d'articles sur le thème de la crise financière des années 1980, certains avant même que la crise n'éclate, dans une tentative de mise en garde. Dans un de ceux-là, Devlin (1979) signalait les points de convergence et de divergence existant entre les objectifs de la banque commerciale et ceux des pays en développement. Face à une situation régionale d'endettement à des taux relativement bas,

⁴ À partir de 1979, la *Revista de la CEPAL* se transforme en une publication quadrimestrielle et jusqu'à nos jours, la revue paraît régulièrement en avril, août, et décembre de chaque année.

⁵ Le *Boletín Económico de América Latina* (Bulletin économique de l'Amérique latine) était une publication semestrielle. Elle offrait un résumé de la conjoncture latino-américaine, venant compléter et mettre à jour les données recueillies pour les études économiques annuelles de la Commission. Ce Bulletin publiait en outre des articles spéciaux sur des sujets divers d'économie régionale, de caractère plus structurel, ainsi que des notes informatives et méthodologiques (voir CEPALC, 1974, page juridique).

⁶ En effet, Raúl Prebisch contribua avec une série d'articles publiés dans la *Revista de la CEPAL* à diffuser ses idées sur le concept de *capitalisme périphérique* (voir Prebisch 1976, 1978, 1979 et 1980). Ces articles constitueront la base de son dernier ouvrage *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (Prebisch, 1981).

Devlin introduit une note de scepticisme quant aux intentions des institutions de prêt et des pays créanciers, et met en avant les risques d'insolvabilité que pourrait signifier pour la région une collusion entre eux, visant à relever les taux d'intérêts.

Après cet article, et l'éclatement de la crise qu'il prophétisait, les analyses du présent et les approches prospectives ne cessèrent de se partager les colonnes de la revue, dont les articles d'Iglesias (1983) et de Massad (1983) sont, dans cet esprit, parmi les meilleurs exemples. Dans le premier, celui qui était alors secrétaire exécutif de la CEPALC concluait qu' "en 1982, l'Amérique latine avait essuyé la crise économique la plus profonde de toute la période de l'Après-guerre, et probablement, la plus grave depuis les années noires de la Grande dépression". Moyennant l'analyse des variables économiques clés (croissance, chômage, inflation et déséquilibres du secteur extérieur), il ajoutait que les événements survenus alors "dans les économies d'Amérique latine [...] s'avèrent particulièrement utiles pour appréhender la nature et les causes de la crise économique qui frappe aujourd'hui la région, ce qui constitue à son tour une connaissance indispensable pour proposer les mesures permettant d'y faire face avec succès".

L'article de Massad (1983) dans la même ligne que celui de Devlin (1979), examine le coût réel du service de la dette extérieure, et après avoir démontré l'existence d'une différence entre les coûts créanciers et débiteurs, propose une méthode alternative pour mesurer le coût réel du service de la dette, esquissant en outre les grands traits d'une analyse des facteurs qui le déterminent.

Au-delà des nombreux articles publiés sur la crise de la dette, la revue maintint dans cette première étape —comme elle continuerait de le faire dans les deux suivantes— un cap éditorial soucieux de la diffusion des idées centrales alimentant les débats sur le développement à long terme, beaucoup reflétant celles de la CEPALC.

En ce qui concerne précisément la diffusion de la pensée cépalienne par l'entremise de la revue, rappelons qu'au cours de cette première étape, en 1978, la CEPALC atteignit ses trente ans d'existence. En préparation de cet anniversaire, la revue publia un an auparavant un article qui retraçait l'évolution des idées de la CEPALC et leurs liens avec d'autres courants de pensée: il s'agit du texte de Cardoso (1977) intitulé *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo* [l'originalité de la copie: la CEPALC et l'idée de développement], aujourd'hui considéré comme un classique

Fernando Henrique Cardoso y examinait d'abord les idées fondatrices de Prebisch et de la CEPALC sur le développement et le "pourquoi elles firent tant de bruit" (Cardoso, 1977, p. 12). Il rappelait les aspects primordiaux de la notion prebischienne du système centre-périphérie pour ensuite "les relier à d'autres positions doctrinaires et du monde universitaire qui eurent également des échos importants dans la région...". L'article contient aussi l'analyse de la manière dont ces idées "modélèrent les politiques de développement et s'adaptèrent à des situations nouvelles". En outre, le texte met en regard la pensée cépalienne avec de nouveaux courants apparus dans les années 1960 et 1970 "se rapportant à un style de développement 'néfaste', à la dépendance structurelle et à 'l'autre développement'" (Cardoso, 1977, p. 7). La conclusion de Cardoso est qu'au-delà des transformations subies par la pensée de la CEPALC —prenant en compte les changements mondiaux et les nouveaux apports théoriques— cette dernière eut la capacité de préserver et de démontrer la validité des prémisses essentielles de sa thèse, à savoir l'importance des facteurs structurels dans le développement et celle d'augmenter la productivité pour élever le taux de croissance à long terme grâce au progrès technique et partant, la possibilité de créer et de multiplier les conditions d'amélioration du bien-être dans la périphérie latino-américaine.

Sur ces thèmes spécifiques du développement à long terme, la revue se transforma en un véritable vivier d'idées en accueillant les contributions des intellectuels et des économistes les plus notables de la région, contributions qui s'étofferont souvent au point de devenir des ouvrages importants et des idées forces occupant une place de choix dans les débats d'idées et politiques. Selon Torres Olivos (2006), ce sont les années où, par exemple, Fernando Fajnzylber se consacre à l'analyse des expériences de croissance à long terme et des stratégies d'industrialisation des économies extrarégionales, et tente d'établir un parallèle avec les processus latino-américains. Ce fut précisément dans les pages de la *Revista de la CEPAL* N° 15, qu'il confia ses réflexions sur le phénomène de l'industrialisation exportatrice de l'Asie du Sud-Est (Fajnzylber, 1981). Cet article, avec d'autres qui analysaient la situation des économies capitalistes avancées, furent la matière essentielle de deux des concepts les plus importants développés par l'auteur: "l'industrialisation tronquée" et "la case vide" (Fajnzylber, 1983 et 1990).

C'est à cette époque également que Celso Furtado s'intéresse aux dimensions culturelles du développement.

Il concevait la culture comme un ensemble d'éléments dont les interactions présentent un certain degré de cohérence. Au-delà de cette notion, il défendait l'idée que la culture est un système dynamique, donc sujet à des changements permanents qui, à leur tour, altèrent l'ordre social dans toutes ses dimensions, y compris économique. En conséquence, le développement doit être conçu comme un enrichissement du système culturel. En d'autres termes, développement et culture sont interdépendants, le développement consistant à renforcer les capacités créatrices de l'homme qui conduisent aux innovations culturelles. Cependant, Furtado distingue deux processus de créativité. L'un est à l'origine d'innovations dans le domaine qu'il appelle de la "culture matérielle", représentée par le progrès technique et l'accumulation; de l'autre, naissent des innovations dans le domaine de la culture "non matérielle", entendant par là le corpus d'idées et de valeurs qu'une société construit. Le développement par la voie de la "culture matérielle" s'obtient moyennant les excédents économiques qui retombent sur les membres de la communauté, élargissant d'autant leurs possibilités. Les idées sur la culture matérielle relatives à l'accumulation et à l'innovation, en particulier quant au rôle de l'excédent, contenues dans son livre de 1978: *Criatividade e dependencia na civilização industrial* [Créativité et dépendance dans la civilisation industrielle], furent également présentées de manière synthétique dans le numéro 6 de la *Revista de la CEPAL* (Furtado, 1978).

Dans cette première époque de la revue ne manquèrent pas non plus les contributions cépaliennes faites à partir du champ de la sociologie du développement. Dans les moments politiques agités et troubles que traversait la région (le Cône sud en particulier et surtout le Chili), la CEPALC et sa revue abordèrent la contingence politique internationale, et à partir de ce contexte, marqué par la Guerre froide, analysèrent en profondeur la corrélation entre développement et démocratie. Selon Rodríguez (2006), les préoccupations sur ce thème étaient déjà présentes chez Prebisch dans ses réflexions sur le capitalisme périphérique, qui insistaient sur les nouvelles bases pour la consolidation démocratique dans les sociétés de la périphérie; chez Cardoso dans ses élaborations sur la revendication démocratique et les mouvements sociaux, et, de façon plus spécifique chez Medina Echeverría dans sa vision novatrice de la démocratie et de ses contenus. Deux articles de la *Revista de la CEPAL* témoignent de la vision de cet auteur. Dans le premier, le sociologue espagnol projetait les différents

scénarios politiques dans lesquels pourraient s'engager la région face à une imminente rupture entre les deux grandes puissances hégémoniques de l'époque (Medina Echeverría, 1976) et dans le second, il explorait l'avenir des démocraties occidentales, celles d'Amérique latine en particulier (Medina Echeverría, 1977).

Comme nous le disions plus haut, cette période de la revue fut marquée par le débat sur les styles de développement, concept cépalien qui mêle deux approches complémentaires: économique et sociologique. C'est ainsi que dans le numéro inaugural de la revue, Aníbal Pinto publiait ses "Notes sur les styles de développement", abordant ce thème né dans les années 1970 mais toujours d'actualité dans la phase présente de mondialisation (Pinto, 1976). Pinto identifie les aspects économiques associés à un style de développement donné en précisant d'emblée ce qu'on entend par style de développement: le mode selon lequel une société s'organise par le biais d'un système économique donné afin de répondre à trois questions essentielles: que produire? Comment produire? Et pour qui produire? Dans le concept de style de développement se conjuguent donc deux familles de facteurs clés. En premier lieu des facteurs de type structurel tels que i) l'organisation de la production, ii) la structure sectorielle du produit et de l'emploi, iii) le progrès technique incorporé et iv) le modèle d'insertion internationale. Les facteurs structureaux i), ii) et iii) ont fait l'objet d'une contribution conceptuelle antérieure, l'une des plus importantes au demeurant, du même auteur: "L'hétérogénéité structurelle" (Pinto, 1970). En deuxième lieu, se trouvent les facteurs dynamiques qui déterminent un style de développement, principalement en lien avec les caractéristiques de la demande, à savoir, son niveau, sa composition et la distribution du revenu sous-jacente.

Ce fut également dans cette première période de la revue qu'ont été mis en avant les aspects sociologiques des modes ou styles de développement, dans les travaux de Graciarena (1976) et Wolfe (1976). Le premier faisait une analyse critique des diverses acceptions des styles de développement, en particulier des notions orientées vers les approches unificatrices du développement. Il soulignait également les apports du terrain du social à l'enrichissement du concept de style de développement, en retenant des aspects comme l'éducation, la santé et la sécurité sociale, entre autres. Dans son article, Wolfe aborde lui les divers points de vue existant sur le développement, examinant et questionnant les objectifs et les moyens utilisés les plus fréquemment dans la discussion. L'auteur tente de "suggérer une conception existentielle du développement comme

un effort incessant pour imposer une rationalité valorisante donnée à une réalité rebelle”. Dans ce but, l'article finalement “distingue les critères principaux qui ont été utilisés pour définir les fins et les moyens du développement (utopique-normatif, technocratique-rationaliste et sociopolitique)” avec, en point d'orgue, une analyse et une critique du comportement des “agents du développement”.

Indéniablement, ces auteurs contribuèrent, à partir du champ du social, à la définition d'un concept intégral et multidisciplinaire sur le développement et ses formes; mais il est important de prendre en compte également les efforts tendant à incorporer dans le débat l'environnement et le développement durable. La contribution à ce débat par l'entremise de la *Revista de*

la CEPAL a été faite par Osvaldo Sunkel dans un article dont le but était d'explorer les liens entre les styles de développement et l'environnement en Amérique latine (Sunkel, 1980). L'article offre une description et une interprétation systémique des phénomènes relatifs à l'environnement et au processus de développement dans la région. Dans un cadre conceptuel large, Sunkel “analyse les transformations globales survenues dans les dernières décennies, s'attachant spécialement aux conséquences de tous ordres que l'industrialisation, la modernisation agricole et l'urbanisation ont provoqué sur les facteurs environnementaux et la façon dont ces derniers, à leur tour, ont eu des répercussions sur les possibilités et les limitations du développement” (Sunkel, 1980, p. 17).

III

La période Pinto-Lahera (1987-1995)

À partir du numéro 33 de la *Revista de la CEPAL*, publié en décembre 1987, l'économiste chilien Aníbal Pinto, prit la direction de la revue; son bras droit, chargé de l'édition technique fut le politologue chilien Eugenio Lahera⁷. Après avoir dirigé les onze premiers numéros de la revue d'économie politique *Pensamiento Iberoamericano*, Pinto est chargé de la *Revista de la CEPAL* dans la dernière ligne droite des années 1980. Au plan régional, le processus politique est marqué par la récupération du système démocratique, spécifiquement en Amérique du Sud. Sur le plan économique, les effets de la crise se font toujours sentir sur les pays latino-américains, en particulier en ce qui concerne le coût social de l'ajustement imposé par les politiques de stabilisation macroéconomique et de renégociation de la dette (Bielschowsky, 1998). Au plan mondial, les événements se succèdent avec, en toile de fond, le crépuscule de la Guerre froide et l'avènement d'un nouvel ordre international, de plus en plus imbu de néolibéralisme en tant que doctrine et praxis des réformes structurelles qui allaient être mises en place au cours des années 1990, dans tous les pays de la région.

Dans ce contexte régional et international, le débat interne à la CEPALC porte sur les processus

d'ajustement et leurs retombées sociales, mais aussi sur la reformulation de sa proposition pour le développement régional, ce qui est tenté d'être fait —comme le dit Rosenthal— dans une logique de “continuité et changement” (Rosenthal, 1988).

À la fin des années 1980, à travers ces processus et ces approches rénovés sur le développement commence à germer la principale idée-force qui dominera la pensée et l'action de la CEPALC depuis les années 1990 jusqu'à nos jours. Il s'agit de la proposition de transformation productive dans l'équité, et de la naissance de l'approche néo-structuraliste dans le débat des intellectuels cépaliens et latino-américains. Il y a également des analyses sur des thèmes plus spécifiques du développement comme la pauvreté et la répartition de la richesse, la dimension de genre, l'environnement et le développement durable. Tout cela s'ajoutant aux aspects plus classiques de la pensée économique cépaliennne, en liens avec la croissance à long terme mais avec des efforts accrus pour orienter les analyses vers des aspects micro-sectoriels.

Tous les sujets signalés, et beaucoup des experts qui les développèrent, ont laissé des traces dans la *Revista de la CEPAL*. Sur les thèmes macroéconomiques, en particulier ceux liés aux effets de la crise et aux perspectives d'avenir, la première mention sera pour González (1988), qui aborde la politique macroéconomique pour le développement dans le contexte de l'ajustement. Allant plus profondément

⁷ La dernière parution de la revue dirigée par Prebisch fut le N° 28, d'avril 1986. Gurieri resta seul à la tête de la revue pendant une période de transition, du numéro 29 au numéro 33.

dans l'étude des effets et des défis relatifs à la crise de la dette, Eyzaguirre (1989) analyse le comportement de l'épargne et de l'investissement dans un cadre de restrictions tant extérieures qu'intérieures. Par ailleurs, Mortimore (1989), avec une perspective plus microéconomique, étudie le comportement de la banque de crédit dans la région tandis que, dans le même numéro de la revue, Devlin (1989) esquisse, moyennant une approche plus globale, les contradictions dans lesquelles la région se trouve plongée en à cause du phénomène de l'endettement extérieur. Les plans d'ajustement accompagnés de croissance mis en place par les économies régionales pour sortir de la crise étaient doublement conditionnés par les principales institutions financières internationales: le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Meller (1989) analyse cette double conditionnalité et souligne la nécessité d'une meilleure coordination entre les programmes que proposent l'un et l'autre de ces organismes. Ramos (1989), examine quant à lui, les nouveaux courants de pensée venus du monde universitaire du "Nord" en matière de théorie macroéconomique, en s'attardant sur le débat entre les "nouveaux classiques" et les "néokeynésiens".

En ce qui concerne les analyses micro-sectorielles, se détachent les articles publiés au cours de cette période sur les problèmes du secteur agroalimentaire. Des sujets comme les conséquences de l'ajustement dans ce secteur, les politiques sectorielles et la planification macroéconomique, l'analyse sectorielle de la CEPALC elle-même, la sécurité alimentaire et les dimensions sociales de la ruralité constituent des aspects profusément abordés par divers auteurs dans les pages de notre revue⁸.

Avec l'apparition de la proposition de transformation productive dans l'équité, basée en partie sur les analyses préalables de Fajnzylber (1983 et 1990), le secteur industriel, considéré comme étant le principal vecteur du progrès technique, retrouva dans le débat cépalien la place de choix qu'il avait perdue après les critiques néolibérales dans les années les plus dures de la crise de la dette. En dépit de ce qui précède, la "nouvelle industrialisation" avancée dans cette proposition reconnaissait en premier lieu le besoin d'une ouverture commerciale compétitive et le développement de complémentarités avec les secteurs primaire et des services. Il n'est pas surprenant donc que la *Revista de la CEPAL* ait été la dépositaire de

ces idées avec des articles comme celui de Fajnzylber (1988), qui analyse l'évolution et les enseignements en matière de compétitivité internationale et de restructuration productive, ainsi que l'incorporation du progrès technique, moyennant un parallèle entre nations industrialisées et pays en développement. On ne s'étonnera pas non plus d'y trouver, sur ce thème de la transformation productive et du changement technique, les travaux de Lahera (1988) et Willmore (1989). Dans cette même ligne, mais se référant particulièrement au cas de l'Équateur, il convient de souligner l'article de Hofman et Buitelaar (1994), qui analysait les avantages compétitifs de ce pays et ses perspectives de croissance à long terme. En ce qui concerne les complémentarités sectorielles, Kuwayama (1989) aborde le potentiel technologique du secteur primaire exportateur. Se détachent aussi dans cette période des travaux de Peres (1993 et 1994) et Rosales (1994), auteurs spécialistes des politiques de compétitivité et des politiques industrielles. Une autre idée maîtresse surgit à partir de la proposition de transformation productive dans l'équité est le concept de "régionalisme ouvert" en tant qu'alternative d'intégration commerciale, thème exploré par Fuentes (1994). Toujours en matière d'intégration, Rosenthal (1993) tente de répondre, entre autres nombreuses questions, à deux interrogations de grande importance: en quoi se différencient les schémas d'intégration des pays de la région de ceux que l'on tenta de mettre en place dans les années 1960 et 1970? Quels sont les instruments indiqués pour promouvoir une intégration intra-régionale solide?

Deux autres éléments charnières de la proposition étaient le changement institutionnel et la valorisation du système démocratique comme conditions essentielles d'un changement productif et social efficace. Dans le premier cas, Fajnzylber (1991) apportait des réflexions sur le rôle du changement institutionnel dans la transformation productive dans l'équité et, dans le même sens, Lahera (1990) explorait la relation entre l'État et cette transformation. Dans le second cas, il y eut un grand nombre d'articles qui approfondirent le thème du rôle que joue le système démocratique dans la transformation productive dans l'équité, dont ceux d'Enzo Falletto, l'un consacré aux liens entre culture et conscience démocratique, un autre aux spécificités des États latino-américains (Falletto, 1988 et 1989); mentionnons également un travail remarquable de Graciarena (1988), sur démocratie et développement et un autre de Wolfe (1990), sur les structures sociales et le renforcement de la démocratie au seuil des années

⁸ Sur ce thème voir López Cordovez (1987), Harker (1987), Ortega (1988), Schejtman (1988) et Dirven (1993).

1990. Une facette très importante de la démocratie, qui dans les années 1990 et 2000 allait acquérir une signification toute particulière, est celle de la citoyenneté. Dans un article sur le sujet, qui a fait date, Calderón, Hopenhayn et Ottone (1994) reprenaient la proposition cépalienne de transformation productive dans l'équité mais sous l'angle culturel.

La proposition de la CEPALC pour les années 1990 considérait la promotion de l'équité non seulement comme un impératif éthique du développement mais aussi comme une variable clé pour la croissance, ce qui l'éloigne des thèses néoclassiques qui voient un certain antagonisme entre croissance et équité. Le thème de la distribution de la richesse ayant été mis en avant sans ambiguïtés par le biais de la proposition de transformation de la production dans l'équité, l'approche sociale, dans le paradigme cépalien sur le développement s'en est trouvée d'autant renforcée. Dans cette plateforme plus étendue, les questions liées à la distribution des revenus prirent une plus grande importance, de même que l'approche intégrale de la pauvreté. En outre, à partir de ces deux thèmes, étroitement liés à l'histoire socioéconomique de la région, émergèrent de nouveaux thèmes plus spécifiques et plus profonds qui, au cours des vingt dernières années, sont venus enrichir les idées et les propositions de la CEPALC. Nous parlons ici, entre autres, de la préoccupation pour les politiques sociales, de la précarité et des disparités des marchés du travail de la région, de la dimension de genre (fortement liée à l'inégalité et à la précarité dans le monde du travail), et de la jeunesse comme sujet de politique sociale.

Dans cette deuxième étape —et comme nous le verrons, encore plus au cours de la troisième— la *Revista de la CEPAL* publia un grand nombre d'articles sur des thèmes de cette nature. Parmi les travaux qui visaient à présenter et à mesurer l'ampleur des inégalités et de la pauvreté en tant que facteurs structurels du sous-développement citons ceux d'Altimir (1990 et 1994), de Feres et León (1990) et de Wolfe (1991). Parmi ceux qui s'attachaient aux dimensions et aux critères généraux des politiques sociales se détachent ceux de Durston (1988), de Franco (1989), de Sojo (1990), de Rodríguez Noboa (1991), de Cohen et de Franco (1992) et d'Hopenhayn (1992). Des études sur les femmes, les jeunes et les ethnies, on retiendra particulièrement celles de Krawczyk (1990 et 1993), de López et de Pollack (1989), d'Arriagada (1990 et 1994), d'Almeras (1994) et de Durston (1992 et 1993). Finalement, des articles traitant du travail et du marché du travail, nous évoquerons ceux de Tokman (1988),

de Guerguil (1988), d'Infante et de Klein (1991), de Calderón (1993) et de Rosenbluth (1994). Dans le même ordre d'idées, un travail pionnier en raison de la gravité du sujet abordé et de l'importance qu'il revêtit dans la décennie en cours, a été publié; portant sur le problème de la protection sociale en Amérique latine, il s'agit de l'article de Uthoff (1995) sur les réformes des systèmes de pensions dans la région.

Une extension importante de la proposition de transformation productive dans l'équité est sa relation avec l'environnement, les ressources naturelles et le développement durable en général, thèmes qui, bien sûr, avaient déjà été introduits dans des recherches antérieures de Sunkel et d'autres experts cépaliens dans les années 1970. En ce qui concerne l'environnement et le développement durable, il faut mentionner l'analyse sur les désastres naturels et leurs impacts socioéconomiques réalisée par Jovel (1989); les grandes lignes tracées par Bustamante et Torres (1990) pour une politique environnementale efficace; l'approche des comptes environnementaux de Gligo (1990); les choix de politique pour diminuer la pollution urbaine (Durán, 1991); le travail de Valenzuela (1991) sous son titre choc —*El que contamina, paga* [Les pollueurs doivent être les payeurs]— sur l'application d'impôts pigouviens comme instruments de politique environnementale; l'article *Participación y medio ambiente* [Participation et environnement] (Tomic, 1992) et le travail de Gligo (1995) sur la situation et la prospective du développement durable dans la région. Sur les problèmes des ressources naturelles dans la région, parmi les articles les plus notables citons celui de Dourojeanni (1994) sur les ressources hydriques et ceux de Sánchez Albavera (1993 et 1995), le premier attirait l'attention sur la situation des ressources naturelles dans la région au début des années 1990 et le second traitait de la relation entre le phénomène de la mondialisation et la restructuration énergétique en Amérique latine.

Finalement, on se doit de mentionner un débat qui, dans la fin des années 1980 et au commencement des années 1990, fut à l'origine de ce qu'on a appelé le néo-structuralisme. Ce débat fut alimenté par les travaux de Fernando Fajnzylber et la proposition cépalienne de transformation productive dans l'équité. Les idées contenues dans cette proposition motivèrent plusieurs intellectuels et spécialistes de la pensée de la CEPALC à intégrer les idées classiques et les nouvelles dans un cadre analytique qu'ils dénommèrent néo-structuraliste. Dans ce cadre sont réunis les thèmes émergents qui ont accompagné la réflexion et l'action

de l'organisme durant les vingt dernières années. C'est ainsi que dans ce néo-structuralisme cépalien une place plus grande et plus franche est faite aux réflexions sur l'environnement et le développement durable, aux analyses plus pointues sur le manque d'équité et la pauvreté, l'intégration commerciale et la compétitivité, et le développement productif.

La *Revista de la CEPAL* a fait une large place à ce mouvement néo-structuraliste en publiant un grand nombre d'articles. En premier lieu, mentionnons le travail de French-Davis (1988), contrepoint entre la proposition néo-structuraliste et la doctrine néolibérale, tant dans leurs dimensions théoriques que dans leur application lors de la conception des politiques publiques. Dans cette même logique des parallèles, Sunkel (1989) se livre à une comparaison entre le néo-structuralisme et l'institutionnalisme, avec le propos d'explorer les possibilités d'enrichissements mutuels entre les deux courants de pensée. Enfin, Sunkel et Zuleta (1990) réalisent d'autres comparaisons entre le néolibéralisme et l'approche néo-structuraliste, mais

cette fois en regard des difficultés pressenties pour les années 1990, et cherchent à vérifier si les politiques recommandées par l'une et l'autre des doctrines contribueront ou non à ce que les économies de la région reprennent la route de la croissance et du développement.

Au cours de cette période de la revue, son directeur Aníbal Pinto reçut honneurs et reconnaissances pour sa longue, brillante et fructueuse carrière. C'est ainsi qu'il fut nommé docteur *Honoris Causa* de l'Université de Campinas (Brésil, 1989) et de l'Université nationale autonome du Mexique (1991); le Prix national des sciences sociales et des lettres lui fut décerné par le gouvernement du Chili, en septembre 1995, quelques mois avant sa disparition. À tous ces hommages ajoutons notre reconnaissance pour l'immense contribution intellectuelle qui fut celle de Pinto à la direction de la *Revista de la CEPAL*, où il fut le promoteur énergique du processus de rénovation de la pensée cépalienne sur laquelle il eut toujours une grande influence.

IV

Le tandem Altimir-Bajraj (1996-août 2008)

Après la disparition de Pinto, et la publication du numéro 58, en avril 1996, qui se fit sous la responsabilité de secrétaire exécutif de la CEPALC, Gert Rosenthal et de Eugenio Lahera comme secrétaire technique, la direction de la revue fut assumée par l'économiste argentin Oscar Altimir, qui demeura à ce poste jusqu'en août 2008. Pendant cette période, la publication afficha des succès importants, tant en termes de diffusion que de rapprochements avec le monde universitaire extra-cépalien, ainsi que d'ouverture de sa ligne éditoriale. À partir de 2003 le travail d'Altimir se vit facilité grâce à la collaboration de l'économiste argentin Reynaldo Bajraj comme directeur adjoint de la revue. Altimir comme Bajraj avaient eu une belle carrière au sein de la CEPALC, l'un et l'autre ayant été, à un certain moment, secrétaire exécutif adjoint de la Commission. Toute cette expérience accumulée contribua de manière significative aux succès de la *Revista de la CEPAL* dans les dernières années⁹.

Beaucoup des articles publiés pendant cette étape incorporent des outils d'analyse empruntés aux dernières conquêtes du savoir (analyse économétrique, modèles d'équilibre général calculables, analyses sectorielles plus fines et autres), permettant que depuis décembre 2007, notre publication ait été incorporée au SSCI - *Social Sciences Citation Index*, que publie Thomson ISI.

Ces progrès importants se sont traduits par l'amélioration de la qualité du matériel publié et un renforcement de la ligne éditoriale de la revue, basée sur une indépendance intellectuelle totale,

la Division des statistiques et des analyses quantitatives (1976-1983), de la Division conjointe CEPALC/ONU/DI de l'industrie et de la technologie (1984-1988) et de la Division de développement économique (1989-1993); entre 1994 et 1996 il fut secrétaire exécutif adjoint de la Commission.

Reynaldo Bajraj entra à la CEPALC en 1976, occupant plusieurs postes à l'ILPES: expert en politique économique, directeur du Programme de recherches et directeur du Programme de conseils. En 1987 il fut nommé directeur du Centre latino-américain de démographie des Nations unies (CELADE) et entre 1997 et 2003, il fut secrétaire exécutif adjoint de la CEPALC.

⁹ Oscar Altimir, lié à la CEPALC depuis le milieu des années 1960, occupa en son sein des postes de haut niveau: directeur de

qui veille cependant, quant aux thèmes abordés, à maintenir un équilibre entre les sujets économiques, la vision du développement et le long terme, et les approches sociopolitiques.

Avant de citer certains des travaux les plus notables dans ces domaines de recherche, il semble nécessaire de rappeler quatre des événements marquants de cette phase de la *Revista de la CEPAL*: la publication en octobre 1998 d'un numéro hors-série à l'occasion de la célébration des cinquante ans de la CEPALC; la commémoration du centenaire de la naissance de Raúl Prebisch dans le numéro 75, la publication à partir de 2002 des leçons présentées par des intellectuels distingués au cours des versions annuelles de la Chaire Raúl Prebisch et, en 2005, un numéro spécial réunissant des articles de la *Revista de la CEPAL* publiés entre 1995 et 2004 et traduits en français.

La CEPALC célébra donc son cinquantième anniversaire en 1998. Pour ce "jubilé d'or", la revue publia un numéro hors-série au mois d'octobre, réunissant une trentaine d'articles des professionnels les plus prestigieux, liés —de son centre ou de sa périphérie— à la trajectoire de l'action et de la pensée de la CEPALC. Un article important de ce numéro est celui de Bielschowsky (1998), qui demeure un texte de référence sur l'évolution de cette pensée. Quant à Katz (1998), il y présentait les leçons et les défis de l'apprentissage technique, dans un domaine de prédilection de la réflexion cépalienne: le développement industriel de la région. Par ailleurs, l'importance que la Commission donnait au phénomène de la mondialisation depuis la fin des années 1990 —précisément à partir du moment où José Antonio Ocampo occupa le poste de secrétaire exécutif— se reflète également dans ce numéro hors-série avec les articles de Bouzas y Ffrench-Davis (1998): *La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo* [La mondialisation et la gouvernabilité des pays en développement], d'Aldo Ferrer (1998) *América Latina y la Globalización* [L'Amérique latine et la mondialisation], et l'essai de Di Filippo (1998) qui revisite la notion centre-périphérie à la lumière des années 1990. Firent également grande impression dans ce numéro l'essai d'Assael (1998) sur le défi de l'équité dans la région, et deux études sur les obstacles de l'intégration régionale. La première, de Sunkel (1998) lance une question: l'intégration est-elle fonctionnelle aux objectifs du développement? La deuxième, d'Urquidí (1998) aborde d'un point de vue historique "les incidents de l'intégrations" en Amérique centrale et au Panama dans les années 1950.

2001 fut une année significative pour la CEPALC et pour sa revue, étant celle du centenaire de la naissance de Raúl Prebisch. Il sembla opportun non seulement de lui rendre hommage mais aussi de rappeler ses contributions à la pensée sur le développement. Le numéro 75 de la *Revista* consacra donc une section de plus de cent pages au matériel sur son œuvre. L'hommage commence par un entretien inédit de Prebisch signé par Pollock, Kerner et Love (2001) et continue avec un essai dans lequel Ocampo (2001) met en regard certaines idées clés de la pensée prébischienne avec le programme de développement de l'Amérique latine pour le siècle naissant. L'hommage incluait également les travaux de Rodríguez (2001), O'Connell (2001), Gurrieri (2001), qui passèrent en revue les idées du jeune Prebisch, et l'essai historique de Cortés Conde (2001) sur les années au cours desquelles Prebisch occupe plusieurs postes de haut fonctionnaire du gouvernement argentin, en particulier à la Banque centrale. La section se clôt sur les travaux de Dosman (2001) et González (2001), le premier traitant des relations entre l'État et le marché dans l'optique et l'évolution du "manifeste" de Prebisch, et le second compare le processus d'industrialisation en Amérique latine sous la houlette de Prebisch et de la CEPALC, avec les processus correspondants aux États-Unis (selon l'approche d'Alexander Hamilton), en Allemagne (guidé par Frederick List) et de manière plus générale, sous l'éclairage néoclassique de John Stuart Mill.

En août 2001, dans le cadre des commémorations de l'anniversaire de la naissance de Prebisch, la CEPALC inaugura la chaire qui porte son nom et dont le premier "professeur" fut Celso Furtado. En 2002 ce fut au professeur et lauréat du prix Nobel d'économie, Joseph Stiglitz, qu'échut la deuxième Chaire Prebisch, sur le thème de l'évolution et des conséquences des réformes en Amérique latine. Depuis lors, la *Revista de la CEPAL* a publié sous forme d'articles, le texte de toutes les conférences données dans le cadre de la Chaire Prebisch jusqu'en 2007. Outre l'article de Stiglitz (2003) déjà mentionné, citons celui de Cardoso (2004), qui analyse des interactions entre politique et développement économique; celui de Ricúpero (2004) et ses réflexions sur la validité et l'actualité des idées prébischiennes; celui de Rodrick (2005), sur la diversification économique; d'Iglesias (2006), qui explore le rôle de l'État et les paradigmes économiques en Amérique latine, et celui d'Halperin (2008), qui reprend les aspects les plus importants de son formidable exposé sur le contexte historique de la

CEPALC, présenté à l'occasion de la Chaire Prebisch de 2007.

En 2005 la *Revista de la CEPAL* marqua un jalon de grande importance en publiant un numéro spécial en français, contenant une compilation d'articles publiés entre 1995 et 2004. Le fait eut une énorme signification, la revue put en effet montrer au monde universitaire et politique français — historiquement très lié à l'origine et à la mission de la CEPALC — une large gamme de travaux de grande qualité qui, jusqu'alors, n'avaient pu toucher que les milieux anglophones et ibéro-américains. Ce projet de la CEPALC fut réalisé avec le soutien d'organismes de coopération et d'enseignement français et la participation du ministère des Affaires étrangères de France et de l'Institut des hautes études pour l'Amérique latine.

Le numéro spécial en français est un recueil de 10 articles publiés dans la *Revista de la CEPAL* et dans *CEPAL Review* pendant la période mentionnée, auxquels s'ajoutèrent deux essais des chercheurs et professeurs français David Dumoulin-Kervan et Jean-François Deluchey. L'un traite des politiques de protection de l'environnement dans notre région sur fond d'internationalisation et de convergence des ordres politiques (Dumoulin-Kervan, 2005), l'autre se penche sur le passé et analyse la nouvelle situation de l'architecture de la sécurité intérieure dans les pays d'Amérique latine (Deluchey, 2005).

Naturellement les dix autres essais restent très proches des principales lignes de recherche de la CEPALC et de sa revue, dont la macroéconomie du développement, le changement technique et la croissance à long terme, les aspects sociodémographiques du développement et d'autres thèmes divers centrés sur les finances publiques et l'intégration commerciale. Dans le tour d'horizon qui suit des articles inclus dans le numéro en français, leur référence sera celle de leur parution dans leur version originale en espagnol.

Un article notable de ce recueil est celui d'Ocampo (1999), dans lequel l'auteur prône l'évolution dans deux directions au moins du programme de réforme financière: il devrait aller au-delà de la prévention et de la résolution des crises et "devrait prendre en compte non seulement le rôle des institutions mondiales mais aussi celui des organismes régionaux et définir explicitement les espaces dans lesquels il conviendrait de préserver l'autonomie nationale."

Tout aussi remarquable, l'essai de Tokman et Klein (2000), dont l'objectif est d'analyser les effets de la mondialisation sur le marché du travail et sur la stratification sociale. En dépit du consensus existant

sur le fait que la mondialisation devrait être source de progrès pour toutes les nations, les auteurs manifestent leurs doutes quant à ses avantages potentiels nets, particulièrement en ce qui concerne leur distribution. Sur le thème de la mondialisation toujours, Frenkel (2003) analyse les crises financières et monétaires liées au change qui touchèrent l'Amérique latine dans le contexte de la mondialisation du capital.

Escaith (2001) examine, quant à lui, à l'aune de la mondialisation et dans le cadre analytique des théories de la croissance endogène, le cas des économies à petite échelle en Amérique latine et dans les Caraïbes. Dans l'optique du développement productif sectoriel, Katz (2000) étudie les changements structurels et la productivité du secteur industriel dans la région pendant la période 1970-1996. Dans un même esprit, mais avec une approche plus générique et transversale des différents secteurs de production, Carlotta Pérez (2001) "propose d'interpréter le développement comme un processus d'accumulation de capacités technologiques et sociales, dépendant de la mise à profit de fenêtres d'opportunité successives et différentes", et qui, selon la chercheuse, seraient déterminées par les révolutions technologiques se produisant dans les économies avancées.

Une piste intéressante — surgie cette fois d'une combinaison entre analyse macroéconomique et celle des aspects sociaux du développement — fut exposée dans l'article de Stallings et Weller (2001) qui retracent l'évolution des marchés du travail latino-américains et caribéens au cours des années 1990 et soulignent l'importance de l'emploi comme ciment principal de la politique sociale dans les pays de la région.

Comme mentionné plus haut, la proposition de transformation productive dans l'équité se propagea à de multiples domaines thématiques. Alors que Fernando Fajnzylber exerçait encore son rôle d'animateur, l'éducation et le savoir furent abordés comme les axes de cette transformation (CEPALC/UNESCO, 1992). À cette étude, travailla, entre autres érudits, l'expert en éducation Juan Carlos Tedesco. Dix années après cette proposition interinstitutionnelle, Tedesco et López (2002) examinèrent les défis que devaient relever l'enseignement secondaire en Amérique latine, en insistant sur la couverture et la qualité de cette tranche du système éducatif.

Outre ces articles reproduits dans le numéro spécial en français, au cours de cette troisième étape de la *Revista de la CEPAL*, d'autres travaux intéressants ont été publiés en lien avec la pensée de notre maison et les productions d'autres experts des sciences sociales de la

région. Dans le domaine de la pensée cépalienne paraît l'essai d'Ocampo et Parra (2003), qui analyse l'évolution des termes de l'échange entre produits de base et biens manufacturés. S'appuyant sur la thèse centrale de Prebisch et Singer sur la détérioration séculaire de la relation des prix de l'échange (idée qui fut un élément clé dans la pensée de Prebisch et de la CEPALC dans les années 1950) et utilisant les outils d'analyse de l'économétrie des séries temporelles, Ocampo et Parra déterminent la tendance du comportement de 24 produits de base et arrivent à la conclusion que "les profondes transformations auxquelles dut faire face l'économie mondiale autour de 1920 et de 1980 se traduisirent par une détérioration échelonnée, qui s'est reflétée à long terme dans une chute de près de 1% annuel des indices agrégés des prix relatifs aux matières premières."

Dans cette période, les thèmes macroéconomiques ont occupé une place importante dans les pages de la revue, tant du point de vue budgétaire que des cycles financiers et réels et la croissance à long terme. Le format de cet article ne nous permettant pas de mentionner toutes ces publications, nous devons nous limiter à citer Heymann (2000) qui analyse les relations entre les chocs macroéconomiques, les attentes et les réponses des politiques; Martner (2000), qui analyse, quant à lui, le rôle des éléments de stabilisation budgétaire et fiscale; Morley (2000) et sa recherche sur les effets distributifs de la croissance et les réformes structurelles en Amérique latine dans les années 1990; Moguillansky (2002) qui se penche sur les investissements et la volatilité financière dans la région dans ces mêmes années 1990. Utilisant les analyses économétriques, l'auteur conclut que, s'il est indéniable que l'affluence de capital étranger vers les pays de la région eut des aspects positifs, ces derniers furent contrecarrés par les effets négatifs de la volatilité associée à ces courants financiers. Ibarra (2004) approche d'un point de vue historique l'adoption de réformes importées dans le cadre des différents "facteurs régents de l'ordre économique international". Dans cette perspective macro, les dernières analyses de la CEPALC sur la durabilité de la croissance économique soulignaient la nécessité de réduire la volatilité réelle et, partant, l'importance du rôle que peuvent être amenées à jouer les institutions financières régionales. Ce type de relations furent analysées précisément par Machinea et Titelman (2007).

Dans les trois dernières années, les analyses de politique fiscale et budgétaire réapparurent dans les pages de la revue. C'est ainsi que Paunovic (2005)

aborde la durabilité de la dette publique dans la région; Jiménez et Tromben (2006) étudient la flambée des prix des ressources naturelles non renouvelables (entre 2003 et 2007), et l'abondance qui en a résulté pour les trésors publics et ses implications en matière de politique budgétaire; Ocampo (2007) se penche avec intérêt sur la macroéconomie de la prospérité économique, et Aldunate et Martner (2006) examinent la protection sociale sous l'angle des finances publiques.

En ce qui concerne les aspects politiques, sociaux et démographiques du développement, Hopenhayn (2001) compare les formes traditionnelles et émergentes d'exercice de la citoyenneté; Sojo (2001) analyse les réformes de la gestion de la santé dans la région; Schkolnik et Chackiel (2004) se penchent sur la situation des secteurs les plus pauvres de la région par rapport au phénomène de transition de la fécondité; Saravi (2004) aborde le thème de la ségrégation urbaine et de l'espace public en Argentine, après la crise de 2001, étudiant en particulier les segments juvéniles des enclaves de pauvreté structurelle. D'un point de vue démographique également, Dirven (2004) explore la dynamique de l'emploi rural non agricole (ERNA) depuis les années 1990 et les différents facteurs qui le déterminent, postulant "que la localisation et les diverses 'distances' qui l'accompagnent constituent un élément central de l'ERNA". L'essai de Rodríguez (2005), relatif au Chili aborde un thème de grande importance qui sera repris dans plusieurs études postérieures de la CEPALC: la reproduction dans l'adolescence. Un autre thème social, ayant de fortes implications sur la politique publique, est celui des programmes de transferts monétaires assortis de conditions, dont Villatoro (2005) présente la synthèse des cas pour l'Amérique latine.

Le monde du travail a toujours été un objet d'étude et d'analyse de politique sociale. Que ce soit du point de vue de la demande ou de l'offre, en tant que facteur de production et source de croissance à long terme, ou en raison de la nature duelle du travail —s'agissant de l'action transformatrice de l'homme dans le processus de production et du droit des individus à cette voie pour se procurer subsistance et bien-être— l'emploi, le marché du travail et en particulier ses liens avec la protection sociale, ont été des thèmes récurrents dans la *Revista de la CEPAL*.

Dans cette ligne de recherche se trouve l'essai de Vergara (2005), qui analyse la dynamique de l'emploi au Chili au niveau des établissements industriels, en insistant sur les processus de création et de suppression d'emplois. Il s'agit d'une approche de la demande de

travail recourant à des techniques économétriques de panel, spécifiquement aux méthodes généralisées de moments (MGM). Dans ces cadres théorique et méthodologique, l'auteur trouve l'évidence de la nature procyclique des créations d'emplois et de la nature anticyclique de leur suppression. De même les résultats montrent que la libéralisation commerciale augmente la rotation de l'emploi.

En s'intéressant plus à l'offre, Carlson (2002) analyse la corrélation existante entre la réussite en matière de scolarisation, l'employabilité et les revenus du travail dans certains pays de la région. Moyennant la méthodologie du calcul de la rentabilité des investissements dans le capital humain, différenciant par niveau d'instruction et par sexe, l'auteure fait ressortir, comme on s'y attendait, des rentabilités positives pour ces investissements et conclut qu'il est nécessaire de mener les politiques publiques dans le sens de la création d'une main-d'œuvre plus compétitive en vertu d'une meilleure dotation —qualitative et quantitative— en capital humain, afin de réunir les conditions les plus favorables pour relever le défi de la forte concurrence imposée par le processus de mondialisation.

Un trait singulier des déficiences des marchés du travail en Amérique latine et dans les Caraïbes est la difficulté d'insertion des jeunes. Weller (2007) analyse les faiblesses de l'employabilité juvénile, et défend l'argument selon lequel le chômage des jeunes ne nuit pas seulement à la qualité de la vie de ce segment de la population, mais également à certains facteurs clés du développement à long terme.

Finalement, parmi ces thèmes liés au travail, la *Revista de la CEPAL* a réussi, au cours de cette troisième étape de sa vie, à diffuser les principaux messages et propositions de la Commission en matière de protection sociale et de systèmes de pensions et de retraites.

Citons dans ce domaine deux travaux de Mesa-Lago (1996 et 2004): le premier analyse la position

des organismes internationaux et régionaux face au processus de réforme des systèmes de pensions dans plusieurs pays d'Amérique latine pendant les années 1990 et le second, dans une perspective temporelle plus large, évalue les réformes structurelles de ces systèmes, comparant trois types de réformes mis en œuvre dans 12 pays de la région. Jiménez et Cuadros (2003), par ailleurs, ont analysé la couverture des systèmes de pensions, et prôné son élargissement. Deux textes fondamentaux de la proposition de la CEPALC sur la protection sociale sont dus à Uthoff (2002 et 2006): le premier datant de 2002 aborde le lien essentiel existant entre marchés du travail et systèmes de pensions, tandis que celui de 2006 analyse les réformes de ces systèmes sur fond d'effritement des États-providence. Titelman et Uthoff (2003) ont examiné le rôle des systèmes d'assurances dans la protection sociale. Prenant en compte le fait que les systèmes et politiques de santé ont toujours été liés aux systèmes de pensions, Titelman (1999) étudie les réformes du financement de la santé au Chili; il décrit "le modèle de financement chilien et présente la nécessité de redéfinir la configuration actuelle public-privé du secteur de la santé, afin de permettre plus de solidarité dans le financement, de réduire le problème de la sélection des risques et de promouvoir une meilleure articulation entre les sous-secteurs privé et public, tant dans la sphère financière que dans le domaine de la fourniture des services de santé."

En synthèse, cette troisième époque de la *Revista de la CEPAL* se termine sur le déploiement d'un immense éventail de thèmes liés au développement, où les visions —des plus générales au plus spécifiques— ont été approfondies moyennant des approches et des analyses extrêmement fines, d'une rigueur et d'une indépendance intellectuelles irréprochables, donnant aux articles publiés, dans la somme du savoir actuel, une dimension référentielle du plus haut niveau.

Bibliographie

- Aldunate, E. et R. Martner (2006): "Política fiscal y protección social", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago du Chili, décembre.
- Almeras, D. (1994): "Logros y obstáculos en la educación formal de las mujeres", *Revista de la CEPAL*, N° 54 (LC/G.1845-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (1990): "Desarrollo, crisis y equidad", *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G.1613-P), Santiago du Chili, avril.
- _____ (1994): "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago du Chili, avril.
- Arriagada, I. (1990): "La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo", *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G.1613-P), Santiago du Chili, avril.
- _____ (1994): "Transformaciones del trabajo femenino urbano", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago du Chili, août.
- Assael, H. (1998): "La búsqueda de la equidad", *Revista de la CEPAL*, numéro hors-série (LC/G.2037-P), Santiago du Chili, octobre.
- Bielschowsky, R. (1998): "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, numéro hors-série (LC/G.2037-P), Santiago du Chili, octobre.

- Bouzas, R. et R. Ffrench-Davis (1998): “La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, número hors-série (LC/G.2037-P), Santiago du Chili, octobre.
- Bustamante, M. I. et S. Torres (1990): “Elementos para una política ambiental eficaz”, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago du Chili, août.
- Calderón G., F. (1993): “Pasado y perspectivas del sistema sindical”, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago du Chili, avril.
- Calderón G., F., M. Hopenhayn et E. Ottone (1994): “Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago du Chili, avril.
- Cardoso, F. H. (1977): “La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago du Chili, Deuxième semestre.
- _____ (2004): “Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico”, *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago du Chili, août.
- Carlson, B. A. (2002): “Educación y mercado del trabajo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2180-P), août.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (1949): *Estudio económico de América Latina 1948*, E/CN.12/82, New York, Nations unies.
- _____ (1951): *Estudio económico de América Latina 1949*, E/CN.12/164/Rev.1, New York, Nations unies.
- _____ (1974): *Boletín económico de América Latina*, vol. 19, N° 1-2, Santiago du Chili.
- _____ (2008): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008. Política macroeconómica y volatilidad*, Santiago du Chili (LC/G.2386-P), Santiago du Chili, octobre. Publication des Nations unies, N° de vente: S.08.II.G.2.
- CEPALC/ONUDESC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes /Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture) (1992b): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Livres de la CEPALC, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.92.II.G.6.
- Cohen, E. et R. Franco (1992): “Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1739-P), Santiago du Chili, août.
- Cortés Conde, R. (2001): “Raúl Prebisch: los años de gobierno”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago du Chili, décembre.
- Deluchey, J. F. (2005): “Architectures de la sécurité intérieure en Amérique latine: entre héritages et nouvelle donne”, *Revista de la CEPAL*, numéro spécial en français (LC/G.2263-P), Santiago du Chili, juin.
- Devlin, R. (1979): “Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto”, *Revista de la CEPAL*, N° 9, E/CEPAL/G.1096, Santiago du Chili, décembre.
- _____ (1989): “Disyuntivas frente a la deuda externa”, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago du Chili, avril.
- Di Filippo, A. (1998): “La visión centro-periferia hoy”, *Revista de la CEPAL*, número hors-série (LC/G.2037-P), Santiago du Chili, octobre.
- Dirven, M. (1993): “Integración y desintegración social rural”, *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (2004): “El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago du Chili, août.
- Dourojeanni, A. (1994): “La gestión del agua y las cuencas en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago du Chili, août.
- Dosman, E. (2001): “Los mercados y el Estado en la evolución del “manifiesto” de Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago du Chili, décembre.
- Durán de la Fuente, H. (1991): “Contaminación industrial y urbana: opciones de política”, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago du Chili, août.
- Durston, J. (1988): “Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido”, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (1992): “Tesis errada sobre la juventud de los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, N° 46 (LC/G.1717-P), Santiago du Chili, avril.
- _____ (1993): “Los pueblos indígenas y la modernidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago du Chili, décembre.
- Escaith, H. (2001): “Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago du Chili, août.
- Eyzaguirre, N. (1989): “El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal”, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago du Chili, août.
- Fajnzylber, F. (1981): “Reflexiones sobre la industrialización exportadora del Sudeste Asiático”, *Revista de la CEPAL*, N° 15, E/CEPAL/G.1187, Santiago du Chili, décembre.
- _____ (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, Mexico, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- _____ (1988): “Competitividad internacional: evolución y lecciones”, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (1990): *Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.89.II.G.5.
- _____ (1991): “Inserción internacional e innovación institucional”, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago du Chili, août.
- Faletto, E. (1988): “Cultura política y conciencia democrática”, *Revista de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago du Chili, août.
- _____ (1989): “La especificidad del Estado en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago du Chili, août.
- Feres, J. C. et A. León (1990): “Magnitud de la situación de la pobreza”, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago du Chili, août.
- Ferrer, A. (1998): “América Latina y la globalización”, *Revista de la CEPAL*, número hors-série (LC/G.2037-P), Santiago du Chili, octobre.
- Ffrench-Davis, R. (1988): “Esbozo de un planteamiento neoestructuralista”, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago du Chili, avril.
- Franco, C. (1989): “Participación y concertación en las políticas sociales”, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago du Chili, avril.

- Frenkel, R. (2003): "Globalización y crisis financieras en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P), Santiago du Chili, août.
- Fuentes, J. A. (1994): "El regionalismo abierto y la integración económica", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago du Chili, août.
- Furtado, C. (1978): "Acumulación y creatividad", *Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago du Chili, Deuxième semestre.
- Gligo, N. (1990): "Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable", *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago du Chili, août.
- _____ (1995): "Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 55 (LC/G.1858-P), Santiago du Chili, avril.
- González, N. (1988): "Una política económica para el desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago du Chili, avril.
- _____ (2001): "Las ideas motrices de tres procesos de industrialización", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago du Chili, décembre.
- Guerguil, M. (1988): "Algunos alcances sobre la definición del sector informal", *Revista de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago du Chili, août.
- Graciarena, J. (1976): "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago du Chili, Premier semestre.
- _____ (1988): "Una esperanzada visión de la democracia", *Revista de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago du Chili, août.
- Gurrieri, A. (2001): "Las ideas del joven Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago du Chili, décembre.
- Halperin, T. (2008): "La CEPAL en su contexto histórico", *Revista de la CEPAL*, N° 94 (LC/G.2357-P), Santiago du Chili, avril.
- Harker, T. (1987): "La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica", *Revista de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1491-P), Santiago du Chili, décembre.
- Heymann, D. (2000): "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago du Chili, avril.
- Hofman, A. A. et R. Buitelaar (1994): "Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento el caso a largo plazo: el caso de Ecuador", *Revista de la CEPAL*, N° 54 (LC/G.1845-P), Santiago du Chili, décembre.
- Hofman, A. A. et M. Torres (2008): "El pensamiento cepalino en la Revista de la cepal", *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago du Chili, décembre.
- Hopenhayn, M. (1992): "¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?", *Revista de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1748-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (2001): "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago du Chili, avril.
- Ibarra, D. (2004): "Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas", *Revista de la CEPAL*, N° 82 (LC/G.2220-P), Santiago du Chili, avril.
- Iglesias, E. V. (1983): "Reflexiones sobre la economía latinoamericana durante 1982", *Revista de la CEPAL*, N° 19, E/CEPAL/G.1229, Santiago du Chili, avril.
- _____ (2006): "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago du Chili, décembre.
- Infante B., R. et E. Klein (1991): "Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990", *Revista de la CEPAL*, N° 45 (LC/G.1687-P), Santiago du Chili, décembre.
- Jiménez, J. P. et V. Tromben (2006): "Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago du Chili, décembre.
- Jiménez, L. F. et J. Cuadros (2003): "Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 79 (LC/G.2200-P), Santiago du Chili, avril.
- Jovel, J. R. (1989): "Los desastres naturales y su incidencia económico-social", *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago du Chili, août.
- Katz, J. (1998): "Aprendizaje tecnológico ayer y hoy", *Revista de la CEPAL*, número hors-série (LC/G.2037-P), Santiago du Chili, octobre.
- _____ (2000): "Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-1996", *Revista de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2060-P), Santiago du Chili, août.
- Kervran, D. D. (2005): "Les politiques de conservation de la nature en Amérique latine: au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques", *Revista de la CEPAL*, numéro spécial en français (LC/G.2243-P), Santiago du Chili, juin.
- Klein, E. et V. E. Tokman (2000): "La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización", *Revista de la CEPAL*, N° 72 (LC/G.2120-P), Santiago du Chili, décembre.
- Krawczyk, M. (1990): "La creciente presencia de la mujer en el desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G.1613-P), Santiago du Chili, avril.
- _____ (1993): "Mujeres en la región: los grandes cambios", *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago du Chili, avril.
- Kuwayama, M. (1989): "El potencial tecnológico del sector primario exportador", *Revista de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1583-P), Santiago du Chili, décembre.
- Lahera, E. (1988): "Cambio técnico y reestructuración productiva", *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (1990): "El Estado y la transformación productiva con equidad", *Revista de la CEPAL*, N° 42 (LC/G.1642-P), Santiago du Chili, décembre.
- López, M., C. et E. M. Pollack (1989): "La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1583-P), Santiago du Chili, décembre.
- López Cordovez, L. (1987): "Crisis, políticas de ajuste y agricultura", *Revista de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1491-P), Santiago du Chili, décembre.
- Machinea, J. L. et D. Titelman (2007): "¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P), Santiago du Chili, avril.
- Martner Fanta, R. (2000): "Los estabilizadores fiscales automáticos", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago du Chili, avril.
- Massad, C. (1983): "El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor", *Revista de la CEPAL*, N° 19, E/CEPAL/G.1229, Santiago du Chili, avril.
- Medina Echavarría, J. (1976): "América Latina en los escenarios posibles de la distensión", *Revista de la CEPAL*, N° 2, Santiago du Chili, Deuxième semestre.

- _____ (1977): "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago du Chili, Deuxième semestre.
- Meller, P. (1989): "En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial", *Revista de la cepal*, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago du Chili, avril.
- Mesa-Lago, C. (1996): "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", *Revista de la cepal*, N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (2004): "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago du Chili, décembre.
- Moguillansky, G. (2002): "Inversión y volatilidad financiera en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2180-P), Santiago du Chili, août.
- Morley, S. A. (2000): "Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2060-P), Santiago du Chili, août.
- Mortimore, M. (1989): "Conductas de los bancos acreedores de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago du Chili, avril.
- Ocampo, J. A. (1999): "La reforma financiera internacional: una agenda ampliada", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (2001): "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (2007): "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P), Santiago du Chili, décembre.
- Ocampo, J. A. et M. A. Parra (2003): "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX", *Revista de la CEPAL*, N° 79 (LC/G.2200-P), Santiago du Chili, avril.
- O'Connell, A. (2001): "El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el "ciclo argentino"", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago du Chili, décembre.
- Ortega, E. (1988): "La agricultura en la óptica de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago du Chili, août.
- Paunovic, I. (2005): "Sostenibilidad de la deuda pública en los países nortños de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2287-P), Santiago du Chili, décembre.
- Peres Núñez, W. (1993): "Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas", *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago du Chili, avril.
- _____ (1994): "Política de competitividad", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago du Chili, août.
- Pérez, C. (2001): "Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago du Chili, décembre.
- Pinto Santa Cruz, A. (1976): "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago du Chili, Premier semestre.
- _____ (1970): "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37, N° 145, Mexico, D.F., Fondo de Cultura Económica, janvier-mars.
- Pollock, D., D. Kerner et J. L. Love (2001): "Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago du Chili, décembre.
- Prebisch, R. (1976): "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago du Chili, Premier semestre.
- _____ (1978): "Estructura socioeconómica y crisis del sistema: reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años", *Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago du Chili, Deuxième semestre.
- _____ (1979): "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico", *Revista de la CEPAL*, N° 7, E/CEPAL/1084, Santiago du Chili, avril.
- _____ (1980): "Hacia una teoría de la transformación", *Revista de la CEPAL*, N° 10, Santiago du Chili, avril.
- _____ (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Mexico, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1983): "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *El trimestre económico*, vol. 50(2), N° 198, Mexico, D.F., Fondo de Cultura Económica, avril-juin.
- Ramos, J. (1989): "La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur", *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago du Chili, août.
- Ricúpero, R. (2004): "La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago du Chili, décembre.
- Rodrik, D. (2005): "Políticas de diversificación económica", *Revista de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2287-P), Santiago du Chili, décembre.
- Rodríguez Vignoli, J. (2005): "Reproducción en la adolescencia: el caso de Chile y sus implicaciones de política", *Revista de la CEPAL*, N° 86 (LC/G.2282-P), Santiago du Chili, août.
- Rodríguez, O. (2001): "Prebisch: actualidad de sus ideas básicas", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (2006): *Revista de la CEPAL*, Mexico, D.F., CEPAL-Siglo XXI Editores, novembre.
- Rodríguez Noboa, P. (1991): "La selectividad como eje de las políticas sociales", *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago du Chili, août.
- Rosales V., O. (1994): "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago du Chili, août.
- Rosenbluth, G. (1994): "Informalidad y pobreza en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago du Chili, avril.
- Rosenthal, G. (1988): "La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio", *Revista de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago du Chili, août.
- _____ (1993): "La integración regional en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, N° 50 (LC/G.1767-P), Santiago du Chili, août.
- Sánchez Albavera, F. (1993): "El actual debate sobre los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (1995): "Globalización y reestructuración energética en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 56 (LC/G.1874-P), Santiago du Chili, août.
- Saraví, G. A. (2004): "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago du Chili, août.

- Schejtman, A. (1988): “La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis”, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago du Chili, décembre.
- Schkolnik, S. et J. Chackiel (2004): “Los sectores rezagados en la transición de la fecundidad en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago du Chili, août.
- Sojo, A. (1990): “Naturaleza y selectividad de la política social”, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago du Chili, août.
- _____ (2001): “Reformas de gestión en salud en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago du Chili, août.
- Stallings, B. et J. Weller (2001): “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago du Chili, décembre.
- Stiglitz, J. E. (2003): “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P), Santiago du Chili, août.
- Sunkel, O. (1980): “La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 12, E/CEPAL/G.1130, Santiago du Chili, décembre.
- _____ (1989): “Institucionalismo y estructuralismo”, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago du Chili, août.
- _____ (1998): “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”, *Revista de la CEPAL*, número hors-série (LC/G.2037-P), Santiago du Chili, octobre.
- Sunkel, O. et G. Zuleta (1990): “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, N° 42 (LC/G.1642-P), Santiago du Chili, décembre.
- Tedesco, J. C. et N. López (2002): “Desafíos a la educación secundaria en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago du Chili, avril.
- Tokman, V. E. (1988): “Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago du Chili, avril.
- Titelman Kardonsky, D. (1999): “Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile”, *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago du Chili, décembre.
- Titelman Kardonsky, D. et A. Uthoff (2003): “El papel del aseguramiento en la protección social”, *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago du Chili.
- Tomic, T. (1992): “Participación y medio ambiente”, *Revista de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1748-P), Santiago du Chili, décembre.
- Torres Olivos, M. (comp.) (2006): *Fernando Fajnzylber, Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 92 (LC/G.2322-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), novembre.
- Urquidí, V. L. (1998): “Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958”, *Revista de la CEPAL*, número hors-série (LC/G.2037-P), Santiago du Chili, octobre.
- Uthoff, A. (1995): “Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 56 (LC/G.1874-P), Santiago du Chili, août.
- _____ (2002): “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, *Revista de la CEPAL*, N° 78 (LC/G.2187-P), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (2006): “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312-P), Santiago du Chili.
- Valenzuela, R. (1991): “El que contamina, paga”, *Revista de la CEPAL*, N° 45 (LC/G.1687-P), Santiago du Chili, décembre.
- Vergara, S. (2005): “Dinámica laboral de la industria en Chile”, *Revista de la CEPAL*, N° 86 (LC/G.2282-P), Santiago du Chili, août.
- Villatoro S., P. (2005): “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 86 (LC/G.2282-P), Santiago du Chili, août.
- Weller, J. (2007): “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”, *Revista de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2339-P), Santiago du Chili, août.
- Willmore, L. (1989): “La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana”, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago du Chili, août.
- Wolfe, M. (1976): “Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago du Chili, Premier semestre.
- _____ (1990): “Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G.1613-P), Santiago du Chili, avril.
- _____ (1991): “Perspectivas sobre la equidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago du Chili, août.

Politiques de diversification économique

Dani Rodrik

Cette étude se propose d'abord de montrer que les pays en développement ne concentrent pas tous leurs exportations en produits faisant appel à l'usage intensif de ressources naturelles ou de main-d'œuvre bon marché, et que ceux qui pratiquent certaines exportations généralement apanage des pays développés tendent à connaître une croissance plus rapide, et ce, apparemment, indépendamment de leur dotation en capital humain et de la qualité de leurs institutions. Pour faire cette démonstration, on a utilisé un indice qui mesure pour chaque pays le degré atteint par ce type de mélange dans leurs exportations. Il s'agit d'un phénomène idiosyncratique qui semble être lié aux facilités données pour entreprendre la production et l'exportation de produits nouveaux. D'où l'ouverture d'un espace pour des politiques d'incitation, accompagnées de la capacité gouvernementale de reconnaître quand l'expérience ne fonctionne pas et de supprimer les subventions. En raison justement du caractère idiosyncratique du phénomène, il n'est pas possible de donner des recettes universelles, mais l'on peut soumettre à la réflexion une dizaine de principes à prendre en compte au moment de concevoir la politique de chaque pays.

Dani Rodrik,
Professeur d'économie politique
internationale, Chaire Rafik Hariri,
John F. Kennedy School of
Government,
Université de Harvard
✉ dani.rodrik@harvard.edu

I

Introduction

Les grandes idées ne meurent jamais et, même, à l'instar de celles de Raúl Prebisch —l'un des plus brillants économistes latino-américains—, certaines font des retours en force. Prebisch défendait l'idée de l'importance de la structure économique: ce que produisent les pays, qu'ils se spécialisent en industries primaires ou en manufactures, est un facteur qui influe notablement sur leur développement économique. Cette théorie, que je qualifierai pour le moins de très plausible, a été oubliée par la plupart des économistes formés dans les grandes universités nord-américaines au cours des dernières décennies. Mais elle est en train de refaire son chemin. De fait, cet article reprend cette thèse —celle de l'importance que revêt pour un pays ce qu'il produit— et tente d'en extraire quelques conclusions pour la conception des politiques économiques.

J'insiste sur cette notion —ce qu'un pays produit est important— parce qu'elle s'oppose à de nombreux concepts de philosophie économique qui servent de guides aux décideurs dans les années 1980 et 1990, non seulement en Amérique latine et dans les Caraïbes, mais aussi dans le monde entier.

L'idée-maîtresse des réformes microéconomiques de ces décennies était que les gouvernements ne devaient

se préoccuper que du contexte le plus large; en d'autres termes, une fois atteinte la stabilité macroéconomique et définis les paramètres fondamentaux d'une économie de marché fonctionnelle, dotée d'une structure de régulation adéquate, l'économie est sur la voie lui permettant de fonctionner de manière indépendante et d'assigner les ressources de manière efficace, en termes statiques mais aussi dynamiques. Le postulat est que l'économie impulse d'elle-même la croissance économique et que ce processus se déclenche automatiquement quand il y a stabilité macroéconomique et que commencent à agir les variables économiques fondamentales.

Il est aujourd'hui prouvé que beaucoup des réformes des années 1990, principalement celles effectuées dans les domaines macroéconomique, budgétaire et monétaire, étaient absolument nécessaires; mais il se peut aussi que certaines des autres réformes n'aient pas cerné parfaitement les facteurs qui produisent effectivement la croissance économique. Dans ce sens, il est important de comprendre comment la structure productive contribue au processus de croissance, en quoi consiste cette structure et quelle est sa signification pour la formulation de politiques, tant macroéconomiques que microéconomiques.

II

La structure productive et la qualité
du panier des exportations

Dans les pages qui vont suivre, je tenterai de démontrer que la structure productive est importante en termes de croissance économique; que le type de biens produits est également important et que les variables économiques et les avantages comparatifs à eux seuls ne déterminent pas la structure productive. Il y a un certain élément d'arbitraire, une certaine idiosyncrasie

dans ce qu'un pays finit par produire, et la fonction des stratégies publiques est d'assurer, idéalement, que ne se prédétermine pas ce qu'un pays doit produire mais que finalement il termine par produire ce qui contribue le plus à sa croissance. De fait, quand on analyse minutieusement la manière dont naissent les entreprises à succès, comment elles "décollent", nous arrivons à la conclusion que dans presque tous les cas l'intervention de l'État a été déterminante.

Dans le sens le plus large possible, l'argument principal qui était cette affirmation est que le besoin existe de stratégies de croissance qui soient complémentaires de

□ Cet article reproduit une conférence magistrale délivrée par l'auteur à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Santiago du Chili, 31 août 2005), dans le cadre de la Cinquième chaire Raúl Prebisch.

la recherche de stabilité macroéconomique, moyennant une stratégie économique plus productive centrée sur les besoins du secteur réel et qui ne réponde pas à la simple supposition selon laquelle, une fois fixé le cadre macroéconomique, le secteur réel fonctionnera indépendamment et produira le dynamisme nécessaire à l'instauration d'une croissance durable. Ceci nous conduit à nous demander en quoi consiste ce cadre de politiques, question ardue s'il en est, en partie parce que les études sérieuses sur le sujet sont peu nombreuses, surtout celles menées par des économistes, sur ce qui, selon ces mêmes économistes, serait un cadre adéquat de politique industrielle applicable aux pays à revenus faibles et moyens; mais également, parce que, dès que l'on commence à réfléchir sur ce type de cadres normatifs, réapparaît parmi les évidences, l'importance du contexte spécifique pour le bon fonctionnement de ces cadres. Pour qu'il en soit ainsi, ils doivent obéir à certaines lignes directrices générales, être à la fois très spécifiques, prendre appui sur la base institutionnelle déjà existante dans le pays — et différente d'un pays à l'autre — et dépasser les obstacles concrets — également divers selon les pays. C'est la raison pour laquelle il est difficile d'émettre des affirmations très concrètes et pratiques sur la nature de ces politiques; ce qui peut être tenté est de décrire le plus en détail possible certains des principes généraux qui devraient sous-tendre leur formulation. Ces derniers devraient être pris en compte dans la structuration du cadre normatif de manière à ce que les autorités nationales aient une certaine orientation pour développer ce cadre.

Je me référerai à présent à deux de ces principes généraux: l'un est la nécessité d'arriver, dans la formulation des stratégies de promotion industrielle, à un équilibre entre incitation et pénalisation, entre discipline et récompense; l'autre est la nécessité pour les autorités, notamment les organismes publics chargés de la restructuration productive, de doser l'isolement et l'intégration. D'une part, ces organismes doivent être isolés des intérêts privés afin que ces derniers ne puissent pas en faire leur instrument, se les approprier; de l'autre, ils doivent être intégrés à ces intérêts afin d'obtenir l'information nécessaire sur les secteurs pour lesquels il serait indiqué de prendre des mesures et sur le contenu de ces mesures.

J'aimerais citer un exemple assez surprenant donné par Imbs et Wacziarg (2003)¹. Ces auteurs

ont observé ce qui se passe avec la concentration de la production dans le processus de développement économique (graphiques 1 et 2). Dans les deux graphiques l'axe vertical est un indice de Gini portant, respectivement, sur la concentration de l'emploi (graphique 1) et de la production (graphique 2) dans différents secteurs de l'économie. Dans une économie très concentrée dans un seul secteur, le coefficient de Gini est extrêmement élevé; en revanche, dans une économie très diversifiée, le coefficient de Gini relatif à la production ou à l'emploi sera très bas. L'axe horizontal des deux graphiques correspond aux différents niveaux de revenus, qui reflètent en termes généraux l'évolution de la concentration dans le processus de développement. Les deux économistes ont analysé la croissance de différents pays, et dans un même pays à des périodes différentes, de telle sorte que les commentaires ci-dessous sont valables non seulement pour la comparaison entre pays mais aussi comme description d'une dynamique.

Imbs et Wacziarg ont observé que, lorsqu'un pays passe d'un revenu très faible à des niveaux plus élevés, le patron de production se diversifie notablement et que, lorsque le revenu atteint des niveaux élevés, la courbe commence à s'inverser, la concentration s'intensifie. En observant le point d'inversion, le niveau de revenus auquel l'économie recommence à se concentrer, nous constatons qu'il s'agit d'un niveau de revenus très élevé jamais atteint par aucun des pays de la région. Seul nous intéresse donc ce qui se passe dans la partie descendante de la courbe, à savoir une indication de réduction de la pauvreté, de diversification croissante de la production ou au moins une transition d'une concentration extrême à une concentration moindre au fur et à mesure que le revenu augmente.

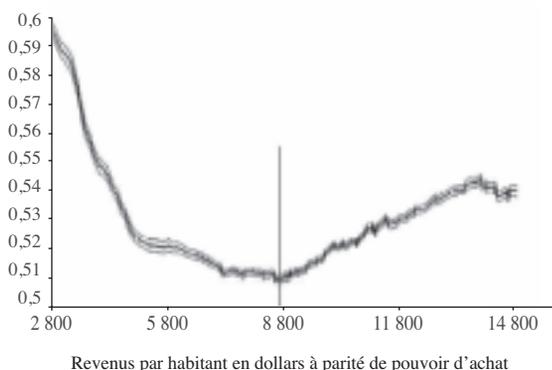
Dans un certain sens, ceci ne devrait étonner personne, mais on sait bien que l'enseignement reçu par ceux qui ont fait un doctorat en économie en Amérique du Nord dans les trente ou quarante dernières années et qui ont intériorisé la prémisse fondamentale et les corollaires relatifs aux politiques, consistait à inculquer l'idée — sans critiquer ce type de formation ni la limiter à ce sujet —, que pour qu'un pays s'enrichisse, pour qu'il se libère de la pauvreté, il devait se spécialiser.

Selon cette logique, la spécialisation doit se baser sur les avantages comparatifs du pays, et la différence entre pays prospères et pays pauvres est que les premiers ont pris l'option de tirer parti de leurs avantages comparatifs, c'est-à-dire de choisir d'assigner des ressources pour produire ce qui pouvait le plus

¹ Voir J. Imbs et R. Wacziarg (2003), Stages of diversification [Les étapes de la diversification], *American Economic Review*, Vol. 93, N° 1, Nashville, Tennessee.

GRAPHIQUE 1

Coefficient de Gini pour l'emploi selon le niveau de revenus
(Estimation non paramétrique)^a

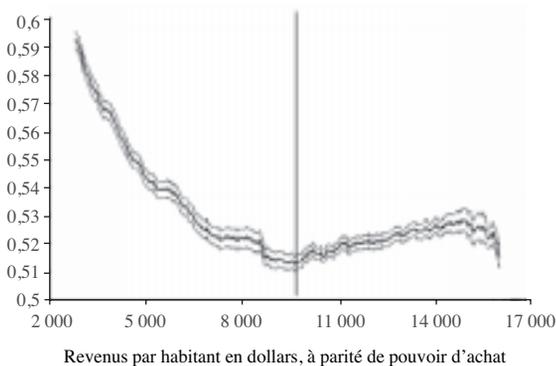


Source: J. Imbs et R. Wacziarg (2003), Stages of diversification [Les étapes de la diversification], *American Economic Review*, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mars.

^a Données sur l'emploi de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), à trois chiffres.

GRAPHIQUE 2

Coefficient de Gini pour la valeur ajoutée selon le niveau de revenus
(Estimation non paramétrique)^a



Source: J. Imbs et R. Wacziarg (2003), Stages of diversification [Les étapes de la diversification], *American Economic Review*, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mars.

^a Données sur la valeur ajoutée de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), à trois chiffres.

contribuer à ce que ce principe se manifeste dans la pratique, tandis que les seconds firent le contraire, ils firent la sourde oreille aux diktats des avantages comparatifs. Les graphiques 1 et 2 apportent la preuve

que, au premier et au deuxième niveau d'approche, cette description générale de ce qui conduit à la croissance ne peut être correcte; si elle l'était, les pays qui réussissent à sortir de la pauvreté seraient, contrairement à ce qu'indiquent les graphiques, ceux qui affichent une concentration croissante de la structure productive, les pays qui se spécialisent au lieu de ceux qui se diversifient peu à peu.

Le plus important dans ce contexte est qu'indépendamment de l'influence que peuvent avoir exercée le commerce et les avantages comparatifs dans le développement de ces pays, la dynamique qui impulse la croissance n'est directement connectée avec aucun type d'avantage comparatif statique. Au contraire, c'est une dynamique qui, d'une manière ou d'une autre, conduit certains pays à diversifier progressivement leurs investissements dans une gamme de plus en plus large de nouvelles activités. Les pays prospères sont ceux où se réalisent des investissements dans de nouveaux domaines; ceux qui stagnent sont les pays où cela ne se fait pas.

Dans les recherches que j'ai menées ces dernières années, beaucoup d'entre elles avec Ricardo Hausmann de la *Kennedy School of Government* de l'Université de Harvard, le thème a été abordé d'une autre manière. Pour quantifier certaines de ces relations et déterminer leurs effets, nous avons créé un indicateur qui permet de mesurer la qualité du panier des exportations des pays. Pour commencer, nous avons calculé à un niveau assez poussé de désagrégation, de six chiffres—ce qui signifie que le calcul inclut des milliers de produits de base—, le niveau moyen de revenus $PRODY(j)^2$ des produits commercialisés par un pays dans lequel ce produit a affiché un avantage comparatif relatif. On pourrait également dire que nous avons établi une relation entre un produit de base et un niveau déterminé de revenus que nous considérons représentatif du niveau correspondant à un pays avec de notables avantages comparatifs en ce qui concerne ce produit. Par exemple, le jute est un produit de base associé à de très faibles revenus, tandis que les aéronefs sont associés à des revenus très élevés, parce que les pays qui ont des avantages comparatifs dans la production du jute sont des pays à bas revenus et parce que les pays qui produisent des avions sont des pays aux revenus élevés.

² $PRODY(j)$ = niveau moyen de revenus des pays qui affichent un avantage comparatif en relation au bien j (Système harmonisé à 6 chiffres).

Après avoir calculé cet indicateur des produits de base, nous avons fait le calcul pour plusieurs pays en nous appuyant sur la moyenne pondérée du PRODY(j) de chaque pays, en prenant comme facteur de pondération le pourcentage de chacun des produits qui entrent dans le panier des exportations. Cette moyenne pondérée est un indicateur quantitatif que nous avons appelé EXPY, il mesure le niveau de revenus associés au panier respectif et, partant, la qualité du panier des exportations d'un pays. Cette méthode permet de quantifier ce que le pays produit et la combinaison de produits dans l'élaboration desquels il a acquis une grande compétence, moyennant une agrégation des produits basée sur les niveaux de revenus associés aux facteurs qui donnent origine aux avantages comparatifs afférents.

Il n'est donc pas surprenant que, comme on peut l'observer dans le graphique 3, lorsqu'on compare la dispersion de l'indicateur EXPY avec le niveau de revenu des différents pays, une grande corrélation se fait jour. Presque par définition, cette corrélation est très élevée, ce qui confirme que les pays riches sont ceux qui exportent des produits caractéristiques des pays riches. Mais ce qui est le plus intéressant n'est pas la corrélation générale mais les déviations de la

ligne de régression: découvrir pourquoi certains pays se situent très en-dessus de la ligne de régression et d'autres bien en-dessous, et déterminer si ceci a des retombées concrètes sur les résultats économiques.

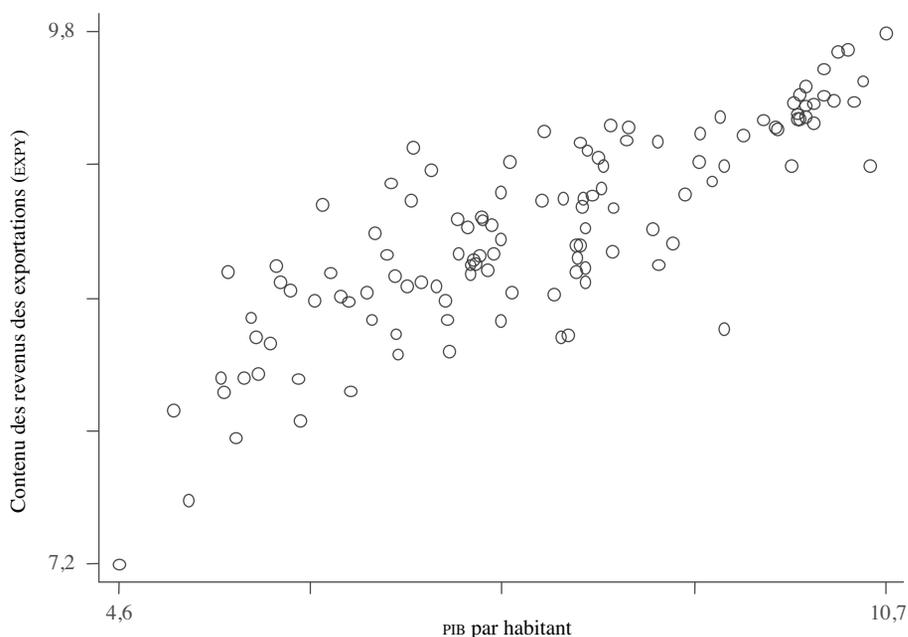
Dans ce diagramme de dispersion il y a près de cent pays, mais regardons ce qui se passe dans le cas de l'Inde et de la Chine qui dévient de la norme. Il est très intéressant de constater que deux pays ayant connu une réussite extraordinaire au cours des dernières décennies sont les pays qui affichent des niveaux d'EXPY beaucoup plus élevés que ne laisserait prévoir leur niveau de revenu, et qu'ils se trouvent beaucoup plus au-dessus de la ligne de régression que d'autres pays.

La Chine, largement au-dessus de cette ligne, exporte actuellement une série de produits de base dont une majorité d'articles électroniques et électrodomestiques, caractéristiques de pays dont le niveau de revenus est très supérieur au sien; de fait, le niveau de revenus correspondant au panier des exportations de la Chine est six fois plus élevé que le niveau de revenus agrégés du pays.

Analysons la situation du point de vue de son évolution dans le temps. Le graphique 4 illustre la progression de cet indice qui mesure la qualité du

GRAPHIQUE 3

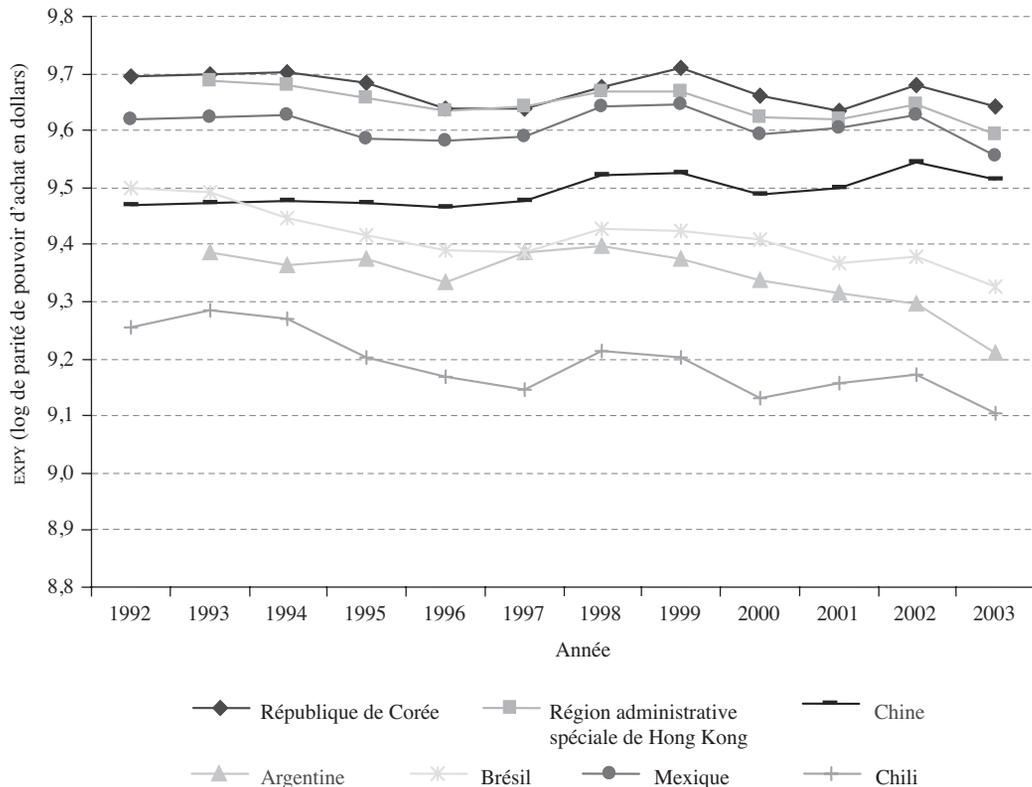
Divers pays: Dispersion du contenu des revenus des exportations (EXPY) en regard du PIB par habitant, 2003
(Estimation non paramétrique)



Source: Élaboration de l'auteur.

GRAPHIQUE 4

Amérique latine et Asie de l'Est: Contenu des revenus des exportations (EXPY)



Source: Élaboration de l'auteur.

panier des exportations de plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine, et permet de comparer leur situation. Le graphique inclut quatre pays latino-américains: l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique. Il est intéressant d'observer que dans cette comparaison, les trois premiers ont les niveaux d'EXPY les plus bas (moindre contenu des revenus des exportations), tandis que la Chine est plus proche des pays asiatiques et du Mexique, et que son écart avec ce dernier pays s'est réduit considérablement au fil du temps. Il peut paraître paradoxal que la Chine demeure beaucoup plus pauvre que ces pays d'Amérique latine et, qu'en même temps, elle exporte des articles beaucoup plus sophistiqués qu'eux. Ceci est dû en partie au fait que la Chine est mieux dotée en ressources naturelles que les pays d'Amérique latine, mais il me semble que cela ne peut être la seule raison.

Si l'on montrait ce graphique à un économiste néoclassique bon teint, fidèle défenseur de la tradition des avantages comparatifs, à n'en pas douter son

opinion serait que la Chine, la République de Corée, la province chinoise de Taiwan, Singapour et autres ayant constitué un panier d'exportations très sophistiqué, n'ont rien fait d'autre que de dilapider leurs ressources, en les investissant dans des domaines dépourvus de l'un des véritables avantages comparatifs, à savoir une concurrence développée, en conclusion, que le coût de leur panier d'exportations a été très élevé. Il est donc important de nous interroger sur la portée du phénomène; de savoir si cette figure de la structure des exportations et de la structure productive se reflète dans les chiffres comme un facteur prédictif intéressant pour notre thèse. La réponse est catégoriquement affirmative.

S'arrêter sur cette mesure du panier des exportations en particulier se justifie par le fait qu'il s'agit d'une véritable variable prédictive robuste et significative du point de vue quantitatif de la croissance économique ultérieure, vu que les pays qui maintiennent un panier d'exportations de haute qualité affichent une croissance

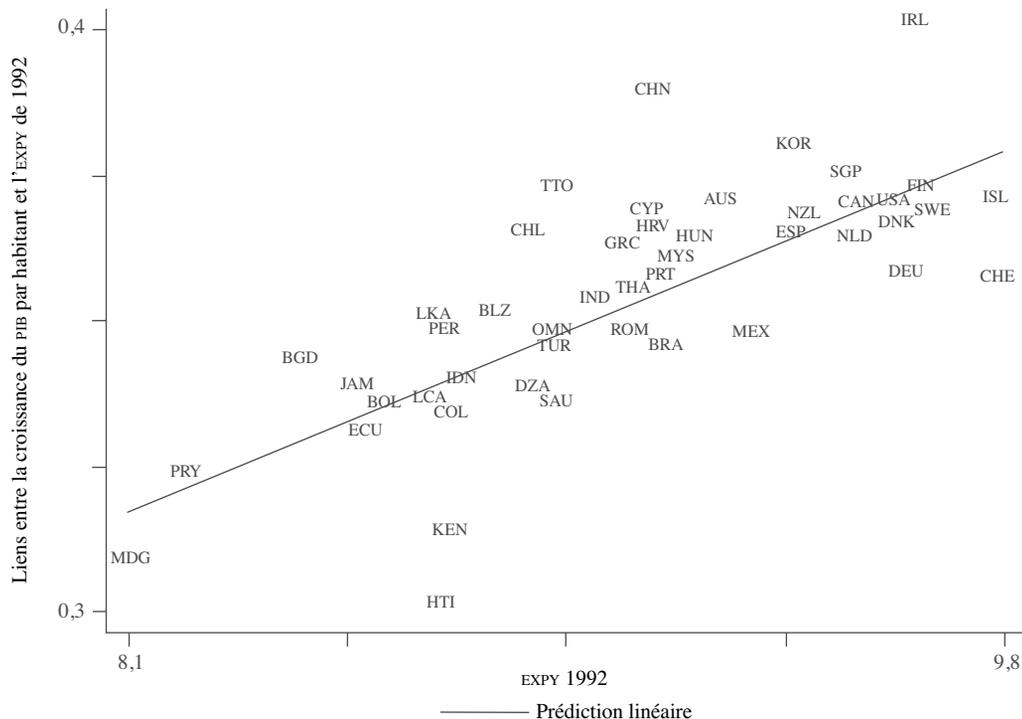
ultérieure plus élevée que les pays qui n'ont pas fait ce choix. Le diagramme partiel de dispersion présent dans le graphique 5 illustre le taux de croissance du PIB par habitant sur une période de dix ans à partir de la valeur initiale de l'indicateur EXPY de plusieurs pays en 1992, une fois considérés les autres facteurs qui s'incluent généralement dans une régression de croissance. Ce qu'indique en essence ce graphique est que si l'on considère les niveaux originels de revenus et de capital humain de différents pays, on observe que les pays qui ont mis en place des paniers d'exportations liés à des niveaux plus élevés de revenus, affichent une convergence beaucoup plus rapide. Ce qui précède signifie que lorsqu'un pays se positionne en faveur des biens de plus haute productivité, celle-ci rejaillit sur le reste de l'économie. Telle est la dynamique de propulsion de la croissance économique; ce qui explique pourquoi un pays comme la Chine produit des téléphones portables, des réfrigérateurs et des téléviseurs; c'est cela qui se traduit en augmentations plus importantes de la productivité et de la diffusion

au reste de l'économie que ne le ferait la simple production de vêtements, de chaussures et de jouets. D'où l'importance pour les politiques de cette mesure de la production et des exportations d'un pays.

En outre, au moment de tenter d'expliquer pourquoi la qualité du panier des exportations de certains pays est bien supérieure à d'autres, la plupart des facteurs habituellement pris en compte ne sont pas d'une grande aide. Comme le montrent les graphiques 6 et 7, ni la dotation en capital humain, ni un développement institutionnel satisfaisant, n'explique vraiment pourquoi l'EXPY varie d'un pays à l'autre après avoir considéré le PIB par habitant. Comme nous l'avons déjà vu, il existe une relation entre l'EXPY et le PIB par habitant, et ceci résume pratiquement tout ce que nous savons, parce que l'inclusion des autres facteurs ou mesures de développement institutionnel n'éclaire pas davantage la situation.

On ne peut expliquer pourquoi la Chine et l'Inde présentent un panier d'exportations si sophistiqué, ni en invoquant la dotation relativement élevée de capital

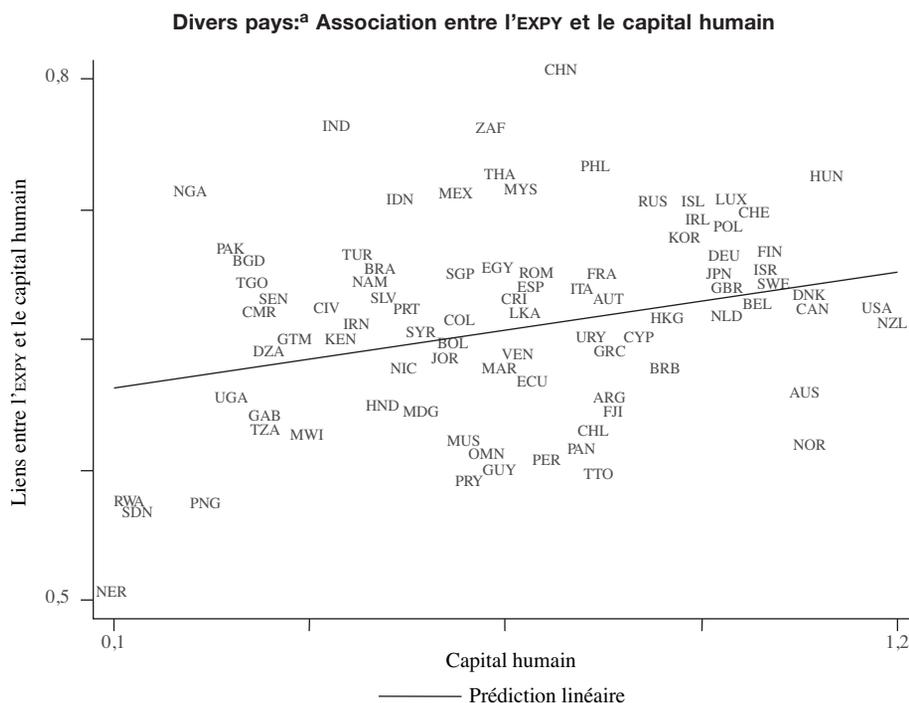
GRAPHIQUE 5

Divers pays:^a Croissance du PIB par habitant, 1992-2003*(Comme fonction du niveau d'EXPY^b de 1992)*

Source: Élaboration de l'auteur

^a Les codes des pays correspondent à leur dénomination en anglais^b Considérant le revenu initial et le capital humain

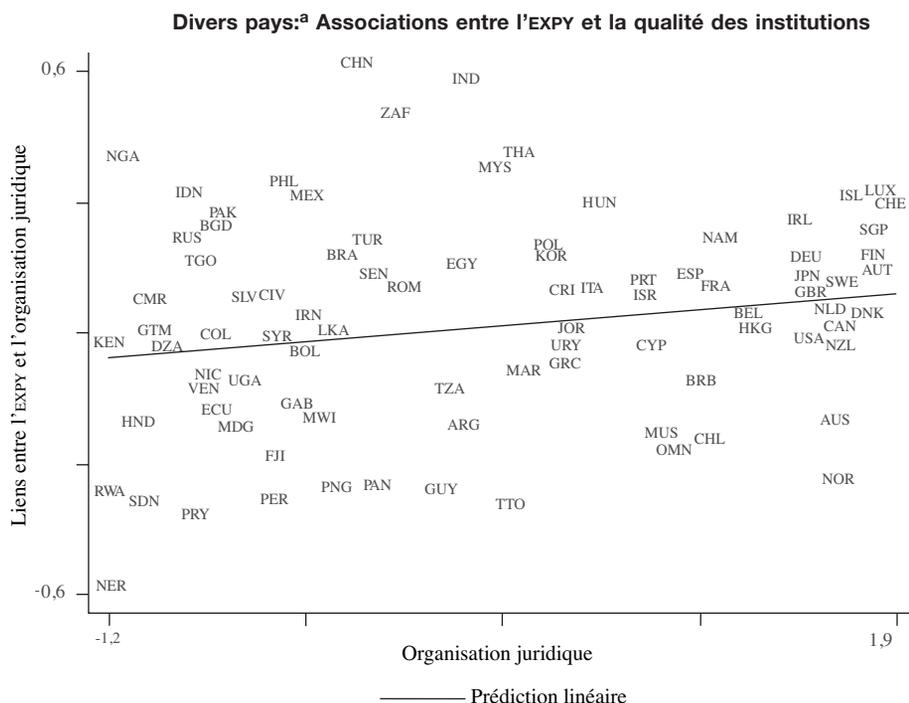
GRAPHIQUE 6



Source: Élaboration de l'auteur.

^a Les codes des pays correspondent à leur dénomination en anglais

GRAPHIQUE 7



Source: Élaboration de l'auteur.

^a Les codes des pays correspondent à leur dénomination en anglais

humain, ni l'existence d'un meilleur cadre institutionnel, facteurs qui auraient pu faciliter leur spécialisation dans la production de biens plus sophistiqués par le biais d'avantages comparatifs indirects. Il y a de nombreux facteurs idiosyncratiques et de ce fait, selon moi, les politiques bénéficient d'une grande

marge pour exercer une influence déterminante sur la création du panier de biens qu'un pays produit et en faciliter la croissance. Ce qu'un pays produit et exporte, les exportations où il est compétitif, répondent à de nombreux facteurs qui se situent hors des variables fondamentales de l'économie.

III

Patrons de spécialisation et processus de découverte des coûts

Le caractère idiosyncratique, voire arbitraire dans certaines limites, du patron de spécialisation peut être analysé de divers points de vue. Si l'on observe en détail en quoi se spécialisent les différents pays, l'arbitraire saute aux yeux. Le Bangladesh et le Pakistan, par exemple, sont des pays très proches en termes de dotation générale des facteurs sur lesquels reposent leurs avantages comparatifs. Personne ne s'attendrait à ce que ces deux pays suivent des patrons de spécialisation différents, et c'est pourtant le cas. Certes, aucun des deux n'exporte des avions ni des composants semi-conducteurs, mais si l'on se penche sur leur champs de spécialisation, des différences marquées se font jour: le Pakistan se spécialise en ballons de football qu'il produit en quantités industrielles, ce que ne fait pas le Bangladesh, et certains des produits d'exportation du Bangladesh n'existent même pas au Pakistan. En faisant des comparaisons de ce type entre pays de plus forts et plus faibles revenus, en observant quels sont les produits qu'ils exportent, nous nous trouvons confrontés à de nombreuses énigmes. Pourquoi, en comparant la situation de la République de Corée et celle de la province chinoise de Taiwan découvre-t-on que la première est l'un des plus grands producteurs —peut-être le premier producteur— de fours à micro-ondes, un produit que Taiwan n'exporte pratiquement pas? Et que Taiwan domine le marché mondial des bicyclettes, à quelques modèles hypersophistiqués près, tandis que la République de Corée n'en exporte quasi pas?

Tel est le type d'éléments idiosyncratiques qui se reflète dans la place prédominante qu'occupe un pays et qui ne peut être expliqué par les seuls avantages comparatifs ou les variables économiques fondamentales. Dans ces cas, il faut comprendre pourquoi ce type de situations se produit, surtout quand, comme nous

l'avons vu plus haut, cela a des répercussions sur le développement ultérieur. L'explication théorique de ce manque de lien, de ce manque apparent de cohérence, qui donne lieu aux patrons idiosyncratiques de spécialisation ou à l'arbitraire de la spécialisation, est que, pour des motifs économiques très profondément ancrés, les marchés qui fonctionnent librement tendent à investir moins qu'ils ne le devraient dans les activités nouvelles et non traditionnelles. Ceci est dû à des causes multiples parmi lesquelles je soulignerai: les externalités en matière de coordination et les externalités en matière d'information.

Les premières répondent au fait que, pour qu'une nouvelle activité soit rentable, il est indispensable de faire simultanément d'autres grands investissements dans la chaîne de production verticale ou horizontale. C'est ainsi que, si quelqu'un nourrit le projet d'investir dans la production d'ananas dans un pays qui n'a pas une énorme capacité de production et d'exportation d'ananas, il est probable qu'il lui faille aussi se préoccuper de la construction d'une usine de conditionnement des ananas. Par ailleurs, si quelqu'un pense investir dans une usine de conditionnement des ananas, il doit songer à la manière dont s'assurer d'un approvisionnement régulier en ananas cultivés dans le pays; et si ces deux investissements ne se font pas simultanément, aucun des deux ne va être rentable; sans un certain degré de coordination des investissements de différents domaines, il est probable que l'industrie de production d'ananas périclite, alors qu'elle aurait pu prospérer s'il y avait eu la coordination nécessaire.

Les externalités en matière d'information sont très diverses, mais celle qui m'intéresse est celle liée à ce que j'appellerai "le processus de découverte des coûts". L'une des choses importantes que font les entrepreneurs dans les pays en développement, c'est de découvrir

la structure sous-jacente des coûts de l'économie, en d'autres termes combien coûte réellement produire des ananas dans une économie donnée, après avoir fait les modifications nécessaires dans la technologie disponible, et si sa production est ou non rentable. Évidemment, l'activité entrepreneuriale est toujours pleine d'incertitudes comme celle-là, mais dans les pays de revenus faibles et moyens, il y a une externalité liée au processus comme suit: pour le premier à avoir investi dans l'ananas et qui a découvert quel en était le coût de production pour finalement se rendre compte qu'il s'est trompé, que l'économie ne lui permet pas de produire des ananas de manière rentable, la perte est absolument personnelle, l'investisseur souffrira toutes les pertes que cela suppose. Mais s'il s'agit d'un investisseur qui est arrivé à la conclusion que l'on peut produire des ananas dans cette économie à un coût très bas et avec de forts bénéfices, ce qui se passe dans ce cas est un phénomène d'incorporation et de diffusion, ainsi que d'imitation des autres entrepreneurs, ce qui signifie que l'investisseur ne peut pas s'approprier tous les bénéfices de ce qu'il a découvert. Les bénéfices se socialisent mais les pertes sont individuelles, et ceci est

l'asymétrie élémentaire de tout processus de découverte des coûts, ce qui signifie que cette découverte des coûts est généralement insuffisante dans les économies peu diversifiées, et partant, que les investissements dans de nouvelles activités et dans des activités non traditionnelles sont également insuffisants.

Ce qui précède signifie que dans les conditions décrites réside une grande incertitude, et qu'il existe de nombreux éléments dépendant de facteurs idiosyncratiques tels que la chance, l'esprit d'entreprise, les mesures prises ou non par le gouvernement, qui sont les voisins et qui ne le sont pas, et quels sont les investissements étrangers qui entrent ou qui n'entrent pas dans le pays. Dans certains cas on essaie éventuellement de produire toute la gamme des produits qui pourraient être produits mais qui apparemment ne le sont pas, tandis que dans d'autres, peut-être, de grands vides demeurent. L'important est de déterminer ce que peuvent apporter les politiques dans des situations comme celles-là, si elles peuvent contribuer à élever systématiquement le niveau des investissements dans les nouvelles activités quand elles sont sous-représentées.

IV

Les contributions des politiques industrielles

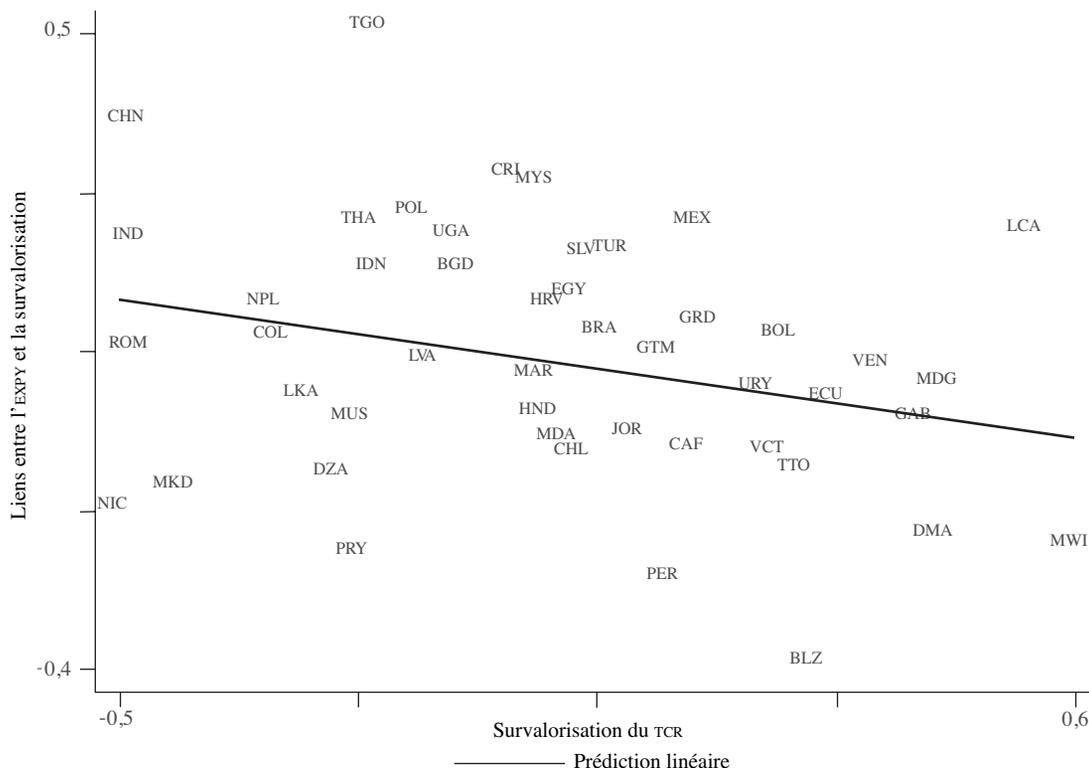
Les politiques peuvent apporter leur contribution et de fait, elles le font. Voyons quelques exemples de cet apport dans la pratique. La politique sur le taux de change réel joue un rôle très important. C'est de fait la politique industrielle la plus efficace que l'on puisse concevoir puisque le taux de change réel sous-évalué est une subvention générale aux industries productrices de biens échangeables sur le marché international, qui connaissent des difficultés; par ailleurs, les avantages provenant de la découverte de nouvelles activités de production de biens échangeables sont plus grands parce que ces biens peuvent se vendre dans le monde entier avant que les bénéfices commencent à diminuer. Dans le diagramme de dispersion reproduit dans le graphique 8, est mise en évidence la relation entre une mesure de surévaluation du taux de change réel dans la période 1994-2003 et la qualité du panier des exportations reflété par l'EXPY correspondant à la fin de cette période, après avoir considéré le niveau initial de cet indicateur. La question qui se pose ici est de savoir si les taux de change enregistrés à partir de

1994 ont eu une influence sur la qualité du panier des exportations dans les dix ou douze années suivantes, indépendamment de la composition du panier de départ, et la réponse est affirmative. Dans le même graphique nous voyons à nouveau se détacher la Chine et l'Inde. En général, les pays qui apparaissent près de l'origine dans le graphique 7 pratiquaient un taux de change relativement sous valorisé, tandis que ceux qui se situent le plus loin de l'origine avaient, dans la même période, un taux de change relativement survalorisé. D'ailleurs, l'une des caractéristiques marquantes de l'évolution de la Chine est qu'elle repose sur un taux de change réel très compétitif.

Dans le contexte de la théorie que je viens de décrire de manière très résumée, un taux de change réel compétitif améliore la rentabilité réelle des biens échangeables, provoque l'augmentation de la quantité des investissements dans les secteurs de ces biens devenus rentables, et, en supposant que tous les autres facteurs demeurent invariables, augmente la probabilité de voir grandir le nombre des industries

GRAPHIQUE 8

Divers pays:^a Relation entre la survalorisation du taux de change réel (TCR) en 1994-2003 et l'EXPY en 2003^b



Fuente: Elaboración propia.

^a Les codes des pays correspondent à leur dénomination en anglais.

^b Considérant le revenu initial et le capital humain.

réellement rentables qui “décollent” et qui, avec le temps, confirment leur réussite. En vertu de quoi, on peut affirmer catégoriquement qu’il existe une relation entre le taux de change réel et la qualité des exportations, alors que l’on pourrait penser l’inverse: qu’un taux de change réel très déprécié permet de maintenir des salaires bas, ce qui se traduit par une compétitivité accrue dans l’extrême inférieur du spectre productif et conduirait un pays avec un taux de change réel déprécié à se spécialiser davantage dans des produits basés sur l’usage intensif de main-d’œuvre.

Or, ce qui se passe dans la pratique est qu’un taux de change réel déprécié fait, qu’à la longue, le pays avance dans le spectre productif au lieu du contraire. On n’insistera jamais assez sur cet effet du taux de change, s’agissant d’un domaine dans lequel nous sommes confrontés à une alternative très valable à la notion qui prédominait récemment encore en Amérique latine sur la fonction du taux de change (à

quelques rares exceptions près dont la plus notable est l’Argentine, évidemment)

L’argument sur lequel repose ce consensus est que, fondamentalement, le taux de change ne devrait pas être une variable de politique et que les banques centrales et les gouvernements ne devraient pas se fixer d’objectif en termes de taux de change réel ou nominal mais se proposer une variable d’équilibre à laquelle il devrait être laissé entière liberté, sauf probablement en cas de nécessité de réduire les fluctuations houleuses de court terme.

Du point de vue de la diversification de la production, cette position me paraît inadéquate en ce qu’elle contredit ouvertement l’évidence que nous possédons, selon laquelle l’existence d’un taux de change réel compétitif a été une condition nécessaire, et y compris suffisante, de la croissance économique durable des pays en développement; de même rejeter la possibilité que le taux de change soit une variable

de politique, l'excluant de la gamme des politiques dont disposent les gouvernements, oblige les pays qui optent pour cette solution à adopter une politique industrielle en rien systématique, attendu que le taux de change réel ne sert pas d'appui aux secteurs des biens échangeables. Ceci à son tour oblige de manière encore plus contraignante à adopter le type de politiques non systématiques auxquelles je me référerai plus avant.

La politique a des effets déterminants car lorsque nous observons les industries exportatrices de biens non traditionnels qui réussissent en Amérique latine, en excluant les ressources naturelles et les exportations traditionnelles comme les vêtements, nous voyons toujours et encore que parmi les mesures qui ont donné les meilleurs résultats se trouvent l'adoption de politiques industrielles, les interventions de l'État, la coopération entre secteurs public et privé, et les politiques préférentielles.

Au Chili —pays que ceux qui ne le connaissent pas bien ont tendance à considérer comme une

espèce de miracle du libre-échange—, certaines des exportations non-traditionnelles les plus importantes en dehors du cuivre ont acquis ce statut grâce à des stratégies intelligentes et très diverses du secteur public. Citons, entre autres, le cas du secteur du saumon qui a bénéficié des activités de recherche et de développement en matière de technologie de la *Fundación Chile*, et l'industrie du bois, favorisée par quelques subventions à l'époque de Pinochet. En dépit du fondamentalisme sur le fonctionnement du marché qui prévalait alors, il y eut un secteur pour lequel des mesures de politique industrielle ont été adoptées: le secteur forestier.

Dans le cas du Mexique, on ne doit pas oublier le rôle joué par les politiques sur les tarifs douaniers préférentiels dérivés du Traité de libre-échange d'Amérique du Nord. Ce sont tout simplement des politiques industrielles même si elles sont présentées autrement, parce qu'en réalité elles ne sont qu'un autre moyen de "déniveler le terrain", mais quand on les compare aux subventions aux exportations,

Encadré 1

EXEMPLES D'EXPORTATIONS NON TRADITIONNELLES "À SUCCÈS", EN AMÉRIQUE LATINE

Au Brésil, la production d'acier, d'avions et, en grande mesure, de chaussures, est le fait de l'industrialisation visant à la substitution des importations; ces secteurs reçoivent des subventions et dans le cas du secteur aéronautique, il est propriété de l'État.

Au Chili, l'élevage des saumons a été encouragé par la *Fundación Chile*; l'extension de la viticulture est due à des activités publiques de recherche et de développement dans les années 1960, et la sylviculture a reçu des subventions dans le passé.

Au Mexique, la fabrication de véhicules motorisés a été le produit des politiques de substitution des importations, et a été ensuite favorisée par les politiques tarifaires préférentielles mises en vigueur dans le cadre du Traité de libre-échange de l'Amérique du Nord.

Cinq premiers produits exportés vers les États-Unis en 2000^a

Pays	Catégorie	Valeur (en millions de dollars)
Brésil	Aéronefs	1 435
	Chaussures	1 069
	Pétrole non brut	689
	Acier	485
	Pulpe de bois chimique	465
Chili	Cuivre	457
	Raisins	396
	Poissons	377
	Bois de construction	144
	Bois	142
Mexique	Véhicules motorisés	15 771
	Pétrole brut	11 977
	Ordinateurs et périphériques	6 411
	Jeux de câbles pour bougies d'allumage	5 576
	Camions	4 853

^a Système harmonisé à 4 chiffres.

Source: Élaboration de l'auteur.

par exemple, elles ont l'avantage de ne pas en faire supporter le prix au pays exportateur, mais à un autre, même si souvent elles opèrent de la même manière. Par conséquent, aucun des cas considérés dans l'encadré 1 n'obéit au simple fonctionnement du marché, à la règle de l'égalité des conditions ou à des facteurs similaires.

La Chine fournira le dernier exemple pour appuyer le fait que les politiques jouent un rôle déterminant. Ce pays a largement recouru aux investissements directs, mais de manière stratégique: les entreprises transnationales qui veulent s'installer en Chine doivent s'associer obligatoirement avec des entreprises nationales (voir tableau 1). Actuellement, on reconnaît que la réussite des investissements étrangers directs en Chine est due en grande part à ce partenariat entre entreprises étrangères et entreprises nationales, propriété de l'État la plupart. Cette structure de la propriété où les industries ne sont pas aux mains des entreprises étrangères mais d'entreprises mixtes est intéressante et importante.

Parce qu'elles bénéficient des transferts de technologie et de la protection de l'État, ces entreprises ont permis aux investisseurs chinois de développer certaines compétences, ce qu'ils n'auraient pas pu faire dans d'autres circonstances. En cela, le modèle chinois illustré par le tableau 1 diffère beaucoup de ce que pourrait être l'équivalent latino-américain où figureraient surtout des entreprises mixtes sans apports étrangers directs et un beaucoup plus grand nombre d'entreprises de propriété étrangère.

On peut en conclure que les préférences, les stratégies et les politiques chinoises ont exercé une influence indiscutable sur le type d'industries dans lequel les entreprises se sont spécialisées – certaines avec grand succès. L'entreprise mixte créée conjointement par IBM et Great Wall (tableau 1), a acquis récemment la ligne d'ordinateurs personnels d'IBM et est actuellement l'un des premiers fabricants de ce type de matériel. J'espère avec ces exemples soulever un certain intérêt —à défaut de convaincre complètement— sur les deux idées suivantes: i) ce qu'un pays produit est

TABLEAU 1

Chine: Principales entreprises d'articles électronique de consommation, par type de propriété

Segment du marché	Étrangères	Partenariat	Sans IED ^a
Téléphones portables	– Motorola	– Motorola/Eastcom – Nokia/Capitel, Southern – Siemens/MII filiales – Samsung/Kejian – SAGEM/Bird	– TLC
Ordinateurs personnels	– HP – Dell	– IBM/Great Wall – Toshiba/Toshiba Computer (Shanghai) – Epson/Start – Taiwán GVC/TCL	– Lenovo (anciennement Legend) – Founder – Tongfang
Audio et télévision		– Sony/SVA – Philips/Suzhou CTV – Toshiba/Dalian Daxian – Great Wall Electronics/TCL	– Changhong – Konka – Hisense – Skyworth – Haier – Panda – Xococo
Gros Électroménager	– Siemens	– Samsung/Suzhou Xiangxuehai – Electrolux/Changsha Zhongyi – LG/Chunlan – Mitsubishi/Haier – Sanyo/Kelon, Rongshida – Sigma/Meiling – Hong Leong (SG)/Xinfei – Toshiba Carrier/Mide	– Changling – Gree

Source: Élaboration de l'auteur.

^a IED = Investissements étrangers directs.

déterminant et partant, la structure de production doit être l'un des objectifs des politiques mises en œuvre, et ii) les politiques peuvent avoir une influence

sur la structure productive de diverses manières, ce qui signifie qu'elles peuvent contribuer à modeler un patron de spécialisation.

V

La formulation des politiques

Ce qui précède conduit naturellement à aborder le thème de la formulation des politiques, thème sur lequel l'information disponible est rare. Pour être adéquate, une politique applicable doit être conçue dans chaque pays par des personnes familiarisées avec sa structure institutionnelle. Il n'existe pas de manuel de politiques industrielles ni un précis de normes indiquant ce qu'il convient ou ne convient pas de faire de manière imparable pour tous les cas. En revanche, je pense que des principes généraux peuvent être établis, qui devraient se voir reflétés dans toutes les orientations normatives, en laissant à chaque pays et à chaque instance chargée de formuler les politiques le soin de peaufiner les détails. Ce domaine n'est pas différent d'autres que nous connaissons mieux; par exemple, si les objectifs poursuivis sont la durabilité budgétaire et le contrôle de l'inflation, de par son importance nous pouvons les ériger en principes généraux d'une bonne politique. Mais, indubitablement, la méthode employée pour atteindre ces objectifs dépendra en grande mesure de leur faisabilité dans chaque cas précis; les instruments concrets et le plan d'exécution que ces objectifs requièrent, devront être conçus par le menu dans chaque pays.

Il en sera de même pour la création d'un environnement institutionnel qui protège les droits de propriété. La reconnaissance de l'importance des droits de propriété peut être un *desideratum* de la politique économique; mais lorsqu'il s'agit de déterminer dans la pratique comment consacrer ces droits, nous ne pouvons pas le faire en termes généraux. Dans certains pays comme la Chine et le Vietnam, il est plus facile et efficace de recourir à des mécanismes très hétérodoxes pour reconnaître ces droits aux investisseurs, tandis que dans d'autres, il est plus facile "d'importer" les codes, lois et modèles occidentaux déjà existants. En réalité, c'est un problème général; la politique industrielle et les politiques productives en général ne sont pas une exception à la règle d'impossibilité d'établir un programme concret et très spécifique. Quelles orientations générales pouvons-nous donc

proposer? En conservant la prudence qui s'impose, j'avancerai quelques pistes.

La première est la nécessité d'introduire dans ces mécanismes des mesures disciplinaires et de récompense, des incitations et des pénalisations. Les incitations sont nécessaires, puisque, comme nous l'avons vu plus haut, si dans le processus de découverte des coûts les chefs d'entreprises arrivent à la conclusion qu'une nouvelle activité ne sera pas rentable, ils n'investiront pas. Comme là n'est pas l'idée, il doit y avoir des incitations pour que les entrepreneurs fassent ce type d'investissements, même si nous savons qu'il y a un risque d'immobilisation de ressources dans des activités qui finalement pourraient s'avérer improductives, ainsi que de création des conditions pour un système de détournement de revenus. Il doit y avoir une combinaison d'incitations et de pénalisations qui encourage les investissements dans des domaines non traditionnels et élimine les investissements qui ne prospèrent pas. De ce point de vue, on peut évaluer le cadre de la politique industrielle de pays présentant des caractéristiques différentes. Les pays de l'Asie de l'Est sont fameux pour avoir manié avec dextérité la carotte et le bâton: la République de Corée, la province chinoise de Taiwan et Singapour ont offert de grandes incitations aux investisseurs sous forme d'aide aux exportations, d'avantages fiscaux et de subventions, entre autres mécanismes. Mais en contrepartie, des objectifs de résultats très stricts leur ont été imposés, portant en général, mais pas toujours, sur les exportations. En cas de défaillance, les gouvernements prennent rapidement des mesures de rétorsion contre ces entreprises ou leur coupent les subventions. C'est ainsi qu'une grande part du succès des politiques industrielles en Asie de l'Est est due au fait que ces politiques ne se sont pas limitées à mettre en place des incitations mais qu'elles les ont assorties de pénalisations, mesures dont le bien fondé est aujourd'hui largement reconnu, me semble-t-il.

En Amérique latine, l'étape d'industrialisation par le biais de la substitution des importations s'est

caractérisée par la mise en place de nombreuses mesures d'encouragement et l'absence quasi totale de pénalisation. Les entreprises jouissaient, entre autres mannes, de la protection découlant des barrières érigées contre les importations et des subventions que pouvaient représenter les taux d'intérêts négatifs, mais pratiquement aucun mécanisme n'avait été prévu pour supprimer les aides aux entreprises peu performantes ou dont la nouvelle activité ne portait pas de fruits. La suppression des subventions à ces entreprises aurait libéré des ressources qui auraient pu être employées pour soutenir d'autres activités productives. Mon analyse de ce qui s'est passé au cours du processus d'industrialisation par la substitution des importations est la suivante: grâce aux incitations, des activités de haut niveau ont pu voir le jour en Amérique latine, mais l'absence de sanctions a permis que la production de toute une gamme d'activités et de secteurs peu performants ne se prolonge que trop.

Dans les années 1990 se produisit un virage à 180 degrés dans la structure des incitations: les entreprises et leurs dirigeants durent se soumettre à une discipline quelque peu radicale, devant fonctionner dans des marchés sans protection, exposés à la concurrence internationale et sans incitations d'aucune sorte. Il était impossible de recourir à l'aide des gouvernements qui n'avaient pas les moyens de la fournir. Au cours de cette décennie, les entreprises latino-américaines durent survivre dans un milieu caractérisé par la rigueur de la discipline et des sanctions en tout genre, sans l'ombre d'une incitation.

Le résultat a été que celles des entreprises qui ont survécu, ont connu une réussite considérable, avec des taux de productivité très élevés. Mais il est évident que les investissements dans de nouvelles activités ont été insuffisants, les niveaux incroyablement élevés de productivité ne se sont pas diffusés dans le reste de l'économie; de fait il s'est produit un énorme fossé entre le niveau de productivité agrégé de l'économie et celui de ces entreprises florissantes. L'Amérique latine n'a pas connu le phénomène vécu par les "quatre tigres" asiatiques dans les années 1960, 1970 et 1980, et plus récemment par la Chine, où non seulement des progrès impressionnants ont été enregistrés dans la

plupart des entreprises mais également et à l'unisson, dans l'ensemble de l'économie.

La deuxième idée est qu'il est nécessaire de combiner la structure bureaucratique avec un certain degré d'intégration. La vision traditionnelle des économistes sur la régulation conçoit cette dernière comme un processus indépendant partant du haut, auquel participe un organisme régulateur bureaucratique qui —indépendamment de l'incertitude attachée au système— établit un ensemble de règles que le secteur privé devra appliquer tout en le maintenant à une distance prudente. La relation entre organisme régulateur ou les bureaucrates et le secteur privé régulé manque de proximité, ce qui selon moi, est une approche erronée de la formulation des politiques en matière de productivité; erronée parce que les bureaucrates, quelle que soit l'entité à laquelle on confie le soin de formuler ces politiques, ont besoin d'information et que celle-ci se trouve essentiellement dans le secteur privé. Le secteur privé, les entreprises, les investisseurs sont ceux qui savent où se dressent les obstacles, s'ils se trouvent dans le marché, si ce sont des externalités du marché ou si, comme c'est souvent le cas, ils sont dus aux régulations et aux lourdeurs et lenteurs gouvernementales. Ce n'est pas la bureaucratie mais le secteur privé qui sait d'où viennent les problèmes et, partant, quelle est la réponse appropriée à ces problèmes; c'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'instaurer un mécanisme qui permette au secteur public, aux organismes et à la bureaucratie d'obtenir les informations nécessaires. Si l'on ne parvient pas à cela, si le modèle de régulation reste un modèle imposé du haut et de loin, la politique risque de s'avérer inefficace, voire contraire. Selon moi, le modèle adéquat est un juste milieu, et son objectif est d'établir un mode de collaboration et de coopération stratégiques entre secteurs public et privé, qui permette d'identifier les obstacles principaux à la restructuration productive. Si le développement économique et la transformation productive sont des processus de découverte, les mécanismes auxquels je me réfère sont également des processus de découverte, découverte des opportunités de créer et de collaborer, comme celle des instruments servant ce but.

VI

Quelques réflexions finales

Les orientations générales pour la formulation des politiques industrielles que j'ai décrites brièvement inspirent quelques conclusions auxquelles j'aimerais me référer.

L'une d'entre elles est que la réflexion sur la politique industrielle demande de se pencher davantage sur le processus que sur les effets. La tendance en la matière est de prêter une trop grande attention à la détermination des instruments qui vont être mis en œuvre: va-t-on opter, entre autres, pour un système de crédits garantis par l'État, de subsides, d'aides aux exportations ou la création d'une zone franche industrielle? Ceci équivaut à ignorer ce que doit être le processus de formulation, où il est indispensable d'identifier avec précision les problèmes à résoudre avant de se concentrer sur les instruments concrets qu'il convient d'employer. L'essentiel est que le cadre institutionnel et le processus même soient adéquats; en général, une excellente politique déployée dans un cadre institutionnel défaillant peut avoir des effets plus négatifs qu'une politique imparfaite appliquée dans un contexte adéquat; au moins le but poursuivi est correct même si les instruments ne sont pas les meilleurs qui soient.

Une autre conclusion est qu'il ne faut pas trop se préoccuper d'identifier les secteurs sur lesquels on va agir. L'important, encore une fois, c'est le processus: il n'est pas bon de sélectionner les secteurs préalablement selon une idée toute faite de ce qu'ils sont; idéalement, leur sélection devrait se baser sur une collaboration comme celle évoquée plus haut. Obtenir des informations sur la disposition du secteur privé à investir dans différents domaines une fois éliminés les obstacles, est un aspect essentiel de la considération des politiques sectorielles.

Il ressort de tout cela que la clé de l'application de politiques industrielles efficaces n'est absolument pas la capacité de choisir les "vainqueurs" possibles, sinon celle d'écarter les perdants. L'argument le plus courant utilisé contre la politique industrielle est que les gouvernements ne sont pas capables de discerner ceux qui peuvent réussir — ce qui est absolument fondé — mais c'est une approche erronée de ce qu'il faut faire. Si le processus de transformation productive décrit est correct, il s'agirait d'un processus d'expérimentation caractérisé par une grande incertitude quant aux

investissements susceptibles de prospérer ou d'échouer. Cette incertitude existe non seulement dans le secteur public mais également dans le secteur privé; il est donc inévitable que, même si, le cas échéant, la combinaison des politiques était optimale, certains des investissements encouragés ne donnent pas de fruits. De fait, si aucune des entreprises n'échoue, c'est la preuve même que tout le nécessaire n'a pas été fait, étant donné qu'en vertu de la logique, dans un ensemble de projets certains réussissent et d'autres échouent. Le fait que se produise une situation d'équilibre où tous les projets dans lesquels il a été investi s'avèrent gagnants, est la preuve que tout le nécessaire n'a pas été investi, puisque la rentabilité a été plus haute que prévu.

Il ne s'agit donc pas de se tromper. La distinction entre régimes formatifs efficaces et inefficaces réside dans la capacité d'autocorrection et l'existence d'un mécanisme qui, lorsqu'il est évident qu'un investissement ne réussit pas, permet de reconnaître l'erreur et de retirer progressivement l'appui à cette initiative. C'est ce qui, à gros traits, s'est passé dans les politiques industrielles appliquées dans les pays asiatiques, y compris souvent en Chine, et qui a donné les meilleurs résultats. Par conséquent, la capacité institutionnelle clé, l'élément fondamental et incontournable d'une structure institutionnelle, est une véritable clause de suppression automatique des incitations consenties, à peine le non-succès de l'entreprise se fait jour. Ceci implique la mise en place d'incitations ou de régimes d'encouragement de caractère temporaire, d'évaluations périodiques, de dispositions sur la reddition de comptes et de mesures qui garantissent la transparence et la publicité des évaluations. L'important est qu'il y ait des mécanismes qui permettent de retirer l'appui automatiquement. Utiliser ce type de mécanismes est beaucoup plus difficile que de se prétendre omniscient, comme cela se passe quand on défend le fait qu'il n'est pas nécessaire de formuler une politique industrielle s'il n'est pas possible de choisir les futurs gagnants : seule une connaissance illimitée peut éviter les erreurs et permettre de choisir à coup sûr les champions. L'incorporation d'une clause d'extinction automatique des incitations dans la politique industrielle réduit notablement les exigences et partant, est beaucoup plus réaliste. La seule exigence est celle de savoir reconnaître son erreur.

Pour les raisons que j'ai données, il est impossible et dangereux de spécifier d'avance les résultats attendus d'une architecture telle que celle qui vient d'être décrite. Tout dépend des opportunités et des contraintes qui se révèlent au cours du processus de collaboration. Il est cependant possible d'énumérer quelques principes directeurs généraux qui peuvent contribuer à la formulation de politiques industrielles (encadré 2).

Actuellement, on assiste à la naissance d'un consensus sur les principales lignes directrices devant présider à une stratégie adéquate de croissance pour les pays en développement. Dans ce nouveau consensus, un rôle fondamental est attribué à la stabilité et au cadre macroéconomique, que je n'ai mentionné dans cet article qu'en termes de politique des changes. Mon opinion est que la stabilité macroéconomique est indubitablement pour la croissance une condition nécessaire, mais souvent insuffisante.

Un autre élément essentiel de ce nouveau consensus, outre la stabilité macroéconomique, est la qualité des institutions, surtout celles relevant du domaine des régulations. Je ne peux nier le bien-fondé de ce postulat mais je pense malgré tout que l'on attribue une importance trop grande aux institutions en tant que stratégie de développement économique. Dans un certain sens, le fondamentalisme du marché d'il y a quelques années est remplacé par le fondamentalisme des institutions. Je suis le premier convaincu que des institutions de qualité sont indispensables pour le

développement à long terme, mais ce n'est pas en leur sein que se produisent les grands changements à court terme. La consolidation des institutions est un processus de longue haleine et nous avons les preuves qu'avec les institutions telles qu'elles existent il est possible d'atteindre une croissance élevée si l'on agit avec créativité et imagination. Mais nous savons que, bien qu'un programme ambitieux de réformes institutionnelles ne soit pas indispensable dans un premier temps pour soutenir la croissance, tôt ou tard, il faudra le mettre en place. Il est évident que si la Chine continue de croître au rythme actuel, elle devra se lancer dans de nombreuses réformes institutionnelles, mais il n'est pas moins vrai qu'elle a réussi une notable expansion avec des réformes minimales de ses institutions. Je crois qu'au lieu d'épuiser rapidement le capital politique dans un programme ambitieux de réformes institutionnelles, il serait préférable de l'investir dans une stratégie explicite de développement à court terme, qui se penche particulièrement sur le développement de la restructuration de la production et des investissements dans de nouvelles activités industrielles. Ceci est utile, voire nécessaire, dans les étapes initiales, lorsqu'il est fondamental de donner un coup de fouet à l'économie et de dynamiser le secteur privé, bref d'appliquer une stratégie productiviste explicite.

Pour terminer, plus que toute politique spécifique que j'aie pu mentionner, l'essentiel est qu'existe une mentalité productiviste. Il y a une énorme différence entre un gouvernement qui possède cette mentalité et un

Encadré 2

DIX PRINCIPES POUR LA CONCEPTION DE POLITIQUES

1. Concession d'incitations et de subventions aux seules activités "nouvelles".
2. Établissement de points de références et de critères clairs de réussite et d'échec des projets subventionnés.
3. Application d'une clause d'extinction automatique des subventions.
4. Focalisation sur des activités économiques (transferts ou adoption de technologie et formation, entre autres) et non sur des secteurs industriels.
5. Concession de subventions aux seules activités montrant les signes évidents de capacités à avoir des effets secondaires positifs et à servir d'exemple.
6. Assignation de la faculté d'appliquer les politiques industrielles à des institutions dont la compétence a fait ses preuves.
7. Adoption de mesures visant à garantir que ces institutions sont supervisées par un directeur ayant un clair intérêt dans les résultats et doté d'une autorité politique au plus haut niveau.
8. Adoption de mesures visant à garantir que les institutions chargées d'appliquer les politiques maintiennent des canaux de communication ouverts avec le secteur privé.
9. Compréhension du fait que, dans le cadre de politiques industrielles optima, il arrive que l'on "mise" sur des projets "perdants".
10. Soutien à des activités d'encouragement capables d'évoluer pour que le cycle de découverte soit constant.

Source: Élaboration de l'auteur.

gouvernement qui croit que la stabilité macroéconomique et les facteurs fondamentaux du marché suffisent pour entretenir le dynamisme de l'économie; entre un gouvernement qui écoute les revendications des chefs d'entreprises et un gouvernement qui croit que toute demande des patrons est un abus. Il y a une différence entre un gouvernement qui considère que le taux de change influe effectivement sur le développement de la production et un gouvernement qui ne voit dans le taux de change qu'une simple variable d'équilibre

dont le marché financier est le meilleur déterminant. Nulle comparaison entre un gouvernement qui se demande comment faciliter la collaboration productive avec le secteur privé afin d'identifier de nouveaux investissements, ou au moins, comment aider à identifier de nouveaux domaines d'investissement et s'organiser pour leur donner le meilleur soutien possible, et un gouvernement qui voit la restructuration de la production comme un processus automatique dans lequel il n'est pas de son ressort d'intervenir.

Les paradigmes économiques et le rôle de l'État en Amérique latine

Enrique V. Iglesias

Cet article constitue une approche des deux paradigmes de développement qui ont successivement prévalu en Amérique latine dans la seconde moitié du XXe, en s'attachant tout particulièrement à l'examen du rôle dévolu à l'État dans chacun d'entre eux. Dans le paradigme cépalien, l'efficacité de l'État, en tant que guide, animateur et participant direct du développement productif, se détériora progressivement à mesure que les intérêts privés en faisaient la conquête, sans que des institutions solides soient capables d'y mettre frein. Par la suite, l'extrême affaiblissement que connaissait l'État depuis l'application du Consensus de Washington empêcha la correcte régulation des activités privatisées et fit perdre la vision à long terme et la préoccupation pour la mauvaise distribution des revenus. L'article évoque la demande sociale qui se fait jour pour un nouveau type d'État et analyse les conditions nécessaires et les objectifs qui, entre autres, faciliteraient un fonctionnement efficace du marché tout en veillant à la réduction des inégalités sociales.

Enrique V. Iglesias

Secrétaire général ibéro-américain
Secrétariat général ibéro-américain
(SEGIB)

Ex président de la Banque
interaméricaine de développement (BID)

Ex secrétaire exécutif de la CEPALC

✦ eiglesias@segib.org

I

Introduction

Répondant à l'aimable invitation de mon grand ami et collègue José Luis Machinea, j'ai participé récemment à une réunion très spéciale de la CEPALC, organisée en commémoration de Raúl Prebisch, économiste distingué de notre région et contemporain illustre de nombreux présents. Son évocation nous renvoie à l'âge d'or de la pensée économique du développement, à la seconde moitié du siècle dernier, dont il fut le chef de file en Amérique latine; son immense sagesse éclaira le monde universitaire et de prestigieuses institutions spécialisées telles que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale, et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Sa vie fut si riche, en réflexion et en action, qu'à travers les années, il a inspiré de nouvelles générations de professionnels engagés dans la cause du progrès économique et social de nos peuples, et ses idées sont à juste titre prisées par de nombreux spécialistes et enseignants de l'économie.

Son souvenir est pour moi doublement émouvant: en tant que maître, il m'ouvrit les yeux sur le monde

de l'économie réelle latino-américaine et mondiale; en tant qu'ami généreux, son exemple, ses conseils et son soutien ont été déterminants dans ma carrière et mon engagement pour le développement économique et social de l'Amérique latine et des Caraïbes. S'ajoute à cela aujourd'hui ma nostalgie des années passées dans ce qui fut et demeure ma maison, la CEPALC, berceau de tant de rêves et d'expériences partagées au long de tant d'années. Je suis extrêmement reconnaissant de l'opportunité qui m'a été donnée de vivre ces retrouvailles avec les souvenirs qu'elle renferme et avec tant de bons amis et compagnons de route.

J'ai souhaité partager en cette occasion, avec ceux qui nous accompagnaient, quelques réflexions sur le rôle de l'État dans les différents scénarios qui ont présidé à la recherche de paradigmes économiques pour notre région, depuis déjà plus d'un demi-siècle. Dans cet article, je ferai de même, Je ne prétends pas livrer ici un essai théorique mais plutôt illustrer la vision d'un praticien privilégié dans le domaine de la recherche et de la praxis des politiques de développement d'une grande partie des pays de la région.

II

Les paradigmes économiques

La recherche de paradigmes économiques a été une constante dans la région depuis le milieu du siècle dernier. Peu de régions ont été l'objet de débats si ardents et d'essais si variés que l'Amérique latine. Notre région a été un véritable laboratoire d'idées et de propositions de politiques impulsées au gré des idéologies dominantes, suivant souvent des modèles venant d'autres parties du monde.

De cette quête, des leçons diverses sont à tirer. La première de ces leçons, qu'une expérience de presque un demi-siècle m'a apprise, est que le phénomène du

sous-développement économique est beaucoup plus complexe que nous le croyions il y a cinquante ans.

Et ce, malgré le fait qu'à cette époque de grands efforts de réflexion ont été déployés. La CEPALC fut, dans une certaine mesure, un vivier d'idées impulsées avec brio par Raúl Prebisch. Mais elle fut également un centre de recherche et d'observation de la réalité économique de chaque pays, souvent en étroite coopération avec leurs gouvernements respectifs. Dans cette mouvance, nous avons appris à mieux connaître la complexité économique de chaque pays et du contexte international.

C'est ainsi que l'un des enseignements premiers de cette longue expérience est d'éviter les réductions et les simplifications excessives de la réalité, qui président souvent à la recherche de paradigmes. Ces

□ Cet article est provient de la conférence magistrale présentée par l'auteur à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Santiago du Chili, 28 août 2006), dans le cadre de la sixième chaire Raúl Prebisch.

simplifications ont été présentes dans presque toutes les formulations théoriques et conséquemment dans les propositions de politiques. J'ai personnellement pu observer deux types de schématisation: celles relatives au domaine économique et celles liées aux cadres sociaux et politiques.

Comment éviter les écueils des simplifications théoriques? Les progrès de l'analyse macroéconomique ont permis des améliorations considérables dans la formulation des politiques. Les modèles macroéconomiques ont extraordinairement évolué en termes de capacité d'analyse et de prescription de politiques; dans trois secteurs particulièrement, ces progrès ont été notables et extrêmement utiles: le domaine monétaire et financier, celui de la formation des prix, incluant l'inflation, et le secteur du commerce extérieur.

Cependant, il me semble que, trop souvent, la réalité a été sacrifiée sur l'autel de l'élégance formelle et mathématique des modèles. Loin de moi l'idée de décrier la contribution des modèles macroéconomiques à la connaissance et à la praxis des politiques, mais je veux seulement souligner qu'il arrive de favoriser l'élégance formelle aux dépens de la complexité de la réalité économique, sociale et politique.

Pour illustrer mes propos, permettez-moi une analogie avec le processus de construction d'une maison. Il faut d'abord les lumières d'un bon ingénieur qui garantira la solidité des fondations et de l'infrastructure. Il ne peut y avoir de maison sûre sans cela. Mais en plus, il faut recourir à un architecte qui conçoit et réalise le projet en tenant compte des aspirations et des besoins de ceux qui y vivront. Je pense que dans la recherche de paradigmes quelque chose de similaire est en jeu. Il faut de bons ingénieurs économistes pour assurer la cohérence des modèles économiques et formuler leurs conditions optimums, mais il faut aussi des architectes économistes qui assurent la correspondance entre la rationalité du génie économique et les exigences de la réalité sociale et politique. Je considère que les progrès dans le domaine du génie économique ont largement dépassé ceux de l'architecture des paradigmes économiques. Les expériences des années écoulées montrent qu'il y a souvent eu une carence au niveau de la mise en œuvre du projet de la maison alors que l'élégance formelle de sa structure était irréprochable.

Quelle a été l'expérience en ce qui concerne les paradigmes sociopolitiques? Les efforts pour connaître et appréhender la réalité ont conduit à recourir aux concepts et aux catégories de l'analyse sociologique et

politique, dans une tentative d'approche intégrale de cette réalité. Or, cette approche des facteurs sociaux ou politiques déterminants a inévitablement souvent été séduite par des idéologies ou des conceptions aprioristes qui, bien qu'ayant leur utilité pour comprendre les phénomènes sociaux, font courir le risque de placer les idéologies avant les réalités. Ce type de simplification étant aussi dangereux que le précédent.

L'une des leçons les plus importantes des années passées est donc qu'il est nécessaire d'éviter de tomber dans l'un ou l'autre type de simplification. Dans un cas nous pouvons nous retrouver avec des économies sans société; dans l'autre avec une société dépourvue d'économie. Les paradigmes sont porteurs de l'un ou l'autre de ces risques, raison pour laquelle nous devons nous méfier des simplifications excessives si nous voulons avoir une vision intégrale de la réalité sur laquelle appliquer des politiques économiques et sociales valables et viables.

Ce qui précède ne signifie pas qu'il faille ignorer le rôle des idées et des idéologies dont la valeur au cours de l'histoire n'est plus à démontrer. Ce que je tire de mon expérience personnelle est le fait que dans la recherche des paradigmes économiques et sociaux il est indispensable de prendre en compte les réalités nationales et internationales, et d'identifier les obstacles et contraintes qu'elles représentent pour la mise en œuvre des politiques proposées.

Parmi les facteurs qui conditionnent les réalités économiques, politiques et sociales, les institutions jouent un rôle crucial, comme cela est de plus en plus reconnu. Et au premier chef, l'État. En Amérique latine, un facteur fondamental des grands paradigmes de développement a été le rôle assigné à l'État.

Le sujet n'est pas neuf, mais je me propose de l'aborder ici parce qu'il peut se révéler intéressant de l'examiner à la lumière de mon expérience personnelle, profitant en particulier des résultats des études réalisées à la Banque interaméricaine de développement (BID) il y a quelques années. Nous y avons créé une unité consacrée spécialement à l'analyse des problèmes politiques liés au développement latino-américain, et en particulier, à l'analyse du rôle de l'État. En cela, nous n'avons fait que nous rallier au courant institutionnaliste des dernières années, qui insiste sur le rôle fondamental des institutions au moment d'expliquer et de résoudre les problèmes du développement.

J'aimerais parler ici de ce rôle de l'État au sein des deux principaux paradigmes de politique économique des 50 dernières années en Amérique latine: le paradigme de la CEPALC et celui du Consensus de Washington.

De cet examen et des enseignements qui en ressortent, surgit la nécessité de repenser le rôle de l'État dans le cadre des nouvelles réalités de l'Amérique latine et des stratégies économiques appliquées dans la région.

1. Le paradigme cépalien

La première grande rencontre entre État et paradigme dont notre génération a été témoin en Amérique latine s'est produite suite aux propositions de la CEPALC. Comme nous le savons tous, ce paradigme englobait un ensemble d'idées force, dont: 1) l'encadrement du paradigme dans la relation centre-périphérie; 2) l'orientation du développement vers l'intérieur; 3) le rôle de la technologie; 4) l'industrialisation substitutive, et 5) le rôle actif de l'État. La mise en œuvre de cette stratégie reposait, quant à elle, sur un éventail d'instruments et de politiques spécifiques touchant les tarifs douaniers, la fiscalité, le change, le crédit et les incitations fiscales en faveur du développement industriel, ainsi que sur des mesures visant à répondre à la montée des revendications sociales provoquées par les vagues de migration de la campagne vers les villes.

Dans ce contexte, le rôle dévolu à l'État était de premier plan, d'où la création de ministères spécialisés, de bureaux de planification et de banques de développement, ayant pour mission de mobiliser les ressources financières et technologiques. L'élargissement et le renforcement de l'appareil d'État furent le cheval de bataille de la politique économique. Le développement impulsé par cette stratégie transforma profondément le profil économique et social latino-américain. L'un des aspects les plus notables de la transformation sociale fut l'intense processus d'urbanisation. Au plan économique, le secteur manufacturier augmenta sa participation dans le produit global et dans l'emploi, tandis que la production agricole déclinait ou s'enlisait; le secteur des services —y compris l'emploi dans le secteur public— connaissait une formidable expansion, le poids des bureaucraties se fit de plus en plus lourd et les besoins en ressources de la part de l'État, de plus en plus pressants. La population urbaine atteignit des niveaux de revenus sensiblement plus élevés que ceux des milieux ruraux, bien que cette dynamique expansive s'affaiblit considérablement entre les années 60 et 70.

Pourquoi cet essoufflement du développement latino-américain? Pourtant, ce sont bien les mêmes postulats de politique de développement qui ont été appliqués avec succès par les "tigres asiatiques".

Pourquoi donc l'Amérique latine ne parvint-elle pas à rendre viable une économie industrielle progressive et perdit même du terrain par rapport à des pays qui avaient commencé leur industrialisation sur des bases beaucoup plus faibles? Les causes sont certes nombreuses, mais certains facteurs ont eu une incidence particulièrement néfaste sur les résultats.

L'État asiatique jouissait d'une plus grande autonomie que l'État latino-américain, et reposait sur une tradition bureaucratique d'efficacité et de liberté vis-à-vis des intérêts privés. En revanche, l'expérience en Amérique latine fut différente, non pas en raison de la nature des politiques, mais plutôt de leur application. La capacité budgétaire ne fut pas suffisante, en grande mesure à cause de l'absence d'un véritable pacte social et politique de redistribution. L'État fut facilement dominé par les intérêts privés, ceux de groupes ou partis politiques, groupes économiques, chefs militaires, caudillos ou dictateurs, tous alimentant leur pouvoir politique et économique par le biais et aux frais de l'État. Ceci explique également le caractère clientéliste de l'emploi et de la gestion des dépenses publiques par les régimes autoritaires ou semi-démocratiques.

En résumé, l'État qui accompagnait le paradigme cépalien était un État omniprésent, centraliste et captif. En outre, peu nombreux ont été les pays d'Amérique latine qui purent avancer dans la construction d'un État démocratique solide, condition *sine qua non* pour assurer l'autonomie par rapport aux intérêts privés et la confiance dans la souveraineté de la loi. Ces graves lacunes conduisirent à l'instabilité politique et au déficit démocratique.

Dans les études réalisées par la BID, ce déficit démocratique a été analysé selon deux types de relations: celles de l'État et du marché et celles de l'État et la société. Ce sont les carences et les dysfonctionnements de ces relations qui ont miné la viabilité d'un développement durable et équitable.

La mainmise des intérêts privés sur l'État a conduit à des interventions étatiques qui portèrent atteinte au fonctionnement efficace du marché et promurent la course à la rentabilité, la spéculation et la corruption. Les politiques publiques, elles aussi sous le joug des intérêts privés, ne furent plus capables de répondre aux demandes de la majorité des citoyens, contribuant ainsi à l'exclusion des bénéficiaires de la croissance de larges pans de la population et à la perte de légitimité de l'État.

L'épuisement du modèle hétérodoxe de la CEPALC précipita la crise de l'État. Les causes de l'épuisement

de ce modèle ne sont pas le sujet traité ici. Il est certain que la crise des années 1980, dont l'épicentre fut la crise de la dette, accéléra les processus inflationnistes, accentua la perte de compétitivité de l'économie et creusa les distances sociales. Au plan institutionnel, les banques centrales, les ministères de planification, les institutions financières et de développement furent démantelés. Mais tout aussi grave, sinon pire, fut le fait que dans la formulation des politiques se sont perdues les perspectives à long terme. Les problèmes de survie économique et la résolution des crises immédiates ont accaparé l'attention des décideurs dans la plupart des pays. Tout ceci, et en particulier les problèmes dérivés de la crise de la dette, fit que dès le début des années 1980, la CEPALC lançait un cri d'alarme quant à l'imminence d'une "décennie perdue" qui, hélas s'est produite et dont les terribles retombées se firent durement sentir sur la vie économique et sociale de nos pays.

La gravité de la crise conduisit à l'abandon du modèle hétérodoxe pour revenir au modèle orthodoxe et à l'adoption du Consensus de Washington.

2. Le Consensus de Washington

Le retour à l'orthodoxie a signifié l'adoption des règles du jeu du marché et du système des prix comme principal mécanisme d'assignation des ressources, l'application de stricts programmes de redressement, l'ouverture du commerce international, l'entrée de ressources financières et d'investissements privés étrangers, et une politique généralisée de privatisations. Les réformes économiques furent largement soutenues par les organismes financiers de Washington, en particulier ceux issus de la Conférence de Bretton Woods. Ils constituèrent un instrument fondamental d'incitation à la mise en œuvre des réformes.

La conception de l'État libéral tel que prôné par le Consensus de Washington était dominée par un antiétatisme farouche, dont la justification était la crise qui frappait l'État hétérodoxe, ainsi que son inefficience, le poids de sa bureaucratie et surtout, la corruption.

En outre, l'expansion généralisée du marché dans un nombre croissant d'économies émergentes n'était pas sans avoir d'influence, tant dans les pays en développement que dans ceux de la sphère socialiste.

Selon le nouveau concept, l'État devait être minimaliste et désengagé. Les arguments pour critiquer l'État en tant que mécanisme d'assignation des ressources, abondaient, en particulier ceux relatifs à son inefficacité,

à la corruption, au clientélisme et à ses lourdeurs bureaucratiques. D'où la défense d'un État réduit à sa plus simple expression, ce qui signifia la fermeture d'institutions, l'élimination d'instruments de politique et la rupture avec son interventionnisme excessif. Par exemple, les politiques industrielles et agricoles cessèrent d'exister; toute vision à long terme disparut.

C'est ainsi que les réformes s'enfoncèrent dans une grave erreur: celle de tourner le dos à l'État. Le désengagement de l'État dans la mise en place des réformes fit que celles-ci accusèrent une perte de crédibilité croissante et généralisée. Selon les enquêtes de *Latinobarómetro*, seulement un tiers de la population latino-américaine croyait dans les réformes. La perte de légitimité des réformes et du marché ne faisait que croître au sein de la population. À cette crise de crédibilité s'ajoutait le sentiment largement répandu de frustration et de fatigue face à l'insuffisance des progrès et à la dureté des sacrifices que l'application des réformes imposait.

Mais qu'advient-il donc des relations de l'État avec le marché et avec les citoyens dans ce nouveau paradigme?

Sur le plan de sa relation avec le marché, des changements importants se sont produits dans les politiques économiques, tels que: 1) les privatisations et l'ouverture au marché de secteurs entiers de l'économie; 2) l'affaiblissement ou l'absence des cadres régulateurs nécessaires pour favoriser la concurrence et protéger les intérêts des consommateurs; 3) l'opposition permanente des intérêts corporatistes aux processus de réforme; 4) le manque de mécanismes adéquats de concertation entre gagnants et perdants de l'application des réformes; 5) l'abandon des mesures de soutien à des secteurs de production spécifiques; 6) les progrès très timides en matière de réformes fiscales dignes de ce nom, et 7) une tendance à la baisse des investissements publics, déjà faibles, en infrastructure.

Pour ce qui est de la relation de l'État avec les citoyens et pour ne citer que quelques-uns des traits les plus frappants: dans de nombreux pays, les conditions nécessaires à l'expression véritable de la loi et de la justice sont demeurées absentes; d'une part, les systèmes judiciaires sont peu fiables, ce qui augmente le manque de sécurité juridique, tandis que l'État se trouve dépourvu de la capacité nécessaire de mettre en place des pactes sociaux en faveur de la redistribution [des ressources].

Mais quelle a été la position des nouvelles stratégies de développement quant à la définition du rôle de l'État? En général, dans les dernières années

du XXe siècle et dans les premières années du XXIe est réapparue une claire préoccupation pour le développement social. Également, d'une manière ou d'une autre, les tragiques événements du 11 septembre 2001 ont eu des répercussions dans le monde entier, en particulier sur l'importance donnée par l'État aux mesures de sécurité.

Dans ce nouveau paradigme, la relation de l'État avec le marché et les citoyens impliquait une faible capacité de l'administration publique à élaborer et mettre en œuvre des politiques, en raison principalement des crises budgétaires. Les réformes de l'administration publique furent plus des réformes budgétaires que de véritables réorganisations. L'orientation technologique y fut privilégiée aux dépens de la réalisation d'un réel et profond changement des structures de l'État.

C'est la raison pour laquelle, dans les dernières années, l'intérêt pour redéfinir le rôle de l'État dans le contexte des nouvelles stratégies de développement est revenu sur le devant de la scène. Comme mentionné précédemment, les préoccupations pour le développement social ont fait un retour en force et, depuis 2001, celles pour la sécurité nationale. Ceci coïncide avec une conjoncture économique internationale favorable, une croissance significative du produit et du commerce mondial, la hausse des prix des matières premières et l'expansion des flux financiers et des investissements étrangers privés. Il est certain que ce climat économique international d'abondance a eu des effets favorables en Amérique latine, d'autant

plus qu'une bonne gestion macroéconomique est aujourd'hui de mise dans la plupart de nos pays. Les conditions étaient donc très favorables pour la gestion de la dette extérieure comme pour les opérations du secteur des exportations.

Les nouvelles stratégies économiques se déploient dans un cadre général où prévalent, au plan extérieur, des conditions de balance des paiements plus favorables que dans le passé et la présence de nouveaux acteurs sur la scène internationale, comme la Chine et l'Inde, porteurs pour la région à la fois de grandes opportunités et de rudes défis; et au plan intérieur, la consolidation d'une bonne gestion macroéconomique, une attention renouvelée aux problèmes macroéconomiques, et la réhabilitation tant des politiques publiques particulièrement orientées à corriger les défaillances du marché que de l'action de l'État. Autant d'aspects qui ont été l'objet du travail de la CEPALC depuis sa création.

Serions-nous en présence d'un nouveau paradigme? Sincèrement, je ne le crois pas, étant plus tenté d'y voir un paradigme incrémentiel. Il règne dans la région un fort pragmatisme tiré des expériences, d'ici et d'ailleurs; il existe aussi un niveau de conscience plus élevé des contraintes que les relations internationales imposent au monde moderne. Ce que poursuit ce rapprochement des relations entre l'État et le marché est, comme l'a dit le président Ricardo Lagos: plus de marché et un meilleur État. Reste à chaque pays de définir ce qu'il considère comme une relation adéquate entre le marché et l'État.

III

Un nouveau concept d'État: objectifs et conditions pour les atteindre

Un nouveau concept d'État, tel doit être donc notre thème de réflexion, à la lumière de ce que son rôle eut de bon et de mauvais dans les deux paradigmes précédents. Tenant compte de ces expériences, j'aimerais maintenant nommer quelques-uns des objectifs qui me paraissent fondamentaux pour l'émergence de ce nouvel État.

1. Objectifs

Un premier objectif serait de faire en sorte que l'État soit capable de rendre viable l'efficacité du marché. L'État

est important, voire indispensable, pour l'obtention d'un marché efficace. Ceci suppose l'existence d'un système légal et judiciaire fort et crédible dans ses actions, qui garantisse la jouissance des droits de propriété et des droits individuels. Il faut de plus des cadres de régulation qui assurent l'équilibre entre intérêts publics et privés. La création et la défense de la concurrence, garante de l'efficacité du marché, sont également indispensables. L'expérience nous a montré combien étaient néfastes les résultats de la privatisation des entreprises publiques lorsque, faute des conditions mentionnées ci-dessus, un monopole

privé vient simplement remplacer un monopole d'État. En résumé, pour que le marché fonctionne de manière satisfaisante, en termes de croissance et de création d'opportunités pour toute la population, il faut un État capable d'intervenir efficacement là où il est requis, et qui sait s'abstenir de le faire là où il n'est pas nécessaire.

Deuxièmement, il faut un État qui impulse la capacité productive, ce qui ne signifie pas que je mette en avant la proposition aprioristique d'un État producteur, sans toutefois en rejeter la possibilité. Dans ce concept de l'État, ce qui est mis en avant c'est l'application de politiques publiques visant à renforcer la capacité productive des secteurs de pointe pour le développement, par exemple, ceux liés à l'innovation technologique et productive. La proposition soutient les interventions intelligentes de la part de l'État, mais jamais contre le marché, et s'oppose à l'exclusion dogmatique de l'État telle qu'elle a été pratiquée dans le passé.

Troisièmement, il faut un État investi de la responsabilité de réduire les inégalités sociales. L'État joue un rôle indispensable dans la défense active de la cohésion sociale et dans la lutte contre la pauvreté. Le plein exercice des droits politiques et civils dépend d'un appareil d'État garantissant le respect de la légalité et des conditions matérielles de vie décentes pour la population, moyennant la reconnaissance et la satisfaction de ses droits économiques et sociaux. Ceci implique que l'État assume deux fonctions fondamentales: celle de formateur ou habilitateur et de compensateur: habilitateur du citoyen pour lui garantir l'égalité des chances par le biais de l'éducation; et compensateur, parce qu'il doit veiller au bien-être des plus démunis de la société. Ceci ne signifie pas donner à l'État un rôle démesuré dans la croissance économique comme moyen de résoudre les problèmes de pauvreté, ce qui supplanterait les responsabilités qui sont celles du secteur privé dans la sphère économique.

Quatrièmement, l'expérience moderne révèle un nouveau mode de relations entre l'État et l'entreprise privée qui a été très fructueux en termes de bénéfices économiques et sociaux. Dans ce sens, de nouvelles modalités de coopération sont à rechercher, comme, par exemple, la coparticipation de l'État et de l'entreprise privée dans le financement d'infrastructures, secteur qui se profile comme l'un des grands défis pour notre économie régionale dans les années à venir.

Cinquièmement, concernant le rôle de l'État vis-à-vis de la société civile, on sait clairement aujourd'hui que le renforcement de la société civile est un phénomène

étroitement lié à la réforme de l'État. Les experts de la BID ont toujours soutenu qu'il ne pouvait y avoir d'État compétent si la société civile est faible, et inversement. En d'autres termes, il ne peut y avoir de société civile forte sans le soutien d'un État fort et efficace. Cependant, il ne faut pas confondre taille et puissance, ni graisse et muscle, comme le disait souvent Prebisch. Le développement a besoin de plus d'État, de plus de marché et de plus de société civile, mais de forme cohérente, permettant la cohabitation et le renforcement mutuel des potentialités maximums de chacune des parties. Cette relation doit être renforcée de manière créative, en instaurant des mécanismes de participation de la société civile dans les fonctions de l'État. C'est indiscutablement un autre grand défi à relever, en commençant par l'élimination des suspicions réciproques qui entachent communément ces relations.

Sixièmement, l'État doit avoir un rôle fondamental dans l'orientation et la formulation des politiques visant à l'insertion internationale. Il lui revient, moyennant consultation et collaboration du secteur privé, d'adopter les grandes décisions orientées à développer les relations d'insertion internationale des pays. Cette tâche se révèle extrêmement importante dans les conditions actuelles de complexité croissante des relations internationales, tant à l'échelle régionale que mondiale. Le rôle de l'État revêt une importance toute particulière dans le processus d'intégration régionale. Les solidarités de fait sur lesquelles se construit l'intégration économique et politique dépendent d'un processus de convergence d'intérêts, de valeurs et de cultures, dont la colonne vertébrale est la capacité institutionnelle des pays et, en particulier, le rôle de l'État. L'intégration est un processus complexe et dynamique qui avance grâce au dépassement des conflits d'adaptation des structures économiques, politiques et sociales des pays, difficilement réalisable sans le rôle directeur des institutions de l'État. Jean Monet disait "Rien n'est possible sans les hommes, mais rien n'est durable sans les institutions". L'intégration régionale, qui est en soi un processus de réforme de l'État, ne peut prospérer sans la présence d'États capables de faire face efficacement aux problèmes d'adaptation qu'elle ne manque pas de soulever.

Septièmement, l'État joue un rôle éminemment important dans le domaine de l'innovation technologique. Dans les premières étapes de la formation des nations, l'État eut un rôle fondamental dans l'éducation du citoyen. Aujourd'hui s'ouvre un nouvel espace à la responsabilité première de l'État: l'appui au

développement de la technologie et de l'innovation technologique. La mission qui naguère était d'éduquer est aujourd'hui d'étendre la couverture et améliorer la qualité de l'éducation. Il ne s'agit pas de nier le rôle moteur de l'activité privée dans ce domaine, mais le fossé qui nous sépare du monde développé peut encore se creuser si nous renonçons à faire un effort massif de développement technologique, lequel requiert inévitablement une action décidée de l'État.

Huitièmement, dans le monde chaque fois plus complexe qui nous entoure, il est indispensable de renforcer la capacité d'analyse des tendances fondamentales de l'économie, de la société et de la politique au niveau international. Nous vivons dans un monde qui avance dans tous les domaines à un rythme sans précédent, dominé par les forces de la mondialisation et les progrès vertigineux des technologies de l'information et des communications. Face à quoi nous devons mettre au rang de nos priorités l'amélioration de la capacité d'observation et de suivi au point le plus élevé possible. Dans ce domaine, la tâche de l'État moderne est de promouvoir un processus permanent de réflexion de la part des secteurs public et privé qui nous permette de faire face aux défis et de profiter des opportunités que nous présentent les différentes facettes de la mondialisation.

Neuvièmement, au nombre des rouages institutionnels ayant fait leurs preuves dans le développement de la capacité d'analyse des grandes tendances économiques, sociales et politiques, au niveau national et international, se trouvent les bureaux de planification. Nous devons corriger les erreurs du passé qui ont conduit à abandonner les tâches d'analyse et de réflexion prospectives. La vision à long terme doit redevenir un objectif important de l'État contemporain. Nous ne faisons pas ici l'éloge de la planification centralisée, mais de la capacité de projection de tendances à long terme sur lesquelles baser les stratégies de développement.

Dixièmement, une autre fonction prioritaire de l'État moderne doit être celle de promouvoir les grands consensus nationaux. Comme nous le savons, la concertation à divers niveaux entre l'État, l'entreprise privée, le monde syndical et la société civile a été une expérience positive dans beaucoup de pays développés. Sans prétendre éluder les responsabilités qui incombent à chaque corps social, il serait bon de penser à des mécanismes qui contribuent à de grands consensus nationaux, lesquels, dans les conditions actuelles de la région, seraient utiles et même indispensables. Je considère que la formation et le renforcement des

conseils économiques et sociaux devraient être l'objet d'une attention spéciale de la part de l'État.

Ce véritable décalogue du nouvel État devrait être complété par la définition ou l'identification des conditions et des instruments appropriés et nécessaires pour atteindre ces dix objectifs.

2. Conditions préalables

De mon point de vue, la première condition est celle d'être doté d'un système démocratique robuste. C'est sans l'ombre d'un doute la condition la plus importante et pourtant le fait de la mentionner ici peut sembler nouveau. Il se peut qu'il soit novateur de lier le maintien et la consolidation de la démocratie aux capacités de l'État. Or, il est relativement fréquent de lier le mauvais fonctionnement de la démocratie au développement de sa composante libérale, liée à son tour à la faiblesse des mécanismes de limitation et de division effective des pouvoirs qui garantissent la protection des droits et des libertés civiles et politiques. Cependant, plus rarement évoque-t-on la déliquescence causée par le déficit de la composante républicaine de la démocratie, selon laquelle l'exercice de fonctions publiques se doit d'être une activité vertueuse supposant stricte obéissance à la loi et soumission à l'intérêt public, quitte à sacrifier les intérêts privés.

Une seconde condition est celle de créer un corps de serviteurs de l'État professionnels, dotés d'une solide position institutionnelle et d'un sens élevé du devoir, protégés par un cadre normatif approprié. L'autonomie institutionnelle de la fonction publique, avec ses stricts critères d'égalité, de mérite et de compétences pour l'accès et l'avancement dans la carrière, fonctionne dans les démocraties avancées comme un contrepoids à certaines dérives discrétionnaires des politiques et du gouvernement et comme un frein à l'arbitraire, en veillant à la sauvegarde des valeurs de la légalité sans lesquelles la protection réelle des droits et des libertés des citoyens ne serait qu'un mythe.

La démocratie ne se consolidera pas sans une réforme de l'État allant dans le sens de l'institutionnalisation d'un corps de fonctionnaires professionnels. Les progrès de la démocratie politique, économique et sociale dans les pays développés ne peuvent être compris sans reconnaître la force de leurs institutions administratives. De même qu'il n'est pas surprenant que les pays de la région affichant les meilleurs indicateurs de cohésion sociale soient ceux dont la tradition institutionnelle publique, y compris avec un fonctionnariat de carrière - est la plus ancrée.

Il faut donc dépolitiser l'administration publique et éviter qu'elle tombe aux mains d'intérêts privés qui conduisent au clientélisme et au "copinage". Il s'agit d'un pas fondamental sur le chemin qui débouche sur le type d'État dont la démocratie, aujourd'hui, en Amérique latine, a besoin.

Un autre besoin se fait sentir, celui d'augmenter et d'améliorer la capacité de gestion des dépenses publiques. Une croissance durable et équitable dépend aussi de la qualité et de l'efficacité des politiques et de la gestion publiques. Il s'avère donc indispensable de renforcer la capacité budgétaire des gouvernements, parallèlement à leur responsabilité. En particulier, il est prioritaire d'adapter les systèmes d'octroi des ressources afin de mieux répondre aux besoins des plus pauvres, et d'ajuster les systèmes de prestation à leurs situations spécifiques, leur permettant la participation et l'engagement direct. Pour cela il est impératif, comme nous l'avons déjà dit, de couper court à la politisation de l'administration publique et de la soustraire à l'influence des intérêts privés. L'administration publique se doit de constituer une plateforme institutionnelle de base consacrée à la conception et à la mise en œuvre de politiques publiques, dans l'intérêt général de la société.

Finalement, tout projet relatif à la réforme de l'État devra savoir tout autant lever les hypothèques idéologiques qui y sont liées que dépasser la logique qui la réduit à de simples problèmes techniques. La réforme de l'État n'est réalisable que moyennant des ajustements par palier progressifs, conçus à partir de l'économie politique du possible. La réalité montre que ce sont les idées et non les idéologies qui permettent d'avancer progressivement vers la solution des problèmes. Ceci

est également valable dans la conception de l'État, où la faisabilité des options ne dépend pas de la couleur du drapeau, mais de la présence d'espaces de changements graduels, idéalement transversaux, qui exigent de grands consensus et l'appui de la société dans son ensemble.

De même, concevoir la réforme de l'État comme une affaire exclusivement technique, séparée de la politique, signifie méconnaître une réalité qui réapparaît avec le temps sous les formes les plus inattendues. Il est de plus en plus évident que les pays qui ont été capables de progresser de manière durable ne sont pas ceux qui ont subordonné la logique politique à des critères purement techniques. Seulement quand la rationalité technique et politique a trouvé son point d'équilibre et d'harmonie, quand les réformes ont été présentées et discutées dans la transparence et sans craindre leur coût politique, quand des investissements ont été faits de manière transversale, quand les plans et les projets ont été soumis à la connaissance locale et sont objets d'appropriation collective, seulement alors peut-il y avoir progrès, lents sans doute, mais certainement durables et porteurs d'équité.

Il est important de souligner, qu'au-delà de quelques consensus minimums sur les équilibres macro, les pays qui enregistrent les plus grandes réussites présentent une gamme très diverse de modèles institutionnels et politiques de réforme. Mais leur point commun est d'avoir mis en œuvre des processus novateurs dans la recherche de réponses à leurs problèmes, équilibres singuliers entre rationalités politique et technique. Ceci est peut-être la leçon la plus importante à tirer du processus de réformes dans des pays comme le Chili et le Brésil.

La CEPALC

dans son contexte historique

Tulio Halperin

Au cours de cette conférence, il sera d'abord fait un bref rappel des aspects de la situation coloniale de l'Amérique latine, qui conditionnèrent l'évolution économique et sociale de la région au XIXe et au début du XXe siècle. Le cas argentin, dans le cadre des événements de l'entre-deux-guerres, y sera ensuite traité avec une attention particulière, pour être la source de la formation et de l'expérience de Raúl Prebisch qui, 30 ans plus tard, marquera la CEPALC de son sceau. Les contributions de la CEPALC au débat sur le développement latino-américain, et l'évolution des pays qui appliquèrent certains de ses préceptes, y seront abordées, ainsi que les circonstances externes et internes qui, depuis le milieu des années 1970, ont bouleversé l'environnement dans lequel s'appliquaient les politiques de développement. Enfin, seront évoqués les changements les plus récents dans la situation économique mondiale et la permanence du rôle de la CEPALC dans la défense des idées de liberté, bien-être et tolérance, essence de la civilisation moderne.

Tulio Halperin

Professeur émérite,

Département d'histoire,

Université de Californie, Berkeley

◆ halperint@berkeley.edu

Dès l'annonce du projet de la CEPALC de m'inviter à délivrer une conférence dans le cadre de la Septième chaire Prebisch, je commençai à me demander comment je pourrais éviter de décevoir irrémédiablement ceux qui avaient décidé de me conférer ce formidable honneur. Je supposais qu'ayant souhaité voir un historien occuper cette chaire, la CEPALC attendait de sa part quelque chose qui sortirait des sentiers battus. Je ne pouvais donc pas m'inspirer des contributions de ceux qui m'avaient précédé en ce lieu prestigieux; de ceux qui, de Celso Furtado à Fernando Henrique Cardoso, exercèrent un poids souvent décisif sur l'étape latino-américaine dans laquelle s'inscrit la trajectoire de la CEPALC, ni me tourner vers Joseph Stiglitz et Dani Rodrik, tous deux éminents économistes, ayant donc toute autorité pour intervenir dans des débats où la prudence me recommande de m'abstenir de m'aventurer. Privé de ces sources, j'ai suivi la piste tracée par José Luis Machinea qui, dans sa lettre d'invitation, exprimait l'espoir que ma présentation concoure à "la compréhension des tendances de longue haleine et de l'évolution des phénomènes de société, qui constituent les ciments du fonctionnement des pays de la région". C'est donc ce défi que je me propose de relever ici.

La première réflexion qui s'impose quand on adopte cette perspective est que le projet de la CEPALC tente d'articuler une réponse adéquate à l'étape latino-américaine au cours de laquelle il vit le jour, une question vieille de deux siècles déjà et qui, à l'origine, cherchait à trouver la clé de ce qu'on nommait alors le retard des contrées du Nouveau Monde conquises par la Castille et le Portugal et intégrées à leurs empires d'outremer; la réponse allait s'inspirer d'une science nouvelle qui, abandonnant les perspectives transcendantales qui avait fait de la métaphysique à la fois la base et la cime de l'encyclopédie du savoir, se tournait vers ce que le langage aristotélécien — déjà considéré comme dépassé à l'époque — désignait comme le monde sublunaire, dans l'espoir qu'une connaissance plus précise de cette sphère mondaine révélerait comment y introduire des modifications qui rendraient moins pénible l'existence des sociétés humaines. C'est sous cette inspiration radicalement renouvelée que naquit au XVIII^e siècle l'économie politique qui, depuis ses

premières formulations systématiques dans l'œuvre d'Adam Smith, prit son essor pour occuper un lieu de plus en plus central dans l'encyclopédie des savoirs modernes. Mais déjà, avant qu'en 1776 ne voie le jour l'œuvre que Smith consacra à la recherche de la nature et des causes de la richesse des nations, les problèmes auxquels se confrontaient dans ce domaine les empires d'outremer d'Espagne et du Portugal avaient commencé d'être abordés dans l'esprit des temps nouveaux par ceux qui étaient chargés de les administrer et qui se rendaient compte que les pratiques qui leur avaient permis de traverser presque sans dommage plus de deux siècles — au cours desquels des rivaux chaque fois plus formidables n'avaient cessé de faire irruption d'abord sur la scène européenne, puis avec de plus en plus d'insistance au-delà des mers — étaient en train de perdre à une vitesse vertigineuse leur efficacité d'antan.

C'est précisément la conscience de la fragilité croissante des empires ibériques qui poussa leurs administrateurs à s'ouvrir à de nouvelles perspectives qu'allait systématiser l'économie politique, espérant qu'elle leur fournirait l'inspiration pour mûrir des stratégies capables de remplacer avantageusement celles qui se révélaient de plus en plus insuffisantes. Lorsqu'on observe rétrospectivement la relation que les dirigeants des deux appareils impériaux établirent avec cette discipline alors naissante, on peut déjà y distinguer les traits qui allaient définir la relation que la CEPALC allait établir avec elle au XX^e siècle; et il est facile aussi de reconnaître derrière ces traits communs la gravitation du lieu périphérique d'où tant de dirigeants d'empires, à l'instar de la CEPALC, contemplaient le système économique dont la nouvelle discipline cherchait à démêler les normes de fonctionnement.

En effet, alors que du centre de ce système naissant, la construction théorique d'Adam Smith pouvait être reconnue à la fois comme une plaidoirie faite au nom du *country party* contre les privilèges et les monopoles mercantiles dérivés de la faveur royale que défendait le *court party*, parce qu'en ce centre s'était déjà installée une société qui se découvrait capable de trouver toute seule le chemin de la prospérité, le profil des sociétés nées de la conquête ibérique du Nouveau monde n'aurait pas pu être si différent; et ceux qui, depuis Madrid ou Lisbonne, administraient des empires s'étendant sur trois continents et connaissaient des difficultés croissantes pour en obtenir les ressources dont ils avaient besoin pour survivre aux attaques de ces rivaux de plus en plus redoutables, cherchaient

□ Cette conférence magistrale a été dispensée à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Santiago du Chili, 16 août 2007), dans le cadre de la Septième chaire Raúl Prebisch.

dans l'économie politique des enseignements utiles pour réussir à implanter, dans ces colonies, des sociétés dotées d'une vigueur comparable à celle qui se reflétait dans l'écrasante supériorité économique et technique —et partant, militaire— de ces mêmes rivaux.

Ce projet ambitieux ne fut mis en œuvre que partiellement, et de façon trop incomplète pour parvenir à protéger les empires ibériques d'une menace extérieure qui, fortement accrue pendant le nouveau cycle belliqueux inauguré par la Révolution française, allait provoquer leur irrémédiable effondrement. Mais le projet de réformes laissait en héritage un programme que les États surgis des cendres des deux empires allaient faire leur; l'ambition était alors de s'organiser sur le modèle de l'État national dont les progrès sur le Vieux Continent —progrès que les vainqueurs de Napoléon avaient espéré arrêter définitivement en 1815—, allaient couvrir à partir de ce moment tout un siècle d'histoire européenne, histoire qui leur révélait à quel point il était encore urgent de donner aux sociétés fragmentées par la Conquête et la Colonie, la cohérence qui leur permettrait d'offrir la base humaine pour la nationalité dont chacun des États aspirait à se doter dans l'expression politique. Bien que l'objectif fut alors distinct, les États naissants reconnaissaient eux aussi, parmi leurs tâches les plus urgentes, celle de promouvoir une transformation radicale du profil de société qui avait mûri au cours de l'étape antérieure, visant à le rapprocher de celui des nations situées en tête d'un mouvement transformateur qui, parti du front atlantique de l'Europe, paraissait ne devoir s'arrêter qu'après avoir couvert la planète entière.

Si dans tous les territoires arrachés aux empires ibériques, les États qui leur succédèrent assumèrent cette tâche avec conviction, nulle part ailleurs qu'en Argentine ce projet ne fut plus ambitieux. L'appel à "tous les hommes du monde qui souhaitent habiter sur le sol argentin" inclus dans le préambule du texte fondateur qui, en 1853, marqua l'entrée du pays dans l'ère constitutionnelle, les invitait à se joindre à la construction, dans les immensités désertiques de la pampa, d'une société radicalement nouvelle moyennant des ressources matérielles et humaines importées l'une et l'autre d'outremer. Indubitablement, ceux qui conduisaient ce vertigineux processus de changement professaient une foi solide dans les principes de la discipline éprouvée qu'était déjà à l'époque l'économie politique, qui pourtant limitait sévèrement le rôle de l'État dans ce domaine; cela n'empêcha pas que l'État qu'ils organisèrent et administrèrent trouve des moyens d'avoir un poids décisif sur la dimension économique

de la vaste transformation qu'ils avaient entreprise, avec un tel succès qu'à l'aube du nouveau siècle, alors que le raz-de-marée migratoire presque sans précédent dans le monde n'avait pas encore atteint son apogée, il était déjà possible de distinguer l'ébauche du profil de la nation moderne qu'un demi-siècle auparavant l'Argentine avait décidé qu'elle serait.

Il serait bon de nous arrêter un moment sur ce point de l'exploration inévitablement lapidaire de la préhistoire de la CEPALC, car ce contexte, si différent de celui qui allait entourer la création de cet organisme des Nations unies, marquerait à tel point celui qui, le premier, avait défini le programme au service duquel il allait se mettre, Raúl Prebisch qui —alors à peine sorti de l'adolescence— avait été capable de définir avec une précision insolite la place qu'il était décidé à conquérir dans le monde; on pouvait déjà y reconnaître celui qui, un quart de siècle plus tard, après avoir été dépouillé du statut qu'il était parvenu à occuper dans son pays natal, allait définir d'une manière non moins précise le programme de l'institution qu'il se préparait à diriger.

Le contexte dans lequel Prebisch commença sa carrière publique n'était pas seulement marqué par la réussite extraordinaire de la colossale expérience d'ingénierie sociale dans laquelle son pays s'était embarqué au milieu du siècle précédent. Pesait également l'esprit avec lequel les problèmes étaient abordés, aussi bien dans le Vieux que dans le Nouveau Monde, en ce moment fugace où, à peine terminées les hécatombes de la Première Guerre mondiale, ces deux mondes vivaient dans la trompeuse certitude que s'ouvrait pour eux une étape de profondes transformations sociales et politiques qui promettait de réorganiser sur des bases plus justes les relations entre les hommes et entre les nations. Corollaire de cette vision du moment que vivait l'humanité était la conviction que la jeunesse, mieux préparée que les générations formées dans le monde disparu de l'avant-guerre, était destinée à jouer un rôle de premier plan qui n'avait jamais été le sien jusqu'alors.

Prebisch allait s'appuyer sur ces convictions largement partagées pour se tracer un programme de vie et d'action des plus ambitieux. Membre de l'une des premières promotions formées à la faculté des sciences économiques créée par l'Université de Buenos Aires en 1913, participant du mouvement qui conquiert le droit pour les étudiants d'avoir des représentants au sein du gouvernement des universités argentines, à peine sorti de l'adolescence, il était déjà le leader reconnu d'une promotion universitaire qu'il incita à se mettre

au service d'une transformation profonde de l'ordre socioéconomique argentin, dont les rouages centraux seraient la réforme agraire et la réforme fiscale, cette dernière devant éliminer les tendances régressives du régime des impôts en vigueur.

Si ces objectifs n'étaient pas particulièrement novateurs (c'est ainsi que, par exemple, non seulement les dirigeants politiques mais aussi —et contre toute attente— les représentants des intérêts corporatifs des propriétaires terriens, regroupés dans la *Sociedad Rural Argentina* (Société rurale argentine), dénonçaient depuis plusieurs décennies les méfaits du latifundio, la stratégie que Prebisch proposait à ses camarades pour mener à bien ce programme, sortait des sentiers battus. Il les exhortait en effet à “trouver dans les organismes de l'État ou d'autres institutions” autant d'observatoires d'où ils pourraient obtenir une image précise du fonctionnement du système économique qu'ils aspiraient à modifier. Plus d'un demi-siècle plus tard, Eduardo Malaccorto qui allait devenir l'un des collaborateurs les plus diligents de Prebisch dans l'étape argentine de sa carrière, rapportera comment, suivant la consigne de celui qui “à vingt-deux ans, était déjà un révolutionnaire”, “chacun d'entre nous chercha à entrer dans un secteur de la vie nationale où il allait pouvoir faire mûrir ses propres idées et perfectionner ses connaissances”¹.

Personne n'allait le faire avec plus de succès que Prebisch lui-même. Ses contributions précoces à l'introduction des méthodes statistiques dans l'analyse de l'économie avaient déjà attiré l'attention du professeur Alejandro Bunge qui, en 1916, dans *Riqueza y renta de la Argentina*, avait introduit une rigueur nouvelle dans un champ jusque-là dominé par l'amateurisme; en 1922 la *Sociedad Rural Argentina* l'avait placé à la tête du Bureau des statistiques récemment créé, et l'année suivante, le ministre des Finances, Rafael Herrera Vegas, désireux d'introduire en Argentine l'impôt sur le revenu —projet très controversé par ceux qui alléguaient qu'il était impossible de l'appliquer dans des pays dont l'économie reposait sur l'agriculture et l'élevage—, lui demanda de se rendre en Australie et en Nouvelle-Zélande pour étudier comment ces deux pays avec un profil économique similaire à l'Argentine, avaient réussi à mettre en place ce type d'impôt. Herrera Vegas ayant été remplacé au ministère, son successeur mit prématurément fin à la mission de Prebisch, ce qui n'empêcha cependant

pas ce dernier, non seulement de terminer la tâche qui lui avait été confiée, mais aussi de se familiariser avec les organismes chargés des statistiques publiques dans ces deux domaines britanniques, pionniers dans l'utilisation de “machines statistiques” qui étaient en train de révolutionner les méthodes de travail dans cette discipline, et en outre —piqué par son intérêt pour le problème de la terre en Argentine— d'explorer *in situ* les effets du plan de colonisation rurale dans la province australienne de Nouvelle-Galles du Sud. À son retour, Tomás Le Breton, avec lequel il était en contact depuis son passage par la *Sociedad Rural* et qui —ministre de l'agriculture récemment nommé— avait le projet de mettre en œuvre un ambitieux plan de réforme agraire, l'appela à ses côtés pour collaborer à la préparation de ce projet qui, bien entendu, n'arriva jamais au Parlement.

Dans les années qui suivirent, Raúl Prebisch, qui jouait alors un rôle déterminant dans l'action de l'État en matière de statistiques, d'abord comme vice-directeur de la Direction des statistiques de la nation, puis en tant qu'organisateur et premier directeur du Bureau de recherches économiques créé au sein de la Banque de la Nation argentine sur le modèle du système de la Réserve fédérale des États-Unis, se distingua aussi comme conseiller principal de la *Sociedad Rural Argentina*, position d'où il contribua plus que quiconque à articuler les propositions de la plus grande organisation de la classe des propriétaires terriens face à la situation chaque jour plus critique de l'économie pastorale.

Ce bref résumé fait état, à première vue, d'un brillant début de carrière, mais il ne l'est pas autant que cela si on le met en regard des objectifs que Prebisch s'était fixés. Quelle était à ce moment initial sa vision du monde qu'il aspirait à transformer, et que lui disait-elle du lieu d'où il lui serait possible d'avoir une influence sur cette transformation? Il n'avait pas encore vingt ans quand, répondant à un interview de la *Revista de Ciencias Económicas* sur la question sociale, il situait le nœud du problème dans le désajustement existant entre une structure économique constamment transformée par “l'avancement des méthodes productives dû au progrès techniques”, et suivie seulement à distance par “un changement parallèle dans la superstructure sociale qui régissait les relations antérieures entre ceux qui produisent et ceux qui dirigent la production”. Si sur ce point précis il reconnaissait sa dette envers Marx, il avait très tôt déclaré qu'il n'était pas disposé à le suivre quand il faisait de la lutte des classes le moteur central et

¹ Entretien avec Ernesto Malaccorto, 1971; (Halperin Donghi, 2004, p. 469 - 471).

exclusif “de l’histoire de l’humanité”; Prebisch trouvait “plus logique” le raisonnement du socialiste Filippo Turati “qui mettait dans certains cas, ‘la coopération des classes’ avant la lutte des classes”.

C’est l’existence même de cette alternative —concluait-il— qui rend possible une solution non révolutionnaire à la question sociale, moyennant “la création de nouvelles modalités, la réforme des institutions en place, en profitant de ce qu’elles ont de bon”. De cette prémisse, Prebisch déduira une conclusion non implicite, mais pour lui tellement évidente qu’il croit suffisant de la mentionner dans une parenthèse, comme ça, en passant: “L’évolution sociale —ajoute-t-il— est irrépressible; il est inutile de vouloir l’endiguer; il est logique de tenter de guider son cours (et ceci est la tâche des gouvernements)”². Il n’est pas surprenant que cette conclusion lui paraisse l’évidence même, dans un pays qui vient à peine de sortir de l’étape où l’État avait assumé la double tâche de s’organiser lui-même et de forger une société nouvelle; il n’est donc pas irraisonnable de penser qu’à l’entité qui a été le démiurge de cette société, il ne sera pas refusé le droit d’assumer un rôle finalement bien modeste d’arbitre de dernière instance dans les conflits qui pourraient diviser sa créature.

Dans cette vision implicite du contexte sur lequel Prebisch aspirait à exercer une influence reposait —certainement sans que lui-même n’en soit conscient— sa confiance dans le fait qu’il pourrait le faire avec succès depuis les positions de plus en plus influentes que ses talents et ses efforts lui permettraient de conquérir au cours des années 1920, mais l’expérience allait se clôturer sur un bilan des plus négatifs: aucun des projets de réforme qu’il avait contribué à articuler, ni même celui pour lequel il s’était gagné l’adhésion du secteur le plus puissant de la classe des propriétaires terriens, n’avait ni fait mine de se concrétiser. Le lien avec ce secteur avait été établi lors de sa première incursion dans la sphère publique, qui —comme tant d’autres choses dans sa carrière— ne pouvait avoir été plus précoce: il remontait en effet à 1922, au moment de son intervention dans le conflit qui divisait les grands éleveurs de la pampa, et déjà à cette époque, sa relation avec ce secteur fut celle de quelqu’un qui prend en mains l’élaboration d’un programme que ledit secteur n’aurait pas manqué d’adopter s’il avait été doté de la maturité nécessaire. Prebisch ne fit aucun effort alors pour cacher son opinion sur une

classe de propriétaires terriens qu’il décrit comme une “aristocratie d’étable”, dotée seulement d’un “instinct de classe incohérent, désorienté et négatif la plupart du temps”, incapable par conséquent de lui inspirer la “claire conscience de ses intérêts économiques” qui aurait dicté à ses membres de “faire groupe pour organiser la vente [des produits] de leurs haciendas” comme le faisait avec succès leurs concurrents des États-Unis et des possessions britanniques.

C’était ce genre de carences qui obligeaient l’État à intervenir dans les conflits qui opposaient des secteurs de cette classe et les entreprises frigorifiques qui régnaient sur le commerce des exportations. De l’avis de Prebisch, il ne devait pas le faire en créant, avec les deniers publics, un mécanisme de commercialisation alternatif à celui que dominaient les entreprises frigorifiques et maritimes, tel que le proposaient ceux qui s’en disaient les victimes, mais en palliant les insuffisances d’une classe qui ne savait pas comment défendre ses propres intérêts, en établissant un contrôle permanent de la comptabilité de ces mêmes entreprises, fournissant l’information nécessaire pour imposer, en pleine connaissance de cause, “un prix minimum élastique” pour la viande d’exportation, prix qui, ajusté chaque fois que le rendraient nécessaire les fluctuations de la demande de l’étranger, éliminerait tant les surprofits des acheteurs que ceux qui pourraient dériver pour les producteurs d’un prix minimum trop élevé, qui risquait d’avoir une incidence négative sur le volume de la demande. Certes, Prebisch n’ignorait pas le fait que, pour que l’État puisse tenir dignement ce rôle, étaient nécessaires “une grande moralité administrative des fonctionnaires à qui l’on confierait le contrôle de l’industrie [...] et une capacité technique quelque peu étrangère à notre bureaucratie, dans la formation de laquelle sont intervenus les appétits de la politique créole avant la sélection des éléments les plus qualifiés”³.

La première étape de la construction du projet que Prebisch avait fait sien, et celui de la génération dont il était le chef de file, impliquait impérativement la création d’une technobureaucratie capable de doter l’appareil d’État des compétences nécessaires pour intervenir efficacement sur le terrain économique. Était-ce seulement les lacunes de certains des sujets collectifs qui s’affrontaient dans l’arène économique et sociale qui rendaient nécessaire l’incursion de l’État sur ce terrain? En examinant l’ensemble des projets

² Fondation Raúl Prebisch (1991, vol. I, p. 11 et 12).

³ Fondation Raúl Prebisch (1991, vol. I, p. 349).

dans lesquels Prebisch s'est engagé, on remarque qu'ils comportaient l'idée d'assigner aussi à l'action de l'État un objet plus ambitieux, celui de servir des objectifs que partagerait la société dans son ensemble. Cette approche est déjà présente dans sa proposition pour résoudre le conflit des éleveurs: non seulement éliminer les obstacles qui empêchent que la rémunération des différents facteurs de production soit proportionnelle à leur contribution au processus productif, mais aussi aspirer à assurer que ce secteur de l'économie nationale atteigne le niveau de développement le plus élevé que la conjoncture économique l'autorise; cette idée sera encore davantage mise en avant dans le projet de loi de colonisation agraire, qui se propose d'introduire la transformation radicale dans la structure socioéconomique des bassins céréaliers de la pampa, que défendait depuis plusieurs décennies tout un courant critique vis-à-vis d'une société qui y était attaché depuis le demi-siècle révolu d'expansion agricole fébrile vers des terres nouvelles.

En fixant les objectifs socioéconomiques des projets qu'ils promeuvent, Prebisch et le groupe qui l'entoure n'ont nulle velléité d'originalité; bien au contraire, ce qu'ils visent c'est doter l'État et les acteurs collectifs en joute dans l'arène économique et sociale, de la compétence nécessaire pour concrétiser les aspirations autour desquelles règne en Argentine le consensus le plus large. Ils n'ont pas non plus l'ambition de révolutionner le domaine de la théorie économique; ici encore Malaccorto, dans son témoignage, se fait incontestablement l'écho des positions des membres de ce groupe quand il rapporte que, lors de leur passage par la faculté des sciences économiques, ils avaient adhéré aux "théories économiques que l'on *pouvait* trouver dans n'importe quel livre: de Marshall, Pantaleoni, Barone ou des disciples de Pareto". Le choix de se référer à cet éventail d'économistes, exposants d'un savoir à tel point unifié en théorie et méthode que peu importait vers lequel on se tournait, est celui qu'on pouvait attendre de ceux qui avaient besoin de croire que l'un ou l'autre, indistinctement, pouvait apporter les critères complètement fiables qui leur permettraient d'avoir une influence positive sur la sphère économique et sociale, ce qu'ils n'auraient pas pu obtenir d'une discipline au sein de laquelle l'antagonisme persistant entre doctrines rivales n'aurait pas été dépassé depuis longtemps. Qui plus est, le rôle qu'ils avaient assigné à la théorie économique comme source de légitimation des projets éminemment pratiques qu'ils voulaient mettre en œuvre, était totalement incompatible avec tout éloignement par rapport aux notions sur

cette même théorie reçues au cours de leurs années de formation. De fait, ils continueront de résister à cette distanciation au cours de la décennie suivante, en dépit de l'accumulation de preuves chaque fois plus incriminantes de son incapacité à donner des solutions cohérentes aux dilemmes de plus en plus angoissants que posaient une économie mondiale en chute libre.

Ce fut précisément l'amplitude de la crise mondiale qui éclata en 1929 et son aggravation en 1931 qui fit changer radicalement le statut du groupe dirigé par Prebisch dans la vie du pays. La dégringolade générale des prix et la contraction brutale du volume du commerce international eurent des conséquences particulièrement dramatiques pour une économie nationale qui n'avait rien connu d'autre depuis plus d'un siècle qu'une formidable expansion au rythme de ses exportations outremer; devant l'urgence, il était nécessaire d'organiser la distribution entre les différents secteurs de l'économie et de la société des maigres ressources encore disponibles grâce aux exportations elles-mêmes drastiquement réduites en volume et en valeur; il fallait aussi contrôler le volume de la production destinée à l'exportation afin d'éviter qu'un excès d'offre n'accélére encore davantage l'effondrement des prix. Le seul agent capable de se coller à ces tâches était l'État, appelé ainsi par les circonstances à jouer —comme Prebisch et ses partisans le souhaitaient depuis longtemps— le rôle d'arbitre entre les sujets collectifs qui s'affrontaient sur le terrain économique et social.

Dans ce scénario imprévu, c'était souvent ceux-là même qui la veille encore s'opposaient vigoureusement à toute tentative d'utiliser le pouvoir de l'État pour imposer des limites à leurs initiatives qui le suppliaient aujourd'hui d'intervenir. Cette conjoncture tout à fait exceptionnelle donna à Prebisch l'opportunité non seulement d'introduire une profonde réforme fiscale et bancaire, avec la collaboration technique du groupe principalement formé par lui, mais également celle d'exercer à partir des institutions issues de cette réforme l'arbitrage entre secteurs d'intérêts économiques et sociaux, part essentielle des tâches de l'État comme il l'avait toujours prôné. Pendant presque neuf ans, à partir de 1935, Prebisch sera celui qui, de la direction de la banque centrale, aura la responsabilité de contrôler et de réguler, jour après jour, le pouls de l'économie argentine; sa gestion, outre d'avoir reçu le soutien de Keynes dans son œuvre *General Theory* de 1936, fut comparée par certains à celle de Hjalmar Schacht en Allemagne. Plus que de

cette comparaison pas spécialement flatteuse, plus que des succès qu'il récolta à cette époque —aidé par la chance, il en était conscient—, Prebisch était fier du rôle central qui avait été le sien dans l'effort pour forger la technobureaucratie qui allait permettre à l'État argentin d'agir avec autorité et efficacité dans des domaines qui, peu de temps auparavant, lui étaient encore totalement étrangers.

Mais ce ne fut pas seulement la tournure catastrophique que prit l'économie mondiale qui donna à Prebisch l'occasion d'avancer dans l'ambitieux programme qu'il s'était tracé en 1922, pour lui et pour la promotion de jeunes économistes dont il était le chef de file incontesté; son influence connut un progrès décisif dans le nouveau cadre politique instauré par la première révolution militaire qui, en septembre 1930, rompit avec l'ordre institutionnel en vigueur depuis la constitution de 1853-1860. Ainsi, du ministère des Finances où l'avait nommé le général José Félix Uriburu, porté provisoirement à la présidence de la République après la victoire de cette révolution, Prebisch put modifier radicalement l'ordonnancement fiscal reposant sur l'imposition du commerce d'outremer, système en vigueur depuis qu'en 1809 le dernier vice-roi du Rio de la Plata, en ouvrant le territoire qu'il gouvernait au commerce mondial, avait mis la contrée qui deviendrait l'Argentine sur la voie qui, jusqu'en 1929, lui avait permis d'atteindre des sommets de plus en plus hauts. La modification fut l'introduction de l'impôt sur le revenu, réclamée comme une nécessité de manière consensuelle dans le pays depuis plusieurs décennies —ce qui n'avait pas empêché, dans le cadre constitutionnel, à deux présidents argentins d'échouer dans leur tentative de faire adopter la loi afférente par le Parlement. La victoire révolutionnaire ayant suspendu les fonctions du Parlement, Prebisch n'eut donc pas à passer sous ses fourches caudines: le vendredi soir, il obtenait du général Uriburu l'autorisation de préparer le projet; il consacra un fébrile week-end à sa rédaction et le lundi c'était déjà une loi de la nation⁴.

On comprendra aisément que des expériences comme celle-ci conduisirent Prebisch à considérer avec une certaine appréhension l'impact que pourrait avoir sur ses projets d'introduction de changements encore plus radicaux, l'imminente restauration des institutions représentatives. Cette inquiétude allait s'avérer, dans les années qui suivirent, totalement

injustifiée; en effet, après quelques tâtonnements liminaires, le général Agustín P. Justo qui depuis la présidence constitutionnelle se trouvait confronté à la gageure de gouverner un pays irrémédiablement divisé par l'expérience vécue sous un régime révolutionnaire, lequel, en lui léguant le pouvoir, lui avait également transmis l'incroyable impopularité qu'il avait fini par susciter, fit son cheval de bataille des projets profondément novateurs inclus dans le plan économique élaboré sous les conseils de Prebisch par ses ministres de l'Agriculture et des Finances, et réussit à obtenir l'approbation d'un Parlement qui, depuis sa restauration en 1932, vivait l'une des étapes les plus fastes de son histoire.

Ce qui rendait possible cette admirable embellie parlementaire était le retrait volontaire de la scène politique du parti mis en déroute en 1930, retrait décidé suite aux conditions délibérément humiliantes que les autorités révolutionnaires lui avaient imposées pour autoriser son retour dans l'arène électorale. Mais il suffit, en 1935, que le radicalisme décidât de se départir de son attitude intransigeante pour révéler tout ce que cette heureuse expérience avait de factice. Tandis que les forces politiques installées au gouvernement grâce au désistement du parti qui, même écarté du pouvoir, conservait son statut majoritaire, faisaient preuve d'une détermination farouche de lui faire obstacle n'hésitant pas à recourir à la fraude électorale à grande échelle, les pressions factieuses qui jusqu'en 1935 s'étaient maintenues souterraines firent irruption avec violence; et la phase rénovatrice du gouvernement de Justo connut un final abrupt en 1936 avec l'explosion d'un gigantesque scandale parlementaire. Certains de ceux qui avaient introduit des projets pendant cette période furent la cible de graves accusations qui, bien que jamais étayées, trouvèrent (et ont encore aujourd'hui) un immense écho dans l'opinion publique. Cette réaction est compréhensible car, même si le langage fut celui de la calomnie et de l'injure, ces imputations donnaient la parole aux majorités mises à l'écart par le régime restauré en 1932 contre ceux qui gouvernaient l'économie argentine, depuis des positions qu'ils n'avaient pu occuper que parce que les citoyens avaient été dépossédés de la manière la plus humiliante qui soit de la possibilité d'exercer leur droit d'élire librement leurs représentants.

À ce point, peu importa qu'en pleine capilotade politique et institutionnelle du régime bâti sur cette restauration constitutionnelle incomplète, la gestion des institutions créées en 1935 pour assumer les nouvelles fonctions de l'État dans la sphère économique et

⁴ Fondation Raúl Prebisch (1991, vol. I, p. 349).

financière, ne perdit rien de son efficacité originelle. Preuve en est le brio avec lequel l'Argentine fit face aux difficultés provoquées par la Seconde Guerre mondiale, différentes mais non moins graves que celles dues à la crise. Rien ne pouvait être fait pour empêcher qu'elles ne soient éclaboussées par la perte de prestige croissante du régime qui les avait conçues et dont elles étaient solidaires; rien de surprenant non plus au fait que, seulement quatre mois après le 4 juin 1943, date à laquelle l'ordre constitutionnel agonisant fut renversé par une révolution militaire sous la conduite d'un général qui, la veille encore, était ministre de la Guerre; ce même général, Pedro Pablo Ramírez, désormais président de la République, signe le décret de destitution qui mit fin à la carrière argentine de Raúl Prebisch.

Il est un aspect de cette étape de la carrière de Prebisch sur lequel il convient de s'arrêter, non seulement parce qu'il contribua de manière décisive à ce qu'après des années de réussite croissante intervint ce sombre revers, mais aussi parce que, dans un cadre plus étroit, il anticipe celui qui allait se produire dans la trajectoire plus complexe de la CEPALC. Prebisch faisait une différence essentielle entre ce qu'avait été la contribution du groupe dont il était le chef de file, en Argentine, et celle de Schacht, quant à l'impressionnante reprise de l'économie allemande au cours du premier quinquennat du régime hitlérien; sa répudiation d'une quelconque affinité allait au-delà du rejet que lui inspirait le régime au service duquel Schacht avait mis ses redoutables dons de magicien de la finance. La différence était aussi que Schacht avait pu s'appuyer sur l'admirable efficacité dont l'appareil institutionnel de l'État disposait déjà dans le domaine économique et financier, avant que le nouveau régime ne s'en empare, tandis que le groupe dirigé par Prebisch avait été obligé de créer de toute pièce — de main de maître d'ailleurs — ce même appareil; plus qu'avec celle de Schacht, l'action du groupe avait des points communs avec celle des *grands commis de l'État* de l'ère du mercantilisme, y compris sur un trait devenu plus saillant dans la version ibérique de ce courant, lorsque son influence était au zénith sous les auspices du despotisme éclairé: à cette époque, ceux qui dirigeaient la politique financière du monarque ne limitèrent plus leurs ambitions à assurer que ce dernier possédait les ressources nécessaires pour défendre dignement la position de l'Espagne sur l'échiquier international, mais en outre, ils crurent possible d'utiliser le pouvoir de l'État absolu pour imposer un nouveau profil à la société espagnole. Prebisch et ceux qui l'entouraient

partageaient implicitement ces objectifs, sans bien mesurer à quel point leur anachronisme devenait de plus en plus criant dans une société en pleine modernisation, et dans le cadre d'une démocratie représentative. Cet anachronisme non détecté a sans aucun doute été le vecteur de la stérilité dans la pratique des efforts du groupe dans les années 1920, ainsi que de l'issue funeste de l'étape suivante, pendant laquelle seul l'appui que lui prodiguait un gouvernement dont l'unique recours pour se maintenir au pouvoir était de falsifier impunément le régime représentatif officiellement restauré en 1932, avait permis au groupe de s'assurer la place de choix qu'il en vint à occuper.

Mais ce qui était anachronique dans une Argentine qui, de 1912 à 1930, avait élu ses dirigeants moyennant des élections pleinement compétitives, honnêtes et transparentes, ne l'était pas encore dans le reste de l'Amérique ibérique, où, par ailleurs, la crise avait apporté son lot de problèmes similaires à ceux qu'avait dû affronter l'Argentine, et où les cercles liés aux finances et à l'économie avaient suivi avec grand intérêt la création du nouveau cadre institutionnel qui permettait à l'État argentin de faire face, avec une efficacité remarquable, aux défis de la conjoncture. Cet anachronisme a longtemps régné dans la région, en particulier au Mexique, où il sera encore d'actualité pendant un demi-siècle, et où Prebisch — trois mois après le décret du 17 octobre 1943 qui avait mis au chômage le directeur de la Banque centrale argentine — inaugurerait devant ses collègues chargés de fonctions analogues au sein d'institutions sœurs de celles qu'il avait dirigées en Argentine, un *Ciclo de conversaciones en el Banco de México* (Cycle de conversations à la Banque du Mexique) au cours duquel il tentait d'extraire de l'expérience qu'il avait vécue "des enseignements positifs pour la politique monétaire et financière". S'il avait été invité à développer ce sujet pour ses pairs mexicains, c'est que — comme le rappellerait Celso Furtado en 1985 — sa gestion avait fait de la Banque centrale de la République argentine une institution mondialement admirée, et il n'est pas surprenant que — comme le reflètent les dialogues qui s'engageaient à la fin de chacun de ses exposés longs et denses — la curiosité des participants se concentrât sur le fonctionnement concret des mécanismes financiers complexes qui, en Argentine, permettaient à l'État d'agir avec une efficacité hors du commun dans ce nouveau cadre. Mais si telle était la préoccupation majeure de ses collègues, celle de Prebisch était déjà autre: comme il l'annonçait dans son premier exposé, le premier "enseignement positif" ressortant de cette expérience réussie était

que si —pendant qu'elle dura— ses acteurs avaient “vécu fréquemment en marge de la bonne doctrine monétaire, [... il y avait] lieu de se demander si cette doctrine était réellement bonne pour nous, si elle répondait fidèlement à la nature et à la structure de l'économie argentine”. Et d'ajouter: “Le moment ne serait-il pas venu de formuler nos propres principes, tirés, précisément, de notre réalité tangible, et d'avoir notre propre bonne doctrine, en utilisant et en adaptant tout ce qui, dans les principes généraux, est utile pour établir une politique monétaire nationale?”

Il évoque lui-même la raison pour laquelle il se retourne sur son expérience argentine avec un regard différent de celui de ses collègues mexicains, en des termes qui ne laissent aucune équivoque: se présentait à lui (et non à eux) l'opportunité “d'examiner avec du recul les événements, sans souci aucun d'action immédiate, de les juger avec un esprit critique et une vision d'ensemble, et d'en extraire des enseignements positifs pour la politique monétaire et financière”⁵. L'extrême sobriété avec laquelle Prebisch se réfère à ce douloureux épisode qui, très peu de temps auparavant, l'avait dépouillé de la position que, grâce à deux décennies d'efforts, il avait réussi à se forger dans la vie de son pays, reflète plus que scrupules et élégance; s'il était capable de faire de son expérience un bilan rétrospectif, sans laisser transparaître rancœur ou nostalgie, c'est surtout parce qu'il avait découvert la voie qu'il devait poursuivre. Tout juste engagé dans cette voie et dirigeant un regard neuf sur l'expérience qui venait d'avoir pour lui ce brutal dénouement, il se demandait si les succès qu'il avait récoltés n'étaient pas une récompense à la propension à s'écarter de la “bonne doctrine monétaire” chaque fois que les circonstances s'y prêtaient. Question que Prebisch comme les ministres dont il était le conseiller s'étaient interdit de formuler pendant qu'ils participaient à l'expérience. Pour défendre ses décisions peu orthodoxes auprès de ceux qui pensaient qu'elles étaient injustifiables, même si elles étaient couronnées de succès, il insistait sur le fait que les pays les plus influents dans le commerce mondial n'hésitaient pas à exercer leur hégémonie pour le restructurer selon des règles très éloignées de la “bonne doctrine”, ce qui leur permettait de transférer aux interlocuteurs les plus faibles une part disproportionnée des conséquences désastreuses de la crise. L'Argentine, dont la participation aux échanges internationaux ne dépassait pas 2% de leur valeur totale, et dont l'influence sur les modalités qui le

régissaient était très réduite, ne pouvait pas ne pas introduire dans sa politique monétaire et financière des innovations qui —bien que condamnables au regard de la “bonne doctrine”—s'étaient révélées indispensables pour empêcher que ce nouvel ordre mercantile naissant ne déploie tout son potentiel de destruction sur l'économie nationale.

Lorsque les circonstances permettront —ou plus exactement imposeront— à Prebisch “d'examiner avec un certain recul” cette étape au cours de laquelle il avait joué un rôle prépondérant, seulement alors ce nouvel ordre mercantile cesserait d'être vu comme une donnée incontournable, dont il serait donc stérile de discuter, pour être reconnu comme un problème. Mais Prebisch, ni dans le cadre des conversations de la Banque du Mexique, ni dans son intervention au séminaire collectif sur l'Amérique latine organisé par *El Colegio de México* aux mêmes dates, n'ira plus avant dans la description des modalités spécifiques d'approche du problème appliquées à l'Amérique latine. Ce qui est nouveau dans son discours est qu'il ne croit plus nécessaire de présenter les innovations dont il avait été l'artisan en Argentine comme des adaptations nécessaires à une situation radicalement anormale, et justifiées seulement tant que cette situation perdure, mais comme un reflet d'une attitude plus mûre face aux doctrines économiques que, certes, il ne récuse pas, mais dont il estime que, même passé le moment d'urgence, il demeure impératif de vérifier qu'elles seront mises au service des “cibles visées ou des objectifs poursuivis”.

C'est l'attitude qu'il propose aux pays d'Amérique latine de défendre, en intervenant dans un débat auquel ils n'ont pas été invités, alors que les imminents vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale se préparent à décider quel sera le rôle de l'étalon-or dans le régime monétaire du monde de l'après-guerre, faisant valoir leur expérience selon laquelle “l'étalon-or, tel que nous l'avons vu fonctionner, ne permet pas d'atteindre” ces cibles et ces objectifs. Prebisch ne propose pas qu'ils se servent de cette expérience pour s'opposer au retour d'un schéma monétaire qui “a beaucoup de bons côtés”, alors qu'il serait suffisant de “mieux l'utiliser, en tirant profit des leçons des expériences du passé”, de “le dépouiller de son automatisme excessif et de le compléter avec d'autres mécanismes ayant fait preuve de leur efficacité”.

Ainsi, la distanciation d'avec la “bonne doctrine” pourrait être formulée au nom de tous ceux qui, de par le monde, sont responsables d'orienter l'action de l'État en matière économique et financière. C'est ce que

⁵ Fondación Raúl Prebisch (1992, vol. III, p. 1).

Prebisch déclare explicitement dans un texte de 1948, qui ne laisse aucun doute sur le fait que ses objections par rapport aux doctrines classiques visent moins ce qu'elles prônent que l'attitude qui les inspire. Il ne nie pas que les économistes classiques soient parvenus à "pousser à l'extrême le raisonnement logique, et qu'ils aient recouru plus tard aux mathématiques pour doter tout cet édifice d'une rigueur, d'une précision, d'une élégance scientifique dont ils manquaient jusqu'alors", mais il voit là un triomphe trop cher payé, car "plus on poussait le raisonnement, plus le corps de la doctrine s'éloignait de la réalité vivante [...] du monde réel que l'économie se devait d'expliquer afin de nous donner les moyens d'agir sur elle".

Il ne manque pas de préciser que cette "réalité vivante" est, bien sûr, celle de "nos pays", et d'ajouter que pour "élaborer nos propres idées et y ajuster le développement d'une politique économique nationale" il serait utile de mettre cette dernière en parallèle avec celle "d'autres pays similaires". Cependant, il n'en vient pas encore à évoquer la dimension problématique que peut revêtir la relation entre ceux qui cherchent à assurer à tous ces pays une place acceptable au sein du nouvel ordre mercantile issu de la crise —si peu hospitalier à leur endroit—, et des doctrines provenant du noyau central du système économique qui les englobe. Celui-ci, bien qu'il ait été plus durement touché par la crise que la périphérie latino-américaine de ce système, conserve dans cette nouvelle étape de tâtonnement vers une issue à ce marasme un poids décisif. Il serait en effet illusoire d'espérer qu'il ne soit pas utilisé pour protéger les positions de ce noyau aux dépens de ceux qui occupent, dans le système, des positions périphériques.

Rien de tout cela ne transparait encore dans le discours de Prebisch, mais il s'y trouvait, en revanche, quelque chose de peut-être plus important: bien qu'il n'ait en rien précisé le contenu du message qui, d'après lui, devait être celui de l'Amérique latine dans le débat qui s'ouvrait, il était néanmoins déjà convaincu que la région devait revendiquer son droit à en être l'un des interlocuteurs et des participants. Il a ainsi défini l'orientation qu'il s'appropriait à adopter. Cette nouvelle étape s'accompagnerait d'un triomphe encore plus spectaculaire que ceux qu'il avait remportés par le passé, réussissant à faire de la CEPALC, tout juste fondée, l'instrument qui allait permettre aux porte-parole de l'Amérique latine d'intervenir dans le débat sur le cap économique qu'allait prendre le monde, une fois terminée la guerre la plus meurtrière de toute l'histoire de l'humanité. Rétrospectivement,

il est facile de comprendre pourquoi ce projet s'est heurté à d'énormes obstacles, son succès ayant été la première faille dans la structure bipolaire que les deux coalitions rivales formées par les nations victorieuses étaient décidées, l'une et l'autre, à imposer au reste de la planète.

Pour gagner ce défi éminemment politique, Prebisch put s'appuyer sur les enseignements dont l'expérience accumulée au cours de sa "vie antérieure" l'avait doté, quand il avait été l'observateur-acteur, du haut de ses *commanding heights*, des tractations byzantines entre ceux qui dirigeaient une économie frappée de plein fouet par la crise. Celso Furtado nous a laissé, dans *A fantasia organizada*, un portrait inoubliable de Prebisch dans ce moment de triomphe: il vient d'obtenir de Getulio Vargas, récemment réinstallé à la présidence du Brésil, l'appui qui —joint à celui du Mexique et du Chili— lui permettra de donner à la CEPALC l'orientation qu'il souhaite. Ses commentaires reflètent l'admiration que lui inspire le *caudillo* du Rio grande et que son interlocuteur trouve excessive. En Vargas, Prebisch salue surtout l'homme d'État qui, aux commandes d'un processus politique encore plus tourmenté et convulsif que celui que traversait l'Argentine à la même époque, n'a jamais ménagé ses efforts pour doter l'État brésilien des organismes qui lui permettraient d'agir avec une efficacité renouée dans le champ économique et financier. Furtado attribue l'aveuglement de Prebisch —partagé avec de nombreux Argentins— face à d'autres aspects moins glorieux du gouvernement de Vargas, à sa conviction que le monde vivant une ère de dictature ses aspirations devaient se limiter à souhaiter qu'elle soit exercée par un despote éclairé. Quelles que fussent les causes de cet aveuglement, il n'en est pas moins certain que Prebisch ne regrettait en rien le fait que son récent revers de fortune, très douloureux par ailleurs, l'ait replacé à ces *commanding heights*, à ces cimes du pouvoir sur lesquelles l'influence perturbatrice de la politique démocratique se faisait à peine sentir, et dans lesquelles un instinct naturel lui avait toujours permis de naviguer avec une assurance peu commune.

Quand Prebisch encense chez Vargas sa diligence à doter l'État brésilien d'un appareil institutionnel capable de le servir efficacement dans le nouveau champ d'activités de la sphère économique et sociale, cela présage des critères qu'il allait utiliser à la direction de la CEPALC. Son premier soin serait de doter cet organisme nouvellement créé de la solidité institutionnelle et de l'efficacité opérationnelle qui caractérisaient les organisations dont il avait été le pygmalion dans son

pays d'origine. Le fait que, cette fois, le théâtre de ses talentueuses activités soit le Chili, lui facilitait les choses. L'une des clés des succès fulgurants qu'il avait remportés en Argentine, comme de la brutale chute qui s'ensuivit, est la capacité dont Prebisch avait fait preuve pour créer des institutions solides et efficaces, tout à fait exceptionnelles dans un pays où le besoin de les parer de ces vertus n'a jamais été criant. Ce manque, mal jaugé, participa au dénouement tragique qui mit fin à sa brillante carrière dans son pays natal. En revanche, le Chili s'enorgueillit —non sans motif— de posséder un sens institutionnel plus aiguisé que toute autre nation hispano-américaine. Dans cet environnement plus propice, la CEPALC non seulement put survivre, y compris au milieu de cataclysmes politiques dévastateurs, mais elle put se constituer en cellule-mère d'autres institutions d'études et d'enseignements qui se révéleraient, à son instar, capables de faire face aux plus dures adversités.

Dans ce cadre plus favorable, Prebisch, ayant passé le cap de la cinquantaine, réussit à répéter l'exploit qui, trois décennies plus tôt, avait inauguré sa période argentine. Joseph Hodara (dont le *Prebisch et la CEPALC* livre un passionnant témoignage de l'intérieur) ne se trompe pas quand il signale que, comme alors en Argentine, le secret de sa réussite en tant que créateur d'institutions est, qu'en leur sein, le lien institutionnel est renforcé par le charisme qu'il partage avec ceux qu'il a recrutés pour une entreprise qui n'implique pas seulement les connaissances mais qui vise aussi à transformer la réalité, objet de ses recherches. Et si trente ans auparavant, il avait pu s'appuyer sur le lien préexistant avec ses compagnons de promotion pour gagner leur adhésion au projet collectif qu'il leur proposait comme programme de vie, et devenir ainsi pour toujours le *primus inter pares* de ce groupe, il s'agissait maintenant —toujours selon Hodara— d'un nouveau type de groupe, constitué comme tel uniquement en réponse à l'appel de Prebisch à collaborer à un programme qui a su susciter «un brûlant enthousiasme chez une jeune génération d'économistes qui ambitionnait d'appréhender de l'intérieur et sans considération des accidents de nationalité, l'évolution et la pratique du développement». Il allait maintenant entourer celui qu'il reconnaissait comme «un maître qui, de par son style, sa vigueur et son âge, inspirait la révérence» doublée d'une «loyauté à toute épreuve et d'une dévotion quasi apostolique⁶» encore plus

exacerbées que celles qu'il avait été capable de provoquer à l'époque où, tant le guide que les disciples, étaient à peine sortis de l'adolescence.

Je ne crois pas qu'Hodara se trompe quand il établit une relation entre les caractéristiques du lien que Prebisch avait été de nouveau capable d'établir avec ses collaborateurs et qui faisaient de la CEPALC «une île charismatique dans un cadre franchement bureaucratique», et le caractère hybride de sa relation avec l'économie. D'une part, sa direction est marquée par «le sceau profond de la tradition culturelle et institutionnelle latino-américaine». Son «style particulier» d'exercice perpétue en effet sous certains aspects deux figures très traditionnelles de la scène latino-américaine: celles du *caudillo* et celle du penseur⁷. Il avait cependant déjà en Argentine un acteur principal dans le processus de professionnalisation des sciences sociales qui rendrait inexorablement caduc «le personnage et le mode de travail du penseur traditionnel»; à la CEPALC il allait recueillir «les fruits de ce processus, et le faire accélérer de façon substantielle, en particulier dans le domaine de l'économie⁸».

Pour cette raison, les membres du groupe que son inspiration et son magistère réunirent à la CEPALC allait trouver dans ces deux qualités une double validation pour l'entreprise à laquelle il les avait convoqués; d'une part, ils renouaient avec une illustre tradition intellectuelle très latino-américaine; de l'autre, ils devenaient les protagonistes de l'effort visant à doter les futurs porte-parole de l'Amérique-latine de la compétence scientifique et technique qui feraient d'eux des participants de plein droit dans le processus de progrès des sciences sociales, dont ils n'avaient été que trop longtemps les simples spectateurs. Une chose dans le paradigme de Prebisch rendait plus facile la réunion des deux sources de validation: du legs du penseur provenait la fermeté avec laquelle était revendiqué pour l'économie le caractère de science sociale comme l'instance mise à souligner son orientation vers une pratique transformatrice de la réalité. Ces deux aspects influençaient la tournure que Prebisch donna, dès le début de sa carrière, à ses efforts pour élever le niveau scientifique des recherches économiques qu'il allait guider. Défenseur de l'empirisme, en 1921, ne se référant à l'époque qu'au seul milieu universitaire, il déplorait déjà: «le vieil esprit de l'enseignement» de professeurs qui «lisent, assimilent, synthétisent, répètent, et réfutent même certaines théories» alors

⁶ Hodara (1987, p. 11).

⁷ Hodara (1987, p. 12).

⁸ Hodara (1987, p. 34).

qu'il aurait fallu "étudier objectivement les faits de notre vie économique" et, pour ce faire, procéder à "la recherche et à la sélection d'informations complexes et de données statistiques[...], à leur examen minutieux et à leur coordination"⁹.

On a vu comment, en 1948, il était encore très attaché à ce critère, qui le conduisait à se désintéresser des développements de la théorie économique qui, selon lui, l'éloignaient du "monde réel que l'économie se devait d'expliquer afin de nous donner les moyens d'agir sur elle". Cette prise de distance n'a pas la prétention d'opposer les appareils théoriques élaborés dans les grands centres du savoir économique à d'autres forgés à partir de l'expérience concrète de l'Amérique latine; sur ce point, l'attitude de Prebisch perpétue celle adoptée, un siècle auparavant, par Juan Bautista Alberdi qui, en Argentine, avait incarné mieux que quiconque la figure du penseur. En effet, lorsqu'il réclame le droit "d'avoir, nous aussi, notre bonne doctrine, utilisant et adoptant tout ce qui est utile des principes généraux", il invite —tout comme l'avait fait Alberdi en 1837— à se distancier de cette Europe mentor, qu'il reconnaît comme la source incontestée de ces principes généraux, et assume la fonction complémentaire et non moins indispensable de sélectionner et d'adapter ce qui, dans ces principes, s'avère pertinent pour l'analyse des réalités concrètes qu'il désire transformer.

Ce prudent éloignement semble d'autant plus raisonnable que la conjoncture que traverse la science de l'économie paraît indiquer que cette attitude est correcte, y compris pour ceux qui participent de son développement dans les grands centres du savoir. En effet, dans la rénovation de la discipline que promeut Keynes, les conséquences pratiques sont beaucoup plus radicales que les innovations théoriques qui n'introduisent que des retouches partielles à la majestueuse architecture des doctrines néoclassiques. Et il en est de même chez Prebisch, sous la pression des expériences concrètes accumulées par celui qui, depuis 1918, suit le processus économique du haut de ce qui est encore la tour de contrôle et le poste de haut commandement de toute la planète. Ces circonstances font que la frontière entre élaboration théorique et analyse des processus économiques concrets perd quelque peu de sa netteté originelle, et que, malgré la prudence que Prebisch déploie chaque fois qu'il s'aventure à déduire des conclusions générales à partir

d'analyses particulières, de plus en plus nombreux sont ceux qui dénoncent dans cette approche la présence en germe d'une présence doctrinaire. Ces critiques, qui reprochent à la CEPALC sa tendance à sortir chaque jour davantage de la neutralité de la mission purement informative que l'Organisation des Nations unies avait confiée à ses commissions régionales, sont suffisamment fondées pour que ceux-là même qui, au nom de l'institution, leur dénie toute validité, trouvent plus flatteur que problématique le fait qu'Albert Hirschman ait vu dans le document (de la CEPALC) sur "*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*" [*Le développement économique de l'Amérique latine et certains de ses problèmes principaux*] (1949) le "manifeste latino-américain" que Prebisch s'était assurément proposé de faire de ce texte¹⁰.

Dans ce document, où la CEPALC fait entendre sa voix pour la première fois dans le concert des discussions sur l'orientation future de l'économie, des indices prouvent que l'élaboration d'un diagnostic unifié des problèmes que pourraient signifier, pour toute l'Amérique latine, son insertion dans l'ordre économique de la Seconde après-guerre, ne peut qu'être influencée par des expériences préalables vécues dans un cadre plus étroit que celui du sous-continent. Ainsi, dans le rapport baptisé par Hirschman "manifeste latino-américain", Prebisch insiste sur la notion de modalités spécifiques avec lesquelles se posent les problèmes dans chaque contexte national. Cependant il est indéniable que dans son argumentation, ces modalités spécifiques ne sont que des variations sur un thème dans lequel l'une de ces expériences nationales —l'Argentine, on s'en doute— joue décidément le premier violon. Il est facile de la reconnaître, par exemple, dans le rôle central assigné au déplacement du cœur du système mondial de la Grande-Bretagne vers les États-Unis: dans certains passages, le message anti-impérialiste, que d'aucuns critiquaient, y paraissait refléter davantage un état d'esprit analogue à celui qui était dénoncé dans l'Inde de ces années-là, comme une nostalgie de l'époque du *Raj*. Mais ce qui est ici un problème de nuance allait revêtir un aspect plus sérieux lorsque, de sa base de Santiago, la CEPALC commençait à élaborer un portrait plus détaillé du vécu de l'économie latino-américaine du XXe, dans la composition duquel —rien de surprenant encore— l'Argentine et le Chili occupaient le premier plan.

⁹ Fondation Raúl Prebisch (1991, vol. I, p. 64).

¹⁰ Gurrieri (1982, vol. I, p. 14).

En s'appuyant sur l'expérience de ces confins de l'Amérique du Sud, la narration se centre sur la transition difficile entre une période de "croissance vers l'extérieur", d'expansion économique rapide reposant sur les exportations agricoles et minières (déjà en perte de vitesse quand la crise de 1929 a déclenché l'effondrement de ce même ordre économique qui l'avait rendue possible) et une période de "croissance vers l'intérieur", où le rôle principal est donné à l'industrialisation substitutive des biens de consommation importés. Le texte souligne combien, pendant la période passée d'opulence exportatrice, a été facilitée la création d'un large marché consommateur de ces biens aujourd'hui hors de portée de ces économies, ainsi que de réseaux de transport et de commercialisation disponibles pour ceux qui viendraient remplacer ces mêmes biens. Ce volet de la problématique qui se veut hispano-américaine s'appuie surtout sur l'expérience argentine, alors que l'accent mis sur les conséquences négatives du contraste entre secteurs de l'économie nationale que le niveau de productivité rend presque compétitifs au niveau international, et d'autres, très étendus, où au contraire la productivité est extrêmement basse, s'inspire principalement de la situation de l'agriculture chilienne. Or on reproche à cette dernière non seulement son archaïsme qui oblige à dresser de hautes barrières protectionnistes pour la maintenir en vie, mais de surcroît son incapacité à assurer aux populations rurales un niveau de vie qui permette à l'expansion de la demande interne d'offrir à l'industrialisation la stimulation dont elle a besoin.

Certes, les traits de la réalité latino-américaine mis en exergue dans ces premiers diagnostics de la CEPALC ne sont pas présents uniquement dans le cône austral du sous-continent, mais ailleurs ils se présentent intégrés dans des configurations suffisamment éloignées de celles du Sud pour que personne ne soit surpris des différences d'accent et de nuance qui se font jour entre ces bilans cépaliens et celui, qu'au même moment, Arthur Lewis commence à ébaucher de son poste d'observation antillais. Mais s'il est vrai que la présence de cet autre diagnostic s'appuyant sur une vision partiellement différente ne retire rien à la validité des conclusions de la CEPALC formulées d'un point de vue résolument "sudiste", n'oublions pas que c'est cette perspective qui l'emportera et qui, à partir de ce qui était essentiellement bilan d'un passé proche, permettra de formuler des propositions pour l'avenir.

A ce moment-là, les interventions institutionnelles obligatoirement prudentes de la CEPALC seront

accompagnées par celles plus explicites émanant de la constellation d'institutions de recherches et d'études nées dans son sillage. Le profil de ceux qui intègrent les équipes de ces nouvelles créations reflète le critère qui a présidé à leur recrutement, qui voit dans l'économie avant tout une science sociale dont la finalité éminemment pratique est de guider la société dans ses efforts pour se transformer elle-même. Ceci explique aussi l'obstination dont fit preuve Prebisch pour incorporer à la CEPALC le sociologue espagnol José Medina Echevarría, qu'il réussit à "débaucher" des files de l'exil républicain au Mexique. Seulement deux années plus jeune que celui qui l'avait recruté, ce dernier fut bientôt reconnu lui aussi dans cette nouvelle sphère comme "un maître qui de par son style, sa vigueur et son âge, inspirait le respect"; ce social-démocrate convaincu faisait porter la responsabilité principale du tour catastrophique pris par l'histoire européenne à partir de la Première Guerre mondiale, au virage que Lénine avait réussi à imprimer à la trajectoire d'un mouvement socialiste, qui —sans que ce soit la définition de sa mission à l'origine— s'était révélé jusqu'alors capable de promouvoir des modifications graduelles dans l'équilibre social, porteuses de promesses d'autres changements encore plus avancés. Face à cette dérive réformiste, Lénine ne s'était pas limité à proposer un retour aux sources révolutionnaires du socialisme marxiste, sinon qu'il assigna la tâche de diriger ce mouvement à un nouvel acteur collectif, un "parti d'un type nouveau" qui, en Russie, fut le Parti bolchévique; à partir de là, les fruits de la réactivation de la lutte des classes furent une succession de défaites aux conséquences de plus en plus catastrophiques en Europe: en Italie d'abord avec le triomphe du fascisme en 1922, puis, en Espagne où, à l'issue de trois ans d'une sanglante guerre civile, en 1939, une partie importante du monde intellectuel espagnol se vit obligé d'aller planter de nouvelles racines en terre hispano-américaine.

Cette thèse, qui confortait les interprétations qui, intuitivement, avaient guidé Prebisch depuis le début de son parcours, allait se révéler prophétique. Elle anticipait en effet les mutations dans les contextes politique et socioéconomique latino-américains et mondiaux qui, après avoir permis aux idées de la CEPALC de sortir de la position marginale qu'elle avait à grand-peine put gagner au moment de sa fondation (à tel point que dix ans plus tard le consensus qui les entourait était quasi universel) allaient leur opposer un contexte franchement hostile au cours de l'étape de déchirements politiques et de conflits sociaux qui

suivrait cette courte saison de fugaces espérances. À mesure qu'on avançait dans les années 1950, il devenait de plus en plus évident que ce qui avait commencé dans le Vieux Continent comme une reconstruction économique d'après-guerre à la réussite étonnante se répercutait à l'échelle planétaire en une onde expansive qui semblait infinie. L'optimisme contagieux alors de mise quant à l'avenir n'était pas déplacé au seuil de cette étape faste dite des *trente glorieuses*, commencée en 1945, et qu'en 1979, l'économiste français Jean Fourastié évoquerait avec nostalgie comme les années les plus glorieuses de toute l'histoire d'un ordre capitaliste dont la possibilité de survie avait été sérieusement mise en doute un demi-siècle auparavant et qui paraissait maintenant promis à un avenir des plus brillants.

Mais pas seulement l'ordre capitaliste: jusqu'en 1960 l'économie du bloc socialiste connaissait une croissance encore plus rapide que celle du monde fidèle au capitalisme, et d'aucuns d'en déduire que les deux blocs faisaient face avec succès à une problématique qui leur était commune, celle du développement économique. Ainsi, en 1960, W.W. Rostow, dans le "manifeste non communiste" de son étude sur *Les étapes de la croissance économique*, imprégnée de l'esprit de la Guerre froide, présentait l'entrée triomphale de l'Union soviétique dans l'étape de développement auto-entretenu comme le point culminant d'un processus qui avait commencé dans le cadre capitaliste de l'empire tsariste. Un signe de ce renouveau de confiance en l'avenir fut la disposition à miser sur lui à travers la formulation de ces récits événementiels qui —une fois cette confiance envolée— allaient être taxés de "grandes narrations" dans lesquels on cherchait, dans un futur sans mystère, la clef pour reconstruire le passé (après un long siècle où avait régné sur ce thème la plus grande prudence, c'était un leitmotiv que le "manifeste non communiste" de 1960 reprenait du communiste de 1848). Dans ce climat de lendemains qui chantent, la confiance en l'avenir provoqua —dans ce qui bientôt allait être désigné comme "la pensée de la CEPALC"— le désir d'élucider à partir de cet avenir les énigmes du passé. Cette ambition était d'autant plus compréhensible que si les narrations à la Rostow n'offraient que des motifs de jubilation aux sociétés dites du Premier Monde, auxquelles l'avenir promettait une prospérité croissante, vues d'Amérique latine leur lecture incitait plutôt à se préparer, non sans angoisse, au moment fatidique, que l'on pensait imminent, où le sous-continent allait devoir jouer le tout pour le tout dans un effort suprême pour atteindre ce stade supérieur de développement.

Si les motifs d'angoisse ne manquaient pas ce n'était pas tant parce que la croissance de l'Amérique latine était particulièrement à la traîne par rapport à celle du Premier Monde (dans la seconde moitié des années 1950, la croissance du Brésil avait atteint le niveau le plus élevé enregistré hors de l'orbite socialiste, et dans les deux premières décennies de l'après-guerre, les résultats pourtant médiocres de l'Argentine étaient légèrement supérieurs à ceux des États-Unis), mais parce que ces taux de croissance extraordinaires ne parvenaient pas à réduire d'un pouce le fossé qui séparait le sous-continent du monde développé.

La conscience aiguë de ces faits allait avoir pour conséquence que la double ouverture vers le passé et vers l'avenir —ne jamais être absente des perspectives de l'économie du développement— prenne dans la pensée de la CEPALC une coloration différente de celle qui teignait les recherches sur ce thème dans le monde développé. Le regard que cette Amérique latine qui commençait à reconnaître son appartenance au Tiers monde, portait sur le passé, à partir d'un futur dont l'aspect souriant était moins une promesse certaine qu'une exigence irrévocable, devait s'étendre au-delà du laps qui sépare le présent de la genèse et de l'éclosion de la révolution industrielle, pour découvrir dans des étapes plus anciennes les raisons pour lesquelles, à l'ère du développement, ce retard endémique latino-américain était si difficile à dépasser. En 1958 et 1959 deux livres écrits sous les auspices de la CEPALC commençaient cette exploration par deux voies différentes; dans *Chile, un caso de desarrollo frustrado* (*Chili, un cas de développement frustré*) Aníbal Pinto Santa Cruz traduisait dans le langage de l'économie du développement, des idées et des diagnostics mûris au cours d'un siècle de réflexion sur ce fameux retard, citant volontiers Francisco Encina et son essai, *Nuestra inferioridad económica, sus causas, sus consecuencias* (Notre infériorité économique, ses causes, ses conséquences); et bien que parmi les intuitions dont abonde l'œuvre d'Encina les plus admirablement pénétrantes côtoient les plus excessivement arbitraires, il est certain qu'Aníbal Pinto Santa Cruz y a trouvé un inventaire tout dressé des questions que doit éclaircir quiconque décide de se pencher sur le vieux mais toujours actuel problème du retard de l'Amérique latine. Dans *A formação econômica do Brasil* (*La formation économique du Brésil*), Celso Furtado emprunta un chemin différent: utilisant les instruments de l'analyse économique rétrospective, il cherche à déterminer le moment précis où l'économie de l'Amérique anglaise et celle de l'Amérique portugaise commencèrent à

diverger en termes de développement, et l'ayant situé dans les décennies qui séparent l'Indépendance des États-Unis de celle du Brésil, il montre également que bien qu'à partir de cette dernière indépendance, les taux de croissance du Brésil furent de nouveau comparables à ceux des États-Unis, la brèche ouverte dans la période précédente ne devait jamais plus se refermer. Les mêmes conclusions s'imposent pour le Mexique et l'Amérique du Sud hispanophone, et il est tentant d'en déduire que son indépendance plus précoce fournit aux États-Unis plus qu'un avantage chronologique; elle lui permit de s'intégrer en tant que participant autonome dans l'économie atlantique avant que l'explosion de la révolution industrielle n'ouvre un abîme entre son centre et la périphérie où les nouvelles nations ibéro-américaines se trouvent confinées depuis leur naissance.

Ces approches issues de la sphère de la CEPALC furent un apport significatif à l'actualisation de la problématique et de la méthodologie des sciences sociales qui, ces années-là, étaient en train de connaître un essor formidable en Amérique latine; elles commencèrent aussi à avoir une incidence dans le domaine de la politique quotidienne. L'introduction dans son glossaire, au milieu des années 1950, du terme "*desarrollismo*" (développementisme ou développmentarisme) est un indice de ce phénomène qui, à peine enclenché, révéla combien pesait sur le climat politique et social qui caractérisait en Amérique latine la période d'après-guerre, tout ce qui le différenciait de celui qui régnait entre l'irruption de la crise et la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Tandis que dans la période plus ancienne, Prebisch avait pu exercer une influence décisive sur le cours de l'économie argentine, et cela pour les raisons déjà mentionnées (d'une part, l'incapacité notoire des mécanismes automatiques propres de l'économie de marché à mettre fin à une crise de plus en plus catastrophique fit que les secteurs d'intérêts traditionnellement opposés à l'intervention de l'État dans l'économie l'appelèrent à cors et à cris; de l'autre, l'instauration —même précaire— d'un ordre politique qui avait éliminé l'influence du suffrage universel et limité fortement la capacité d'organisation indépendante des secteurs populaires, avait eu un effet analogue sur ces derniers, l'après-guerre venue, la situation avait changé radicalement dans son premier aspect, avec des conséquences qui se feraient sentir sur le deuxième.

Le temps des dislocations économiques des années post-1929 n'était plus. En 1935, Prebisch et les ministres qu'il conseillait avaient pu arguer que leurs

initiatives en faveur de l'expansion du secteur industriel n'étaient pas sous-tendues par des choix idéologiques ou doctrinaires, mais par le constat que c'était l'unique chemin que les circonstances laissaient ouvert pour que l'Argentine récupère un peu du terrain perdu. Quand à présent, les grands vainqueurs du conflit incluaient au nombre de leurs objectifs la restauration du marché mondial, qui avait cessé de fonctionner exactement comme en 1929, une alternative au modèle improvisé au cours des trois lustres précédents, signifiant le retour à ce qui avait si bien réussi à l'Argentine pendant plus d'un siècle, paraissait viable.

Cette option, qui en Argentine se dessinait très clairement, représentait une tentation plus ou moins forte pour presque tout le sous-continent, et elle eut des échos politiques qui ne furent assourdis, parmi les plus grands pays, qu'au Mexique (pays qui, depuis le commencement de sa révolution, suivait dans ce domaine sa propre voie); elle obligeait ceux qui n'étaient pas disposés à renoncer aux changements introduits dans l'économie et la société au cours de l'étape antérieure, à se gagner, pour le modèle d'industrialisation pressenti, l'appui de secteurs plus larges que celui formé par les patrons d'industries. Fruits de cette nécessité, montèrent en force des courants politiques qui, rétrospectivement, seraient connus comme "populistes", et qui, pour le projet d'industrialisation, s'efforcèrent de gagner l'appui des secteurs populaires urbains, dont ils ne pouvaient se passer, vu les réticences croissantes qu'il suscitait chez les propriétaires. Cette dérive renforça et accentua les aspects qui, depuis le début, différenciaient le cadre social de l'industrialisation en marche en Amérique latine, de celui en place à des étapes comparables de la révolution industrielle qu'avait connue le Premier Monde; au premier chef la présence d'un mouvement syndical dont la solution populiste allait favoriser la montée, et l'existence embryonnaire (dans certains cas plus avancée) d'un droit du travail qui, dans un contexte politique populiste, était appelé à se développer et à augmenter son influence sur l'expérience concrète de vie des milieux populaires. Tout ceci ne pouvait qu'exacerber les difficultés liées à un projet d'industrialisation qui ne jouissait plus, comme pendant la guerre, des avantages dérivés de l'élimination de toute concurrence provenant du monde développé. Plus grave encore, le fait que dix années après la fin de la guerre, ce modèle d'industrialisation —basé sur la production de biens périssables de consommation de masse destinés surtout aux classes moyennes et basses— était en train d'épuiser ses possibilités

d'expansion. Il n'est donc pas surprenant que les courants politiques qui défendaient cette option d'industrialisation aient ressenti le besoin de lui donner un nouveau souffle, et c'est ce besoin qui inspira l'apparition de ce qui sera appelé développementisme ou développementarisme.

Le terme se référait à l'inauguration d'une nouvelle étape du processus d'industrialisation dans le sens de son approfondissement. Selon la conception originale de la CEPALC, cette phase devait aborder la production de biens de capital et intermédiaires quand l'expansion de l'industrie légère aurait créé un marché suffisamment étendu pour ses produits. Les dirigeants politiques qui avaient adopté ce schéma attirant entamèrent donc cette nouvelle étape en promouvant la production de biens de consommation durables, ciblant les classes supérieures et moyennes-hautes. Leur décision est fort compréhensible, attendu le sérieux et l'urgence des menaces que faisait peser sur les forces qu'ils dirigeaient le début d'enlèvement du secteur industriel, rendant particulièrement tentantes les propositions d'entreprises du Premier Monde désireuses de profiter des rentes de monopole accessibles dans les économies industrielles fermées à toute concurrence externe significative. Cette stratégie permit la relance industrielle espérée, et la réanimation de l'ancienne vigueur des courants populistes, mais on commença vite à se rendre compte que les innovations introduites ouvraient la porte à des transformations dans le domaine socioéconomique dans la foulée des améliorations dues au populisme, et ce pour deux raisons qui finirent par se renforcer mutuellement. D'une part, dans ces nouvelles branches industrielles, la production locale, au lieu de permettre la substitution des importations —qui étaient pratiquement interrompues depuis des décennies— obligeait à effectuer de nouvelles, d'où le besoin de recourir de manière permanente aux investissements et aux crédits extérieurs. En conséquence, la liberté d'action des décideurs en matière de politique économique de la nation réceptrice s'en trouvait de plus en plus restreinte. D'autre part, le fait que ces nouvelles branches industrielles —dont le dynamisme contrastait avec la stagnation dont souffraient celles qui avaient été mises en place avant elles, leur marché principal ne se trouvant pas, comme pour les premières, dans les secteurs populaires— pouvaient survivre et même prospérer dans un cadre de redistribution des revenus allant en sens contraire de ce que proposaient au départ les courants populistes, contribua également à miner l'ascendant politique d'un courant qui, en 1945, avait pu paraître et se croire maître des temps futurs.

À la fin des années 1950, la présence de forces extérieures et intérieures qui contrebalançaient de plus en plus efficacement celles rassemblées sous la bannière du populisme, commença à se traduire dans des affrontements permanents entre les classes sociales autour du problème de la répartition de la richesse, interrompus par des accalmies qui ne duraient que jusqu'à la montée d'inflation suivante, faisant craindre que ce qui avait été annoncé comme une étape de transition —certes difficile— entre deux modèles industriels terminerait par être un état de marasme et d'instabilité dont on ne verrait pas la fin de si tôt. Dans le cadre d'une économie mondiale en croissance rapide, dont l'Amérique latine semblait avoir de plus en plus de mal à suivre le rythme, il était normal de chercher à éviter la chute dans la stagnation chronique, en recourant à des changements plus profonds dans les structures économiques et sociales de la région que ceux introduits sous l'égide du populisme. En 1958, cet élargissement de perspectives était annoncé dans un essai cépalien dont les échos seraient aussi puissants que prolongés. Dans "*La inflación chilena, un enfoque heterodoxo*" ("L'inflation chilienne, une approche hétérodoxe"), Osvaldo Sunkel invitait à "arracher le voile monétaire" pour découvrir les raisons structurelles du phénomène inflationniste qu'il attribuait aux conséquences économiques et sociales très négatives de la faible productivité de l'agriculture chilienne. La conclusion pouvait paraître, à première vue, quelque peu partielle, puisque l'industrie souffrait de limitations analogues, mais le propos de Sunkel était d'aller au-delà de ce diagnostic afin de découvrir un chemin pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouvait l'économie chilienne: une réforme profonde de l'économie et de la société qui ne pouvait commencer qu'avec celle du secteur rural.

En 1959, le triomphe de la Révolution cubaine eut comme effet immédiat de réunir autour du programme plus ambitieux qui commençait ainsi à se dessiner, un consensus latino-américain qui, à partir de 1961, recevrait les premiers échos favorables de Washington; cet accord sur les problèmes de base rencontrés dans la réalité socioéconomique latino-américaine, réussira à perdurer plus longtemps qu'on ne l'aurait imaginé en voyant l'Amérique latine se transformer en l'un des champs de bataille de cette Guerre froide qui, dépassant les frontières du monde développé, allait ensanglanter le Tiers monde. C'est ainsi qu'une idée lancée par Fidel Castro après sa victoire, reprise par le président brésilien Kubitschek dans son projet "Opération panaméricaine", finit par

se concrétiser dans l'Alliance pour le progrès que les États-Unis proposeraient à leurs voisins du Sud, comme alternative au pacte socialiste dont Cuba était le porte-drapeau.

En 1960, ce consensus conforme à l'essentiel de la pensée de la CEPALC, semblait rencontrer l'approbation générale. Tandis qu'à Cuba, sur les conseils de Felipe Pazos, la tentative de sortir de la stagnation économique en combattant l'étroitesse du marché intérieur moyennant une augmentation massive de la capacité de consommation des masses populaires, réussit, pour un moment du moins, à gagner pour le régime révolutionnaire un appui quasi unanime de la société cubaine. Au Chili, la Démocratie chrétienne arrivait au pouvoir en 1964, avec un programme fortement inspiré de la pensée cépalienne, ayant remporté les élections face à une alternative de gauche dont le programme était de facture similaire. La réforme agraire et la réforme fiscale étaient maintenant les axes des objectifs de l'Alliance pour le progrès, les mêmes que ceux proposés par Prebisch à ses condisciples en 1922.

Comme on le sait, les événements prendraient bientôt une autre tournure. Pourquoi le virage abrupt imposé au mouvement socialiste par Lénine —pour Medina Echevarría, source des catastrophes vécues par le Vieux Monde— avait-il aujourd'hui des séquelles dans le Nouveau Monde? Il est indéniable que c'est à ce virage que peut être imputé ce qu'eut de tragique l'étape marquée par les déroutes infligées en Amérique latine aux courants tant révolutionnaires que réformistes, depuis le coup d'État qui —cette même année 1964 où la Démocratie chrétienne lançait au Chili sa révolution en liberté— mit fin au Brésil à la présidence de João Goulart, jusqu'à celui qui, en 1976, renversa María Estela Martínez, veuve de Perón. Cependant il convient de se demander s'il n'y avait pas d'autres problèmes tenant moins au contenu du projet de la CEPALC qu'au lieu d'où il était proposé, qui expliqueraient aussi les difficultés, finalement insurmontables, que dut affronter sa mise en œuvre.

De cette époque, Celso Furtado nous a laissé un témoignage émouvant dans les trois livres où il évoque sa trajectoire, des années pleines d'espoirs vécues dans le sillage de la CEPALC de *A fantasia organizada*, à celles de plus en plus sombres de *A fantasia desfeita* et de *Os ares do mundo*. Ce témoignage est celui de quelqu'un qui —cas unique parmi les collaborateurs recrutés par Prebisch à la CEPALC—, fut près d'occuper dans son pays natal la position à laquelle Prebisch

s'était hissé dans le sien; mais pour découvrir qu'il était impossible de guider (de cette position) les pas du processus économique et social comme Prebisch avait réussi à le faire quand l'Argentine avait décidé de chercher un nouveau sentier au milieu des ruines laissées par la plus grande crise de l'ordre capitaliste. Et bien que ce soit le triomphe d'une réaction disposée à s'imposer par les moyens les plus sauvages qui fit que le dénouement brutal du projet avec lequel Furtado continuait celui de Prebisch laisse dans sa mémoire une trace si indélébile et amère, cette amertume ne l'empêcha pas de reconnaître que le triomphe de ces forces aveugles et brutales n'avait pas été la cause, mais plutôt la conséquence d'un échec qui, rétrospectivement, lui paraissait inéluctable.

C'est ce qu'il écrit dans un texte datant du moment même où, conséquence du virage autoritaire au Brésil "une ligne invisible était en train d'être franchie qui marquerait définitivement [sa] vie"¹¹. Dans ce texte, où il cherche à tirer les leçons implicites de ce changement de fortune qui le frappait si durement, il nous rappelle comment "dans les économies sous-développées, le marché des facteurs de production opère dans le sens de la concentration croissante de la richesse, étant donné qu'il n'existe pas dans la société civile de forces capables de s'opposer à cette tendance" et que l'État, ajoute-t-il, le seul qui "puisse combler cette lacune, dans son rôle d'arbitre entre accumulation et distribution, agira dans l'une ou l'autre de ces directions selon les forces sociales qui le contrôlent. Ce qu'il est important de signaler c'est que, quel que soit le côté de la balance que fait pencher le système de pouvoir —autoritarisme ou populisme— le résultat est une situation instable, puisqu'un excès de concentration de la richesse provoque l'instabilité sociale et que l'excès de distribution frustre la croissance".

Et les faits prouvent que "l'effort d'éducation politique" qui pourrait rendre acceptable la recherche du point d'équilibre entre les deux excès serait impossible dans le cadre autoritaire imposé par la force au Brésil, qui "restreint la participation des citoyens dans les activités politiques et dégrade l'exercice du pouvoir en le privant du contrôle social", tandis que dans la société ouverte auparavant protégée par la présence d'un régime de démocratie représentative, "le populisme [aurait été] susceptible de perfectionnement"¹² car il aurait encore été à la portée de "la pratique politique... d'indiquer les voies à suivre dans la construction d'un

¹¹ Furtado (1993, p. 127).

¹² Furtado (1993, p. 148).

cadre institutionnel qui applique et fasse vivre les idées de liberté, de bien-être et de tolérance qui sont l'essence de la civilisation moderne¹³”.

Cette conclusion mélancolique et digne est celle d'un homme qui vient de découvrir que lorsque l'État au nom duquel il s'était préparé à exercer au Brésil —comme trois décennies plus tôt Prebisch en Argentine— un arbitrage permanent entre accumulation et distribution, tombe sous le contrôle de forces sociales maintenant moins enclines à respecter son verdict qu'assoiffées d'imposer celui qui convient le mieux à ce qu'elles considèrent comme leurs intérêts légitimes, cet homme-là n'a plus sa place dans son propre pays. La création de sociétés aussi décidées à orienter les pas de leur économie que celles qui avaient offert le modèle qu'avaient voulu suivre ceux qui —de Pombal à Prebisch— avaient cherché à dépasser le retard ibérique et ibéro-américain, s'était finale produite. Mais tandis que —comme le signalait également Furtado— “dans les pays industrialisés, les forces du marché assuraient, en principe, la croissance économique” quand a été atteint en leur sein un “équilibre des forces sociales organisées et insérées dans le système de production” grâce auquel “l'augmentation historique des salaires réels accompagne le manque relatif progressif de main-d'œuvre”, dans les pays sous-développés, l'absence de cet équilibre a pour conséquence que “le libéralisme —idéologie tendant au maintien du *statu quo* social moyennant des réformes graduelles— soit substitué par l'autoritarisme” tandis que “le socialisme —idéologie défendant la justice sociale— se [transforme] en populisme”. Il en coûte à Furtado de ne pas déduire de cela un corollaire qui le touche de trop près, et l'on ne comprend que trop bien que quelqu'un qui avait prévu de continuer le combat qui se livrait depuis deux siècles contre le retard hispano-américain depuis le sommet d'un État qui —comme il venait de le découvrir— n'était plus capable d'accompagner le cheminement de la société, revivrait le revers qui, en 1964, avait tranché dans son pays natal une carrière aussi brillante que celle de Prebisch avait eu, jusqu'en 1943, dans son propre pays, avec une intensité de sentiments pleinement reflétés dans les textes que plus d'un quart de siècle après il allait réunir dans *Os ares do mundo*.

Comme le souligne Hodara, la mutation du climat tant politique qu'économique et social latino-américain, qui avait inexorablement tranché la

trajectoire jusque là triomphale de Furtado, rendait impossible que les interventions de la CEPALC dans l'incessant débat qui allait s'instaurer sur l'avenir du sous-continent retrouvent jamais la dimension que la voix de Prebisch, “prophète-généralissime¹⁴” leur avait conférées jusque là. Elle ne se tairait pas pour autant, ni ne s'interdirait d'émettre des diagnostics sur un avenir alors plus incertain qu'à l'époque euphorique où l'avait scruté W.W. Rostow, pour arriver à des conclusions peut-être plus pertinentes que celles de ce dernier dans *The Stages of Economic Growth*. À ce point de mon récit, j'aimerais me permettre un souvenir personnel: lors d'un séminaire organisé à Berkeley en 1980, Osvaldo Sunkel nous annonça que la convergence entre le monde développé et le Tiers monde, ratée dans les années 1960, était destinée à se réaliser moyennant une mutation inverse à celle en laquelle tant d'espoirs avaient alors été placés, où le Premier Monde adopterait une version plus opulente du profil déplorable de société qui mûrissait dans sa périphérie latino-américaine. Si je conserve un souvenir si vif de ce séminaire c'est que mon scepticisme était grand face à cette prophétie, convaincu que Osvaldo —comme cela arrive souvent aux économistes— ne prenait pas en compte les obstacles qu'opposent face à des changements de cette envergure, des forces d'inertie auxquelles les historiens sont plus sensibles, et ma surprise fut encore plus grande, quand le futur qu'il nous avait dépeint commença à se dérouler fidèlement à ses prédictions au cours des deux décennies suivantes.

Rétrospectivement, il me semble que je n'aurais pas dû être si surpris, considérant les signes avant-coureurs d'un changement de scénario imminent qui s'étaient accumulés au cours de la décennie qui venait de se terminer. En 1971, la non convertibilité du dollar en or à un taux fixe, décidée par le président Nixon, reflétait les changements dans l'équilibre de l'économie mondiale qui étaient en train de miner la position hégémonique qu'y occupaient les États-Unis depuis la Deuxième Guerre mondiale. En 1973, la première crise du pétrole fut le signe encore plus prémonitoire que l'époque des vaches grasses —qu'on en était venu à imaginer éternelle— se terminait. C'était en fait la première sommation nous avertissant que la formule économique qui avait assuré la prospérité du Premier Monde, ayant besoin, pour subsister, de pouvoir compter sans relâche sur un flux surabondant

¹³ Furtado (1993, p. 149).

¹⁴ Hodara (1987, p. 229).

de matières premières (et, dans une moindre mesure, d'aliments) que lui fournissait à très bas prix sa périphérie, commençait à perdre sa magie, suite à la création de l'OPEP, une initiative des principaux pays producteurs de pétrole qui suivaient la même ligne qu'un demi-siècle auparavant Prebisch avait proposée, en vain, aux éleveurs argentins de suivre. La réplique du Premier Monde ne se fit pas attendre: l'organisation d'une inflation sagement dosée afin d'assurer que la stagnation provoquée par la hausse brutale du prix du pétrole ne dégénère en une dépression que ceux qui connaissaient les conséquences politiques de celle qui avait frappé l'économie capitaliste à partir de 1929-1931, étaient résolus à éviter à tout prix.

L'inflation à laquelle recourut le Premier Monde pour gérer la stagnation avait pour objectif immédiat d'assurer la survie du *welfare state*, cet État-providence instauré depuis 1945 en Europe, et de manière moins affirmée mais avec des résultats comparables aux États-Unis, survie considérée indispensable pour éviter un retour aux tourmentes sociales de l'époque cauchemardesque de la grande crise. Mais les libertés prises par l'économie depuis lors allaient bientôt faire mentir la théorie optimiste —popularisée au cours de la période faste— selon laquelle ceux qui, des hautes sphères de l'État, surveillaient l'évolution de la conjoncture, possédaient les instruments capables de la maintenir dans le cap désiré, avec au pire, de temps à autre, le besoin de recourir à une petite mise au point. En vertu de quoi, dans ces circonstances inattendues, les efforts déployés pour maintenir ce cap, ne contribuèrent qu'à l'en éloigner, sans parvenir à faire prendre au navire une direction alternative. Quand la redistribution, certes lente mais sûre, en faveur des salariés d'un produit intérieur brut qui n'était plus celui de la veille, rendit naturel l'emploi du terme taux réels d'intérêts négatifs, certains y virent le premier signe d'un crépuscule étonnamment placide de l'étape capitaliste de l'histoire mondiale; mais quand les taux d'inflation atteignirent aux États-Unis des niveaux propres à alarmer sérieusement toute la population, le président Carter décida, face à cette situation insoutenable, de donner son appui à ceux qui —selon la formule restée célèbre— étaient disposés à expulser l'inflation du système monétaire comme on extrait l'eau d'une éponge en la pressant. Le résultat de cette décision, inspirée par le désir de sauver l'essentiel d'un ordre économique et social datant de l'après-guerre, ne contribua qu'à placer l'économie mondiale sur la route contraire, opposée à celle qu'espéraient ceux qui avaient cru assister à l'euthanasie de l'ordre capitaliste,

mais aussi s'éloignant de celle que Carter avait pensé être salvatrice. Il s'avéra qu'il n'avait pas pris la mesure de l'effet de l'énorme force d'inertie accumulée par une économie nationale gigantesque, trop habituée à l'expansion, qui l'obligea à mener la bataille pour sa réélection alors que l'inflation n'avait pas encore été vaincue. Les dures conséquences de l'envol des taux d'intérêts vers des niveaux inconcevables peu de temps auparavant, sans que se dessine à l'horizon le moindre signe annonciateur de cette sortie du tunnel dont Carter avait rebattu les oreilles de son électorat, rendit inévitable sa défaite devant Ronald Reagan qui, avec un optimisme contagieux, promettait à un pays courbé sous les sombres présages que par sa seule volonté, il pourrait bientôt se retrouver baigné dans les lueurs d'une nouvelle aurore. Et en effet, sa victoire annonça l'aube d'une nouvelle époque, au cours de laquelle l'effort lancé dans l'espoir d'assurer une prolongation de la vie à l'ordre économique et social d'après-guerre allait être utilisé pour offrir au capital l'opportunité de reconquérir, tant dans le monde du travail que par rapport à l'État, presque tout le terrain perdu depuis que la crise de 1929 avait fait craindre pour la survivance même de l'ordre capitaliste.

La première victime de l'abrupt changement de cap imposé de cette manière à partir du centre même du Premier Monde allait être le bloc socialiste formé par l'Europe de l'Est et l'Union soviétique où, depuis le début des années 1960, l'expansion vélocité de l'Après-guerre avait laissé la place à une stagnation de plus en plus préoccupante; stagnation dont les retombées avaient été minimisées grâce à l'ouverture de l'Est aux flux de crédits et d'investissements qui débordaient du bloc adverse, quand celui-ci vivait encore dans l'opulence économique et financière. Les conséquences de la fin de cette manne sont faciles à repérer dans le vertigineux processus qui conduisit à l'absorption —sur fond de nation en liesse— du "premier État ouvrier et paysan allemand" par la très bourgeoise République fédérale d'Allemagne, qui, en 1989, marqua la chute de la première pierre que suivrait l'effondrement total de l'édifice avec, en 1991, la dissolution de l'Union soviétique. Ce cataclysme inattendu, sans parangons dans l'histoire universelle, ferma le cycle des révolutions de l'Europe moderne, avec le trépas, qui ressemblait beaucoup à un suicide, de la plus ambitieuse de toutes, et inspira à ceux qui avaient obtenu cette amère victoire, la sensation de vivre une "fin de l'histoire" à laquelle ils assignaient des traits curieusement ressemblants à ceux de ce commencement de l'histoire dont Marx et Engels

proclamaient l'avènement dans le manifeste de 1848. Convaincus que l'ère que ce triomphe sans pareil venait d'ouvrir pour l'humanité, serait régie jusqu'à la fin des temps par les principes canonisés dans la version pure et dure du crédo économique, mais aussi politique et social, qui avait guidé la vigoureuse étape juvénile de l'ordre capitaliste, ils n'étaient pas moins certains du fait que le modèle économique en vigueur pendant les trois plus glorieuses décennies de toute la trajectoire du capitalisme, venait d'être condamné, lui aussi en vertu du verdict sans appel de l'histoire. Il était indéniable que, tant en Europe qu'aux États-Unis, les forces politiques qui continuaient à être attachées à ce modèle étaient maintenant acculées dans des positions défensives et, en cherchant à sauver ce qui pouvait l'être, semblaient résignées à céder pouce par pouce du terrain à un adversaire de plus en plus prépotent.

Rien d'étonnant donc, à ce qu'en Amérique latine, on se souvienne des années 1980 comme de la décennie perdue. Encore plus cigales que les pays du bloc soviétique, les pays latino-américains avaient recouru au pléthorique crédit extérieur; même le Mexique et le Venezuela, pourtant favorisés par leur atout pétrolier, se retrouvèrent, quand la fin du crédit fut venue, aussi dépourvus que les moins chanceux de leurs voisins, étranglés par des dettes qu'ils ne pouvaient payer ni toujours renégocier, sinon aux taux d'intérêts exorbitants qui remplaçaient dorénavant ceux, si tentateurs, en vigueur auparavant.

Au début de cette décennie, la traînée de poudre autoritaire s'était déjà répandue aux trois pays de l'extrême austral de l'Amérique latine; dans ces pays —à la différence de ce qui s'était produit au Brésil, où la prise en main militaro-autoritaire avait réussi à relancer le projet de développement quand ce dernier se révélait incapable de dépasser les obstacles dressés sur son chemin dans le cadre politique de la démocratie représentative— ce fut, purement et simplement, le modèle économique en vigueur à l'époque du développement vers l'extérieur qui fut restauré avec le concours d'un terrorisme d'État qui, au Chili et en Argentine (à peine plus subtilement en Uruguay) atteignit des niveaux jamais imaginés dans la région.

Ces régimes, ayant tout misé sur le succès d'un projet économique qui se révéla finalement non viable, allaient souffrir durement des conséquences d'un climat financier infiniment plus hostile que celui des États-providence qui avaient fleuri en Europe pendant l'embellie: leurs dettes extérieures continuèrent

de grossir aussi rapidement que durant l'étape antérieure, désormais à travers des renégociations et des renouvellements qui privaient de possibilités de ressources leurs économies nationales, et ne faisaient que reculer la date fatidique de l'inévitable ajustement des comptes, qui n'en allait être que plus douloureux. La décadence des régimes autoritaires provoquée par les conséquences de ce surprenant —bien que prévisible— changement de vent, ouvrit la voie à des transitions politiques qui, seulement en Argentine réussirent à imposer, déjà au début de cette décennie, une pleine restauration d'un régime de démocratie représentative, et sur lesquelles retombèrent la mission impossible de gérer le bilan financier négatif, en Argentine particulièrement lourd, laissé par les militaires. Dans la plupart des nations latino-américaines, y compris celles qui n'avaient pas pâti du terrorisme d'État, le legs du passé, même moins pesant qu'en Argentine, rendait encore plus difficile d'affronter les séquelles de ce que l'on ne pouvait plus ignorer comme étant un irréversible changement d'époque, et pas uniquement dans la sphère des finances et de l'économie.

Dans ce nouveau contexte, la "pensée de la CEPALC", qui depuis 1949 avait accompagné de ses explicites diagnostics et de ses moins explicites pronostics, la trajectoire des économies et sociétés latino-américaines, allait offrir, par le biais de la contribution de Fernando Henrique Cardoso, une image pour ainsi dire posthume de l'étape qui venait de se clore. S'appuyant sur elle, Cardoso allait proposer non seulement un programme de changement plus modeste en remplacement de celui que la CEPALC de Prebisch avait adopté, mais aussi des lignes d'action pour le mettre en pratique, également alternatives à celles que Prebisch avait voulu mettre en œuvre tout au long de sa carrière publique.

En 1968, quand la recrudescence de la répression politique et idéologique de la part du régime instauré quatre ans plus tôt au Brésil, obligea Cardoso à s'exiler et à trouver refuge au sein de la CEPALC, ce dernier avait déjà incorporé à sa vision de la problématique brésilienne et latino-américaine des motifs tirés des contributions cépaliennes. Par ailleurs, en tant que sociologue de formation, se réclamant à la fois de Marx et de Weber, son approche conservait des affinités avec celles qu'avait introduites Medina Echeverría à la CEPALC, dans ce domaine. Le premier fruit de son ralliement temporaire à la CEPALC fut un rapport réalisé en collaboration avec son collègue chilien Enzo Faletto, qui donna lieu l'année suivante à un livre, *Desarrollo y dependencia en América Latina*.

Ensayo de interpretación sociológica [Développement et dépendance en Amérique latine. Essai d'interprétation sociologique], qui fit grand bruit et dont les échos ne sont pas encore aujourd'hui assourdis. On pouvait déjà y entrevoir le chemin que Cardoso emprunterait à peine fermée l'étape de convulsions au cours de laquelle réforme, révolution et réaction s'étaient disputées le destin de l'Amérique latine avec une virulence oubliée depuis les luttes pour l'Indépendance.

Ce qui, dans le livre de 1969, annonçait la direction qu'allait prendre par la suite Cardoso, était surtout la pointilleuse distance que cet essai d'interprétation sociologique s'efforçait de maintenir avec les explications globales du retard latino-américain nées des thèses des philosophies de l'histoire rivales sur lesquelles s'appuyaient (pas toujours de manière explicite) ces alternatives engagées dans un combat mortel. Cette distance se traduisait dans son refus d'opposer une quelconque théorie de la dépendance considérée comme phénomène global à celles qui étaient déjà en lice. L'objection que formulaient Cardoso et Faletto à l'encontre de toutes ces théories indistinctement, était que l'expérience présente une multiplicité de situations de dépendance ayant souvent peu de traits communs. Partant de cette prémisse, ils allaient ébaucher une typologie de ces diverses situations, où le critère principal serait l'équilibre, chaque fois différent, entre les forces et influences que déployaient les agents extérieurs du processus qui menait au sous-développement, et celles sur lesquelles pouvaient compter les secteurs localement dominants dont le soutien leur était indispensable pour assurer la continuité de ce processus. Les auteurs s'appuyaient pour cela sur une reconstruction très concise des expériences historiques à travers lesquelles ces situations avaient réussi à mûrir. Plus que les conclusions qu'ils tirèrent quant à l'une ou l'autre de ces situations, ce qui nous intéresse ici ce sont d'autres prémisses sur lesquelles se fondait implicitement celle qui proclamait la multiplicité des "situations de dépendance". Derrière la conviction qu'il est possible d'arriver au sous-développement par des chemins différents, qui marqueront de leur sceau le profil des économies et des sociétés modelées au cours de ce cheminement, il est facile de découvrir une croyance plus générale touchant aux mécanismes au travers desquels avance tout processus historique, complètement incompatible avec quelque philosophie de l'histoire que ce soit. Ceci implique à son tour un corollaire immédiatement applicable dans le plan de l'action, à savoir que, même après la fin la

plus catastrophique imaginable de la "décennie des décisions", telle qu'avaient été annoncées et nommées les années 1960, cette issue ne marquait pas une fin de l'histoire, mais un point de fléchissement qui, en dépit de sa charge indéniablement négative, n'avait pas réussi à expulser de la scène ceux qui venaient de subir la plus dure des défaites.

Et à peine le régime militaro-autoritaire commençait-il au Brésil à donner des signes de faiblesse, que Cardoso déduisit de ce diagnostic de la défaite un corollaire qui le concernait au premier chef, et qui disait que —avant même que ne soient pleinement restaurées les libertés que l'autoritarisme avaient mises sous le boisseau— l'heure de la politique avait sonné pour lui, et que son rôle ne serait certainement pas celui d'offrir des arguments pour cet "effort d'éducation politique" que Furtado jugeait indispensable pour persuader une société divisée que seule une solution éloignée pareillement des "excès" de l'autoritarisme que de ceux du populisme, lui permettrait de trouver la sortie du labyrinthe dans lequel elle s'était enfermée. Il choisirait plutôt de se lancer à corps perdu dans un combat qui se livrerait dans l'arène politique où se jouerait le destin de sa vision de l'avenir. Comme nous le savons, son pari qui pouvait sembler désespéré, eut, contre toute attente une heureuse issue, sans doute parce que notre collègue se révéla être armé d'une capacité de compréhension très fine des limites que le nouvel ordre socioéconomique mondial, alors en pleine lancée, fixait aux initiatives de ceux qui n'avaient pas renoncé à continuer dans ce contexte, maintenant obstinément adverse, le combat pour leurs objectifs de toujours, et en outre, être doté d'une adresse insoupçonnée pour se mouvoir sur le terrain de la politique quotidienne.

Mais si la trajectoire de Cardoso apportait la preuve que, une fois changé le contexte en vigueur depuis deux siècles au cours desquels s'étaient succédées tant de propositions visant à faire sortir l'Amérique latine de son retard, ceux qui aspiraient à continuer d'avancer sur les traces de cette illustre tradition, avaient un chemin à leur disposition s'ils étaient prêts à le faire à partir du terrain de la politique démocratique, l'irréversible caducité de ce contexte posait le même problème à la CEPALC, qui ne pouvait pas bien sûr s'engager sur le chemin choisi par Cardoso, et qui, au milieu de circonstances profondément transformées, devait trouver un mode efficace de continuer à assumer la fonction que Prebisch lui avait confiée, en introduisant une perspective latino-américaine dans les débats sur l'ordre économique et social qui entraînait de nouveau,

comme à la fin de la Deuxième grande guerre du XXe siècle, dans une étape de changements radicaux.

Ce ne serait pas tâche facile. Si les années 1980 avaient été celles de la victoire écrasante du monde de l'entreprise et des finances sur celui du travail et sur l'État, au début des années 1990, l'effondrement de ce qu'on appelait le socialisme réel dans sa niche eurasiennne originaire, fut interprété par ceux qui entonnaient le crédo des vainqueurs comme une confirmation de la validité irréfutable des doctrines sociales et politiques proclamées dans ce crédo, qui dans les débats auxquels la CEPALC ne renonçait pas à participer, vinrent à former le noyau d'une nouvelle orthodoxie peu encline à reconnaître un quelconque bien-fondé à toute opinion dissidente.

Dans ce climat des plus ingrats, la CEPALC assumait le rôle d'un observateur sceptique qui, pour répondre à l'avancée en force de la nouvelle orthodoxie idéologique, invoquait le hiatus de plus en plus évident entre les effets des politiques inspirées par cette dernière et ceux qu'elle promettait. Il convient d'ajouter que, confirmant la justesse de cette ligne argumentaire, dans les années 1990, les économies du Chili et du Brésil, qui appliquèrent dans le domaine économique et social des politiques qui manifestaient cette même distance sceptique, furent les exceptions les plus notables dans le panorama globalement désolant des résultats des économies latino-américaines dans cette décennie, pour certaines encore plus "perdue" que la précédente.

À l'aube du nouveau millénaire, il n'y avait plus de doutes sur le fait que l'inversion des pôles dans les relations entre l'État et les sujets collectifs qui avaient occupé le devant de la scène dans le cadre de la société industrielle, loin d'annoncer la fin de l'histoire, avait ouvert la voie à une gigantesque mutation historique dont l'avatar final était encore inconnu, mais dont l'évolution se prêtait chaque fois moins à donner crédit aux petites morales simplistes que s'obstinait à en déduire la nouvelle orthodoxie. Aujourd'hui, bien que ce dessein demeure mystérieux, il est de plus en plus clair que l'étape dans laquelle nous sommes engagés prépare l'introduction de changements qui dépasseront de beaucoup, tant par leur profondeur que par l'étendue de leur champ d'action, ceux déjà plus que singuliers que nous sommes en train de vivre, et que, autant les chantres de cette éphémère orthodoxie que ceux qui assistent à sa mise en sourdine avec un soulagement non dissimulé, voient se dérouler devant leurs yeux les premiers actes d'un drame dont le scénario est encore à écrire.

Et maintenant, dans ce ténébreux présent et face à cet avenir incertain, quel peut être le rôle de la CEPALC? Celui qui fut le sien dans les deux décennies de la fin du siècle dernier, durant lesquelles s'est fomenté tout ce que nous vivons aujourd'hui: donner des témoignages de sa fidélité à ces idées —pour reprendre la phrase de Celso Furtado, en changeant seulement le temps du verbe— "de liberté, de bien-être et de tolérance, qui furent l'essence de la civilisation moderne".

Bibliographie

- Fondation Raúl Prebisch (1991): *Obras de Raúl Prebisch*, vol. I, Buenos Aires.
- Fondation Raúl Prebisch (1992): *Obras de Raúl Prebisch*, vols. II y III, Buenos Aires.
- Furtado, C. (1993): *Los vientos del cambio (Les vents du changement)* [titre espagnol de la version espagnole de *Obras do mundo*] Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Gurrieri, A. (comp.) (1982): *La obra de Prebisch en la CEPALC*, Mexico, Fondo de Cultura Económica
- Halperin Donghi, T. (2004): Entretien avec Ernesto Malacortto, 1971, *La República imposible* (La République impossible) (1930-1945), Buenos Aires, Ariel.
- Hodara, J. (1987): *Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, (Prebisch et la CEPALC. Substance, trajectoire et contexte institutionnel), Mexico, El Colegio de México.

Les lacunes de l'État-providence et les réformes des systèmes de retraite en Amérique latine

Andras Uthoff

Les systèmes de retraite en Amérique latine ont été organisés selon des schémas contributifs tripartites, avec des apports des employeurs, des employés et de l'État. Leur couverture est basse et segmentée, du fait qu'un pourcentage important du marché du travail est représenté par des secteurs de subsistance, de très faible productivité et d'accès incertain et instable aux relations commerciales et financières (associés à la précarité de l'emploi, à la faiblesse des revenus et à une incidence élevée de la pauvreté). Il en résulte que les systèmes contributifs excluent une grande partie des travailleurs et leurs familles des prestations contre les risques —invalidité, vieillesse et décès—, et l'on observe de grands écarts de couverture entre les secteurs formels et informels. Le défi principal est aujourd'hui de réussir à ce que les régimes de retraite incluent de manière efficace le financement solidaire, afin de combiner des schémas contributifs et non contributifs dans une logique de sécurité sociale.

Andras Uthoff
Responsable,
Division Développement social-CEPALC

✉ andras.uthoff@cepal.org

I

Introduction

Les systèmes des retraites et des pensions ont été conçus dans le dessein d'atténuer les fluctuations de la consommation au long du cycle de vie et de garantir des revenus décents aux personnes et aux familles en cas de vieillesse, invalidité et décès. Leurs fonctions sont de type social, visant à rompre avec la myopie de l'épargne pour les vieux jours et à fournir des revenus aux personnes âgées pauvres moyennant un financement solidaire. Apparaissent aujourd'hui des fonctions économiques potentielles comme celles de contribuer à la solvabilité des finances publiques, de constituer une épargne financière pour le développement du marché des capitaux et de faire baisser le coût d'embauche de la main-d'œuvre pour la rendre plus compétitive.

Deux prémisses sous-tendent le développement de ces systèmes: i) le travailleur jouit du plein emploi et d'une capacité d'épargne tout au long de son cycle de vie active; et ii) les familles disposent d'un pourvoyeur principal dont l'assurance protège le reste de ses membres. Sur cette base, les systèmes combinent des instruments contributifs (épargne et assurance) pour financer des prestations en cas de pertes inattendues

de revenus pour invalidité ou mort prématurée, ainsi que pour permettre une vieillesse décente (longévité). Le financement a été traditionnellement de nature tripartite avec des apports du salarié, de l'employeur et de l'État, destinés à protéger le premier en sa qualité de percepteur principal des revenus et sa famille. Dans certains pays, il existe des pensions non contributives pour les personnes âgées pauvres, financées par des ponctions sur les impôts généraux.

Sera abordé dans cet article le débat sur les réformes des systèmes de retraite, le plaçant dans le contexte des principales caractéristiques de la région, puis les implications que ces caractéristiques ont sur les conjectures que réalisent les systèmes de retraite seront examinées. La pertinence des choix qui ont été faits dans les réformes sera analysée à la lumière de ces contraintes et des principaux résultats observés dans la région; suivront quelques conclusions sur l'importance pour le thème des retraites de la proposition de la CEPALC d'avancer vers un pacte de cohésion sociale visant à donner un visage humain au pacte national sur l'utilisation des ressources de l'État.

II

Principales caractéristiques de la région

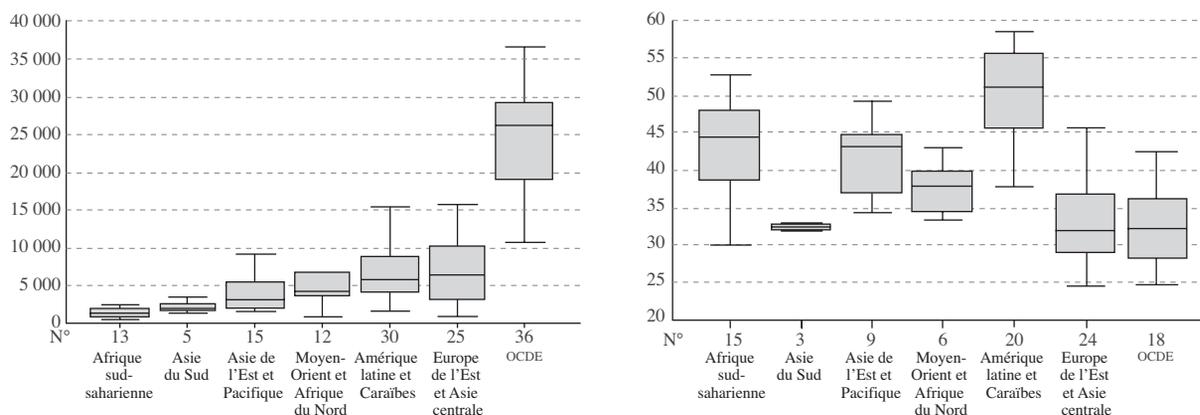
On ne peut éviter de constater que les caractéristiques structurelles des pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont souvent été mises sous le boisseau; or, à l'heure d'évaluer les résultats des systèmes de retraite mis en place dans la région, elles se révèlent fondamentales, quasi indépendamment du type de réforme réalisé. J'aimerais rappeler ici cinq de ces caractéristiques.

En premier lieu, le niveau moyen de développement de la région: son produit intérieur brut (PIB) moyen par habitant est légèrement supérieur à 5 000 dollars, très en dessus donc de celui des régions en développement d'Afrique et d'Asie, mais cinq fois plus bas que celui de l'ensemble des pays développés de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (graphique 1). La conséquence principale de cette caractéristique est que dans le nouveau paradigme de

la mondialisation, la région de l'Amérique latine et des Caraïbes a été considérée comme une région de classe moyenne, capable d'attirer des capitaux internationaux pour satisfaire ses besoins de développement, et d'établir des traités commerciaux pour vendre ses produits sur les marchés internationaux. Mais en réalité, loin de faciliter un accès stable à ces marchés, les courants internationaux de capitaux ont été timorés dans certains pays et éphémères dans d'autres, et le commerce est resté limité par des pratiques protectionnistes et l'instabilité des prix des produits de base. De plus, les pays de la région ont vu augmenter leur vulnérabilité extérieure, ont traversé de fortes crises du financement et du commerce, ainsi que de grosses crises financières et de la balance des paiements, avec d'énormes coûts sociaux dans les phases d'ajustement.

GRAPHIQUE 1

Grandes régions: Produit intérieur brut par habitant et coefficients de Gini



Source: Élaboration de l'auteur sur la base de données de la Banque mondiale (2004).

En deuxième lieu, la région est détentrice d'un record historique en matière d'inégalités. De fait, en la mesurant à l'aide du coefficient de Gini, l'inégalité dans la région est la plus grande du monde. Ceci signifie principalement que, d'une part, attendu les niveaux actuels de développement, ce sont des pans entiers de la population qui se trouvent en situation de pauvreté et d'indigence, et d'autre part, qu'avec de tels patrons d'inégalité, pour pouvoir vaincre la pauvreté, il faudrait assurer des taux de croissance plus élevés (CEPALC, 2005a), que ceux affichés par la région dans les dernières décennies.

En troisième lieu, certains indicateurs élaborés par la CEPALC suggèrent que les économies de la région ont appliqué en grande mesure les recommandations des institutions financières internationales sur l'introduction de réformes structurelles visant à libéraliser l'économie et à donner un espace élargi au marché et au secteur privé pour l'assignation des ressources (graphique 2). Ceci a révélé d'énormes carences en matière de régulation et de supervision des marchés pour les nouvelles industries ayant vu le jour dans le secteur de l'administration des services publics et des politiques sociales.

En quatrième lieu, il est important de souligner que s'il est vrai que les réformes proposées limitent le rôle de l'État à des fonctions de régulation, de supervision et de distribution, l'excluant de la gestion des entreprises publiques¹, elles ne le libèrent pas

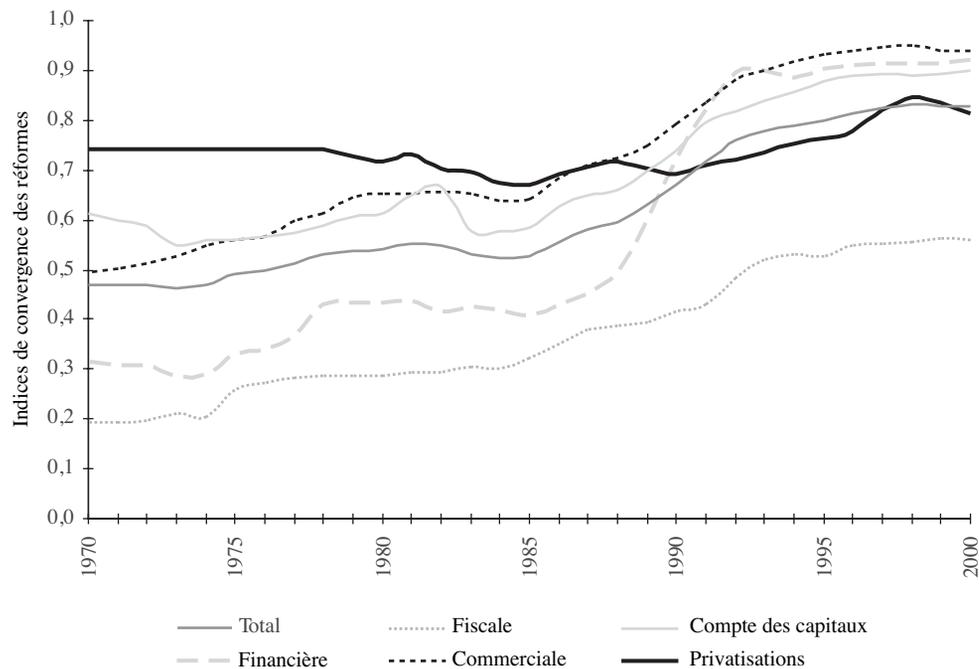
pour autant de sa responsabilité de concevoir et de mettre en place des mécanismes qui protègent les droits des plus pauvres, en particulier ceux liés aux risques de santé et aux problèmes d'emploi et de retraite. Tout spécialement il doit les protéger du risque structurel que sont les mécanismes de transfert intergénérationnel de la pauvreté, en d'autres termes, que la pauvreté dans laquelle naissent beaucoup de ses citoyens détermine largement leur exclusion des opportunités en matière de nutrition, d'alimentation, de logement et de travail décent. Dans le domaine du développement qui nous intéresse, il est fréquent que, paradoxalement, ces besoins augmentent d'autant plus que le niveau de développement des pays est bas, et que les recettes fiscales grâce auxquelles les gouvernements peuvent financer ces actions, diminuent. Comme on peut le constater à la lecture du graphique 3, les dépenses publiques en Amérique latine sont passées de 15% à 25% du PIB, entre les années 1970 et 1980, pour retomber ensuite autour de 20%. Ceci représente moins de la moitié de ce que consacrent à ce domaine les pays de l'Union européenne où l'État-providence est encore puissant. Étant donné que le niveau de développement exprimé en PIB par habitant de l'Union européenne est cinq fois supérieur à celui de l'Amérique latine, on peut en conclure que, par personne, la dépense publique de l'Union européenne est dix fois supérieure à ce qu'elle est en Amérique latine.

¹ Bien que la gestion publique de plusieurs entreprises stratégiques ait été poursuivie dans plusieurs pays (par exemple

les entreprises cuprifère au Chili et pétrolière en République bolivarienne du Venezuela).

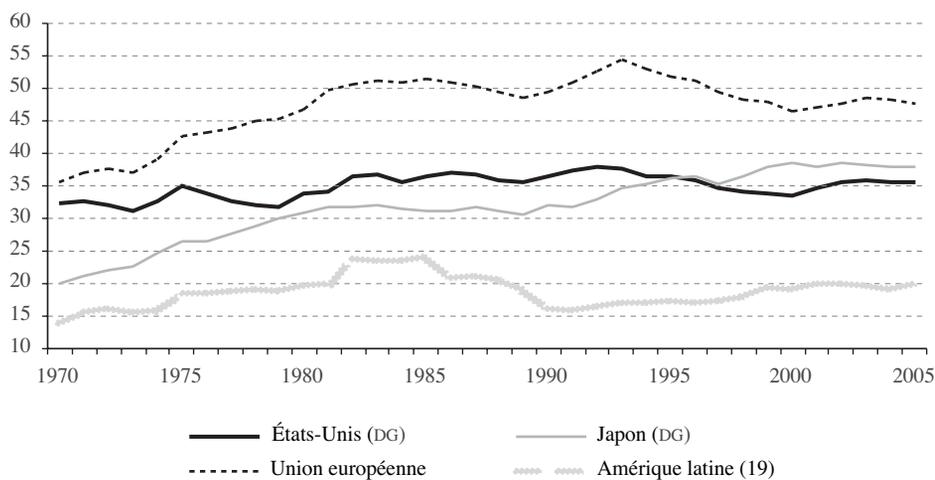
GRAPHIQUE 2

Amérique latine (17 pays): Évolution du degré de convergence des réformes



Source: CEPALC, sur la base du projet "Crecimiento, empleo y equidad: América Latina y el Caribe en los años noventa" (HOL/97/6034), données jusqu'à 1995 de Morley, Machado et Pettinato (1999).

GRAPHIQUE 3

Comparaisons internationales: Évolution des dépenses publiques, 1970-2005^a
(En pourcentage du PIB)

Sources: Pour l'Amérique latine, données de la CEPALC sur la base de l'information officielle; pour les pays de l'Union européenne, le Japon et les États-Unis, données de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

^a DG = Dépenses du gouvernement.

Finalement, on ne peut passer sous silence les risques afférents à la mondialisation, qui créent un nouveau dilemme pour les systèmes de protection sociale. Attendu que les pays de la région ont été classés comme étant de revenu moyen, ils ont dû se tourner vers l'étranger pour trouver des sources de financement pour leur développement et pour l'écoulement de leurs produits d'exportation. C'est ainsi que ces économies sont devenues plus vulnérables aux changements survenant dans les marchés internationaux, ce qui, en l'absence d'une architecture financière internationale qui coordonne les macroéconomies et garantit la stabilité, les a rendues plus sensibles aux crises internationales. Du point de vue de la protection sociale, il est important de noter que l'économie régionale est devenue plus volatile et incertaine, et que les mesures d'ajustement appliquées, à grands coûts sociaux, pour faire face aux crises financières sont procycliques et ajoutent à

la pression sur le marché du travail, augmentant les problèmes de sous-emploi et de chômage, et exigent de l'État des restrictions budgétaires au moment même où plus de dépenses publiques seraient nécessaires.

En définitive, la protection sociale en Amérique latine doit être améliorée dans le contexte de sociétés qui, d'un côté sont considérées comme "mures", ce qui, au sein du paradigme de la mondialisation signifie devoir se développer dans un monde de plus en plus instable et soumettre leur économie à une libéralisation croissante, en réduisant le rôle de l'État. Mais ces sociétés, d'un autre côté, sont lestées d'une lourde histoire d'inégalité entre leurs citoyens, mais aussi entravées par une croissance faible et des crises des investissements, de telle sorte que leurs gouvernements manquent des instruments nécessaires pour dépasser les problèmes historiques d'inégalité au milieu des crises de la croissance et de l'emploi.

III

Conséquences pour la protection sociale

Les caractéristiques de la région ont au moins quatre effets sur le développement de nouveaux systèmes de protection sociale. Ces effets ont à voir avec : i) les lacunes de l'État-providence qui se manifestent quand se combinent les dynamiques de la population, du marché du travail et des finances publiques; ii) les nouvelles manifestations culturelles dérivant des stratégies de survivance qu'ont dû adopter les familles face à cette situation; iii) la divergence croissante de la région par rapport aux pays plus développés dans les dernières décennies, et iv) la conviction que la lutte contre la pauvreté est loin d'être gagnée et ne se déroule pas dans les termes prévus.

En dépit du fait que la région —dans son ensemble— se trouve nettement engagée dans la transition démographique, la dynamique de la population diffère selon les pays. Un groupe de pays formé par la Bolivie et Haïti se trouve dans une phase d'amorce de la transition avec des taux de fécondité encore élevés et une augmentation de la population jeune par rapport à celle en âge de travailler. Un deuxième groupe, composé par El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Paraguay, se trouve dans une phase modérée ou intermédiaire de la transition démographique: forte baisse de la fécondité et début de la réduction de la population jeune par rapport à celle

en âge de travailler, mais la proportion de personnes âgées reste basse. Un troisième groupe de pays incluant le Brésil, l'Équateur, la Colombie, le Costa Rica, le Mexique, le Pérou, la République bolivarienne du Venezuela et la République dominicaine, est dans l'étape de maturité de la transition démographique: la baisse de la fécondité s'est consolidée depuis déjà plusieurs années, la proportion des jeunes est en régression par rapport à celle des personnes en âge de travailler, et l'augmentation de la population des personnes âgées commence à être sensible. Enfin, un quatrième groupe de pays se trouve dans la phase avancée ou finale de la transition démographique: la baisse de la fécondité est installée, la diminution de la mortalité continue de faire des progrès et la proportion des personnes âgées par rapport à celles en âge de travailler augmente de manière significative.

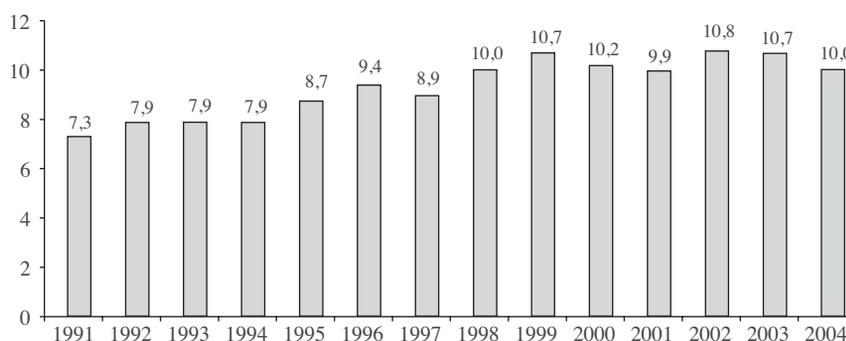
Cependant, cet indicateur —population en âge de travailler— utilisé traditionnellement pour mesurer la dépendance démographique et alerter sur les possibles ruptures de solvabilité des systèmes de répartition pour financer les retraites, suppose que cette population en âge de travailler désire le faire et surtout puisse trouver des emplois productifs, compétitifs et/ou décents. La réalité est loin d'être celle-là et les données pour l'Amérique latine font apparaître trois faits

inquiétants. Le premier est qu'une grande proportion des personnes en âge de travailler est inactive, soit que pour ces personnes il y ait une incompatibilité entre les soins du foyer et le marché du travail ou que le marché du travail ne valorise pas correctement leurs coûts d'opportunité. Le deuxième est que, parmi les personnes qui veulent travailler, la proportion de celles qui ne trouvent pas de travail et demeurent

au chômage a augmenté de 7% à 10%; aujourd'hui donc un travailleur sur dix est sans emploi. Enfin, les estimations de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de la CEPALC indiquent que sur dix emplois créés dans les dernières années, six ou sept l'ont été dans le secteur informel, augmentant la proportion de personnes employées dans ce secteur du marché du travail (graphiques 4 et 5).

GRAPHIQUE 4

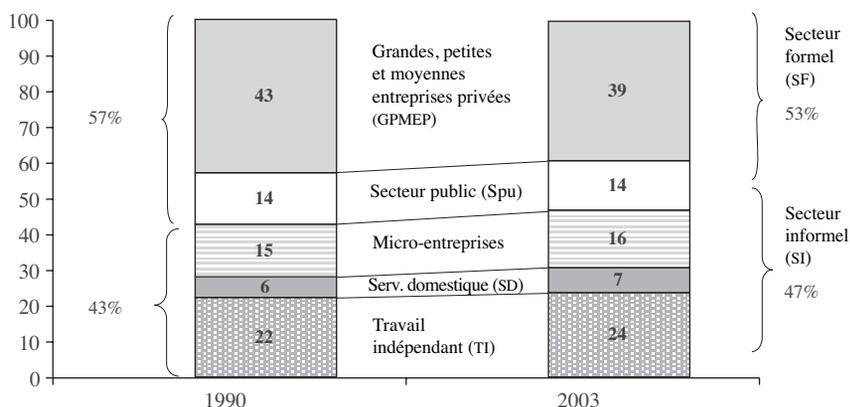
Amérique latine: Chômage déclaré, entre 15 et 64 ans
(Pourcentage de la population économiquement active)



Source: Organisation internationale du travail (CEPALC, 2005b).

GRAPHIQUE 5

Amérique latine: Structure de l'emploi non agricole
(Pourcentages)



Source: Organisation internationale du travail (OIT, 2005).

1. Les lacunes de l'État-providence

Les changements dans la dynamique démographique, du marché du travail et dans les finances publiques sont les éléments clés pour définir les lacunes de l'État-providence.

Dans un article précédent (Uthoff, Vera et Ruedi, 2006) des données de panel au niveau national² des années 1997 et 2002 avaient été utilisées pour examiner le comportement d'un indicateur de dépendance défini comme le quotient des mineurs, adultes non actifs, adultes avec emplois informels, chômeurs et personnes âgées d'une part, et travailleurs formels, de l'autre. La régression donna un coefficient négatif de -2,65% pour le rapport entre l'indicateur de dépendance formelle et le PIB par habitant³. Ce rapport représente systématiquement la demande de protection sociale.

Les pays avec des indices élevés de dépendance et un bas niveau de revenu par habitant ont une forte demande de protection sociale, devant être satisfaite moyennant des transferts publics ou privés. Les exigences dans ce domaine sont moindres dans les pays riches.

On peut dériver une courbe d'offre potentielle de services sociaux de la part de l'État en mettant en relation le PIB par habitant des pays avec la quantité de personnes dépendantes par rapport au nombre de travailleurs formels que l'État serait en mesure de "protéger". Pour cela, nous supposons que l'État est capable de fournir à chaque individu dépendant un certain montant de prestation (égal pour toutes les catégories de dépendants) dont la somme équivaut au montant total des ressources destinées au social en Amérique latine⁴.

En incluant les deux courbes dans le graphique 3, il est possible d'illustrer les lacunes de l'État-providence et de réaliser à partir de là une typologie des pays⁵.

Si l'existence de ces lacunes justifie des modèles de systèmes qui recherchent le complément du financement privé, la responsabilité de l'État n'en demeure pas moins de protéger ceux qui arrivent à la vieillesse sans avoir pu autofinancer leur retraite. La principale faiblesse des réformes récentes est, outre leur coût élevé, d'avoir excessivement mis l'accent sur les systèmes contributifs et d'avoir supprimé des ressources à l'État pour soulager la pauvreté dans la vieillesse.

2. Deux nouvelles manifestations culturelles

La distance entre les besoins totaux de protection sociale que présentent les dépendants et les possibilités de l'État de les satisfaire se réduit avec le niveau de développement, mesuré en terme de PIB par habitant (graphique 6). Ces besoins de protection sociale pourront être couverts par le reste de l'économie selon la situation de revenu et la capacité de déboursement. Dans les cas où la protection sociale assurée par les dépenses privées s'avère insuffisante, la lacune se manifeste par des chiffres très bas des indicateurs sociaux; à l'origine d'un panorama social insatisfaisant, elle s'est manifestée dans de nombreux changements dans la structure familiale (Arriagada, 2005), ainsi que dans les mouvements d'envoi d'argent de l'étranger des très nombreux migrants, dont on considère qu'ils contribuent à palier la situation de pauvreté de milliers de foyers dans la région (graphiques 7 y 8).

3. L'Amérique latine non convergente

La troisième caractéristique de la région est qu'au cours de la dernière décennie elle n'a pas connu de croissance élevée ni stable. Au contraire, comme le confirmait la CEPALC lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, l'expérience d'ouverture de la région aux marchés financiers et commerciaux internationaux en a augmenté la vulnérabilité extérieure et s'est traduite par une croissance instable et, en moyenne, lente. En particulier, l'accès aux marchés financiers internationaux a été segmenté et très volatil, les marchés commerciaux continuèrent leurs pratiques protectionnistes et la croissance s'est montrée sensible aux crises financières internationales. L'architecture financière internationale ne put, quant à elle, éviter les phénomènes de contagion dans la région.

Le résultat se reflète dans l'évolution du PIB par habitant. À peu d'exceptions près, les pays de la région affichaient en 1993 un PIB par habitant qui représentait

² Les données utilisées en Argentine et en Uruguay sont des données urbaines, car ce sont les seules disponibles, mais de toute façon la majorité de la population de ces pays est urbaine. Voir Uthoff, Vera et Ruedi (2006) pour les détails de la dérivation de la courbe.

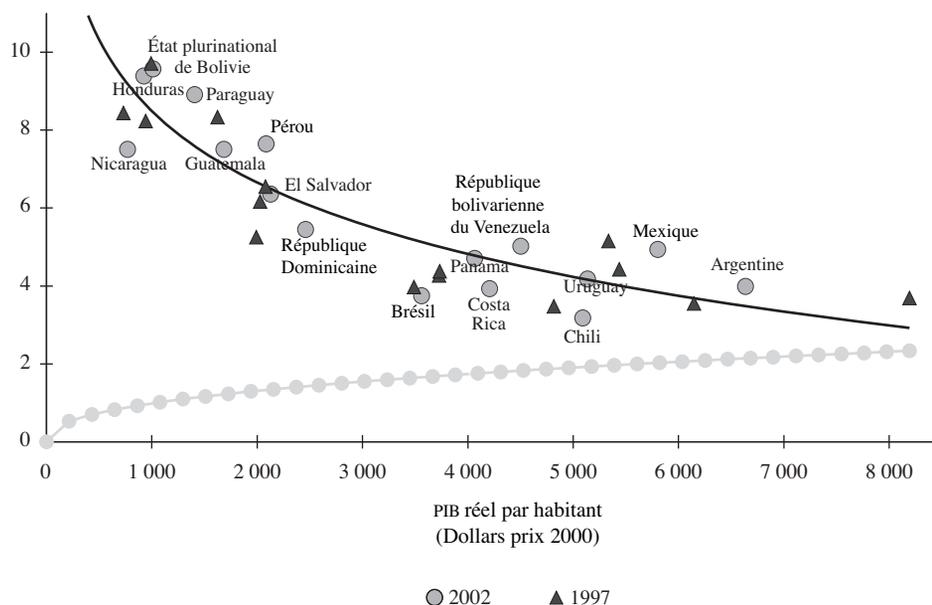
³ L'estimation de la régression sur la base des données de panel, ainsi que le test de Hausman sur l'applicabilité du modèle des effets aléatoires, peuvent être demandés aux auteurs cités. Le même coefficient proviendrait d'une estimation avec des données mises en commun. Les données sur le PIB par habitant de l'année 2002 correspondent aux indicateurs de Développement mondial de la Banque mondiale et sont exprimées en prix de 2000.

⁴ Moyenne des dépenses sociales de l'Amérique latine sur la base de 16 pays.

⁵ El β utilisé dans ce cas est de 0,35

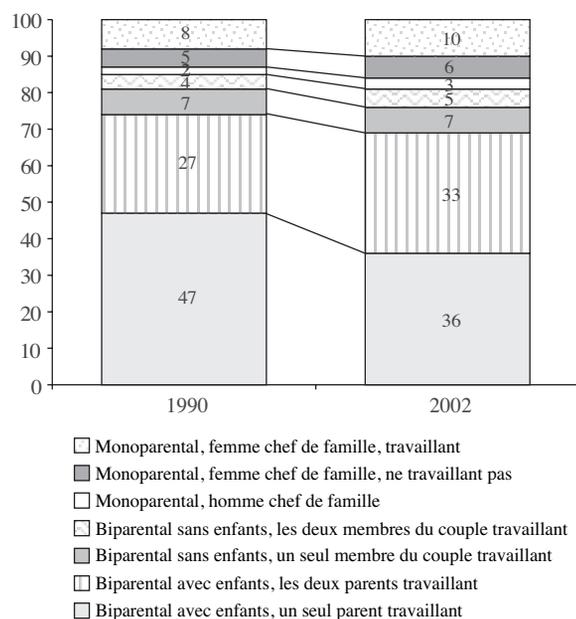
GRAPHIQUE 6

Amérique latine: Besoins et possibilités de protection sociale dans certains pays



Source: Élaboration de l'auteur.

GRAPHIQUE 7

Amérique latine: Changements dans la structure familiale, 1990 et 2002
(Pourcentages)

Source: Arriagada, 2005.

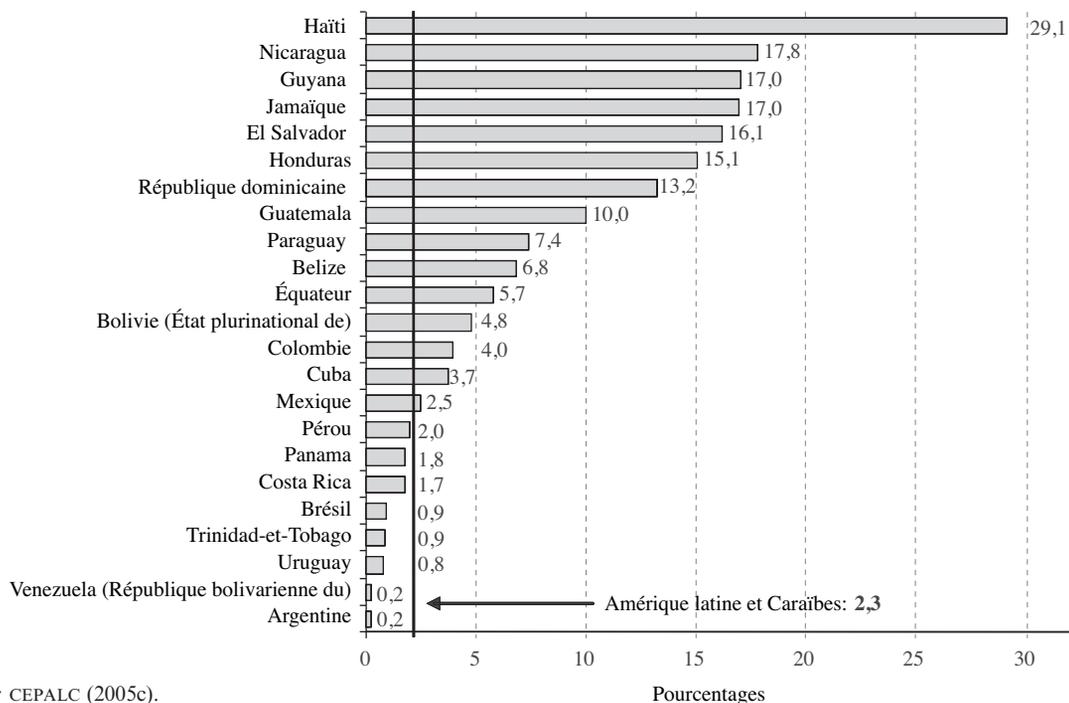
une plus grande fraction du PIB des États-Unis qu'en 2003, au début du nouveau millénaire. Selon cet indicateur annonciateur de développement, la région n'a en rien convergé vers les niveaux de développement nord-américains (graphique 9).

Ce qui aggrave encore plus la situation est que, vu les hauts niveaux d'inégalité au sein de l'Amérique latine, sa basse croissance, l'effet des crises de la dette et l'incidence de la pauvreté (40% de la population), on peut estimer que dans la région on continue de vivre de manière très similaire à celle des habitants des pays pauvres surendettés comme le Nicaragua. Bref, il s'agit d'une région extrêmement excluante (graphique 10).

4. La stagnation de la lutte contre la pauvreté

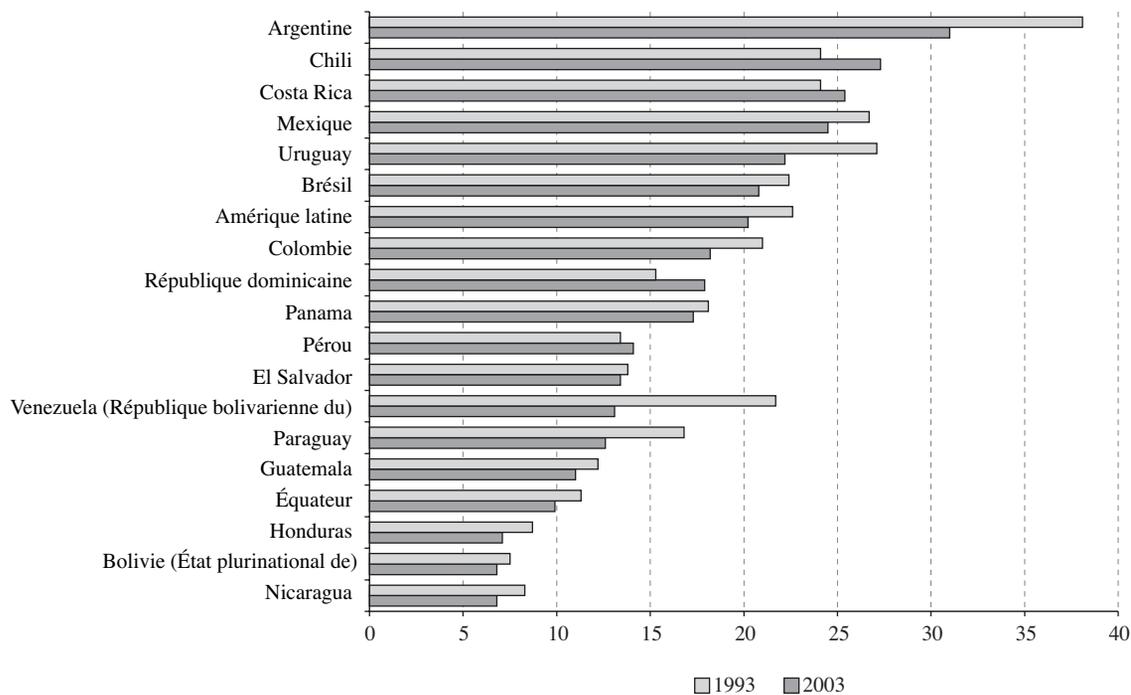
Une quatrième caractéristique de la région est que face au faible développement enregistré dans les années 1990, les limitations propres à l'État-providence et aux stratégies de survivance des foyers les plus vulnérables, ont empêché que la lutte contre la pauvreté prospère de manière significative. De fait, même si l'on estime que l'argent envoyé par les migrants a contribué à réduire l'incidence de la pauvreté des familles qui le

GRAPHIQUE 8

Amérique latine et Caraïbes: Argent envoyé par les migrants, 2004*(Pourcentages du PIB)*

Source: CEPALC (2005c).

GRAPHIQUE 9

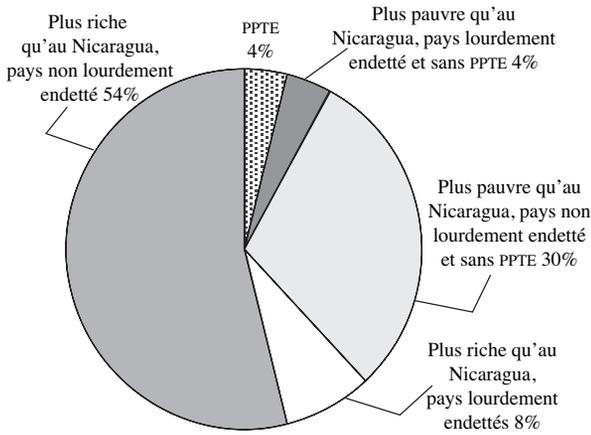
Amérique latine: Indicateur de convergence et population exclue, 1993-2003*(PIB par habitant par rapport à celui des États-Unis)*

Source: CEPALC, sur les base des comptes nationaux.

GRAPHIQUE 10

Amérique latine: Population susceptible de recevoir de l'aide selon les différentes modalités de l'initiative PPTE^a

(En pourcentages de la population)



Source: CEPALC, sur la base de l'information officielle ; Machinea et Uthoff (2005, p. 41)

^a Initiative PPTE = Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés.

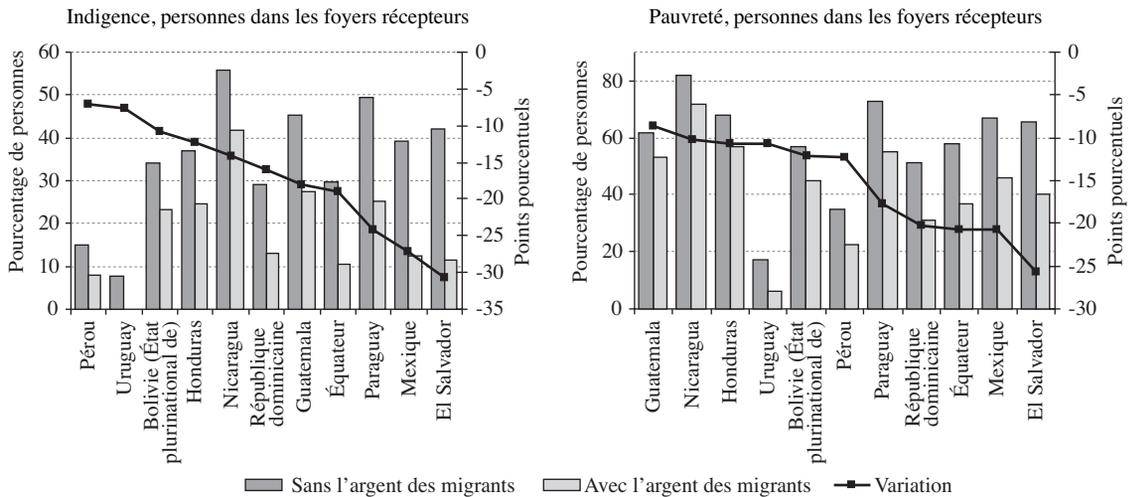
reçoivent, et que les transferts de l'État ont également contribué à y palier, le résultat final a été que l'effet de tels transferts sur l'incidence de la pauvreté est très inférieur à celui que l'on peut observer dans les pays développés, et que les niveaux de pauvreté observés avant la crise de la dette ne se réduisent toujours pas (graphiques 11 et 12).

De fait, pour la région dans son ensemble, l'incidence de la pauvreté a connu une flambée, avec une élasticité pauvreté-produit beaucoup plus grande pendant l'étape de récession qu'au cours de l'étape de récupération du PIB qui suivit, dans les années 1990. Même si cet effet a disparu avec les dernières crises, l'incidence de la pauvreté est restée à un niveau beaucoup plus élevé qu'en 1980, tandis que le PIB par habitant régional a crû de presque 12% (graphique 13).

Ce qui découle de ce qui précède est qu'il convient de remettre en cause dans la région la théorie du cycle de vie sur laquelle se basent les systèmes de retraite, où tous les travailleurs sont censés épargner pendant la phase active de leur cycle de vie pour désépargner pendant la phase de retraite dans la vieillesse (graphique 14).

GRAPHIQUE 11

Amérique latine (11 pays): Incidence de l'argent des migrants sur les taux de pauvreté et d'indigence des foyers récepteurs, circa 2002^a

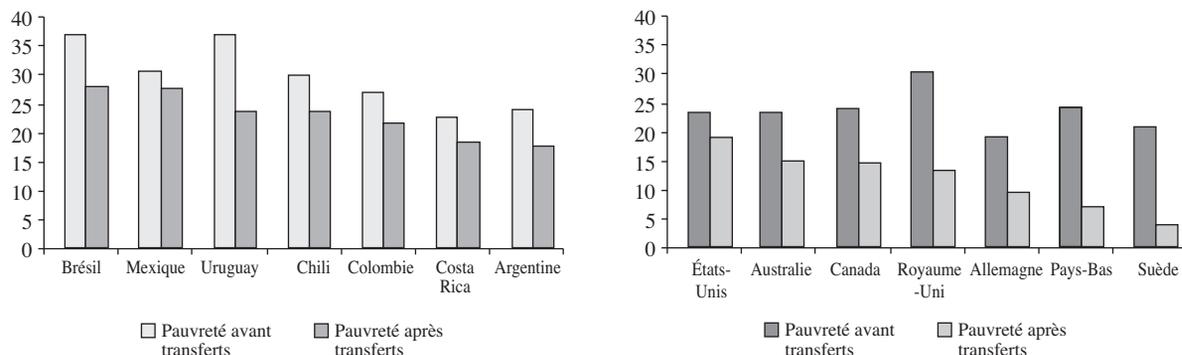


Source: CEPALC (2005c).

^a Uruguay et Équateur, zones urbaines seulement.

GRAPHIQUE 12

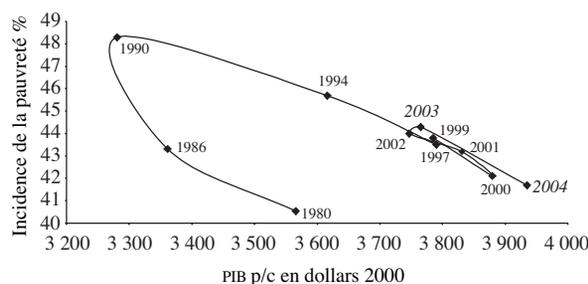
Amérique latine et pays de l'OCDE: Effets des transferts de l'État sur la pauvreté relative



Source: Pour l'Amérique latine, élaboration de l'auteur sur la base des données des enquêtes auprès des foyers disponibles (In Uthoff et Ruedi, 2005). Pour les pays de l'OCDE, Smeeding and Ross (2001).

GRAPHIQUE 13

Amérique latine: Incidence de la pauvreté et produit intérieur brut par habitant

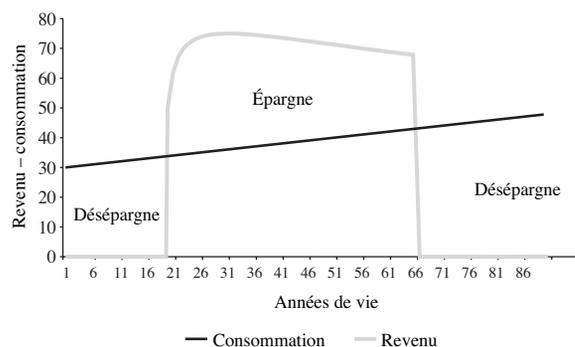


Source: CEPALC (2004a). Les chiffres relatifs à la pauvreté pour 2003 et 2004 sont issus de projections

Cette thèse peut être réfutée en invoquant au moins les facteurs suivants: i) une grande proportion de la population vit dans la pauvreté avec des emplois instables et précaires, beaucoup de besoins immédiats et un taux très élevé de prélèvement qui limite sa capacité d'épargne à long terme; ii) une proportion croissante de femmes se retrouve chef de foyer monoparental ou doit compléter le revenu du conjoint pour la subsistance, rompant ainsi le schéma de l'homme pourvoyeur et de la femme en charge de la maison, mais sans éliminer la dualité des rôles dans cette dernière tâche, d'où la plus grande difficulté des femmes à s'employer de manière stable et iii) une proportion croissante de travailleurs ne trouve que des emplois sporadiques et n'a pas la stabilité de revenu que suppose la théorie du cycle de vie.

GRAPHIQUE 14

Revenu et consommation au cours du cycle de vie

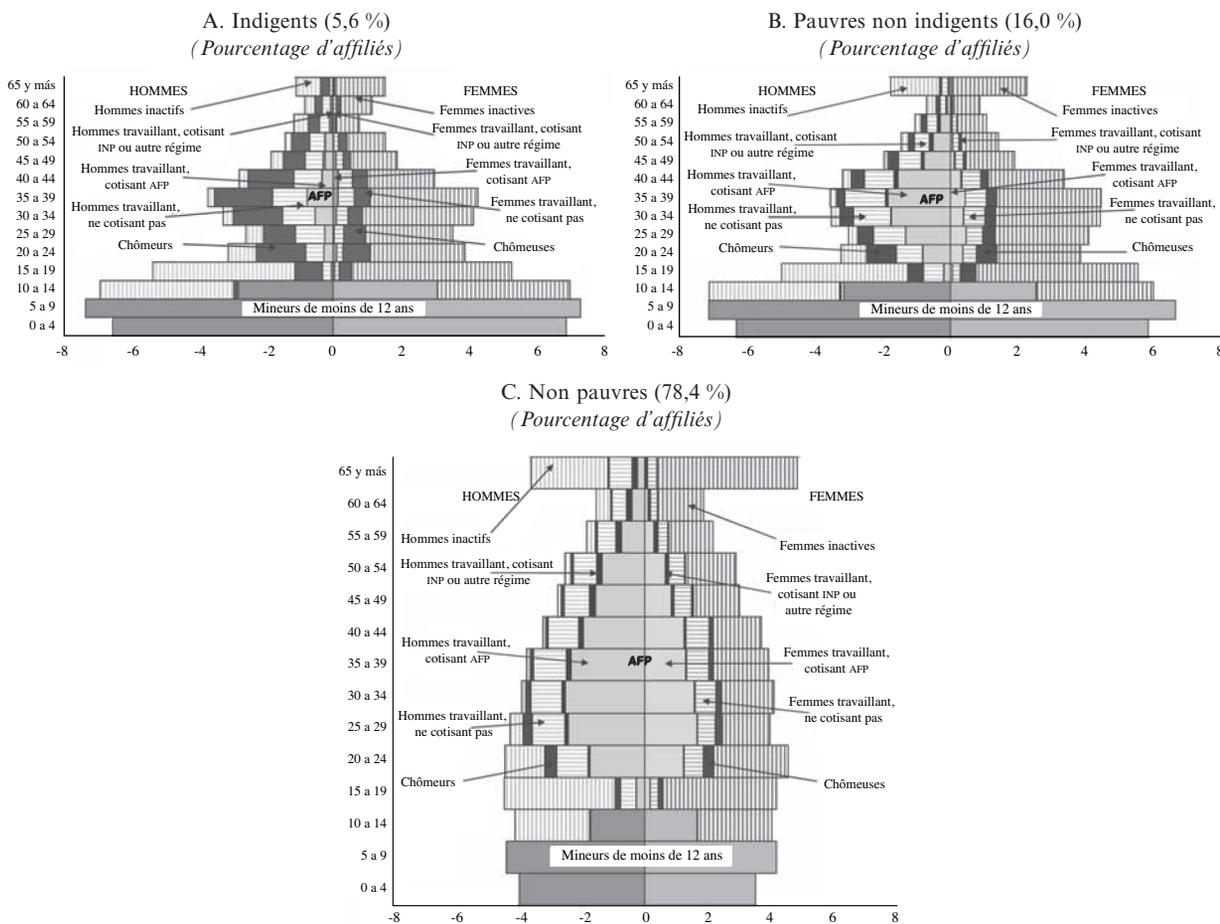


Source: Élaboration de l'auteur.

En définitive, comme l'illustre le cas chilien (graphique 15), les modèles contributifs tendent à afficher une densité faible de cotisations, qui reflète autant la volonté ou la nécessité de demeurer inactifs (pour se consacrer aux soins du foyer par exemple), que l'incidence du chômage, la précarité de l'emploi et les bas niveaux de revenus; tout cela faisant que la participation dans les systèmes contributifs reproduit les inégalités afférentes au marché du travail et à la société dans son ensemble. Au bout du compte, seuls accéderont à des prestations décentes ceux qui ont la capacité de travailler dans des emplois stables et bien payés. Comme ce n'est pas le cas de la majorité, ces modèles laisseront sans pension digne de ce nom un très haut pourcentage de la population, en particulier parmi les femmes et les petits revenus.

GRAPHIQUE 15

Chili: Affiliés qui cotisent au système de retraite, par sexe, âge et situation de pauvreté^a



Source: Tabulations spéciales sur la base de l'Enquête socioéconomique nationale (CASEN, 1998).

^a INP = Instituto de Normalización Previsional [Institut de normalisation des retraites]; AFP = Administradoras de Fondos de Pensiones [Organismes gestionnaires de fonds de retraite].

IV

Réformes des systèmes de retraite

Les concepteurs des systèmes de retraite et leurs réformateurs ont eu tendance à oublier la composante solidaire et distributive qui implique la mise en place d'un système de financement pour les personnes pauvres dans leur vieillesse. Ils se sont centrés sur le changement dans la composante contributive, à laquelle ils ont exigé, en outre, qu'elle remplisse des fonctions économiques comme celles de contribuer à la solvabilité du secteur public, de créer une épargne financière et d'aider au développement du marché

des capitaux, tout en étant d'un coût peu élevé afin de permettre d'améliorer la compétitivité de la main d'œuvre.

Le mécanisme traditionnellement utilisé pour gérer financièrement les cotisations et les transformer en prestations a été la répartition moyennant des primes moyennes échelonnées, incluant des normes pour établir un contrat d'épargne entre générations et un fonds pour couvrir les risques probables d'invalidité et de décès, ainsi que des réserves pour les changements

démographiques prévisibles. Le système de retraite non contributive quand il existe, est financé par les impôts généraux et les transferts (Mesa Lago, 2004 y 2000).

Les régimes de retraite par répartition ont été remis en question pour plusieurs motifs, entre autres: i) parce que la gestion de fonds d'épargne en vue d'événements certains comme la vieillesse diffère fortement de celle des fonds d'assurances en cas de survenue probable de maladie, d'invalidité ou de mort prématurée; ii) parce que son régime de financement moyennant la répartition entre générations ne permet pas de faire face aux changements démographiques importants comme ceux qui accompagnent le vieillissement rapide de la population latino-américaine⁶; iii) parce que le fonds de répartition est clairement vulnérable à "l'utilisation politique" de ses ressources, la possibilité ayant toujours existé pour les gouvernements "d'emprunter" de ces fonds à des fins louables de financement de leur politique publique, mais sans que soit toujours garanti l'indispensable équilibre entre risque et rentabilité afin de protéger les fonds de réserve destinés à payer les prestations à long terme; iv) parce que la nature des apports au système et sa relation avec les prestations permettent d'importantes subventions croisées qui ne sont pas transparentes, pas toujours solidaires et peuvent nuire à la solvabilité du système.

Ces quatre faiblesses des systèmes par répartition constituent le fondement de l'ensemble des arguments utilisés par les institutions financières internationales⁷ pour justifier la nécessité de réformes structurelles, en opposition aux traditionnelles réformes paramétriques qui ne faisaient que les ajustements actuariels nécessaires pour assurer la solvabilité des systèmes. S'inspirant du modèle néolibéral du système de retraite mis en place sous le régime militaire au Chili, ces institutions promurent des réformes structurelles tendant à établir une stricte correspondance entre l'effort individuel et la prestation, transformant les cotisations en versements à un compte d'épargne individuel qui demeure, jusqu'à l'heure de la retraite, sous le contrôle d'une AFP (*Administradoras de Fondos de Pensiones*

- Organisme gestionnaire de fonds de retraite) qui gère les investissements selon les normes établies par la *Superintendencia* (Surintendance, organisme chargé de la régulation). Contrairement au contrat intergénérationnel en vertu duquel les apports des travailleurs en activité financent les prestations de leurs contemporains retraités, dans le modèle néolibéral le contrat est individuel et prévoit que la pension de retraite du travailleur sera financée par le fonds qu'il aura été capable d'accumuler moyennant ses cotisations dûment capitalisées; dans ce cas, c'est le travailleur qui assume les risques du changement démographique, qui se traduit par une plus longue espérance de vie à l'âge de la retraite, ainsi que les risques financiers de la capitalisation tout au long de sa vie.

Cependant, tous les pays n'ont pas réalisé de réformes de ce type. On peut actuellement distinguer trois types de réforme: i) les réformes paramétriques dans lesquelles se détachent les modèles notionnels de cotisations définies; ii) les réformes structurelles, et iii) les réformes qui greffent sur les systèmes existants des mécanismes d'épargne complémentaire.

En renforçant le lien entre les cotisations d'un affilié et ses prestations, arrivant au cas extrême de proposer comme mécanisme de financement leur gestion en comptes d'épargne individuels, les systèmes ont connu toutes les conséquences déjà mentionnées: le développement d'un marché des AFP difficile à réguler et des solutions qui tendent à reproduire les inégalités au lieu de les compenser.

1. Les options en matière de réformes structurelles

Dans la conception des systèmes de retraite en Amérique latine, la notion d'"assurance sociale" prônée par le chancelier Bismarck en Allemagne et qui établit en son temps la protection des travailleurs contre les risques de vieillesse, d'invalidité et de maladie, eut un fort impact⁸. En Amérique latine,

⁶ Phénomène résultant de l'accélération de la transition démographique qui, depuis le milieu des années 1960, s'est traduite par une forte baisse de la fécondité. Cette baisse de la fécondité, associée à l'augmentation régulière de la longévité a provoqué des changements importants dans la pyramide des âges, ce qui a miné la capacité des systèmes de retraite par répartition à maintenir un équilibre adéquat entre cotisants et bénéficiaires.

⁷ Voir Banque mondiale (1994).

⁸ Les principes originaux sur lesquels reposait l'assurance sociale étaient le caractère obligatoire des cotisations patronales et salariales, et le rôle régulateur de l'État. Après la création de l'Organisation internationale du travail, en 1919, cette assurance fut établie comme instrument fondamental de la protection des travailleurs et de leurs familles, mais ne s'appliquait qu'à certaines catégories de travailleurs. Le concept s'étendit aux États-Unis (1935) et en Nouvelle-Zélande (1938), pour inclure des éléments de protections des exclus, combattre la pauvreté et aller dans le sens de la "sécurité sociale". Ce concept modernisé fut celui qu'utilisa Beveridge, entre 1942 et 1946, comme instrument pour combattre la pauvreté en Grande-Bretagne, incluant dans la sécurité sociale l'assurance sociale

l'application de ces systèmes se caractérise par la faiblesse historique de leur couverture, ce qui répond principalement à la nature informelle des emplois, à laquelle s'ajoute aujourd'hui la précarisation de l'emploi, conséquence de la vulnérabilité croissante des entreprises productives dans le contexte de la mondialisation (CEPALC, 2004b).

Au début des années 1990, la CEPALC, dans son évaluation sur le bien-fondé des réformes, et alarmée par le vieillissement rapide de la population, attira l'attention sur le peu de progrès réalisé en matière de couverture et, partant, des pressions qui ne manqueront pas d'être exercées sur les deniers publics quand l'État sera amené à prendre en charge les personnes âgées démunies (CEPAL, 1991)⁹. La Commission soulignait également que les pays qui substituaient

contributive, l'assistance sociale pour les exclus et les pauvres, et les assurances volontaires complémentaires. Ces concepts et notions ont été consacrés dans diverses déclarations sur le droit international de la sécurité sociale (Mesa-Lago, 2004).

⁹ Des faiblesses institutionnelles se firent également jour au moment de mettre en œuvre les systèmes de capitalisation/épargne, pour cause de fragilité des régimes macroéconomiques et en raison de l'absence ou des déficiences de la régulation, de la supervision et du développement, à la fois de l'industrie de la gestion des fonds de retraite, des marchés des capitaux et des assurances (Held, 1994; CEPALC, 1996, chap. 10). Ce manque de régulation organisationnelle et de politiques publiques a été souligné à temps pour éviter la formation de conglomérats financiers autour des organismes de gestion des fonds de retraite et la transformation de l'épargne financière en investissement réel (Arrau, 1994 et 1996; Larrain, 1996).

leurs mécanismes de financement auraient à faire face à d'énormes coûts budgétaires de transition¹⁰.

Malgré ces avertissements, les modèles de réformes se centrèrent sur les composantes contributives, en choisissant des options dans six grands domaines: i) l'importance des cotisations des affiliés comme source de financement ; ii) le lien entre les prestations et l'effort individuel; iii) le mécanisme de gestion des fonds; iv) la participation de l'État dans l'administration du système; v) l'obligatorité du système, et vi) le rôle du secteur privé.

Le tableau 1 présente un résumé des options à disposition des réformateurs et celles adoptées dans deux modèles extrêmes: celui du Chili centré sur la construction d'un pilier contributif de capitalisation individuelle, et celui de Nouvelle-Zélande, centré sur la construction d'un pilier non contributif pour des prestations citoyennes universelles.

Plusieurs éléments doivent être pris en ligne de compte avant d'adopter l'une ou l'autre de ces options extrêmes, dont deux essentiels pour l'économie politique du processus. D'une part, dans la mesure où prévaudra un pilier de capitalisation individuelle, le système souffrira de manque de solidarité entre ses affiliés,

¹⁰ Sur ce point voir Holzmann (1997), CEPALC (1998) et Bravo et Uthoff (1999). Différentes interprétations et connotations de ces évaluations se trouvent chez Uthoff (1995), CEPALC (2000, chap. 4), Jiménez et Cuadros (2003), Mesa-Lago (2004) et Titelman et Uthoff (2005).

TABLEAU 1

Chili et Nouvelle-Zélande: Options de réformes et alternatives extrêmes

Options disponibles pour la conception d'un système	Options adoptées	
	Modèle chilien	Modèle néozélandais
Contributif	Oui	Non
Prestations	Cotisations définies	Prestations définies
Gestion financière	Capitalisation	Répartition
Gestion	Privée	Publique
Obligatorité	Travailleurs salariés	Droit citoyen
Rôle de l'État	Régulation du marché Supervision du marché Distribution	Promotion de l'épargne privée volontaire

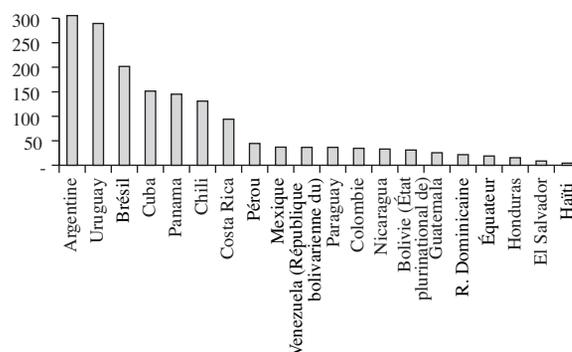
Source: Élaboration de l'auteur d'après St. John et Willmore (2001).

puisque les cotisations sont autant de mensualités versées à un compte d'épargne de propriété individuelle et destiné uniquement aux futures prestations de retraite du titulaire. De l'autre, en remplaçant la méthode de financement par répartition par la méthode par capitalisation, les coûts de transition peuvent atteindre d'énormes proportions. Le nouveau système devra assumer le paiement des prestations des affiliés en retraite, les prestations pour les droits acquis dans l'ancien système par les cotisants actuels et les garanties explicites du système comme le sont les pensions militaires, les retraites minimums et les pensions de caractère assistanciel. Dépendant de l'accord social sous lequel se fait la transition, ces coûts pourront être pris en charge par les fonds de réserve de l'ancien système, si toutefois ce dernier était administré moyennant répartition et prime moyenne échelonnée.

Le coût élevé de la transition et la perte de solidarité sont les conséquences des options du modèle chilien. Dans une étude antérieure (Bravo et Uthoff, 1999), le montant des déficits encourus par l'État pour couvrir ces dépenses a été évalué, sachant que plusieurs pays avaient opté pour une réforme à la chilienne. Pour certains pays, ces dépenses de transition signifiaient des sommes supérieures à 200% du PIB, raison pour laquelle ils renoncèrent à cette réforme et optèrent pour d'autres modèles que nous exposerons plus avant. De fait, dans le cas chilien, il est de notoriété publique qu'il en a coûté au gouvernement plus de 5,5% du PIB annuel sur la période de 25 ans déjà écoulée, et qu'il faudra de nombreuses années avant que ne s'éteignent les obligations liées aux coûts de transition, aux garanties et aux déficits historiques (graphiques 16 y 17).

GRAPHIQUE 16

Amérique latine et Caraïbes: Dette implicite au titre des retraites (Pourcentage du PIB)

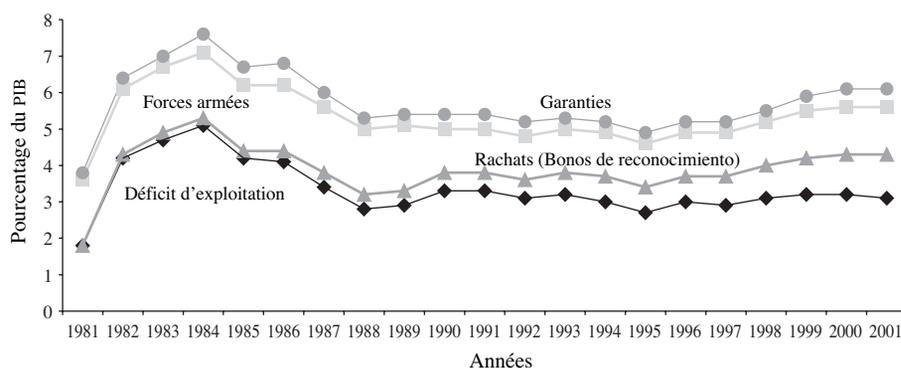


Source: Bravo et Uthoff (1999, p. 88).

Mais d'un autre côté, dans l'option établissant une pension de retraite citoyenne universelle, l'État n'échappe pas non à une sollicitation financière. Selon St. John et Willmore (2001), on peut distinguer deux variables dont dépend le montant de ces débours exprimé en pourcentage du PIB: la première de ces variables est le pourcentage des bénéficiaires par rapport à la population totale du pays, la seconde, le montant de la prestation en tant que pourcentage du PIB par habitant du pays. Le résultat est extrêmement sensible à cette dernière variable, raison pour laquelle le montant de la prestation universelle et sa source de financement (impôts sur le revenu ou à la consommation) seront des thèmes fondamentaux dans la discussion du budget. Quoi qu'il en soit, un accord social est indispensable.

GRAPHIQUE 17

Chili: Déficit total au titre des retraites



Source: Arenas de Mesa (2000).

2. Les types de réforme adoptés

Plusieurs pays d'Amérique latine ont décidé d'introduire des réformes dans leurs systèmes contributifs: promouvant un lien plus étroit entre les efforts en termes de cotisations et les prestations au niveau de chaque individu, ils incorporèrent entièrement ou partiellement la capitalisation individuelle comme critère de financement et permirent la gestion privée des fonds de retraite. Parmi ces réformes, dites structurelles, distinguons: i) celles qui, comme au Chili, remplacèrent complètement l'ancien système public de

répartition par celui de capitalisation individuelle, ce sont les modèles appelés substitutifs (Chili, Bolivie, El Salvador, Mexique¹¹, République dominicaine; ii) celles qui ajoutèrent au système public par répartition une composante de capitalisation sur comptes individuels, dits modèles mixtes (Argentine, Équateur, Uruguay, Costa Rica), et iii) celles qui laissent à l'affilié le choix d'opter pour l'un ou l'autre des systèmes, on parle alors de modèles parallèles (tableau 2). Parmi les réformes paramétriques, il convient de souligner

¹¹ Avec l'Institut mexicain d'assurance sociale (IMSS).

TABLEAU 2

Amérique latine: Modèles de réforme des systèmes de retraite et leurs caractéristiques, 2004

Modèle, pays, date de début de la réforme	Système	Cotisations	Prestations	Régime financier	Gestion
Réformes structurelles					
<i>Modèle substitutif</i>					
Chili: mai 1981	Privé	Définies	Non définies	CPI ^a	Privée ^b
Bolivie (État plurinational de): mai 1997					
Mexique: septembre 1997					
El Salvador: mai 1998					
République dominicaine: 2003-2006					
<i>Modèle parallèle</i>					
Pérou: juin 1993	Public ou privé	Non définies Définies	Définies Non définies	Répartition CPI	Publique Privée
Colombie: avril 1994					
<i>Modèle mixte</i>					
Argentine: juillet 1994	Public et privé	Non définies Définies	Définies Non définies	Répartition CPI	Publique Multiple ^c
Uruguay: avril 1996					
Costa Rica: mai 2001					
Équateur: 2004					
Réformes paramétriques ou sans réforme					
Brésil (Régime général de prévision sociale privé)	Public	Définies	Non définies	Répartition ou CPC ^b	Publique
<i>Brésil (autres régimes)^d</i>					
Cuba	Public	Non définies	Définies	Répartition ou CPC	Publique
Guatemala					
Haïti					
Honduras					
Nicaragua: 2004					
Panama					
Paraguay					
Venezuela ^d (République bolivarienne du)					

Source: Mesa-Lago (2004).

^a Capitalisation pleine et individuelle (CPI).

^b Capitalisation partielle collective (CPC).

^c Privée, publique ou mixte.

^d Réformes paramétriques récemment implantées ou en cours.

celle du Régime général de prévision sociale (RGPS) du Brésil, où a été instaurée une règle de capitalisation, transformant le système par répartition en un système de cotisations définies (Pinheiro et Paiva, 2000) avec ajustements paramétriques automatiques.

Les évaluations des réformes structurelles sont très controversées. Certaines sont arrivées à prouver que ces réformes avaient des effets favorables sur l'économie (Corbo et Schmidt-Hebbel, 2003) et sont utilisées pour chanter leurs louanges. Mais du point de vue de la protection sociale, c'est une autre chanson. D'abord, la couverture des systèmes contributifs continue d'être faible et inféodée au marché du travail¹², non seulement dans le système tout privé mais également dans les systèmes mixtes (capitalisation et répartition). La couverture du système de protection sociale ne concerne que la moitié de la population économiquement active en Argentine, et dans la région, la moyenne pondérée est tombée de 38% à 27%¹³. Dans des pays qui ont

conservé leur système public (Brésil et Panama) la couverture a été entre deux et quatre fois supérieure à celle enregistrée dans sept pays ayant mis en place une réforme structurelle.

Vu l'importance que revêt le travail salarié formel dans l'expansion de la couverture, on peut regrouper les pays en fonction des lacunes de l'État-providence¹⁴. Le pourcentage de personnes âgées qui, dans les enquêtes auprès des ménages, déclare disposer des revenus d'une retraite varie significativement selon les groupes de pays (graphique 18)¹⁵. On observe une inertie dans le processus d'assurance, étant donné que dans les pays où la proportion de la population âgée actuellement couverte est basse, il en est de même de la proportion des salariés qui cotisent aujourd'hui pour leur future retraite (tableau 2). Si des changements

¹² Il est reconnu, y compris par la Banque mondiale, que l'extension de la couverture — en particulier concernant les travailleurs du secteur informel — moyennant des incitations à l'affiliation, établissant une relation étroite entre la cotisation et le montant de la retraite, connut une modeste embellie initiale dans deux pays (Chili et Mexique) pour ensuite plafonner à la moitié de la population active dans les pays les plus riches, et à un niveau encore plus bas dans les autres.

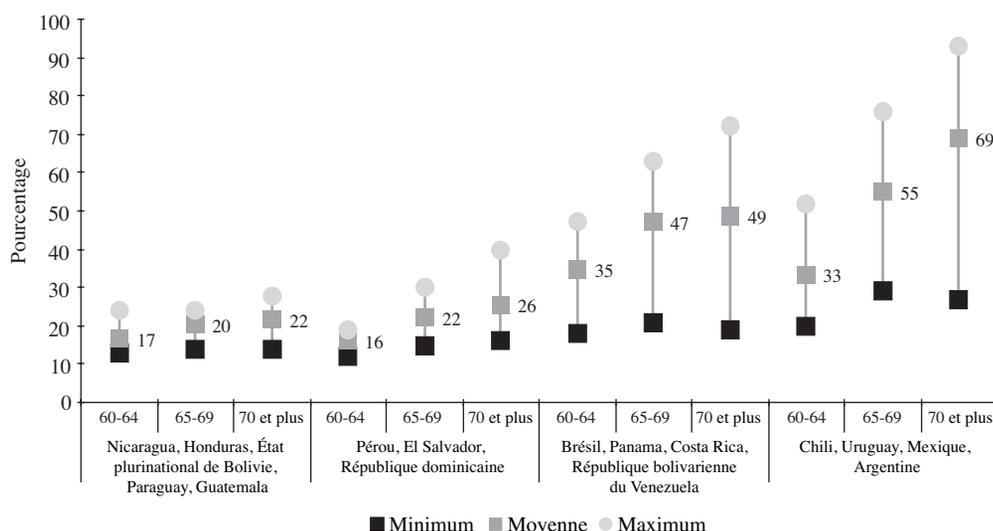
¹³ Cette comparaison n'est pas parfaite dans tous les pays (Mesa-Lago, 2004), mais il existe deux séries homologuées pour le Chili qui corroborent la tendance à la baisse: de 79% en 1973 et 62% en 1975 à 58 % en 2002 (Arenas de Mesa et Guzmán, 2003).

¹⁴ Bien que cet indicateur donne le même poids à chaque groupe de salariés et suppose que tout travailleur formel jouit du plein emploi, il montre toutefois les difficultés qu'a la société pour satisfaire les besoins d'un grand pourcentage de la population qui n'est pas insérée de manière pleinement productive dans le marché du travail.

¹⁵ Un nombre important de personnes à charge des travailleurs formels ne signifie pas forcément plus de carences et/ou manque de protection de ces personnes, en raison de la multiplicité des arrangements intrafamiliaux et institutionnels destinés à satisfaire leurs besoins et à les protéger des risques qu'ils affrontent. Cependant, dans ces sociétés où la pression démographique est plus forte et où l'économie formelle représentée par ses travailleurs est limitée, tant la capacité contributive de ces derniers que la charge fiscale de l'État pour financer les dépenses sociales se voient restreintes

GRAPHIQUE 18

Amérique latine: Pourcentages de personnes âgées recevant des revenus au titre de la retraite, par âge et par groupes de pays



Source: Tabulations spéciales issues des enquêtes auprès des ménages disponibles dans les pays respectifs, 2000-2002.

substantiels ne sont pas introduits dans les systèmes actuels (visant à améliorer la couverture) le problème de pauvreté dans la vieillesse subsistera¹⁶.

On ne devrait donc pas s'étonner que même la Banque mondiale, longtemps fervente promotrice des réformes néolibérales pour augmenter la couverture et, bien sûr, des réformes du système de retraite dans le sens de la capitalisation individuelle, reconnaisse dans deux rapports¹⁷ que les réformes qui se concentrent exclusivement sur les sous-systèmes contributifs excluent de nombreux citoyens qui se retrouveront en situation de pauvreté dans leur vieillesse. Un appel est même lancé dans l'un des rapports en faveur de l'établissement d'un réseau de protection sociale pour la vieillesse, financé par les impôts, et dans l'autre, pour mettre en place des schémas alternatifs de soutien aux familles et aux exclus du système.

Dans des pays comme le Panama et l'Uruguay, pourtant forts d'une grande tradition et d'une couverture étendue de la sécurité sociale, des salariés du secteur informel¹⁸ se trouvent exclus des systèmes contributifs, condamnés à devenir une charge pour l'État et/ou leurs familles dans la vieillesse. Le pourcentage qui cotise est plus grand dans les zones urbaines que dans les zones rurales et est plusieurs fois supérieur dans les secteurs à revenus élevés que dans ceux à faibles revenus. La couverture est de moins de 10% dans les quintiles les plus pauvres du groupe de pays de plus faibles revenus et avec le plus grand nombre de dépendants par travailleur. Dans les quintiles les plus pauvres la couverture augmente avec le niveau de revenu par habitant des pays¹⁹. (Graphique 19)

La littérature empirique sur la densité des cotisations au cours de la vie active arrive à la conclusion que, y compris dans les pays où la couverture pour la retraite est la meilleure comme en Uruguay, en

Argentine et au Chili, loin s'en faut que les affiliés atteignent des densités qui permettent d'aspirer à des taux de remplacement significatifs pour leur population couverte²⁰. En Argentine comme au Chili, la densité moyenne des cotisations est proche de 50%. L'étude méthodologique uruguayenne la plus comparable aux études sur l'Argentine et le Chili, donne pour l'Uruguay une densité (60%) légèrement supérieure à celle observée dans les deux autres cas; elle demeure cependant bien en deçà des 88% exigés pour accéder à une "retraite simple" à 60 ans, et même des 78% nécessaires pour partir en retraite à 65 ans, (Bucheli, Forteza et Ferreira-Coimbra, 2005).

Au vu de ces caractéristiques de couverture, d'efficacité et d'équité des systèmes, les principales conclusions qui s'imposent sont les cinq suivantes: i) les coûts de transition peuvent être élevés, au point d'avoir eu une influence sur les décisions de réformes; ii) les connotations éthiques et relatives aux principes d'universalité, d'intégralité et de solidarité avec lesquelles doivent être conçus les systèmes de retraite sont diverses et très profondes, et il est nécessaire de réunir de grands consensus autour d'elles; iii) nombreux sont les acteurs touchés par les réformes qui présentent des avantages et des inconvénients, il est donc nécessaire de discuter avec eux de chacun des changements; iv) la privatisation de la gestion des systèmes de retraite englobe d'importants intérêts économiques et financiers, ainsi que des changements dans la structure de pouvoir concernant l'administration des assurances vieillesse, raison pour laquelle les arguments techniques sur la compétitivité et l'efficacité doivent être examinés avec soin.

Finalement, il est nécessaire de tempérer l'influence des institutions internationales dans la promotion de certains types de réformes, principalement pour récupérer les éléments de solidarité. En particulier, le rôle de l'État doit être remis en avant concernant la régulation du marché des organismes gestionnaires des fonds de retraite et les aspects distributifs du système. En promouvant des piliers de capitalisation dans des comptes individuels, le principe d'équivalence qui s'applique à chaque affilié individuel assigne aux cotisations des affiliés un caractère privé pour un compte d'épargne individuel et de contributions définies, d'où toute possibilité de solidarité interne au système est exclue.

¹⁶ La mesure de la couverture des travailleurs actuels surestime le degré de protection qu'auront les familles puisqu'elle se réfère uniquement aux salariés. Le problème de couverture est donc encore plus grave du point de vue contributif, créant un espace pour des pensions non contributives (Fajnzylber, 2005).

¹⁷ Gill, Packard et Yermo (2004); Holzmann, Hinz et al. (2005).

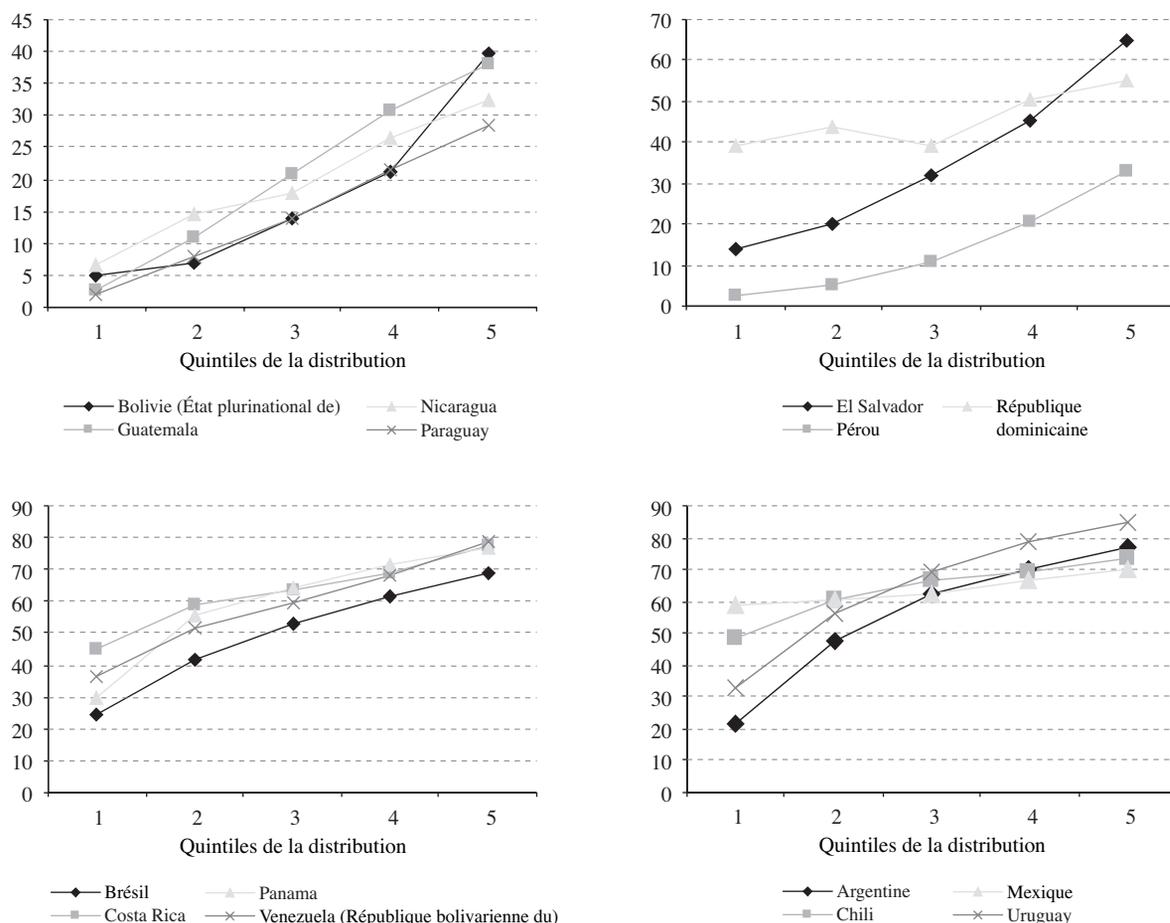
¹⁸ Petites entreprises, avec faible relation capital/travail et fortes restrictions d'accès aux marchés du crédit et du commerce.

¹⁹ Des enquêtes plus spécifiques (comme la CASEN Chili) permettent d'apprécier que la couverture des personnes actives occupant un emploi discrimine par strates de revenus, par sexe et par catégorie d'emploi. Les femmes en particulier sont particulièrement déprotégées (dans la mesure où on ne les considère pas bénéficiaires des pensions de leurs maris), ainsi que les chômeurs, les travailleurs du secteur informel et les plus pauvres. Dans des sociétés très inégalitaires les systèmes contributifs dépourvus d'une composante de solidarité laisseront dehors tous ceux qui ne peuvent économiser pour financer leur retraite.

²⁰ Fajnzylber (2005) passe en revue les études sur le thème concernant l'Argentine, l'Uruguay et le Chili.

GRAPHIQUE 19

Amérique latine: Personnes des zones urbaines qui travaillent et cotisent à la sécurité sociale, par quintiles de distribution et groupes de pays^a
(En pourcentages)



Source: Fajnzylber (2005).

^a Par ordre décroissant du taux de dépendance des travailleurs formels.

En l'absence de régulation sur le marché de la gestion des comptes d'épargne individuels, le principe d'équivalence élimine le principe de solidarité, en vertu duquel il serait possible de financer les prestations aux plus pauvres, aux personnes âgées et mal portantes grâce aux contributions des plus riches, jeunes et en bonne santé. En autorisant la gestion privée des fonds

de retraite dans la forme décrite, l'État assume une responsabilité fondamentale vis-à-vis des pauvres dans leur vieillesse mais sans pouvoir faire usage des cotisations à la sécurité sociale pour les retraites. Concrètement, la fonction distributive est séparée de la gestion privée de l'assurance sociale des retraites, comme est également séparé le financement de l'une et l'autre de ces tâches.

V

Principaux résultats

Sur la base de l'expérience régionale des réformes des systèmes de retraite, trois résultats sont à souligner. En premier lieu, le passage de systèmes par répartition à des systèmes par capitalisation n'est pas une garantie de plus grande accumulation de capital physique, au contraire, il crée d'importantes demandes d'épargne publique qui doivent être assumées. En second lieu, les réformes ne créent pas les incitations suffisantes pour augmenter la couverture de la population; inversement, elles ont augmenté les facteurs structurels qui limitent la couverture contributive des systèmes. En troisième lieu, il n'y a pas de formule magique pour améliorer les prestations: ceci ne s'obtient qu'avec plus d'épargne et moins d'années de retraite et dépend donc de l'efficacité de la gestion de l'épargne et de l'ajustement des prestations aux changements dans les espérances de vie.

1. Accumulation accrue de capital physique?

Les pays qui créèrent un pilier de capitalisation n'ont pas accusé d'augmentations de capital physique proportionnelles aux apports des travailleurs sur leurs comptes individuels. Avant tout, l'apport des travailleurs est une épargne financière et doit être redirigée vers l'investissement réel, ce qui ne se fait pas immédiatement mais dépend plutôt de la structure du portefeuille. Si des cadres macroéconomiques appropriés n'ont pas été établis pour l'assignation des ressources à long terme, ni des institutions structurellement régulées et supervisées pour garantir le fonctionnement du marché de capitaux, la majorité des portefeuilles sera composée de titres du gouvernement et de placements bancaires. Une contrepartie naturelle de la création de comptes individuels est la formation d'un passif pour concept de coûts de transition, résultant des pensions en cours de paiement, des droits acquis par les affiliés actifs et des obligations liées aux garanties.

Ces deux tendances imposent de sérieuses limitations aux pays quant à la transformation de l'épargne pour la retraite en accumulation de capital physique et non financier. Attendu le coût élevé de transition, de nombreux pays ont opté pour ne pas remplacer complètement le système de répartition, le pourcentage de cotisations allant à des comptes

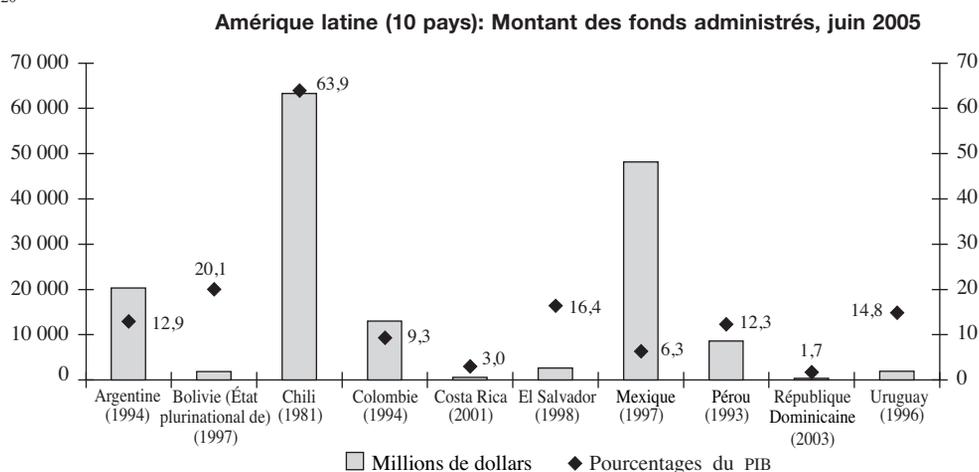
individuels est donc encore faible et partant, le fonds accumulé reste bas en pourcentage du PIB. Toujours en raison du coût de transition élevé et du déficit historique des finances publiques —et souvent du système de retraite lui-même—, dans beaucoup de pays, la demande de la part de l'État dépasse la demande privée pour ces mêmes fonds, raison pour laquelle on peut observer une grande proportion de titres de trésorerie dans la composition du portefeuille.

En définitive, la création de piliers de capitalisation dans des comptes individuels entraîne des responsabilités au gouvernement concernant l'amortissement de la dette au titre de l'ancien régime de répartition, en plus de celles pour les garanties des prestations aux militaires et aux pauvres pendant la vieillesse. Verser les retraites en cours, les droits acquis dans l'ancien système par les cotisants actuels et les prestations en vertu des garanties aux militaires et aux pauvres (si ces garanties constitutionnelles existent), demandera des ressources extraordinaires du gouvernement. Si ce dernier n'est pas capable de créer un excédent primaire pour financer ces dépenses il terminera par demander des ressources au même marché de capitaux supposé être créé pour répondre aux frais d'investissement à long terme moyennant la capitalisation (graphiques 20 et 21).

2. Meilleure couverture?

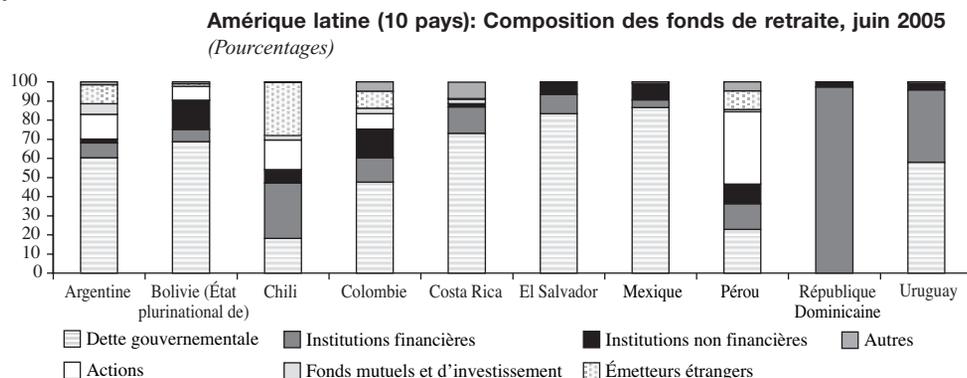
Un autre aspect préoccupant des statistiques sur les systèmes réformés est qu'elles montrent une différence permanente entre le nombre d'affiliés et le nombre de cotisants (graphique 22). La couverture réelle mesurée par la proportion de cotisants parmi les personnes qui travaillent est toujours aussi basse, et le fait qu'il existe un gouffre entre le nombre de ceux qui ont été un jour affiliés et ceux qui cotisent indique que la densité ou la régularité avec laquelle on alimente le système est intermittente et, partant, que la continuité de l'épargne est irrégulière. Ce phénomène se traduisant par une faible accumulation de fonds à l'heure de prendre sa retraite, a une terrible incidence sur le montant de la prestation, surtout pour ceux qui ont de faibles revenus et qui n'ont pas réussi à cotiser depuis leur jeune âge, la capitalisation n'étant absolument pas favorable à ces catégories.

GRAPHIQUE 20



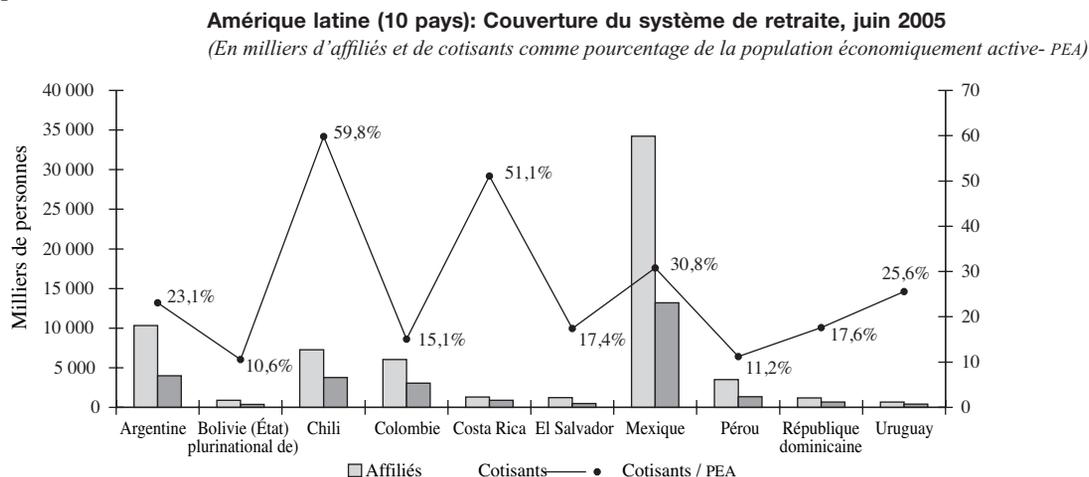
Source: Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones [Association internationale des organismes superviseurs des fonds de retraite], (AIOS, 2005).

GRAPHIQUE 21



Source: Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones [Association internationale des organismes superviseurs des fonds de retraite], (AIOS, 2005)

GRAPHIQUE 22



Source: Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones [Association internationale des organismes superviseurs des fonds de retraite], (AIOS, 2005).

Devant cette menace, plusieurs pays ont lancé des études de panel pour examiner les histoires professionnelles et contributives des affiliés, afin de déterminer le taux de remplacement qu'ils atteindront et si ils vont pouvoir financer leur retraite ou devoir être candidats aux pensions minimums et/ou celles de caractère assistanciel, garanties par l'État.

Selon les données administratives des différents systèmes de retraite en Amérique latine, la densité moyenne des cotisations se situe entre 50% et 70%. La densité moyenne des cotisations pendant la vie professionnelle des hommes est supérieure de plusieurs points à celle des femmes. Les secteurs de plus hauts revenus présentent des densités nettement supérieures (sauf pour la tranche des 18-25 ans, période des études) à celles des groupes de revenus plus faibles. On observe, surtout dans la strate la plus basse, une tendance à commencer avec des densités contributives relativement basses vers 21 ans, pour aller augmentant progressivement la fréquence des apports au cours de la vie active (tableau 3).

Tout ce qui précède suggère que les systèmes qui renforcent la relation entre les apports contributifs et les taux de remplacement tendront à reproduire les inégalités de la vie professionnelle qui deviendront des inégalités de la retraite, sans laisser d'espace aux subventions compensatoires entre cotisants à l'intérieur

du système (CEPALC, 2002). Les groupes les plus déprotégés (les femmes en particulier) verront leurs pensions fortement réduites en raison de la basse densité relative de leurs apports, et dans le cas des quintiles les plus bas, de la tendance à reculer le moment de cotiser pour sa retraite le plus tard possible dans le cours de sa vie de travail. La densité des cotisations varie énormément entre hommes et femmes²¹, les "trous" dans le relevé de carrière et les cotisations des femmes s'expliquant par les périodes de grossesse, celles consacrées à élever les enfants, à s'occuper du foyer et à assumer des responsabilités personnelles²² (Marco, 2004; Reyes, 2004). Cette réalité est à mille lieux des exigences de densité contributive des systèmes mis en place dans la région (tableau 4).

²¹ Dans les trois quintiles les plus bas de la distribution du revenu des femmes (60% des petits revenus), les densités moyennes de cotisation sont inférieures à 40%, tandis que les hommes présentent, déjà dans le deuxième quintile, des densités moyennes systématiquement supérieures.

²² Même si ce phénomène peut être directement relié à un autre bien connu: celui de la participation relativement basse des femmes chiliennes au monde du travail, il n'est pas inutile de le souligner au moment de débattre sur des mécanismes pour élargir la couverture. Les activités "féminines" mentionnées constituent des apports significatifs au développement du pays même si elles ne font pas l'objet de contrats de travail rémunérés et de cotisations retraite.

TABLEAU 3

Argentine, Uruguay et Chili: Caractéristiques de la distribution des cotisations

Pays	Étude	Échantillon	Densité moyenne (Pourcentages)
Argentine	Bertranou et Sánchez (2003)	Travailleurs salariés, secteur privé, 25-65 ans ayant cotisé au moins une fois entre 1994 et 2001 Données administratives	49
Uruguay	Lagomarsino et Lanzilotta (2004)	Travailleurs salariés, secteur privé, ayant cotisé au moins une fois au cours du 2e semestre 1996, densité des apports observés entre 1997 et 2003 Données administratives	70,2 69,7 (H) 70,9 (F)
	Bucheli, Forteza et Ferreira-Coimbra (2005)	Cotisants <i>Banco de Previsión Social</i> (BPS) avec au moins un apport entre 1996 et 2004 Données administratives	60,8 62,9 (H) 58,5 (F)
Chili	Arenas de Mesa, Behrman et Bravo (2004)	Affiliés au système des <i>Administradoras de Fondos de Pensiones</i> (AFP), ayant cotisé au moins une fois entre 1980 et 2001 Histoires fournies par l'enquête <i>Encuesta Panorama Social</i> (EPS)	52,4 59,8 (H) 41,4 (F)
	Benstein, Larraín et Pino (2005)	Affiliés au système des AFP, ayant cotisé au moins une fois entre 1980 et 2001. Données administratives	53 59 (H) 41 (F)

Source: Les auteurs cités dans le tableau.

TABLEAU 4

**Amérique latine : Densités minimums de cotisations exigées
dans les systèmes de retraite publics^a**

Pays	Option de prestations de retraite	Âge minimum de retraite		Nombre d'années minimum de cotisations		Densité minimum à l'âge de prendre la retraite (%)		Densité minimum (%) 20-65 ans
		Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	
Chili	Taux maximum de remplacement	60	65	20	20	50	44	44
Bolivie (État plurinational de)		50	55	15	15	50	43	33
Mexique		65	65	9,5	9,5	21	21	21
El Salvador		55	60	25	25	71	63	56
République dominicaine	Contributive	60	60	30	30	75	75	67
	Contributive subventionnée	60	60	25	25	63	63	56
Nicaragua		60	65	-	-	-	-	-
Pérou		65	65	20	20	44	44	44
Colombie		55	60	20	20	57	50	44
Argentine		60	65	30	30	75	67	67
Uruguay	Retraite normale	60	60	35	35	88	88	78
	Retraite à un âge avancé	70	70	15	15	30	30	33
	Pension de vieillesse (non contributive)	70	70	-	-	-	-	-
Costa Rica	Normale	65	65	20	20	44	44	44
	Anticipée	59,9	61,9	38	39	95	93	86
Équateur	Option 1	60	60	30	30	75	75	67
	Option 2	65	65	10	10	22	22	22
	Option 3	70	70	15	15	30	30	33
Brésil		60	65	15	15	38	33	33
Cuba		55	60	25 ^b	25 ^b	71	63	56
Guatemala		60	60	15	15	3	38	33
Honduras		60	65	15	15	38	33	33
Panama		57	62	15	15	41	36	33
Paraguay	Option 1	60	60	25	25	63	63	56
	Option 2	55	55	30	30	86	86	67
Venezuela (République bolivarienne du)		55	60	14,5	14,5	41	36	32

Source: Élaboration de l'auteur sur la base des tableaux 4 et 15 de Mesa-Lago (2004).

^a Dans le tableau, l'ordre de présentation suivi par Mesa-Lago a été respecté. Sont d'abord mentionnées les six pays où les expériences de réformes substitutives ont été mises en œuvre (Chili, Bolivie, Mexique, El Salvador, République dominicaine et Nicaragua) ; suivent les deux cas de schémas parallèles (Pérou et Colombie), puis les quatre pays avec piliers mixtes (Argentine, Uruguay, Costa Rica et équateur) ; enfin, les sept pays ayant fait des réformes paramétriques ou n'ayant réalisé aucune réforme en 2004.

^b À Cuba les années exigées sont des années de travail.

3. De meilleures retraites?

La mise en place des systèmes à contributions définies doit remplir trois conditions pour assurer de bonnes retraites et pensions: i) haute densité de cotisations, ce qui, comme nous l'avons vu précédemment, est loin d'être une réalité; ii) haute rentabilité des fonds de pensions, et iii) bas coûts administratifs.

Les rentabilités des fonds de pensions sont exposées aux risques financiers propres aux marchés de capitaux. Les systèmes ont fait leur promotion en utilisant l'information d'un taux historique du modèle chilien de plus de 20%, servi à des cotisants affiliés depuis la création de ces fonds (plus de 25 ans). Cependant, les taux n'ont pas été sans forte volatilité, les rentabilités pour des affiliés au système

variant beaucoup selon les périodes. En outre, dans d'autres cas, il a été impossible de préserver ces taux des risques politiques comme lors de la crise systémique occasionnée par l'abandon de la loi de convertibilité en Argentine (graphique 23)

En effet, la combinaison de différentes périodes de cotisations à rentabilités différentes peut signifier une basse rentabilité pour l'affilié pendant sa période d'affiliation active; s'ajoutant à cela des commissions élevées et une faible densité de cotisations, la situation peut se révéler explosive pour le financement des garanties de retraite minimum et de caractère assistanciel, si la grande majorité des affiliés n'a pas réussi à réunir les fonds suffisants pour financer sa retraite. Cette possibilité a été étudiée par la Superintendencia de *Administradoras de Fondos de Pensiones* (SAFP), au Chili.

L'expérience du Brésil a montré l'importance que peuvent revêtir les revenus de la retraite pour diminuer l'incidence de la pauvreté déterminée par les revenus de marché chez les personnes âgées. Ce pays s'est doté d'un programme de large couverture retraite dans les zones rurales, de nature non contributive, ayant débouché sur une forte réduction des niveaux

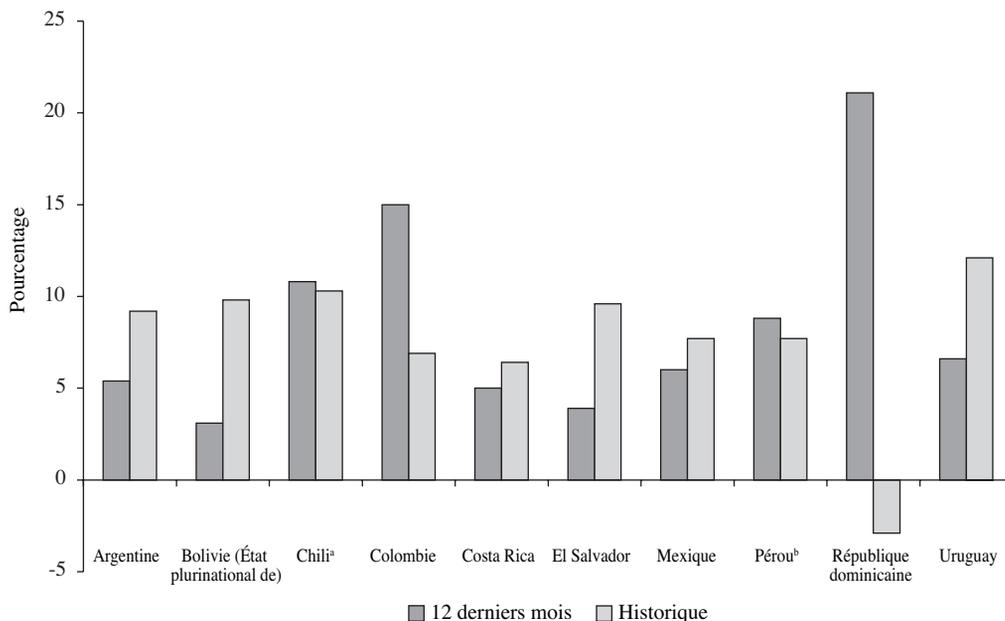
de pauvreté dans les tranches de la population de 60 ans et plus. Nous voyons ainsi que l'assurance vieillesse dispose d'importants instruments distributifs, mais ils requièrent des accords très complexes (graphique 24). Dans leur forme non contributive il y a des transferts d'épargne en direction des personnes âgées à partir des groupes plus jeunes, qu'il s'agisse de contemporains (systèmes par répartition) ou de l'affilié lui-même à une étape plus jeune de son cycle de vie (système par capitalisation)

Un dilemme fondamental des systèmes de retraite sont les relations complexes entre les mécanismes de financement contributif et non contributif. Tous les deux remplissent les fonctions attendues d'un système de retraite, mais les prestations peuvent être non contributives ou être liées aux efforts contributifs. Il est possible que la certitude de bénéficier de prestations non contributives sape les efforts de cotisations au système, dans une sorte d'effet de substitution, provoquant des incitations perverses à l'affiliation.

Bien que les prestations de retraite puissent aider grandement à réduire l'incidence de la pauvreté chez les personnes âgées, la composante distributive doit être conçue comme complémentaire de la composante

GRAPHIQUE 23

Amérique latine (10 pays): Rentabilité brute réelle des fonds de retraite, juin 2005



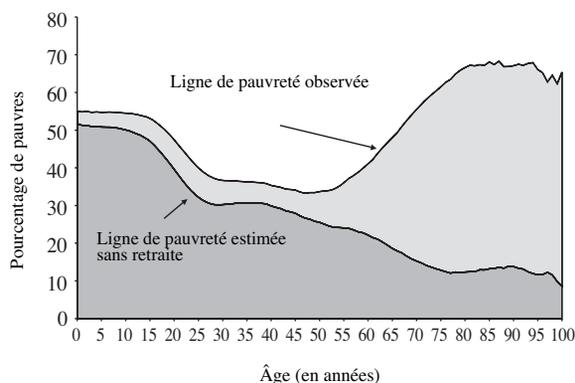
Source: Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones [Association internationale des organismes superviseurs des fonds de retraite], (AIOS, 2005)

^a La rentabilité au Chili correspond au Fonds C.

^b La rentabilité historique correspond aux derniers 120 mois écoulés.

GRAPHIQUE 24

Brésil: Le rôle distributif de la couverture retraite, 1999
(Degré de pauvreté par âge)



Source: Enquête nationale auprès des foyers (PNAD) de 1999, Institut de recherche économique appliquée (IPEA)/Ministère de la Sécurité sociale.

contributive. Il existe de fait des formes aussi extrêmes que le modèle néozélandais en vertu duquel la totalité de la prestation est non contributive et universelle avec système privé d'épargne complémentaire; par ailleurs il y a le modèle chilien, contributif et par capitalisation sur des comptes d'épargne individuels administrés par des entités privées et ne laissant à l'État qu'un rôle purement distributif.

L'élargissement possible de la couverture, moyennant des politiques distributives de versement de pensions de retraite minimums garanties doit être réalisé de manière très prudente, de façon à ce que la

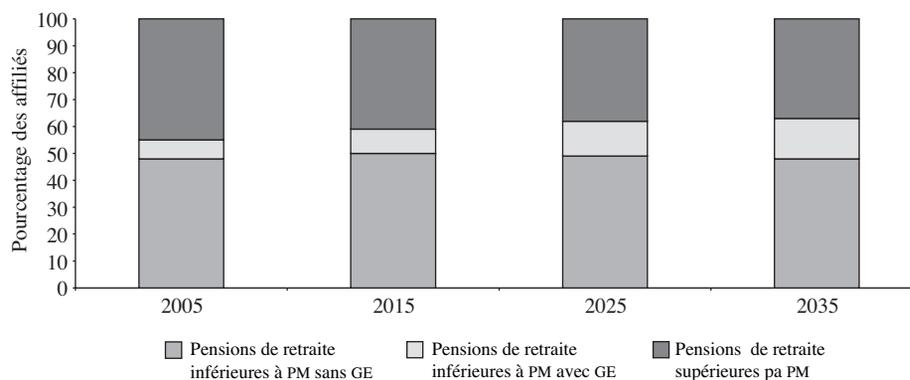
structure d'incitation de la composante contributive ne soit pas contrecarrée par le rôle distributif de l'État à l'intérieur ou à l'extérieur du système. Cependant, l'absence de politiques qui garantissent la stabilité de l'emploi fera que les systèmes contributifs serviront de plus en plus à sélectionner les affiliés selon leur capacité d'épargne et à les séparer en catégories d'assurés complets, de sous-assurés et de non-assurés. Pour ces deux dernières catégories d'affiliés il y aura, comme le démontre le cas du Chili, une demande croissante de garanties explicites, soit sous forme de retraites minimums ou d'une assurance subventionnée pour ceux qui, ayant fait un effort, n'ont toutefois pas réuni les fonds pour une retraite "décente". (graphique 25).

Le modèle chilien garantit une prestation minimum pour quiconque qui, ayant cotisé durant 240 mois au système, arrive à l'âge de la retraite sans que sa capitalisation lui permette de financer une retraite supérieure au montant de cette prestation minimum. Mais pour les autres, aucune pension assistancielle n'est prévue. Il n'existe qu'une forme d'aide publique ponctuelle dont le montant et le nombre de bénéficiaires sont fixés dans le budget national et qui est attribuée selon des critères très étroits de sélection.

Les projections des systèmes chiliens de cotisations définies montrent que, dans des conditions raisonnables de croissance du PIB par habitant, des salaires et de la rentabilité des fonds de pensions, les affiliés arrivant à l'âge de la retraite seront de plus en plus nombreux à ne pouvoir prétendre qu'à la retraite minimum garantie par l'État, qu'ils soient ou non en situation de pauvreté. Le système qui réforme la composante

GRAPHIQUE 25

Chili: Projections des différents types de pensions de retraite des affiliés du régime des Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)^a



Source: Bernstein et Ruiz (2005).

^a Les pensions de retraite inférieures à la retraite minimum avec ou sans garantie de l'État enregistrent une croissance de 2 %, les salaires de 2% et la rentabilité de 5%.

contributive ne bénéficie même pas à la moitié des travailleurs et alourdit chaque jour davantage la charge distributive portée par l'État. Selon les estimations

du ministère des Finances du Chili, cela annonce d'énormes passifs contingents (Arenas de Mesa, Llanes et Miranda, 2005).

VI

Un pacte de cohésion sociale

De par sa complexité et ses nombreuses interactions, le thème des retraites requiert d'importants accords politiques et sociaux. En particulier, il est nécessaire de concilier la défense des droits avec les contraintes des finances publiques, de telle sorte que le système de retraite mis en place i) promeuve l'épargne pour la vieillesse et ii) permette aux pauvres de recevoir des allocations vieillesse dignes de ce nom. À ces objectifs, déjà complexes en soi, avec les nouvelles conceptions de systèmes aujourd'hui, s'en sont ajoutés d'autres: iii) concourir à la solvabilité des finances publiques; iv) produire une épargne financière pour le développement du marché de capitaux, et v) contribuer à la compétitivité.

Pour la hiérarchisation et la conciliation de ces objectifs, un accord politique très large est indispensable qui permette de rendre compatibles cinq grandes stratégies. Premièrement, au plan macroéconomique et institutionnel, une stratégie pour la défense de la capacité de croissance et d'investissement de l'économie dans un contexte de stabilité nominale et réelle. Ceci implique la reconnaissance dans l'accord social de l'importance d'un pilier macroéconomique et institutionnel qui mette en œuvre des politiques anticycliques moyennant des règles d'excédent structurel et/ou des fonds de stabilisation; l'instauration d'une régulation et d'une supervision strictes des marchés financiers et de la gestion des fonds de pensions, et l'établissement de règles pour les opérations monétaires, de change et relatives aux réserves internationales, visant à donner crédibilité au taux de change réel et au taux d'intérêts.

Deuxièmement, une stratégie de conciliation permanente (signifiant également adaptation) du système de retraite avec les structures dynamiques de la population, du marché du travail et des finances publiques. Un modèle unique de système de pensions ne peut être envisagé pour différents pays, ni pour un même pays dans le temps. Le modèle doit aller s'adaptant à l'évolution des structures démographiques, des familles, du marché du travail et des finances publiques et doit toujours inclure des critères d'universalité et de

solidarité, de manière à ce que grâce à des prestations minimums, acceptées socialement, son financement et ses modalités d'administration ne laissent personne sous-assuré ou non assuré.

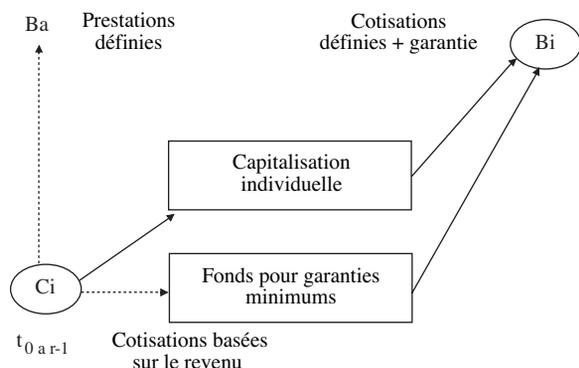
Troisièmement, une stratégie de renforcement séculaire de la base contributive, car, outre les bases économiques et financières pour la croissance (pilier macroéconomique), il est nécessaire d'améliorer également la capacité productive des affiliés. Cette stratégie reconnaît deux piliers supplémentaires: l'un de développement du capital humain par l'éducation et la formation professionnelle de la main-d'œuvre, et un autre de développement de la production et de l'emploi productif, visant à tirer parti des atouts et des potentialités du pays et à stimuler les activités nécessaires de recherche et de développement.

Quatrièmement, une stratégie qui inclut autant des mécanismes d'épargne solidaires pour financer les prestations, surtout s'agissant de récompenser les efforts moyennant des systèmes de cotisations définies, que des fonds de garanties actuariellement déterminées pour des prestations minimums. La gageure consiste à réguler la forme de financement des prestations de manière à concilier les principes d'équivalence avec ceux de solidarité. L'essentiel est que dans chaque contrat social, les prestations ne dépassent pas les cotisations dûment capitalisées. Ces principes entrent en contradiction quand le principe d'équivalence s'applique à des contrats individuels sans permettre de subventions croisées pour garantir la solidarité (graphique 26).

Ce que propose la CEPALC c'est de donner un contenu social au pacte politique avec un accord social qui l'oriente, et le faire moyennant cinq piliers, le cinquième étant la démocratie participative (tableau 5). Ce dernier pilier promeut la participation citoyenne dans les décisions fondamentales que doit adopter la société, en particulier sur la manière d'améliorer la couverture et les prestations immédiates et à long terme des systèmes de retraite. Ces systèmes doivent donc être dotés de la souplesse suffisante pour s'adapter aux

GRAPHIQUE 26

Schéma d'une combinaison de pilier contributif et de pilier solidaire



Source: Élaboration de l'auteur.

différentes étapes de développement de la société, et à chacune de ces étapes devra être décidé quel montant des fonds peut être destiné à des instruments financiers, au vu des contraintes financières de la société et la forme qu'elles revêtent dans le monde hétérogène que constituent différents types de familles, d'unités de production et d'opportunités de travail.

Pour étendre les couvertures, il est indispensable que les sources et les mécanismes de financement soient au plus haut point spécifiques. Mais il est certain que la trilogie marché, famille, État, ne peut offrir une couverture universelle qu'après la conclusion d'un contrat social portant sur i) les garanties explicites minimums des prestations, ii) les sources de financement solidaire et iii) les conditions pour accéder aux prestations. La rapidité avec laquelle vieillit la

TABLEAU 5

Composantes nécessaires pour la conclusion d'un accord social compatible avec un pacte politique

Accord compatible avec un pacte national sur l'utilisation des ressources de l'État				Démocratie
Responsabilités de l'État	Rôle imparti à l'éducation	Emplois plus nombreux et de meilleure qualité	Sécurité sociale universelle, solidaire et efficace	Amélioration de la cohésion sociale
Garanties minimums	Scolarité secondaire universelle	Approche de l'hétérogénéité productive	Réforme des partenariats public-privé	Encouragement de la participation des citoyens dans toutes les affaires d'intérêt collectif
Amélioration de la productivité dans la fourniture de biens publics ou socialement valorisés	Réduction des écarts entre éducation d'élite et éducation publique	Considération de l'hétérogénéité productive	Incorporation de la solidarité dans le financement pour améliorer l'accès sans sacrifier l'épargne ou l'assurance	Amélioration de la gouvernabilité, revoyant les incitations pour investir dans les services sociaux de base ayant été privatisés et perfectionnant leur cadre de régulation
	Éducation préscolaire pour les pauvres	Investissement pro-emploi	Amélioration de la protection contre les risques contingents	
	Apprendre à apprendre	Accent sur les ressources humaines	Financement de logements pour les pauvres	
	Assurances scolaires	Réduction de la discrimination Amélioration des relations professionnelles en tenant compte des exigences de l'innovation et du cycle économique Recyclage et reconversion professionnels Assurance chômage		

Source: Élaboration de l'auteur sur la base de la CEPALC (2004b et 2000).

population latino-américaine, l'effet sur l'emploi qu'a eu l'adaptation permanente de l'appareil de production aux nouvelles conditions de compétitivité, et les diverses formes de réagir de la société pour survivre dans ces

conditions, font de la protection sociale en matière de retraite un défi prioritaire qui ne pourra être gagné qu'en s'adaptant constamment aux caractéristiques de chaque situation particulière.

Bibliographie

- AIOS (Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones) (2005): *Boletín estadístico*, N° 13, Buenos Aires, juin.
- Arenas de Mesa, A. (2000): *Proyecciones del déficit previsional chileno: gasto público en pensiones asistenciales 1999-2010*, série Seminarios y conferencias, N° 3, LC/L.1456-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Arenas de Mesa, A. et J. Guzmán Cox (2003): *Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena*, série Financiamiento del desarrollo, N° 136, LC/L.1930-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), juillet.
- Arenas de Mesa, A., J. Behrman et D. Bravo (2004): Characteristics and determinants of the density of contributions in a private social security systems, document présenté dans le cadre de la Rencontre annuelle 2004 de la Société des économistes du Chili, Santiago du Chili, août.
- Arenas de Mesa, A., M.C. Llanes et F. Miranda Bravo (2005): Protección social efectiva, calidad de la cobertura y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), inédit.
- Arrau, P. (1994): *Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993*, série Financiamiento del desarrollo, N° 19, LC/L.839, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- _____ (1996): *Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile*, série Financiamiento del desarrollo, N° 39, LC/L.984, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Arriagada, I. (comp.) (2005): *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, série Seminarios y conferencias, N° 46, LC/L.2373-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), octobre. Publication des Nations unies, N° de vente: S.05.II.G.118.
- Banco Mundial (1994): *Averting the Old-Age Crisis: Policies to protect the Old and Promote Growth*, Washington, D.C.
- _____ (2004): *World Development Indicators*, Washington, D.C., avril.
- Bernstein, S. et J. Ruiz (2005): *Sensibilidad de la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile*, série Documentos de trabajo, N° 4, Santiago du Chili, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, avril.
- Bernstein, S., G. Larraín et F. Pino (2005): Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 30 años plazo, Santiago du Chili, División de Estudios, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, inédit.
- Bertranou, F. et A. Sánchez (2003): Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001, *Historias laborales en la seguridad social*, Buenos Aires, Bureau de l'OIT en Argentine/Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, octobre.
- Bravo, J. et A. Uthoff (1999): *Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pensions in Latin America*, série Financiamiento del desarrollo, N° 88, LC/L.1264-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations unies, N° de vente: E.99.II.G.38.
- Bucheli, M., A. Forteza et N. Ferreira-Coimbra (2005): *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrán?*, série Estudios y perspectivas, N° 4, LC/L.2487-P, Montevideo, Bureau de la CEPALC à Montevideo. Publication des Nations unies, N° de vente: S.06.II.20.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (1991): *Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de caso de América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones*, série Financiamiento del desarrollo, N° 9, LC/L.656, Santiago du Chili.
- _____ (1996): *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*, série Libros de la CEPALC, N° 42, LC/G.1898/ Rev.1-P, Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S. 96.II.G.12.
- _____ (1998): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, LC/G.1997/Rev.1-P, Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.98.II.G.5.
- _____ (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G:2071/ Rev.1-P, Santiago du Chili, agosto. Publication des Nations unies, N° de vente: S.00.II.G.81.
- _____ (2002): *Globalización y desarrollo (LC/G.2157(SSES29/3))*, Santiago du Chili, avril.
- _____ (2004a): *Panorama social de América Latina, 2004*, LC/L.2220-P, Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.04.II.G.148.
- _____ (2004b): *Desarrollo productivo en economías abiertas*, LC/G.2234, Santiago du Chili, juin.
- _____ (2005a): *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, LC/G.2331-P, Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.05. II.G.107.
- _____ (2005b): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*, LC/G.2279-P, Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.05.II.G.2.
- _____ (2005c): *Panorama social de América Latina, 2005*, LC/G.2288-P, Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.05.II.G.161.

- Corbo, V. et K. Schmidt-Hebbel (2003): Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile, *Resultados y desafíos de las reformas de pensiones*, Santiago du Chili, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS)/Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).
- Fajnzylber, E. (2005): Sistemas de capitalización, densidad de cotizaciones, y cobertura contributiva, document de travail, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), inédit.
- Gill, I., T. Packard et J. Yermo (2004): *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Held, G. (1994): ¿Liberalización o desarrollo financiero?, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), décembre.
- Holzmann, R. (1997): On economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions, serie Financiamiento del desarrollo, N° 48, LC/L.1013, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Holzmann, R., R. Hinz et al. (2005): *Old Age Income Support in the Twenty-first Century: an International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, D.C., Banque mondiale, version électronique.
- Jiménez, L. et J. Cuadros (2003): *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 131, LC/L.1913-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), juin. Publication des Nations unies, N° de vente: S.03.II.G.71.
- Lagomarsino, G. et B. Lanzilotta (2004): Densidad de aportes a la seguridad social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003), document préparé pour l'équipe de représentants des travailleurs de la Banque de Prévision sociale (BPS), Montevideo, décembre.
- Larraín, C. (1996): Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, serie Financiamiento del desarrollo, N° 37, LC/L.949, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Machina, J.L. et A. Uthoff (comps.) (2005): *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, LC/W.29, Santiago du Chili, Nations unies, octobre.
- Marco, F. (comp.) (2004): *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 90, LC/G.2262-P, Santiago du Chili, octobre. Publication des Nations unies, N° de vente: S.04.II.G.129.
- Mesa-Lago, C. (2000): *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, serie Políticas sociales, N° 36, LC/L.1249-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations unies, N° de vente: S.00.II.G.5.
- _____ (2004): *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 144, LC/L.2090-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations unies, N° de vente: S.04.II.G.29.
- Morley, S., R. Machado et S. Pettinato (1999): *Indexes of Structural Reform in Latin America*, serie Reformas económicas, N° 12, LC/L.1166-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- OIT (Organisation internationale du travail) (2005): *Panorama laboral 2005*, Lima, Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- Pinheiro, C. et S. Paiva (2000): *Reforma previsional en Brasil: la nueva regla para el cálculo de los beneficios*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 97, LC/L.1386-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations unies, N° de vente: S.00.II.G.62.
- Reyes, G. (2004): Razones para no cotizar, Santiago du Chili, División de Estudios, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, inédit.
- Smeeding, T. et K. Ross (2001): Social protection for the poor in the developed world: the evidence from LIS, In N. Lustig, *Shielding the Poor. Social Protection in the Developing World*, Washington, D.C., Banque interaméricaine de développement.
- St. John, S. et L. Willmore (2001): Two legs are better than three: New Zealand as a model for old age pensions, *World Development*, vol. 29, N° 8, Amsterdam, Elsevier, août.
- Titelman, D. et A. Uthoff (2005): The role of insurance in social protection in Latin America, *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3, Oxford, Royaume-Uni, Blackwell Publishing.
- Uthoff, A. (1995): Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 56, LC/G.1874-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), août.
- Uthoff, A. et N. Ruedi (2005): Protección social en las familias: un análisis a partir de las encuestas de hogares, en I. Arriagada (comp.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, serie Seminarios y conferencias, N° 46, LC/L.2373-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), octobre. Publication des Nations unies, N° de vente: S.05.II.G.118.
- Uthoff, A., C. Vera et N. Ruedi (2006): *Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 169, LC/L.2497-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), février.

La protection sociale dans les Caraïbes anglophones

Oliver Paddison

Ces dernières années, les questions de protection sociale, surtout celles liées aux systèmes de pensions, ont gagné en importance dans l'agenda économique et politique des pays développés et en développement, à mesure que la viabilité financière de beaucoup de plans de pension en place semble menacée dans les projections démographiques. Toutefois, dans les Caraïbes, ces systèmes n'ont encore fait l'objet d'aucune réforme en profondeur. Il se peut que ce soit dû en partie au manque de recherche en la matière, raison pour laquelle les autorités ne disposent pas d'études concernant la façon d'aborder le problème de la protection sociale dans le cadre des caractéristiques géographiques et géoclimatiques de la région. Le présent article entend combler cette lacune, mettant en évidence l'état actuel des systèmes publics de pensions dans les Caraïbes, leurs performances récentes ainsi que les défis à relever, et proposer des pistes pour progresser.

Oliver Paddison

Division d'analyse des politiques de
développement

Département des affaires
économiques et sociales

Nations Unies

✦ paddison@un.org

I

Introduction

Les systèmes de sécurité sociale constituent une base fondamentale de la société. Étant donné que la consommation continue après le départ à la retraite et surtout parce que les retraités devront peut-être prendre en charge des frais considérables de traitements médicaux et autres soins de santé, il est impératif d'épargner pendant la vie active. Il est peu probable cependant que les personnes accumulent une épargne suffisante, préventivement, pendant leur vie professionnelle. Certains, par exemple, peuvent ne pas faire des prévisions parfaites et donc ne pas penser à mettre de côté des ressources suffisantes pendant qu'ils travaillent. D'autres peuvent refuser sciemment de prendre des mesures de prévoyance et projeter de profiter de la bienveillance gratuite de l'État, conjecturant que celui-ci ne les laissera pas livrés à leurs propres ressources pendant leur vieillesse. Outre ceux qui avancent ces arguments qui témoignent de myopie et de risque moral, beaucoup de personnes ne peuvent simplement pas épargner pendant leur vie active, notamment en raison de leurs faibles revenus, de l'absence d'accès à des mécanismes d'épargne ou de l'impact négatif d'événements externes qui peuvent avoir épuisé toute l'épargne accumulée¹. Cela étant, il est généralement admis que les gouvernements doivent mettre en place un quelconque système d'assurance sociale obligatoire. C'est pourquoi les systèmes de sécurité sociale ont été conçus pour octroyer une couverture en cas de maladie, d'incapacité, de vieillesse, de maternité et autres contingences.

Les systèmes de protection sociale gardent encore ces fonctions fondamentales, mais au fil du temps, ils sont devenus des instruments appropriés à la redistribution des revenus entre les groupes à revenus plus élevés et plus bas². En dépit de leur succès initial,

les systèmes par répartition, où les dépenses actuelles sont financées par les contributions actuelles, ont été examinés en détail ces dernières années, parce que leur viabilité financière est incertaine, si l'on en croit les projections démographiques. En particulier, l'espérance de vie à la naissance augmente dans la plupart des pays, grâce à un meilleur accès aux services de santé et aux progrès de la médecine, mais les règles de conduite professionnelles n'ont pas évolué. De ce fait, la part de vie correspondant à la retraite a augmenté par rapport à celle de la vie active. Dès lors, et en raison de la baisse de la fécondité, de nombreux régimes publics de sécurité sociale risquent de souffrir d'un déséquilibre³.

Tandis que le débat sur la réforme des systèmes de pensions s'intensifie dans beaucoup de pays, nombreux sont ceux qui mènent à bien des réformes considérables. En Amérique latine, par exemple, 13 pays ont adopté (ou sont sur le point d'adopter) des réformes structurelles, consistant à remplacer le système par répartition, par un système par capitalisation (au Chili, en République Dominicaine, au Salvador et au Mexique) ou à introduire un système par capitalisation parallèlement au système par répartition (en Argentine, en Colombie, au Costa Rica, au Pérou et en Uruguay)^{4,5}. Dans les Caraïbes anglophones, en revanche, il n'y a pas eu de réformes importantes, en général.

Une des explications pourrait être que, malgré l'avalanche d'études sur les aspects économiques des retraites, au cours des 30 dernières années, les conclusions et recommandations de politique sont d'une utilité limitée pour cette région aux caractéristiques géographiques et géoclimatiques particulières, exposée aux catastrophes naturelles et intégralement composée de petits États insulaires en développement.

□ La présente étude a été réalisée pendant que l'auteur travaillait au siège sous-régional de la CEPALC pour les Caraïbes (Port of Spain, Trinité-et-Tobago). L'auteur remercie un évaluateur anonyme pour ses commentaires et suggestions.

¹ C'est le cas principalement de nombreuses économies rurales en développement, où la richesse est particulièrement sensible aux catastrophes naturelles, notamment dans les économies d'élevage.

² Bien que l'expression 'protection sociale' ou 'sécurité sociale' désigne généralement les prestations de vieillesse, de maladie et d'incapacité, le présent article porte uniquement sur le versement

des pensions. De ce fait, l'expression 'protection sociale' désigne ici les systèmes ou plans de pension, sauf indication contraire. Les deux expressions s'utilisent indifféremment.

³ La différence entre les systèmes de pensions publics et privés est analysée plus loin.

⁴ Dans un plan par capitalisation, le revenu provenant des contributions est investi, de façon à ce que chaque génération finance presque entièrement ses propres retraites.

⁵ Voir Gill, Packard et Yermo (2005). Notez également que la réforme structurelle ne résout pas toujours les problèmes de viabilité, comme le découvrent de nombreux pays d'Amérique latine.

Néanmoins, la réforme de la sécurité sociale est particulièrement nécessaire dans les Caraïbes, où elle peut apporter des gains considérables. Bien que les systèmes nationaux de pensions constituent une partie importante des différentes économies, le fait que chaque État caribéen ait son propre régime limite les possibilités de profiter d'économies d'échelle. Plus important, la législation actuelle limite (à des degrés divers) l'investissement international des fonds de réserve, alors que les investissements groupés à l'étranger pourraient réduire considérablement les coûts et renforcer les systèmes de pensions par une plus grande diversification. En dépit d'une certaine coordination entre les systèmes, qui a

augmenté la portabilité des pensions dans la région, il convient d'atténuer les restrictions à la mobilité des travailleurs, pour donner un nouvel élan à l'intégration régionale.

La présente étude s'efforce de donner une vue d'ensemble de la sécurité sociale dans les Caraïbes. Elle présente la structure des systèmes de protection sociale et évalue leurs résultats ainsi que les mesures de réforme adoptées dans chaque cas. Le chapitre II décrit l'état actuel de la protection sociale dans la région étudiée, le chapitre III rend compte des défis que la sécurité sociale doit relever, le chapitre IV analyse les options en matière de réforme et le chapitre V expose les conclusions.

II

Protection sociale dans les Caraïbes

La protection sociale n'est pas un phénomène nouveau dans les Caraïbes⁶. Après leur introduction initiale, au départ de la Grande-Bretagne sous forme de fonds de prévoyance, la majorité des systèmes nationaux de sécurité sociale se sont implantés peu après l'indépendance⁷. Seules Antigua-et-Barbuda ainsi que la Dominique ont mis en place des systèmes nationaux de protection sociale avant l'indépendance. Le plus ancien système national de sécurité sociale de la région a été mis en place en Jamaïque en 1966, et les plus récents datent de 1987 à Saint-Kitts-et-Nevis et à Saint-Vincent-et-les-Grenadines.

Dans l'ensemble, cependant, les systèmes de protection sociale n'ont guère changé depuis cette époque, dans les Caraïbes. Hormis des modifications de paramètres, effectuées à intervalles irréguliers, il n'y a eu aucune réforme véritable et il n'y a guère d'indication que l'on envisage une réforme importante, en fonction de divers facteurs que nous examinerons

dans cette étude. Le manque d'intérêt pour réformer les systèmes de pensions dans la région pourrait se justifier par le fait que, comme ils sont relativement récents, les régimes nationaux d'assurance ne sont pas encore arrivés à maturité : le taux de dépendance des personnes âgées/personnes actives est modique et les paiements de la protection sociale se limitent en moyenne à 2% du PIB dans la région (taux nettement inférieur à celui d'autres régions). En outre, au fil des années, tous les systèmes sont parvenus à accumuler des réserves suffisamment importantes, équivalant à environ 19% du PIB régional et qui, dans certains pays, atteignent même 30% du PIB national.

Quoi qu'il en soit, il faut considérer ces réserves comme une opportunité pour résoudre le problème de la viabilité de la sécurité sociale avant qu'il ne s'aggrave.

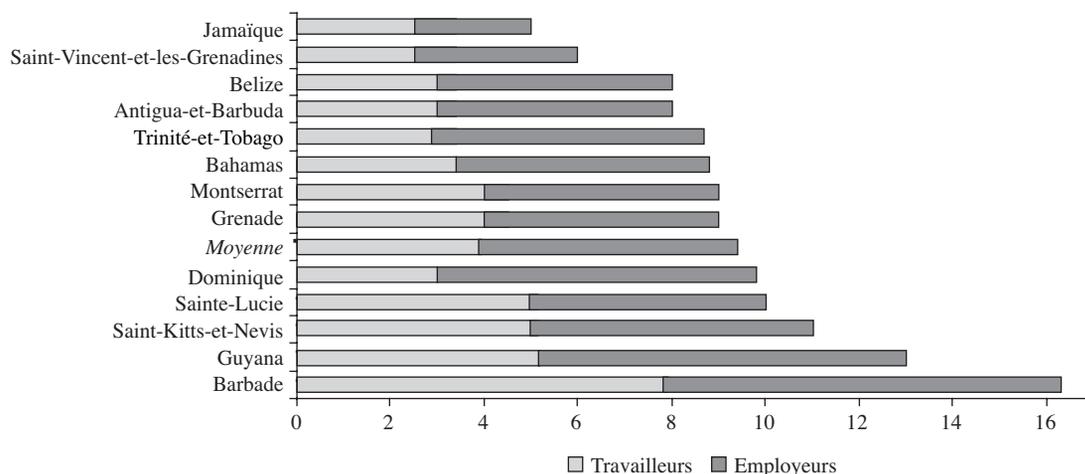
Pour comprendre ces défis, il faut savoir comment fonctionne la protection sociale dans la région et quels paramètres déterminent ses résultats. Compte tenu du nombre de pays concernés, l'analyse des systèmes de l'ensemble des États membres nécessite de sacrifier les détails. Sans perdre beaucoup de son caractère général, le présent chapitre brosse un tableau global de la sécurité sociale dans les Caraïbes et explique comment sont structurés les systèmes de pensions, les contributions imposées et le mode de calcul des prestations. Il reprend également les coûts encourus par les conseils nationaux de protection sociale et explique comment sont investis les excédents actuellement.

⁶ Dans cet article, on entend par "les Caraïbes" ou "la région" l'ensemble des membres anglophones du Comité de développement et de coopération des Caraïbes (CDCC) plus le Suriname, à l'exclusion des membres associés, sous réserve d'indication contraire. Les membres à part entière sont Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Dominique, la Grenade, le Guyana, la Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Suriname et Trinité-et-Tobago.

⁷ À la fin des années 1960 et au début des années 1970, plusieurs régimes de sécurité sociale ont été mis en place, sur la base des métiers, couvrant certains secteurs des économies. Plus tard, ils ont été remplacés par des systèmes nationaux de protection créés récemment.

FIGURE 1

Caraïbes: taux de contribution à la protection sociale, 2003
(Pourcentages)



Source: données officielles.

1. Contributions et prestations

a) Contributions

Tous les régimes publics de protection sociale de la région sont des systèmes par répartition et à prestations définies⁸. Ils se caractérisent par la définition de paramètres relatifs aux modalités de production des revenus et de calcul des prestations (pensions). Les deux principaux paramètres qui définissent la génération de revenus des fonds de pension sont le taux de contribution et le plafond du salaire imposable (le niveau salarial au-dessus duquel aucune contribution n'est imposée).

Les prestations sont financées par les contributions des travailleurs et des employeurs, en pourcentage des salaires des travailleurs. Dans les Caraïbes, ces taux sont en moyenne de 4% et 6,8%, respectivement. Toutefois, ils varient beaucoup d'un pays à l'autre (figure 1): les taux les plus élevés pour les travailleurs et les employeurs sont ceux de la Barbade (7,75% et 8,5%, respectivement) et les plus bas sont ceux de la Jamaïque (2,5% pour les uns comme pour les autres)⁹.

⁸ Dans les plans à prestations définies, les contributions sont endogènes au système et varient pour équilibrer le budget des pensions, étant donné que les prestations sont définies *a priori*. En revanche, dans les plans à contributions définies, les prestations sont déterminées de façon endogène par les contributions.

⁹ Néanmoins, ces taux sont relativement inférieurs à ceux qui sont imposés dans les systèmes obligatoires d'Amérique latine, qui

Outre les taux de contribution, les plafonds des salaires imposables varient beaucoup aussi, oscillant entre une moyenne de 1,2 fois les salaires moyens imposables à Trinité-et-Tobago et 3,4 fois à Sainte-Lucie¹⁰. En général, il n'y a pas de plafond salarial "idéal" pour les contributions ; plusieurs pays ont même éliminé toute forme de plafond lors des derniers processus de réforme¹¹. L'avantage de fixer un plafond salarial élevé est que moins de personnes doivent épargner elles-mêmes pour atténuer les inégalités de leur consommation tout au long de la vie en raison de l'augmentation de la part de revenus supérieure au plafond et qui n'est donc pas imposable. Dans ces cas, les marchés de capital bien développés ou les régimes de pensions de type professionnel qui ont une large base peuvent combler l'écart et éviter les fortes variations de la consommation que l'on observe quand les plafonds sont bas. Néanmoins, la disponibilité des uns et des autres est limitée dans les

vont de 2,75% en Argentine à 12,27% en Uruguay (Gill, Packard et Yermo, 2005).

¹⁰ Pour avoir un dénominateur commun, les plafonds de revenus ont été normalisés en fonction des salaires moyens imposables au lieu des salaires moyens nationaux, pour lesquels on ne dispose pas de données dans la majorité des pays.

¹¹ Dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale (dont la République tchèque, l'Estonie, la Slovénie), il n'existe pas de plafonds pour les contributions aux plans de pension (Union européenne 2002). Ils n'existent pas non plus au Portugal, en Autriche et en Finlande (Union européenne 2006).

Caraïbes, ce qui renforce les arguments en faveur de plafonds plus élevés.

En outre, hormis le Guyana, tous les États membres ajustent leurs plafonds en fonction des circonstances et non d'un mécanisme automatique¹². De même, les ajustements se font à intervalles peu fréquents: ainsi, le plafond salarial n'a été adapté que deux fois en trois décennies aux Bahamas, trois fois en deux décennies aux Îles Vierges britanniques et, aux Îles Turcs et Caïcos, il n'a plus augmenté depuis la création du régime de pensions en 1992. Dès lors, quand il y a des augmentations, elles sont généralement considérables, comme l'illustre le cas du Belize: en 2001, le plafond des revenus imposables a été augmenté pour la première fois depuis la création du système en 1979, passant de 130 à 320 dollars du Belize par semaine. Ce plafond n'est pas encore considéré comme suffisamment élevé et le gouvernement étudie donc la possibilité de le porter à 640 dollars du Belize par semaine dans un avenir proche, conformément aux recommandations de la sixième révision actuarielle du régime de protection sociale (Montas, 2003). Il convient de fixer des plafonds adéquats, surtout parce que s'ils sont bas, ils nuisent à la progressivité des plans, puisque les personnes qui ont des revenus élevés ne paient qu'une faible contribution par rapport à leurs revenus.

b) Prestations

En gros, les prestations de la protection sociale sont de nature uniforme dans toute la région. En principe, ce sont des prestations pour maladie, maternité, retraite, invalidité, ainsi que des pensions de survie et des allocations de décès. Plusieurs pays offrent des prestations dans le cadre des accidents du travail et des maladies professionnelles (notamment des pensions d'incapacité, des prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle, ainsi que la couverture des frais médicaux), mais seule la Barbade accorde des indemnités de chômage. Néanmoins, comme il a été signalé, la présente étude limite son analyse de la protection sociale à la fonction des systèmes de retraites.

L'objectif primordial de ces systèmes dans la région est de maintenir un revenu pendant la vieillesse et l'incapacité. Cela se confirme du fait que tous les plans par répartition de la région sont proportionnels aux

revenus et, dès lors, basés sur le principe de protection sociale de garder les mêmes conditions pendant la vieillesse. Néanmoins, l'efficacité des systèmes destinés à assurer des revenus aux personnes âgées varie dans la région, en particulier en fonction du nombre de personnes qui perçoivent une retraite. Ainsi, on estime que la proportion des personnes de plus de 65 ans qui touchent une retraite va d'un minimum de 19% à Sainte-Lucie à un maximum de 85% à la Barbade. Dans les économies plus grandes, comme la Jamaïque, les Bahamas et Trinité-et-Tobago, les pourcentages sont d'environ 38,6%, 53% et 56,8%¹³. Un des facteurs qui expliquent la faible couverture dans certains pays est que les taux de versement des contributions sont faibles dans le cas des travailleurs indépendants et que le secteur informel de nombreuses économies est relativement grand. En outre, en raison du taux de chômage élevé et comme il s'agit de systèmes par répartition, financés par des contributions, de nombreuses personnes qui arrivent à un âge avancé ne réunissent pas les conditions nécessaires pour avoir droit à une retraite. Néanmoins, les chiffres révèlent que la couverture augmente progressivement, mais à un rythme modéré (par exemple, en 2000, la couverture aux Bahamas et à Sainte-Lucie était respectivement de 45,2% et 15,9%).

La générosité des systèmes basés sur les revenus se mesure par le taux de remplacement des revenus au moment de la retraite. Les taux des différents pays sont relativement uniformes, mais les règles en matière d'accumulation individuelle varient plus ou moins d'un pays à l'autre: dans la majorité des plans de pension, le taux de remplacement est de 30% des contributions versées en 10 ans environ (plus précisément en 500 semaines). Antigua-et-Barbuda offre le taux de remplacement le plus bas, 25%, et la Barbade le plus généreux, de l'ordre de 40%. Dans tous les systèmes de la région, les taux de remplacement augmentent généralement plus au cours des premières années de contribution que dans les dernières. Après une période de contribution de 30 ans (1500 semaines), ils atteignent 50 à 55%. Les extrêmes sont observés à la Barbade (60%) et à Antigua-et-Barbuda (45%). En ce qui concerne les taux maximums de remplacement, la Dominique a le taux le plus élevé que l'on peut

¹² Au Guyana, le plafond des revenus imposables (et des pensions) est ajusté en fonction de la variation du salaire minimum dans le secteur public.

¹³ Dans ce cas, la couverture mesure le nombre de prestations de longue durée accordées (à l'exclusion des prestations de survie et d'incapacité) par rapport à la dimension de la population de plus de 65 ans. Dans les pays où l'âge de la retraite est inférieur à 65 ans comme Sainte-Lucie (voir tableau 1), la couverture du groupe d'âge pertinent est forcément inférieure.

atteindre, soit 70%, et Antigua-et-Barbuda offre la limite minimale, 50% (tableau 1).

Les mérites d'une augmentation non linéaire du taux de remplacement sont discutables. Par exemple, elle est utile, au cours des premières étapes d'un plan de pension, parce qu'elle permet aux adhérents de remplir rapidement les conditions pour obtenir une pension plus élevée. Dans ce cas, une fois en place, le plan peut être d'une grande utilité pour les travailleurs plus âgés. Néanmoins, en général, une formule de calcul plus linéaire des prestations réduit

le coût total des retraites, puisque ceux qui partent à la retraite plus tôt perçoivent des prestations plus basses. À cet égard, le Belize envisage de remplacer la formule actuelle —augmentation de 3% pendant les 10 premières années de contribution au plan, suivie d'une augmentation annuelle de 2% pendant les cinq années suivantes et de 1% chaque année par la suite—, par une augmentation annuelle uniforme de 1,5% du taux de remplacement jusqu'à un maximum de 60%, qui serait atteint après 40 ans de cotisation (Montas, 2003). La révision actuarielle de 2003 pour

TABLEAU 1

Caraïbes: statistiques de la protection sociale, 2003

	Revenu maximum imposable	Relations pensions/salaires moyens imposables		Taux de remplacement des revenus au moment de la retraite (%) (après années)			Contribution minimum	Âge de la retraite	
		Moyenne (%)	Minimum (%)	10	30	Maximum	Nbre de semaines	Normale	Anticipée
Colonne		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Anguilla	2,02	30,6	26,3	30	50	60	250	65	...
Antigua-et-Barbuda	1,88	22,2	6,3	25	45	50	350	60	...
Bahamas	1,36	25,4	16,0	30	55	60	150	65	60
Barbade	2,09	49,0	30,6	40	60	60	500	65	63
Belize	1,52	25,3	22,4	30	55	60	500	65	60
Îles Vierges britanniques	1,42	21,4	7,5	30	50	60	500	65	...
Dominique	3,15	28,3	6,8	30	55	70	500	60	...
Grenade	2,07	24,5	12,0	30	50	60	400 ^a	60	...
Guyana	2,10	28,5	27,3	40 ^b	55	60	750	60	...
Jamaïque				^c			494	70 ^d	65 ^d
Montserrat	1,26	17,1	8,4	30	50	60	350 ^e	60	...
Saint-Kitts-et-Nevis	3,07	28,4	11,8	30	55	60	500	62	...
Sainte-Lucie	3,41	39,0	13,7		58	60	576 ^f	61	60
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	3,08	29,9	19,4	30	50	60	325 ^e	60	...
Trinité-et-Tobago	1,25	37,0	37,0	^g			750	65	60
Îles Turcs et Caicos	1,69	19,0	14,1	30	55	60	500	65	60
Moyennes	2,10	27,0	17,3	33,5	53,1	60	432	63	61

Source: données officielles et Osborne (2004).

^a Avec augmentation à 500 en 2008.

^b Après 15 ans.

^c Pensions basées sur un taux uniforme plus une proportion liée aux revenus.

^d Cinq ans de moins pour les femmes.

^e Avec augmentation à 500 par paliers annuels de 25.

^f 144 mois, avec augmentation de 12 mois tous les trois ans pour parvenir à 180 le 1er janvier 2012.

^g Pensions basées sur un groupe moyen ayant cotisé tout au long de la vie active (méthode des revenus durant la vie active, sans indexation).

Sainte-Lucie recommandait également de modifier le taux d'accumulation des retraites, pour le ralentir par rapport à aujourd'hui.

Les taux de remplacement ne représentent qu'un des aspects du calcul des pensions. D'autres sont les revenus moyens imposables sur lesquels ces taux sont appliqués, la façon dont ces revenus sont calculés et les conditions requises pour partir à la retraite.

Les revenus moyens imposables se calculent en général en prenant la moyenne des 3 à 5 meilleures des 10 à 15 dernières années de travail de chaque personne¹⁴.

Il est probable cependant qu'au lieu de baser le paiement des pensions sur un historique complet des revenus, ce mode de calcul des prestations contribue à la régressivité du plan, puisqu'il favorise les travailleurs les plus qualifiés qui entrent sur le marché du travail plus tard mais perçoivent des salaires plus élevés et croissants, par rapport aux travailleurs moins qualifiés, dont les revenus sont relativement uniformes. Ainsi, les Bahamas étudient la possibilité de passer à un système, où le mode de calcul des pensions en fonction de la rémunération moyenne des trois dernières années serait remplacé par une formule où les pensions seraient basées sur un système de revenus indexés perçus pendant la vie active, avec un taux annuel d'accumulation de 1,5%.

c) Conditions requises pour partir à la retraite

Dans tous les États membres, l'âge normal de la retraite varie entre 60 et 65 ans, sauf en Jamaïque où il est fixé à 70 ans (pour les hommes). Il n'existe pas de conditions préalables de résidence ou de citoyenneté pour bénéficier d'une pension, mais il faut un nombre minimum de contributions. Beaucoup de pays ont fixé à 500 semaines, le nombre minimum nécessaire pour avoir droit à une pension complète. À Sainte-Lucie, les travailleurs doivent cotiser pendant 12 ans (144 mois). Au Guyana et à Trinité-et-Tobago, il faut avoir cotisé 15 ans au moins (750 semaines de contributions) pour avoir droit à une retraite. En revanche, à Montserrat, ainsi qu'à Saint-Vincent-et-les-Grenadines, il ne faut

que 7 ans et 6,5 ans respectivement. À Anguilla, il suffit de cinq ans et aux Bahamas, il suffit de trois ans (150 semaines) de contributions au plan national de pensions, pour avoir droit à la retraite, avec un taux de remplacement de 15% des revenus moyens imposables.

En général, les travailleurs qui ne réunissent pas le nombre minimum requis de contributions bénéficient d'une pension minimum, qui varie considérablement dans la région: de 6% des salaires moyens imposables à Antigua-et-Barbuda à 31% à la Barbade (tableau 1).

Plusieurs pays de la région ont pris des mesures pour remédier au fait qu'un nombre relativement petit de contributions suffit pour avoir droit à une pension. Cette question est importante, non seulement parce que, dans un environnement de plus en plus mondialisé, la mobilité de la main-d'œuvre va croissant, mais aussi parce qu'à terme, le Marché économique unique des Caraïbes permettra la libre circulation dans la région, ce qui pourrait inciter les travailleurs à comparer les pensions avant de choisir leur lieu de travail. De ce fait, à Montserrat ainsi qu'à Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le nombre requis de contributions hebdomadaires augmente chaque année —de 25 à la fois— pour atteindre un total de 500. À Grenade, le nombre requis sera de 500 en 2008 et Sainte-Lucie ajoute 12 mois tous les trois ans, afin d'arriver à un total de 180 mois de contributions en 2012. D'autres États membres commencent à étudier la façon d'aborder la question. Aux Bahamas, la Commission de réforme de la sécurité sociale recommande d'augmenter le nombre de contributions hebdomadaires annuellement —de 50 à la fois— pour que le nombre requis corresponde mieux à ce qui se pratique dans la région, en d'autres termes pour atteindre 500 contributions.

2. Coûts et investissements

Le succès des plans de protection sociale peut se mesurer d'après plusieurs paramètres. Un élément important est le coût de l'administration du plan, qui comprend notamment le financement des institutions de gestion, le paiement des salaires du personnel, l'entretien des installations et la prestation des services attendus des institutions.

Les frais de fonctionnement diffèrent considérablement dans la région. Ils s'élèvent en moyenne à 18% du revenu des systèmes de pensions par contributions, mais l'écart entre les pays est important: Montserrat affiche le pourcentage le plus élevé (41%)

¹⁴ Les exceptions sont la Barbade, Trinité-et-Tobago et la Jamaïque. À Trinité-et-Tobago, les pensions sont basées sur la moyenne des revenus perçus pendant la vie active, selon les 'classes de revenus' (groupes de revenus). À la Barbade, il y a deux niveaux de retraite: une pension 'de base' égale à 40% des revenus moyens imposables (sur la base des cinq meilleures années de rémunération) et une pension complémentaire égale à 1% du total des revenus hebdomadaires imposables représentés par les contributions au-delà des 500 premières semaines. La Jamaïque aussi a un système à deux niveaux.

et la Barbade, le plus bas (6%). Dans l'ensemble, le quart des pays de l'échantillon présente plus qu'un écart type par rapport à la moyenne. Par ailleurs, seules la Barbade et Trinité-et-Tobago ont des frais de fonctionnement inférieurs à 10% du revenu au titre des contributions, mais à Anguilla, au Belize, à Montserrat et dans les Îles Turcs et Caicos, ces frais dépassent 20% (tableau 2).

Ces coûts sont évidemment trop élevés pour les plans par répartition, mais aussi si on les compare, par exemple, au 0,5% environ, du revenu provenant des contributions du plan par répartition administré par le secteur public aux États-Unis¹⁵. Il ne faut pas s'étonner que les caractéristiques géographiques de la région influencent les frais généraux de fonctionnement: le coefficient de corrélation entre la population de chaque pays et les frais de fonctionnement du plan de protection sociale est significatif et négatif (-0,47), ce qui indique que les systèmes de sécurité sociale ne peuvent pas profiter des économies d'échelle. En particulier, les économies insulaires, comme les Bahamas et les Îles Turcs et Caicos, ont des frais proportionnellement supérieurs¹⁶. Incontestablement, les coûts sont élevés en raison de l'incapacité de profiter d'économies d'échelle.

a) Excédents

Au total, les systèmes de protection sociale accordent une pension à plus de 250 000 des 6 500 000 habitants de la région. Le total des contributions

aux plans était d'environ 650 millions de dollars, nettement plus que les 450 millions versés par ces systèmes en pensions et autres prestations en 2003, se traduisant par une augmentation des réserves. Certes, cette caractéristique est typique de la région caribéenne qui, fin 2003, avait accumulé des fonds d'un montant de plus de 5 200 millions de dollars, proche de 19% du PIB régional ou d'environ 30,1% du PIB de certains pays. Par ailleurs, la position financière des plans de pensions de la région peut être considérée comme bonne. En fait, bien qu'il s'agisse de plans par répartition, les réserves accumulées dépassent les actifs des plans par capitalisation de tous les pays d'Amérique latine (à l'exception du Chili). En Amérique latine, les actifs s'élèvent, en moyenne, à environ 13,5% du PIB (Gill, Packard et Yermo, 2005). De même, tous les systèmes de pensions accumulent aujourd'hui des excédents, une bonne chose puisque, bien qu'il s'agisse de plans par répartition par définition, les réserves accumulées pourront servir plus tard, pour couvrir des insuffisances imprévues de contributions ou une augmentation des obligations.

Les réserves sont en corrélation négative (-0,62) avec la dimension du pays. La proportion est la plus basse en Jamaïque, où les réserves représentent plus des deux tiers du PIB de Saint-Kitts-et-Nevis (figure 2). Néanmoins, le volume total des réserves accumulées n'est pas un indicateur de la viabilité d'un régime sur le plan financier, puisqu'il ne mesure aucun aspect du rendement et n'indique pas non plus pendant combien de temps les réserves peuvent couvrir les obligations. Dès lors, la relation entre les réserves et les dépenses est un indicateur plus utile, qui permet d'obtenir une approximation du montant des dépenses annuelles que les réserves permettent de financer. Ces chiffres,

¹⁵ Voir Thompson (2001, p. 242).

¹⁶ Il semble cependant qu'au Belize, une économie non insulaire particulièrement petite par rapport à d'autres pays de la région, les coûts soient extraordinairement élevés aussi.

TABLEAU 2

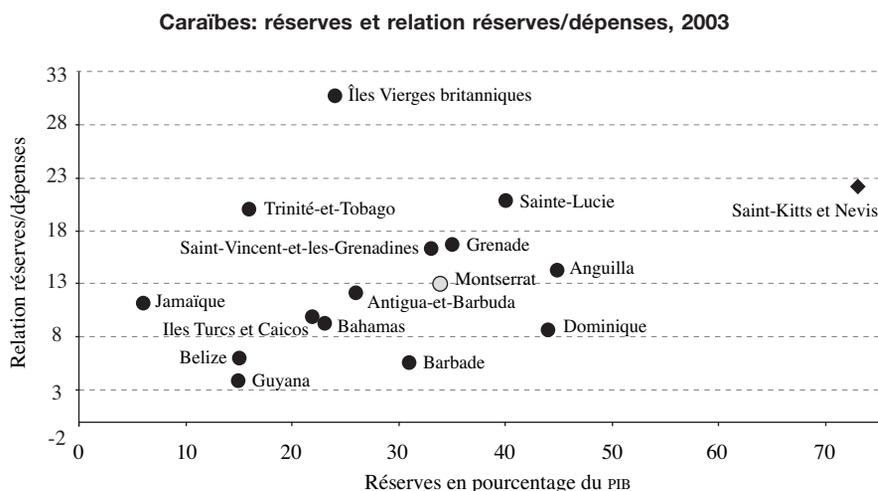
Caraïbes: frais administratifs en pourcentage du revenu des fonds de pension par contributions, 2003

Pays	Frais (%)	Pays	Frais (%)
Anguilla ^a	22,8	Guyana	15,8
Antigua-et-Barbuda ^a	17,7	Jamaïque	13,0
Bahamas	19,9	Montserrat ^a	48,8
Barbade	6,1	Saint-Kitts-et-Nevis ^a	14,6
Belize	30,5	Sainte-Lucie	13,3
Îles Vierges britanniques ^a	11,9	Saint-Vincent-et-les-Grenadines ^a	16,7
Dominique ^a	16,7	Trinité-et-Tobago ^a	7,1
Grenade ^a	12,4	Îles Turcs et Caicos	21,1

Source: données officielles et Osborne (2004).

^a Les chiffres portent sur 2005.

FIGURE 2



Source: données officielles et Osborne (2004).

comme le montre la figure 2, dévoilent une situation quelque peu différente, puisqu'il semble ne pas y avoir de relation directe entre les réserves accumulées, en pourcentage du PIB, et le montant des dépenses annuelles qu'elles permettraient de couvrir. En fait, les études actuarielles indiquent la nécessité de prendre des mesures pour éviter l'épuisement des fonds. Vu la situation actuelle, par exemple, il est estimé qu'en 2019 les dépenses seront supérieures aux revenus aux Bahamas, entraînant l'épuisement du fonds en 2029. Dans les conditions actuelles, le fonds de réserve du Belize s'épuiserait même un peu plus tôt (en 2025). De même, on prévoit qu'en 2048 les réserves commenceront à diminuer à Sainte-Lucie et, selon les projections, elles s'épuiseront en 2062¹⁷.

b) Investissements de portefeuille

Une grande proportion des réserves accumulées est investie (89% en moyenne). Antigua-et-Barbuda est le seul pays dont le taux d'investissement, de 44%, est inférieur à 75%¹⁸. Dès lors, la gestion du portefeuille est un aspect important des plans régionaux de protection sociale, qu'il convient d'analyser attentivement.

La gestion du portefeuille des divers plans n'a pas été exceptionnelle cette dernière décennie: la rentabilité moyenne était d'environ 3,8%, même si au cours des cinq dernières années, elle a légèrement

augmenté pour atteindre près de 4,2%. Le Belize et la Jamaïque ont enregistré des résultats supérieurs à la moyenne: au Belize, le rendement en 10 et 5 ans était de 7,4% et 7,5%, respectivement, et en Jamaïque, le rendement en 5 ans s'élevait à 9,8%. Le rendement pour Antigua-et-Barbuda, Anguilla et les îles Turcs et Caicos a été nettement inférieur à la moyenne: 0,8% et 1,5%, respectivement, en 10 et 5 ans pour Antigua; 1,6% et 0,9%, pour les Îles Turcs et Caicos et 1,5% en 5 ans pour Anguilla (tableau 3)¹⁹.

Une des raisons de ces faibles rendements est sans aucun doute la manière dont les investissements sont faits. Près de la moitié du total des réserves est investi en titres à intérêt fixe (sous forme d'emprunts et de bons) et un tiers en dépôts à terme. Il s'agit d'instruments d'investissement relativement stables dans le passé, mais à faible rendement. Au total, 11% seulement des réserves sont investis en actions et 4% en biens immobiliers (pourcentages de fin 2003).

Dans la majorité des pays, le portefeuille est nettement axé sur les investissements locaux. En fait, seuls les territoires non indépendants (Anguilla, Îles Vierges britanniques, Montserrat et les Îles Turcs et Caicos) ont investi plus de 5% de leurs actifs à l'étranger. Dans les Îles Vierges britanniques, cette proportion dépasse les deux tiers du total des investissements et dans les Îles Turcs et Caicos, elle dépasse les trois quarts. Six pays ont réalisé des investissements

¹⁷ Voir National Insurance Board of the Bahamas (2001), Montas (2003) et OIT (2005).

¹⁸ Mais c'est dû au montant considérable des dettes à couvrir, qui s'élève à la moitié du total des actifs.

¹⁹ Les rendements sont considérés comme "nettement meilleurs ou moins bons" s'ils présentent plus qu'un écart type vers le haut ou vers le bas, respectivement, par rapport à la moyenne régionale.

TABLEAU 3

Caraïbes: investissements de portefeuille, 2003

	Rentabilité réelle, 10 ans (%)	Rentabilité réelle, 5 ans (%)	Investissements en % des réserves
Anguilla	2,50	1,50	91,80
Antigua-et-Barbuda	0,80	1,50	44,40
Bahamas	4,80	4,00	92,40
Barbade	5,20	5,20	82,40
Belize	7,40	7,50	94,50
Îles Vierges britanniques	2,20	2,80	92,80
Dominique	4,70	4,60	77,00
Grenade	5,00	4,90	92,10
Guyana	4,80	4,10	95,30
Jamaïque	3,50	9,80	95,50
Montserrat	2,40	2,40	96,70
Saint-Kitts-et-Nevis	3,20	4,00	94,90
Sainte-Lucie	3,80	4,10	96,00
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	4,30	5,60	91,60
Trinité-et-Tobago	4,70	4,70	93,40
Îles Turcs et Caicos	1,60	0,90	87,50
Moyenne non pondérée	3,81	4,23	

Source: données officielles et Osborne (2004).

nationaux uniquement, notamment les économies plus grandes: Trinité-et-Tobago, la Jamaïque, les Bahamas et le Belize. Sept pays seulement ont fait des investissements régionaux, toujours inférieurs à 10% du total des investissements sauf dans le cas de Saint-Vincent-et-les-Grenadines, où les investissements régionaux représentent 20%.

Les raisons d'une telle concentration des portefeuilles d'investissement sont essentiellement au nombre de deux. Premièrement, la législation de nombreux États membres ne permet pas d'investir les fonds de la sécurité sociale à l'étranger. Beaucoup de pays considèrent que la protection sociale est un instrument nécessaire pour fournir des fonds à l'économie. De même, nombreux sont ceux dans la région qui estiment que les organismes de sécurité sociale ont une fonction importante dans le développement économique: plus de la moitié des personnes interrogées

de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECS) étaient de cet avis (Henry, 2004, p. 194). Néanmoins, la même étude conclut aussi que plus de 70% des personnes interrogées considèrent qu'il faut diversifier les portefeuilles par des investissements étrangers et modifier la législation. Deuxièmement, le déséquilibre des investissements mentionné — surtout la concentration en dépôts à terme — est dû aussi à l'extrême jeunesse des marchés de capital de la région: il n'y a que trois marchés de valeurs régionaux et chacun d'eux note un petit nombre de titres²⁰. Dès lors, toute diversification de portefeuille est une tâche difficile et complexe.

²⁰ Huit titres sont cotés à la Bourse des valeurs des Caraïbes orientales. Moins de 50 titres sont cotés sur les bourses de la Jamaïque et de Trinité-et-Tobago, respectivement.

III

Défis à relever par la protection sociale dans les Caraïbes

En 1994, la Banque mondiale a publié un rapport sur la protection sociale qui parlait du “vieillessement sans crise” (Banque mondiale, 1994). C’était une des premières publications d’une organisation internationale qui plaidait pour une politique des pensions basée sur de multiples piliers. Ce rapport défend l’établissement de trois piliers principaux pour financer la protection sociale. Le premier se fonde sur le principe de la répartition. Le deuxième pilier est celui de la capitalisation: les travailleurs versent des contributions obligatoires sur des comptes personnels. Elles sont investies et par la suite, elles servent à financer la pension de ces mêmes travailleurs. La participation à ce pilier doit être obligatoire. Enfin, le troisième pilier est destiné à encourager l’épargne. En substance, il est comparable au deuxième, à la différence que les contributions sont volontaires (en d’autres termes, ce pilier est comparable à l’épargne privée).

Malgré les critiques dont il a fait l’objet²¹, ce rapport a eu une grande influence dans divers pays en développement —en particulier en Amérique latine, où bon nombre de réformes ont été adoptées ces deux dernières décennies— et il continue d’en avoir dans de nombreuses régions. En fait, les économies qui abandonnent le plan par répartition traditionnel à prestations définies sont de plus en plus nombreuses, notamment en raison de la dynamique de la population, mais également parce que les plans par répartition incitent davantage à recourir à la retraite anticipée, ce qui contribue à créer une situation insoutenable en termes de financement (Gruber et Wise, 1999).

Néanmoins, cette dynamique semble avoir eu peu d’effets sur l’agenda de la protection sociale des Caraïbes: les plans nationaux sont représentatifs du premier pilier uniquement. Bien que tous les régimes présentent des différences en matière de droits aux prestations, taux de contribution et autres paramètres, ils sont conçus en principe en tant que plans par répartition. Dès lors, il n’existe pas de deuxième pilier obligatoire dans la région et aucun élément n’indique clairement sa création prochaine.

Le manque d’intérêt pour la réforme peut être dû à la conjoncture démographique actuelle, au fait que les populations sont relativement jeunes et que les plans de protection sociale sont récents. Les plans nationaux de protection sociale de la région n’ont donc pas encore atteint leur maturité (les plans moins mûrs comptent une proportion plus grande de membres actifs que de retraités ou de personnes ayant une pension différée) et, de ce fait, ils reçoivent des contributions plus que suffisantes pour financer leurs obligations actuelles. Ils sont donc tous en mesure d’investir (“capitaliser”) leurs ressources excédentaires.

Dans les Caraïbes, le problème du vieillissement n’est pas aussi urgent que dans d’autres régions, mais il faut l’aborder parce que l’expérience montre que plus tôt on l’aborde, moins les solutions sont pénibles et moins il en coûte, politiquement, pour les appliquer. À vrai dire, la sécurité sociale de la région est confrontée à plusieurs défis. Certains sont en rapport avec des aspects des plans actuels, comme le mode de calcul des prestations, le faible nombre de contributions requises pour avoir droit aux prestations, l’absence d’ajustement automatique des plafonds salariaux et les taux de remplacement des salaires. Ces défis (dont il a été question au chapitre précédent) peuvent être relevés en changeant les paramètres et en modifiant la législation en vigueur.

D’autres défis, cependant, revêtent une plus grande importance pour la sécurité sociale et doivent être analysés plus en détail. L’un d’eux concerne le marché du travail et en particulier le Marché économique unique des Caraïbes qui, à terme, débouchera sur la libre circulation de la main-d’œuvre et influencera la sécurité sociale. Un autre est la situation générale des marchés du travail de la région: dans certains pays, le taux de chômage est élevé et persistant, le secteur informel progresse et l’évasion des contributions aux systèmes de protection sociale s’est généralisée. Au final, ces facteurs conduiront à l’exclusion d’une proportion croissante de personnes âgées des prestations de retraite et il faut donc les aborder.

Il convient également de modifier la législation applicable à l’accumulation d’actifs de la sécurité sociale. En particulier, il faut examiner avec soin si les conseils

²¹ Voir Orszag et Stiglitz (2001), par exemple.

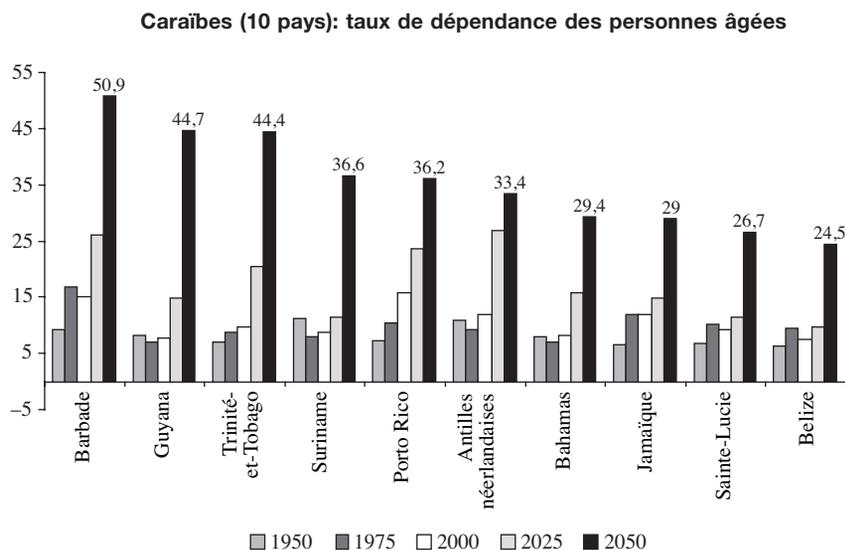
nationaux d'investissement peuvent investir à l'étranger. Par exemple, les caractéristiques géographiques et géoclimatiques de la région — composée de petites économies insulaires aux bases économiques peu diversifiées et très sensibles aux catastrophes naturelles — peuvent être des arguments en faveur d'une position moins restrictive en ce qui concerne l'investissement de fonds à l'étranger. Néanmoins, toute libéralisation de la législation concernée doit être étudiée avec soin, en calculant les avantages de son application et les coûts des conséquences des sorties de capital sur les bilans des économies en général et le régime de change en particulier. Ce sont quelques-uns des thèmes abordés dans la suite de ce chapitre.

a) Vieillesse

Comme dans pratiquement toutes les régions, le vieillissement est un phénomène qui affecte les populations des Caraïbes. La combinaison d'une plus grande espérance de vie à la naissance et de la baisse de fécondité modifie la structure démographique. En moyenne, l'espérance de vie à la naissance a augmenté de plus de 15 ans dans la région, dans les années 1980 et 1990. Aujourd'hui, elle est d'environ 73,1 ans²² et elle devrait atteindre environ 79 ans vers le milieu du XXIe siècle (tableau 4). Le taux de croissance de la population aura alors baissé à 0,1%, pour 1,8% au milieu du XXe siècle et 1% actuellement.

²² Ces chiffres sont ceux des pays anglophones des Caraïbes pour lesquels nous disposons d'informations (voir le tableau 4).

FIGURE 3



Source: Nations unies (2002).

TABLEAU 4

Caraïbes: espérance de vie à la naissance

	2000-2005	2025-2030	2045-2050
Bahamas	69,4	75,7	77,3
Barbade	77,2	79,8	81,4
Belize	74,4	77,5	79,7
Guyana	62,4	64,1	71,2
Jamaïque	75,7	79,0	80,8
Antilles néerlandaises	76,3	79,4	81,0
Porto Rico	75,6	78,3	80,3
Sainte-Lucie	73,8	77,2	79,5
Suriname	71,1	75,8	78,6
Trinité-et-Tobago	74,8	78,6	80,5
Moyenne	73,1	76,5	79,0

Source: Nations unies (2002).

Bien que les causes de ce changement soient documentées²³, il convient d'examiner plus en détail les variations observées. La comparaison intrarégionale révèle que la 'bombe à retardement' que peuvent représenter les pensions menace certains pays plus que d'autres. Ainsi, il y a une différence significative entre l'espérance de vie à la naissance au Guyana (62,4 ans) et la plus élevée de la région observée à la Barbade (77,2 ans), un écart qui, selon les prévisions, devrait diminuer. Toutefois, à la suite de la baisse de

²³ Vous trouverez une analyse récente du vieillissement de la population des Caraïbes dans CEPALC (2004).

fécondité, ajoutée à l'émigration, le taux de dépendance des personnes âgées augmentera considérablement (figure 3)²⁴. Plus ce taux est élevé, plus grand sera le nombre de personnes âgées à entretenir par la population économiquement active, en d'autres termes, plus les coûts de la protection sociale seront élevés. Hormis les Antilles néerlandaises, l'augmentation en pourcentage s'accélérera dans tous les pays, avec un accroissement moyen de 66% les 25 premières années du XXI^e siècle et de 118% au cours des 25 années suivantes.

Pour les autres, le rythme d'augmentation du coefficient de dépendance s'accélérera de plus en plus au cours des cinq prochaines décennies. On estime que, dans la première moitié du XXI^e siècle, Porto Rico connaîtra la plus faible augmentation (130%), pour 500% au Guyana. Ces accroissements auront des répercussions sur les plans de protection sociale de la région, dans la mesure où les travailleurs de moins en moins nombreux devront entretenir une proportion de plus en plus grande de personnes âgées.

Ce dernier aspect est lié à l'état actuel des marchés du travail dans les Caraïbes, puisqu'un système de protection sociale qui fonctionne bien a besoin d'un marché du travail qui fonctionne bien,

surtout dans le cas des plans par répartition, où les travailleurs d'aujourd'hui sont responsables des retraités d'aujourd'hui.

b) *Marchés du travail*

Les marchés du travail de la région sont confrontés à divers problèmes. Un des plus importants pour la sécurité sociale est le chômage (tableau 5). Un autre est la plus grande mobilité de la main-d'œuvre, dans la région et en dehors.

Le chômage est, sans aucun doute, un des problèmes économiques les plus graves des États membres de la région. Il ne s'agit pas seulement du taux de chômage supérieur à 10% que l'on observe dans beaucoup d'entre eux, mais du fait que le chômage des femmes est nettement supérieur à celui des hommes et que le chômage des jeunes est considérable en général. Ainsi, les données disponibles pour la Barbade, le Belize, la Jamaïque, Sainte-Lucie et Trinité-et-Tobago révèlent que les cohortes plus jeunes des forces de travail sont les plus affectées: à Sainte-Lucie et en Jamaïque, une personne sur deux de 15 à 19 ans est au chômage (tableau 6). Il en va de même pour une personne sur quatre à la Barbade et au Belize, une sur cinq à Trinité-et-Tobago. En outre, d'après ces chiffres, plus de 60% des chômeurs restent sans emploi pendant moins de six mois à la Barbade et plus de 80% sont au chômage depuis moins d'un an, mais à Sainte-Lucie, plus de trois quarts des chômeurs sont

²⁴ Le coefficient de dépendance des personnes âgées est le nombre de personnes de 65 ans ou plus par 100 personnes de 15 à 64 ans.

TABLEAU 5

Caraïbes: taux de chômage

Pays	Année	Hommes	Femmes	Total
Anguilla	2002	6,3	9,5	
Antigua-et-Barbuda	1991	6,4	5,6	
Aruba	1997	6,7	8,4	
Bahamas	2003	5,9	9,6	
Barbade	2002	8,7	12,1	10,3
Belize	2004	8,3	17,4	11,6
Îles Vierges britanniques	1991	3,4	3,1	
Dominique	1997	19,6	27,2	
Grenade	1998	10,5	21,2	
Guyana	1992	8,4	18,1	
Jamaïque a	2003	9,6	17,5	13,1
Antilles néerlandaises	2000	12,0	16,2	
Sainte-Lucie	2003	17,2	28,1	22,3
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	1991	18,4	22,1	
Suriname	1999	10,0	20,0	
Trinité-et-Tobago ^a	2004	8,0	12,1	10,5

Source: OIT (2005) et chiffres officiels.

^a Deuxième trimestre 2003/deuxième trimestre 2004 ; selon la définition de l'OIT, le taux de chômage total serait de 7,5%.

TABLEAU 6

Caraïbes (cinq pays): chômage
(Pourcentage de la cohorte active touchée)

Âge	Trinité		Jamaïque		Barbade		Sainte-Lucie		Belize	
	1991	2004 ^a	1991	2001 ^a	1992	2000	1993	2003	1993	2004
15-19	43,2	21,2	39,2	50,1	60,9	28,0	41,5	54,3	24,1	24,0
20-24	29,6	15,7	25,3	27,7	33,9	12,8	21,2	31,9	11,0	15,0
25-34	18,6	6,6	14,4	14,0	23,9	9,9	13,2	21,5	9,3	13,4
35-44	12,4	4,2	8,8	8,3	15,9	6,1	11,2	15,7	4,6	10,1
45-54	9,2	5,0	6,9	5,8	14,8	6,3	6,6	16,7	2,9	9,1
55-64	8,7	4,8	4,7	5,2	10,0	6,5	16,2	15,1	5,6	7,6
Plus de 65	2,9	2,5	2,9	4,1	4,0	0,0	11,3	17,6	7,5	6,7

Source: données officielles.

^a Deuxième trimestre 2003/deuxième trimestre 2004.

TABLEAU 7

Caraïbes (cinq pays): durée de la période de chômage
(Pourcentage de chômeurs)

	Dernières observations	Moins de 6 mois	De 6 à 11 mois	1 an et plus	Jamais travaillé	Sans déclarer
Barbade	2002	61,9	21,1	12,9	1,4	2,7
Jamaïque	2001	21,8	15,5	31,7	30,7	0,3
Sainte-Lucie	2000	20,3		77,9 ^a		1,8
Trinité-et-Tobago	2002	54,3	9,5	23,7	12,3	0,2
Belize	1999	20,9	23,9	53,8	...	1,9

Source: données officielles.

^a Proportion de chômeurs ayant travaillé plus de six mois.

sans emploi depuis plus d'un an. À Trinité-et-Tobago, la proportion est proche de 25% et en Jamaïque, il s'agit d'un tiers environ de la population (tableau 7). Par ailleurs, un tiers environ de la population active n'a jamais eu de travail en Jamaïque.

Les chiffres indiquent qu'il est difficile d'obtenir un emploi pour ceux qui essaient de s'intégrer sur le marché du travail et qu'il n'est pas facile non plus de retrouver un emploi, ce qui, selon de premiers indices, peut être dû en grande mesure aux déficiences du secteur de l'éducation (CEPALC, 2005). Cela a des répercussions considérables sur la protection sociale. Par exemple, les personnes qui ne trouvent pas d'emploi ne parviennent pas à remplir les conditions requises pour avoir droit aux prestations, ce qui peut affecter leurs possibilités de partir à la retraite plus tard. En outre, l'augmentation du chômage diminue le nombre de travailleurs qui financent les pensions des retraités actuels.

La mobilité de la main-d'œuvre, dans la région et en dehors, pose un autre défi à la sécurité sociale.

L'émigration est énorme, entraînant une fuite considérable des cerveaux. Nous voyons ainsi que le Guyana, Haïti, la Jamaïque, Trinité-et-Tobago et le Suriname enregistrent les taux d'émigration les plus élevés du monde, de plus de 80%, sauf à Trinité-et-Tobago. Près de la moitié des 30 pays qui affichent les taux d'émigration les plus élevés du monde se trouvent dans la région. La situation est encore plus grave si l'on tient compte du fait que l'équivalent de 10% de la population actuelle de la Jamaïque a émigré entre 1991 et 2001 (Docquier et Marfouk, 2004). Les grands flux de travailleurs qui quittent la région, surtout des diplômés très qualifiés, constituent une menace pour la sécurité sociale puisque, en plus d'influencer la croissance économique totale, ils réduisent la main-d'œuvre disponible pour financer les pensions des retraités actuels et, plus grave encore, ils amenuisent la masse des travailleurs très qualifiés, à revenus élevés.

Une des causes des grands flux d'émigration vers d'autres régions que l'on observe dans les Caraïbes

peut être la difficulté de migrer au sein même de la région. En fait, quelques preuves anecdotiques montrent que les travailleurs préféreraient rester dans la région à condition d'y trouver un emploi adéquat. Conscientes de cela, les autorités ont adapté le cadre institutionnel qui régit la mobilité des forces de travail. Sachant que l'intensification du processus d'intégration régionale, dans l'ensemble, et la création d'un Marché économique unique des Caraïbes, en particulier, contribueraient à promouvoir la croissance régionale, le Protocole sur la révision du traité de Chaguaramas est entré en vigueur provisoirement en mai 1998, créant la Communauté des Caraïbes. La révision porte sur le droit d'établissement, les services et le capital. Cette dernière mesure peut élargir la libre circulation dans les Caraïbes en autorisant la libre circulation intrarégionale de la main-d'œuvre qualifiée²⁵. Néanmoins, les déplacements migratoires

dans la région restent rares par rapport à l'immigration en provenance d'autres régions (CEPALC, 2005).

En ce qui concerne la protection sociale et la migration, tous les États membres à part entière du CDCC ont adhéré à l'Accord de la communauté des Caraïbes (CARICOM) relatif à la sécurité sociale, signé en 1993. Avant cela, les États membres de l'OECO avaient signé la Convention de l'OECO sur la protection sociale. Ces deux accords coexistent, de même que d'autres, bilatéraux, entre les États membres et des États extrarégionaux²⁶. Bien qu'il faille rectifier quelques lacunes de l'Accord de la CARICOM (encadré 1), la région dans son ensemble mérite des éloges pour ces initiatives.

c) Investissements

Comme nous l'avons mentionné, l'investissement des réserves de la sécurité sociale dans les Caraïbes a eu des résultats insuffisants au cours de cette dernière décennie. En outre, dans beaucoup de pays,

²⁵ Néanmoins, le traité de Chaguaramas fait une distinction entre travailleurs salariés et indépendants. Si ce dernier groupe bénéficie de la libre circulation professionnelle —en ce sens que toute personne (physique ou morale) peut ouvrir un commerce et travailler pour son compte dans les États membres de la CARICOM (le traité parle de 'droit d'établissement')—, seules quelques catégories de travailleurs salariés bénéficient de la libre mobilité professionnelle. En particulier, les travailleurs salariés diplômés universitaires, les employés des moyens d'information, les sportifs professionnels, les artistes et musiciens bénéficient actuellement de cette prérogative (article 46 du traité de Chaguaramas). D'autre part, le traité n'aborde pas concrètement les modalités requises

par les pays pour parvenir à l'entière mobilité intrarégionale des travailleurs et ne fixe pas non plus un calendrier bien défini pour la mise en pratique. Le Marché économique unique des Caraïbes ne s'est pas mis en marche en 2000, comme prévu, et il est entré en vigueur uniquement entre la Jamaïque, la Barbade et Trinité-et-Tobago à partir du 1er janvier 2005.

²⁶ Il existe des accords bilatéraux entre les États membres et d'autres États, essentiellement ceux qui ont été conclus par certains États membres avec le Canada et le Royaume-Uni.

ENCADRÉ 1

Accord de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) relatif à la sécurité sociale et Convention de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO) sur la protection sociale.

En principe, il existe deux accords principaux relatifs à la protection sociale dans la région: l'Accord de la CARICOM relatif à la sécurité sociale et la Convention de l'OECO sur la protection sociale. Cette dernière est plus vaste dans l'ensemble, puisqu'elle comprend des prestations sociales additionnelles de courte durée (comme les prestations pour maternité et maladie, les allocations de décès, etc.), tandis que l'Accord de la CARICOM porte uniquement sur des prestations de longue durée dans le cadre des pensions (d'invalidité, d'incapacité, de survie et de retraite). En outre, les contributions versées dans l'un quelconque des États signataires de la Convention de l'OECO s'additionnent, de sorte que le travailleur bénéficie d'une pension pour autant que le nombre de contributions accumulées corresponde au nombre requis dans l'État où il demande la pension. Cela vaut même s'il ne réunit pas le nombre minimum de contributions dans un seul pays parce qu'il a déménagé d'un État membre dans un autre.

Au titre de l'Accord de la CARICOM, le nombre total de contributions s'additionne uniquement si le travailleur ne réunit les conditions requises fixées pour partir à la retraite dans aucun des pays où il a travaillé. S'il réunit les conditions minimales de plusieurs pays, il peut bénéficier d'une pension dans chacun d'eux. La somme de ces différentes pensions peut être supérieure à la pension dans n'importe lequel de ces États. Par ailleurs, l'Accord de la CARICOM n'établit pas clairement ce qu'il faut faire si les conditions minimales pour avoir droit à une pension ne sont remplies que dans un seul État et non dans d'autres. Il convient d'examiner cette situation.

ces investissements ne sont pas viables. Ces réserves relèvent de la compétence des gouvernements et les titres publics représentent généralement une part importante des investissements. Bien que les emprunts du gouvernement sur les fonds de la sécurité sociale soient utilisés parfois pour le développement d'infrastructure dans des pays comme ceux de l'OECD, la majeure partie des ressources sert aux dépenses courantes et non aux dépenses d'investissement, ce qui n'influence en rien la croissance à long terme. En outre, le prélèvement de ces fonds par le gouvernement diminue le solde disponible pour financer des activités privées dans le secteur du tourisme, de l'agriculture, des produits manufacturés destinés à des niches de marché et autres activités où la région pourrait être compétitive. Bien que les fonds des plans de protection sociale soient investis en hypothèques, logements, éducation et autres activités sociales, il semble ne pas y avoir de stratégie concertée pour faciliter la restructuration des secteurs stagnants et investir dans de nouvelles activités de production, ayant des perspectives de rentabilité. Compte tenu de l'expiration à long terme de la majeure partie de leurs obligations, les plans de protection sociale pourraient financer une partie du capital social d'entreprises solides de production et de services.

Au cours des premières années de fonctionnement, la plupart des plans régionaux ont dû faire face à des limitations du degré de diversification de leur portefeuille. En particulier, il était interdit à la majorité d'entre eux d'investir dans des actifs étrangers. Cette restriction était peut-être fondée sur le principe que les pays de la région manquant de capitaux ne devaient pas exporter du capital vers les marchés développés excédentaires des États-Unis, des nations européennes et d'autres pays. Mais la crainte des risques de change, de la volatilité des marchés et d'autres risques liés aux marchés étrangers est plus importante, parce qu'ils sont mal connus et que les pays sont censés ne pas pouvoir les contrôler.

Toutefois, l'excédent de liquidité du secteur bancaire régional a fait baisser la rentabilité des dépôts à terme et autres dépôts des banques commerciales. De ce fait et en raison de l'extrême jeunesse des marchés régionaux des valeurs, les investissements étrangers devraient être sérieusement envisagés comme une autre source d'investissement pour que les plans de protection sociale puissent obtenir les meilleurs rendements. Vu le rythme croissant d'augmentation des transactions financières régionales transfrontalières, en particulier en provenance de Trinité-et-Tobago,

les marchés régionaux monétaires et de capital pourraient être envisagés pour diversifier les risques et accroître la rentabilité des plans de protection sociale. Parallèlement, il faudrait autoriser l'investissement des réserves de la sécurité sociale sur les marchés de capitaux extrarégionaux²⁷. Par exemple, comme nous l'avons dit précédemment, le nombre des marchés de valeurs est limité dans la région et le nombre de titres cotés sur chacun d'eux est réduit. En outre, le risque que représente la grande vulnérabilité des Caraïbes aux catastrophes naturelles a de fortes répercussions sur tout portefeuille de valeurs exclusivement concentré dans la région.

Reste en outre le problème des fluctuations de change. La volatilité des types de change peut faire l'objet d'une certaine couverture financière, mais les sorties de ressources financières exerceraient une pression sur le système financier, dans la mesure où la plupart des pays de la région pratiquent la parité fixe ou fluctuant dans une marge étroite (fixe *de jure* et *de facto*). Surtout, étant donné le montant des fonds de la sécurité sociale de la région, cela pourrait poser problème rapidement, si les ressources sont investies à l'étranger, créant de grandes difficultés en matière de réserves pour les banques centrales.

En ce qui concerne la gestion des fonds de la sécurité sociale, il convient également d'analyser s'ils doivent être gérés de façon concurrentielle par plusieurs administrateurs privés de fonds ou de façon centralisée par un organisme public. Les gouvernements ont choisi de créer des conseils nationaux d'investissement en vue de profiter des économies d'échelle issues de la mise en commun des fonds d'investissement. Il a cependant été dit que ces conseils ne sont pas indépendants du tout (Osborne, 2004 ; Henry, 2004), puisque beaucoup de leurs membres, de différents pays, sont désignés par leurs gouvernements respectifs. En outre, plusieurs membres exercent en même temps des mandats politiques, ce qui affecte bien sûr l'impartialité des décisions d'investissement. Dès lors, on peut affirmer que plusieurs administrateurs privés de fonds d'investissement agissant de façon compétitive obtiendraient une meilleure rentabilité pour les bénéficiaires et orienteraient les fonds vers des activités favorisant la croissance. Il est important cependant d'examiner si, compte tenu de la dimension

²⁷ C'était en réalité l'opinion de la majorité des spécialistes interviewés de l'OECD, qui représentaient plus de trois quarts de l'ensemble des membres du directoire et 72% des personnes interrogées (Henry, 2004, p. 194).

des différents pays, il est recommandable de faire appel à plusieurs administrateurs privés des fonds de la sécurité sociale, parce que la dimension est un

aspect très important, surtout pour l'administration de fonds de cette nature qui doivent profiter des économies d'échelle²⁸.

IV

Réformes de la sécurité sociale

En substance, les réformes de ce type se répartissent en deux catégories: réformes paramétriques et réformes structurelles. Les premières consistent à modifier les paramètres des plans existants —augmenter les taux de contribution par exemple, les plafonds salariaux et l'âge de la retraite, ainsi que réduire les pensions. La réforme structurelle, quant à elle, suppose une révision générale du système de sécurité sociale. Bien que les réformes paramétriques soient sans doute plus faciles à mettre en œuvre, dans de nombreux cas, le changement structurel du système est considéré comme plus important pour la viabilité à long terme des plans. Le présent chapitre analyse les différentes possibilités et leur utilité pour la région, compte tenu des défis énoncés au chapitre précédent.

En pratique, la réforme structurelle a consisté à abandonner le système traditionnel à un pilier (le plan par répartition) pour un autre plus vaste, à piliers multiples, comme le préconise le rapport susmentionné de la Banque mondiale (Banque mondiale, 1994). Dès lors, la majorité des pays d'Amérique latine a adopté des réformes de ce type ou projette de le faire. Plusieurs pays d'Europe et d'Asie ont également instauré des systèmes à piliers multiples. Toutefois, la réforme des pensions est généralement associée à l'adoption d'un plan par capitalisation à contributions définies, où les travailleurs doivent épargner une partie de leurs revenus sur des comptes individuels, auxquels ils n'ont accès qu'après la retraite (ce changement est souvent appelé 'privatisation' de la sécurité sociale). Dès lors, la principale caractéristique du système à piliers multiples est l'introduction dans le nouveau système d'un élément de capitalisation, obligatoire ou volontaire.

Un des principaux arguments avancés par les partisans de la réforme est la possibilité d'obtenir des taux d'épargne plus élevés, ce qui peut être positif pour l'investissement. Néanmoins, en théorie, l'effet de la sécurité sociale sur l'épargne n'est pas déterminant. Cela ne signifie pas nécessairement que ce changement ne

serait pas bénéfique pour l'épargne dans les Caraïbes²⁹. En effet, l'augmentation des taux de contribution accroîtra l'épargne obligatoire des personnes peu prévoyantes qui n'épargnent pas les fonds nécessaires pour financer leur consommation à l'âge de la retraite³⁰. En outre, il a été dit que la mobilisation de l'épargne et de l'investissement est affectée par la structure même des plans de protection sociale: les plans privés par capitalisation avec des comptes d'épargne individuels pour la retraite permettent aux personnes de mettre leurs fonds là où la rentabilité est la plus grande, ce qui favorise la concurrence et l'attribution de fonds à des activités de production à haute rentabilité, capables de promouvoir la croissance³¹. Toutefois, ce qui s'est passé en Amérique latine indique que les personnes ne disposent pas de connaissances financières suffisantes pour tirer parti de la situation. En outre, malgré l'importance de la rentabilité et des coûts, la nature à long terme des plans de pension par capitalisation s'est traduite par une faible souplesse de la demande par rapport au rendement des fonds de pension. Dans ce contexte, une idée viable pour les Caraïbes peut

²⁸ Par exemple, en Bolivie, où la population dépasse 8 millions de personnes, seuls deux fonds de pension étaient autorisés sur le marché initialement.

²⁹ Il n'y a pas de relation simple entre la réforme des pensions et l'épargne, puisqu'elle dépend de la solidité des éléments "revenu" et "remplacement", de la propension à l'épargne des bénéficiaires et de la situation macroéconomique. L'élément 'revenu' (richesse) des taux de contribution plus élevés et l'augmentation de l'âge de la retraite pourraient déboucher sur une réduction de l'épargne à long terme, puisque les unités familiales consomment davantage les premières années, en prévoyant une augmentation de leurs revenus à l'avenir. Néanmoins, l'élément 'remplacement' peut être positif ou négatif, selon que la rentabilité des fonds de protection sociale investis est supérieure ou inférieure à celle d'autres actifs.

³⁰ Dans l'hypothèse où ils ne doivent pas compenser le revenu inférieur par des emprunts sur les futurs revenus escomptés.

³¹ Néanmoins, un plan de cette nature requiert l'intervention publique pour qu'il y ait une supervision et une réglementation efficaces, destinées à éviter que les fonds ne soient admis dans des investissements spéculatifs indûment risqués et/ou fassent l'objet de fraude sociale.

être la création d'un fonds administré de manière centralisée (au niveau national ou régional) chargé d'investir au nom de tous les participants.

En dépit des arguments avancés concernant de possibles effets favorables pour l'investissement, l'abandon des plans par répartition est certainement dû aux problèmes de financement auxquels ils sont confrontés, compte tenu des changements de la structure démographique et du vieillissement de la population. Les plans par capitalisation à cotisations définies ne sont cependant pas exempts de critiques. Ainsi, ils peuvent donner lieu à une inégalité considérable des retraites: l'aspect redistributif de ces plans est minime normalement, puisque les comptes des épargnants sont 'privatisés'. Cela se vérifie encore davantage si l'on tient compte du taux de chômage en général —et en particulier du taux chômage élevé des jeunes— dans la région caribéenne, parce que les plans par capitalisation nécessitent des contributions constantes pour constituer un fonds significatif et des contributions dès le début de la vie active pour bénéficier de l'effet des intérêts composés. Les plans par capitalisation à contributions définies limitent aussi la marge de distribution des risques, puisqu'ils attribuent aux personnes une grande partie des risques liés à la rentabilité de l'investissement. À cet égard, les personnes peuvent se protéger de l'épuisement des ressources en cas de longévité, par l'achat d'une pension viagère basée sur le portefeuille accumulé dans le fonds de pension au moment de la retraite, mais la volatilité du marché des valeurs, surtout vers la fin de la vie active des travailleurs, peut être à l'origine de grandes pertes si les portefeuilles ne sont pas suffisamment diversifiés, et donner lieu ainsi à des paiements mensuels inférieurs de pension viagère, laissant les personnes en situation plus mauvaise³².

Bien que l'introduction de plans par capitalisation soit un progrès dans de nombreux pays, les plans par capitalisation à contributions définies devraient idéalement faire partie d'un vaste ensemble de mesures et non constituer le pilier principal pour des revenus appropriés de retraite (Gill, Packard et Yermo, 2005). En effet, les études réalisées en Amérique latine montrent que, malgré l'adoption de ces plans, les chiffres de couverture indiquent que les systèmes de sécurité sociale de la région ne remplissent pas toujours leur fonction d'assurer une protection efficace aux

personnes âgées. Selon Rofman (2005), la sécurité sociale couvre plus de deux tiers de la population âgée dans trois seulement des dix-sept pays étudiés et, dans dix pays, cette protection couvre moins d'un quart des personnes âgées. Dans les Caraïbes, les plans par capitalisation présentent en outre d'autres défis, dont le manque de profondeur des marchés financiers due à l'extrême jeunesse des marchés de capitaux régionaux et le fait que les grandes sorties d'argent peuvent faire pression sur les réserves internationales et donner lieu ainsi à des pressions de change.

Les "comptes notionnels à cotisations définies", introduits jusqu'à présent dans des pays comme la Suède, la Lettonie, l'Italie et la Pologne, sont une alternative à la réforme structurelle des plans de protection sociale. Ils sont destinés essentiellement à imiter la structure des plans par capitalisation avec des comptes individuels, sans réellement créer un fonds, mais en répartissant les risques afin de les atténuer. L'idée de base est que les contributions financent les pensions des retraités actuels —plan par répartition—, mais les cotisations de chaque personne sont inscrites sur des comptes individuels "notionnels". La rentabilité de ces comptes est liée aux changements de productivité, aux changements démographiques actuels ou futurs, ou aux deux. Cette "valeur notionnelle" est créditée sur des comptes individuels notionnels³³. Le système doit ainsi surmonter les problèmes de viabilité politique et d'incongruité réglementaire des ajustements paramétriques, tout en gardant l'élément de protection sociale par la liaison des prestations aux contributions. Avantage supplémentaire: les personnes cessent d'assumer le risque lié à la rentabilité des marchés du capital, puisque le mécanisme de financement intergénérationnel est conservé comme dans un plan par répartition (Palmer, 1999).

L'introduction des comptes notionnels à cotisations définies est peut-être trop récente pour en évaluer les résultats avec précision, mais une analyse théorique plus minutieuse montre qu'en substance ce ne sont que des "plans par répartition à prestations définies soigneusement réformés" (Scherman, 1999). Disney (1999) l'explique très clairement dans son étude, qui se penche de façon exhaustive sur les comptes notionnels à cotisations définies.

³² Ce fut le cas des travailleurs retraités au début des années 1990 au Chili : beaucoup ont connu une diminution importante de leur pension, provenant des plans par capitalisation.

³³ En Lettonie, l'augmentation de la base salariale pour la contribution à la sécurité sociale fait office de taux d'intérêt "notionnel". La Suède utilise le taux d'augmentation des salaires nominaux et l'Italie, le taux d'augmentation du PIB nominal. En Pologne, la cotisation à la sécurité sociale est basée sur le taux d'inflation plus les trois quarts de l'augmentation de la masse salariale.

V

Conclusions

Bien que la réforme de la sécurité sociale occupe une place importante dans les programmes économiques et politiques du monde entier — dans les pays développés et en développement —, la région des Caraïbes semble largement rester en marge de ces tendances. Si l'on excepte l'introduction d'ajustements relativement minimes aux plans existants, l'activité de réforme est rare. Sans aucun doute, c'est dû en partie à la situation relativement solide de la majorité des plans nationaux: l'existence d'excédents annuels a permis à la sécurité sociale d'accumuler des réserves parfois très significatives par rapport au PIB.

Cela dit, il reste clair que les plans de pension de la région doivent relever plusieurs défis. Bien que les populations des Caraïbes ne vieillissent pas aussi rapidement que celles d'autres parties du monde, dans l'ensemble, le vieillissement est un phénomène qu'il faudra affronter à l'avenir. Un autre problème, plus vaste, est lié au marché du travail en général: dans la région, le chômage est important, persistant et touche en particulier les jeunes et les femmes. Par ailleurs, la dimension du secteur informel a augmenté ces dernières années. Ces phénomènes affectent les plans de protection sociale, puisque ni les chômeurs ni les travailleurs du secteur informel ne versent de contributions et pourtant, plus tard, ils peuvent représenter une charge pour les plans. Dès lors, les autorités devraient aborder ces problèmes sans tarder.

Les autorités de la région ont plusieurs possibilités: continuer à faire des réformes paramétriques, par exemple, procéder à une réforme structurelle ou combiner les deux solutions. D'après les leçons tirées d'expériences dans le monde entier, un quart seulement des pays qui ont réformé leur système de pensions ont fait de grandes réformes structurelles, les autres ont appliqué des solutions paramétriques³⁴. Au lieu de plaider pour une réforme structurelle dans la région — le remplacement des plans par répartition à prestations définies par des plans par capitalisation à cotisations définies, par exemple, solution qui semble

privé ailleurs dans le monde —, il serait peut-être plus approprié d'appliquer une réforme plus adaptée aux besoins spécifiques de la région, compte tenu de ses caractéristiques.

Les plans de protection sociale de la région disposent déjà de fonds considérables, il est vrai, mais il y a un déséquilibre de portefeuille, qui se manifeste par un excès d'instruments à court terme (actifs) pour faire face aux passifs à long terme. Par ailleurs, les fonds ne sont généralement pas investis dans des activités de production, porteuses de croissance, mais accaparés par les gouvernements, comme le montre la grande proportion de bons du Trésor à faible rendement dans les portefeuilles de la majorité des pays. Il est généralement convenu qu'il faut une plus grande profondeur des marchés du capital de la région pour créer les instruments d'investissement nécessaires: la situation actuelle a donné lieu à un faible rendement de ces investissements, amenuisant les bénéfices potentiels pour les économies issus de l'investissement des réserves de la sécurité sociale. En outre, il faut revoir bon nombre de paramètres des plans régionaux de protection sociale et peut-être sera-t-il nécessaire de modifier la législation en vigueur.

La première mesure, dès lors, consisterait à éliminer certaines restrictions légales aux investissements des fonds de pension, en tenant compte des conséquences possibles pour les balances de paiement des économies, ce qui pourrait se traduire par une amélioration significative du rendement de ces fonds. La deuxième mesure, également liée au volume actuel des réserves, consisterait à revoir l'administration des fonds: comme l'indique la Banque mondiale (1994), pour éviter que l'inflation n'érode la valeur des réserves, le mieux est la diversification internationale des investissements des fonds de pension. Les chances d'y arriver seront plus grandes si l'administration des investissements est prise en charge par le secteur privé. Toutefois, dans les Caraïbes, la pénurie d'analystes d'investissement et d'administrateurs de fonds ayant l'expérience et la préparation nécessaires affecte l'efficacité des décisions d'investissement et limite la diversification des portefeuilles. Une éventuelle solution serait de mettre en commun les investissements des portefeuilles de tous les pays des Caraïbes, pour les investir en dehors de la région. Profiter des économies d'échelle

³⁴ D'après Schwarz et Demircug-Kunt (1999), dans 21 seulement des 82 pays qui ont adopté des réformes du système de sécurité sociale, elles étaient "fondamentales" et ont entraîné une modification en profondeur du système.

permettrait de réduire, dans l'ensemble, les dépenses de rémunération des administrateurs des fonds et des analystes d'investissement des différents pays. Mais il serait utile d'étudier avec soin les modalités de mise en pratique de cette option.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il faut revoir plusieurs paramètres et caractéristiques de conception des plans de protection sociale de la région. Bien que l'augmentation non linéaire du taux de remplacement des revenus à la retraite puisse inciter certaines personnes à prendre une retraite anticipée, la décision de baser les revenus moyens imposables, par exemple, sur les trois à cinq meilleures années des dix à quinze dernières années de travail de chaque personne crée un contexte où le lien entre les contributions et les prestations peut être considéré comme faible.

Plus généralement, il faudrait reconsidérer la logique actuelle des plans à contributions, c'est-à-dire la nécessité de contribuer à un plan de protection sociale pour avoir droit à une pension. Comme les économies de la région se caractérisent par de vastes secteurs informels et des taux de chômage persistants, surtout des jeunes et des femmes, les plans contributifs excluent forcément une grande partie de la population de l'accès à une pension significative à l'âge de la retraite. Cela influence considérablement le bien-être des habitants, dans une région qui compte d'importants

foyers de pauvreté. Il faut donc étudier la possibilité de mettre en application un système de protection sociale de base plus vaste: par exemple, un système non contributif, avec des conditions requises pour admission liées à la résidence, à la nationalité ou aux deux, et dont les prestations seraient financées par la fiscalité générale³⁵. La mise en place d'un régime de cette nature—éventuellement en parallèle avec les plans actuels—serait un pilier important pour résoudre le problème de la pauvreté dans la région.

De même, compte tenu du grand nombre de pays qu'abrite la région et partant, du grand nombre de plans de protection sociale, un objectif à long terme pourrait être de créer un régime général de sécurité sociale dans les Caraïbes. Bien que la diversité des pays caribéens constitue un défi considérable, l'Accord de la CARICOM relatif à la protection sociale peut être considéré comme un premier pas vers la création d'un régime commun. De même, au sein du Marché économique unique des Caraïbes, il pourrait y avoir une interaction plus étroite des divers plans nationaux de protection sociale. Néanmoins, tant que la mobilité intrarégionale de la main-d'œuvre n'augmente pas, les avantages pouvant résulter d'un tel régime commun et de la portabilité accrue des contributions et des pensions au titre de l'Accord susmentionné de la CARICOM restent limités.

Bibliographie

- Banque mondiale (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington, D.C.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2005): *Labour Market Trends*, LC/CAR/L.51, Port of Spain, siège sous-régional de la CEPALC pour les Caraïbes.
- _____ (2004): *Population Ageing in the Caribbean: Longevity and Quality of life*, LC/CAR/L.26, Port of Spain, siège sous-régional de la CEPALC pour les Caraïbes.
- Disney, R. (1999): *Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation*, Document d'analyse série 'protection sociale', N° 9928, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Docquier, F. y A. Marfouk (2004): *Measuring the International Mobility of Skilled Workers (1990-2000)*, Policy Working Research Paper Series, N° 3381, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2005): *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C., Banque mondiale/Stanford University Press.
- Gruber, J. y D. Wise (comps.) (1999): *Social Security and Retirement around the World*, Chicago, University of Chicago Press.
- Henry, V.F. (2004): *An Investigation into the Structure, Governance and Performance of the Social Security Organizations in the Caribbean*, inédit.
- Montas, H.P. (2003): *Belize: Sixth Actuarial Review of the Social Security Scheme*. Disponible sur <http://www.socialsecurity.org/bz/>.
- Nations unies (2002): *World Population Ageing: 1950-2050*, ST/ESA/SER.A/207, New York. Publication des Nations unies, N° de vente: E.02.XIII.3.
- National Insurance Board of the Bahamas (2001): *Seventh Actuarial Review of the National Insurance Fund as of 31 December 2001*. Disponible sur <http://www.nib-bahamas.com/>.

³⁵ Ces plans sont apparemment une réussite en Argentine, en Bolivie, au Brésil et au Chili, où les taux de couverture sont relativement élevés. L'introduction de ce pilier non contributif fait partie aujourd'hui de la nouvelle optique de la Banque mondiale concernant les piliers et les plans de pension (Gill, Packard et Yermo, 2005). Le système initial à trois piliers (voir chapitre III ci-dessus) compte aujourd'hui deux piliers de plus: le pilier universel non contributif et un pilier non financier, celui de la politique sociale, qui se traduit par exemple par la disponibilité de logements, de soins de santé et autres facteurs sociaux.

- OIT (Organisation internationale du travail) (2005): *Saint-Lucia: Report to the Government. Eighth Actuarial Review of the National Insurance Fund as of 30 June 2003*, Genève.
- Orszag, P. et Stiglitz (2001): Rethinking pension reform: ten myths about social security systems, dans R. Holzmann et J. Stiglitz (comps.), *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Osborne, D. (2004): A current assessment and road map for achieving future financial sustainability and income security, inédit.
- Palmer, E. (1999): *The Swedish Pension Reform: Framework and Issues*, Stockholm, National Social Insurance Board.
- Rofman, R. (2005): *Social Security Coverage in Latin America*, Document d'analyse 'protection sociale' série N° 0523, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Schwarz, A. et A. Demirguc-Kunt (1999): *Taking Stock of Pension Reforms Around the World*, Document d'analyse, série 'protection sociale' N° 9917, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Scherman, K. (1999): *The Swedish Pension Reform*, Issues in Social Protection, Document d'analyse, N° 7, Genève, Organisation Internationale du travail (OIT).
- Thompson, L.H. (2001): Operation of pension systems: public or private?, dans I. Ortiz (comp.), *Social Protection in Asia and the Pacific*, Manila, Banque asiatique de développement.
- Union européenne (2002): *Mutual Information System on Social Protection in the Central and Eastern European Countries Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak Republic and Slovenia (Système d'information mutuelle sur les systèmes de protection sociale dans les pays d'Europe centrale et orientale: Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, République slovaque et Slovénie): situation au 1^{er} janvier 2002*. Disponible en anglais uniquement sur http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missceec_en.htm
- _____ (2006): *Adequate and Sustainable Pensions: Synthesis Report 2006*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes.

La macroéconomie de l'essor économique latino-américain

José Antonio Ocampo

Dans cet article, l'auteur affirme que l'essor récent des économies latino-américaines s'explique par la coïncidence de deux facteurs extérieurs qui ne se produisaient pas de façon simultanée depuis les années 1970, à savoir la flambée des prix des matières premières (des hydrocarbures et de produits miniers plutôt que de produits agricoles) et l'existence de conditions de financement extérieur exceptionnelles. Dans ce dernier domaine, le fait saillant a été l'entrée massive de capitaux au cours de deux périodes d'"exubérance" des marchés financiers internationaux (entre mi 2004 et avril 2006, et entre mi 2006 et mi 2007), en particulier dans cette seconde période. Il souligne également la nécessité de généraliser et de consolider les deux grandes innovations de la politique macro-économique latino-américaine de ces dernières années qui, par ailleurs, sont complémentaires: la gestion budgétaire anticyclique (qui reste concentrée dans quelques pays) et l'intervention active sur les marchés de change. Cette dernière approche doit évoluer et reconnaître que le taux de change réel doit constituer un objectif explicite de la politique macro-économique.

José Antonio Ocampo
Professeur de l'Université de
Columbia,
Ancien Secrétaire exécutif de la
CEPALC
✦ jao2128@columbia.edu

I

Introduction

En 2007, l'Amérique latine aura connu sa quatrième année consécutive de croissance dynamique (CEPALC, 2007a). Ceci constitue la période de plus forte expansion économique de la région depuis l'essor enregistré dans l'après-guerre qui s'est prolongé jusqu'à la crise de la dette (ou quelques années avant dans certains pays). Cette conjoncture se présente en outre 25 ans après ce qui a été baptisé comme la "décennie perdue" marquée par les mauvais résultats enregistrés dans les années 80 et la "demi décennie perdue" de 1998-2002, toutes deux séparées par une période de performances médiocres. La conjoncture actuelle se caractérise également par la concomitance entre une croissance rapide et un excédent substantiel du compte des opérations courantes, fait exceptionnel dans l'histoire économique latino-américaine, dans le contexte d'une amélioration des indicateurs relatifs au marché du travail, à la pauvreté et à la répartition du revenu. Les

pays ont également fait preuve d'une politique plus volontariste d'intervention sur les marchés de change et d'accroissement des avoirs extérieurs des pays et ont quelque peu corrigé la tendance à adopter des politiques macro-économiques procycliques. Dans ce dernier domaine, les progrès sont toutefois concentrés dans quelques pays seulement.

Cet article a pour but d'analyser la conjoncture macro-économique actuelle tout en cherchant à en comprendre les spécificités. Après avoir dressé un état des lieux des principaux résultats macro-économiques et leur rapport avec la conjoncture internationale (section II), l'auteur analyse plus en détail les effets des mouvements conjoncturels des marchés financiers internationaux (section III), se penche sur l'évolution des politiques macro-économiques des sept principales économies de la région (section IV) et formule quelques brèves conclusions (section V).

II

La conjoncture actuelle et le contexte international

Au cours de ces dernières années, l'Amérique latine a finalement récupéré les taux de croissance économique de la décennie 1970. Les résultats économiques des deux principales économies de l'Amérique latine (Brésil et Mexique) ayant été jusqu'à présent moins satisfaisants qu'à l'époque, les indicateurs s'avèrent encore plus positifs lorsqu'on compare les moyennes simples de la croissance du PIB des pays de la région. Dans ce cas, la conjoncture actuelle est meilleure que celle des années 1970. Et comme, en outre, le taux de croissance de la population a connu un fléchissement

notable, les résultats sont encore plus satisfaisants en termes de croissance de la production par habitant.

Cette performance obéit essentiellement aux conditions exceptionnelles de l'économie internationale au cours de ces dernières années¹. S'il est vrai, comme nous le verrons plus loin, que certains aspects de la gestion macro-économique ont été plus efficaces que dans le passé, ils ne contribuent pas nécessairement à la croissance à court terme. Au contraire, il n'est pas impossible que les politiques macro-économiques anticycliques que les pays latino-américains ont commencé à appliquer, par ailleurs de façon très inégale, sacrifient l'expansion de la demande actuelle au profit du renforcement des capacités des économies pour mieux gérer des conjonctures négatives ultérieures.

□ Une version de cet article a été présentée au quatrième Forum d'économie de la fondation Getulio Vargas le 17 septembre 2007. L'auteur remercie Rudy Loo-Kung, Julio Marichal, Mariangela Parra, Helvia Velloso et Jurgen Weller de lui avoir fourni l'information statistique nécessaire. Les échanges de vues avec Guillermo Calvo et Osvaldo Kacef ont été précieux pour préciser certaines idées présentées dans cet article.

¹ Voir à ce sujet l'article récent de Izquierdo, Romero et Talvi (2007).

Ces meilleurs résultats ne peuvent pas non plus être attribués aux réformes économiques dont les retombées sur la structure productive et la croissance économique ont fait l'objet d'une grande controverse et ont peut-être été plus négatives que positives². Néanmoins, on peut peut-être avancer, conformément au concept schumpétérien de "création destructrice", que la phase de destruction de capacités productives résultant des réformes est révolue, laissant la place dorénavant aux facteurs qui favorisent la création de nouvelles capacités exportatrices. L'absence ou la faiblesse des politiques de développement productif reste toutefois une des principales carences de la politique économique de la région.

L'essor actuel obéit donc essentiellement à la coïncidence entre deux facteurs favorables d'origine extérieure qui ne se produisaient pas de façon simultanée depuis les années 1970, à savoir l'envolée des prix des matières premières et l'existence de conditions de financement extérieur exceptionnelles. L'histoire économique de l'Amérique latine démontre que cette conjonction de facteurs engendre infailliblement un dynamisme de la croissance économique. Cependant, les mécanismes de transmission caractéristiques de la conjoncture actuelle sont légèrement différents en matière de financement extérieur, en particulier parce que les gouvernements ont eu recours à ce financement de façon beaucoup plus prudente.

Sur ces deux facteurs favorables vient se greffer un troisième, à savoir les envois de fonds considérables des migrants latino-américains vers leur pays d'origine. Cet élément a une forte incidence sur les économies les plus proches géographiquement des États-Unis et, phénomène curieux, a joué un rôle particulièrement important dans la plupart des petites économies dont les termes de l'échange se sont dégradés au cours de ces dernières années sous le coup des hausses des prix du pétrole. Par ailleurs, l'essor des échanges commerciaux internationaux a facilité la croissance des exportations de produits manufacturés et de services dont la région dépend de plus en plus, en particulier les économies du Mexique, d'Amérique centrale et des Caraïbes.

Il faut ajouter que la conjoncture extérieure est également exceptionnelle dans un autre sens, à savoir que, pour la première fois dans l'histoire économique mondiale, le PIB par habitant des pays en développement s'accroît beaucoup plus que

celui du monde développé, marquant ainsi un point d'inflexion dans la tendance divergente des niveaux de développement des deux groupes de pays caractéristique de l'histoire économique mondiale (Nations Unies, 2006). Il est toutefois encore trop tôt pour parler d'une véritable convergence à long terme de ces niveaux, hormis dans le cas de certaines économies asiatiques. Par ailleurs, l'essor actuel concerne toutes les régions du monde en développement et l'Amérique latine est, parmi celles-ci, celle qui affiche la performance la moins favorable (Nations Unies, 2007).

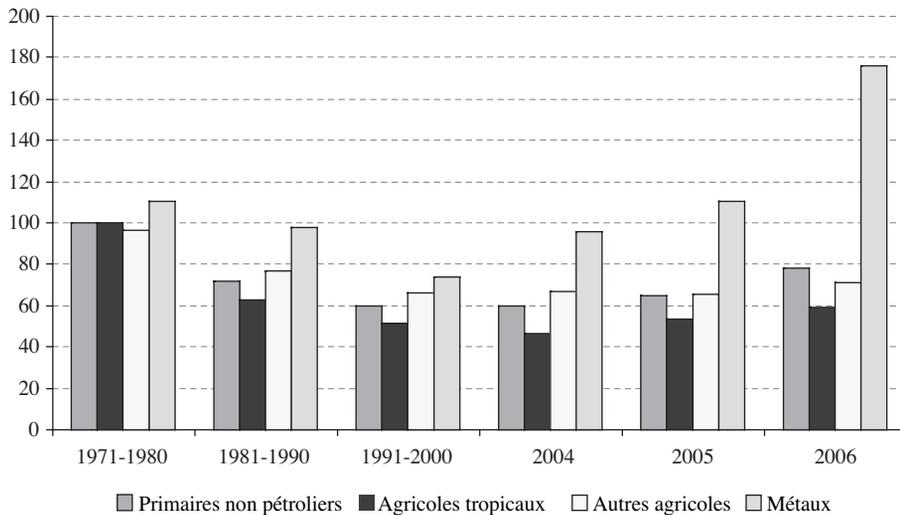
Les facteurs déterminants de ces résultats exceptionnels sont connus. Les prix élevés des matières premières s'expliquent surtout par le fait que l'économie chinoise dépend fortement des importations de produits de base. Les conditions exceptionnelles de financement rendent compte, quant à elles, de tout un éventail de facteurs: 1) la tolérance aux faibles taux d'intérêt dont ont fait preuve les autorités monétaires des principales économies du monde, dans le contexte d'une inflation mondiale très modérée; 2) les importantes innovations financières qui, conjointement à la recherche d'une plus grande rentabilité, ont multiplié la demande et la liquidité des titres financiers à plus haut risque; 3) la forte réduction des primes de risque pour ces titres découlant de cette situation, et 4) l'accumulation substantielle de réserves internationales des pays en développement rendue possible grâce à l'épargne d'excédents exceptionnels de devises ainsi qu'à l'exigence d'une "auto-garantie" apparue lors de la crise asiatique quand les pays se sont rendus compte qu'il n'existe pas de mécanisme international chargé de gérer les crises provoquées par les brusques interruptions du financement extérieur. Certaines de ces conditions, en particulier la seconde, commencent à changer. L'augmentation des envois de fonds est, quant à elle, la manifestation de l'augmentation des déplacements d'une main-d'œuvre qui émigre d'Amérique latine vers les pays industrialisés, de façon régulière et irrégulière, poussée en partie par la création très limitée d'emplois dans la région au cours de la "demi-décennie perdue".

Le graphique 1 illustre l'augmentation des prix des matières premières sur le long terme, la période de base étant 1945-1980. Les données présentées démontrent que ce processus est beaucoup moins exceptionnel qu'il n'y paraît. En fait, la chute des prix réels des matières premières non pétrolières observées durant des décennies 1980 et 1990 n'est pas encore recouverte. Qui plus est, le processus a été très hétérogène car il a surtout concerné les produits miniers, plutôt que les

² Pour consulter une évaluation ambivalente, d'un point de vue plutôt favorable aux réformes, voir Kuczynski et Williamson (2003). Pour une évaluation plus critique, voir Ocampo (2004).

GRAPHIQUE 1

Indice des prix réels des produits de base
(1945-1980=100)



Source: données originales de Ocampo y Parra (2003), actualisées sur la base de l'information par produit de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (UNCTAD).

produits agricoles. En termes réels (déflatés par un indice des prix des produits manufacturés), les prix des métaux étaient, en 2006, supérieurs de 76% à la moyenne de 1945-1980, niveau extraordinaire qui n'avait été atteint que pendant quelques années au début du XXe siècle. Au contraire, toujours en 2006, les prix des produits agricoles tropicaux et de climats tempérés étaient inférieurs, respectivement, de 41% et 29% aux niveaux de 1945-1980; certains prix se sont toutefois récupérés en 2007 grâce à l'essor des biocarburants. À l'envolée des cours des produits miniers, s'ajoute la hausse des cours du pétrole et du gaz, bien que, dans le cas du pétrole, les prix viennent seulement de récupérer les niveaux réels des années 1970. Par conséquent, cette récente envolée des prix des matières premières porte davantage sur les hydrocarbures et les produits miniers que sur les produits agricoles. Il est encore trop tôt pour parler d'une amélioration à long terme des prix réels des matières premières qui marquerait un point d'inflexion dans la tendance à la dégradation des cours des produits de base non pétroliers observée tout au long du XXe siècle (Ocampo et Parra, 2003).

Parmi les facteurs qui ont favorisé la balance des opérations en compte courant de l'Amérique latine au cours des dernières années, le principal a été l'amélioration des termes de l'échange qui, pour l'ensemble de la région, a représenté 3,4% du produit

intérieur brut (PIB) entre 2003 et 2006 (tableau 1). Une partie de cette amélioration a été automatiquement absorbée par les rapatriements de bénéfices des sociétés étrangères présentes dans le secteur minier. Malgré un effet important dans certains pays, l'évolution positive du solde du revenu des facteurs pour l'ensemble de la région n'est que marginale, en raison de la diminution des montants relatifs des paiements nets des facteurs de production et du coût de la dette extérieure. Par ailleurs, les fonds envoyés par les migrants qui avaient contribué, entre 2000 et 2003, pour 0,9% du PIB à l'amélioration de la balance des paiements, n'ont pas constitué un apport additionnel substantiel au cours des dernières années, tout en restant l'une des principales sources de fonds de certaines petites économies de la région.

En fait, l'apport le plus important à la balance des paiements en termes nets, après l'amélioration des termes de l'échange, a été le dynamisme accru des flux financiers vers la région qui reflète, une fois de plus, leur caractère nettement procyclique. En outre, cette tendance contraste avec celle de l'investissement étranger direct net qui accuse le double coup d'une diminution des investissements en Amérique latine et de l'expansion des sociétés latino-américaines à l'étranger.

L'importance relative des flux financiers d'une part et, d'autre part, de l'amélioration des termes de

l'échange est encore plus appréciable en excluant la République bolivarienne du Venezuela, pays dont les termes de l'échange ont été les plus avantageux et dont le compte de capital est essentiellement dominé par le capital officiel. En effet, comme l'illustre le tableau 1, les gains dus aux termes de l'échange entre 2003 et 2006, en excluant l'économie vénézuélienne, se réduisent à 2,5 points du PIB et ceux résultant des courants financiers atteignent 1,7 points. L'importance des financements extérieurs a, en outre, été particulièrement nette durant les phases d'"exubérance" des marchés financiers internationaux, comme nous le verrons dans la section III de cette étude.

La grande originalité de la conjoncture actuelle est la capacité d'engendrer une croissance rapide tout en générant un excédent du compte courant et, partant, un transfert net de ressources à l'extérieur. Cette combinaison de facteurs, qui est une des caractéristiques des économies dynamiques de l'Est de l'Asie, est sans précédent dans l'histoire de la région. Le graphique 2 indique que la situation la plus proche de la conjoncture actuelle a été celle observée dans les décennies 1950

et 1960, époque à laquelle l'Amérique latine a connu une croissance accompagnée de légers excédents en compte courant (ou de légers déficits, en excluant la République bolivarienne du Venezuela). Dans les années 1970, la région a continué de croître de façon dynamique mais est devenue dépendante du transfert net de ressources de l'étranger, ce qui a également été le cas lors de la reprise de la croissance économique, à un rythme plus lent, durant la période 1990-1997. Or le fait de dépendre de ressources extérieures pour la croissance dans un contexte de grande volatilité des courants financiers s'est avéré, comme nous ne l'ignorons pas, contre-productif dans les deux cas.

Cela veut-il dire que nous sommes au seuil d'une transition vers une croissance économique à long terme accompagnée d'un excédent du compte des opérations courantes, similaire à celle enregistrée par certaines des économies les plus dynamiques de l'Est de l'Asie? La réponse est malheureusement négative. Le résultat le plus notable de la conjoncture actuelle a été l'amélioration de la situation d'endettement extérieur de la région (graphique 3, section A).

TABLEAU 1

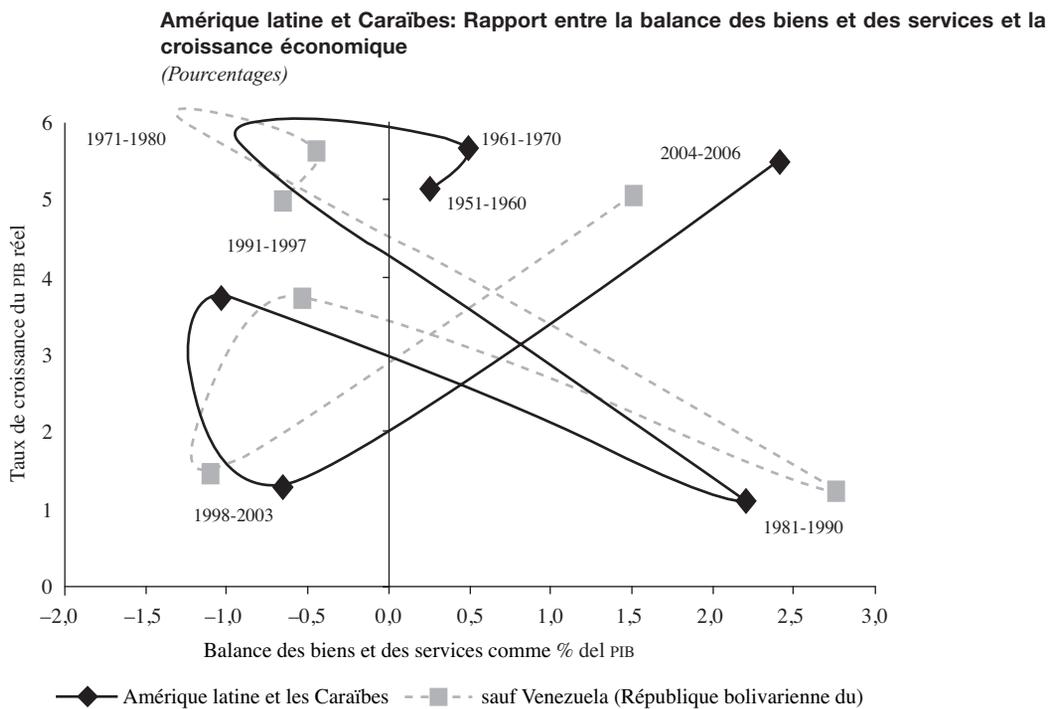
Amérique latine et Caraïbes: facteurs déterminants de l'amélioration de la balance des paiements

(Pourcentages du Produit intérieur brut en dollars courants)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000 respecto a 1998	2003 respecto a 2000	2006 respecto a 2003
<i>A. Total Amérique latine et les Caraïbes</i>												
Solde du compte courant	-4,4	-3,0	-2,4	-2,8	-1,0	0,4	1,0	1,4	1,6	2,0	2,8	1,2
Effet termes de l'échange	-1,3	-1,0	0,0	-0,7	-0,7	-0,3	0,8	1,8	3,0	1,3	-0,3	3,4
Effet termes de l'échange non compris	-3,0	-2,1	-2,4	-2,1	-0,2	0,7	0,2	-0,4	-1,4	0,6	3,1	-2,2
Investissement étranger direct	3,0	4,4	3,6	3,4	2,7	2,1	2,3	2,1	1,1	0,5	-1,5	-1,0
Capital financier	0,4	-2,1	-0,4	-1,5	-3,2	-1,9	-2,6	-1,2	-0,6	-0,8	-1,5	1,3
Balance globale	-0,9	-0,7	0,8	-0,8	-1,5	0,6	0,7	2,3	2,1	1,7	-0,2	1,5
Memo : Transferts	0,9	1,1	1,1	1,4	1,7	2,0	2,1	2,0	2,1	0,2	0,9	0,0
<i>B. Venezuela (R.B.) non compris</i>												
Solde du compte courant	-4,4	-3,3	-3,2	-3,1	-1,5	-0,2	0,3	0,4	0,7	1,2	2,9	0,9
Effet termes de l'échange	-0,5	-0,4	0,0	-0,4	-0,5	-0,3	0,6	1,1	2,2	0,5	-0,3	2,5
Effet termes de l'échange non compris	-3,8	-2,9	-3,2	-2,6	-0,9	0,1	-0,3	-0,7	-1,4	0,6	3,2	-1,5
Investissement étranger direct	3,0	4,6	3,6	3,5	2,9	2,1	2,4	2,1	1,2	0,6	-1,4	-0,9
Capital financier	0,6	-2,0	0,1	-1,2	-2,7	-1,6	-2,1	-0,3	0,1	-0,5	-1,7	1,7
Solde global	-0,8	-0,8	0,5	-0,7	-1,3	0,3	0,6	2,3	2,1	1,3	-0,2	1,8

Source: calculs de l'auteur sur la base de statistiques de la CEPALC.

GRAPHIQUE 2

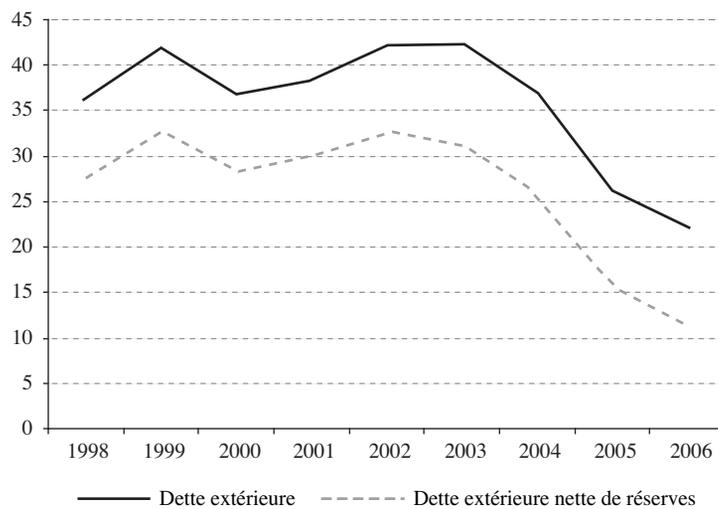


Source: calculs de l'auteur sur la base de statistiques de la CEPALC.

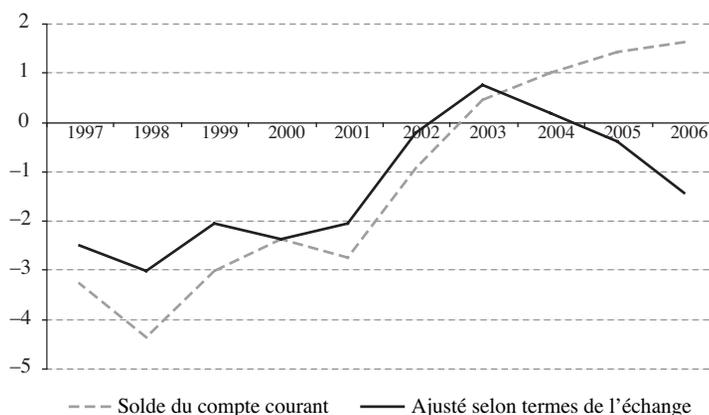
GRAPHIQUE 3

Amérique latine: évolution de la dette extérieure et du compte courant

A. Dette extérieure comme % du PIB



B. Compte courant, sans et avec ajustement selon termes de l'échange



Source: calculs de l'auteur sur la base de données de la CEPALC (2007a).

Cette situation, sur laquelle viennent se greffer les processus de réduction de la dette réalisés au cours des dernières années, implique que le lourd fardeau de l'endettement extérieur va s'alléger dans l'avenir ou, pour être plus précis, ne concernera qu'un groupe plus réduit de pays.

L'excédent du compte courant présente toutefois deux grandes caractéristiques qui en atténuent l'impact positif. En premier lieu, cet excédent est concentré dans sept pays, dont cinq sont des pays pétroliers ou miniers (Bolivie, Chili, Équateur, Pérou et République bolivarienne du Venezuela) et deux possèdent des structures d'exportation plus diversifiées (Argentine et Brésil). Dans ce dernier groupe, il n'est pas impossible que le Brésil évolue vers un compte courant déficitaire dans un avenir proche. En deuxième lieu, le compte courant, ajusté en fonction de l'amélioration des termes de l'échange, affiche depuis 2005 des soldes négatifs et une détérioration rapide, ce qui implique qu'en 2007, le déficit sera très similaire à celui de la période de 2000-2001 (graphique 3B). La conjonction de ces deux facteurs indique que l'excédent du compte courant dépend fortement de l'envolée des prix internationaux des hydrocarbures et des produits miniers. Par conséquent, il convient d'apprécier la tendance à l'amélioration du compte courant avec la prudence recommandée par Calvo y Talvi (2007), plutôt qu'avec l'optimisme manifesté par de nombreux

observateurs. En effet, les calculs de ces auteurs sont beaucoup plus défavorables que ceux qui sont présentés dans le graphique 3, section B³.

L'analyse qui précède autorise donc à penser que la situation de croissance rapide accompagnée d'un excédent important du compte courant risque de ne pas se maintenir dans l'avenir et que la balance des paiements de la région dépend dans une large mesure d'une conjoncture exceptionnelle des cours internationaux des hydrocarbures et des produits miniers. Sans toutefois écarter l'éventualité d'un maintien de cette situation si l'économie chinoise poursuit son processus d'expansion accélérée, l'histoire économique de la région nous enseigne qu'il est risqué de parier sur la permanence des prix élevés des matières premières. Par ailleurs, la forte commotion subie par les marchés financiers internationaux au cours du troisième trimestre de 2007 met en évidence l'éventualité d'un affaiblissement ultérieur de l'autre source de l'essor actuel, à savoir les conditions exceptionnelles du financement extérieur. À tous ces éléments s'ajoute naturellement l'incertitude qui plane sur la croissance économique mondiale et, en particulier sur celle des États-Unis.

³ Voir également CEPALC (2006, pp. 20-21).

III

Les effets des mouvements financiers internationaux

Les prix des matières premières ont certes joué un rôle décisif dans la dynamique macro-économique observée au cours de ces derniers mois mais la fonction des marchés financiers internationaux a, elle aussi, été importante. La nature des courants financiers a évolué, ce qui s'est traduit par une modification des mécanismes de transmission. En fait, chaque période d'essor possède ses caractéristiques propres: dans les années 1970, les revenus provenaient essentiellement des crédits octroyés par des groupes de banques ("crédits syndiqués") alors que dans les années 1990, ils émanaient principalement des émissions internationales d'obligations.

La nature des courants financiers plus récents est mieux illustrée dans le bilan figurant dans le tableau 2. Ce tableau, qui concerne les sept principales économies latino-américaines, permet d'apprécier deux changements majeurs. Le premier est l'augmentation des actifs, en particulier des réserves internationales mais aussi des investissements directs et de portefeuille à l'étranger qui, dans tous les cas de figure, ont connu un accroissement supérieur à celui du PIB en dollars courants des sept économies en question (qui a augmenté de 65% entre 2003 et 2006). Le deuxième concerne la profonde modification de la composition des passifs, résultant essentiellement de la réduction de l'endettement et de la forte hausse des passifs de portefeuille d'actions. Ceci inclut des investissements réalisés dans les pays de la région par des fonds d'investissements internationaux qui sont donc acheminés à la fois vers les marchés locaux d'actions et d'obligations. Par conséquent, ce processus de changement des actifs et des passifs a eu comme contrepartie un essor des marchés obligataires (tableau 2) et actionnaires intérieurs.

Deux autres éléments de ce bilan sont à mettre en exergue. D'une part, les engagements nets avec l'extérieur ont fortement diminué: quelque 10 points de pourcentage du PIB entre 2003 et 2006, concentrés pour la plupart dans la position financière. Cette évolution est également une caractéristique de six des sept principales économies latino-américaines (l'exception étant le Mexique). Trois de ces économies (Argentine, Chili et République bolivarienne du

Venezuela) affichent aujourd'hui une position financière nette positive. Par ailleurs, l'accumulation de réserves se présente comme extrêmement solide comparée aux exigibilités, mais elle l'est beaucoup moins si le point de référence est l'ensemble des passifs de portefeuille. Une façon de voir les choses, qui sera précisée ultérieurement, est que l'accumulation des réserves a comme contrepartie une augmentation des passifs de portefeuille. Effectivement, dans les deux pays les plus grands de la région, les réserves ne couvrent qu'une part relativement faible des passifs de portefeuille et dans trois d'entre eux (surtout au Mexique mais aussi au Chili et au Pérou, bien que sur la base d'une position beaucoup plus solide), les réserves ont moins augmenté que ces passifs.

Le graphique 4, section A, fait ressortir le caractère exceptionnel de la récente conjoncture financière internationale. À partir du dernier trimestre de 2002, les marges de risque des marchés émergents se sont considérablement réduites pour atteindre, à partir du deuxième semestre de 2004, des niveaux systématiquement inférieurs à ceux observés durant l'année qui a précédé la crise asiatique et des montants inférieurs à ceux des obligations à haut risque du marché des États-Unis à partir de la mi 2005.

L'Amérique latine, qui était quelque peu à la traîne dans ce processus, a connu, à partir de la mi 2004, une amélioration supérieure à la moyenne. Le deuxième semestre de 2004 semble donc marquer le début de "l'exubérance" des marchés financiers internationaux, concept utilisé par l'ancien président de la réserve fédérale des États-Unis, Alan Greenspan, par rapport aux pays en développement. Comme l'illustre le tableau 3, prenant cette période comme le point de départ de l'essor financier récent, les marges de risque-pays des sept principales économies de la région ont connu, dans la plupart des cas, une diminution notable et une réduction modérée dans deux pays qui étaient déjà considérés à faible risque avant la période d'essor (Chili et Mexique).

La réduction des marges a été nettement supérieure à l'augmentation des taux d'intérêt de référence à long terme, à savoir des obligations du Trésor des États-Unis. En fait, le relèvement des taux d'intérêt à

TABLEAU 2

Amérique latine (sept principales économies): a bilan avec l'extérieur
(Pourcentages du produit intérieur brut aux prix courants)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actifs						
Totaux ^b	27,6	31,1	33,4	33,1	32,8	34,3
Investissement direct à l'extérieur	6,0	7,3	7,3	7,5	7,3	8,0
Actifs de portefeuille	2,2	2,5	3,3	3,4	3,6	4,2
Dérivés	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Autres investissements	12,6	13,9	14,0	13,2	11,9	11,5
Réserves internationales ^b	6,8	7,5	8,7	8,9	9,9	10,6
Passifs						
Totaux ^a	64,9	68,5	73,6	69,6	64,1	63,8
Investissement étranger direct	25,5	26,7	29,9	29,4	27,9	27,1
Passifs de portefeuille	20,6	21,0	24,2	24,0	23,7	25,2
Actions	5,7	5,1	7,5	8,8	10,9	13,7
Dettes	14,8	15,9	16,6	15,2	12,8	11,5
Dérivés	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Autres investissements	18,8	20,7	19,5	16,1	12,4	11,3
Actifs - passifs	-37,3	-37,4	-40,2	-36,6	-31,4	-29,6
Investissement direct	-19,5	-19,4	-22,6	-21,9	-20,6	-19,1
Financiers	-17,8	-17,9	-17,6	-14,7	-10,8	-10,5
Réserves comme % de la dette	20,3	20,4	24,0	28,3	39,1	46,5
Réserves comme % de passifs de portefeuille	33,1	35,5	35,9	37,0	41,6	42,1
Marché intérieur obligataire comme % du PIB	33,6	32,6	40,3	40,6	46,0	51,8
Actifs - Passifs financiers						
Argentine	-0,3	19,8	20,1	22,0	29,5	26,2
Brésil	-34,9	-36,4	-35,2	-31,0	-24,1	-24,3
Chili	-3,2	-1,5	3,9	13,5	17,2	27,7
Colombie	-15,6	-15,6	-16,8	-11,8	-6,1	-3,7
Mexique	-19,3	-18,3	-20,4	-20,4	-21,3	-23,8
Pérou	-29,4	-27,7	-26,4	-21,3	-14,4	-7,5
Venezuela (République bolivarienne du)	23,9	35,9	48,7	44,6	49,5	51,6
Réserves comme % de passifs de portefeuille						
Argentine	2,2	-14,2	1,7	19,6	67,6	72,8
Brésil	18,1	13,1	13,6	15,7	23,1	28,6
Chili	142,4	145,8	108,3	98,9	93,3	98,3
Colombie	78,8	88,1	84,2	91,8	102,7	96,8
Mexique	30,8	41,6	42,7	39,0	35,8	30,0
Pérou	131,1	125,4	105,2	114,4	91,7	98,2
Venezuela (République bolivarienne du)	113,5	93,8	111,4	109,4	123,9	161,7

Source: estimations de l'auteur sur la base des Statistiques financières internationales du FMI. PIB en dollars courants selon des données de la CEPALC. Marché intérieur obligataire selon des données de la Banque des règlements internationaux.

^a Argentine, Brésil, Chili, Colombie Mexique, Pérou et la République bolivarienne du Venezuela.

^b De ces comptes est déduit la valeur des passifs auprès du Fonds monétaire international (FMI).

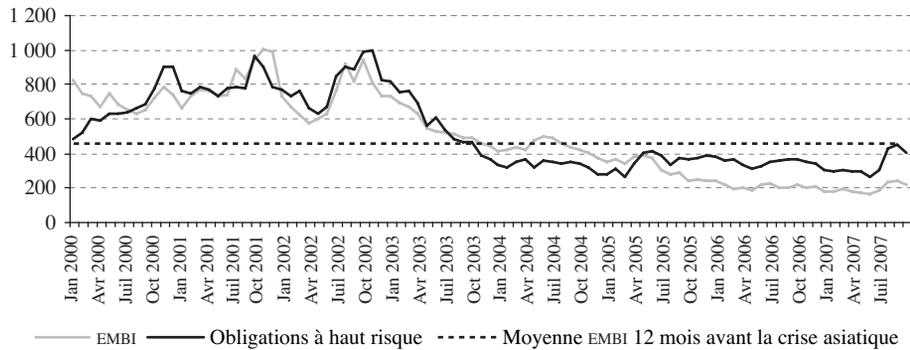
long terme de ces obligations n'a été que très modéré depuis septembre 2004, quand la Réserve fédérale a pris la décision de relever ses taux. Ainsi, le coût du financement extérieur à long terme a connu une chute pratiquement similaire à celle des marges de risque-pays. Par ailleurs la réduction des marges de

risque a, en moyenne, à peu près suivi l'augmentation des taux d'intérêt à plus court terme des États-Unis, raison pour laquelle, en l'occurrence, l'effet net a été plus hétérogène: alors qu'au Brésil, en Colombie et au Pérou, la tendance a été à la prévalence de la réduction des marges de risque-pays, le Chili et le

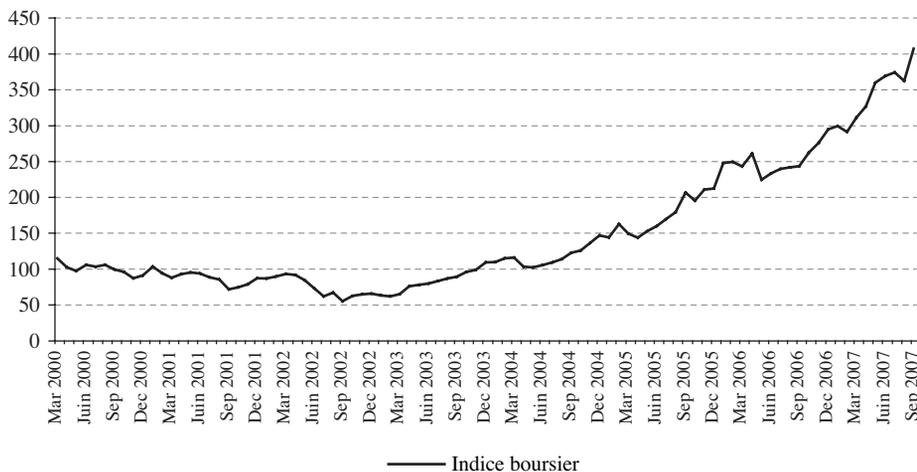
GRAPHIQUE 4

Amérique latine : marges de risque et évolution des bourses

A. Marges de risque de pays émergents et obligations à haut risque des États-Unis
(Points de base)



B. Indice en dollars des bourses latino-américaines
(juillet 2003-juin 2004=100)



Source: JP Morgan Chase pour les marges de risque; Morgan Stanley pour les indices boursiers.

Mexique ont dû faire face à une pression à la hausse des taux d'intérêt de parité à court terme en raison de leur faible marge initiale (tableau 3)⁴.

L'exubérance des marchés financiers s'est transmise aux économies latino-américaines par trois canaux différents. En premier lieu, la réduction des marges de

risque-pays a exercé une pression directe à la baisse des taux d'intérêt intérieurs. En deuxième lieu, de façon parfois complémentaire, la pression s'est reflétée dans les taux de change. L'investissement étranger accru sur les marchés actionnaires et obligataires en devise nationale a donc créé un rapport de plus en plus étroit entre les marchés extérieurs et intérieurs, dont les effets peuvent se faire sentir sur les taux d'intérêt et, en outre, peuvent être multipliés par les marchés de dérivés. En troisième lieu, le penchant marqué à courir des risques (*risk appetite*) qui a caractérisé cette conjoncture s'est manifesté dans les investissements sur les marchés de capitaux à l'intérieur des pays de la région, ce qui a

⁴ Dans le tableau 3, les données correspondent à la période allant jusqu'en août 2007. Par conséquent, ce tableau exclut les phénomènes postérieurs au fléchissement des taux d'intérêt de la Réserve fédérale qui ont donné lieu, à partir de la mi-septembre, à une nouvelle reprise dont la durée et l'intensité n'étaient pas encore claires au moment de la rédaction de cet article.

TABLEAU 3

**Amérique latine (sept principales économies):
variations des marges de risques et sur les bourses de valeurs**

	Amérique latine	Argentine	Brésil	Chili	Colombie	Mexique	Pérou	Venezuela (Rép. Bol. du)	EMBI non latino-américain	3 mois	Taux d'intérêt des E-U. 1 an	10 ans
A. EMBI global^a (variation en points de base)												
Juil 04-avr 06	-362	-4 680	-375	-2	-278	-66	-219	-417	-147	323	277	57
Avr-juin 06	37	71	37	5	82	19	-3	59	41	22	31	5
Juin-déc 06	-51	-169	-62	1	-78	-39	-84	-43	-39	2	-21	-41
Déc 06-juin 07	16	109	-30	-1	-42	-4	-1	171	1	-21	-9	32
Juin-août 07	53	125	35	24	78	20	49	125	53	-77	-72	-49
Avr 06- août 07	55	136	-20	29	40	-4	-39	312	56	-74	-71	-53
Juil 04-août 07	-307	-4 544	-395	27	-238	-70	-258	-105	-91	249	206	4
B. Bourses de valeurs (variation en pourcentage en dollars)												
Juil 00-jil 04	5,7	-42,4	-13,4	22,9	188,1	22,1	99,5	7,0				
Juil 04-avr 06	140,9	222,3	176,1	63,8	277,5	113,2	82,3	21,0				
Avr-juin 06	-10,7	-12,9	-11,2	-8,9	-30,2	-9,4	-3,1	-3,3				
Juin-déc 06	26,5	24,7	21,1	27,6	39,1	36,5	23,5	15,9				
Déc 06-juin 07	25,3	3,4	29,6	26,7	9,9	18,5	62,3	2,6				
Juin-août 07	-5,8	-4,5	-4,9	-6,1	-6,7	-8,2	1,2	-1,8				
Avr 06-août 07	33,4	7,2	32,5	38,4	-0,6	34,6	96,4	12,8				
Juil 04-août 07	221,5	245,6	265,9	126,7	275,4	187,0	257,9	36,5				

Source: marges selon JP Morgan Chase; indice boursier selon Morgan Stanley, taux d'intérêt des États-Unis selon des données de la Réserve fédérale.

^a EMBI: Emerging Markets Bond Index (Indice boursier des marchés émergents).

donné lieu à une inflation des actifs sur les marchés actionnaires. Comme l'indique le graphique 4, section B, l'amorce du boom des bourses de valeurs latino-américaines a coïncidé avec le début de la chute des marges de risque-pays dans la région.

Les deux périodes de turbulence qu'ont traversées les marchés financiers internationaux au cours des dernières années ont également laissé une empreinte nette dans cette dynamique. La première de ces périodes, en avril et mai 2006, a pris naissance dans les marchés émergents (en particulier en Chine), alors que les turbulences de fin juillet et début août 2007 ont eu comme épice les États-Unis. Dans les deux cas, la contagion s'est propagée aux économies latino-américaines. Ceci se traduit notamment par la forte corrélation existant entre la marge de risque moyen des marchés émergents et les taux de change des sept principales économies de la région durant les deux périodes de turbulence (à l'exception du Pérou

dans les deux périodes et, en partie, du Chili dans la période la plus récente; cette corrélation n'inclut pas la République bolivarienne du Venezuela où le taux de change est fixe depuis 2005 (tableau 4)).

Parmi les plus grands pays de la région, le pays le plus touché en termes de risque-pays durant la première phase de turbulence a été la Colombie, suivie de l'Argentine. La volatilité des taux de change a toutefois eu des effets encore plus marqués au Brésil et en Colombie⁵. Les cours sont tombés dans toutes les bourses de valeurs. L'effet conjoint de la baisse des prix des actions et de la dépréciation du peso a été particulièrement accentué en Colombie où la bourse

⁵ Dans le cas de la Colombie, la forte volatilité du taux de change observée récemment (la plus importante parmi les économies latino-américaines) contraste avec celle des cinq premières années de l'actuelle décennie durant lesquelles la volatilité est restée normale par rapport aux modèles internationaux. Voir à cet égard Banco de la República (2007).

TABLEAU 4

**Amérique latine (sept principales économies): Volatilité des marges de risque
et des taux de change durant deux périodes de turbulence**

	Argentine	Brésil	Chili	Colombie	Mexique	Pérou	Venezuela (Rép. Bol. du)	EMBI+ ^a
Volatilité des marges^b								
Mai-juillet 2006	26,2	19,6	3,6	27,7	14,7	10,1	20,9	16,4
Juillet-septembre 2007	60,6	21,9	14,5	31,6	15,0	23,5	64,6	25,0
Volatilité du taux de change^c								
Mai-juillet 2006	0,56%	3,24%	2,11%	3,12%	1,81%	0,57%	2,24%	
Juillet-septembre 2007	0,78%	2,95%	0,91%	4,51%	1,21%	0,57%		
Corrélation taux de change/emb+^c								
Mai-juillet 2006	0,789	0,832	0,796	0,885	0,755	-0,388	0,477	
Juillet-septembre 2007	0,818	0,658	0,364	0,789	0,930	0,059		

Source: estimé sur la base d'informations de J.P Morgan Chase.

^a EMBI+: indice des obligations à haut risque des marchés émergents.

^b Écart type, en points de base.

^c Coefficient de variation (écart type comme % de la moyenne).

de valeurs a chuté de 30%, si les cours des actions sont mesurés en dollars (tableau 3). En rétrospective, le maintien de l'appétit pour le risque sur les marchés internationaux a fait de cette commotion financière un simple avatar dans le cadre de la tendance ascendante des bourses de valeurs (graphique 4, section B). Pour la fin de l'année, les marges de risque s'étaient déjà normalisées et la tendance à la baisse des marges est redevenue perceptible au cours du premier semestre de 2007, sauf dans les cas de l'Argentine et de la République bolivarienne du Venezuela. Dans ces deux pays, est apparu un risque qui peut être mieux défini, dans la terminologie des marchés, comme "politique" (l'Équateur, qui n'est pas inclus dans le tableau, avait déjà connu une situation similaire en 2006).

La "fuite vers la qualité" qui a caractérisé la crise de juillet-août 2007 a surtout frappé les obligations à haut risque du marché des États-Unis plutôt que les marchés émergents (graphique 4, section A)⁶. En l'occurrence, le principal mécanisme de contagion a été en fait la liquidation de positions des investisseurs sur les marchés émergents pour couvrir les pertes ou les besoins de liquidités sur le marché des États-Unis et d'autres pays industrialisés. Parmi les plus grandes nations latino-américaines, les plus touchées par les augmentations des marges de risque ont été l'Argentine, la Colombie et la République bolivarienne

du Venezuela, et à nouveau le Brésil et la Colombie en raison de la volatilité des taux de change. Le Chili et le Mexique ont été, avec la Colombie, les économies qui ont subi l'impact le plus marqué sur les bourses de valeurs (tableau 3). Un aspect intéressant d'une crise dont l'épicentre est le marché des États-Unis est que la "fuite vers la qualité" se reflète dans la hausse des prix des obligations du Trésor, ce qui se traduit par une tendance à la baisse des taux d'intérêt pour tous les délais, renforcée en outre, pour les taux à plus court terme, par la décision annoncée le 17 août par la Réserve fédérale de réduire le taux d'escompte et ensuite le taux de base d'intervention, le 18 septembre. En fait, cet abaissement des taux de référence a été plus important que l'augmentation des marges des risques de plusieurs pays latino-américains, raison pour laquelle leurs taux d'intérêt de parité ont légèrement fléchi durant la crise.

Même si les débats se poursuivent à propos des implications de la récente perturbation des marchés financiers sur la croissance des États-Unis et du monde, il est un fait que la crise a eu un effet sur le comportement des agents financiers qui pourrait s'avérer durable. Certains phénomènes bien connus des pays latino-américains et du monde en développement durant leurs propres crises ont en effet été observés aux États-Unis au cours de ces derniers mois, par exemple: la contagion croissante d'un problème né dans un segment auquel tous attribuent des problèmes spécifiques et, par conséquent, non généralisables;

⁶ Voir une analyse des effets de cette crise sur l'Amérique latine dans CEPALC (2007b).

l'illiquidité des dettes et des obligations à haut risque; le manque d'information sur la qualité des portefeuilles, et la "fuite vers la qualité" de tous les agents, y compris les principaux intermédiaires financiers. Quoi qu'il en soit, l'euphorie qui régna sur le marché après la baisse des taux d'intervention de la Réserve fédérale, annoncée le 18 septembre, s'est également reflétée dans le boom des bourses latino-américaines, après quoi la perturbation qui toucha les bourses aux mois de juillet et août est apparue encore plus insignifiante que celle du deuxième trimestre de 2006 (graphique 4, section B). La tendance à l'appréciation des devises latino-américaines s'est manifestée avant le 18 septembre et s'est accentuée depuis lors.

Un sujet polémique a été l'effet des fluctuations des marchés financiers internationaux sur les taux de change des pays latino-américains. Selon une analyse élaborée par Machinea et Kacef (2007), les variations des taux de change réels des pays latino-américains (estimées en tant que rapport entre les taux de change réels de 2005 et la moyenne des années 1990) sont un reflet des pressions résultant des améliorations des termes de l'échange et de l'augmentation des envois de fonds des travailleurs latino-américains plutôt qu'un phénomène associé au compte de capital. Toutefois, cette analyse, certes valable en prenant comme référence

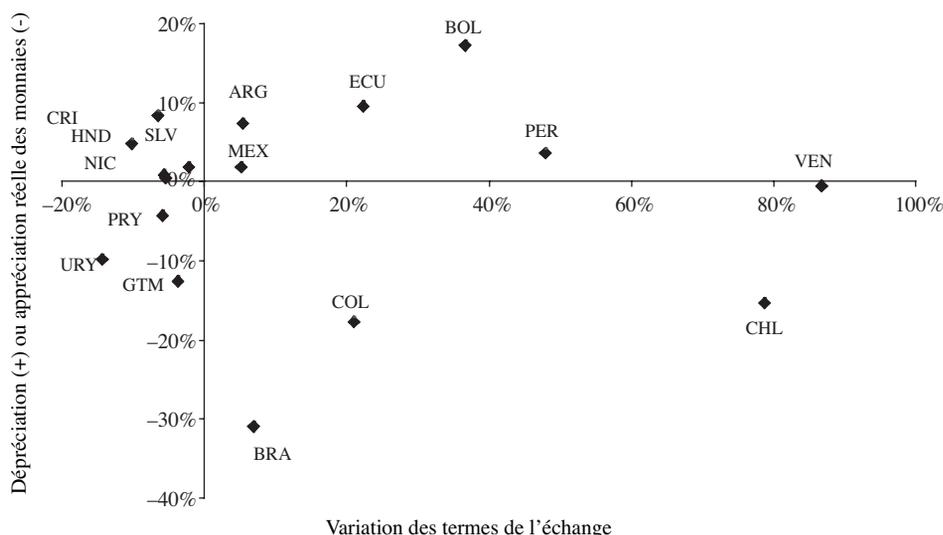
les années 1990, n'explique pas la dynamique des taux de change observée durant la récente période d'essor, ni la forte pression en faveur de l'appréciation réelle qui a été la situation du Brésil et de la Colombie, les deux pays latino-américains où ce phénomène a été le plus notoire au cours des trois dernières années et qui ont connu une plus grande volatilité des taux de change durant les périodes de turbulence traversées par les marchés financiers internationaux.

Comme le démontre le graphique 5, il n'existe pas de rapport systématique entre l'amélioration des termes de l'échange et l'évolution des taux de change réels à partir de 2004, période qui coïncide avec l'envolée des prix des matières premières. Cette dernière affirmation est corroborée par le graphique. Dans les pays les plus grands, il n'est pas impossible que l'amélioration considérable des termes de l'échange ait été à la base de l'appréciation réelle anticipée du peso chilien ou de l'appréciation plus récente du bolivar vénézuélien (qui toutefois n'a pas connu d'appréciation réelle durant toute la période 2003-2006). Et il est clair que l'amélioration des termes de l'échange n'explique pas la forte appréciation réelle des monnaies du Brésil et de la Colombie.

Comme le confirme le graphique 6, la dynamique du taux de change dans ces deux derniers pays est

GRAPHIQUE 5

Amérique latine (16 pays) : rapport entre l'amélioration des termes de l'échange et l'appréciation réelle des monnaies, 2003-2006



Source: calculs de l'auteur sur la base de données de la CEPALC (2007).

incontestablement associée aux fluctuations des courants financiers privés. En effet, tous deux avaient connu une forte dévaluation au cours du troisième trimestre de 2002, dans un contexte d'augmentation des marges de risque sur les marchés émergents (graphique 4, section A). Dans le cas brésilien, ce phénomène a également été lié à la spéculation des marchés durant les élections présidentielles tenues cette année. Au Brésil, le taux de change a diminué et s'est stabilisé durant le premier semestre de 2003; dans le cas colombien, l'appréciation a été plus graduelle mais à la mi 2004, aucun des deux pays n'était revenu aux niveaux du premier semestre de 2002.

Les fortes appréciations des taux de change du Brésil et de la Colombie observées au cours de ces dernières années coïncident exactement avec les deux phases d'exubérance des marchés financiers internationaux qui, sur la base de l'analyse ci-dessus, peuvent se situer entre la mi 2004 et avril 2006 pour la première, et entre la mi 2006 et la mi 2007 pour la deuxième. Les appréciations des monnaies de ces deux pays au cours des périodes en question ont été clairement associées aux courants de capitaux, comme l'indique l'évolution des flux nets de portefeuille, dans le cas du Brésil, et des revenus nets du capital privé de la balance des opérations en devises dans le cas de la Colombie (qui concerne les flux impliquant des mouvements de moyens liquides). En ce qui concerne le Brésil, la moyenne mensuelle des flux nets de portefeuille avait été de 44 millions de dollars dans les quatre années qui ont précédé la première période d'essor (c'est-à-dire entre juillet 2000 et juin 2004) et ont atteint 309 millions de dollars mensuels entre juillet 2004 et avril 2006. Dans le cas de la Colombie, les revenus nets de la balance des opérations en devises du capital privé, qui avaient été légèrement négatifs entre juillet 2000 et juin 2004, se sont élevés à 232 millions de dollars mensuels durant cette première phase d'exubérance. Dans les deux cas, l'augmentation de l'entrée de capitaux à court terme, conjointement avec la réduction des marges de risque, a entraîné une forte appréciation des monnaies nationales. Les banques centrales des deux pays ont commencé à intervenir sur les marchés de change au cours de cette période mais ces interventions sont restées timides, comme nous le verrons plus loin.

L'épisode enregistré en avril-mai 2006 a donné lieu à une sortie de capitaux de Colombie qui a eu un impact considérable sur les courants de capitaux, les taux de change et, comme nous l'avons vu, sur la bourse de valeurs. La sortie de capitaux à court

terme a également été substantielle au Brésil mais son impact a été plus restreint. L'entrée de capitaux a repris dans le deuxième semestre de 2006, puis s'est transformée en une véritable avalanche durant le premier semestre de 2007, lorsque les entrées nettes de capitaux privés par le biais des comptes de capital ont atteint un rythme mensuel de 4,11 milliards de dollars au Brésil et de 751 millions en Colombie, c'est-à-dire plusieurs fois les sommes enregistrées durant la première période d'exubérance des marchés. En fait, comme le démontre le graphique 6, l'ampleur des flux de capitaux a été tellement anormale par rapport aux montants habituellement reçus par ces pays qu'elle ne peut s'expliquer que par une spéculation basée sur l'attente de l'acceptation, par les banques centrales respectives, d'une appréciation de leur taux de change. Les taux d'intérêts élevés qui sont encore appliqués au Brésil et l'attente évidente du fait que le réchauffement de l'économie allait obliger la Banque de la République de Colombie à relever ces taux, comme elle le faisait déjà depuis le deuxième trimestre 2006, expliquent pourquoi ce pari semblait si "sûr" pour les spéculateurs. À ceci viennent s'ajouter la faiblesse relative des finances publiques des deux pays et, comme nous l'avons vu, la forte réduction des marges de risque-pays dans les deux cas.

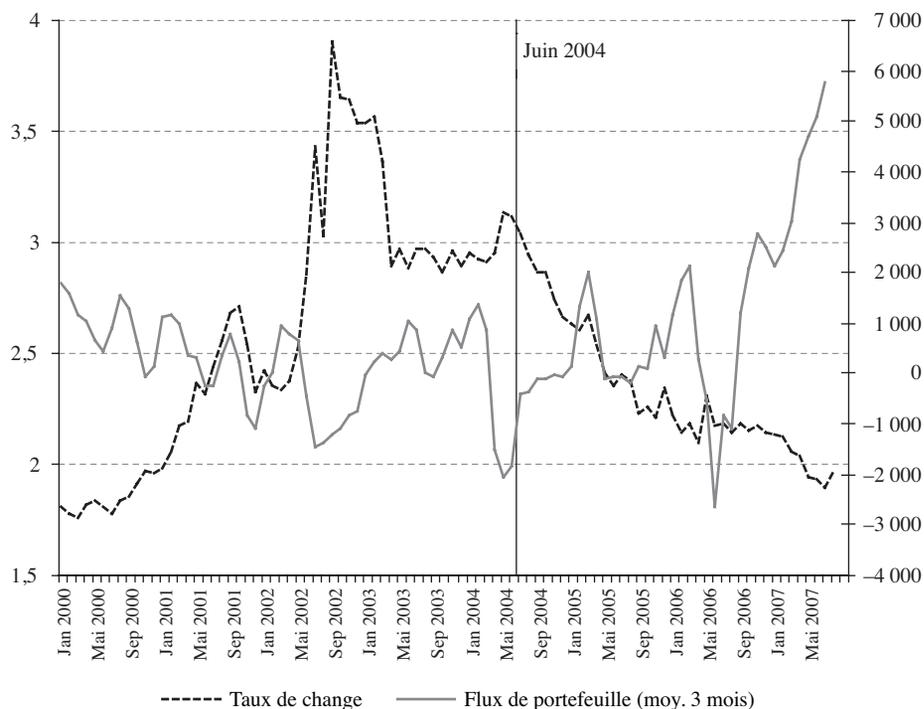
Les banques centrales du Brésil et de la Colombie sont intervenues massivement durant le deuxième épisode d'exubérance des marchés financiers et ont accumulé des réserves internationales additionnelles, respectivement, pour un montant d'un peu plus de 61 milliards de dollars et de 6,1 milliard de dollars au cours du premier semestre de 2007. Ces interventions n'ont toutefois pas pu empêcher une nouvelle appréciation des monnaies dans les deux pays. En outre, la Colombie a rétabli, au mois de mai, une encaisse de 40% sur les entrées de capital financier, mécanisme qui avait été utilisé avantageusement durant le boom d'entrées de capitaux des années 1990. L'introduction de l'encaisse s'est traduite par une baisse des revenus nets de capital au mois de juin (c'est-à-dire avant que n'éclate la crise financière des États-Unis), ce qui démontre l'efficacité relative du mécanisme.

La récente perturbation des marchés financiers internationaux a marqué un nouveau point d'inflexion dans ces tendances, de façon beaucoup plus marquée, cette fois encore, en Colombie. En effet, le peso colombien a récupéré une grande partie de l'appréciation déjà enregistrée au cours du premier semestre de 2007, ce qui n'a pas été le cas du réal brésilien. Ces deux pays sont également ceux qui ont

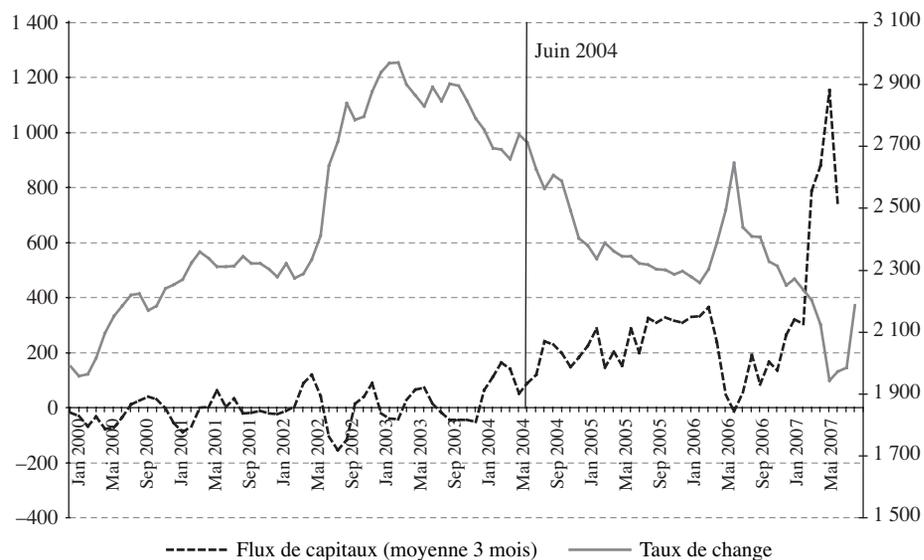
GRAPHIQUE 6

Brésil et Colombie: Évolution du taux de change, flux de portefeuille et flux de capitaux

A. Brésil: taux de change et flux nets de portefeuille



B. Colombie: taux de change et capital privé balance des opérations en devises



Source: Banque Centrale du Brésil et Banco de la República, de Colombie.

connu la plus forte appréciation de leur monnaie à partir de la mi-septembre, dans la foulée de la nouvelle euphorie du marché qui a suivi les décisions de la Réserve fédérale.

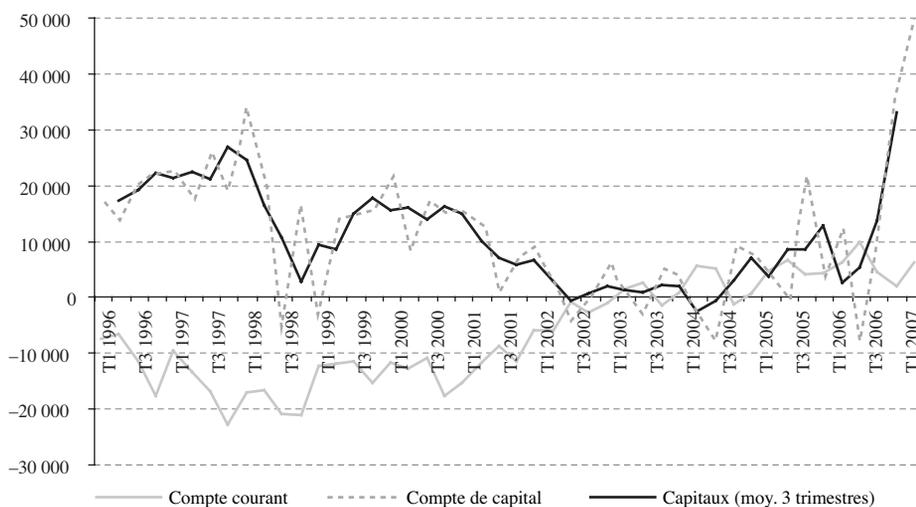
L'augmentation des flux de capitaux privés au cours des deux périodes d'exubérance des marchés financiers internationaux a toutefois été un phénomène plus général, comme l'indique l'évolution des comptes des opérations en capital des principaux pays latino-américains. En effet, le graphique 7 compare le solde global du compte courant et celui du compte de capital dans six des sept principales économies de la région (la République bolivarienne du Venezuela n'a pas été incluse pour les raisons déjà signalées dans la section II de cet article). Les soldes du compte de capital, qui avaient été pratiquement nuls entre la mi 2002 et la mi 2004 ont regagné du terrain et ont commencé à dépasser ceux du compte courant en tant que source d'excédent de la balance des paiements. Après l'agitation qui a caractérisé le marché au cours du deuxième trimestre de 2006, l'entrée de capitaux est devenue massive durant la deuxième période d'exubérance. Les chiffres sont éloquentes: pour les six pays envisagés, l'excédent de la balance de paiements au cours du

dernier trimestre de 2006 et du premier trimestre de 2007 a atteint près de 113 milliards de dollars, dont pratiquement 100 milliards émanaient du compte de capital (environ deux tiers ont été acheminés vers le Brésil et le reste vers les cinq autres économies). Comme nous le verrons dans la section suivante, les autorités en matière de change ont réagi de façon correcte à cette récente avalanche de capital et ont accumulé des réserves internationales d'une ampleur sans précédent dans l'histoire de la région.

Il est donc indéniable, malgré l'influence d'autres phénomènes sur les marchés de change, que les courants de capitaux spéculatifs ont joué un rôle crucial dans les deux pays qui semblaient constituer les enjeux les plus sûrs pour les spéculateurs. Une conséquence de cet état de choses est que les réserves internationales considérables que possède actuellement l'Amérique latine ont comme contrepartie une grande quantité de capitaux potentiellement réversibles, surtout dans les cas du Brésil et de la Colombie. Ce constat est confirmé par la forte corrélation existant entre les taux de change et les marges des risques durant les deux perturbations qui ont succédé aux phases d'euphorie sur les marchés.

GRAPHIQUE 7

Amérique latine (six pays)^a: Solde du compte courant et du compte de capital



Source: estimations de l'auteur sur la base de données du FMI, Statistiques financières internationales, actualisées en fonction d'informations des banques centrales des pays. Dans le cas du Chili, l'accumulation dans les fonds de stabilisation est considérée comme équivalent à l'accumulation de réserves.

^a Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique et Pérou.

IV

Changements de la politique macro-économique

L'histoire récente de l'Amérique latine a été marquée par des politiques macro-économiques procycliques qui facilitent la croissance économique durant les périodes de prospérité extérieure mais qui accumulent des vulnérabilités dont se ressentent les pays lorsque cet environnement extérieur exceptionnel a disparu.

Les réformes économiques réalisées ces dernières années ont modifié le comportement cyclique des économies latino-américaines de trois façons différentes. En premier lieu, l'ouverture du compte de capital a réduit les marges de gestion autonome de la politique monétaire et de change; en effet, toute tentative d'éviter l'appréciation durant les périodes de prospérité se traduit par une certaine perte d'autonomie dans l'adoption de politiques monétaires anticycliques, et en l'absence d'intervention sur le marché des changes, le taux de change peut présenter une forte volatilité. En deuxième lieu, l'ouverture du marché des capitaux, conjointement avec l'ouverture financière intérieure, a accentué le fonctionnement de l'accélérateur financier qui tend à provoquer une augmentation du crédit, l'inflation des actifs et les dépenses privées durant les périodes de prospérité, et les effets contraires durant les périodes de crise. En troisième lieu, étant donné les plus grandes élasticités-revenu de la demande d'importations à court terme, le compte courant est devenu plus sensible au cycle économique: la conjonction entre la forte croissance de la demande et l'appréciation réelle se traduit par une détérioration rapide du compte des opérations courantes durant les périodes de prospérité, phénomène qui toutefois se corrige aussi plus rapidement pendant les périodes de crise. Sur ces trois mécanismes, seul le dernier pourrait être considéré comme ayant un effet anticyclique, pour autant qu'il permet de mitiger les effets intérieurs du comportement procyclique des dépenses privées, mais il contribue également, durant les périodes de prospérité, à la vulnérabilité extérieure des économies.

Un corollaire intéressant du comportement cyclique des économies qui enregistrent des entrées procycliques de financement extérieur est que le "déficit jumeau" des variations sur le compte courant correspond au solde du secteur privé et non pas à celui

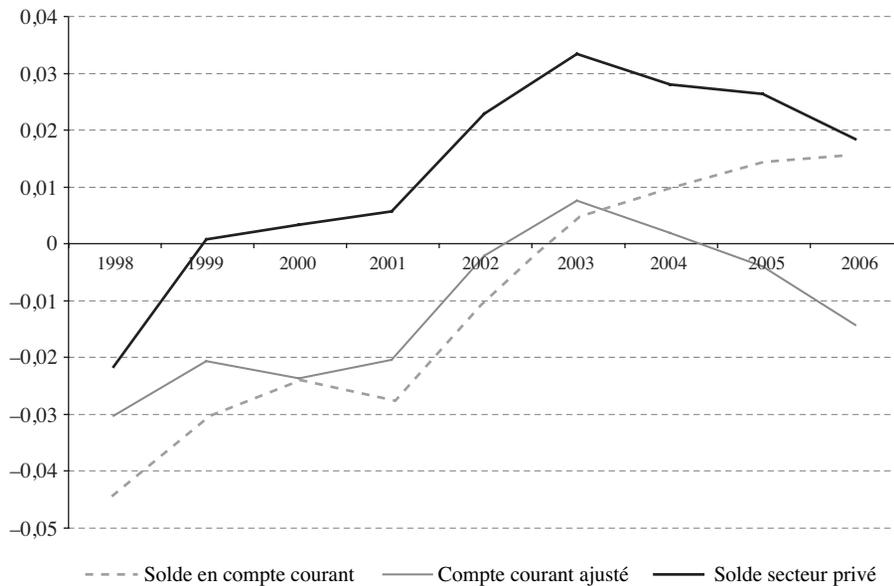
du secteur public. Ceci est clairement illustré par le graphique 8: l'ajustement sévère du compte courant présenté par l'économie latino-américaine entre 1998 et 2003 correspond à une amélioration de la balance du secteur privé; la détérioration du compte courant enregistrée au cours des trois dernières années, ajustée par les termes de l'échange, correspond, quant à elle, à une détérioration de la balance de ce secteur. Comme le signale Marfán (2005), ceci semble être en outre une caractéristique générale des pays "à bonnes performances" durant les périodes de prospérité.

Dans ce contexte, et d'une manière générale dans les économies très ouvertes, on peut affirmer que le seul instrument de politique dont disposent les autorités économiques de façon réellement autonome est la politique budgétaire. Elle constitue également, selon la théorie économique, l'instrument le plus puissant pour influencer sur l'activité économique dans les économies caractérisées par une ouverture du marché des capitaux. Cependant, la politique budgétaire connaît elle aussi un comportement procyclique, et ce pour deux raisons différentes. La première est associée aux effets associés à la disponibilité de ressources, fiscales ou de crédit: l'abondance de ressources durant les périodes de prospérité tend à se traduire par une augmentation des dépenses publiques, alors que la réduction de ressources, conjointement à un coût accru du service de la dette, conduit à des réductions des dépenses primaires pendant les crises. La deuxième raison relève de l'économie politique: en effet, après une période de compression des dépenses publiques, il est difficile de convaincre la population des vertus du maintien d'un programme d'austérité en matière de dépenses, en particulier si le maintien du programme d'austérité durant la période de prospérité est justifié par la nécessité de compenser l'exubérance des dépenses privées (Marfán, 2005).

Une analyse du cycle latino-américain plus récent corrobore le comportement procyclique des dépenses privées et publiques ainsi que des variables monétaires et de crédit, avec toutefois certaines variantes intéressantes. Dans les économies présentant des passifs nets en devises étrangères, la tendance à l'appréciation du taux de change qui caractérise les périodes de prospérité donne

GRAPHIQUE 8

Amérique latine: excédents et déficits "jumeaux"
(Pourcentages du produit intérieur brut aux prix courants)



Source: calculs de l'auteur sur la base de données de la CEPALC (2007).

lieu à des effets de richesse positifs qui contribuent à l'accroissement de la demande privée⁷. Comme il a été signalé plus haut, le principal élément anticyclique est la forte augmentation des importations résultant d'une grande élasticité-revenu et de l'appréciation réelle du taux de change, grâce auxquelles une partie importante de la demande est déplacée à l'extérieur. L'appréciation réelle sur le compte courant a donc des effets anticycliques, contrairement aux effets de richesse. Ce type de comportement des importations entraîne toutefois une détérioration accélérée du compte courant de la balance des paiements qui contribue à la gestation de la crise. Le principal "déficit jumeau" du compte courant est, comme nous l'avons vu, le déficit privé mais, dans les pays latino-américains, celui-ci a souvent été accompagné d'un creusement des déficits publics.

⁷ Il faut faire remarquer que, dans la mesure où les soldes financiers nets deviennent positifs, comme cela a été le cas dans trois des sept économies principales de la région, cet effet de richesse devient anticyclique par rapport à l'ensemble de l'économie. Pour vérifier si l'argument reste valide, il faudrait toutefois estimer le solde financier net du secteur privé. Dans la plupart des cas, ce sont les secteurs publics qui ont accumulé un solde financier net positif (et ce, même au Brésil qui continue d'afficher un solde financier net négatif).

Une fois la crise déclenchée, le facteur le plus important est l'effondrement des dépenses privées dont les effets sur la demande globale intérieure sont toutefois mitigés par la chute encore plus rapide des importations. Au cours de cette phase, la dépréciation du taux de change engendre à nouveau un effet de richesse procyclique (la perte de richesse associée aux passifs nets en devises étrangères), qui contribue à la contraction de la demande. Elle provoque également un effet anticyclique qui fonctionne par le biais du compte courant de la balance des paiements mais qui tarde à se refléter pleinement dans l'économie, entre autres raisons à cause des perturbations financières qui caractérisent la phase initiale de la crise. La politique monétaire et de crédit a également, dans un premier temps, des effets procycliques, soit parce que les autorités tentent d'atténuer les effets inflationnistes de la dépréciation par des mesures telles que le relèvement des taux d'intérêt, soit par la contraction du crédit, ou les deux, ou encore simplement parce que le crédit privé s'effondre alors que les marges accrues de risque pays font pression sur les taux d'intérêt intérieurs.

Le principal facteur anticyclique qui a initialement été mis à contribution dans plusieurs économies latino-américaines est le comportement des dépenses publiques qui tendent à se maintenir ou à s'accroître au

début la crise. Néanmoins, la dégradation des finances publiques oblige à une contraction du financement et éventuellement à l'adoption de mesures destinées à corriger le déficit, soit par une augmentation des recettes, soit par une compression des dépenses. Entre-temps, la dépréciation de la monnaie commence à engendrer des effets anticycliques de plus en plus notoires sur le compte courant de la balance de paiements, alors que la forte dépréciation réelle accumulée permet aux autorités pertinentes d'assouplir la politique monétaire. Le rôle anticyclique de ces deux facteurs est fondamental durant la phase de relance et, à un certain égard, supplée celui de la politique budgétaire.

D'une manière générale (malgré certaines variations d'un pays à l'autre), la période de 1998-2001 correspond surtout à la phase initiale de l'ajustement dans les pays latino-américains, alors que la deuxième phase s'étend de 2002 à 2003. La première phase s'est caractérisée par une correction rapide des déficits privés et, dans certains cas, par une dégradation des finances publiques; la deuxième phase, en revanche, a affiché une tendance à l'amélioration des finances publiques et une amélioration additionnelle des finances privées. Dans la pratique, le déficit privé (estimé de façon assez schématique en déduisant le solde des gouvernements centraux du solde du compte courant) a été corrigé en 1999 pour l'ensemble de la région, alors que s'accroissait le déficit public (correspondant à l'écart entre les deux lignes dans le graphique 8); mais, à partir de 2002, le déficit budgétaire commence à se résorber (très lentement) parallèlement à une nouvelle augmentation de l'excédent privé.

À la lumière de tous ces facteurs, quels sont les éléments nouveaux dans la situation de l'Amérique latine durant la dernière période d'essor? Comme indiqué dans le graphique 8, l'essor a servi, pour la moyenne de la région, à résorber le déficit budgétaire qui subsistait après la crise. En revanche, conformément aux modèles typiques des périodes d'essor antérieures, les comptes privés ont commencé à se dégrader, même s'ils affichaient encore un excédent. Naturellement, les calculs seraient différents si l'on pouvait décompter, dans l'un et l'autre cas, la progression d'un peu plus de trois points de pourcentage du PIB des termes de l'échange; ceci impliquerait de soustraire, en particulier dans le secteur privé, l'incidence de la période d'essor sur les entreprises étrangères présentes dans le secteur des hydrocarbures et des mines, où l'envolée des prix a été plus marquée.

Par conséquent, la première grande différence avec les situations passées semble résider dans la

gestion des finances publiques. L'histoire est toutefois nettement moins favorable que ce qu'indiquent les chiffres globaux. Le tableau 5 illustre l'évolution des dépenses primaires des gouvernements centraux dans les sept principaux pays latino-américains. Une gestion budgétaire strictement anticyclique durant les périodes de prospérité exige, en plus d'économiser les revenus budgétaires extraordinaires, de réduire les dépenses primaires en tant que pourcentage du PIB car ces dépenses doivent suivre la tendance de la croissance du PIB sur le long terme. De ce point de vue, seuls le Chili et le Pérou ont appliqué des politiques budgétaires anticycliques sur la base, au Chili, du remaniement des fonds de stabilisation (Fonds de stabilisation économique et sociale et Fonds de réserve des pensions à partir de 2006) et, au Pérou, des limites imposées par la loi à l'augmentation des dépenses primaires; dans ce dernier cas, les normes correspondantes, adoptées en 2006, impliquent que de telles restrictions ne pourront être appliquées dans l'avenir à l'investissement public péruvien, ce qui amenuisera l'effet anticyclique. Les autres pays figurant dans le tableau 5 ont appliqué des politiques budgétaires procycliques, en particulier dans le cas de la République bolivarienne du Venezuela. On peut sans doute argumenter qu'au Brésil et au Mexique, la léthargie de la croissance économique autorise peut-être une politique budgétaire plus expansive, et que l'augmentation des dépenses au Brésil peut se justifier par l'important excédent primaire conservé par ce pays. Le premier de ces arguments est partiellement valide. Le deuxième est clairement incorrect: dans ce cas de figure, la politique budgétaire est procyclique même si les finances publiques affichent un excédent primaire.

La politique budgétaire généralement procyclique que certains pays ont maintenue durant la période récente de prospérité contraste naturellement avec l'appareil institutionnel complexe mis en place à la fin des années 1990 et qui s'est traduit par la promulgation de multiples lois de responsabilité budgétaire et la création de fonds de stabilisation. Les préaffectations de ressources et les modifications des règles du jeu pertinentes indiquent que, jusqu'à présent, ces institutions n'ont eu qu'un impact limité (Jiménez et Tromben, 2006).

Par ailleurs, un corollaire de la convergence entre la période actuelle de prospérité et les prix des hydrocarbures et des produits miniers est que ce sont précisément les pays dont les exportations sont basées sur ce type de produits qui ont le plus bénéficié de

TABLEAU 5

Amérique latine (sept principales économies):
Indicateurs de la politique monétaire, de crédit et budgétaire
(Pourcentages)

	Argentine	Brésil	Chili	Colombie	Mexique	Pérou	Venezuela (Rép. Bol. du)
<i>A. Variation des comptes financiers du gouvernement central comme % del PIB, 2003-2006</i>							
Recettes courantes ^a	1,2	2,4	5,2	2,2	0,6	2,5	6,7
Dépenses primaires	0,7	2,1	-2,5	1,4	1,3	-0,5	4,9
Solde primaire	0,6	-0,2	7,7	1,0	-0,7	3,0	1,8
<i>B. Solde financier du gouvernement central, 2006</i>							
Solde primaire	2,7	2,1	8,4	-0,3	0,1	3,2	2,1
Solde global	1,0	-3,1	7,7	-4,4	-2,0	1,4	0,0
<i>C. Variation du taux nominal, 2003-2006</i>							
De politique ^b		-4,8	4,0	2,5	0,8	2,5	
Interbancaire	3,5	-8,1	2,3	-0,5	0,7	2,0	-8,0
<i>D. Taux d'intérêt réel (dépôts)</i>							
2003	-2,9	6,3	-0,1	0,6	-1,4	0,8	-10,6
2004	-1,7	8,3	0,9	1,8	-1,9	-1,2	-7,5
2005	-5,4	10,1	0,9	1,9	-0,5	1,0	-3,7
2006	-4,0	9,4	1,7	1,9	-0,3	1,2	-3,0
<i>E. Variation des soldes comme % del PIB 2003-2006</i>							
Base monétaire	-0,1	0,9	0,3	1,2	0,5	1,0	3,4
M1	1,9	1,1	0,6	1,7	0,9	1,8	
M3	2,6	10,0	-7,8	5,0	5,8	1,1	8,7
Crédit au secteur privé	2,3	7,3	1,6	10,7	3,7	-3,0	3,9

Source: statistiques budgétaires selon la CEPALC. Taux d'intérêt et variables monétaires et de crédit selon le FMI, Statistiques financières internationales (sauf pour la République bolivarienne du Venezuela, où les estimations sont basées sur des chiffres de la CEPALC). Taux de base selon P Morgan Chase.

^a Recettes totales dans les cas du Brésil et du Mexique.

^b Entre juin 2004 et septembre 2007. Le taux équivalent pour les États-Unis a varié de 3,75%.

cette situation en termes de recettes publiques (Jiménez et Tromben, 2006). Ceci a notamment été le cas du Chili et de la République bolivarienne du Venezuela (et parmi les pays plus petits, de la Bolivie)⁸ et, dans une moindre mesure, de la Colombie et du Pérou. S'ajoute à cela une augmentation de la charge fiscale appliquée à ces produits, en particulier en Bolivie, en Équateur et en République bolivarienne du Venezuela pour les hydrocarbures, et au Chili pour le cuivre (impôt spécifique sur les recettes opérationnelles de l'industrie minière). Dans le cas de l'Argentine, il faut rappeler que ce pays a renforcé son assiette fiscale au début de la période de prospérité et s'est approprié une

partie des bénéfices résultant de la dévaluation réelle de certains produits de base par le biais des "retenues" qui s'appliquent aux exportations correspondantes; en 2007, les autorités ont appliqué des mesures similaires mais cette fois pour s'approprier une partie de l'envolée des prix des produits de base.

La deuxième grande nouveauté est la fréquence et l'ampleur des interventions officielles sur les marchés de change qui se reflètent dans l'accumulation d'actifs extérieurs de la part des banques centrales et, dans le cas du Chili, de la part du gouvernement dans les fonds de stabilisation fiscale. Ceci implique que le flottement des monnaies des principales économies latino-américaines (à l'exception de la République bolivarienne du Venezuela depuis 2005) est généralement un flottement impur (avec certaines variantes comme nous le verrons plus loin). Ainsi, les pays ont opté, d'une manière générale, en faveur de régimes

⁸ La situation est différente pour l'Équateur car ce pays utilise une grande partie de son excédent pétrolier pour subventionner la consommation interne de carburants.

“intermédiaires” de taux de change contrôlé, allant ainsi à l’encontre de la recommandation orthodoxe qui prône l’adoption d’un des deux régimes extrêmes, à savoir soit le flottement libre ou des parités de change rigides (la convertibilité comme en Argentine dans les années 1990 ou la dollarisation). Ceci semble indiquer l’existence d’un objectif implicite de la politique macro-économique en matière de change. Les avantages que présentent les objectifs en matière de change ont été analysés sur le plan théorique⁹ et ils sont certes justifiés à la lumière de l’histoire économique et l’Amérique latine. La seule politique explicite de ce type a été adoptée par l’Argentine où l’un des axes de la politique macro-économique est le maintien d’un taux de change compétitif. Effectivement, l’expérience argentine démontre que, dans un contexte de financement extérieur abondant, il est possible de contrôler simultanément le taux de change et le taux d’intérêt, même en cas d’ouverture du compte de capital, ce qui est en nette contradiction avec le fameux “trilemme” des économies ouvertes (Frenkel, 2007).

Comme nul ne l’ignore, ce type de politique exige, en contrepartie de l’accumulation de réserves internationales durant les périodes de prospérité, la mise en œuvre d’actions de stérilisation de l’impact monétaire. Ces stérilisations sont d’autant plus faciles dans un contexte d’excédent budgétaire. Dans le cas contraire, et de toute façon de façon complémentaire, la stérilisation va devoir se baser sur un dosage d’opérations classiques de marché ouvert, de vente sur le marché des titres émis par la Banque centrale, ou une augmentation des encaisses.

C’est pourquoi, dans le modèle argentin, l’excédent budgétaire est un complément essentiel de la politique de maintien d’un taux de change fortement compétitif; l’érosion possible de cet excédent, si les autorités maintiennent leur rythme actuel d’augmentation des dépenses publiques, met en péril le modèle de politique macro-économique adoptée par l’Argentine. La situation du Brésil et de la Colombie se situe à l’extrême opposé; en effet, ces deux pays continuent d’enregistrer les déficits budgétaires globaux les plus importants, facteur qui a contribué sans nul doute à aggraver leur susceptibilité à la spéculation sur les changes. Le Mexique a choisi d’effectuer un flottement plus pur. Il en va de même pour le Chili qui applique un flottement pur du point de vue de la politique

de change mais dont le gouvernement réalise une intervention massive sur les marchés des changes par l’intermédiaire des fonds de stabilisation.

Le graphique 9 illustre l’ampleur des interventions officielles sur les marchés de change des six pays durant les deux phases d’exubérance des marchés signalées plus haut, à savoir du 2 juillet 2004 à avril 2006, et du 2 juillet 2006 à juin 2007. Dans les deux cas, les interventions ont porté sur l’accumulation de réserves, le remboursement de dettes auprès du FMI à l’aide de ces réserves et, pour le Chili, sur l’accumulation à l’extérieur des fonds de stabilisation. Pour autoriser la comparaison, les interventions ont été estimées comme équivalent annuel (la deuxième période couvre effectivement une année) et en tant que pourcentage du PIB. On peut voir que les interventions ont été de grande envergure. Dans la première période, la plus importante est celle effectuée par l’Argentine, suivie par celles du Pérou et du Brésil. Durant la deuxième période, les interventions ont été massives en Argentine, au Brésil et au Chili et très élevées en Colombie et au Pérou. Dans tous les cas, ces interventions ont été nettement supérieures à l’excédent du compte courant (la Colombie est le seul pays parmi les cinq analysés qui présente un déficit en compte courant), ce qui indique qu’elles ont également absorbé des excédents provenant des courants de capitaux privés. Parmi les sept plus grands pays de la région, le Mexique est le seul dans lequel les interventions officielles sur le marché des changes ont été limitées.

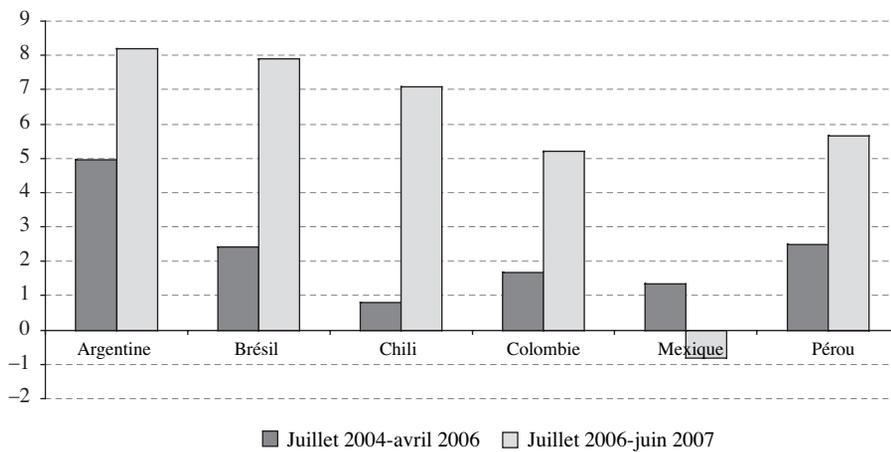
Tenter de comparer les politiques monétaires et de crédit est un exercice complexe. En dépit des variations entre les différentes situations nationales, tous les pays ont appliqué, durant la dernière période de prospérité, des politiques monétaires et de crédit légèrement ou franchement procycliques. Ceci se reflète au niveau des taux de base d’intervention dont l’augmentation a été inférieure aux taux de la Réserve fédérale des États-Unis (sauf au Chili où le relèvement a été légèrement supérieur), et de façon plus évidente encore au niveau de l’évolution du taux interbancaire (tableau 5). Avec l’exception notoire du Brésil (où, malgré la forte réduction des taux nominaux, les taux d’intérêt réels restent très élevés), les taux de rémunération des dépôts se sont maintenus à des niveaux réels très faibles (en 2006, ils étaient négatifs dans trois des sept pays). En outre, à quelques exceptions près, la part des agrégats monétaires et de crédit en tant que pourcentage du PIB s’est accrue. Le tableau fait ressortir deux cas préoccupants d’expansion extrêmement rapide du crédit du système

⁹ Voir, par exemple, Williamson (2000).

GRAPHIQUE 9

Amérique latine (six pays): Intervention officielle sur les marchés de change, sur deux périodes

(Pourcentages du produit intérieur brut)



Source: estimations basées sur la variation des réserves selon les Statistiques financières internationales du FMI. Dans le cas du Chili, la deuxième période couvre les ressources économisées dans le Fonds de stabilisation économique et sociale et dans le Fonds de réserve des pensions. Le PIB en dollars nominaux correspond à la moyenne de 2004 et 2005 pour la première période, et à 2006 pour la deuxième. Pour la première période, l'accumulation de réserves est estimée comme l'équivalent d'une moyenne de 12 mois.

financier au secteur privé, à savoir les cas du Brésil et de la Colombie, qui sont également les deux pays où les entrées de capitaux ont augmenté de façon plus spectaculaire. La République bolivarienne du Venezuela affiche également des indicateurs monétaires et de crédit nettement expansionnistes.

Il faut signaler en revanche une tendance favorable sur le front monétaire et du crédit, à savoir la "dédollarisation" des différents pays au cours de ces dernières années. Le phénomène plus général est la tendance à l'amenuisement ou à la disparition des engagements du secteur public en devises étrangères émis sur les marchés de capitaux nationaux. L'Argentine a mené à bien un processus radical de dédollarisation de son système financier durant la crise qui a frappé le pays au début de la décennie et le Pérou a effectué une dédollarisation graduelle (tout comme la Bolivie et l'Uruguay, parmi les pays plus petits).

Dans l'ensemble, une des conclusions les plus intéressantes de l'analyse est que les défis rencontrés par la politique macro-économique des principales économies de la région sont très variés. (Si nous nous concentrons sur les défis macro-économiques, nous n'ignorons pas pour autant qu'il existe d'autres défis économiques importants, en particulier ceux qui sont associés à la diversification de la structure productive et, dans plusieurs pays, au secteur énergétique). La

situation la plus solide est celle du Chili, grâce au succès de sa politique budgétaire anticyclique; on peut peut-être affirmer qu'en 2006, les autorités de ce pays ont pêché par excès de zèle, ce qui s'est traduit par un ralentissement relatif de la croissance mais ont porté remède à cette situation depuis lors. En matière de politique budgétaire, le pays qui se rapproche le plus est le Pérou. L'Argentine a également affiché de très bonnes performances en termes de politique macro-économique, sur la base de la compétitivité des changes et de l'excédent budgétaire; toutefois, ce dernier pilier risque de s'effriter si la tendance récente à l'augmentation des dépenses publiques se poursuit. Ce pays est également, avec la République bolivarienne du Venezuela, celui qui présente les taux d'inflation les plus élevés.

Les principaux problèmes auxquels se heurtent le Brésil et la Colombie sont la compétitivité des taux de change et l'expansion rapide du crédit intérieur qui se manifestent essentiellement dans la détérioration du compte courant déjà observée en Colombie et qui pourrait l'être bientôt au Brésil. Une façon adéquate de répondre à ces problèmes serait d'appliquer un train de mesures combinant une politique budgétaire plus austère, des mesures monétaires et de prudence visant à endiguer l'expansion du crédit et une intervention plus musclée sur les marchés de change, y compris

l'encaisse du financement extérieur adoptée en mai de l'année en cours par la Colombie. Tant qu'ils resteront en vigueur, les taux d'intérêt élevés appliqués au Brésil seront une invitation aux entrées de capitaux. Le Mexique se présente, quant à lui, comme un cas intermédiaire dans tous les aspects analysés et ses principaux problèmes sont associés à la compétitivité. À cet égard, il ne serait pas illogique que ce pays rejoigne la tendance sud-américaine (et asiatique) à l'incorporation d'une gestion plus volontariste des changes dans sa politique économique.

V

Conclusions

L'analyse présentée permet de dégager trois conclusions. La première est que la région a déjà obtenu un bénéfice considérable en tirant parti de l'envolée actuelle des prix des matières premières pour amorcer un processus de réduction de ses engagements extérieurs et d'accumulation de réserves internationales. L'accumulation de réserves est toutefois moins spectaculaire lorsqu'elle est comparée à la hausse simultanée des passifs de portefeuille dont la caractéristique essentielle durant la dernière période de prospérité a été l'augmentation des ressources investies par les fonds d'investissements internationaux sur les marchés actionnaires et obligataires locaux. Dans le même temps, le compte courant, ajusté par les termes de l'échange, connaît un processus de dégradation qui finira par gommer l'élément le plus saillant de la conjoncture de ces dernières années, à savoir la coïncidence entre un excédent en compte courant et une croissance économique dynamique. Cette situation découle donc d'une envolée exceptionnelle des prix des hydrocarbures et des produits miniers (plutôt que des produits agricoles) et non pas, comme en Asie de l'Est, d'une forte compétitivité internationale.

La deuxième conclusion est qu'il ne faut pas oublier les turbulences que peuvent provoquer les marchés financiers internationaux et qui se sont présentées de différentes façons au cours des dernières années. La plus forte de ces turbulences a été l'entrée massive de capitaux dans les pays les plus grands de la région au cours des deux périodes d'exubérance des marchés financiers internationaux, à savoir entre la mi 2004 et avril 2006, et entre la mi 2006 et la mi 2007, en particulier durant cette deuxième période.

Finalement, il faut souligner que la République bolivarienne du Venezuela se démarque des autres pays de la région en appliquant la politique budgétaire la plus expansionniste, accompagnée d'une politique monétaire et de crédit elle aussi procyclique. Parmi les pays les plus grands de la région, il s'agit donc du seul pays qui suit des modèles de comportements macro-économiques largement appliqués en Amérique latine dans le passé et qui ne seront soutenables que dans la mesure où la conjoncture exceptionnelle du marché pétrolier se maintient.

Dans les deux pays les plus sensibles à ce phénomène, c'est-à-dire le Brésil et la Colombie, l'afflux massif de capitaux a engendré une expansion accélérée du crédit du système financier au secteur privé et une appréciation excessive des monnaies nationales dont les risques commencent à se manifester. Dans la mesure où la source de perturbations est l'exubérance des marchés financiers, il convient d'adopter des mesures préventives pour freiner l'entrée de capitaux. Le Chili et la Colombie les ont utilisées à bon escient dans les années 1990. La Colombie a également adopté ce type de mesures au cours de la dernière période de prospérité, mais lorsque l'afflux de capitaux et l'appréciation de la monnaie était déjà à un stade très avancé.

Finalement, il s'impose de généraliser et de renforcer les deux grandes innovations de la politique macro-économique latino-américaine de ces dernières années, qui par ailleurs se complètent mutuellement: la gestion budgétaire anticyclique, appliquée de façon pionnière au Chili et, à un degré moindre au Pérou, et l'intervention active sur les marchés de change, qui conduit à l'accumulation de réserves internationales. L'exemple le plus évident de cette dernière politique est celui de l'Argentine, qui permet également de corroborer le caractère complémentaire de l'objectif de compétitivité des changes et du maintien d'un excédent budgétaire (qui risque toutefois de s'amenuiser en raison de la politique budgétaire expansionniste appliquée ces derniers temps).

Pour autant que les autorités interviennent de façon active sur les marchés des changes, il serait peut-être utile de reconnaître que le taux de change réel constitue un objectif légitime de

la politique macro-économique qui, sauf dans le cas de l'Argentine, reste un objectif plus implicite qu'explicite. En effet, l'absence d'un plancher effectif pour le taux de change peut se transformer en une invitation à l'entrée de capitaux durant les périodes pendant lesquelles les agents privés s'attendent à une appréciation des monnaies. Le Brésil et la Colombie sont des victimes évidentes de l'afflux de capitaux spéculatifs qui cherchent à profiter de ces tendances en matière de change. La réversibilité de ces courants financiers représente un risque évident dans tous les pays, mais en particulier dans les deux pays qui viennent d'être mentionnés.

C'est pourquoi il serait raisonnable d'évoluer vers un régime de change asymétrique qui compense l'asymétrie existant entre les pays en développement et les marchés internationaux de capitaux, c'est-à-dire

favoriser un accès large durant les phases de prospérité et un accès restreint durant les phases de crises. Dans ce régime, les autorités établiraient un plancher pour le taux de change (qui peut prendre la forme d'un taux de change mobile durant les périodes d'essor), mais laisseraient flotter les monnaies durant les périodes de crise. Les réserves internationales accumulées durant les périodes de prospérité seraient utilisées pour intervenir sur les marchés des changes durant les crises de façon à procéder à un ajustement ordonné du taux de change et à réaliser d'autres objectifs fixés par les autorités, en particulier en matière de taux d'intérêt. Il est évident que l'accumulation de réserves durant les périodes d'essor doit être dûment stérilisée, tâche rendue plus facile dans un contexte d'excédent budgétaire, c'est-à-dire d'une politique budgétaire anticyclique.

Bibliographie

- Banco de la República (2007): Volatilidad de la tasa de cambio, Documento SGMR-SGEE-017-01-J, Bogota, D.C., janvier.
- Calvo, G. et E. Talvi (2007): Current Account Surplus in Latin America: Recipe Against Capital Market Crises? Disponible à l'adresse http://www.rgemonitor.com/latamblog/author/44/guillermo_calvo_and_ernesto_talvi.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2006): Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006, LC/G.2314-P, Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.06.II.G.2.
- _____ (2007a): Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007, Document d'information, Santiago du Chili.
- _____ (2007b): Confusion and uncertainty in credit markets, LC/ WAS/R.47, Washington, D.C., bureau de la CEPALC à Washington, D.C., septembre.
- Frenkel, R. (2007): La sostenibilidad de la política de esterilización, document de travail, N° 7, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina, août.
- Izquierdo, A., R. Romero et. Talvi (2007): Business Cycles in Latin America: The Role of External Factors, Washington, D.C., Banque interaméricaine de développement/CERES, septembre.
- Jiménez, J. P. et V. Tromben (2006): Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe, Revista de la CEPAL, N° 90, LC/G.2323-P, Santiago du Chili, décembre.
- Kuczynski, P.-P. et J. Williamson (comps.) (2003): After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America, Washington, D.C., Institute for International Economies.
- Machinea, J.L. et O. Kacef (2007): La coyuntura económica de América Latina: ¿hay lugar para el optimismo?, dans J.L. Machinea et N. Serra (comps), Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)/Fondation CIDOB.
- Marfán, M. (2005): La eficacia de la política fiscal y los déficit privados: un enfoque macroeconómico, dans J. A. Ocampo (comp.), Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica, Bogotá, D.C., Alfaomega/CEPALC.
- Nations Unies (2006): Estudio económico y social mundial 2006: crecimiento y desarrollo divergentes, New York. Publication des Nations Unies, N° de vente: 06.II.C.1.
- _____ (2007): World Economic Situation and Prospects 2007, New York. Publication des Nations Unies, N° de vente: 07.II.C.2.
- Ocampo, J.A. (2004): Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina, Bogota D.C., Grupo Editorial Norma/CEPALC.
- Ocampo, J. A. et M. A. Parra (2003): Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX, Revista de la CEPAL, N° 79, LC/G.2200-P, Santiago du Chili, avril.
- Williamson, J. (2000): Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option, Policy Analyses in International Economics 60, Washington, D.C., Institute for International Economies.

La crise financière internationale: nature et enjeux de politique économique

José Luis Machinea

Dans cet article, l'auteur analyse les origines de la crise financière internationale dont il attribue la principale responsabilité à l'instabilité du système financier. Si la politique monétaire appliquée au début de la présente décennie peut avoir contribué à créer la bulle immobilière, elle est loin d'en avoir été le facteur déterminant. Il affirme également que la fonction de contrôle de la hausse excessive du prix des actifs relève davantage de la politique de réglementation que du taux d'intérêt. C'est pourquoi il propose de créer un réseau d'institutions qui facilitent la mise en oeuvre de politiques financières anticycliques durant les périodes de prospérité. Par ailleurs, après avoir analysé les caractéristiques souhaitables des politiques économiques des pays développés, l'auteur se penche sur les répercussions de la crise internationale sur le compte courant des pays de la région et les difficultés rencontrées pour mettre en oeuvre des politiques anticycliques en l'absence d'un prêteur à l'échelle mondiale.

José Luis Machinea
Directeur de la Chaire Prebisch,
Université de Alcalá de Henares,
Espagne,
Ancien Secrétaire exécutif de la
CEPALC

◆ jl.machinea@uah.es

“a sound banker, alas, is not one who foresees danger and avoids it, but one who, when he is ruined, is ruined in a conventional way along with his fellows, so that no one can really blame him”.
John M. Keynes (1931)

“Most astonishingly, these now-doubtful techniques had previously been hailed as the cornerstones of modern risk management. Moreover, the turbulence proved greatest in countries whose supervision of credit risk had been thought to be the best in the world. Indeed, the regulatory standards and protocols of these countries were in the process of being emulated worldwide”.
Caprio, Demirgüç-Kunt y Kane (2008)

I

Introduction

Au moment d'écrire cet article, le monde est encore plongé dans une des pires crises économiques depuis le siècle dernier. L'épicentre a été l'effondrement financier des États-Unis, mais l'onde expansive a atteint le système financier d'une partie de l'Europe. Certes, l'histoire des crises financières remonte à plusieurs siècles et au cours des 200 dernières années, le monde a connu environ 300 crises de différentes ampleurs et caractéristiques mais, exception faite de la crise du début des années 30, aucune d'entre elles n'avait eu la profondeur et l'ampleur de la crise actuelle¹. Dans des conditions égales en termes d'interventions de politique économique, il est même probable que la crise actuelle soit encore beaucoup plus grave. Trois facteurs se conjuguent pour expliquer cette situation: l'ampleur du marché financier au sens large qui représente plusieurs fois le produit des pays développés (voir le tableau 1); la forte interconnexion existant entre les entités financières à l'échelon mondial et un degré sans précédent d'opacité du système financier.

Ces facteurs expliquent, du moins partiellement, comment une perte initiale estimée entre 300 et 400 milliards de dollars sur le marché des prêts hypothécaires à risque (*subprime*) des États-Unis s'est transformée en une crise de cette envergure. Jusqu'à présent, les pertes d'actifs résultant des crédits du système financier des

États-Unis sont estimées à plus de 2,2 mille milliards de dollars, mais le résultat final va dépendre de l'ampleur et de la durée de la récession.

La crise a elle-même engendré des pertes dans la valeur des actifs, en particulier lorsqu'ils sont associés au prix des actions et des logements, pour un montant équivalant à environ 25 pour cent de la richesse mondiale. Le graphique 1 illustre l'ampleur des pertes sur le marché boursier de New York par rapport à d'autres crises enregistrées au cours des 80 dernières années. À la fin du mois de décembre, les bourses des valeurs enregistraient des pertes de 40 à 45 pour cent dans les principales économies du monde et de plus de 60 pour cent dans le cas de la Chine. Cette chute de la richesse constitue, avec le climat d'incertitude, un des principaux facteurs responsables de l'aggravation de la récession.

La crise financière actuelle oblige à se poser différents types de questions qui vont de ses origines, ses particularités et des facteurs facilitateurs, aux mesures à prendre pour éviter une aggravation et la résurgence de crises similaires à l'avenir. Certains de ces aspects sont abordés dans cet article dont la section suivante sera consacrée à l'analyse des facteurs concomitants et déterminants des crises financières, et en particulier de la crise actuelle. Étant donné la controverse qui subsiste quant aux causes de cette crise, il nous a semblé utile de présenter (dans une troisième partie) quelques explications possibles qui s'avèrent souvent complémentaires. La quatrième section contient une analyse de certains éléments qui ont favorisé la crise et qui sont liés à un débat déjà ancien sur le risque moral et le risque systémique. La cinquième section envisage quelles seraient les mesures

□ L'auteur remercie Álvaro Díaz, J.M Fanelli, P. Gerchunoff, D. Heymann, D. Sotelsek et un évaluateur anonyme de leurs commentaires, ainsi qu'Andrés F. Herrera de son aide précieuse.

¹ Reinhart et Rogoff (2008) ont recensé plus de 300 crises financières de 1800 à nos jours. La fréquence de ces crises s'est intensifiée au cours des dernières décennies (Bordo et Eichengreen, 2001); Laeven et Valencia (2008) dénombrent 125 crises entre 1970 et 2007.

en matière de politiques anticycliques susceptibles de réduire l'ampleur et la durée de l'actuelle récession internationale, notamment la capitalisation des banques et la politique budgétaire. La sixième section est une description très schématique des répercussions de la

crise en Amérique latine, des difficultés rencontrées pour mettre en œuvre des politiques anticycliques, tout en soulignant l'importance de pouvoir compter sur un prêteur de dernier ressort à l'échelon mondial. La dernière section contient quelques réflexions.

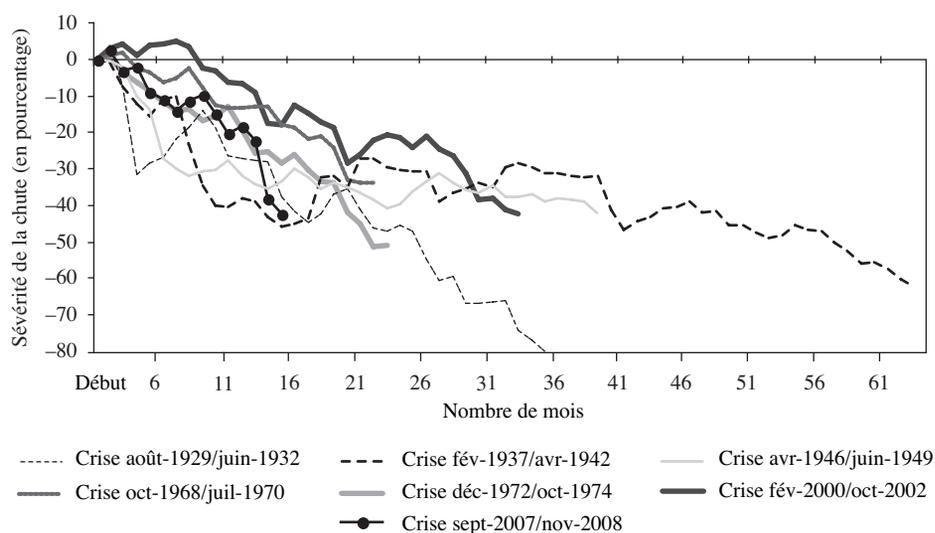
TABLEAU 1

Taille du marché financier: indicateurs choisis, 2007*(En milliards de dollars, sauf indication contraire)*

	PIB	Capitalisation boursière	Titres de créance			Actifs bancaires	Bons, actions et actifs bancaires	Bons, actions et actifs bancaires (pourcentages du PIB)
			Publique	Privée	Total			
Monde	54,5	65,1	28,6	51,2	79,8	84,8	229,7	421,1
U. européenne	15,7	14,7	8,8	19,4	28,2	43,1	86,1	548,8
Zone euro	12,2	10,0	7,6	15,4	23,0	30,1	63,5	520,1
Amérique du Nord	15,2	22,1	7,4	24,0	31,5	13,8	67,4	441,8
Canada	1,4	2,2	0,8	0,8	1,6	2,6	6,4	442,5
États-Unis	13,8	19,9	6,6	23,3	29,2	11,2	61,0	441,8
Japon	4,4	4,7	7,1	2,1	9,2	7,8	21,7	495,7

Source: Fonds monétaire international (FMI), *Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging - Macro-financial Implications and policy*, Washington, D.C., 2008.

GRAPHIQUE 1

Le marché des valeurs durant les crises financières des 80 dernières années*(Chute en pourcentage de l'indice Standard & poor's 500, ajustée sur l'inflation)*

Source: élaboration propre sur la base de *Financial Times*, Standard & Poor's y Shiller, R.J. (2000) *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press.

II

Facteurs concurrents et déterminants des crises financières

1. Les facteurs concurrents

Toutes les crises financières se caractérisent par deux éléments: l'existence d'un système et, partant, d'un réseau par lequel les problèmes s'imbriquent et touchent de nombreux acteurs, et l'opacité de l'information qui fait que les différents acteurs ont différents niveaux d'information sur la qualité des actifs ainsi que sur les caractéristiques des passifs des intermédiaires financiers (information asymétrique).

Ces deux éléments ont été particulièrement importants dans la crise actuelle. Jamais le système financier n'avait été plus complexe et plus imbriqué qu'à l'ère actuelle de la globalisation financière. La preuve en est que, à la mi 2008, le marché des dérivés atteignait les 500 mille milliards de dollars, c'est-à-dire neuf fois le produit mondial². Qui plus est, l'opacité qui a caractérisé le système financier au cours de ces dernières années est elle aussi sans précédent. Les différents "véhicules" et dérivés sont devenus de plus en plus difficiles à comprendre et le vocabulaire de plus en plus énigmatique a fini par devenir un jargon réservé aux seuls spécialistes. Ceci a contribué à une perte graduelle de la transparence des opérations³.

En ce qui concerne le premier élément, l'exemple le plus parlant a été le renflouement de la première compagnie d'assurances du monde, American International Group (AIG), en octobre et novembre 2008. Cette intervention a permis d'éviter un problème de solvabilité de plusieurs entités financières dont les prêts étaient garantis par l'AIG par l'intermédiaire des swaps sur défaillance de crédits en question. La quantité et le montant des opérations assurées (aux environs de 450 milliards de dollars, dont 55 milliards correspondaient à des prêts hypothécaires à risque) et le montant du renflouement (150 milliards de dollars

au mois de décembre 2008) illustrent à quel point cette institution était insolvable.

La raison pour laquelle il a été décidé de venir en aide à une institution insolvable était d'essayer d'éviter une crise systémique, car AIG risquait d'entraîner plusieurs autres entités financières dans sa chute et de créer ainsi une situation de panique. Ce type de pratique ou d'autres pratiques similaires accroissent sans nul doute le risque moral, sujet sur lequel nous allons revenir plus loin.

Quant au deuxième élément, le rôle déterminant de l'information asymétrique dans la forte contraction du crédit observée dans les premières phases de la crise, soit parmi les entités financières, soit sur le marché des effets de commerce, ne peut surprendre personne. En effet, la première flambée du coût du crédit interbancaire a été enregistrée à la mi-août, après des mois de chute des prix des logements aux États-Unis et 15 jours après que plusieurs fonds spéculatifs (*hedge funds*) se soient déclarés en faillite, et ce, malgré l'injection de ressources considérables de la part des banques centrales (voir le graphique 2). Les institutions financières étaient les mieux placées pour connaître les caractéristiques des instruments utilisés de façon généralisée et pour savoir que ceux-ci rencontraient de plus en plus de difficultés, tout en étant conscientes de la complexité de tout processus d'évaluation du portefeuille d'autres entités.

En quelques semaines, l'information asymétrique a cédé la place à l'incertitude totale: lorsque surviennent des événements qui modifient radicalement la situation et anéantissent tout ce que les agents croyaient savoir, le problème ne réside pas seulement dans le fait que certains sont informés et d'autres pas, mais surtout dans celui que personne ne dispose de l'information nécessaire⁴.

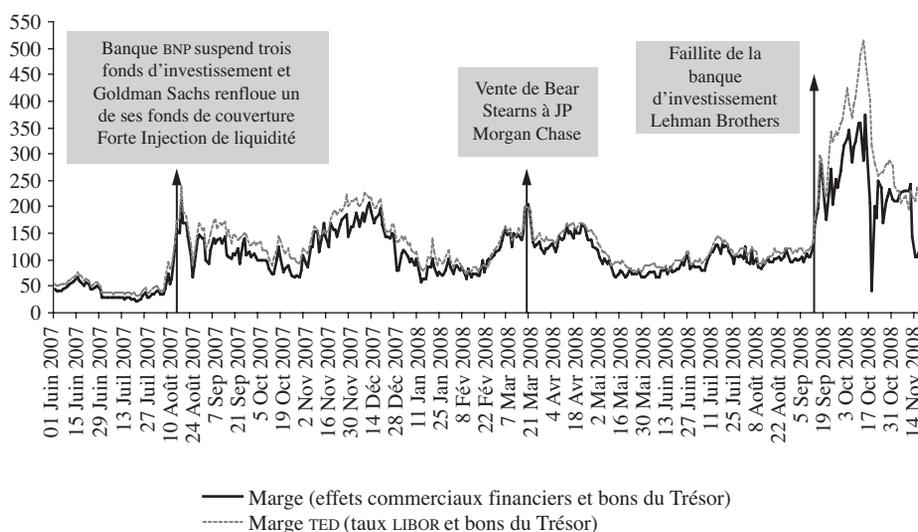
² Dont 55.000 milliards correspondaient à des swaps sur défaillance de crédit (*credit default swaps*).

³ Voir Mizen (2008), pour une description détaillée et une analyse des différents instruments et véhicules.

⁴ Bagehot a écrit: "In England, after a great calamity, everybody is suspicious of everybody, as soon as that calamity is forgotten, everybody again confides in everybody" (Bagehot, 1920, pp. 124 et 125).

GRAPHIQUE 2

Marge (spread) des taux d'intérêt (à trois mois): Libor, bons du Trésor et effets commerciaux financiers, 2007-2008
(En points de pourcentage de base)



Source: élaboration propre sur la base de données de la Réserve fédérale.

Note: libor = taux d'intérêt interbancaire de Londres, marge ted = écart entre le taux d'intérêt payé par les banques et la rentabilité des bons du Trésor.

2. Les facteurs déterminants des crises: essor, euphorie et caractère procyclique du crédit

S'il est vrai que les crises financières sont associées à l'existence de rapports d'interdépendance, de l'asymétrie de l'information et, finalement, d'une grande dose d'incertitude, on peut se poser la question de savoir pourquoi elles surgissent de façon récurrente. La réponse n'est pas simple, ce qui explique qu'il y ait différentes interprétations à ce sujet.

Pour certains, les crises financières découlent d'erreurs liées à l'intervention de l'État, soit à l'échelon micro-économique ou macro-économique, alors que pour d'autres, elles sont le résultat naturel du fonctionnement du système financier. Alors que les premiers estiment que l'initiative doit être laissée au marché, autant en ce qui concerne la prévention des crises que dans la recherche de solutions, les seconds insistent sur le fait qu'il est indispensable d'améliorer et souvent de modifier totalement la nature des réglementations afin d'éviter, ou pour le moins d'atténuer, le comportement procyclique du système. Comme cela est souvent le cas, la situation se caractérise par la coexistence de plusieurs facteurs et la crise actuelle n'est pas une exception en ce sens.

Nous considérons toutefois que certains sont plus importants que d'autres, raison pour laquelle nous allons les analyser ci-après.

a) Essor, euphorie et caractère procyclique du crédit

Une explication connue des périodes de prospérité et de crise économique, associée aux idées de Minsky et Kindleberger⁵, porte sur le comportement du système financier. Leur argument est que, à mesure que progresse la phase expansive du cycle, financée par une expansion du crédit, les agents sont de plus en plus confiants quant à la continuation de cette période de prospérité, ce qui se traduit par une augmentation de la demande et de l'offre de crédit. L'euphorie et l'expansion du financement provoquent une bulle des prix de tous ou de certains avoirs, donnant ainsi le sentiment que l'achat de ces avoirs, financé à l'aide du crédit, est une opération très rentable. Effectivement, à mesure que se poursuit l'expansion, la hausse des prix

⁵ À cet égard, voir Minsky (1972, 1975 et 1986) et Kindleberger et Aliber (2005). Bordo (2008) rappelle que cette explication émane de la tradition de l'économie monétaire du XIXe siècle, consolidée par Irving Fisher (1933).

sera, dans un nombre croissant de cas, la seule façon de payer le crédit. Reprenant les termes de Minsky, “un régime caractérisé par l’existence et l’attente du maintien des gains en capital est une ambiance propice au financement spéculatif et à la Ponzi”⁶.

L’expansion du crédit, souvent observée dans le contexte d’une politique monétaire laxiste, se renforce durant la phase d’expansion grâce à un effet de levier accru du système financier, c’est-à-dire par l’augmentation du rapport entre les actifs et le patrimoine⁷. Historiquement, ce phénomène a été le résultat d’innovations moins gourmandes en capital,

y compris l’apparition de nouveaux intermédiaires, entraînant un recul de la participation des banques de dépôt dans le secteur financier. Le cas extrême est celui des États-Unis, où les actifs financiers aux mains des banques de dépôt traditionnelles représentent moins de 25 pour cent du total des actifs des institutions financières (voir le graphique 3)⁸.

L’effet de levier accru affaiblit le système financier, car le capital est de plus en plus exposé à de petites pertes des actifs. Étant donné que la variation de l’effet de levier est procyclique, celui-ci atteint sa valeur maximale lorsque le prix des actifs commence à baisser. C’est donc à ce stade que s’intensifient les effets de la chute des prix et, partant, de la réduction de la capacité de

⁶ Minsky (2008) p. 210, traduction libre de l’auteur. Il est question de financement spéculatif lorsque les revenus ne permettent que le remboursement des intérêts et non pas du capital; et de financement à la Ponzi, lorsque les revenus sont insuffisants pour rembourser le capital et les intérêts. Dans les deux cas, les gains en capital sont essentiels pour “survivre”.

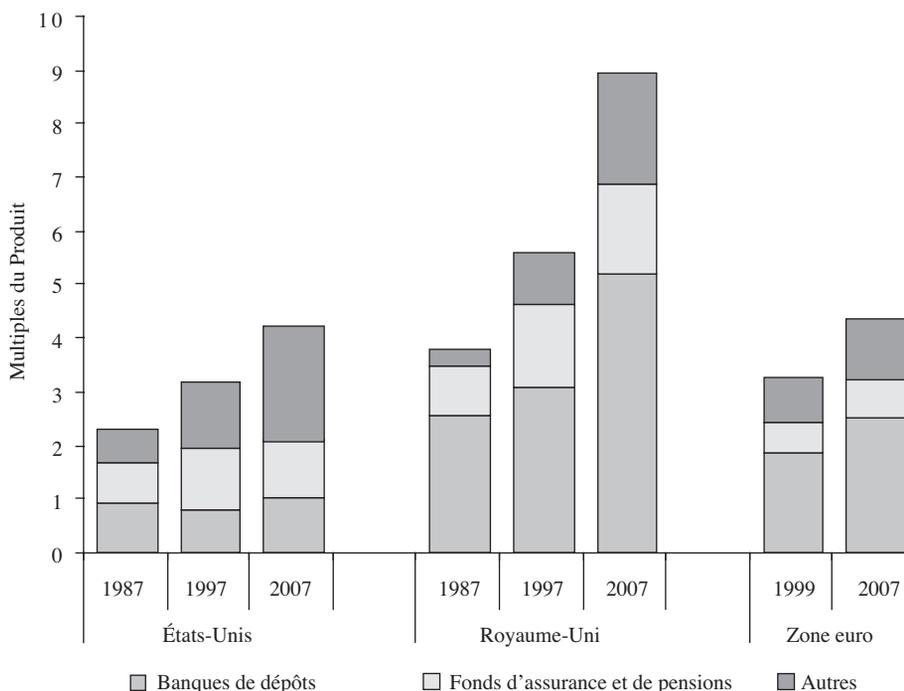
⁷ Cet effet de levier accru observé par Minsky dans la phase d’expansion du cycle a été corroboré par Reinhart y Rogoff (2008).

⁸ Malgré la dimension inédite d’autres intermédiaires financiers, l’existence et l’importance de ces derniers sont bien connues. Il y a 100 ans, les difficultés des fonds fiduciaires (*trust funds*) et des agents boursiers ont été les facteurs clés pour expliquer les moments les plus critiques de la crise financière de 1907 et son issue favorable (Bruner et Carr, 2007)

GRAPHIQUE 3

Taille et distribution des actifs financiers

(En multiples du produit)



Source: Fonds monétaire international (FMI), *Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging. Macro-financial Implications and policy*, Washington, D.C., 2008.

paiement des débiteurs; l'impact sur la solvabilité du système en est donc fortement accentué.

Les problèmes de solvabilité sont encore accentués par une autre caractéristique de la période d'expansion. Étant donné que les taux d'intérêt à court terme sont généralement inférieurs à ceux à long terme, les entités financières financent généralement l'optimisme de la période de prospérité par une augmentation de leurs engagements à court terme. Un décalage excessif les rend très vulnérables aux changements d'humeur du marché, car les investisseurs tendent à réduire leur financement dès qu'ils commencent à observer des difficultés liées à la qualité des actifs. Le manque croissant de liquidités compromet la solvabilité du système pour autant que les entités doivent "brader" les actifs pour pouvoir honorer leurs engagements. L'ampleur de l'impact de ce phénomène sur la solvabilité dépend de plusieurs facteurs, entre autres de la taille de la bulle et de l'existence d'un prêteur de dernier ressort capable de résoudre les problèmes de liquidités et d'éviter une dégringolade des prix des actifs.

Minsky estime que l'instabilité est une caractéristique du capitalisme financier moderne associée à des attentes généralement nourries par les expériences du passé, ce qui favorise l'apparition de comportements spéculatifs et de type Ponzi. Dès lors, pourquoi les périodes de prospérité ne débouchent-elles pas toutes sur des crises, comme semble l'indiquer la logique du modèle? Il existe plusieurs réponses à cette question, qui vont de la taille de la bulle aux éléments déclencheurs des crises; mais un facteur particulièrement important est l'existence, durant les périodes de récession, de politiques anticycliques qui se manifestent par des déficits budgétaires plus élevés (en partie par le jeu des stabilisateurs automatiques) et le financement du système financier dont le rôle va généralement au-delà de celui du prêteur de dernier ressort. Ce type de politiques permettrait d'éviter une aggravation de la récession et l'apparition d'épisodes de panique. À cet égard, Minsky met en garde contre la tendance constante à une libéralisation excessive du système financier et à une participation croissante d'autres intermédiaires financiers qui pourraient compromettre cette capacité des politiques anticycliques⁹.

Cette vision des choses, qui dépend de la formation d'attentes basées sur le passé récent, n'a qu'un rapport très lointain avec celle des attentes rationnelles; qui

plus est, il est difficile d'imaginer, dans le cadre de ces dernières, des variations si brusques dans le comportement des agents économiques, telles qu'elles sont observées dans les crises, en particulier lorsque ces modifications des attentes n'obéissent pas à des changements significatifs dans la conduite escomptée du secteur public.

b) *La crise de 2007-2008*

La théorie analysée ci-dessus explique assez bien le comportement du marché financier au cours de ces dernières années et, en particulier, l'envolée des prix des logements aux États-Unis et dans plusieurs pays européens (voir le graphique 4). La baisse du prix des logements a été le facteur qui a déclenché la crise en mettant en évidence la mauvaise qualité des crédits hypothécaires à risque (*subprime*) qui, en 2006, représentaient un montant annuel de 600 milliards de dollars, équivalant à 20 pour cent du total des crédits hypothécaires de ce pays. À mesure que baissaient les prix, le phénomène touchait le segment à non-risque ("no subprime") du marché hypothécaire.

Pour rendre la situation encore plus complexe, à l'euphorie qui accompagne généralement les périodes de prospérité se sont ajoutés les modèles utilisés pour évaluer le risque. Ceux-ci présentaient deux types de déficience: d'une part, ils étaient basés, dans plusieurs pays, mais surtout aux États-Unis, sur l'information des cinq dernières années, laps de temps trop bref, car il peut ne refléter qu'une phase du cycle; d'autre part, ces modèles partaient de l'hypothèse que les actions auxquelles ils servent de base n'ont pas d'incidence, tout comme en physique, sur les variables qu'ils cherchent à prédire. Ceci a donc renforcé les mouvements "moutonniers" et rendu impossible la distinction entre les variations ponctuelles et les mouvements systémiques. En d'autres termes, les crises ne peuvent être expliquées par des modèles de risque qui supposent que le monde est stationnaire: en effet, durant les périodes de crise, les paramètres qui définissent les processus stochastiques ne sont pas stables et les modèles basés sur ce processus sont donc impuissants à calculer les risques (Fanelli, 2008 et Heymann, 2007)¹⁰.

Il est clair que la supervision a été inadéquate, non seulement parce que les autorités n'ont pas exigé la mise en place de modèles fondés sur des hypothèses plus raisonnables, mais aussi parce qu'elles ont permis

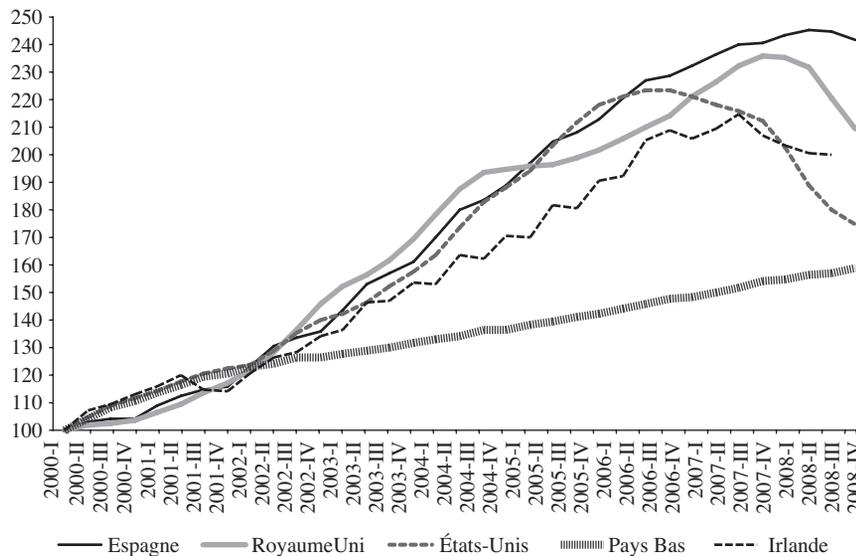
⁹ À cet égard, voir Minsky (1986, chap. 2, 3 y 4) et l'excellente introduction de Papadimitriou et Wray à l'édition 2008 de Minsky.

¹⁰ Pour une étude et une évaluation de l'utilisation des modèles de risque, voir Sotelsek et Pavón (2008).

GRAPHIQUE 4

Pays choisis: évolution du prix des logements, 2000-2008

(Données trimestrielles: 2000-I = 100)



Source: élaboration propre sur la base de données du Ministère du logement d'Espagne, la Banque d'Angleterre, Standard and Poor's, Statistics Netherlands et le Department of the Environment, Heritage and Local Government d'Irlande.

l'utilisation de certains stratagèmes permettant de prendre des risques excessifs et d'accroître l'effet de levier¹¹. Cette supervision déficiente peut être attribuée à plusieurs facteurs: des contraintes en termes de salaires et de capacités au sein des organismes pertinents, à la tentative de favoriser la concurrence mondiale des entités financières locales. Néanmoins, le facteur le plus déterminant a été l'application d'une approche qui a contribué à accroître l'autoréglementation en donnant la priorité à la responsabilité des entités financières qui, en l'occurrence, ont choisi les modèles qui répondaient le mieux à leur stratégie d'expansion.

C'est à la mi 2007, lorsque la chute du prix des logements a commencé à compromettre les actifs des intermédiaires financiers et à créer un climat de nervosité sur les marchés, que l'autre facteur mentionné plus haut a acquis une importance particulière, à savoir la volatilité du financement bancaire résultant de la substitution des dépôts par des placements sur les marchés financiers et, pire encore, par des effets de

commerce à court terme¹². En fait, l'importance des dépôts dans les exigences des banques suivait une tendance à la baisse depuis plusieurs décennies: en 1980, ceux-ci représentaient 70 pour cent des passifs et 40 pour cent seulement en 2008 (FMI, 2008b).

Cette nouvelle tendance à recourir aux marchés monétaires (*money markets*) et aux marchés financiers s'explique par les facilités associées à l'obtention de crédits pour des sommes élevées sans avoir de coûts administratifs (entre autres, succursales, salaires et publicité). Lorsqu'à cette tendance se greffe ladite titrisation (*securitization*) des hypothèques, la donne est complète: elle permet d'éviter le "problème des dépôts", de renforcer l'effet de levier et de se soustraire à la responsabilité en matière de qualité des crédits¹³.

¹¹ L'exemple le plus clair de ce type de pratique est l'utilisation des conduits ou "*special investment vehicles (siv)*".

¹² Un cas paradigmatique de cette tendance a été celui de la banque Northern Rock, nationalisée en septembre 2007. Voir Milne et Wood (2008).

¹³ Dans les opérations impliquant des SIV, les banques s'engageaient généralement à fournir des liquidités ou à reprendre le crédit en cas de problème de solvabilité; par conséquent, les entités qui avaient lancé l'opération se retrouvaient avec une responsabilité susceptible de les affecter. En outre, dans certains cas de ce type d'investissement, les agents ont fini par acheter les obligations initialement vendues par la banque qui en était propriétaire (Mizen, 2008).

Un dernier commentaire s'impose sur la distorsion des mesures incitatives dans l'octroi de crédits résultant de la titrisation de l'actif. Le fait que l'élément central de la diversification du risque ne soit plus la banque mais le marché présente des avantages certains en termes de liquidité et permet également de diversifier le risque au-delà d'une zone géographique déterminée, y compris les frontières du pays en question. Cette démarche implique que l'information soit suffisamment transparente pour que les investisseurs soient au courant des risques du "paquet forfaitaire" qu'ils achètent, principe qui a été loin d'être appliqué. En outre, le fait de remplacer la banque par le marché oblige à se poser certaines questions car si tous les produits étaient ainsi "préemballés", quel serait l'avantage de connaître le client qui était un des principaux facteurs du développement des banques? Et si la connaissance des clients n'a aucun effet sur la rentabilité d'une entité financière, où serait l'incitation à accorder de bons crédits?

Le sentiment que quelque chose ne tournait pas rond dans les actifs de certaines entités financières, en particulier les actifs adossés à des hypothèques de mauvaise qualité, s'est manifesté dans toute son

intensité entre mai et août 2007 lorsque plusieurs fonds spéculatifs (*hedge funds*) ont connu de fortes pertes et lorsque les agences de notation du risque ont réduit la classification des obligations garanties par des hypothèques à qualité variable. L'incertitude a gagné le marché des effets de commerce à court terme adossés à des actifs qui, en quelques mois, ont été réduits de moitié (voir le graphique 5). Ceci a eu pour conséquence une forte réduction de la liquidité de toutes les banques qui avaient eu recours à ce marché, indépendamment de la qualité du portefeuille de chacune d'elles. Tout comme les problèmes de solvabilité de certaines entités financières avaient eu des effets néfastes sur la liquidité du système, d'abord en raison de l'asymétrie de l'information et ensuite, de plus en plus, à cause du climat généralisé d'incertitude, le manque de liquidités a aggravé les problèmes de solvabilité de ces entités.

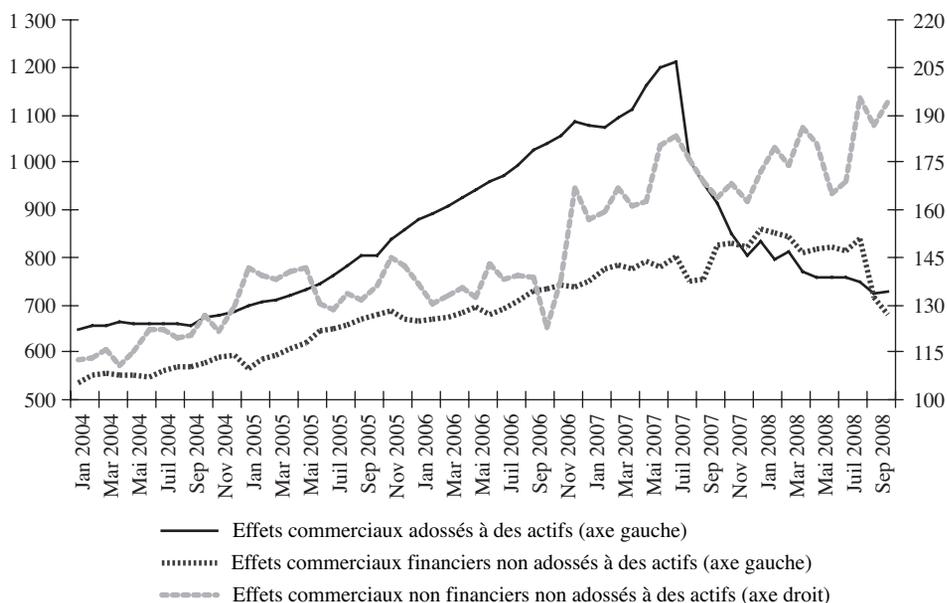
En résumé, le levier excessif, l'accroissement des passifs à court terme et l'importance croissante des entités financières non soumises à une réglementation adéquate ont formé un cocktail explosif.

Pour finir, un commentaire sur les rémunérations des cadres supérieurs des banques, en particulier dans le

GRAPHIQUE 5

Effets commerciaux adossés à des actifs et effets commerciaux financiers et non financiers non adossés à des actifs

(Milliards de dollars, données mensuelles désaisonnalisées)



Source: élaboration propre sur la base de données de la Réserve fédérale.

monde développé¹⁴. Au cours de ces dernières années, ces rémunérations étaient associées aux bénéfices obtenus à court terme et, dans bon nombre de cas, à la quantité d'opérations réalisées. Les différents "véhicules" et l'effet de levier croissant favorisaient les gains de rentabilité à court terme et, donc, des rémunérations, quelle qu'en soit l'incidence à moyen et à long terme. Qui plus est, les recettes des agences de notation de risque dépendaient des intermédiaires qui sollicitaient leur évaluation pour placer leurs instruments, grâce à quoi celles-ci étaient à la fois juges et parties au processus. Au vu des résultats, il semblerait qu'elles aient été plus partie que juge.

La rémunération des cadres supérieurs et le rôle des agences de notation de risque ont été plus qu'utiles à un modèle basé sur la prise excessive de risque. Ces éléments ne peuvent certes être tenus pour responsables d'avoir provoqué la bulle et la crise financière, mais ils l'ont sans nul doute exacerbée à des niveaux sans précédent.

Comme cela est généralement le cas, la crise financière actuelle n'est pas le résultat d'un seul facteur. Qui pourrait prétendre que la politique de maintien de faibles taux d'intérêt pendant une période trop prolongée entre 2001 et 2004 n'a pas eu d'effet sur la situation postérieure? Avant de nous pencher sur cet aspect, et bien d'autres, de la responsabilité des politiques économiques dans la crise, un bref commentaire s'impose sur, précisément, le manque d'incitation à l'application de politiques anticycliques durant la période de prospérité.

c) *L'économie politique de l'essor "perpétuel"*

Durant une période de prospérité économique, le caractère procyclique du crédit, la croissance du produit au-delà de la tendance et la bulle du marché des actifs, en particulier du prix du logement, sont des éléments considérés comme positifs. Il est donc difficile de trouver des détracteurs à ce processus. Les banques ne sont pas les seuls agents à être satisfaits, mais également les chefs d'entreprise qui constatent une augmentation de leur demande et peuvent accéder à des crédits moins chers, sans oublier ceux qui peuvent

accéder à leur premier ou deuxième logement et les détenteurs d'actifs qui observent avec satisfaction l'accroissement constant de leur richesse. Dans ce contexte, le gouvernement en place ne peut que jubiler: grâce à la situation économique, une majorité de la population approuve sa gestion, ce qui lui donne de bonnes chances de gagner les élections. Dans ces circonstances, qui oserait jouer les trouble-fêtes?

Certains analystes ne manqueront pas de formuler certaines objections, mais nombreux seront ceux qui écriront des articles byzantins démontrant que l'accroissement de l'activité économique au-delà de la tendance obéit au fait que le changement technologique a provoqué des gains plus ou moins permanents de productivité; que le prix des propriétés immobilières reste faible, compte tenu des variations de la demande des familles qui ont décidé d'avoir deux logements ou, comme cela a été souligné à maintes reprises dans plusieurs pays en développement, que le prix des propriétés immobilières reste beaucoup plus faible qu'à Paris ou à Rome! De même, certains ne manqueront pas de justifier le déficit élevé du compte courant en affirmant que celui-ci "est le résultat" de la forte demande d'investissement (même si celle-ci est orientée vers des biens non échangeables) ou qu'il correspond à l'augmentation de l'épargne du reste du monde que quelqu'un "doit bien" absorber pour maintenir l'équilibre mondial.

En définitive, durant les périodes de prospérité, l'économie politique favorise les excès. Le fait que les demandes pressantes d'application de politiques anticycliques soient si fréquentes dans les périodes de récession et si rares dans les phases d'expansion du cycle n'est pas une coïncidence. C'est pourquoi il y a des raisons de mettre en doute la capacité des autorités de réguler les cycles¹⁵. Le plus sage semble être de réduire leur marge de manœuvre en introduisant certaines règles anticycliques. Certes, nous n'ignorons pas que ces mesures seront certainement difficiles à imposer, mais elles sont toutefois nécessaires dans la présente conjoncture.

¹⁴ Il y a 40 ans, Galbraith (1967) mettait déjà en garde contre l'importance croissante acquise par les cadres supérieurs qui poursuivent des objectifs différents de ceux des actionnaires.

¹⁵ Voir, par exemple, Gerchunoff (2008, p. 1), qui a signalé qu'"il est possible, à partir de l'étude de ces déficiences, de tirer des enseignements pour l'avenir mais les crises sont inhérentes à un monde capitaliste qui repose sur les esprits animaux ou *animal spirits* et à un monde démocratique qui repose sur l'espoir de progrès social".

III

Une autre explication: les erreurs des politiques monétaire et financière

Deux types d'arguments mettent en exergue les erreurs de la politique économique en tant que facteurs explicatifs des crises financières. Les premiers font ressortir le rôle de la gestion de la politique monétaire, et les deuxièmes, s'appuyant sur des facteurs micro-économiques, soulignent celui du réseau de sécurité, implicite ou explicite, du système financier qui atténue le coût de la crise pour les différents agents (banques et investisseurs).

1. La politique monétaire

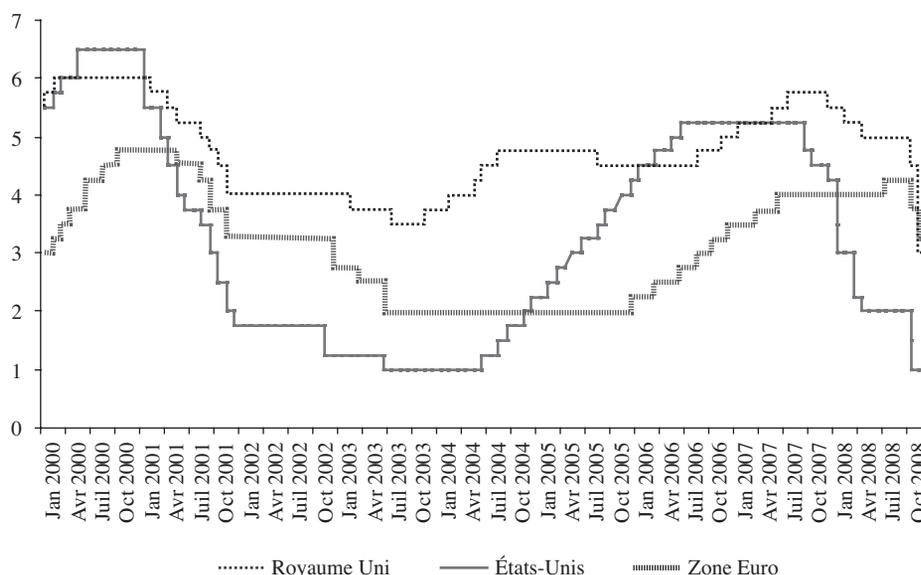
Selon les tenants de cette hypothèse, la crise actuelle obéit à la politique monétaire excessivement expansive mise en œuvre par la Réserve fédérale à partir de la fin 2001 jusqu'à décembre 2004, laquelle s'est manifestée par des taux d'intérêt inférieurs à 2 pour cent pour les fonds fédéraux. Certes, l'Union européenne et le

Royaume-Uni ont appliqué une politique similaire, mais la réduction des taux a été beaucoup moins marquée et a été appliquée sur un laps de temps plus court (voir le graphique 6).

D'un point de vue plus structurel, certains peuvent considérer que la politique des faibles taux d'intérêt a été le résultat d'un excès de fonds "prêtables" sur le marché international qui découlait de: 1) la politique appliquée par la Chine pour maximiser les exportations et accumuler des réserves internationales, 2) la politique d'auto assurance pratiquée par le Brésil, la Chine, la Fédération de Russie, la République de Corée et plusieurs pays en développement, moyennant l'accumulation de réserves, et 3) la politique d'accumulation de ressources dans des fonds souverains des pays pétroliers. Cet accroissement de l'épargne dans le "reste du monde" serait la contrepartie du faible taux d'épargne appliqué par les États-Unis et expliquerait le déficit du compte

GRAPHIQUE 6

Taux d'intérêt sur les opérations de marché libre appliqués par la Réserve fédérale, la Banque centrale européenne et la Bank of England, 2000-2008
(Pourcentages)



Source: préparé par l'auteur sur la base de données de la Bank of England, la Réserve fédérale et la Banque centrale européenne.

courant de ce pays qui, d'une façon assez surprenante, a ainsi réussi à combiner une réduction de l'épargne et une diminution des taux d'intérêt (Roubini, 2005, et Eichengreen, 2005). Cette interprétation est certes correcte quant à l'abondance de fonds "prêtables" sur les marchés internationaux, mais elle doit toutefois être nuancée, car, États-Unis exclus, le taux d'épargne n'a pas augmenté à l'échelle mondiale; en effet, la hausse observée dans les pays mentionnés a été compensée par la diminution de l'épargne dans le reste du monde, en particulier au Japon et en Europe. En outre, dans le reste de l'Asie, à l'exception de la Chine, le constat, au cours des dernières années, est que "le surplus d'épargne" a essentiellement obéi à un recul de l'investissement¹⁶.

Pour des raisons structurelles, ou de politique monétaire, ou les deux, les faibles taux d'intérêt ont été favorables à une expansion excessive du crédit. Cependant, cet argument doit lui aussi être nuancé. En premier lieu, comme l'indique le graphique 6, bien que la réduction des taux appliquée par les banques centrales européenne et du Royaume-Uni ait été inférieure à celle décrétée par la Réserve fédérale, plusieurs pays européens ont eux aussi connu une bulle des prix des logements. En outre, le fait qu'il y ait eu moins d'hypothèques *subprime* en Europe qu'aux États-Unis obéit peut-être au fait qu'il existait une réglementation plus adéquate ou, probablement, que la plus grande complexité du marché hypothécaire des États-Unis a contribué à "épuisier" les possibilités d'hypothèques *prime* plus tôt que dans d'autres pays.

En deuxième lieu, la crise actuelle ne peut être imputée à une restriction de l'offre monétaire, comme l'ont signalé Friedman et Schwarz (1963) à propos de la période 1929-1932. Même si, tout comme dans cette dernière période, le multiplicateur bancaire a connu une forte réduction, celle-ci a été largement compensée par l'augmentation de la base monétaire¹⁷.

Finalement, il est légitime de se demander si le maintien à la baisse des taux d'intérêt à court terme pendant une période relativement longue peut avoir provoqué la bulle des prix des logements et la crise qui a

suivi. Ce phénomène a sans doute joué un certain rôle, en particulier parce qu'il peut avoir suscité des attentes quant au fait que la politique monétaire n'allait pas "permettre" une récession et que, par conséquent, le prix de certains actifs resterait à la hausse. Toutefois, la réduction des taux d'intérêt à moyen et à long terme a été nettement plus discrète (voir le graphique 7) et il semble donc illogique qu'une entité financière décide d'accorder un prêt hypothécaire à 30 ans pour la seule raison que le taux d'intérêt à court terme est très faible. Peut-être s'agissait-il d'assurer trois ans de faible taux pour les crédits hypothécaires afin de susciter l'enthousiasme d'acheteurs néophytes en matière financière, mais il est peu plausible que les institutions financières aient extrapolé cette conjoncture à moyen et à long terme. Ou peut-être a-t-on estimé que les faibles taux d'intérêt ne faisaient pas partie de la politique anticyclique et que, par conséquent, ils n'augmenteraient pas dans la phase d'expansion du cycle? D'ailleurs, pourquoi l'expansion du crédit s'est-elle poursuivie en 2005 et durant une grande partie de 2006, alors que la Réserve fédérale relevait les taux d'intérêt en toute hâte, signifiant clairement que la période de taux faible était révolue? La réponse à cette question réside, plus que dans la politique monétaire, dans le fait que l'encouragement à accroître les crédits n'était pas la rentabilité à long terme de l'entité financière, mais le bonus de fin d'année ou par opération effectuée.

En résumé, il n'est pas impossible que le maintien de faible taux d'intérêt pendant une période assez longue ait eu une influence sur le comportement des différents agents, mais on ne peut pour autant affirmer que ce facteur ait été à l'origine de la bulle qui s'est produite sur le marché hypothécaire des États-Unis et dans plusieurs pays européens. Quoi qu'il en soit, l'erreur de la politique économique appliquée en cette période a été de ne pas agir conformément à "l'exubérance irrationnelle des marchés", même s'il n'est pas sûr que ceci ait été le rôle de la politique monétaire.

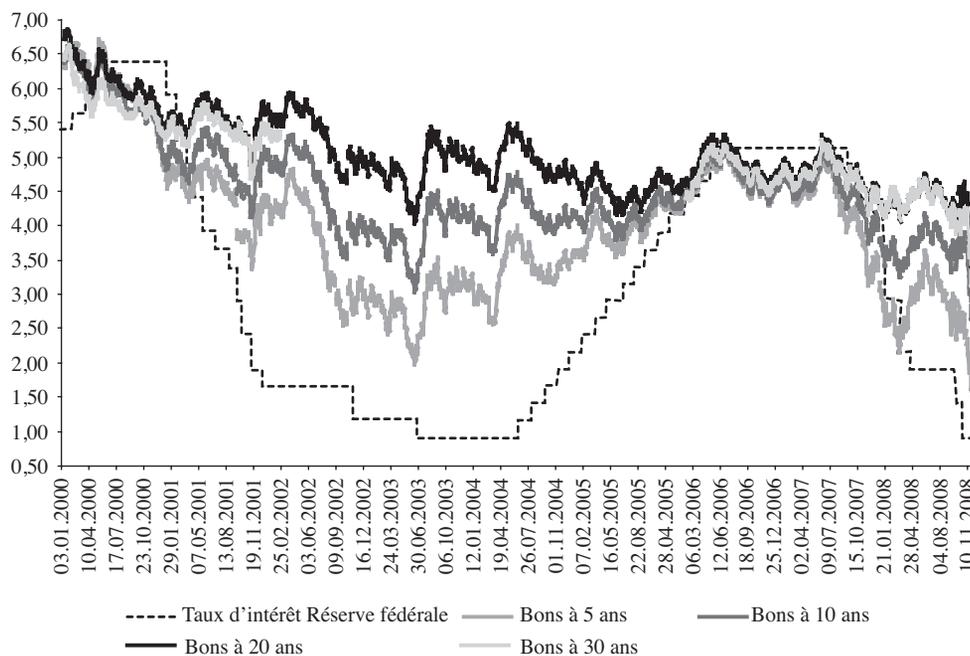
En effet, si le taux d'intérêt a déjà pour objet de contrôler le taux d'inflation et, du moins aux États-Unis, de réguler le niveau d'activité économique, il serait quelque peu exagéré de lui confier la tâche additionnelle de superviser la bulle des prix des actifs. Il eût été plus raisonnable d'avoir recours à un autre instrument, le plus évident étant l'adoption de mesures de régulation du système et, en particulier, d'exigences plus importantes de capital durant la période d'expansion.

¹⁶ Voir Eichengreen (2005).

¹⁷ Dans les années 30, la diminution du multiplicateur obéissait à une augmentation de la demande de liquidité par rapport aux dépôts bancaires (Bernanke, 2000), alors que dans la crise actuelle, elle est le résultat d'un accroissement considérable des réserves accumulées par les banques. En juillet 2008, aux États-Unis, les réserves représentaient 5,4 pour cent pour cent de l'argent liquide aux mains du public, chiffre qui est passé à 79,3 pour cent pour cent en novembre 2008.

GRAPHIQUE 7

États-Unis: taux d'intérêt des opérations sur marché libre de la Réserve fédérale et rentabilité des bons du Trésor
(En pourcentages)



Source: élaboration propre sur la base de données de la Réserve fédérale.

2. Le réseau de sécurité

Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale avancent une deuxième explication à propos de l'application de politiques publiques erronées. L'idée centrale est que la présence "excessive" de réseaux de sécurité publique empêche le marché d'exercer un effet de discipline et facilite, de ce fait, l'apparition d'attitudes trop risquées. Trois analystes de la Banque mondiale (Caprio, Demirgüç-Kunt et Kane, 2008) appliquent cette même idée à l'explication de la crise actuelle en affirmant que l'un des problèmes de cette crise a été le décalage entre le rythme des innovations financières et des régulations et une supervision inadéquates. Cependant, fidèles à la tradition des documents de la Banque mondiale, ils mettent l'accent sur l'existence de subventions explicites ou implicites qui sont accordées par le biais du réseau de sécurité des différents pays.

Les crises seraient donc la conséquence d'une structure d'incitations qui encouragent l'idée selon laquelle, en cas de difficulté, les autorités viendront au secours des actionnaires et des investisseurs des entités financières. En d'autres termes, les risques

excessifs assumés durant les périodes de prospérité s'expliquent par le fait que les acteurs sont convaincus qu'ils ne risquent pas d'être pénalisés par le marché grâce à la présence "providentielle" du secteur public. Ce phénomène est connu comme risque moral ou aléa de moralité¹⁸.

Un exemple de cette situation serait, selon les auteurs, le renflouement de Bear Stearns durant la dernière période de crise, alors qu'il s'agissait en fait de problèmes d'insolvabilité, auquel cas, suivant la logique des auteurs, la solution adéquate aurait été la liquidation de Lehman Brothers¹⁹. Dans le

¹⁸ Dans un monde d'attentes rationnelles et d'équivalence ricardienne, les différents agents économiques, s'ils s'attendent à une opération de renflouement (*bail out*) du secteur public, devraient réduire leurs dépenses d'un montant similaire au coût de l'intervention publique, c'est-à-dire à l'augmentation de la dette et, ce faisant, des impôts futurs. En d'autres termes, le risque moral va encourager à prendre davantage de risques tout en générant une réduction de la demande, deux conséquences qui, à la longue, pourraient se compenser, du moins sur le plan de leurs effets sur le cycle.

¹⁹ Bordo (2008) formule un argument similaire. L'impact sur le risque moral est toutefois difficile à appréhender dans le cas des actionnaires, deux-ci ayant perdu un peu plus de 90 pour cent de la valeur de leurs actions un an avant.

cadre de cette hypothèse, il conviendrait non pas de diminuer la prise de risque à l'aide de régulations mais de s'en remettre au marché qui se chargera de pénaliser ceux qui commettent des erreurs, ce qui impliquerait de réduire la taille du réseau de sécurité, explicite ou implicite.

Ce débat se centre sur deux concepts, à savoir le risque systémique et le risque moral. D'une manière générale, l'apparition de risques systémiques découle de l'absence d'une information parfaite sur la solvabilité et la liquidité des entités financières; ces risques peuvent toutefois surgir en présence de cette information parfaite, car "il peut sembler rationnel de retirer les dépôts d'une entité financière solvable en cas de doutes quant à une éventuelle perte de solvabilité de celle-ci si les autres déposants "se ruent" sur ces entités pour effectuer des retraits massifs de dépôts.

Il existe dans ce cas des attentes rationnelles conditionnées par le comportement des autres agents dont on ignore le niveau d'information" (Machinea, 2002, p. 14).

L'histoire démontre qu'après la crise de 1930, il est rare de trouver des situations de crise financière aiguë qui n'aient pas débouché sur une intervention significative des autorités économiques²⁰. En d'autres termes, la priorité a été accordée au risque systémique plutôt qu'au risque moral (Goodhart, 1999). La raison en est évidente: une crise systémique peut entraîner des coûts considérables en termes de chute du produit et d'augmentation du chômage, alors que les coûts associés au risque moral semblent moins graves ou, en tout cas, plus lointains. En outre, deux stratégies sont généralement appliquées pour atténuer le risque moral des interventions publiques, à savoir appliquer "une discrétion constructive" et éviter le renflouement des actionnaires des banques. La première de ces stratégies implique que la banque centrale n'affiche

pas de façon explicite sa politique vis-à-vis des entités financières qui connaissent des problèmes.

Cependant, la stratégie consistant à atténuer le risque moral en pénalisant les actionnaires présente l'inconvénient que, dans plusieurs grandes entités financières, la direction est souvent assez indépendante. Ainsi, les cadres supérieurs qui reçoivent des primes extraordinaires liées aux gains à court terme ne sont généralement pas touchés par la pénalisation appliquée aux actionnaires.

En résumé, conformément à ces deux principes, il semble peu probable que les banquiers et les investisseurs assument autant de risques quand la probabilité d'un renflouement est nettement inférieure à 1 et que les gains doivent être pondérés par rapport à une perte de 100 pour cent du capital.

À cet égard, certains soutiennent que si le risque systémique découle de l'asymétrie de l'information, le problème peut être résolu par le biais d'une plus grande transparence, de sorte que les ruées sur certaines entités financières ne soient plus le résultat de la confusion des épargnants vis-à-vis de la solvabilité de ces entités, mais des effets d'épuration du marché²¹. Compte tenu des coûts impliqués par l'obtention de l'information individuelle et son interprétation, il conviendrait de faire appel à des spécialistes qui présenteraient de nettes économies d'échelle. Tel devrait être la fonction, par exemple, des agences de notation du risque. Le rôle joué par celles-ci dans plusieurs crises récentes, mais surtout dans la crise actuelle, nous dispense de la nécessité d'approfondir le sujet.

Il faut mentionner que, dans les années 90, plusieurs pays de la région ont considérablement élagué les réseaux de sécurité alors qu'augmentait dans le même temps le flux d'informations sur le marché. La désagrégation des réseaux de sécurité s'est poursuivie jusqu'à l'émergence de la crise²².

²⁰ On entend par "intervention significative" celle qui va au-delà de la garantie des dépôts et vise à protéger les petits déposants désinformés. En effet, actuellement ce sont surtout les grands déposants qui sont à l'origine des ruées sur les guichets des entités financières.

²¹ Voir à ce propos Calomiris et Gorton (1990) et Calomiris et Powell (2000).

²² Pour une vision critique de ces réformes en Argentine, voir Machinea (1996) et Rozenwurcel et Bleger (1997).

IV

La propagation de la crise: accorder la priorité au risque moral

Le début du mois de septembre 2008 a été marqué par un resserrement considérable du crédit et des difficultés pour obtenir des crédits interbancaires même si la prime sur les bons du Trésor des États-Unis sur le marché des effets commerciaux et le marché interbancaire restait inférieure à la moyenne des 12 mois antérieurs (voir le graphique 2). La disparition de Bear Sterns à la suite de la prise de contrôle par J.P. Morgan venait confirmer le sentiment que certaines entités financières étaient trop grandes pour s'écrouler, y compris les banques d'investissement. Les créanciers ont récupéré leur argent et les seuls agents pénalisés ont été les actionnaires qui ont récupéré moins de 10 pour cent de la valeur que possédaient leurs actions un an avant. Cette mesure a permis d'éviter l'aggravation du risque systémique, mais au détriment du risque moral des actionnaires.

La situation se modifia radicalement le 15 septembre, après la liquidation de Lehman Brothers qui provoqua des pertes estimées à 500 milliards de dollars à l'ensemble du système financier. La lecture des marchés a été que n'importe quel intermédiaire, quelle que soit sa taille, pouvait faire faillite, avec les effets que ceci impliquait pour le système. Un tel signe provoqua une panique généralisée et un bouclage des marchés du crédit. Sur le marché interbancaire, le taux d'intérêt a grimpé de 175 points en 10 jours et de 350 en un mois au-delà de la rentabilité des bons

du Trésor des États-Unis (voir le graphique 2); un phénomène similaire s'est produit sur le marché des effets de commerce. Tout indiquait que les marchés financiers étaient au bord de l'abîme.

La leçon, qui par ailleurs n'est pas nouvelle, est que discipliner le marché en pleine crise financière est moins une erreur qu'une bêtise. Il est possible que la faillite de Lehman Brothers ait permis de rappeler d'autres agents à l'ordre, comme le démontre la suspension, le jour même, de l'opération de vente de Merrill Lynch. Mais il s'est avéré, dans les jours qui ont suivi, que si le remède avait été efficace pour remettre au pas certaines banques d'investissement, il avait été extraordinairement coûteux en termes de stabilité du système. Si des doutes subsistaient encore quant à l'aspect à privilégier dans une crise, à savoir le risque systémique ou le risque moral, il est probable que la faillite de Lehman Brothers restera gravée dans l'histoire comme l'épisode qui a mis fin à ce débat... du moins pour un moment.

Reste naturellement le problème du risque moral, mais celui-ci ne peut être ignoré au risque de mettre en danger l'économie mondiale. Certains diront que, au-delà de Lehman Brothers, ce naufrage a été dû à des causes structurelles sous-jacentes, mais il ne fait aucun doute que la liquidation de cette entité n'a fait que renforcer les probabilités d'une aggravation de la crise.

V

Du renflouement des entités financières au renflouement de l'économie

Durant ces derniers mois, nombreux sont les économistes et les politiciens qui s'appliquent à tenter de trouver une réponse à la question de savoir quelles sont les mesures requises pour sortir de la crise; de ces efforts sont nées plusieurs propositions. Outre la nécessité de remettre en question le fonctionnement

du système financier international, les réponses convergent toutefois sur deux éléments qui, à notre avis, devraient être favorisés à court terme, à savoir le rétablissement de "certains niveaux" de crédit et l'encouragement de la demande moyennant la politique budgétaire.

1. Le crédit et le système financier

Pour rétablir certains niveaux de crédit, il est indispensable, bien qu'insuffisant, d'atténuer l'incertitude qui plane sur les entités financières. C'est pourquoi les mesures adoptées dès la mi-septembre avaient pour objet de reconstituer la liquidité et la solvabilité de ces institutions. Il a fallu, pour ce faire, une intervention musclée du secteur public pour des montants extraordinairement élevés, jusque-là inimaginables.

En termes concrets, pour améliorer la liquidité, le secteur public a décidé de garantir les obligations des entités financières, avec certaines variantes selon les pays, d'accroître le montant de garantie des dépôts (ou de le supprimer dans certains cas extrêmes) et de cautionner les crédits interbancaires et les placements sur les marchés financiers. Ces mesures ont permis de réduire le coût du passif des entités financières et de reconstituer une grande partie de leurs liquidités.

Cependant, cette augmentation de la liquidité ne s'est pas traduite par un accroissement des crédits au secteur privé, et ce, pour trois raisons. En premier lieu, il existe encore une certaine incertitude parmi les entités financières quant à la rénovation de leur passif, même si la situation tend à se normaliser. Ceci les oblige à maintenir un niveau de liquidités plus élevé que d'habitude qui se manifeste par l'augmentation mentionnée plus haut des réserves des banques. Il s'agit d'une variante du piège à liquidités: en effet, la politique monétaire est alors incapable de réduire les taux d'intérêt des prêts accordés au secteur privé²³.

La deuxième raison est associée à la perte de capital de la part des banques et, par conséquent, à la nécessité de rétablir le rapport entre capital et actifs. La troisième raison est l'incertitude relative à la solvabilité des éventuels clients, dans un contexte d'aggravation de la récession.

Pour résoudre, ou du moins atténuer, le problème de la solvabilité des entités financières, le secteur public a, dans un premier temps, appliqué des mesures visant à acheter les actifs toxiques et, de plus en plus, à capitaliser ces institutions à l'aide de fonds publics. L'inconvénient de cette mesure est qu'il était difficile d'estimer la qualité du portefeuille en pleine récession et, partant, de déterminer le montant du capital requis. Pratiquement chaque jour, les informations publiées dans les moyens de communication évoquent des

cas de banques qui, après avoir reçu une aide, ont besoin de nouveaux apports en capitaux; il est donc indispensable d'adopter une décision définitive qui permettrait d'atténuer substantiellement l'incertitude. Une première option, qui fonctionna dans les pays nordiques au début des années 90, est la nationalisation transitoire des banques. La seconde serait que le secteur public rachète aux entités financières leurs "actifs toxiques" (*bad bank*) mais la difficulté réside ici dans la définition du prix: s'il est convenu d'adopter le prix du marché, le problème ne sera pas résolu, mais si, en revanche, il est convenu d'adopter la valeur nominale, la démarche reviendrait à faire un cadeau aux banques avec l'argent des contribuables²⁴. Une solution intermédiaire consisterait à acquérir les actifs à un prix supérieur à celui du marché en stipulant que la banque favorisée par cette mesure s'engage à rembourser, en prélevant une partie de ses gains futurs, la différence entre cette valeur et la valeur finale récupérée²⁵. Dans ce cas de figure, et durant la période d'urgence, la dette devrait être exclue de la valeur nette patrimoniale de l'entité²⁶ puisqu'elle serait nantie sur les bénéfices. Une autre option serait de créer une nouvelle banque avec les "bons actifs" (*good bank*) des institutions bancaires existantes. Les créanciers (à l'exception des détenteurs de dépôts garantis) et les actionnaires des banques restantes ne toucheraient que ce qu'ils pourront récupérer des "actifs toxiques" plus la différence (si différence positive il y a) entre les "bons actifs" et les dépôts garantis transférés à la nouvelle banque (Buitier, 2009). Si cette option est celle qui entraîne le coût budgétaire le plus faible à court terme, elle est également celle qui engendre la plus grande incertitude en raison des pertes colossales qui seraient enregistrées par les créanciers non garantis. Si une décision n'est pas prise à court terme, les pertes croissantes obligeront à adopter la troisième option mentionnée qui restera la seule viable.

En partie du fait de l'insuffisance de capital, mais aussi en raison des deux autres facteurs mentionnés plus haut, en particulier l'incertitude associée à la récession, la Réserve fédérale, faisant un geste naguère impensable, mais qui n'est pas sans précédent dans

²³ Voir Krugman (2008), qui démontre de manière ingénieuse l'importance des politiques budgétaires dans ce contexte.

²⁴ Cette option revient à garantir une partie des actifs existants des banques.

²⁵ La gestion du portefeuille pourrait être confiée à la banque elle-même. L'intérêt est évident: plus celle-ci récupère, moins elle aura à rembourser.

²⁶ Il ne peut s'agir évidemment d'une pratique habituelle mais qui peut être utilisée durant la période d'urgence.

l'histoire financière, a décidé de prêter directement au secteur privé et de participer à l'achat d'effets commerciaux²⁷. Par ailleurs, la Banque d'Angleterre annonça, au début de l'année 2009, qu'elle garantirait une partie des crédits destinés aux petites et moyennes entreprises. En d'autres termes, les banques centrales ne sont plus les prêteurs de dernier ressort, mais deviennent les seuls prêteurs.

Malheureusement, l'hyperactivité actuelle ne compense pas l'immobilisme antérieur en termes de contrôle du système financier et de la bulle immobilière. Au-delà des coûts extraordinaires impliqués par ce train de mesures d'assistance, ces mesures financières vont difficilement restaurer la croissance. En effet, leur objectif central est d'éviter la dépression résultant de la fermeture des banques et de la disparition du crédit. Or, éviter la "disparition" du crédit et rétablir celui-ci à des niveaux normaux sont deux choses bien différentes. Indépendamment de la pression additionnelle qui devra être exercée sur les entités financières secourues par le secteur public pour qu'elles prêtent à nouveau et du fait que l'État pourrait garantir certains nouveaux crédits, tout semble indiquer que le processus de restauration du crédit aux niveaux normaux va prendre un temps considérable. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs, notamment les facteurs d'offre mentionnés, mais aussi le fait que les éventuels prestataires solvables seront probablement réticents à s'endetter pour acheter des biens durables ou pour investir dans un tel climat d'incertitude. Ceci constitue un obstacle supplémentaire pour la politique monétaire, car, au piège à liquidités, s'ajoute un nouveau facteur mis en évidence par Keynes, à savoir la faible élasticité des dépenses par rapport aux taux d'intérêt dans un climat de dépression²⁸.

²⁷ Bien que peu habituels, certains faits similaires sont recensés dans l'histoire. Par exemple, Bagehot cite les propos d'un directeur de la Banque d'Angleterre lors de la crise de 1825: "Nous prêtons sous toutes les formes possibles et d'une manière jamais utilisée auparavant; nous gardons des actions en garantie, nous achetons des obligations du Trésor, non seulement nous décomptons directement les dépôts d'argent mais nous avançons aussi de l'argent en échange de ces derniers pour des quantités sans précédent; en résumé, nous avons recours à tous les moyens compatibles avec la sécurité de la Banque ..." (Bagehot, 1920, p. 52). De même, en 1970, après l'effondrement de la compagnie ferroviaire Penn Central, la Réserve fédérale a octroyé des crédits à des sociétés non financières prenant comme garantie les effets de commerce.

²⁸ L'effet réduit du taux d'intérêt sur la demande ne veut pas dire qu'une réduction de celui-ci ne puisse engendrer une augmentation du revenu disponible. L'exemple le plus net de ce phénomène est le rapport entre les taux de la Banque centrale européenne et l'Euribor, taux sur lequel sont indexés la plupart des crédits hypothécaires.

2. La nécessité d'un encouragement fiscal

Compte tenu des éléments exposés dans le chapitre antérieur, il faut recourir à une augmentation du déficit budgétaire comme mécanisme pour stimuler la demande. Ceci ne signifie pas qu'il faille ignorer le rôle important des politiques monétaires, notamment de nouvelles réductions des taux d'intérêt. Bien au contraire, sans celles-ci, le crédit et la confiance seraient perdus et il n'y aurait pas de mesures budgétaires suffisantes pour éviter une profonde dépression.

Il faut signaler l'existence, avant la crise, d'un certain consensus, du moins aux États-Unis, quant au fait que la meilleure manière de mener une politique anticyclique était d'avoir recours aux stabilisateurs budgétaires automatiques et à la politique monétaire²⁹. En d'autres termes, la politique budgétaire discrétionnaire était exclue sur la base de certains faits historiques et d'arguments qui ont été au cœur des débats entre monétaristes et keynésiens dans les années 60 et 70, par exemple le temps requis par l'application des politiques budgétaires dès le moment où elles s'avéraient nécessaires jusqu'à leur mise en œuvre (diagnostic, préparation, appui du Parlement, appels d'offres), la "mise à l'écart" du secteur privé à la suite du relèvement des taux d'intérêt et l'existence d'un multiplicateur budgétaire plus faible, résultat des théories du revenu permanent ou du cycle de vie³⁰.

Cependant, l'ampleur de la crise actuelle, sa durée probable et, en particulier, l'efficacité limitée, voire nulle, de la politique monétaire dans ce type de situation ont mis un point final à plusieurs de ces objections (Taylor, 2008b, et Blinder, 2008). Le débat semble s'être centré aujourd'hui sur le type d'encouragement fiscal, les "monétaristes" recommandant une baisse des impôts la plus généralisée possible ou l'application de subventions, à titre permanent dans les deux cas (Taylor, 2008b). Il serait erroné, à mon avis, d'opter pour ce type de solution, car le moment n'est pas propice à l'adoption de mesures permanentes qui doivent faire l'objet d'analyses plus approfondies et aussi parce que les ressources doivent être ciblées, pour des raisons d'équité et d'efficience, sur les secteurs les

²⁹ Les États-Unis ont été l'un des rares pays où la politique monétaire a joué ce rôle à différentes reprises; d'autre part, le ciblage d'inflation (*inflation targeting*) dans sa vision "extrême" a parfois empêché la politique monétaire de jouer un rôle anticyclique.

³⁰ Voir, par exemple, Feldstein (2002), Auerbach (2002), Taylor (2000 y 2008a) et Blinder (2004), bien que ce dernier reconnaisse toutefois que la politique budgétaire pourrait s'avérer nécessaire dans certaines "situations extrêmes".

plus touchés par la crise. Il est question “d’efficience” et non pas seulement “d’équité” parce que ces secteurs sont précisément ceux pour lesquels les contraintes de liquidités sont déterminantes pour les décisions en matière de dépenses. Les pays développés ont mis en place un mécanisme qui agit comme stabilisateur automatique, à savoir l’assurance-chômage. L’idée est que celle-ci devienne bien plus qu’un stabilisateur automatique; pour ce faire, il pourrait être convenu, à titre exceptionnel, d’accroître le montant ou la durée des allocations. D’autres mesures complémentaires pourraient être adoptées, telles qu’une subvention au paiement hypothécaire de certains débiteurs (chômeurs et à moindres ressources) et le financement de travaux publics locaux qui sont généralement de moindre envergure et plus rapidement exécutés. Des mesures fiscales pourraient également être mises en place pour encourager la consommation actuelle par rapport à la consommation future. Il faut retenir qu’en l’occurrence, l’efficience ne doit pas être évaluée par la “qualité” des dépenses, mais en fonction des effets sur la demande globale et de la rapidité avec laquelle celles-ci sont effectuées (FMI, 2008a).

Dans ce train de mesures, il ne convient pas d’inclure une baisse des impôts, car dans un contexte de crise et d’incertitude, il est probable que celle-ci ne se traduise pas par une augmentation significative des dépenses, en particulier parce qu’il est difficile de cibler cette baisse des impôts sur les secteurs à moindres ressources ou les plus touchés par la crise. Malheureusement, les négociations politiques conduisent de plus en plus à ce type de mesures. Tout accroissement de la dette dans ces circonstances, sans savoir réellement quels en seront les effets sur la demande, serait une grave erreur.

En résumé, il est indispensable de mettre en place un encouragement fiscal de grande envergure susceptible d’avoir un impact important sur la demande et de se matérialiser le plus rapidement possible. Certes, il semble difficile, à certains moments, de trouver un encouragement fiscal capable de compenser la chute

de la consommation et de l’investissement privé, mais il ne s’agit pas de renverser la tendance à court terme, mais de trouver un plancher à la récession qui pourrait contribuer à modifier les attentes.

Un effort coordonné incluant les pays développés et les pays en développement s’impose pour parvenir à accroître la demande globale de façon significative. À cet égard, il convient de rappeler que les pays en développement ont joué un rôle crucial dans l’issue de la récession de 2001; ils ont représenté en effet plus de 60 pour cent de la croissance mondiale au cours des dernières années. De toute évidence, la Chine et l’Inde ont été les acteurs principaux de cette nouvelle donne. Et pourtant, la capacité des pays en développement en termes de mise en œuvre de politiques anticycliques est, à quelques exceptions près, beaucoup plus limitée que celle des pays développés.

Pour conclure, il est utile de formuler deux commentaires. D’une part, si certains grands pays développés et en développement ne coopèrent pas dans cette entreprise, celle-ci aura beaucoup moins de chances d’aboutir et va engendrer en outre un problème d’inégalité: en effet, dans un monde globalisé d’économies plus ouvertes, ceux qui ne participent pas profiteront de l’effort consenti par les autres. D’autre part, il ne s’agit pas seulement d’accroître les dépenses, mais d’éviter que les politiques budgétaires ne contiennent des clauses plus ou moins occultes d’“approvisionnement national”. En effet, bien que facilitant l’approbation des trains de mesures budgétaires, ce type de clause présente deux inconvénients. Le premier est le risque de donner lieu à une politique protectionniste dont le monde a déjà subi les conséquences dans la décennie 1930, mais qui seraient encore bien plus graves dans le contexte actuel. Le deuxième inconvénient est que les pays en développement seraient les plus touchés à la fois par le protectionnisme et par le fait que les politiques anticycliques, comme nous le verrons dans la section ci-après, seront d’une plus grande envergure dans les pays développés.

VI

Les pays en développement: besoins et contraintes en Amérique latine

1. État des lieux

Comme on pouvait s'y attendre dans un monde globalisé, les pays en développement ont commencé à ressentir les effets de la crise financière. En Amérique latine, ces effets se manifestent par deux voies: la voie réelle et la voie financière³¹.

Par la "voie réelle", le Mexique et les pays d'Amérique centrale sont touchés par la chute des exportations industrielles et des envois de fonds, ainsi que par la diminution du tourisme et de l'investissement étranger direct (IED). Le fléchissement des prix des produits de base a de plus fortes répercussions en Amérique du Sud et, dans une moindre mesure, au Mexique; cependant, la diminution du prix du pétrole va favoriser l'Amérique centrale (CEPALC, 2008a et 2008b).

Le tableau 2 présente, de façon synthétique, quelques effets de la crise sur le compte courant des pays de la région. Le tableau a été élaboré sur la base des comptes courants de l'année 2008 et incorpore les ajustements résultant de la crise financière internationale ("facteurs exogènes"). En d'autres termes, il ne tient pas compte des ajustements internes (taux de change et niveau d'activité) auquel il serait nécessaire de procéder faute de pouvoir financer l'aggravation du déficit en compte courant. L'hypothèse est que les importations totales restent invariables, ce qui est compatible avec un taux de croissance de 3 pour cent en cas d'une chute marquée de l'investissement dans un contexte d'attentes négatives et d'absence de financement³². Les variables exogènes reflètent les

changements prévus en ce qui concerne: 1) les prix à l'exportation et à l'importation, 2) le volume des exportations industrielles, 3) les envois de fonds, 4) les revenus découlant du tourisme et 5) dans certains pays, la diminution des recettes au titre de l'exploitation des ressources naturelles envoyées à l'étranger. Pour toutes ces variables, deux options présentées dans l'annexe sont utilisées. Les résultats reflètent l'ampleur du problème: dans le scénario le moins pessimiste, le déficit en compte courant augmente en moyenne de 3,3 points du produit, jusqu'à 4 pour cent, soit un pourcentage supérieur à celui de la période 1997-1998 (voir le tableau 2). Dans le scénario un peu plus pessimiste, ce déficit atteint 5,1 pour cent du PIB. Pour compliquer encore la donne, on prévoit une forte chute de l'investissement étranger direct, ce qui implique une réduction d'une des sources les moins instables de financement du compte courant. Dans le scénario le moins pessimiste (25 pour cent de réduction), l'IED net sera équivalent à 1,6 pour cent du produit dans l'ensemble de la région. Une telle diminution implique une nécessité de financement de 91 milliards de dollars (130 milliards dans le scénario le plus pessimiste), dont 68 pour cent se concentrent dans deux pays: le Brésil et le Mexique (voir le tableau 2). S'ajoutent à ce panorama les échéances de la dette extérieure qui, selon différentes estimations, atteindrait les 120 milliards de dollars, ce qui fait un total de 210 milliards de dollars. Financer ce déséquilibre ne sera pas tâche facile, car les répercussions de la crise par la "voie financière" se manifestent par une augmentation du risque pays (voir le graphique 8). De fait, plusieurs pays sont déjà privés d'accès au crédit international (Argentine, Équateur et République bolivarienne du Venezuela). Il ne sera pas non plus facile de réaménager les échéances du secteur privé, car il faudrait pour cela que le marché financier se normalise par rapport au dernier trimestre 2008, durant lequel la sortie de capitaux privés s'est traduite par de fortes dévaluations. Celles-ci ont eu des conséquences néfastes sur le passif des entreprises privées, bien que l'effet le plus significatif ait été la "disparition" du crédit: en effet, beaucoup d'entre elles se sont

³¹ Étant donné que l'un des articles présentés dans ce numéro de la Revista de la CEPAL est consacré spécifiquement à l'analyse de l'impact de la crise en Amérique latine, nous nous limiterons ici à présenter certains faits de façon schématique.

³² Si les importations de biens d'équipement, qui représentent environ 25 pour cent des importations totales, diminuaient de 15 pour cent, les importations d'autres produits pourraient augmenter de 5 pour cent, ce qui est compatible avec une croissance de 3 pour cent.

TABLEAU 2

Amérique latine: solde du compte courant et besoins en financement additionnel

	En pourcentages du PIB				En millions de dollars	
	2008	2009 scénario 1 ^a	2009 scénario 2 ^a	Moyenne 1997-1998	2009 Scénario 1: solde ajusté du compte courant	2009 Scénario 1: besoins en financement net de l'IED
Argentine	3,7	-1,4	-2,4	-4,5	-4 027	-352
Bolivie (État plurinational de)	14,8	6,8	5,6	-7,4	942	0
Brésil	-2,0	-3,4	-3,7	-3,7	-45 450	-30 450
Chili	-3,3	-9,7	-9,6	-4,7	-16 507	-8 130
Colombia	-3,0	-4,6	-5,8	-4,6	-9 794	-3 311
Costa Rica	-9,0	-9,6	-10,9	-3,7	-2 606	-1 205
Équateur	3,2	-7,3	-10,8	-5,4	-3 558	-3 033
El Salvador	-6,4	-7,8	-9,4	-0,8	-1 636	-1 308
Guatemala	-5,3	-7,1	-8,3	-5,0	-2 449	-1 872
Haïti	-2,7	-3,9	-5,3	-1,2	-245	-222
Honduras	-13,2	-14,7	-15,2	-3,5	-1 878	-1 204
Mexique	-1,5	-4,0	-5,2	-2,9	-41252	-31 433
Nicaragua	-29,7	-28,5	-28,3	-22,0	-1 684	-1 384
Panama	-10,0	-9,2	-10,5	-7,2	-1 949	-599
Paraguay	-2,6	-14,7	-14,5	-4,8	-1 882	-1 725
Pérou	-4,8	-8,6	-9,1	-5,8	-10 108	-5 233
Rép. dominicaine	-13,6	-14,4	-15,4	-1,3	-6 191	-4 316
Uruguay	-4,3	-4,0	-4,3	-1,7	-1 026	0
Venezuela (République bolivarienne du)	16,6	1,3	-3,2	-0,4	3 213	0
Amérique latine	-0,7	-4,0	-5,1	-3,7	-148 087	-91 306

Source: élaboration propre (voir l'annexe).

^a Le solde du compte courant 2009 est exprimé en termes du PIB de 2008. Voir les hypothèses des deux scénarios en annexe.

retrouvées au bord du moratoire (*default*) et bardées de crédits à très court terme^{33 34}.

Cette nouvelle pénurie de financement international va, selon les caractéristiques de chaque pays et les mesures de politique économique adoptées, se répercuter sur les réserves internationales, le taux de change réel et le niveau de l'activité économique. En d'autres termes, le manque de financement pourrait être compensé, du moins en partie et pour un certain temps, par une réduction des réserves internationales. Si cet effort est insuffisant, les deux autres instruments permettant de corriger le déséquilibre extérieur seront la dévaluation du taux de change réel et une diminution du niveau d'activité économique. Une combinaison de changements simultanés de ces trois variables a été observée au cours du dernier trimestre 2008.

Bien qu'aucun exercice n'ait été réalisé pour montrer les effets de la crise sur les finances publiques, on peut s'attendre, en raison du rapport étroit existant entre le prix des produits de base d'exportation et les recettes budgétaires, à une chute considérable de ces dernières (Jiménez y Tromben, 2006). À titre de compensation, les autorités procéderont à une réduction des subventions substantielles accordées à l'énergie qui, en 2008, ont représenté plus d'un point du produit dans certains pays. Selon la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC, 2008b), l'augmentation du déficit budgétaire en 2009 représentera environ 1,5 pour cent du produit. Même si cette estimation peut s'avérer un peu optimiste, il est évident que, par rapport à d'autres crises, les différences en matière de solvabilité budgétaire sont, heureusement, notables.

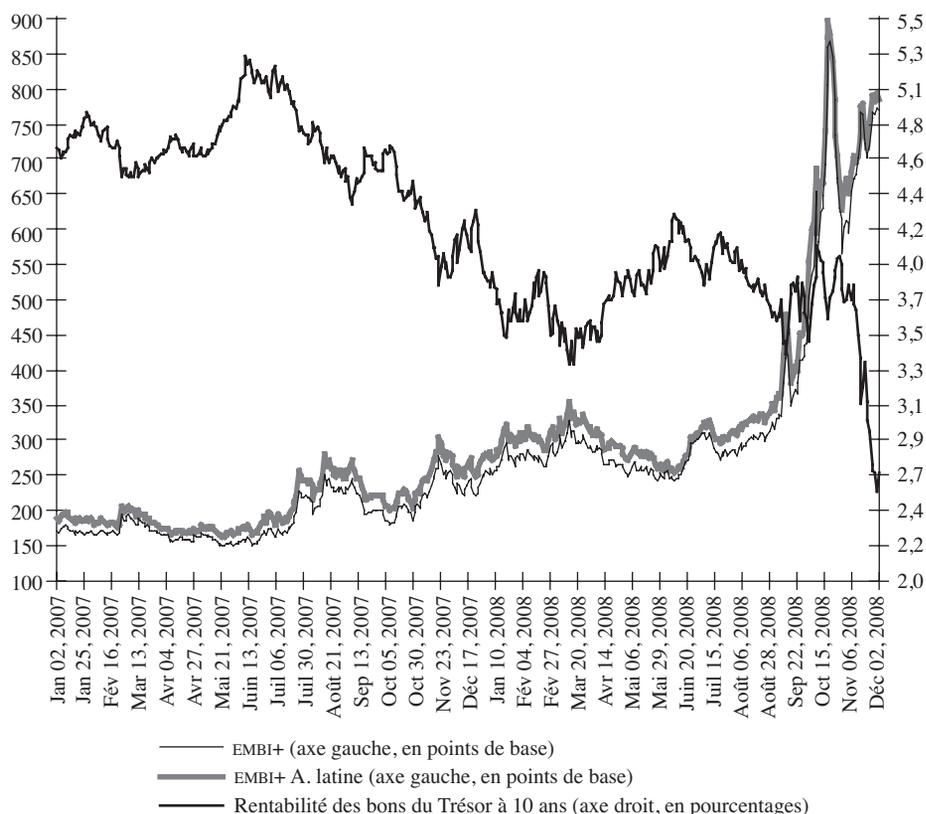
Pour faire face à la crise, il faudra donc mettre en œuvre des politiques anticycliques visant à compenser la réduction de la demande (extérieure et intérieure) et à financer le déséquilibre extérieur et budgétaire. Il est évident que ces deux problématiques sont intimement liées.

³³ La situation est encore plus grave dans certains pays d'Europe de l'Est et d'Asie, en particulier dans la Fédération de Russie. À ce sujet, voir J.P. Morgan (2008).

³⁴ Il faut mentionner que plusieurs sociétés, en particulier au Brésil et au Mexique, avaient spéculé sur le marché des dérivés contre une dévaluation de la monnaie locale, ce qui a causé des pertes considérables chez plusieurs d'entre elles, voire la faillite pour certaines.

GRAPHIQUE 8

Évolution de l'EMBI+ et de la rentabilité des bons du Trésor



Source: élaboration propre sur la base donnée de la Réserve fédérale et J.P. Morgan. Note: embi+ = Indice boursier des marchés émergents (*Emerging Markets Bond Index*)

2. Les politiques anticycliques

La question qui se pose est que peuvent faire, dans l'état actuel des choses, les pays en développement, en particulier l'Amérique latine, pour mettre en œuvre des politiques anticycliques: en principe, beaucoup moins que dans le monde développé³⁵.

En premier lieu, les mécanismes qui permettraient d'intensifier l'aide aux secteurs les plus touchés par la crise ne sont pas très clairs, notamment parce que la plupart des pays en développement ne disposent pas d'une assurance chômage ou, du moins, d'une assurance dont le fonctionnement soit efficace et la couverture adéquate. Par conséquent, au-delà

d'acheminer des ressources accrues vers les programmes de lutte contre la pauvreté et de réaliser des travaux publics à l'échelon local, il est urgent de trouver d'autres moyens de parvenir aux secteurs de classes moyennes qui sont touchés par la crise (par exemple, par le maintien de la couverture de santé existante pendant une certaine période et une augmentation de l'allocation par enfant).

En deuxième lieu, une caractéristique particulièrement importante en période de crise est l'existence d'une nette asymétrie macro-économique entre pays développés et en développement. Ce phénomène se manifeste dans le comportement des taux d'intérêt; en effet les investisseurs cherchent refuge dans les actifs des pays développés et "fuient" les monnaies des pays en développement. Ceci se traduit par une baisse des taux d'intérêt dans les premiers pays et une augmentation de ceux-ci dans le monde

³⁵ Il existe certaines exceptions, dont la plus notable est la Chine qui, grâce à son niveau extraordinaire d'épargne et de réserves internationales, peut mettre en œuvre des politiques expansives.

en développement. La crise actuelle en est un exemple particulièrement extrême. En effet, alors que le risque pays de la moyenne des pays émergents augmentait d'environ 445 points de base entre le début juin et la fin décembre 2008, le rapport des bons du Trésor des États-Unis baissait de 145 points de base durant la même période (voir le graphique 8). De même, alors que les monnaies des pays en développement se déprécient, celles des pays développés tendent à l'appréciation.

Les effets des phénomènes décrits dans le paragraphe ci-dessus sont relativement évidents. La fuite des capitaux résultant de l'incertitude croissante fait obstacle à la mise en œuvre de politiques monétaires anticycliques, ce qui ne veut pas dire que les autorités ne disposent pas d'une marge pour réduire les taux d'intérêt, compte tenu du relâchement des pressions inflationnistes et du relèvement, souvent excessif, de ces taux durant les neuf premiers mois de l'année 2008. Par ailleurs, l'augmentation du coût du crédit, ou sa virtuelle "disparition" dans certains cas, rend encore beaucoup plus difficile l'application de politiques budgétaires anticycliques. La situation est toutefois assez hétérogène, notamment en raison de politiques appliquées dans le passé récent qui ne vont guère changer dans la conjoncture actuelle³⁶. À un extrême se trouve le Chili qui est en mesure de mettre en œuvre des politiques budgétaires anticycliques grâce aux ressources économisées à l'époque où le budget était nettement excédentaire, bien que son déficit en compte courant doive susciter une certaine préoccupation. À l'autre extrême, se trouvent l'Argentine l'Équateur et la République bolivarienne du Venezuela dont le risque pays est supérieur à 1500 points, ce qui revient à ne pas avoir accès au crédit. D'autres pays seront en mesure de s'endetter, mais à des taux nettement plus élevés par rapport à ceux des dernières années³⁷. Par conséquent, à des degrés divers selon les pays, la possibilité de mettre en œuvre des politiques budgétaires anticycliques sera assez limitée³⁸.

³⁶ Voir Gerchunoff (2008).

³⁷ Le Brésil et le Mexique auront en outre la possibilité d'avoir accès à la ligne de crédit préventive annoncée par la Réserve fédérale pour un montant de 30 milliards.

³⁸ Plusieurs pays ont déjà toutefois annoncé des mesures anticycliques. Voir CEPALC (2009), où est présentée une bonne synthèse. Il faudra attendre les prochains mois pour vérifier la capacité de concrétisation de ces annonces.

3. Le financement des organismes de crédit

Dans le contexte décrit plus haut, l'absence d'un prêteur international de dernier ressort est plus cruciale que jamais. À cet égard, l'annonce, par la Réserve fédérale, d'une ligne de crédit préventive pour le Brésil et le Mexique est un pas dans la bonne direction; toutefois, le problème le plus grave est celui des pays qui, malgré leur comportement macro-économique responsable, ne pourront avoir accès à un financement spécial parce qu'ils ne sont pas considérés comme "stratégiques" pour les États-Unis. C'est pourquoi il est indispensable de pouvoir compter sur un prêteur de dernier ressort qui offre des mesures d'encouragement pour résorber les graves déséquilibres et protéger le niveau d'activité économique. Ce prêteur sera sans doute un FMI rénové qui libérera des montants significatifs des ressources dans des délais très courts et en cas de brusques variations des marchés financiers, sans imposer de conditions, du moins dans le cas des pays ayant fait preuve d'un comportement macro-économique responsable³⁹. Faute de dégager ces ressources à temps, celles-ci risquent fort de finir par financer la fuite de capitaux plutôt que de contribuer à freiner les ruées sur le marché des changes en évitant les fortes dévaluations et en contribuant à soutenir la demande, c'est-à-dire en servant de mécanismes anticycliques.

Le soutien multilatéral doit être complété par les réseaux régionaux qui, dans le monde entier, jouent un rôle de plus en plus important⁴⁰. Ces deux éléments sont complémentaires, car, s'il est vrai que les réseaux régionaux sont beaucoup plus efficaces pour prêter l'aide en temps opportun et de façon pertinente, du moins en Amérique latine, il est peu probable qu'ils possèdent les ressources nécessaires pour financer les pays plus grands dans un contexte de fortes turbulences⁴¹.

Indépendamment des différences entre les pays en développement en termes de capacité de mise en œuvre de politiques anticycliques, il est une réalité qui est commune à tous ainsi qu'aux pays "récemment développés" comme la République de Corée: depuis la crise asiatique, tous ces pays ont appliqué une politique d'autoassurance caractérisée par un accroissement

³⁹ Des taux à des conditions de faveur devront être appliqués dans le cas des pays à revenus moyens-faibles. Voir Griffith-Jones et Ocampo (2008).

⁴⁰ Voir Ocampo (2006).

⁴¹ Machinea et Titelman (2007) analysent la façon de renforcer les institutions régionales en Amérique latine.

des réserves internationales et par la création de fonds souverains. Dans le même ordre d'idées, plusieurs d'entre eux ont enregistré des excédents en compte courant qui ont contribué à l'offre de fonds "prêtables" à l'échelle mondiale. Si l'objectif est aujourd'hui d'accroître la demande pour soutenir la relance économique, on peut raisonnablement penser que le compte courant de ces pays va connaître des difficultés, situation qui sera aggravée, pour certains d'entre eux, par la chute des prix de leurs produits d'exportation. Pour autant, il convient, non seulement du point de vue structurel, mais aussi conjoncturel, de mettre fin à la propension à l'autoassurance qui est

une conséquence du dysfonctionnement du système financier international⁴².

Finalement, à propos des besoins de financement en 2009 et certainement en 2010, l'absence de financement international peut condamner la région, et en particulier les pays plus petits, à réaliser un ajustement démesuré. Dans l'hypothèse d'une certaine normalisation du crédit privé, le financement net requis de manière urgente est d'au moins 75 milliards de dollars par an (environ 90 milliards en termes bruts) de la part des organismes de crédit ou des pays développés⁴³. Naturellement, plus il y a de difficultés pour avoir accès au crédit, plus le chiffre augmente.

VII

Réflexions finales

Dans les années qui ont précédé la crise déclenchée en 2007 et qui s'est aggravée en 2008, l'économie mondiale a connu un taux de croissance élevé. Durant cette période, le secteur financier s'est développé au rythme de la mondialisation et des innovations qui ont contribué à l'expansion des marchés financiers, à la création de nouveaux intermédiaires et instruments et, surtout, à la réduction en termes relatifs du capital dans l'ensemble du secteur financier. À cette même époque, les gains des intermédiaires financiers ont augmenté de façon exponentielle, passant de 5 pour cent du total des bénéfices des entreprises cotées à la Bourse de New York en 1980 à 40 pour cent en 2007.

Cette "explosion" des activités commerciales de financement a favorisé le développement de certains secteurs, en particulier l'achat de biens durables et le bâtiment, mais au détriment de leur affaiblissement structurel croissant, en particulier au cours des 10 dernières années. Ce phénomène n'est pas nouveau et il a été observé à plusieurs reprises au cours des deux derniers siècles et en particulier des 40 dernières années. Nous avons abordé dans ce document les principaux facteurs qui ont déclenché la crise, en particulier l'instabilité propre au système financier qui s'est aggravée au cours des dernières années à la suite de l'application de politiques de déréglementation excessive. Nous avons également souligné que l'instrument le plus adéquat pour corriger l'exubérance du système et ses répercussions sur le marché des actifs n'est pas le taux d'intérêt, mais bien la réglementation financière.

Nous avons également analysé les mesures susceptibles de réduire l'ampleur de la récession et d'éviter le cocktail de dépression et de déflation qui menace l'économie mondiale. À cet égard, la principale responsabilité revient aux pays développés, non seulement parce qu'ils ont été à l'origine de la crise, mais aussi parce que les banques en difficulté se trouvent sur leur territoire et parce qu'ils ont plus de possibilités de mettre en œuvre des politiques anticycliques. Il est indispensable, non seulement d'accélérer la mise en œuvre des mesures en question, mais aussi d'agir de la façon la plus déterminée possible aussi bien en ce qui concerne le train de mesures de relance budgétaire que la capitalisation des banques. Les atermoiements et les "insuffisances" peuvent coûter des années de récession et aggraver les problèmes futurs de l'endettement du secteur public. En d'autres termes, il serait préférable de s'endetter un peu plus aujourd'hui pour éviter une récession prolongée qui perpétue la tendance à l'augmentation de la dette publique, comme cela a été le cas du Japon durant ces dernières années.

En ce qui concerne les banques, les options sont de plus en plus limitées dans certains pays. Si une solution définitive n'est pas trouvée moyennant

⁴² De toute évidence, ce mécanisme ne va pas modifier la propension de la Chine ou de la Fédération de Russie à accumuler des réserves internationales, la stratégie de ces pays obéissant à d'autres types de considérations.

⁴³ L'Institut de finances internationales prévoit que ces organismes ne déboursent que 8 milliards de dollars nets en Amérique latine.

la nationalisation transitoire ou le rachat des “actifs toxiques”, avec tous les problèmes que cela implique, l’option prédominante sera de créer de nouvelles entités sur la base des “bons actifs” des banques existantes et de leurs dépôts garantis, et de laisser les “actifs toxiques” et les passifs garantis dans l’ancienne entité. Cette dernière option est certes moins coûteuse du point de vue budgétaire, mais elle contribuera à accroître l’incertitude qui plane sur les banques (ou les pays) qui n’ont adopté aucune des autres solutions, et ses effets à l’échelon mondial sont des plus incertains.

Hormis quelques commentaires, ce document n’a pas abordé la question des changements nécessaires sur le plan international et dans les systèmes financiers nationaux. À cet égard, nous nous limiterons à mentionner que, outre la nécessité de modifier le système d’incitation du personnel directeur des banques, de réorganiser le fonctionnement des agences de notation du risque pour qu’elles soient réellement indépendantes, d’éviter que les passifs qui ne sont pas des dépôts ne dépassent une valeur déterminée et d’accroître la transparence des actifs échangés, il est indispensable de mettre en place une réglementation financière anticyclique, c’est-à-dire d’accroître les exigences en capital durant les périodes d’essor et de les réduire durant les périodes de récession. Par ailleurs, compte tenu de l’énorme capacité d’innovation du secteur financier, il faudra établir, au-delà des exigences particulières de capital en fonction du type de risque, un plafond général pour les différents types d’actifs⁴⁴. En tout état de cause, toute réglementation proposée à l’échelon international devra faire l’objet d’une plus grande participation des pays en développement, car une même réglementation ne peut être appliquée à des pays présentant différents niveaux de volatilité macro-économique et de complexité et d’instabilité financières⁴⁵.

L’économie politique des mesures anticycliques n’est pas une chose simple, car personne n’aime jouer les “trouble-fête”, sachant, en particulier, que presque tous les secteurs profitent des périodes de prospérité. Cependant, lorsque la fête s’achève, c’est-à-dire lorsque le processus se transforme en crise, les conséquences ne sont pas réparties de la même façon que durant la période de prospérité, comme le démontre l’issue de

la crise actuelle. Le ralentissement de la croissance, le chômage et la hausse des impôts touchent surtout les secteurs à revenus moyens et la population à plus faibles revenus. Il serait donc important, au-delà des pressions, de mettre en place un cadre institutionnel qui contribue à la mise en œuvre de politiques financières anticycliques durant les époques de prospérité. La démarche est sans doute difficile, mais la conjoncture actuelle s’y prête.

L’autre aspect à souligner une fois de plus est la nécessité de disposer, aux échelons mondial et régional, de réseaux de sécurité grâce auxquels les pays en développement auraient plus de possibilités d’appliquer des politiques anticycliques. Ceci passe par une restructuration du FMI, de son cadre de gouvernance, en permettant une plus grande représentation des pays en développement au sein du conseil, à la flexibilisation de l’accès au crédit, notamment dans des contextes comme celui que connaissent actuellement les pays.

L’existence de réseaux de sécurité à l’échelon mondial éviterait également que les pays cherchent à s’auto-assurer moyennant une augmentation de leurs réserves internationales, freinant ainsi leur tendance à faire appel à des déficits modérés du compte courant. Ainsi, les réseaux de sécurité mondiaux et régionaux aideraient non seulement les pays en développement à pouvoir modérer leurs ajustements conjoncturels, mais serviraient aussi à éviter des déséquilibres structurels comme ceux qui ont été observés durant ces dernières années.

Enfin, compte tenu du fait qu’une régulation adéquate du système financier exige d’en réduire le comportement procyclique et, d’une manière générale, d’accroître les besoins en capital-risque, il est possible qu’elle freine à court terme l’expansion du crédit, ce qui serait le moindre des maux si la contrepartie est un système financier moins procyclique et plus stable, et donc susceptible de favoriser l’expansion du crédit à moyen et à long terme. Tout changement futur de la réglementation financière va se heurter à des groupes de pression qui, tôt ou tard, vont chercher à faire “oublier” les effets de la crise ou à en rejeter la faute à d’autres acteurs. Il faut également veiller à ce que ces réglementations n’entravent pas l’émergence d’innovations financières et, en particulier, que les mesures prises pour atténuer le risque ne fassent pas obstacle au financement des pays en développement.

⁴⁴ Goodhart yPersaud (2008) ont formulé une proposition qui inclut ces deux types d’exigences.

⁴⁵ Voir Fanelli (2008).

ANNEXE

Hypothèses utilisées pour construire les scénarios

Par exemple, les envois de fonds ont diminué d'environ 5 pour cent dans le dernier trimestre de 2008, juste avant la montée en flèche du chômage aux États-Unis; c'est pourquoi deux options ont été analysées: une réduction de 8 pour cent et une autre de 15 pour cent. Dans le cas des termes de l'échange, les hypothèses utilisées ont été celles de la CEPALC pour 2009. En ce qui concerne les exportations de produits manufacturés, il a été tenu compte du pourcentage d'exportation de produits manufacturés dans le cadre du régime de *maquila* et seule la valeur ajoutée leur a été imputée. À l'exception des termes de l'échange, il a été estimé, dans le reste des cas, que le pourcentage de variation par rapport à 2008 serait le même dans tous les pays.

1. Termes de l'échange

Option 1: diminution de 12,8% (avec une chute de 40% du prix du pétrole).

Option 2: diminution de 14,2% (chute de 50% du prix du pétrole).

2. Exportations de produits manufacturés

Option 1: diminution de 5% du volume.

Option 2: diminution de 10% du volume.

3. Tourisme

Option 1: diminution de 10% des revenus nets

Option 2: diminution de 20%.

4. Envois de fonds

Option 1: réduction de 8%. Option 2: réduction de 15%. Revenus des investissements.

5. Revenus des investissements

Compte tenu de la baisse de rentabilité des exploitations minières, les revenus envoyés à l'étranger sont retombés aux valeurs de 2005, année durant laquelle les prix à l'exportation des minéraux étaient similaires à celui prévu pour 2009. L'exercice a été réalisé pour trois pays dans lesquels cette rubrique avait connu une augmentation spectaculaire au cours des dernières années. Cette réduction implique une diminution d'environ 10, 4 et 3 milliards de dollars, respectivement, au Chili, en Colombie et au Pérou.

Pour ce qui est du financement, l'hypothèse relative à l'investissement étranger direct net est la suivante:

- Option 1: diminution de 25 % par rapport à 2008.
- Option 2: diminution de 35%.

Bibliographie

- Auerbach, A. (2002), "Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy," document présenté à la Federal Reserve Bank of Kansas City Conference on Rethinking Stabilization Policy, août.
- Bagehot, W. (1920), *lombard Street: a Description of the Money Market*, Londres, John Murray. Publié pour la première fois en 1873.
- Bernanke, B. (2000), *Essays on the Great Depression*, Princeton, Princeton University Press.
- Blinder, A. (2008), *On Designing a Fiscal Stimulus-Quickly*, Testimony to the Senate Budget Committee, janvier[en ligne] http://budget.senate.gov/democratic/testimony/2008/blinderStimulusNow_final.pdf
- _____ (2004), "The case against the case against discretionary fiscal policy", *CEPS Working paper*, N° 100, Princeton, Princeton University.
- Bordo, M. (2008), *an Historical perspective on the crisis of 2007-2008*, document présenté à la Conference on Financial Stability, Monetary Policy and Central Banking, Santiago du Chili.
- Bordo, M. et Eichengreen (2001), "Crises Now and Then: What Lessons from the Last Era of Financial Globalization?", document présenté durant la conférence donnée en l'honneur de Goodhart à la Banque d'Angleterre, novembre.
- Bruner, R. et Carr (2007), *The panic of 1907: lessons learned from the Market's perfect Storm*, Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons.
- Buiter, W. (2009), "Good bank/new bank vs. bad bank: a rare example of a no-brainer", *Financial Times*, Londres, 8 février.
- Calomiris, C. et Gorton (1990), "The origins of banking panics: models, facts, and bank regulation", *Rodney I. White center for Financial Research Working papers*, N° 11-90, Philadelphie, Wharton School Rodney, University of Pennsylvania.
- Calomiris, C. et A. Powell (2000), "Can emerging market bank regulators establish credible discipline? The case of Argentina, 1992-1999", *NBER Working papers*, N° 7715, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Caprio, G. Jr., A. Demirgüç-Kunt et E.J. Kane (2008), "The 2007 meltdown in structured securitization: searching for lessons, not scapegoats", *policy Research Working paper*, N° 4756, Washington, D.C., Banque mondiale.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2009), "Políticas contracíclicas para paliar la crisis económica en América Latina", New York, Comité Plénier de la CEPALC.
- _____ (2008a), *Estudio económico de América latina y el Caribe, 2007-2008 (LC/G.2386-P)*, Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.08.II.G.2.
- _____ (2008b), *Balance preliminar de las economías de América latina y el Caribe, 2008*, Santiago du Chili.
- Eichengreen, B. (2005), *The Blind Men and the Elephant*, Berkeley, Université de Californie, novembre.

- Fanelli, J.M. (2008), "Macro volatility and financial institutions", *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial architectures. The Developing World Experience*, New York, Palgrave Macmillan.
- Feldstein, M. (2002), "The role for discretionary fiscal policy in a low interest rate environment", *NBER Working paper*, N° 9203, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Fisher, I. (1933), "The debt deflation theory of great depressions", *Econometrica*, vol. 1, New York, Econometric Society.
- FMI (Fonds monétaire international) (2008a), *Fiscal policy for the crisis* (SPN/08/01), Washington, D.C., décembre.
- _____ (2008b), *Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging. Macro-financial Implications and policy*, Washington, D.C.
- Friedman, M. y A. Schwartz (1963), *a Monetary History of the United States 1867-1960*, Princeton, Princeton University.
- Galbraith, J.K. (1967), *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin.
- Gerchunoff, P. (2008), "América Latina en las crisis mundiales", inédit.
- Goodhart, C. (1999), "Myths about the lender of last resort", *International Finance*, vol. 2, N° 3, Oxford, Blackwell Publishing.
- Goodhart, C. et A. Persaud (2008), "How to avoid the next crash", *Financial Times*, Londres, 30 janvier.
- Griffith-Jones, S. et J.A. Ocampo (2008), "A countercyclical framework for a development-friendly IFA", *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial architectures. The Developing World Experience*, New York, Palgrave Macmillan.
- Heymann, D. (2007), "Macroeconomía de las promesas rotas", *Revista de economía política de Buenos aires*, année 1, vol. 2, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Jiménez, J.P. et V. Tromben (2006), "Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago du Chili.
- J.P. Morgan (2008), *Emerging Markets Outlook Strategy*, New York, 13 octobre.
- Keynes, J.M. (1931), "The consequences to the banks of the collapse of money values", *Essays in persuasion*, New York, Harcourt Brace and company.
- Kindleberger, C. et R. Aliber (2005), *Manias, panics and crashes: a History of Financial crises*, New York, John Wiley & Sons.
- Krugman, P. (2008), *Optimal Fiscal policy in a liquidity Trap*, Princeton, Princeton University, décembre.
- Laeven, L. et F. Valencia (2008), "Systemic banking crises: a new database", *Working paper*, N° WP 08-224, Washington, D.C., Fonds monétaire international.
- Machinea, J.L. (2002), "La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 117 (LC/L.1713-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.02.II.G.23.
- _____ (1996), "La crisis financiera argentina de 1995: causas, características y lecciones", Buenos Aires, inédit.
- Machinea, J.L. et D. Titelman (2007), "¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P), Santiago du Chili.
- Milne, A. y G. Wood (2008), "Banking crisis solutions old and new", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 90(5), septembre- octobre.
- Minsky, H. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, Londres, Yale University Press.
- _____ (1975), *John Maynard Keynes*, New York, Columbia University Press.
- _____ (1972), "Financial instability revisited: the economics of disaster", *Reappraisal of the Federal Reserve Discount Mechanism*, Washington D.C., Conseil des gouverneurs.
- Mizen, P. (2008), "The credit crunch of 2007-2008: a discussion of the background, market reactions, and policy responses", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 90(5), septembre-octobre.
- Ocampo, J.A. (2006), *Regional Financial cooperation*, New York, Brookings Institution Press/Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Papadimitriou, D.B. y L.R. Wray (2008), "Minsky's stabilizing an unstable economy: two decades later", *Stabilizing an Unstable Economy*, H. Minsky, New York, McGraw Hill.
- Reinhart, C. et K. Rogoff (2008), "This time is different: a panoramic view of eight centuries of financial crises", *NBER Working paper*, N° 13882, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Roubini, N. (2005), "Global Imbalances: A Contemporary Rashomon Tale with Five Interpretations", New York, Universidad de New York, inédit.
- Rozenwurcel, G. et L. Bleger (1997), "El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistemática", *Desarrollo económico*, vol. 37, N° 146, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Shiller, R.J. (2000), *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press.
- Sotelsek, D. et L. Pavón (2008), "The Banking Supervision and Regulation: Its Impact in Emerging Countries", inédit.
- Taylor, J.B. (2008a), "The Lack of an Empirical Rationale for a Revival of Discretionary Fiscal Policy", document présenté à la réunion annuelle de la American Economic Association, janvier
- _____ (2008b), *The State of the Economy and principles for Fiscal Stimulus*, Testimony before the Committee on the Budget, United States Senate, novembre.
- _____ (2000), *Reassessing Discretionary Fiscal Policy*, Stanford, Stanford University.

La mondialisation et les nouveaux scénarios du commerce international

Oswaldo Rosales V.

L'économie mondiale se caractérise par l'intensité du changement technologique et l'apparition de concurrents puissants comme la Chine et les autres pays BRIC, ce qui se traduit par des modifications considérables de la compétitivité et une tendance à structurer la production autour de chaînes mondiales de valeur. Dans ce contexte les menaces traditionnelles de protectionnisme se sont ravivées et d'autres sont apparues, liées aux nouvelles exigences de sécurité, aux normes privées de qualité, aux pratiques d'excellence et au changement climatique. Ces domaines sont inhérents à la nouvelle compétitivité mais, sans une approche multilatérale adéquate, ils peuvent se transformer en barrières protectionnistes. Sur cette base et étant donné la crise mondiale actuelle, nous proposons quelques politiques destinées à adopter une stratégie d'internationalisation dans les pays de la région, mettant l'accent sur l'importance de l'innovation et sur les thèmes qui peuvent être abordés dans une optique de coopération régionale.

Oswaldo Rosales V.

Directeur

Division du commerce international

et de l'intégration

CEPALC

✦ osvaldo.rosales@cepal.org

I

Introduction

Ces trois dernières décennies, l'économie internationale a connu une transition intense, caractérisée par la progression de la mondialisation, l'intensité du changement technologique et l'apparition de nouveaux concurrents importants dont la Chine, l'Inde et l'ensemble de l'Asie-Pacifique. Les conséquences en sont nombreuses et complexes, notamment des changements considérables de la carte mondiale des échanges commerciaux et des avantages concurrentiels, ainsi que de nouveaux gagnants et perdants au niveau des zones économiques, des pays, des secteurs de production et des entreprises. L'ampleur de ces transformations pourrait même requérir des ajustements de la vision "centre-périphérie", dans la mesure où —du moins dans ses versions moins raffinées— elle ne permet pas d'expliquer la présence croissante de pays en développement concurrentiels, qui font des incursions dans les segments dynamiques de l'économie mondiale et sont porteurs du changement technologique.

Le ralentissement de la croissance économique mondiale, observé jusqu'ici, aurait été nettement plus marqué sans la vigueur des grands marchés émergents, notamment du groupe BRIC, composé du Brésil, de la Fédération de Russie, de l'Inde et de la Chine, du moins jusqu'au premier semestre de 2008. Ces pays et les économies émergentes en général représentent aujourd'hui l'essentiel de la croissance du produit intérieur brut (PIB) mondial et une part significative du commerce international. Les pays BRIC sont présents sur la scène financière également et jouent un rôle de plus en plus important dans le maintien des équilibres économiques mondiaux. Le moindre indice de ce qu'ils pourraient faire (en particulier la Chine) de leurs énormes réserves a des répercussions immédiates sur les marchés financiers mondiaux. D'autre part, toute solution de la crise viable à long terme devra accorder une place plus grande aux pays BRIC et aux économies émergentes dans la gouvernance financière mondiale.

Une des caractéristiques frappantes de la mondialisation, c'est que les flux financiers dépassent de loin, en vitesse et en volume, les flux réels de l'économie. Cette disparité marquée occulte cependant le fait que les transformations en matière de production et de commerce mondial sont tout aussi spectaculaires et déterminantes pour les perspectives de croissance

des prochaines années. C'est sur ces dernières que se concentre le présent article. Les graves répercussions de la crise financière mondiale actuelle n'enlèvent rien à la validité de ces questions. En effet, le principal coût qu'elle risque d'avoir pour l'Amérique latine et les Caraïbes, c'est la répétition des erreurs commises par les politiques d'ajustement des années 1980, affectant sans nécessité la croissance et l'emploi, et surtout, sacrifiant les investissements dans l'infrastructure, l'éducation et l'innovation. Ces coûts expliquent l'élargissement du fossé entre la région et les économies de la région Asie-Pacifique.

Malgré l'ampleur des changements observés dans l'économie mondiale, qui ont coïncidé avec une période d'essor notable (2003-2007), il n'a pas été possible d'éviter les écueils du protectionnisme traditionnel —dans l'agriculture, les subventions à l'exportation et les aides directes internes, ainsi que les mesures antidumping, pour ne citer que les principaux. Par ailleurs, l'incertitude quant au nouveau scénario international entrave la progression des négociations commerciales multilatérales et ouvre la voie à l'adoption de mesures protectionnistes. Une éventuelle récession de l'économie en 2009 et 2010 n'affecterait pas seulement le cycle de Doha. Dans un contexte de ralentissement économique et de crise du crédit dans les économies industrialisées, les défis concurrentiels que constituent les économies émergentes peuvent inciter à de nouvelles formes de protectionnisme. L'ordre du jour mondial compte de nouveaux points, dont la sécurité du commerce, les liens entre le commerce, le changement climatique et l'environnement, et même certains aspects inhérents à la compétitivité, notamment la certification de qualité ou les bonnes pratiques de production qui, s'ils sont mal gérés, peuvent accentuer ces tendances et affecter en particulier les exportations de ressources naturelles et de produits manufacturés à base de ressources naturelles.

L'importance croissante de l'innovation et les perspectives d'un scénario international moins dynamique mettent en évidence la nécessité d'adopter des politiques d'internationalisation qui, axées sur l'accroissement des connaissances intégrées dans les exportations, contribuent à stimuler les partenariats internationaux, la coordination des

réseaux commerciaux internationaux, une plus grande présence dans les chaînes mondiales de valeur, les investissements à l'étranger, l'aide aux petites et moyennes entreprises (PME) centrée sur l'accès aux

aspects incorporels de la nouvelle compétitivité et, enfin, un effort accru pour la formation des ressources humaines correspondant à l'ampleur du changement technologique soutenu que nous connaissons.

II

L'incertitude du scénario commercial multilatéral

Pour relever les nouveaux défis mondiaux, il est urgent de modifier la structure institutionnelle et le mode de fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il faut toutefois d'abord conclure le cycle de Doha, notamment parce que son échec réduirait les possibilités de procéder à une réforme significative de l'OMC.

1. Nécessité de conclure le cycle de Doha

Étant donné la gravité de la situation internationale à la suite de la crise des *subprimes*, certains préconisent de reporter le cycle de Doha pour le développement à un moment plus propice. C'est la pire chose à faire. Au contraire, c'est précisément parce que la crise est si grave qu'il faut conclure les négociations le plus vite possible, en assurant bien sûr des résultats équilibrés et correspondant à l'objectif déclaré de contribuer au développement. La nécessité urgente de conclure le cycle de Doha augmente proportionnellement à la détérioration des prévisions quant à l'évolution de l'économie et du commerce mondiaux en 2009 et 2010.

Attendre des temps meilleurs pour reprendre les négociations du cycle de Doha est particulièrement malavisé pour deux raisons au moins. D'une part, ce processus correspond au cycle le plus favorable de l'économie mondiale de ces 40 dernières années (2003-2007) et pourtant, il n'a pas été possible de faire des progrès significatifs au cours de cette période. D'autre part, le message envoyé par la suspension des négociations, en attendant explicitement une meilleure conjoncture, contribuerait à aggraver encore davantage les perspectives de l'économie mondiale, en ouvrant la voie à l'adoption non seulement de mesures entravant directement le commerce, mais d'autres aussi qui, sous prétexte d'aider les secteurs touchés par la crise, généreraient au final de nouveaux litiges sectoriels, surchargeant le système de résolution des conflits de l'OMC, sans lui permettre de progresser

dans le domaine des négociations commerciales. Ce n'est pas souhaitable pour l'Organisation, qui serait obligée de se concentrer sur les conflits plutôt que sur les accords.

La crise économique internationale actuelle, la plus grave depuis près de 80 ans, constitue le principal défi par rapport aux récents progrès en matière de libéralisation commerciale, surtout parce que les deux forces motrices de la mondialisation — le commerce et les flux de capitaux — entreront en récession en 2009 et y resteront pendant une partie de 2010. Les menaces protectionnistes semblent donc un problème extrêmement délicat pour l'avenir immédiat. En cas de récession économique simultanée aux États-Unis, dans l'Union européenne (UE) et au Japon, caractérisée par une hausse du chômage et des difficultés pour accéder au crédit, il sera difficile pour les autorités politiques de résister aux pressions en faveur des subventions et des entraves au commerce. Le débat sur l'aide colossale à l'industrie automobile américaine illustre ces dangers. Si d'autres partenaires suivent la même voie, le scénario de compétitivité ne sera plus fonction de la qualité et de la réduction des coûts, mais de la capacité budgétaire des gouvernements. Ce type de sauvetage sectoriel peut avoir des conséquences graves pour le commerce international, parce que l'industrie mondiale doit faire face à une brusque baisse de la demande et que les programmes spéciaux de soutien financier ne favorisent que quelques segments. Dans un contexte de demande mondiale en baisse constante, les programmes d'aide peuvent créer des avantages concurrentiels artificiels, qui obéissent exclusivement à différentes modalités d'aide fiscale.

Le danger protectionniste ne réside pas seulement dans les mesures qui pourraient contrevenir aux compromis de l'OMC. Après deux décennies de réductions unilatérales, les tarifs douaniers appliqués en pratique sont inférieurs aux plafonds convenus à l'OMC. En fait, les pays pourraient doubler les tarifs douaniers actuels sans enfreindre lesdits accords,

entraînant une contraction de 8% du commerce international (*The Economist*, 2008a). Il suffirait de cela pour que la crise actuelle se transforme en une dépression aux proportions historiques. Si une leçon a été tirée de la situation des années 1930, c'est que les politiques pro-cycliques et le protectionnisme ont contribué à aggraver et élargir le problème. Jusqu'à présent, le discours semble sur la bonne voie, comme l'a démontré la réunion du Groupe des 20 (G-20) qui a eu lieu à Washington DC, en novembre 2008. Néanmoins, si l'on examine la mesure dans laquelle les trois principaux engagements ont été respectés jusqu'ici, il n'y a guère de quoi être optimiste¹.

2. Réformes de l'Organisation mondiale du commerce

Parmi les principales réformes de l'OMC, citons: 1) remédier à l'érosion des principes fondamentaux de non-discrimination (traitement de la nation la plus favorisée et traitement national), due à la prolifération d'accords commerciaux préférentiels ou d'accords de libre-échange; 2) améliorer le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement, en particulier ceux dont le développement relatif est le moins avancé; 3) améliorer la coordination entre l'Organisation et les organismes multilatéraux de financement, pour que les réformes commerciales s'accompagnent d'une aide financière aux pays en développement; 4) créer des mécanismes institutionnels permettant une prise de décision plus rapide et efficace; et 5) renforcer les liens entre l'OMC et les organisations de la société civile (OMC, 2004).

a) Conserver la non-discrimination

Une des caractéristiques les plus frappantes de l'économie internationale est la prolifération d'accords de libre-échange, de nature bilatérale ou multilatérale, dont les avantages se limitent, par définition, aux seuls signataires. Ils contreviennent aux principes de non-discrimination au titre du traitement de la nation la plus favorisée, qui oblige les membres de l'OMC à octroyer un traitement égal à tous leurs interlocuteurs commerciaux et en vertu du traitement

¹ Apparemment, aucune de ces 20 économies ne respecte l'engagement d'appliquer une politique fiscale anticyclique et un programme de dépenses additionnelles équivalant à un maximum de 2% du PIB; celui de conclure le cycle de Doha en 2008 a échoué, tandis que plusieurs gouvernements participant à cette réunion ont déjà rompu leur promesse de ne pas imposer de nouvelles barrières commerciales durant 12 mois.

national qui, dans certains domaines, exige d'accorder auxdits partenaires le même traitement qu'aux acteurs économiques nationaux. Ce type d'accords est possible grâce à l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui a permis la création d'unions douanières et d'accords de libre-échange, sous certaines conditions². Jusqu'à présent, l'interprétation de ces dernières relève toujours du domaine de l'ambiguïté et les pays ne manifestent guère d'intérêt pour les définir avec plus de précision afin de vérifier dans quelle mesure l'ensemble des accords préférentiels est compatible avec les exigences du GATT, de l'OMC aujourd'hui.

Vu cette prolifération d'accords de libre-échange, nous allons vers un monde où le traitement de la nation la plus favorisée, qui était la norme il y a vingt ans, devient l'exception, affaiblissant considérablement l'Organisation mondiale du commerce, puisque l'essentiel des flux commerciaux est régi en fonction de règles qui, bien qu'analogues à celles de l'OMC, ne dépendent pas d'elle. Les pays signataires de ce type d'accords doivent en informer l'OMC, mais il s'agit d'une simple formalité et l'Organisation n'a pas de mécanismes efficaces pour en évaluer les effets internes et les répercussions sur d'autres membres³. Dans cette optique, il peut être plus attrayant d'examiner la possibilité d'améliorer les liens entre les différents accords, pour qu'ils deviennent un élément véritablement positif (*building block*) du libre-échange et non un obstacle (*stumbling block*), en d'autres termes, d'utiliser les accords préférentiels pour progresser vers la multilatéralisation des engagements et éviter qu'ils ne deviennent une forteresse qui empêche les échanges commerciaux avec les non-membres.

² Fondamentalement, il s'agit des conditions suivantes: 1) la constitution de ces groupements ne peut se traduire par des barrières douanières ou réglementations commerciales plus restrictives, tant entre les membres de ladite union douanière ou zone de libre-échange, que pour les pays tiers qui n'en font pas partie, et 2) les accords commerciaux issus de ces unions douanières ou zones de libre-échange doivent permettre d'éliminer les principaux obstacles aux échanges commerciaux entre les pays signataires.

³ Il a été suggéré d'intégrer cet aspect dans le Mécanisme d'examen des politiques commerciales, donnant ainsi à l'OMC davantage de pouvoirs pour évaluer la contribution réelle des accords de libre-échange à la libéralisation des flux commerciaux. Néanmoins, cela supposerait de s'occuper de l'agenda commercial dans son ensemble — anciens et nouveaux points à l'ordre du jour —, ce qui est l'unique façon de réduire l'attrait de conclure des accords de ce type. Mais cette possibilité est lointaine et tout donne à penser que la tendance aux accords de libre-échange persistera au cours des prochaines années.

b) *Améliorer les dispositions en matière de traitement spécial et différencié*

Les mécanismes traditionnels consistaient, d'une part, à accorder aux pays en développement les moins avancés un délai plus long pour respecter les accords et, d'autre part, à permettre à un ensemble significatif de leurs produits d'entrer sur le marché des principaux pays ou groupements à des conditions d'exemption totale ou partielle des tarifs douaniers. L'analyse par le groupe d'experts convoqués par l'OMC conclut que ces modalités sont insuffisantes et que certaines d'entre elles sont contre-productives. En effet, il estime que le Système généralisé de préférences (SGP) appliqué, par exemple, par les États-Unis et l'Union européenne dans le cas des exportations des pays en développement, est finalement inefficace pour les raisons suivantes: 1) comme il s'agit d'avantages concessionnels et non contraignants, ils ne sont pas stables et ne permettent pas de faire des projets connexes d'investissement à long terme; 2) les préférences sont parfois liées à des obligations sans rapport avec le commerce; 3) les bénéficiaires tendent à favoriser davantage celui qui octroie les concessions, comme le montre le nombre de produits concernés et les marges de préférence octroyées; 4) le plafond des avantages tend à être réduit, puisque les préférences sont modifiées arbitrairement en fonction de la plus grande compétitivité qu'acquiert le produit bénéficiaire; et 5) les pays bénéficiaires ont tendance à s'appuyer à l'excès sur ces préférences, limitant leurs efforts pour diversifier leurs exportations (OMC, 2004).

Il est possible dès lors de recentrer la notion de traitement spécial et différencié, de la lier davantage aux questions de l'aide au commerce et de sa facilitation, en fournissant aux pays en voie de développement les ressources qui leur permettent d'améliorer et d'étendre leur infrastructure, l'offre de leurs produits exportables, la formation des ressources humaines et l'autonomisation de leurs travailleurs, ainsi que le regroupement de leurs PME et l'accès de ces dernières au crédit et aux nouvelles technologies. Il faut à cet effet une relation plus étroite et fonctionnelle entre l'OMC et les organismes multilatéraux de financement, comme la Banque mondiale et les banques régionales, afin d'avoir les ressources pour accompagner les réformes commerciales des compléments nécessaires en matière d'infrastructure, de ressources humaines et de technologie. Les accords commerciaux, discriminatoires ou non, ne créent que des opportunités potentielles d'augmentation de la demande, auxquelles il est possible de répondre uniquement en ayant l'offre exportable

appropriée. Cette nécessité d'élargir et de diversifier l'offre exportable est encore plus grande dans les pays en développement relativement moins avancés. Bref, l'accent de la rénovation du traitement spécial et différencié doit porter non plus sur la demande mais sur l'offre d'exportations.

c) *Améliorer le fonctionnement de l'OMC*

Un autre sujet de discussion est la procédure de prise de décisions de l'Organisation mondiale du commerce, qui procède par consensus et non par vote. Certes, chaque option présente des avantages et des inconvénients⁴, mais la discussion porte aujourd'hui sur la nécessité de disposer de mécanismes plus rapides et de réunions ministérielles plus efficaces, et de renforcer la participation politique de haut niveau. À cet égard, des modalités à "géométrie variable" sont étudiées, qui permettraient de limiter les accords à ceux qui soutiennent les décisions au départ, sous réserve de les rendre multilatéraux à mesure que de nouveaux membres adhèrent.

Une autre inquiétude est de continuer à progresser en matière de normes de transparence et d'améliorer les liens avec les organisations de la société civile, en faisant connaître plus activement les fonctions et les actions de l'OMC, en proposant une formation et une assistance technique sur les règles du commerce aux gouvernements, aux académies, aux organisations patronales et aux médias. Le mécanisme de résolution des litiges —un des plus prestigieux de l'Organisation— est un des rares espaces multilatéraux où les plaintes des pays en développement ont non seulement un écho, mais conduisent souvent à modifier les politiques des pays industrialisés qu'ils contestent⁵.

La principale contribution de l'OMC au renforcement de l'économie mondiale consiste en un ensemble de normes commerciales qui garantissent l'utilisation de règles du jeu prévisibles et évitent la récession en périodes de crise ou de contraction/ralentissement économique comme aujourd'hui. En l'absence d'initiatives pour relancer le cycle de Doha, il convient d'intensifier les efforts pour déceler et faire connaître les conséquences de la crise financière sur le commerce, prenant acte des

⁴ Pour un examen plus détaillé, voir OMC (2004).

⁵ Vous trouverez une vue d'ensemble des litiges de l'OMC en consultant la Base de données intégrée sur les différends commerciaux concernant l'Amérique latine et les Caraïbes (BADICC) préparée par la Division du commerce international et de l'intégration de la CEPALC [en ligne] <http://badicc.eclac.cl> ou <http://www.cepal.org/comercio>.

mesures de protection décidées par les membres de l'Organisation à cet égard, qu'elles soient conformes ou non à la réglementation en vigueur. Il est important aussi de documenter le montant des ressources concernées et les coûts qu'elles représentent pour les pays en développement. On pourrait faire de même en ce qui concerne le coût des

mesures protectionnistes appliquées par ces mêmes pays et leurs effets distributifs qui, normalement, affectent davantage les groupes à revenus plus faibles. Cet effort alerterait la communauté internationale quant à l'évolution du commerce et contribuerait à sensibiliser les membres de l'OMC à la nécessité de reprendre les négociations du cycle de Doha.

III

Les nouvelles menaces de protectionnisme au XXI^e siècle

L'accélération du changement technologique et ses répercussions sur la hiérarchie compétitive des entreprises, des conglomérats et des nations tend à se manifester aussi dans la définition de nouveaux thèmes commerciaux qui influencent la compétitivité, bien que nombre d'entre eux n'aient pas encore été abordés dans la réglementation multilatérale du commerce.

Les normes relatives à la sécurité commerciale que promeuvent unilatéralement certains pays ou que recommandent des organismes multilatéraux comme l'Organisation mondiale des douanes (OMD), se traduisent par de fortes pressions pour réaliser des améliorations institutionnelles et de fonctionnement dans toute la chaîne des activités commerciales. Dans ce contexte, des règles privées ont été développées, dont l'application est volontaire, mais qui peuvent affecter les conditions de compétitivité des pays. Parmi celles-ci, on distingue les bonnes pratiques agricoles, les certifications de sécurité, les normes de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et les certifications de qualité. L'influence des mouvements environnementaux et des consommateurs a augmenté également, particulièrement en Europe, ce qui a des effets indirects sur le commerce international, en rehaussant le niveau des exigences en matière de sécurité et de "traçabilité" des produits alimentaires sur les marchés des pays industrialisés. Enfin, il convient de mentionner la question des effets environnementaux et climatiques de la croissance économique et du commerce international.

On note dès lors que le système du commerce multilatéral accuse un net retard par rapport à l'intensité du changement technologique et aux initiatives unilatérales soutenues par la nouvelle structure des acteurs industriels, dont l'influence sur les questions

commerciales est souvent plus grande que celles des gouvernements des pays industrialisés. Cette interaction —du développement technologique et des entreprises, d'une part, de l'intégration de nouvelles questions et institutions, d'autre part—, est très complexe, puisqu'elle combine des exigences issues du progrès technologique, comme la certification de qualité et les modèles d'entreprise basés sur le changement technologique, destinées à limiter la concurrence et à protéger les activités privées, comme c'est le cas de certaines exigences de certification liées à des laboratoires et entreprises spécifiques.

Les limites entre le progrès technologique, les nouvelles questions, la création de nouveaux organismes et institutions, et le protectionnisme sont très subtiles et se franchissent aisément, en particulier si les pays en développement ne disposent pas d'une capacité technique leur permettant de différencier les changements propres à la modernité, auxquels ils devront s'adapter, de ceux qui ne sont que de nouvelles formes d'entreprises privées pouvant entraver la concurrence ou stimuler le protectionnisme.

1. La sécurité dans le commerce international

Après les attentats du 11 septembre 2001, les normes de sécurité occupent une place nettement plus importante dans les relations internationales, affectant le cadre réglementaire du commerce, en raison surtout de la nécessité d'éviter l'utilisation de la chaîne mondiale d'approvisionnement à des fins terroristes. Cela a conduit à la création du Partenariat douane-commerce contre le terrorisme (C-TPAT) aux États-Unis (2002), du programme d'Opérateur économique autorisé (AEO) de l'Organisation mondiale des douanes (2005)

et du programme des Partenaires en protection du Canada, initiatives destinées à sécuriser les canaux d'approvisionnement⁶. Les nouveaux programmes de sécurité dans le commerce vont au-delà du produit et prennent en considération le traitement correct et la traçabilité du fret tout au long de la chaîne d'approvisionnement, en se basant sur la notion que "la sécurité de la chaîne de transport est égale à celle du maillon le plus faible" (Commission des Communautés européennes, 2003).

Le respect des nouvelles exigences se traduit par de nouveaux coûts. Plus encore, elles varient en fonction de la situation antérieure de l'entreprise et du niveau de certification demandé⁷. Ces mesures peuvent avoir des effets négatifs pour les petits et moyens producteurs, dans la mesure où, s'ils ne parviennent pas à respecter les exigences des programmes concernés, ils risquent de perdre des marchés, faute de pouvoir concurrencer ceux qui s'y conforment et dont les marchandises arrivent plus rapidement et avec de meilleures garanties de sécurité. Ainsi, la compétitivité des produits n'est plus seulement une question de qualité et de prix, mais également de sécurité, variable dont l'importance pourrait augmenter pour accéder aux marchés plus sophistiqués.

2. Les normes du secteur privé qui réglementent la qualité et l'innocuité

L'inquiétude va croissant en ce qui concerne l'innocuité des aliments et leur éventuelle contamination accidentelle. Une des conséquences de la mondialisation des chaînes agro-alimentaires est qu'elles comprennent des maillons qui opèrent en fonction de normes institutionnelles nationales différentes, notamment en ce qui concerne la qualité de la réglementation sanitaire et phytosanitaire, la protection transfrontalière et même l'efficacité et la probité des fonctionnaires. Bien que la sécurité alimentaire se soit spectaculairement améliorée ces dernières décennies, les progrès sont irréguliers d'un pays à l'autre, et il subsiste donc d'importants foyers de maladies transmises par des aliments contaminés par des micro-organismes, des produits chimiques ou des toxines. Le commerce

transfrontalier des aliments contaminés peut donc contribuer à propager ces maladies (OMS, 2007).

Les normes volontaires de qualité ont augmenté en nombre et en rigueur, pour parvenir à l'innocuité des produits et obtenir l'engagement des entreprises en matière de protection de l'environnement et de droits du travail, notamment. Plusieurs institutions publiques et privées, qui supervisent l'innocuité et la durabilité de la production, privilégient des concepts et programmes de bonnes pratiques agricoles et de fabrication, en collaboration avec les différents acteurs de la chaîne agro-alimentaire⁸.

D'autre part, ces dernières années, on a vu apparaître des organisations qui encouragent le concept de "commerce équitable" et de certification privée, en d'autres termes l'octroi de labels garantissant qu'un produit donné est fabriqué selon certains critères qu'elles fixent. Il existe actuellement 20 initiatives de commerce équitable certifié, appartenant principalement à des pays d'Europe et d'Amérique du Nord, et dont l'objectif est de contrôler l'usage du label de certification des produits⁹.

Pour participer aux chaînes mondiales de valeur, il convient de respecter les normes internationales de qualité. À cet égard, le respect des normes privées et volontaires pertinentes peut faciliter l'accès aux segments les plus rentables de ces chaînes. Néanmoins, dans certains cas, la notion de "commerce équitable" peut être dangereusement proche de tentatives protectionnistes, surtout quand il s'agit d'imposer des pratiques spécifiques en provenance des économies industrialisées, qui ne sont pas nécessairement supérieures à celles des pays en développement. Une autre pratique de commerce inéquitable (*unfair trade*), qui n'est pas suffisamment mise en évidence, c'est le protectionnisme agricole des économies industrialisées. Dans d'autres cas, la certification de qualité proprement dite peut devenir un commerce attrayant, en se détournant jusqu'à un certain point de son objectif initial qui est de contribuer à la bonne

⁶ Pour plus de détails concernant ces initiatives, voir CEPALC (2008a, chapitre III).

⁷ Par exemple, des mesures de sécurité physique dans l'entreprise, la protection du chargement, des procédures de sécurité du personnel, des systèmes d'identification et de suivi du personnel ainsi que des systèmes de communication électronique et de bases de données.

⁸ Les bonnes pratiques agricoles sont les mesures appliquées dans le cadre de la production, de la transformation et du transport de produits d'origine agricole, afin d'assurer l'innocuité des produits, ainsi que la protection de l'environnement et du personnel qui travaille à leur exploitation.

⁹ Ces initiatives sont regroupées dans la Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), une association qui fournit un appui direct aux producteurs certifiés, en définissant les critères de ce qu'elle considère comme commerce équitable. Sur la base des normes ISO pour les organismes de certification, la FLO inspecte et certifie quelque 500 organisations de producteurs dans plus de 50 pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie.

qualité dans toute la chaîne de valeur. Étant donné la prolifération des normes privées et leur exigence croissante sur les marchés, en particulier dans le secteur alimentaire, les exportateurs doivent se tourner vers un marché peu transparent des certifications de qualité, avec des barrières d'entrée marquées et un certain conflit d'intérêt entre ces agences et les principaux producteurs des économies centrales. Cela étant, il est inquiétant de voir que des normes qui étaient au départ privées, volontaires et provenant de grands consortiums mondiaux tendent à prévaloir sur les marchés internationaux, en raison d'une progressive multilatéralisation de fait, de leur grande incidence sur les marchés clés ou de la nature oligopolistique des organes de certification.

Dans certains cas, les gouvernements adoptent entièrement ou partiellement les exigences de qualité du secteur privé et cherchent à normaliser la question, ce qui signifie, dans la pratique, que ces exigences peuvent devenir obligatoires. Le secteur agricole, en particulier le volet exportateur, se voit ainsi obligé de s'adapter à un grand nombre d'exigences publiques et privées (Salles de Almeida, 2008)¹⁰.

¹⁰ Parmi les principales, citons les normes ISO, de production biologique, d'innocuité, de bonnes pratiques, de dénomination d'origine et les appellations géographiques.

3. Les effets commerciaux de la mise en œuvre de normes privées

L'adoption des normes privées —en plus des normes officielles d'application obligatoire— constitue un défi et une occasion pour les pays de la région, puisque leur respect peut devenir une exigence de fait pour exporter des produits agricoles vers des marchés plus sensibles aux questions environnementales et de plus en plus exigeants en matière de qualité. Bien que le respect de ce type de normes favorise les possibilités d'accès aux marchés exigeants, elles peuvent également constituer une barrière commerciale en raison du coût qu'elles représentent, surtout pour les fournisseurs des pays en développement. Elles peuvent même masquer une intention protectionniste si leurs exigences dépassent celles qui sont fixées par l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord MSF/SPS) de l'Organisation mondiale du commerce. Dans l'ensemble, les exportateurs agricoles des pays en développement s'inquiètent de la prolifération des normes privées. À cet égard, l'OMC fait la distinction entre les préoccupations commerciales liées au contenu et les préoccupations concernant le respect (voir tableau 1).

Les principales inquiétudes exprimées devant l'OMC concernent la relation entre les organisations privées et les institutions internationales de normalisation —en général, les normes privées sont plus rigides

TABLEAU 1

Préoccupations relatives à l'application de normes sanitaires et phytosanitaires privées

En matière de contenu	En matière de respect
Multiplication des systèmes de normes privées sur les marchés et entre eux.	Coût de la certification par des tiers, en particulier pour les petites et moyennes entreprises ainsi que les agriculteurs des pays en développement.
Imprécision de la limite entre les normes sanitaires et phytosanitaires officielles et privées.	Exigence de certains systèmes privés de faire appel uniquement à des organismes de certification donnés.
Relation entre les systèmes privés et les institutions internationales de normalisation mentionnées dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.	Manque d'équivalence entre les systèmes et partant, répétition des évaluations de certification.
Justification scientifique de certaines prescriptions relatives aux processus et méthodes de production.	Manque de reconnaissance des certificats délivrés ou absence d'organismes de certification accrédités dans les pays en développement.

Source: Organisation mondiale du commerce (OMC), *Private Standards and the SPS Agreement (g/sps/GEN/746)*, Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, Genève, 24 janvier 2007.

que les normes internationales; l'inanité de certaines restrictions commerciales imposées par les normes privées, surtout pour les petits agriculteurs; les mesures que pourraient adopter les gouvernements pour assurer que les organisations privées respectent l'accord MSF/SPS et leurs relations avec d'autres domaines de travail de l'OMC, notamment les obstacles techniques au commerce. Le manque de transparence des normes du secteur privé est un autre facteur de préoccupation, étant donné qu'elles ne sont pas notifiées à l'OMC.

En ce qui concerne les bonnes pratiques agricoles, les pays en développement sont confrontés à trois grands défis: 1) veiller à tenir compte aussi des intérêts des petits producteurs en matière d'innocuité des produits et de durabilité de la production interne, dans la mesure où des critères trop exigeants pourraient exclure les petits producteurs, 2) éviter une surcharge de pratiques et de règlements qui, sans être juridiquement contraignants, déterminent l'accès au marché en pratique, et 3) surveiller leurs effets sur les coûts de production, la certification et la commercialisation, surtout parmi les producteurs de petite taille.

4. Conséquences du changement climatique pour le système commercial

Le changement climatique sera l'un des principaux défis que la communauté internationale devra relever au cours des prochaines années. Le système des échanges commerciaux et une source de tension, en raison des conflits potentiels entre le changement climatique et les principes de base du commerce international: non-discrimination, élimination des restrictions quantitatives et discrimination non arbitraire. Pour respecter les obligations internationales en la matière, surtout dans le cadre du Protocole de Kyoto, les gouvernements ont commencé à rédiger des dispositions légales spécifiques. Si cette législation ne tient pas compte des principes de base de l'OMC, les membres s'efforceront probablement de régler leurs différends par le mécanisme de résolution des litiges, augmentant ainsi le coût de la coopération et renforçant l'opposition par rapport au fonctionnement du système multilatéral basé sur les normes de l'Organisation (Hufbauer, 2008).

Dans les pays développés, plusieurs initiatives ont vu le jour pour aborder le lien entre le changement climatique et le commerce, par la mise en œuvre de "mesures d'ajustement à la frontière" (Brewer, 2007). En 2007 et 2008, plusieurs propositions législatives ont été examinées aux États-Unis et dans l'Union européenne, pour résoudre ces questions. L'éventail

des initiatives va de l'application éventuelle de surtaxes douanières en fonction de la contribution de toute la chaîne d'approvisionnement de chaque produit à "l'effet de serre" —ou son équivalent, la nécessité d'acheter des droits d'émissions internationaux— aux nouveaux domaines de subventions "vertes", en passant par les mécanismes de défense commerciale (protections et *antidumping*), voire "l'égalité des conditions" concernant les exigences en matière d'émissions. Ces propositions peuvent affecter gravement le commerce international, en introduisant des mesures destinées à maintenir la compétitivité des industries nationales par rapport aux importations¹¹.

L'examen de ces initiatives révèle un paradoxe intéressant. Les propositions des États-Unis, pays qui n'a pas signé le Protocole de Kyoto, sont unilatérales et plus restrictives que celles de l'Union européenne, qui privilégie les subventions environnementales et l'adaptation du cadre réglementaire de l'OMC aux défis du changement climatique. Si la région ne se prépare pas correctement à ce débat et aux éventuelles négociations connexes, elle pourrait une nouvelle fois arriver trop tard et, après quelques années, elle devrait s'adapter à l'application de normes mondiales qui ne tiennent pas compte de ses intérêts et serait confrontée à des normes énergétiques et environnementales qui entravent ses progrès en matière de compétitivité.

5. Un espace de coopération régionale

L'agenda international exige une plus grande coopération entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, afin d'améliorer leur participation à l'économie mondiale. Il s'agit non seulement de la nécessité de se mettre d'accord sur des mécanismes régionaux permettant d'atténuer les effets de la crise financière internationale, mais aussi de relever les défis de compétitivité et d'innovation, qui ont certainement une influence plus grande à moyen et à long terme sur les conditions de vie de la majorité des populations d'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC, 2008b).

Dans les domaines examinés précédemment, c'est-à-dire la sécurité, les bonnes pratiques, les normes privées de qualité et le changement climatique, on peut trouver des déviations protectionnistes ou du moins une marge à cet effet. C'est pourquoi l'Amérique latine et les Caraïbes doivent aborder ces aspects dans

¹¹ Pour une analyse de ces propositions, voir CEPALC (2008a, chapitre III).

les instances régionales et accroître leur préparation technique et institutionnelle, pour adopter des positions communes sur des questions d'importance croissante en matière de commerce international.

La sécurité du commerce est un cadre adéquat pour coordonner les efforts régionaux en matière de facilitation et d'aide au commerce, en établissant des synergies entre les gouvernements et les organisations patronales de la région, et en échangeant des informations concernant les marchés tiers et les mesures prises dans chaque pays, pour accorder les positions. Par exemple, les accords de reconnaissance mutuelle avec les principaux partenaires commerciaux peuvent être abordés de manière plus coordonnée: si la région parvient à uniformiser ses normes et à conclure une série d'accords internes à ce sujet, elle peut améliorer sa position de négociation face à ses principaux partenaires, tout en stimulant le commerce intra-régional.

Les gouvernements de la région pourraient aussi échanger des informations sur les principales restrictions que connaissent leurs produits sur les marchés industrialisés, en raison de l'application de normes privées qui influencent la compétitivité. Cela

conduirait à des négociations conjointes avec les gouvernements ou groupements du secteur privé de ces pays ou à des projets sous-régionaux de facilitation du commerce permettant de s'adapter aux principales tendances de la scène internationale.

Dès lors, l'intégration régionale est nécessaire et urgente. Outre les arguments traditionnels en sa faveur, il faut ajouter les exigences issues de la phase actuelle de mondialisation, notamment la nécessité de créer des alliances internationales stratégiques en matière de plans de production, de logistique, de commercialisation, d'innovation et de technologie. Les exigences de compétitivité et d'innovation technologique s'accroissent, tandis que le développement accéléré de la Chine, de l'Inde et d'autres pays asiatiques redessine en profondeur la carte du commerce mondial des biens et services, ainsi que des capitaux et des avantages comparatifs. Les marchés élargis, la certitude juridique, l'affinité des normes et la connectivité sont aujourd'hui indispensables pour une croissance équitable. Enfin, la convergence entre les schémas d'intégration est un élément clé pour un régionalisme ouvert rénové en Amérique latine et aux Caraïbes (CEPALC, 1992, 1994, 2006a, 2006b et 2008a).

IV

L'émergence de nouveaux concurrents: les pays BRIC

Une des caractéristiques les plus frappantes de l'économie mondiale au cours de la première décennie du XXI^e siècle est la présence consolidée de plusieurs économies en développement parmi les protagonistes importants sur la scène internationale. Le plus intéressant, sans doute, est l'émergence de la Chine au rang d'acteur mondial et de l'Asie en tant que continent qui a atteint le rythme de croissance le plus élevé de l'histoire de l'humanité. Larry Summers décrit le mieux cette situation dans l'introduction de l'excellent ouvrage de Mahbubani qui analyse le déplacement du pouvoir vers l'Asie¹².

¹² La révolution industrielle doit son nom au fait que, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, les conditions de vie se sont améliorées suffisamment vite pour observer les changements —équivalant à 50%— en l'espace d'une seule vie. Au rythme de croissance actuel, le niveau de vie asiatique

1. L'importance de la Chine dans l'économie mondiale

La Chine a connu une évolution économique spectaculaire: entre 1980 et 2008, elle a progressé à un taux moyen annuel de 19,9%, nettement supérieur aux 2,8% observés en Amérique latine et dans les Caraïbes. En conséquence, le PIB de la Chine se classe en deuxième place après celui des États-Unis, en parité de pouvoir d'achat, et en troisième place, derrière les États-Unis et le Japon, en dollars courants. Tout indicateur international pertinent rend compte de la présence

augmenterait de 100 fois, soit 10 000% en l'espace d'une vie. L'émergence de l'Asie et tout ce qui s'ensuit occupera une place de choix dans les livres d'histoire écrits dans 300 ans, reléguant au second plan la Guerre Froide et la montée de l'islam (Mahbubani, 2008, p. 10).

croissante de la Chine dans les agrégats mondiaux, ce qui donne lieu à un nouveau scénario où la région Asie-Pacifique organise ses chaînes de production autour de la Chine, pays qui intensifie activement ses échanges avec l'Afrique, ainsi que l'Amérique latine et les Caraïbes. De ce fait, les économies asiatiques possèdent 60% du total mondial des réserves internationales et 53% des bons du Trésor américain, contribuant à la stabilité de l'économie mondiale grâce à ses surplus considérables en compte courant. Elles se trouvent ainsi au centre d'un commerce prospère Sud-Sud qui représente 41% du commerce total des pays en développement (CEPALC, 2008c).

Si l'on examine les changements du classement mondial des exportateurs, on note le bond en avant concurrentiel impressionnant de la Chine, qui passe de la 11^e place en 1995 à la deuxième en 2007 (et à la première en 2008, d'après des chiffres non confirmés). Les exportations de produits manufacturés et de services progressent à un rythme comparable (voir tableau 2).

L'émergence de la Chine en tant qu'acteur mondial de plus en plus important est due à sa capacité de nouer des alliances avec d'autres économies émergentes, à la fois dans le domaine du commerce (G-20, groupe agricole de pays en développement coordonnés par le Brésil au cycle de Doha) et des finances (présence dans l'autre G-20, qui doit définir les grandes lignes de la réforme du système financier international). L'étude de Goldman Sachs (2003), qui a créé la notion de pays BRIC, a largement diffusé ce qui précède¹³.

On connaît la remarquable expansion de la Chine, mais ce qui est intéressant dans cet ouvrage, c'est qu'il donne des informations sur l'évolution des autres pays

BRIC et projette non seulement qu'en 2043, le PIB chinois dépassera celui des États-Unis, mais aussi qu'en 2040, les pays de l'Union européenne n'appartiendront plus au groupe des principales économies industrialisées du monde (G-8): ils seront supplantés par la Chine, l'Inde et le Brésil. (Voir tableau 3)

Plus de 40% de l'expansion de l'économie mondiale entre 2003 et 2007 résultaient de la croissance des pays BRIC, chiffre qui pourrait grimper à 70% en 2009, étant donné la récession des économies centrales. En fait, c'est grâce au dynamisme des économies émergentes — dont les pays BRIC sont une variable clé — que l'économie mondiale n'a pas connu de récession en 2008. Les économies BRIC sont à l'origine du plus grand essor jamais vu des investissements¹⁴ et partant, de la hausse des prix de l'énergie et des produits de base jusqu'en septembre 2008, avant la faillite de Lehman Brothers et que la crise des *subprimes* ne se transforme en crise financière mondiale.

La présence exportatrice des pays BRIC passe de 7% du total mondial des exportations de biens et 3% des services, il y a 10 ans, à 13% et 8% respectivement en 2006 (voir figures 1 et 2). En 2007, les pays BRIC détenaient 38% de toutes les réserves internationales (voir figure 3), tandis que la Chine (21,3%), la Fédération de Russie, l'Arabie Saoudite, le Koweït, les Émirats arabes unis et Singapour généraient près de 40% de l'épargne mondiale (voir figure 4), dont la moitié a servi à financer la désépargne des États-Unis. Ces chiffres indiquent non seulement l'ampleur des

¹³ Ces pays concentrent 43% de la population mondiale, 27% du PIB mondial, 11% des exportations mondiales de biens et services, et 16% des flux d'investissements directs étrangers (Fitzgerald, 2007).

¹⁴ Ces trois dernières années, près de la moitié des investissements mondiaux en infrastructure a été faite dans les économies émergentes, qui ont consacré quelque 6% de leur PIB aux investissements en routes, en électricité, en voies ferroviaires et en télécommunications. Ce taux d'investissement par rapport au PIB équivaut à plus du double de celui des nations industrialisées. Il convient de souligner que la Chine a investi davantage (en termes réels) en cinq ans, qu'au cours de tout le XX^e siècle (The Economist, 2008b).

TABLEAU 2

Pays choisis: changements de la classification mondiale des exportateurs
(Rang occupé dans la classification)

	Biens et services		Biens		Produits manufacturés		Services	
	1995	2007	1995	2007	1995	2006	1995	2007
États-Unis	1	1	1	3	1	3	1	1
Chine	11	3	9	2	9	2	8	5
Allemagne	2	2	2	1	2	1	3	3
Japon	3	4	3	4	3	4	5	6

Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de chiffres officiels de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

TABLEAU 3

Classement des principales économies mondiales, 2000-2040
(par importance du PIB)

	2000	2020	2030	2040
1	États-Unis	États-Unis	États-Unis	États-Unis
2	Japon	Chine	La Chine	Chine
3	Allemagne	Japon	Japon	Inde
4	Royaume-Uni	Allemagne	Inde	Japon
5	France	Royaume-Uni	Fédération de Russie	Fédération de Russie
6	Italie	Inde	Allemagne	Brésil

Source: élaboré par l'auteur sur la base d'informations reprises dans l'étude de Goldman Sachs (2003), "Dreaming with BRICs: the path to 2050", Global Economics Paper, n° 99, New York, octobre 2003.

problèmes à résoudre dans le cadre de la réforme du système financier international, mais également le fait que toute solution viable à long terme doit accorder une place plus grande aux BRIC et aux économies émergentes, en matière de gouvernance financière mondiale (Rosales, 2008).

2. Les BRIC et l'approche centre-périphérie au début du XXI^e siècle

D'après cette vision largement acceptée, l'économie mondiale compte deux grands pôles qui interagissent: le centre et la périphérie. Leur structure productive est dissemblable: hétérogène et spécialisée dans la périphérie, homogène et diversifiée dans le centre. Le type d'échanges commerciaux et le transfert technologique dans l'économie mondiale seraient fonction de ces différences. À long terme, l'évolution économique de ce système conduit à un retard productif et technologique dans la périphérie et à une détérioration de ses conditions d'échanges (Rodríguez, 1980)¹⁵.

Au-delà de l'attrait holistique de cette interprétation, il est clair que l'application de l'approche "centre-périphérie" ne permet pas de rendre compte des réalités actuelles du commerce international. L'expérience de

la Chine et de plusieurs économies asiatiques démontre rapidement que la convergence avec les niveaux de revenus des économies centrales est possible, même si elle est lente. Néanmoins, on peut avancer que ce rapprochement est possible justement parce que ces économies remettent en question le schéma primaire-exportateur, s'aventurant dans l'exportation de produits manufacturés, avec un accroissement graduel de leur contenu technologique. En fait, les économies "périphériques" sont capables de se rapprocher de la barrière technologique dans plusieurs domaines et d'occuper une place de choix dans l'économie mondiale en tant qu'exportateurs de produits manufacturés, de services ou de technologies données.

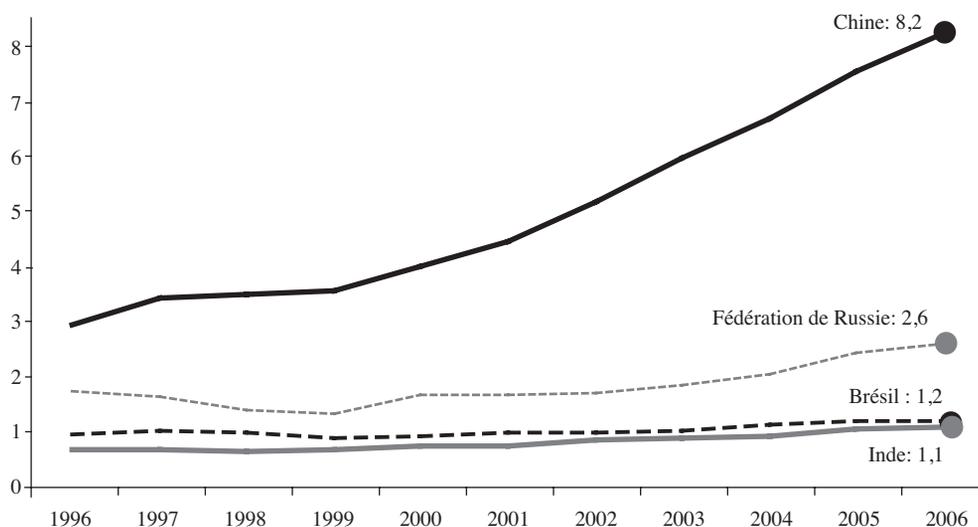
Si l'on accepte l'argument ci-dessus, une première étape consiste à intégrer dans l'analyse l'existence de deux sous-groupes dans la périphérie: un traditionnel et un autre novateur, capable de se lancer avec succès dans la bataille mondiale de l'économie de la connaissance. Ensuite, il faut réfléchir à la forme que peuvent adopter les liens entre les deux sous-groupes de la périphérie, en d'autres termes, si les relations intra-périphériques peuvent éventuellement marginaliser les économies de la périphérie qui ne sont pas encore sorties de l'exportation de ressources naturelles. Cette inquiétude théorique revêt une grande importance au moment où les liens économiques et commerciaux entre la Chine et l'Amérique latine se resserrent (Rosales et Kuwayama, 2007), où le commerce Sud-Sud devient le moteur de l'économie mondiale et où les perspectives de croissance de l'économie chinoise sont de plus en plus importantes pour de nombreuses économies latino-américaines¹⁶.

¹⁵ Ce serait le cas parce que le vaste secteur de production des biens d'équipement des économies centrales leur permet d'accéder au progrès technologique. Ses avantages se propagent donc dans toute l'économie grâce aux sociétés plus intégrées et aux syndicats plus puissants. Dans la périphérie, en revanche, les nouvelles technologies sont principalement importées, en raison de l'absence ou du caractère marginal de la production de biens d'équipement, limitée en outre aux exportations qui, elles, se limitent au secteur primaire. Par ailleurs, l'excédent de main-d'œuvre maintient des salaires bas, ce qui empêche la périphérie de retenir les fruits de son progrès technique limité. Ainsi, augmentation de la productivité dans le secteur primaire exportateur se transfère finalement au centre par la détérioration des conditions d'échange.

¹⁶ Pour une description complète des relations économiques et commerciales entre l'Amérique latine et la Chine, voir CEPALC (2008c), dont la version électronique est disponible sur www.cepal.org/comercio.

FIGURE 1

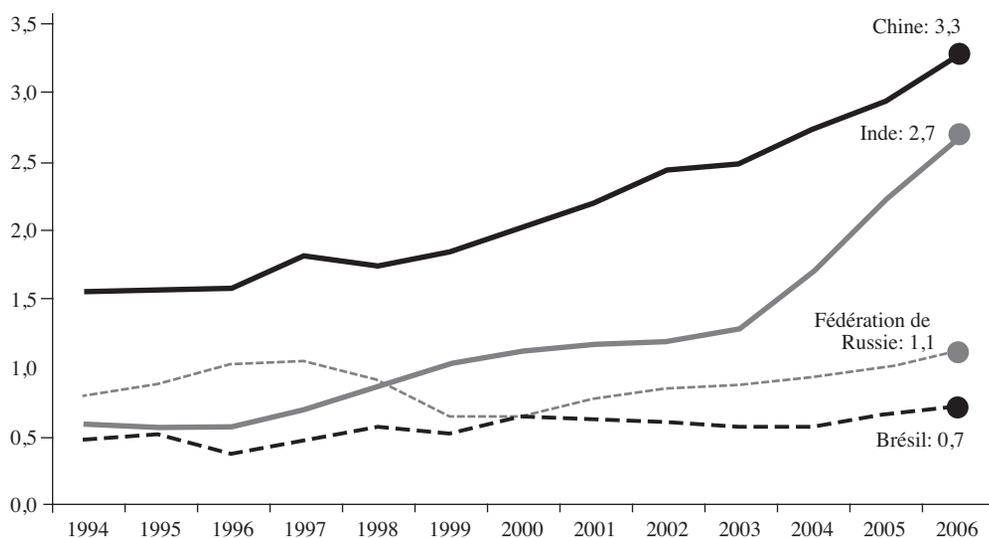
Pays BRIC: part dans les exportations mondiales de biens
(Pourcentages)



Source: base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE).

FIGURE 2

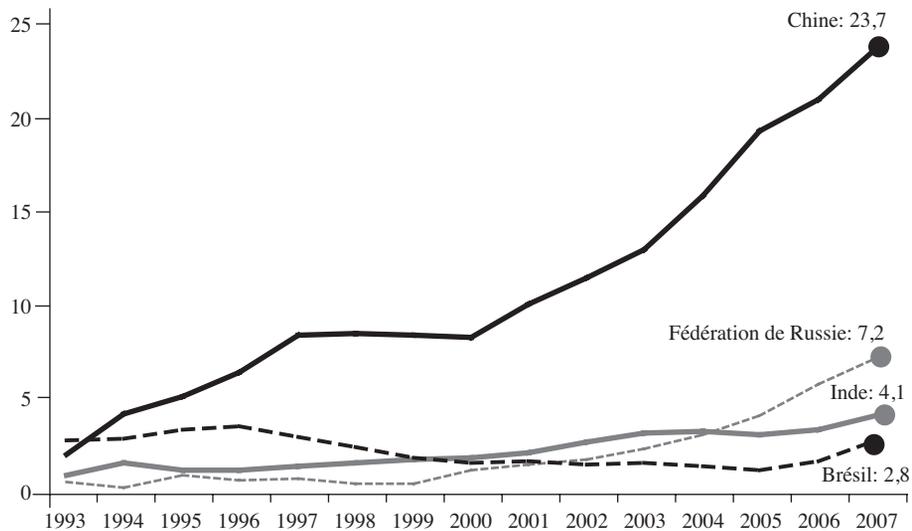
Pays BRIC: part dans les exportations mondiales de services
(Pourcentages)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

FIGURE 3

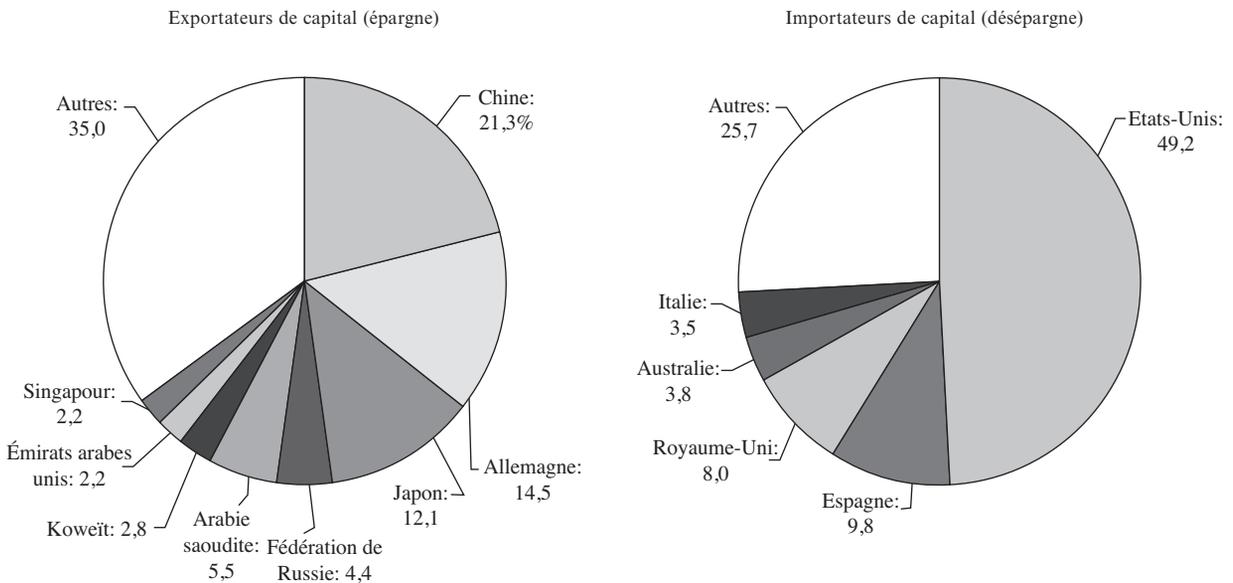
Pays BRIC: réserves internationales
(Pourcentages du total mondial)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des données du Fonds monétaire international (FMI).

FIGURE 4

Structure de l'épargne mondiale, 2007
(Pourcentages du total totala)



Source: Fonds monétaire international (FMI), World Economic Outlook Database, octobre 2008.

^a Mesurés en fonction du solde en compte courant de la balance des paiements des pays.

V

Vers une stratégie d'internationalisation

Le contexte économique global à la fin de la première décennie du XXI^e siècle se caractérise par l'intensité du changement technologique, l'émergence de nouveaux concurrents mondiaux agressifs et les grands changements corollaires en matière de compétitivité et de menaces protectionnistes. Les secteurs les plus tributaires des ressources naturelles ou du travail peu qualifié s'exposent toujours davantage aux formes traditionnelles et rénovées du protectionnisme, ce qui affectera considérablement les activités productives et de commerce extérieur. Les pays qui le comprennent plus rapidement et appliquent des politiques appropriées pour y faire face, tendront à mieux réussir dans leurs efforts d'insertion internationale¹⁷.

1. Le contexte mondial

Ces prochaines années, nous observerons une accélération des innovations scientifiques et du changement technologique, dans le sillage des progrès en informatique, en technologies de l'information et des communications, en biotechnologie, en nanotechnologies et neurosciences ou sciences cognitives (Kelly, 2005). En effet, la confluence de la capacité de traitement des ordinateurs, de la plus grande vitesse et de l'efficacité accrue de la large bande, du développement des technologies satellitaires et du système de positionnement mondial (GPS), des technologies sans fil, du perfectionnement des détecteurs de chaleur, de torsion, de vibrations et de tensions dans les domaines de la robotique, des nouveaux matériaux et des sciences du cerveau conduit aussi à l'émergence de nouveaux domaines de connaissance¹⁸. Ces changements sont radicaux en soi, mais la grande nouveauté, c'est la vitesse croissante avec laquelle les nouvelles connaissances sont appliquées à la production

et aux exportations, abrégeant le cycle du produit et des stratégies d'entreprise.

Cette convergence technologique sera plus profonde que la convergence numérique des 25 dernières années, changeant radicalement les perspectives de la civilisation et, bien sûr, affectant considérablement la production et le commerce international. Le caractère explosif de cet ensemble d'innovations technologiques se reflète parfaitement dans l'expression "*big-bang* technologique"¹⁹.

Un bref examen des effets de cette synergie d'innovations sur la structure productive révèle, bien sûr, l'importance de l'innovation en tant qu'axe d'articulation des politiques destinées à améliorer la compétitivité. Dans le domaine de la production, il convient de souligner la numérisation des processus, les codes-barres, la sous-traitance externe (*outsourcing*) et interne (*insourcing*), la production externalisée (*offshoring*), la connexion en ligne, l'échange d'informations partagées avec les fournisseurs et les distributeurs, et l'innovation en ligne, autant de processus qui requièrent une infrastructure de connectivité ou de connexion permanente, l'organisation de réseaux mondiaux et des réponses rapides et opportunes (Friedman, 2005). Les processus décrits affectent non seulement la production, mais également les domaines de la logistique, du transport, de la sécurité et de la traçabilité des biens et, partant, le commerce international.

Dès lors, les changements technologiques associés à la libéralisation des mouvements financiers et à l'ouverture progressive des marchés au commerce et aux investissements, ont accentué la dynamique de l'innovation, la convergence des normes internationales et des stratégies d'entreprise, ainsi que la tendance à organiser la production autour de chaînes de valeur mondiales (OCDE, 2005 et 2008). Ces dernières donnent lieu à une fragmentation géographique des processus de production, mettant à profit la numérisation croissante de nombreuses activités, la plus grande internationalisation et commercialisation des services, et

¹⁷ Pour reprendre les paroles du premier Ministre de Singapour "Étant un petit pays sans ressources naturelles, nous savons depuis longtemps que notre seul moyen de rester dans la concurrence est de faire des connaissances un avantage concurrentiel" (Lee, 2008).

¹⁸ La bioinformatique (application de principes et processus biologiques pour développer de nouvelles technologies, comme les programmes informatiques biologiques ou l'informatique ADN), notamment, la protéomique (l'étude de la combinaison de protéines pour soigner des maladies) et la biomimétique (technologies qui reproduisent l'activité biologique) (Kelly, 2005).

¹⁹ Le mot bang est l'acronyme de bits (technologies de l'information), atomes (nanotechnologies), neurones (sciences cognitives) et gènes (biotechnologies).

la réduction des coûts logistiques et de transport. Cela stimule en outre la spécialisation, l'innovation dans des activités choisies et la création de nouvelles entreprises et bureaux. L'internationalisation des services et l'explosion de leur sous-traitance favorisent la création d'une offre mondiale d'activités qualifiées de conception, d'expertise conseil et de fabrication de facteurs de production spécifiques. Cela permet l'apparition de nouvelles entreprises, internationalement compétitives en matière de fourniture de services stratégiques et évite de devoir faire de grands investissements dans une infrastructure mondiale pour accéder aux marchés mondiaux ou dans l'apprentissage de techniques industrielles complexes (Hamel, 2007).

Les chaînes mondiales de valeur englobent tout, de la recherche et du développement au recyclage du produit, en passant par la production, les services d'appui, la distribution, la commercialisation, les finances et les services après-vente. Ces chaînes ont pour objectif d'augmenter le contenu des connaissances à chaque étape, puisque c'est ce qui détermine la valeur par unité produite. Dans le débat actuel sur la compétitivité, l'importance des aspects "incorporels" qui contribuent le plus à l'intensité des connaissances de chaque segment de la chaîne mondiale de valeur augmente, en d'autres termes la qualité, l'opportunité, la connectivité, la brevetabilité et le registre des marques, la traçabilité, l'innocuité, la préservation de l'environnement et l'efficacité énergétique. Toutes ces caractéristiques permettent de différencier les produits et, partant, l'accès aux secteurs plus lucratifs de la demande, ainsi qu'un lien plus fonctionnel avec les tendances du changement technologique et de la demande internationale.

2. Quelques orientations politiques

Il est suggéré ici que l'objectif des politiques destinées à améliorer l'insertion des pays d'Amérique latine et des Caraïbes dans l'économie internationale ne peut se mesurer uniquement par la participation des exportations au PIB, mais qu'il faut tenir compte aussi de leur composition (en privilégiant leur contenu de connaissances), ainsi que du mode d'intégration avec le reste du système de production et son incidence sur l'homogénéisation progressive des niveaux de productivité de l'économie. En effet, il est possible aujourd'hui d'inverser "l'hétérogénéité structurelle" bien connue de la région, dans la mesure où les politiques publiques sont résolument destinées à profiter de l'accès aux nouvelles technologies pour

réduire l'écart de productivité entre les entreprises et les secteurs. Sans efforts substantiels dans ce sens, le niveau d'hétérogénéité technologique tendra à s'aggraver, permettant de moins en moins de concilier la croissance et les progrès en matière d'équité. En outre, il convient de signaler que les politiques d'insertion internationale doivent accorder une plus grande place aux mesures qui favorisent l'internationalisation des entreprises et de leurs contacts, puisque c'est de là que viennent les possibilités de croissance supérieure et de meilleur accès aux sources d'innovation.

a) *De l'ouverture commerciale et de l'orientation vers les exportations aux stratégies d'internationalisation*

Les politiques d'insertion internationale ont évolué de l'ouverture commerciale, dans les années 1980, à l'orientation vers les exportations. Néanmoins, l'émergence de chaînes mondiales de valeur et l'importance croissante de l'innovation dans les activités de production et du commerce extérieur exigent aujourd'hui d'aller plus loin: l'application de politiques explicitement orientées vers l'internationalisation, notamment la formation de ressources humaines qualifiées, l'encouragement des agglomérations productives (clusters), les programmes d'innovation et l'attraction des investissements directs étrangers (IDE), qui transfère la technologie et les connaissances vers des secteurs ou activités spécifiques. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de conquérir des parts significatives des marchés internationaux pertinents et de garder un rythme d'innovation permettant de conserver les positions concurrentielles acquises.

Les stratégies d'internationalisation doivent favoriser la création d'alliances et de réseaux internationaux dans divers domaines, pour que les activités productives nationales qui participent aux chaînes mondiales de valeur puissent grimper dans la hiérarchie jusqu'aux échelons les plus rentables, grâce à un ensemble d'investissements qui contribue à rehausser son contenu de connaissances. Cela suppose, par exemple, de renforcer les liens entre le commerce des biens et services et les investissements, de mettre l'innovation au cœur des politiques de compétitivité et de se baser sur des partenariats public-privé pour la stimuler. Elles doivent faire progresser l'adoption de modalités de production permettant de renforcer les maillons entre les activités primaires, manufacturières et de services, de diversifier la base productive et exportatrice, et d'augmenter la présence directe ou indirecte des PME dans cette dynamique d'exportation,

en s'efforçant de favoriser une distribution plus équilibrée de l'accroissement de la productivité.

b) *De la participation au commerce international à l'insertion dans les chaînes mondiales de valeur*

Les politiques d'insertion internationale avaient pour objectif de stimuler le commerce, mais il convient aujourd'hui, en raison de l'importance de l'innovation technologique, de favoriser l'adoption de nouvelles technologies et la participation aux chaînes mondiales de valeur. Cela signifie, par exemple, que la politique commerciale — centrée sur les négociations commerciales et la conclusion d'accords de libre-échange au cours de la première décennie du XXI^e siècle — doit s'orienter aujourd'hui vers l'administration desdits accords dans une optique stratégique. À cet effet, il convient de les concevoir comme un espace d'association avec des partenaires appropriés, dans les domaines des investissements et du progrès technologique, facilitant la création de programmes conjoints connexes, ainsi que la possibilité de faire des investissements conjoints sur les marchés voisins. Il s'agit d'utiliser les accords commerciaux en guise de plate-forme pour attirer les IDE vers les secteurs à fort coefficient technologique et, d'autre part, pour accroître la présence des entreprises nationales dans les réseaux internationaux d'innovation, les entreprises technologiques et les chaînes mondiales de valeur. Bref, la politique commerciale doit être un instrument de la stratégie d'insertion internationale dans les réseaux d'innovation et les entreprises technologiques.

1) *Remplacer la recherche et le développement par un flux d'innovation, d'investissements et de marketing (de R&D à I&I&M)*. Cela signifie qu'au lieu du concept traditionnel de recherche et développement (R&D), il faut adopter une approche basée sur un flux continu d'innovation, d'investissements et de marketing (I&I&M), en d'autres termes de connaissances, qui se rattache rapidement aux investissements et à la production, et se lance sur le marché international à l'aide de nouveaux produits, processus ou stratégies²⁰. À cet effet, il faut une attitude plus proactive en matière de marques et de brevets, privilégiant l'obtention et l'exportation de brevets et donc de connaissances. La structure des mesures incitatives doit refléter cette

orientation, afin que la communauté scientifique perçoive que la récompense sera plus grande avec un brevet qu'avec une étude universitaire. De même, un lien plus étroit entre les entreprises d'une part, les universités et les centres technologiques de l'autre, permettrait de développer la notion d'"activité technologique" qui favorise tous les participants du partenariat, par rapport au concept actuel de "projet de recherche" financé par des fonds publics et dont les liens avec l'activité productive — quand ils existent — sont relativement faibles.

2) *Privilégier l'innovation et l'intégrer dans l'ordre du jour des entreprises*. L'innovation est devenue l'axe central des stratégies d'insertion internationale couronnées de succès. C'est un concept plus large que la notion traditionnelle de recherche et développement. Il comprend tout, de la copie et de l'adaptation technologique à la recherche en matière de produits et processus, aux nouveaux modèles d'entreprises et aux activités de marketing, de financement et de logistique qui mènent à la création de nouvelles valeurs réalisables — idéalement sur le marché international — à l'aide de différentes modalités de différenciation des marques, en d'autres termes la "décommodification" des produits ou services.

Dans le cas de la région, il conviendrait de donner la priorité à l'innovation dans les entreprises de transformation des ressources naturelles, sans toutefois y renoncer dans les industries nouvelles liées en particulier à la biotechnologie et aux technologies de l'information et des communications. Il n'existe pas de "muraille de Chine" entre ces activités. Au contraire, la biotechnologie est la base de nouvelles connaissances, représente une grande partie de la valeur ajoutée des ressources naturelles et permet la commercialisation de nouveaux produits de l'industrie agro-alimentaire, du secteur forestier, de l'aquaculture et du secteur minier.

D'autre part, la question de l'innovation doit figurer parmi les priorités de l'ordre du jour des entreprises. À cet effet, il faut appliquer des politiques publiques destinées à soutenir les organisations de petites et moyennes entreprises — par exemple, en finançant des heures de travail de professionnels spécialisés en la matière — afin de favoriser la collaboration des PME concernant diverses tâches d'innovation. Les grandes organisations patronales devraient en outre désigner des représentants spécialisés en innovation, en investissement et en marketing, en définissant des programmes de travail et des projets pour mettre leurs membres en contact avec les universités et les

²⁰ J'emprunte l'expression I&I&M à Ángel Flisfisch, ancien ambassadeur du Chili à Singapour, qui l'a utilisée dans des notes à la Direction générale des relations économiques internationales du Ministère des affaires étrangères vers 2002.

centres technologiques nationaux et internationaux. À cet égard, il manque une vaste gamme de bourses, mémoires, stages et projets de recherche pour renforcer les relations du domaine de la connaissance avec la production et le commerce extérieur.

3) *Renforcer le lien entre les biens, les services et les investissements.* Étant donné l'intégration croissante des services dans les chaînes de valeur, ils sont devenus le principal élément de valeur ajoutée des produits. À cet égard, il convient de souligner les services de consultance, de publicité et de marketing, d'assistance juridique, de comptabilité et de finances, de technologies de l'information et des communications, ainsi que de génie et de contrôle qualité, notamment. Grâce à la diffusion des nouvelles technologies, les avantages concurrentiels tendent à s'exprimer aujourd'hui sous forme de "réseaux internationaux de valeur". Les premiers maillons de ces chaînes sont les aspects à fort coefficient de "connaissances", notamment les marques, brevets, qualité et droits d'auteur, tandis que les derniers comprennent les activités qui utilisent davantage de ressources naturelles, supposent moins de transformation et font appel à une main-d'œuvre moins qualifiée. De ce fait, l'accès généralisé des entreprises, en particulier des PME, aux services modernes est un facteur décisif pour stimuler l'augmentation de la productivité.

Il n'est donc pas réaliste de séparer la compétitivité en matière de biens de la possibilité de disposer en temps opportun de services de qualité internationale, à des prix concurrentiels, ou d'accéder aux technologies modernes de produits, de processus ou de gestion, qui vont généralement de pair avec les investissements directs étrangers. Les politiques publiques doivent faciliter l'accès à ces services à des coûts et à une qualité comparable aux normes internationales et promouvoir l'exportation des services d'entreprise pour lesquels le pays a ou peut acquérir des avantages concurrentiels (génie, architecture, expertise conseil, construction, communications, conception, techniques audiovisuelles, santé, etc.)²¹.

4) *Faire des investissements à l'étranger un objectif des politiques publiques.* Les investissements à l'étranger accompagnent le cycle d'internationalisation des entreprises, quand elles parviennent à entrer sur les marchés internationaux avec un certain succès. En cas d'exportation de biens et services avec succès, on observe rapidement que le retour des différents éléments de la

chaîne de valeur d'un produit donné —production, logistique, transport, distribution, marketing— varie en fonction de l'intensité des connaissances qui caractérise chaque segment de cette chaîne. Dès lors, l'étape suivante de l'évolution naturelle des activités exportatrices, surtout de celles qui font un usage intensif de ressources naturelles, consiste à augmenter directement ou indirectement la présence dans les chaînes de valeur, par des partenariats avec des importateurs et distributeurs sur les marchés destinataires. Ainsi, la consolidation des exportations des produits manufacturés du Brésil dans la région a donné lieu à une hausse considérable de l'exportation de services brésiliens vers divers marchés externes dans le sillage des clients internes. C'est le cas notamment des services financiers, juridiques et de construction (CNI, 2007).

Les investissements à l'étranger ont, dès lors, pour objectif d'établir une présence accrue dans les réseaux mondiaux de valeur relatifs aux principaux produits d'exportation. Comme la région continue à exporter essentiellement des ressources naturelles, il s'agit de suivre les maillons vers l'arrière et vers l'avant de la ressource naturelle exportée, en développant les avantages concurrentiels dans le domaine du génie, de la biotechnologie et des services d'entreprise connexes. Cela permettra aux exportateurs de faire partie d'autres réseaux de nouvelles entreprises, faisant office d'antennes de l'innovation technologique et industrielle sur les principaux marchés et, enfin, de servir de plateforme d'apprentissage organisationnel pour réaliser des opérations mondiales de plus grande envergure. Par exemple, l'entrée des entreprises de transformation, d'approvisionnement et de commercialisation des pays en développement dans les chaînes mondiales de valeur ne dépend pas seulement de la stratégie des entreprises transnationales, mais également des politiques proactives d'internationalisation appliquées par les premières. Dans ce contexte, il serait intéressant d'étudier le phénomène des "translatines", à la fois pour mettre à jour les politiques publiques d'appui à l'insertion internationale et pour évaluer les efforts d'intégration régionale²². Il conviendrait, à cet égard, que les mécanismes d'intégration soient compatibles avec l'expérience des translatines et autres cas de réussite de développement organisationnel.

5) *Faire de la formation des ressources humaines l'axe central de la transformation de la production.*

²¹ Il existe plusieurs cas intéressants d'exportation de ce type de services dans la région. Voir par exemple CEPALC (2007).

²² En effet, s'il est un objectif d'intégration qui n'est pas atteint, c'est précisément celui d'élaborer des chaînes de production régionales pour favoriser la concurrence sur les marchés internationaux.

Parvenir à la compétitivité dans les secteurs autres que celui des ressources naturelles à faible niveau de transformation requiert la formation d'une masse critique de ressources humaines qualifiées qui, alliée à des avantages comparatifs naturels et certaines facilités minimales en matière d'infrastructure et de connectivité, permet d'attirer des talents nationaux et étrangers pour participer à des projets d'intérêt global. Il est vrai que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ne sont pas en mesure de former cette masse critique pour la majorité des produits, mais ils peuvent le faire pour certains. Cela supposerait par exemple de promouvoir le développement de fournisseurs locaux de facteurs de production, de pièces et services spécialisés (conception, contrôle qualité, logistique, distribution) dans les segments de la chaîne de valeur liés à la ressource naturelle exportée. À cet effet, il faut appliquer des politiques publiques destinées à assurer que les producteurs internes se conforment aux normes internationales concernées. Sur cette base, il est possible de former des ressources humaines qualifiées dans des domaines où le pays dispose d'avantages concurrentiels ou peut les développer, en les complétant par des appuis spécifiques du gouvernement central ou régional aux activités d'éducation et de formation, ainsi qu'à l'infrastructure et la logistique. Cette modalité a démontré son importance dans plusieurs pays latino-américains, permettant d'attirer des investissements directs étrangers vers les secteurs à fort coefficient technologique et d'acquérir une présence dans l'exportation de produits et services de qualité (informatique et produits pharmaceutiques dans le cas du Costa Rica, biotechnologie et informatique en Argentine, informatique et logistique en Uruguay).

Cela signifie non seulement d'envisager la création de programmes massifs de bourses de doctorat, dans le cadre de la stratégie adéquate, mais également une réforme des programmes d'enseignement secondaire et universitaire, des projets spéciaux pour développer les talents, des programmes nationaux de soutien scolaire en mathématiques, en anglais et en sciences fondamentales, ainsi que des initiatives publiques reflétant l'engagement ferme des gouvernements à améliorer la qualité de l'éducation²³.

6) *Privilégier les aspects incorporels de la compétitivité.* Les politiques de développement de la

production et de promotion des exportations destinées à améliorer la compétitivité des PME doivent privilégier le renforcement de leurs capacités technologiques et de gestion, la formation du personnel, le respect des normes internationales de qualité, une plus grande collaboration réciproque et leur présence dans les réseaux mondiaux de valeur. Ce dernier point comprend la possibilité de considérer ce type d'entreprises comme des exportateurs indirects dans les chaînes locales de valeur associées à l'exportation de biens et de services.

7) *Renforcer la coordination interinstitutionnelle et l'approche intégrée des politiques.* La progression dans ce domaine requiert une plus grande coordination entre les diverses institutions publiques associées aux politiques d'appui à l'internationalisation, c'est-à-dire entre les organismes de promotion et diversification des exportations, d'attraction des IDE, d'innovation et diffusion technologique, de développement productif et organisationnel et, enfin, de formation et autonomisation des ressources humaines, notamment l'enseignement secondaire et universitaire.

Il existe toujours une certaine coordination entre les organismes publics mais il s'agit ici de la nécessité de travailler selon une planification commune, tenant compte des différents intérêts territoriaux et avec des responsabilités bien définies en matière de financement, de coordination et de performances. C'est ce que l'on rencontre dans les expériences réussies d'insertion internationale, qui se caractérisent par un degré élevé d'engagement des autorités politiques.

8) *Des politiques publiques aux partenariats public-privé.* Enfin, mais non moins important, il convient de signaler que les critères suggérés de politique requièrent un partenariat public-privé en guise de cadre institutionnel déterminant pour progresser en matière d'innovation, de compétitivité et d'internationalisation. Ce partenariat peut alors être à la base d'une vision du pays pour les 10 ou 20 prochaines années, de ses atouts et de ses faiblesses, ainsi que des tâches à accomplir par le gouvernement et les organisations privées, patronales et syndicales, pour relever ensemble les défis en matière d'innovation et de compétitivité. Ce diagnostic d'avenir partagé, avec une perspective à moyen terme qui transcende les cycles politiques, permet de définir plus aisément les engagements, programmes et besoins de financement auxquelles devront répondre les acteurs publics et privés, ainsi qu'une approche intégrée des politiques pour que la coordination interinstitutionnelle aille au-delà du simple plan formel.

²³ Il y a quelques années, la Malaisie a décidé d'enseigner les mathématiques et les sciences fondamentales en anglais, pensant qu'il s'agirait d'un atout éducatif dans le contexte de l'économie mondiale des connaissances (Lee, 2008).

Bibliographie

- Brewer, T. (2007), *U.S. Climate Change Policies and International Trade Policies: Intersections and Implications for International Negotiations*, Washington, D.C., université de Georgetown, novembre.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2008a), *Panorama de la inserción internacional en América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2391-P), Santiago du Chili.
- _____ (2008b), "Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional" (LC/R.2150), Santiago du Chili, décembre.
- _____ (2008c), "Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y el Asia-Pacífico. El vínculo con China", *Segunda Cumbre Empresarial China-América Latina*, Harbin, Chine, 20 et 21 octobre.
- _____ (2007), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P), Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.07.II.G.85.
- _____ (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, (LC/G.2313-P), Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.06.II.G.67.
- _____ (1994), "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPALC*, N° 39 (LC/G.1801/ Rev.1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.94.II.G.3.
- _____ (1992), "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", *Libros de la CEPALC*, N° 32 (LC/G.1701/ Rev.1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.92.II.G.5.
- CNI (Confédération nationale de l'industrie) (2007), "Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul", Rio de Janeiro.
- Commission des Communautés européennes (2003), *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes* (COM (2003) 229 final), Bruxelles.
- Fitzgerald, E. (2007), "Los nuevos colosos emergentes y su efecto sobre la economía internacional", *Claves de la economía mundial*, n° 7, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior. FMI (Fonds monétaire international) (2008), *World Economic Outlook Database*, octobre.
- Friedman, T. (2006), *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Madrid, Martínez Roca.
- Goldman Sachs (2003), "Dreaming with bricks: the path to 2050", *Global Economics Paper*, n° 99, New York, octobre.
- Hamel, G. (2008), *El futuro de la administración*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Hufbauer, G.C. (2008), "Climate change: competitiveness concerns and prospects for engaging developing countries", témoignage devant le sous-comité de l'énergie et la qualité de l'air de la Chambre des représentants des États-Unis d'Amérique.
- Kelly, E. (2006), *La década decisiva. Tres escenarios para el futuro del mundo*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Lee, H.L. (2008), "Speech by Prime Minister Lee Hsien Loong", Londres, London School of Economics, 11 avril.
- Mahbubani, K. (2008), *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*, New York, Public Affairs.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2008), *Staying Competitive in the Global Economy: Compendium of Studies on Global Value Chains, Paris. (2005), Handbook on Economic Globalization Indicators*, Paris.
- OMC (Organisation mondiale du commerce) (2004), *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, Genève.
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2007), *Informe sobre la salud en el mundo, 2007. Un porvenir más seguro: protección de la salud pública mundial en el siglo XXI*, Genève.
- Rodríguez, O. (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPALC*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Rosales, O. (2008), "G20 Summit and the road ahead", *China Daily*, Beijing, 19 novembre.
- Rosales, O. y M. Kuwayama (2007), "América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión", *Revista de la CEPALC*, n° 93 (LC/G.2347-P), Santiago du Chili.
- Salles de Almeida, J. (2008), "Normas privadas: el nuevo desafío de las exportaciones de los países en desarrollo", serie *Comercio internacional*, N° 85 (LC/L.2861-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations unies, N° de vente: S.08.II.G.06.
- The Economist* (2008a), "Barriers to entry", 20 décembre. (2008b), "Building BRICS of Growth", 27 juin.

Les jeunes et les sentiments d'appartenance en Amérique latine: causes et risques de la fragmentation sociale

Gonzalo A. Saraví

Ces dernières décennies, les sociétés latino-américaines ont connu des transformations structurelles et matérielles qui ont entraîné une profonde fragmentation sociale, dans de nombreux domaines de la vie communautaire. Il convient dès lors de se poser la question de savoir si cela affecte les notions socialement partagées qui définissent une appartenance commune. Qu'en est-il advenu et comment se sont-elles transformées au contact des changements observés dans la région? Le présent article analyse l'affaiblissement de la capacité de l'école et du travail à interpeller les individus et à susciter des perceptions, des désirs et des valeurs partagés qui, auparavant, en faisaient des institutions clés d'intégration et de cohésion sociale. Dans ce contexte, nous explorons également les expériences des jeunes des secteurs les plus défavorisés et le sens qu'ils donnent aux deux institutions, ainsi que la présence parallèle de nouveaux concurrents dont la capacité d'interpellation et le sens ne cessent de croître.

Gonzalo A. Saraví
Professeur chercheur
Centre de recherche et d'études
supérieures en anthropologie
sociale, (CIESAS), Mexique
(CIESAS), Mexico
✉ gsaravi@cieras.edu.mx

I

Introduction

La fragmentation sociale constitue l'un des facteurs clés d'un nouveau problème social qui plane sur la société contemporaine d'Amérique latine. Bien que liée à d'autres questions, de niveau et d'importance comparables, comme les processus d'exclusion sociale et l'inégalité socio-économique croissante, la fragmentation sociale a des connotations spécifiques. En tant que processus *ad infinitum*, elle peut être considérée comme la voie vers la dilution des questions sociales ou, plutôt, une individualisation des questions sociales (pour reprendre les termes de Beck, un individualisme institutionnalisé). Mais, dans le cas de l'Amérique latine, elle est profondément liée aux processus d'exclusion et à l'inégalité socio-économique. Nous observons des modes de vie et des expériences biographiques morcelés, avec des espaces urbains, des cadres de sociabilité et des domaines d'interaction tout aussi fragmentés. Nous pourrions continuer à donner des exemples de ce même phénomène dans d'autres domaines de la vie sociale, mais il s'agit toujours de fragmentations caractérisées par l'inégalité et les risques d'exclusion.

Ces dernières années, ou décennies peut-être, l'Amérique latine a subi des transformations importantes et silencieuses. Parallèlement à la transition politique, aux crises économiques et au virage du rôle de l'État et du marché, notre région a connu des changements sociaux moins marqués, mais aussi pertinents que les précédents, voire plus. Actuellement, ils se manifestent par une société aux caractéristiques très différentes d'il y a quelques années et surtout par une nouvelle structure sociale. La pauvreté aujourd'hui n'est pas la même qu'hier: les villes actuelles doivent faire face à de nouveaux défis, en particulier à l'insécurité, mais d'autres aussi liés à la ségrégation urbaine, la stigmatisation territoriale, la peur et la sociabilité avec "les autres" (Kaztman et Wormald, 2002; Portes, Roberts et Grimson, 2005; Saraví, 2007). La consommation occupe désormais une place centrale, inconnue auparavant dans l'ordre social et dans la subjectivité des individus (Bauman, 2007). Enfin, l'inégalité sociale atteint des niveaux inconcevables dans un passé récent, touchant même des sociétés qui ont une vaste classe moyenne et semblaient s'écarter du schéma latino-américain (Reygadas, 2008).

En raison de ces processus et d'autres, nous vivons actuellement dans des sociétés profondément et de plus en plus fragmentées. Cela se manifeste non seulement par les conditions matérielles de subsistance mais —comme je tente de le montrer dans le présent article— se propage aussi au sens des institutions, un aspect moins étudié et peu prisé encore très récemment. La préoccupation croissante face au problème de la cohésion sociale, dans notre région et d'autres, ne peut se comprendre sans reconnaître en arrière-plan un processus de désintégration des sentiments d'appartenance. Quelles valeurs partagées permettent de définir un sentiment d'appartenance commune? Qu'en est-il advenu et comment se sont-elles transformées au contact des changements structurels et matériels qu'a connus la région ces dernières décennies? L'aggravation des inégalités et l'apparition de processus d'exclusion conduisent-elles à la fragmentation de certains aspects clés pour l'ordre social? Est-il possible de fonder des accords sur certaines valeurs et normes de coexistence sans base partagée, issue d'un sentiment d'appartenance commune?

Dans ce contexte, il convient de se demander si, dans les secteurs les plus défavorisés de notre société, sur lesquels pèsent et se concentrent de nombreux désavantages, les sentiments d'appartenance socialement partagés autrefois n'ont pas perdu de leur force, s'affaiblissant avec l'apparition de nouveaux cadres de référence. Pour contribuer à cette discussion plus générale et ambitieuse, le présent article se concentre exclusivement sur l'analyse du sens que les jeunes des secteurs urbains défavorisés ou vulnérables donnent à l'école et au travail.

La décision de se concentrer sur l'éducation et le marché du travail n'est pas due au hasard, ni le fruit d'un caprice, mais répond au fait que, durant une bonne partie du siècle dernier, ces deux institutions ont été les mécanismes clés de la mobilité sociale dans notre région et partant, de l'intégration —avec plus ou moins d'intensité dans les différents contextes nationaux— (voir par exemple Bayón, 2006). Il ne faut pas considérer cela comme une idéalisation du passé récent, ni supposer que, pendant toutes ces années, l'éducation était une voie de mobilité sociale accessible à tous de la même façon, ou que la pauvreté et les emplois précaires étaient un phénomène inconnu parmi

les jeunes des secteurs populaires. Cela signifie que les deux institutions jouissaient d'une reconnaissance sociale partagée en tant que mécanisme clé de mobilité et d'intégration sociale. Cette reconnaissance s'exprimait en termes d'expériences ou de simples aspirations, mais d'une façon ou d'une autre, elle devenait l'élément fondamental de la vie personnelle et sociale.

La question initiale que je me pose est simple: les jeunes des secteurs populaires, en particulier les plus défavorisés et les plus vulnérables, continuent-ils à percevoir l'école et le travail comme des mécanismes de mobilité sociale et des moyens d'intégration? La réponse ne se limite pas à oui ou non, mais invite à explorer en profondeur la crise de signification dont souffrent ces institutions, leur capacité actuelle à construire des subjectivités sociales et les conséquences qui peuvent en résulter. Ce n'est pas une mutation sociale spontanée, mais le résultat d'un processus intense de précarité sociale. Il ne s'agit pas non plus de nouvelles constructions subjectives, capricieuses et postmodernes

de la signification, mais d'une crise en vertu de laquelle les institutions sont incapables d'interpeller les individus et de construire des subjectivités.

L'analyse et les arguments exposés ici sont basés sur diverses sources d'information. Les principales sont le résultat de mes propres recherches sur la jeunesse et les transitions vulnérables, réalisées au Mexique et en Argentine, à partir d'un travail qualitatif intense avec les jeunes défavorisés¹. Je me suis cependant efforcé aussi de systématiser les nombreuses références, dispersées dans les études sur la jeunesse et d'autres thèmes, réalisées dans plusieurs pays d'Amérique latine et compatibles avec mes propres conclusions et hypothèses. Notre région est assurément très diversifiée et les généralisations ignorent presque toujours des nuances pertinentes. Dès lors, l'analyse se concentre sur le Mexique et les observations relatives à d'autres pays ont pour seul but de contribuer à renforcer un argument pouvant refléter des tendances communes dans la région.

II

Les expériences et le sens de l'école

Ces deux dernières décennies, l'Amérique latine a fait des progrès considérables en matière d'accès à l'éducation et de niveau d'instruction. Le pourcentage d'enfants et de jeunes qui fréquentent l'école a augmenté de manière significative à tous les niveaux d'études, surtout dans l'enseignement primaire, où l'accès universel est maintenant une réalité. En termes de niveau d'instruction, pratiquement tous les jeunes terminent l'école primaire aujourd'hui et un grand nombre d'entre eux terminent également l'école secondaire (voir CEPALC 2007)². Néanmoins, cette dernière continue à poser d'importants défis:

l'accès s'est généralisé, mais ce niveau d'études n'est guère capable de retenir les étudiants et enregistre le plus grand nombre de décrochages scolaires. Dans l'ensemble de la région, aujourd'hui encore, plus de la moitié des jeunes de 20 à 24 ans n'a pas terminé les 12 années d'études que compte le minimum de scolarité, que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) considérait nécessaire pour éviter la pauvreté, jusqu'à la fin de la dernière décennie. Dans le cas de l'Argentine, un rapport récent patronné par la Banque mondiale indique même que les jeunes nés entre 1975 et 1980 sont plus susceptibles de terminer l'école secondaire que ceux qui sont nés 10 ans plus tard, entre 1986 et 1990 (Gioagnoli et Verter, 2008).

Cette différence en matière de niveau d'instruction n'est pas étrangère à l'inégalité de la structure sociale. Dans tous les pays de la région, le pourcentage de jeunes qui commencent et terminent l'enseignement secondaire diminue nettement à mesure que baisse le niveau des revenus et le climat éducatif dans leur famille. Le cas du Mexique est un exemple modèle: en 2002, 63,2% des jeunes de 20 à 24 ans issus de familles appartenant au quintile des revenus les plus

¹ Les deux études combinent une analyse quantitative et un travail de terrain intense. L'étude relative à l'Argentine est basée sur l'Enquête permanente sur les ménages (EPH) et 60 interviews de jeunes de 15 à 19 ans, réalisées dans deux localités du grand Buenos Aires (Lanús et Florencio Varela). Dans le cas du Mexique, nous avons utilisé l'Enquête nationale sur la jeunesse (2000 et 2005) et un total de 38 interviews semi-structurées, réalisées dans certains quartiers populaires de la ville de Mexico (Iztapalapa, Nezahualcoyotl et Valle de Chalco).

² Ci-après, le terme "secondaire" s'utilise comme synonyme d'enseignement moyen ou de niveau moyen d'éducation (c'est-à-dire 12 années d'enseignement formel).

élevés avaient terminé le niveau secondaire mais le pourcentage baissait à 12,0% seulement parmi les jeunes du quintile le plus pauvre. Plus préoccupant encore, cette inégalité persiste malgré les progrès en matière d'extension du système scolaire et l'écart éducatif entre les plus riches et les plus pauvres se creuse. Au Mexique, entre 1989 et 2003, le pourcentage de jeunes de 20 à 24 ans des deux quintiles de revenus qui ont terminé l'école secondaire s'est maintenu, avec une légère tendance à la hausse (de 5,1 à 5,3). Dans le cas de l'Argentine, le rapport indique qu'au cours de la dernière décennie, la scolarité des trois quintiles les plus riches affiche une hausse de 1 à 1,2 an, tandis que les deux quintiles les plus pauvres n'ont gagné que 0,7 et 0,8 année de scolarité, ce qui signifie que l'écart éducatif a continué de se creuser (Giovagnoli et Verter, 2008). Dans l'ensemble de l'Amérique latine, au cours de la période 1990-2006, le rapport entre le pourcentage d'étudiants de 15 à 19 ans du premier et du cinquième quintiles de revenus par habitant qui accusent un retard a augmenté de 2,5 à 3,8 fois (CEPALC/OIJ, 2008).

Il convient de se demander dès lors quels sont les facteurs qui aideraient à comprendre pourquoi, malgré les efforts, plus de la moitié des jeunes ne parviennent toujours pas à terminer le niveau d'enseignement secondaire. Comme la majorité d'entre eux proviennent des familles les plus pauvres, au climat éducatif inférieur, la question pourrait se concentrer spécifiquement sur le groupe des jeunes socialement les plus défavorisés. Pourquoi l'école secondaire est-elle si peu capable de les retenir? De la façon dont la question est posée, une réponse semble presque inévitable et évidente: les besoins économiques des familles expliquent l'abandon et le décrochage scolaire. En effet, ce facteur contribue à expliquer le phénomène et représente un des principaux obstacles à l'extension et l'augmentation du niveau d'instruction dans ce secteur de la population. Parallèlement, il faut cependant tenir compte d'autres aspects dont le "sens" de l'école et l'importance de l'éducation formelle dans les attentes de ce type de jeunes. Certaines études commencent à reconnaître que ces deux éléments peuvent être au centre du problème. Ainsi, un rapport du Système d'information sur les tendances de l'éducation en Amérique latine (SITEAL, 2007, p. 4) conclut en se demandant si les jeunes "interrompent leur parcours éducatif parce qu'ils doivent nécessairement aller travailler ou [s']ils optent pour le monde du travail parce qu'ils ont l'impression que l'école ne répond pas à leurs attentes ou les exclut simplement". Dans le même ordre d'idée, sur la base

de l'analyse de l'Enquête nationale sur la jeunesse de 2005 au Mexique, Reguillo (2007, p. 81) dit que "au-delà des difficultés structurelles, l'école se montre de moins en moins capable de retenir les jeunes".

Une étude récente sur les jeunes vulnérables des zones périphériques de la ville de Mexico révèle que les expériences et la perception de l'école sont totalement imprégnées d'un sentiment que l'on peut résumer par la notion d'ennui. Durant l'adolescence et surtout en ce qui concerne l'école, l'ennui peut sembler une caractéristique commune, que l'on observe aisément dans l'interaction quotidienne avec des jeunes de ce groupe d'âge, mais comme le souligne Cristina Corea dans *Pedagogía del aburrido*, il peut être vu aussi comme un appel, un indice ou un signal, entre autres choses, que certaines expériences sont épuisées (Corea et Lewkowicz, 2008). En d'autres termes, l'ennui qui caractérise l'expérience scolaire des jeunes les plus défavorisés peut nous aider à expliquer le sens qu'a désormais l'école pour ce groupe de la population.

L'ennui semble être un état d'âme particulièrement important et presque propre au niveau de l'enseignement secondaire qui constitue, de fait, la période critique de décrochage scolaire. En outre, ces jeunes n'associent pas l'ennui à une activité spécifique —ce n'est pas le fait d'étudier, de lire, de faire des devoirs, d'être assis en classe, ni aucune autre occupation en rapport avec l'école qui est ennuyeuse—, mais avec l'école en tant qu'institution. Comme le montrent les citations suivantes de deux jeunes qui ont abandonné l'école à 14 ans, au début de l'école secondaire, l'ennui de l'école va de pair avec la perte d'intérêt pour les études.

Pourquoi tu as commencé à avoir un peu plus de problèmes? Oui, un peu plus de problèmes. Pourquoi? En fait oui, l'école m'ennuyait un peu plus, les copains de classe, le "désastre" (chambard), les études ne m'intéressaient plus beaucoup, sauf faire du chambard pour me "désennuyer" (Martín, 18 ans, Valle de Chalco, Mexique).

Tu disais donc que la raison principale pour laisser tomber tes études était économique...? En fait, pas vraiment, parce que disons que... je sentais que je n'étais plus très attiré par les études et donc, je faisais plus d'efforts. J'étais plus vraiment très motivé et en plus, j'avais beaucoup de problèmes à l'école aussi. Quel genre de problèmes? Ben, je faisais pas mes devoirs et mes notes ont beaucoup chuté, ma conduite a nettement empiré... (Rubén, 22 ans, Iztapalapa, Mexique).

À la base de l'ennui, nous trouvons un ensemble de sensations telles que l'impatience, l'aboulie, la perte de temps ou une existence sans but. En d'autres termes, ce n'est pas une activité ennuyeuse mais un objectif non apprécié qui justifie l'ennui d'une certaine manière. Le sentiment d'ennui qui émane de ces jeunes a trait principalement, mais non exclusivement, à l'absurdité d'aller et d'être (à l'école). Dans les quelques premières pages de *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*, les auteurs se demandent dans quelle mesure le passage par l'école est synonyme de changement, en d'autres termes si elle marque vraiment les élèves de son empreinte (Duschatzky et Corea, 2002). L'ennui exprimé par les jeunes interviewés peut être interprété comme une réponse à cette question, dans la mesure où il révèle leur sentiment que l'école est incapable de générer une transformation, d'influencer d'une quelconque façon le développement des élèves.

Cette crise du sens de l'école secondaire, avec des variantes et des nuances, s'observe également dans d'autres études réalisées dans des contextes nationaux différents. L'auteur d'un rapport récent sur les jeunes en situation de vulnérabilité au Pérou affirme que beaucoup d'entre eux ont perdu l'intérêt d'étudier ou de travailler, et de ce fait, les attentes par rapport aux deux institutions sont minimales et conduisent à un état d'incertitude et d'inactivité, caractérisé par le fait de ne pas savoir que faire (Benavides, 2008). Il en va de même apparemment pour les jeunes des favelas de Rio de Janeiro. Une étude des transformations survenues dans ces quartiers pauvres du Brésil, ces 30 dernières années, indique qu'après avoir observé le sous-emploi et le chômage de leurs amis ou de leurs frères et sœurs aînés, qui ont fréquenté l'école plus longtemps, [ces jeunes] concluent que l'éducation n'a pas de sens (Perlman, 2006, p. 170). Dans ma propre enquête sur les jeunes en situation de risque, réalisée en Argentine au début de la présente décennie, j'ai constaté une crise analogue de signification, associée à une faible capacité d'interpellation de la part de l'école et d'autres acteurs. À l'époque j'ai écrit : "Ce que nous trouvons chez ces jeunes souffrant d'exclusion institutionnelle, c'est précisément l'absence de tout lien possible [avec l'école] : ce n'est pas la perspective d'aborder le niveau universitaire, il n'y a pas d'engagement vis-à-vis des parents ou ces derniers n'ont aucune influence sur les décisions des jeunes, ils ne perçoivent pas de satisfaction potentielle de ce qui semble un objectif très lointain et incertain, et dans de nombreux cas,

ils ont l'impression que l'école n'a guère d'intérêt à les garder non plus" (Saraví, 2006, p. 111).

En général, l'ennui à l'école semble aller de pair avec ce que les jeunes des secteurs populaires appellent "désastre" au Mexique ou "bardo" en Argentine. Bien que "le désastre" ou "faire du chambard" soit une forme de divertissement qui passe par l'infraction ou la transgression de certaines règles établies, cette occupation est surtout nettement liée à l'ennui. Plutôt que de s'opposer, les deux éléments sont des façons d'exprimer un même état d'âme : l'ennui exprime le non-sens par la passivité et le "désastre" le fait par l'action, l'activité, notamment en répondant aux enseignants et en défiant leur autorité, en séchant les cours, en ne rendant pas les devoirs, en s'amusant et en sortant avec les copains pendant les heures de cours. Comme l'indique Martín dans l'interview ci-dessus, le "désastre" semble être un mécanisme pour "se désennuyer" face au non-sens de l'école. Cette dernière perd sa capacité significative et "performative".

Non, j'ai fait des efforts, mais en troisième année [du secondaire], j'ai déraillé, parce qu'on faisait du chambard. *Comment cela?* Parce qu'en première et deuxième année, je m'intéressais davantage et en troisième année c'était fini, alors j'ai laissé tomber les cours (Mariana, 16 ans, Valle de Chalco).

"J'ai arrêté mes études parce que je me suis fait jeter. Enfin, la première fois je me suis fait jeter, mais la deuxième, en fait... j'ai demandé à ma mère de me donner une chance, de me laisser retourner à l'école secondaire et elle m'a répondu : "d'accord, pourquoi pas, je te soutiens", mais après, dès le début, je l'ai fait avec l'idée d'aller m'amuser et de faire la foire. Au bout de quelques mois, je suis parti, mais pas parce que... C'est parce que je ne voulais plus y aller, rien d'autre, surtout, j'aimais pas y aller à l'école. *Tu n'aimais pas?* J'aimais bien, mais pour aller faire ce qui... ce que je voulais (Alex, 18 ans, Iztapalapa).

Pourquoi tu es parti? Le fait est que... on peut dire que comme tout jeune qui trouve que l'école c'est difficile et qui a des problèmes. *Que veux-tu dire qui a des problèmes?* Quand j'étais plus... que je m'occupais plus de mes études, il y avait toujours des copains pour dire "viens, on va faire un tour", une mauvaise influence, quoi. Et une fois qu'on a fait du chambard et la foire, on y prend goût... je suis donc devenu accro, j'allais plus à l'école, j'allais faire la foire et puis... c'est pour ça que je dis que j'ai eu des problèmes,

parce que les choses ont mal tourné (Javier, 20 ans, Valle de Chalco, Mexique).”

Ces pratiques sont fort semblables à ce que Paul Willis qualifie de culture contre-scolaire des jeunes Britanniques de la classe ouvrière, dans son ouvrage *Learning to Labour. How Working Class Kids get Working Class Jobs*. Il dit qu’au-delà de la forme et de la spécificité qu’elle acquiert dans la pratique, elle implique un profond scepticisme quant à la valeur des qualifications qu’ils pourraient obtenir par rapport aux sacrifices nécessaires pour y arriver: sacrifice non seulement de temps perdu, mais aussi de qualité des activités, des engagements et de l’indépendance. Le sacrifice pourrait dès lors être exorbitant, mais son but pourrait être vide de sens aussi (Willis, 1977, p. 126). L’ennui et le “désastre” sont des expressions du peu d’importance de l’école secondaire dans la vie des jeunes, à leur sens, ou pour le moins de leur scepticisme à cet égard. Les qualifications obtenues ne changeront pas considérablement leurs possibilités d’emploi et ne paraissent pas nécessaires non plus pour le type de travail qu’ils sont susceptibles de trouver.

“*Tu crois vraiment que l’école ou les études, c’est important? Oui bien sûr, non? Oui c’est important, mais comme je dis, pour beaucoup de gens non, ils ne le prennent pas comme ça et pensent... je sais pas moi, avoir une bonne place, ça c’est certain. Une fois, j’ai discuté avec un ami maître-maçon et il me demande: “Toi, pourquoi tu fais des études? “ J’ai répondu “Je veux gagner beaucoup d’argent sans faire beaucoup d’efforts.” Et il m’a dit: “En fait, moi, j’ai pas fait d’études et... je supervise les chantiers, je veille à ce que le travail soit bien fait et je gagne bien ma vie sans rien faire.” Alors je me suis mis à penser “C’est vrai, on fait de gros efforts pour s’en sortir et d’autres réussissent en sachant simplement faire un mur.” (Emilio, 17 ans, Valle de Chalco).”*

La grande différence avec l’argument de Willis, c’est qu’en Angleterre à cette époque, ce processus contribuait à reproduire une classe ouvrière dans laquelle ces jeunes s’intégraient, entamant et faisant une carrière ouvrière dès leur jeune âge. Comme on le verra dans le chapitre suivant, les conditions actuelles du marché du travail sont très différentes et le travail est confronté à sa propre crise. En d’autres termes, ce même processus ne mène plus aujourd’hui à une

catégorie collective homogène et prévisible, mais à un destin incertain et multiple. Comme dit Renillio:

“La préoccupation —en tant que constante— quant au manque de travail dénote une mauvaise adéquation majeure entre l’imaginaire des jeunes, leurs principales attentes sociales (d’intégration par le travail) et la réalité que les jeunes perçoivent, une réalité où l’école n’est plus le tremplin traditionnel pour l’intégration dans la production et, bien qu’elle garde une aura de lieu de connaissances dans la perception juvénile, celles-ci semblent déconnectées de la possibilité de mobilité sociale (Reguillo, 2007, p. 105).”

L’ennui qui caractérise les expériences et la signification de l’école secondaire n’est pas un état d’âme exclusivement réservé aux jeunes les plus défavorisés. Ce n’est pas non plus la principale cause du décrochage scolaire. Comme nous l’avons dit, il s’agit d’un indice qui, allié à d’autres, révèle les transformations qu’a connues le sens donné à l’école. Il convient cependant de reconnaître aussi que cette combinaison peut avoir des effets cumulatifs qui contribuent à expliquer pourquoi l’école est incapable d’attirer, de retenir, ou les deux, certains jeunes des secteurs plus vulnérables.

L’importance accordée à l’école par la famille est un autre indice révélateur de ces transformations, mais peut aussi être un facteur qui augmente le non-sens de l’école secondaire ou, au contraire, un facteur de résilience face à l’apathie ou au doute des jeunes. Les espoirs placés dans les études, le soutien émotionnel et même la pression de la famille ou d’une “autre personne” importante pour poursuivre les études peuvent devenir un élément critique, en plus de la capacité de rétention de l’institution scolaire. Pour les jeunes des classes moyennes et supérieures, le fait de terminer l’école secondaire constitue une base solide et incontestée de l’ordre familial. Pour de nombreuses familles des secteurs populaires, c’est un grand défi porteur de grands efforts et espoirs. Dans les deux cas, cette situation peut contrecarrer les doutes et l’incertitude des jeunes eux-mêmes. Schoon et Bynner (2003, p. 24) soulignent l’importance que prend l’intérêt et l’engagement des parents en matière de performances scolaires, en indiquant qu’un des facteurs liés à l’adaptation positive des étudiants est un environnement familial stable, où les parents soutiennent et s’intéressent aux études de leurs enfants, et veulent les voir continuer au-delà de l’éducation fondamentale. Quand la question du

manque de motivation pour rester à l'école a été posée à Rubén, il a spontanément mentionné le manque d'intérêt de ses parents.

“À vrai dire, je sais pas, je pense que c'est une question de communication avec les parents aussi, non? Si les parents ne communiquent pas bien avec toi, s'ils ne sont pas derrière toi, te soutiennent pas et tout ça... C'est ce que je ressens, je n'ai jamais eu l'appui d'une mère disons, qui [aurait dit] “montre-moi un peu ce que tu fais, tes notes, je te donne un coup de main” ou autre chose du même genre, non, pas vraiment. *Qu'est-ce que tu ressentais?* Ben... on se sent très seul en fait, déprimé. On se dit “Je peux faire tous les efforts que je veux, on ne m'appuiera pas.” (Rubén, 22 ans, Iztapalapa, Mexique.)”

Les jeunes interviewés en Argentine au début de la présente décennie (voir Saraví, 2002) ont fait de nombreux commentaires analogues, montrant que leur propre désintérêt pour l'école était renforcé par le manque d'intérêt et de soutien de la part de leurs parents. L'importance de l'école parmi les préoccupations, les attentes et les intérêts des membres de la famille constitue un élément clé pour rester dans le système scolaire. Certaines données statistiques confirment et “crédibilisent” les observations que les analyses qualitatives et le dialogue direct avec les jeunes vulnérables permettent de saisir dans toute leur profondeur. Ainsi, en Argentine, les probabilités d'entamer l'école secondaire étaient de 93% pour les jeunes qui avaient l'impression que leurs parents se souciaient beaucoup de leur éducation et de 78% seulement pour ceux qui ne percevaient pas le même intérêt. La différence est encore plus marquée quand il s'agit de la probabilité de terminer ce niveau d'études, nettement plus grande parmi les jeunes qui se sentent appuyés par leur famille (73%) que pour ceux qui ne se sentent pas soutenus (16%) (Giovagnoli et Verner, 2008). Au Mexique, les données de l'Enquête nationale sur la jeunesse (ENJ) de 2000 montrent un rapport similaire entre la poursuite des études et le degré de communication des jeunes avec leurs parents concernant l'école, une variable qui dénote indirectement l'intérêt des parents pour les études de leurs enfants. Même en tenant compte du climat éducatif de la famille, le pourcentage de jeunes dont le parcours scolaire est moins bon tend à augmenter quand on parle moins de l'école. Comme l'indique le graphique 1, dans les familles où le climat éducatif est moins bon, la proportion de jeunes sans déficience

éducative³ passe de 18% quand il y a peu de dialogue avec la mère concernant les études à 40% quand ils en parlent beaucoup, tandis que dans les familles où le climat éducatif est meilleur, l'augmentation est de 40% à 70% respectivement.

L'école perd non seulement sa place centrale dans de nombreuses familles, mais sa valeur (ou son utilité) commence à être mise en doute aussi dans certains contextes sociaux. L'éducation comme vecteur de mobilité et d'intégration sociale doit affronter la concurrence d'autres voies qui sont désormais reconnues et acceptées face aux maigres attentes par rapport à l'école. En effet, aujourd'hui le travail est, au départ, un de ses concurrents⁴.

“Pour toi, qu'est-ce qui était le plus important: étudier ou travailler? J'ai toujours préféré travailler. Pourquoi? Parce qu'ainsi, on sent qu'on est plus... comment dire? Tu gagnes ta vie, tu investis dans les choses dont tu as besoin, tu gagnes plus pour aider à la maison. En fait, j'ai toujours préféré gagner de l'argent, plutôt que faire des études, depuis toute petite, j'ai toujours aimé faire autre chose qu'étudier. Parce que je n'ai jamais été une excellente élève, je n'ai jamais été reconnue comme telle (Karla, 20 ans, Valle de Chalco, Mexique).”

Comme le montre la graphique 2, le “manque de ressources” est un des principaux motifs pour justifier le décrochage scolaire des jeunes qui n'ont pas terminé les 12 années d'études. Mais tout aussi pertinentes sont la perte d'intérêt pour poursuivre les études (22,7%) et la nécessité de travailler (22,9%), aspects complémentaires dans une certaine mesure —comme il ressort de l'interview de Karla ci-dessus. Parmi les hommes, ces deux facteurs sont encore plus importants que le manque de ressources (26,7% et 30,5%, respectivement, au lieu de 21,0%)⁵.

³ “La déficience éducative” se définit, parmi les jeunes ayant abandonné l'école, comme le fait de ne pas avoir terminé 12 années d'études. Pour ceux qui poursuivent leurs études, il s'agit du retard scolaire par rapport à leur âge.

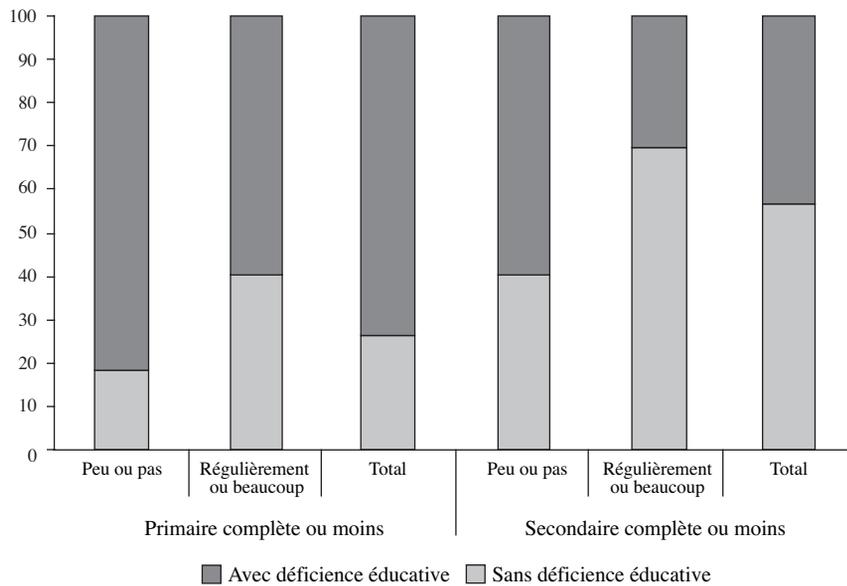
⁴ Un autre concurrent de l'école, dans le cas des jeunes filles est de fonder une famille très jeune, par le mariage, la maternité ou les deux. La présente étude n'analyse pas la famille comme “concurrente” potentielle de l'école puisqu'elle a pour objet de démontrer un processus de “désillusions” successives entre l'école et le travail.

⁵ Les résultats d'une enquête récente réalisée en Argentine sont similaires: quelque 52% des jeunes qui ont abandonné l'école affirment que l'emploi est le principal motif de cette décision, tandis que 16% l'attribuent aux mauvaises performances scolaires et 8% à une grossesse (Giovagnoli and Verter, 2008).

GRAPHIQUE 1

Mexique (zones urbaines): jeunes de 25 à 29 ans avec et sans déficience éducative, selon la scolarité de la mère et le degré de communication avec la mère concernant les études

(Pourcentages)



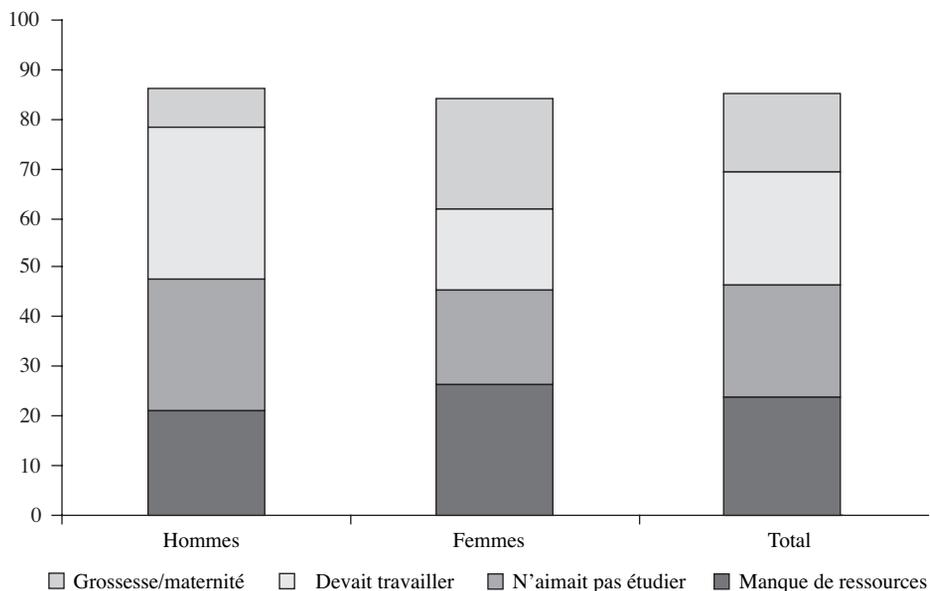
Source: élaboré par l'auteur sur la base de l'Enquête nationale sur la jeunesse, 2000.

Note: zones urbaines de 15 000 habitants au moins.

GRAPHIQUE 2

Mexique (zones urbaines): raisons du décrochage scolaire des jeunes de 20-24 ans présentant une déficience éducative

(Pourcentages)



Source: élaboré par l'auteur sur la base de l'Enquête nationale sur la jeunesse, 2000.

Note: zones urbaines comptant au moins 15 000 habitants.

Ces chiffres suggèrent, d'une part, une perte d'intérêt progressive pour l'éducation et, en même temps, une valorisation croissante du travail. L'importance de celui-ci réside essentiellement dans sa capacité à faciliter l'accès à la consommation, pour satisfaire les besoins économiques (familiaux et personnels) mais aussi les besoins symboliques et "identitaires", qui ont leur importance dans le processus de passage à l'âge adulte. De même que le sens du travail se limite au domaine de la consommation, celui de l'école s'est réduit aussi pour devenir comparable à celui du travail.

Le sens attribué à l'éducation post-primaire a trait presque exclusivement à son potentiel de générer de meilleurs revenus à l'avenir. En d'autres termes, les études secondaires et les niveaux supérieurs sont évalués essentiellement en fonction de la valeur ajoutée à la capacité à générer des revenus, si la possession de plus de "titres" académiques se traduit par une rétribution économique supérieure. Cette perception réduite de l'école et dominée par une vision centrée sur le marché pose de nouveaux dilemmes, en la rendant commensurable et comparable au travail. Premièrement, la rétribution à long terme que promet l'école s'oppose aux revenus immédiats — si modestes soient-ils — qu'offre le travail, même informel et précaire. Il ne s'agit pas d'un aspect mineur: si faibles que soient les revenus, ce qui est en jeu quand on opte pour l'école, ce n'est pas seulement un investissement de ressources et d'efforts pendant plusieurs années, mais également la nécessité de faire face, pendant tout ce temps, à une identité d'étudiant indéfinie, voire mise en doute dans certains contextes sociaux.

Deuxièmement, le problème ne se limite pas à attendre quelques années avant de récolter les fruits d'un niveau d'études supérieur, mais c'est un parcours semé d'incertitude. Comme l'ont dit plusieurs jeunes interviewés, à cause de plusieurs facteurs économiques, familiaux et personnels, il n'est pas certain qu'ils puissent terminer un parcours de formation si long. Dès lors, craignant d'échouer à mi-chemin, on observe une certaine tendance socialement soutenue à penser que le meilleur choix est de ne pas entamer le parcours. "Perdre son temps" ou "gaspiller son argent" sont

des expressions fréquemment entendues pour faire référence directement à cette tension.

Troisièmement, si malgré ces doutes, le jeune opte pour l'école, le coup de grâce est qu'actuellement il n'est pas certain non plus qu'un niveau d'études supérieur garantisse vraiment la possibilité d'avoir des revenus plus élevés et meilleurs. Un plus grand nombre d'années de scolarité, souvent considéré comme la panacée par ceux qui font les politiques publiques, n'améliore pas substantiellement l'accès à l'emploi dans une économie changeante, dit Janice Perlman (2006, p. 176). Il n'y a pas que les jeunes qui le perçoivent et sont de cet avis, mais aussi l'environnement familial et communautaire, qui peut faire pencher la balance dans un sens ou dans un autre. Comme disent Schoon et Bynner (2003, p. 25), en raison des différentes opportunités et restrictions auxquelles sont confrontés les jeunes des familles plus ou moins privilégiées, ceux-ci et leurs parents font différents calculs des coûts et avantages éventuels du choix de diverses stratégies éducatives. L'expérience de membres de la famille, d'amis ou de connaissances est un argument de poids, qui incite à remettre en question les vertus de l'école quand celle-ci est évaluée uniquement en fonction de ses potentialités économiques. Selon la dernière Enquête nationale sur les jeunes réalisée au Mexique en 2005, 38% seulement des jeunes affirment que l'éducation sert à gagner davantage et 44% environ qu'elle permet de trouver du travail. Une autre manière de lire ces chiffres est de dire que 60% environ des jeunes interviewés ne considèrent pas qu'une scolarité plus longue permette d'avoir des revenus plus élevés ni de trouver un emploi. Ces pourcentages, préoccupants en soi, sont encore plus critiques dans les classes socio-économiques plus basses: seuls 21% et 25% des jeunes respectivement se disent d'accord avec les deux affirmations susmentionnées. Cela veut dire que la consommation gagne en importance en tant que valeur et axe de la vie individuelle et sociale, voire comme facteur clé d'intégration/exclusion, mais en même temps, les jeunes — en particulier les plus défavorisés — considèrent que l'école n'a aucune utilité en la matière.

III

Les expériences et le sens du travail

Au chapitre précédent, nous avons dit que les deux principales raisons données par les jeunes pour abandonner l'école sont "la nécessité de travailler" et "le manque d'intérêt pour poursuivre les études". Au Mexique, un jeune de 15 à 19 ans sur quatre qui abandonne ses études affirme que c'est par nécessité de travailler, tandis qu'en Argentine la moitié des jeunes déscolarisés disent que l'emploi en est la cause. Quels besoins le travail satisfait-il? Qu'est-ce qu'il apporte aux jeunes lors du passage à l'âge adulte? Quels sont les facteurs qui l'encouragent et le favorisent?

Dire que la nécessité de travailler est directement liée aux revenus peut sembler une réponse évidente et de bon sens. Néanmoins, aussi triviale qu'elle puisse paraître, quelques éléments s'en dégagent, qu'il convient d'examiner plus en détail. Le premier est qu'en donnant la priorité aux revenus, à l'argent, ils omettent d'autres aspects souvent associés au travail. La "vocation" ou la notion "d'appelé" à exercer une activité donnée n'intervient pas dans l'imaginaire des jeunes interviewés. L'idée du travail lié à un métier, une occupation ou une corporation, comme c'était le cas traditionnellement pour la "classe ouvrière", semble absente aussi, de même que celle d'entamer une carrière. Le travail n'est source d'identité dans aucun des aspects mentionnés. Le premier élément, dès lors, est que dans les secteurs populaires le sens du travail est passé du domaine de la production à celui de la consommation.

"C'était la seule raison pour quitter l'école? Non, mais j'aimais l'argent aussi. Ah oui? Pourquoi? Tu avais travaillé avant? Oui, je travaillais avant, je travaillais et j'étudiais. Alors quand j'ai arrêté les études, j'ai commencé à travailler tous les jours et je gagnais plus. Ensuite j'ai essayé de reprendre mes études mais je ne gagnais plus la même chose, je m'étais habitué à l'argent. Oui, alors j'ai commencé à gagner plus et à voir la vie différemment, et on essaie de gagner plus et on se sent important quand on commence à gagner plus (Francisco, 18 ans, Valle de Chalco, Mexique)."

Le travail n'est plus une fin en soi, mais un moyen et sa valeur réside dans cette condition de

moyen pour atteindre d'autres objectifs. C'est dans ce contexte, plus proche de la consommation que de la production, que le travail prend son importance, à la fois en termes économiques et symboliques. D'une part, la contribution des enfants aux revenus du ménage a d'importantes conséquences économiques directes, mais elle a également des répercussions en matière d'identité, en réajustant les rôles dans la famille —une nouvelle configuration des relations d'autorité— et ouvre la possibilité d'une autonomie, indépendance et individualité accrues. D'autre part, le fait d'avoir de l'argent est apprécié aussi parce qu'il permet de satisfaire non seulement les besoins familiaux mais également les besoins personnels propres aux jeunes, qui diffèrent nettement selon le sexe (Pérez Islas et Arteaga, 2001). En d'autres termes, l'intégration dans la consommation par le travail a des répercussions importantes sur la construction identitaire qui se fait lors du passage à l'âge adulte.

La reconfiguration des rôles, des espaces d'autonomie et d'indépendance, la reconnaissance "identitaire" par les pairs et d'autres ne passe pas par la production mais par la consommation. Néanmoins, le travail est alors un piège cruel pour de nombreux jeunes, en particulier les plus défavorisés et les plus vulnérables. Les espoirs qu'ils ont placés dans le travail s'étiolent rapidement au cours des premières années d'expérience professionnelle parce qu'en raison de leur jeunesse, les conditions des premiers emplois tendent à l'uniformité: sans grande différence ni contraste intra-cohorte, la précarité caractérise l'ensemble du marché de l'emploi des jeunes. Néanmoins, au fil du temps, les jeunes en meilleure situation tendent à progresser vers des emplois meilleurs, tandis que les plus défavorisés s'engluent dans un segment du marché du travail caractérisé par la précarité, l'instabilité et les bas revenus (Saraví, 2008). Ce qui sera le souvenir du début d'une carrière pour certains deviendra pour d'autres une caractéristique permanente de leur expérience professionnelle.

L'Enquête nationale sur la jeunesse au Mexique a interrogé les jeunes concernant les caractéristiques qu'ils apprécient le plus dans leur emploi actuel, ce qui nous donne une idée approximative de ce que différents groupes de jeunes attendent du travail, ainsi que leur évolution au fil du temps. Les réponses se répartissent

selon les trois catégories suivantes: 1) aspects liés à la satisfaction des besoins matériels, 2) aspects liés au développement d'une carrière professionnelle et 3) aspects non directement liés au travail, mais aux activités extra-professionnelles, qu'il permet ou favorise (voir tableau 1)⁶.

Pour ce qui est du nombre total de réponses de chaque tranche d'âge, les trois catégories présentent environ les mêmes proportions: un peu plus de la moitié des jeunes donnent la priorité aux aspects liés à la carrière professionnelle, environ 30% aux aspects extra-professionnels et le reste à la satisfaction des besoins. Néanmoins, si l'on examine et compare les résultats obtenus par niveau d'instruction, on constate

premièrement des différences importantes dans les réponses de chaque groupe d'âge et, deuxièmement, que celles-ci varient considérablement à mesure que l'âge augmente.

Parmi les adolescents de 15 à 19 ans, sans déficience éducative, le pourcentage de réponses en faveur des aspects liés à la carrière professionnelle (46,5%) est comparable à celui des aspects extra-professionnels (39,3%). Néanmoins, parmi les adolescents du même groupe d'âge présentant une déficience éducative, l'écart entre les deux types de réponses se creuse nettement (54,2% et 29,6%, respectivement). En d'autres termes, la plupart des jeunes qui accusent un retard scolaire à un âge précoce ou qui ont abandonné l'école, semblent centrer leurs espoirs sur les possibilités de carrière professionnelle offertes par le travail, tandis que les préférences de ceux qui poursuivent leurs études se concentrent sur les facteurs extra-professionnels.

Néanmoins, ces préférences changent considérablement avec l'âge. Dans le groupe des 20 à 24 ans déjà et plus encore dans le suivant, les catégories qui obtiennent le plus de réponses des

⁶ Les réponses regroupées dans chacune des catégories mentionnées sont les suivantes: 1) aspects liés à la satisfaction des besoins matériels: "salaire ou paie", 2) aspects liés à la carrière professionnelle: "apprendre", "acquérir de l'expérience", "grimper les échelons", "faire ce que l'on aime", "mettre en pratique ce que l'on a appris", et 3) aspects extérieurs au travail: "une bonne ambiance", "avoir le temps d'étudier", "avoir du temps à passer avec sa famille".

TABLEAU 1

Mexique (zones urbaines): attentes du travail, par degré de déficience éducative et groupe d'âge
(Pourcentages)

	Déficience éducative		Total
	Avec	Sans	
Groupe d'âge: 15 à 19 ans			
Aspects liés à la satisfaction de besoins matériels	11,0	12,9	12,2
Aspects relatifs à la carrière professionnelle	46,5	54,2	51,3
Aspects extra-professionnels	39,3	29,6	33,2
Autres aspects	3,2	3,3	3,3
Total	100,0	100,0	100,0
Groupe d'âge: 20 à 24 ans			
Aspects liés à la satisfaction de besoins matériels	11,0	15,1	13,7
Aspects relatifs à la carrière professionnelle	60,1	48,0	52,3
Aspects extra-professionnels	25,5	33,8	3,7
Autres aspects	3,4	3,1	3,3
Total	100,0	100,0	100,0
Groupe d'âge: 25 à 29 ans			
Aspects liés à la satisfaction de besoins matériels	8,4	16,4	13,3
Aspects relatifs à la carrière professionnelle	66,1	47,1	59,3
Aspects extra-professionnels	18,9	30,9	26,4
Autres aspects	6,6	5,6	6,0
Total	100,0	100,0	100,0

Source: élaboré par l'auteur sur la base de l'enquête nationale sur les jeunes 2000.

Note: zones urbaines de 15 000 habitants ou plus.

jeunes avec et sans déficiences éducatives s'inversent. Une nette majorité de jeunes de 20 à 24 ans ayant plus d'éducation (60,1%) apprécie les aspects de carrière professionnelle, tendance encore plus marquée dans le groupe des 25 à 29 ans, où deux jeunes sur trois qui ne présentent pas de déficiences éducatives (66,1%) concentrent leurs espoirs sur cet aspect du travail. En revanche, avec l'âge et donc l'expérience sur le marché du travail, la carrière professionnelle perd de son importance dans les attentes des jeunes qui ont un niveau d'instruction inférieur et les aspects extra-professionnels sont de plus en plus privilégiés (33,8% et 30,9% dans les groupes de 20 à 24 ans et de 25 à 29 ans, respectivement), de même que les revenus (15,1% et 16,4%).

Nous observons une fois encore, parmi les jeunes plus âgés, que l'aspect de leur travail qui leur plaît le plus diffère nettement selon leur niveau d'instruction, ce qui indique qu'il aura une importance différente dans leur parcours futur. Qui plus est, au fil du temps, les préférences de chaque groupe de jeunes s'inversent. Ceux qui ont la plus grande continuité et le niveau d'instruction le plus élevé apprécient très tôt les occasions que peut leur donner leur travail, d'avoir des activités extra-professionnelles, en particulier le temps d'étudier. Avec l'âge et à mesure qu'ils terminent leurs études (comme prévu), ils placent la possibilité d'une carrière professionnelle avant les facteurs extra-professionnels. En revanche, les perceptions et espoirs que les jeunes ayant une déficience éducative placent dans le travail suivent le schéma inverse: petit à petit, la carrière professionnelle perd de son importance, parce qu'ils sont rapidement déçus et, au lieu de cela, ils commencent à apprécier le salaire et quelques aspects extra-professionnels comme l'ambiance de travail ou le temps à consacrer à leur famille.

En effet, les jeunes les plus défavorisés passent rapidement de l'enthousiasme à la désillusion, ce qui entraîne un déplacement parallèle des attentes chiffrées à l'égard du travail. Après les premières expériences professionnelles, ils commencent à percevoir la précarité de leur emploi et les rares possibilités d'en obtenir d'autres, meilleurs. Ce n'est pas qu'ils n'en aient pas eu conscience au départ, mais ce qui semblait une situation provisoire est considéré maintenant comme une fatalité. Ils prennent rapidement conscience de ce qu'ils considèrent comme un avenir inévitable: une carrière professionnelle tronquée, vouée à la précarité; de l'enthousiasme à la désillusion. Les espoirs quittent le travail en soi, qui devient presque un mal nécessaire, et ils commencent à apprécier d'autres aspects.

Les jeunes interviewés parlent de façon récurrente du fait que leur travail ne leur donne aucune possibilité de "grandir", "se développer" ou "progresser", ce qui les pousse à changer et à chercher de nouveaux emplois, où ils sont confrontés à la même frustration. Beaucoup d'autres décrivent cette expérience professionnelle en termes "d'ennui". Comme dans le cas de l'école, l'ennui exprime aujourd'hui la perte de sens du travail.

"Pourquoi tu changeais d'emploi, pourquoi tu quittais ton travail? Parce que je ne savais pas ce que je voulais, je ne me rendais pas compte ou pas vraiment, j'accrochais pas. Je m'ennuyais, je m'ennuyais oui, [je disais] simplement "je veux plus rien savoir" (Marcos, 27 ans, Nezahualcoyotl, Mexique)."

Le travail perd son sens, il cesse d'intéresser et devient un mal nécessaire. Il est logique, dès lors, de prévoir que, dans leur appréciation, les jeunes des secteurs populaires privilégieront d'abord les aspects liés à la carrière professionnelle, mais à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience, ils se tourneront vers les aspects extra-professionnels. La grande rotation professionnelle, plus précisément les changements constants d'emploi, reflètent ces sensations et perceptions. Dans un article récent sur les nouveaux défis que pose l'insertion professionnelle des jeunes en Amérique latine, Weller (2007, p. 73) arrive à des conclusions similaires. L'auteur dit de ce piège du travail qu'il est une des principales tensions auxquelles sont confrontés les jeunes d'aujourd'hui. Il en parle dans les termes suivants.

"Les jeunes accordent une place importante au travail en soi, mais leurs expériences dans des emplois concrets sont généralement frustrantes. Bien que l'on constate une perception fonctionnelle croissante du travail, principalement comme source de revenus —qui dans certains cas doit en concurrencer d'autres qui promettent des profits plus substantiels et plus faciles—, pour beaucoup de jeunes, il reste la pierre angulaire du développement de leur identité personnelle, ce à quoi contribue l'établissement de nouvelles relations sociales sur le lieu de travail. Néanmoins, beaucoup d'expériences professionnelles initiales ne répondent pas aux attentes et nombreux sont les jeunes qui parlent de faibles revenus, de peu d'acquisition de connaissances et de compétences, de menaces de licenciement, de mauvais traitements, de

harcèlement sexuel ou de relations personnelles désagréables, bref de conditions qui n'incitent pas à mettre à profit le potentiel que promet le travail pour le développement individuel et social des jeunes (italiques ajoutées).”

Dans l'extrait ci-dessus, Weller mentionne deux aspects qui, à notre avis, sont essentiels: un que nous avons déjà évoqué et un autre qui fera l'objet du chapitre suivant. Le premier, c'est la “perception fonctionnelle” de l'emploi, c'est-à-dire, comme nous l'avons dit dans les

paragraphe précédents, que les espoirs placés dans le travail se déplacent vers la consommation, se traduisant par des expériences de frustration. Le deuxième aspect, c'est que ce déplacement du sens du travail et sa limitation à un caractère purement instrumental permettent l'apparition de moyens alternatifs ou concurrents, surtout chez certains groupes de jeunes défavorisés. La crise du travail et de l'école en tant qu'institutions clés à cette étape de la vie se manifeste par l'apparition d'alternatives et plus encore par les situations où les jeunes doivent les affronter.

IV

Alternatives face aux institutions en crise

En effet, la crise de signification des deux institutions a fait apparaître de nouvelles alternatives, parallèlement à l'école et au travail, qui commencent à faire office d'espaces d'intégration et de signification. Le choix des jeunes les plus défavorisés ne se cantonne plus au marché du travail: le travail semblait au départ une alternative au non-sens de l'école et, aujourd'hui, on voit apparaître des alternatives au non-sens du travail: l'émigration, l'évasion, la criminalité, autant de manifestations d'une situation commune d'exclusion.

L'émigration vers les États-Unis représente, surtout pour les jeunes du Mexique et d'Amérique centrale, une possibilité de satisfaire les espoirs de consommation et de mobilité sociale placés au départ dans le travail. Diverses études révèlent une relance des flux migratoires. Selon les données disponibles pour 1997, 17,5% des résidents des États-Unis nés dans un pays d'Amérique latine ou des Caraïbes étaient des jeunes de 15 à 24 ans. Mais la proportion de ceux qui sont nés au Mexique était encore plus significative et représentait un cinquième (20,3%) de tous les migrants d'origine mexicaine (CELADE, 2000). Canudas (2004) souligne cette même tendance et démontre que la probabilité que les Mexicains émigrent aux États-Unis s'accroît sensiblement pendant l'adolescence et au début de l'âge adulte: elle tend à s'accroître vers 18 ans pour les hommes et entre 16 et 26 ans pour les femmes. Cela ressort nettement aussi des données plus récentes, qui montrent un poids substantiel des jeunes parmi ceux qui décident d'émigrer: chaque année, quelque 400 000 migrants quittent le Mexique,

dont un peu plus de la moitié (quelque 225 000) sont des jeunes (García Alonso, 2006).

“Mon père me disait ‘tu ne fais rien de bon ici, va voir si tu ne peux rien faire là-bas, ne fût-ce que laver des voitures. Va voir ce que tu peux faire là-bas’. [...] Ensuite il y a une période où je voulais, j'étais prêt à aller au bout du monde. *Pourquoi tu es allé... là-bas?* Parce que je voulais tout avoir, je voulais une voiture, je voulais une maison, c'était ça mon idée. Je voulais tout ça, je voulais vraiment une voiture et la deuxième chose que je voulais, c'est une maison [...]. *Tu avais une expérience ou tu connaissais les États-Unis ou des gens qui y étaient?* Oui, oui parce que par exemple mon oncle y était mais... il revenait et nous parlait et on se faisait des illusions. *Ah oui! Qu'est-ce qui attirait ton attention?* Euh, les maisons. *Ici?* Non, là-bas, dans l'État de Puebla, où ils construisaient leurs maisons. Alors je disais “s'ils peuvent le faire, eux, pourquoi pas moi?” Alors, pour pouvoir y aller... ben, j'ai rassemblé un peu d'argent et j'en ai demandé un peu à mon père et oui, il m'en a donné, mais il m'a dit: “tu dois me rembourser”... *Tu avais quel âge quand tu es parti?* Dix-neuf ans (Marcos, 27 ans, Nezahualcoyotl, Mexique).”

Pourquoi tu es allé aux États-Unis? En fait, une des raisons, c'est que j'y avais de la famille et quand ils revenaient, ils portaient des vêtements ‘chics’, beaucoup de choses comme ça en fait. Des choses que beaucoup de gens [n'avaient pas] alors

en fait, surtout ceux du quartier qui n'étaient pas partis... Alors j'ai voulu faire l'expérience, "faire un essai", tenter l'aventure. En fait, ma mère était déjà morte, je me suis dit "punaise, qu'est-ce que je fiche ici?", en fait. "Je vais voir si je peux m'en sortir là-bas, si j'arrive à quelque chose". Mon père m'a dit "bon, si c'est ce que tu veux, si tu veux y aller, je t'aiderai", c'est pour ça que je suis allé aux États-Unis. *Quel âge tu avais? J'avais... 14 ans, presque 15 (Lucas, 28 ans, Nezahualcoyotl, Mexique).*

Ces cas montrent clairement que l'émigration devient dépositaire des espoirs placés au départ dans le travail, qui s'avèrent irréalistes lorsqu'ils tentent l'expérience. Au Mexique, on estime que sur 10 jeunes qui entrent sur le marché du travail à 18 ans, quatre seulement trouvent un emploi formel, trois autres entrent dans l'économie informelle et les trois derniers essaient d'entrer illégalement aux États-Unis (García Alonso, 2006). Marcos et Lucas font partie de ce dernier contingent et, comme l'indiquent leurs commentaires, la consommation est, une fois encore, une des principales motivations de l'émigration, puisqu'elle permet d'obtenir la reconnaissance des pairs (des deux sexes), d'avoir son indépendance et son autonomie, d'acquérir des biens et même de progresser et de "s'en sortir". Aujourd'hui, c'est l'émigration qui permet, par la consommation, de répondre aux mêmes anciennes attentes économiques et symboliques. En réalité elle suppose de continuer à faire confiance au travail, mais par-delà les frontières. La migration est en outre une voie qui, comme le montrent clairement les récits précédents, bénéficie de la reconnaissance et de l'acceptation sociale et est même encouragée, dans certains contextes communautaires et familiaux.

Comme l'indique la CEPALC, on observe dans la migration internationale, surtout vers les États-Unis, une prédominance de jeunes migrants potentiellement vulnérables, qui se caractérisent par des "conditions défavorisées en matière de niveau d'instruction et de participation au marché du travail, et une transition probablement rapide vers la vie adulte" (CEPALC/OIJ, 2004, p. 66). Dans le même ordre d'idée, Reguillo (2001, p. 13) affirme que "le mouvement migratoire, signe de l'époque, est directement lié à l'exclusion croissante que connaissent (et dont souffrent) des millions de jeunes du continent". Les entretiens réalisés montrent de façon récurrente un schéma de migration qui correspond à ce contexte de vulnérabilité des jeunes migrants: un environnement familial qui encourage le jeune à quitter

la maison; le décrochage scolaire précoce, l'entrée sur le marché du travail précaire et un avenir incertain; un projet migratoire ni clairement défini ni très bien planifié, motivé en grande partie par le désir de consommation, des envies d'aventure et le désir de reconnaissance des pairs dans la communauté d'origine.

Mais la migration n'est pas l'unique réponse aux promesses non tenues de l'école et du travail. D'autres s'orientent vers les frontières, non géographiques, mais les limites de l'intégration sociale. Parallèlement aux jeunes émigrés qui, de ce fait "ne sont plus là", il existe une proportion très importante de jeunes qui ne sont pas là non plus, bien qu'ils n'aient pas quitté leur pays d'origine. Comme l'indique le SITEAL (2008), "le marché du travail n'est pas le seul à absorber les adolescents que l'école n'a pas su intéresser ni retenir ou qu'elle a simplement exclus; un pourcentage variable mais considérable d'adolescents vit en marge de l'école et du travail, ce qui aggrave leur vulnérabilité sociale". Il s'agit d'une catégorie de la population juvénile dont les liens d'affiliation aux institutions sont très lâches, que la perte de signification des principaux modes traditionnels d'intégration sociale laisse à la dérive en quelque sorte.

Le tableau 2 montre qu'il ne s'agit pas d'un groupe peu significatif. Dans la majorité des pays de la région, si l'on tient compte uniquement des "zones urbaines"⁷, près de 10% des adolescents de 15 à 17 ans ne font pas d'études et sont économiquement inactifs. En d'autres termes, ils ne travaillent pas et ne cherchent pas d'emploi non plus. La proportion de jeunes dans cette situation de désaffiliation institutionnelle augmente de manière substantielle dans le groupe de 18 à 24 ans. Les pourcentages tendent à être supérieurs dans le cas des femmes, ce qui peut être dû à une entrée précoce dans les tâches domestiques (voir note 4). Néanmoins, cette situation n'enlève rien à la gravité du problème: que ce soit dans le contexte privé de la famille ou dans l'espace public de la rue, les conditions d'exclusion peuvent être aussi dramatiques pour les hommes que pour les femmes.

Une fois encore, comme pour la migration, mais de façon beaucoup plus marquée, les jeunes souffrant de désaffiliation institutionnelle tendent à concentrer

⁷ Sur la base des pays qui disposent de données nationales, on observe que le pourcentage de jeunes dans cette situation tend à augmenter quand on examine le pays dans son ensemble et pas seulement les zones urbaines. L'augmentation semble moins grande dans les pays du Cône Sud, mais très importante dans les pays d'Amérique centrale.

TABLEAU 2

Amérique latine (pays choisis): jeunes qui ne font pas d'études et sont économiquement inactifs, par sexe, revenus et climat éducatif de la famille, 2006
(Pourcentages, zones urbaines)

Pays	Âge	Total	Sexe		Revenus du ménage		Climat éducatif	
			Masculin	Féminin	Déciles 1-3	Déciles 7-10	Bas	Élevé
Argentine	15-17	8,2	7,0	9,4	10,9	2,2	20,2	1,5
	18-24	15,1	7,3	22,2	23,2	4,7	31,5	5,6
Brésil	15-17	7,3	5,3	9,2	10,5	2,5	11,0	1,7
	18-24	14,1	7,1	20,9	23,6	6,3	21,3	5,2
Colombie	15-17	11,4	9,8	12,9	15,7	5,0	18,1	3,3
	18-24	13,2	6,6	18,6	19,2	6,0	21,3	4,9
Chili	15-17	5,8	4,5	7,1	8,4	1,7	13,4	2,0
	18-24	16,3	9,1	23,6	25,6	9,5	32,3	10,8
Équateur	15-17	6,6	3,8	9,5	10,5	3,0	11,5	2,4
	18-24	13,9	3,4	24,4	22,9	7,4	23,6	6,7
El Salvador	15-17	13,5	16,7	19,7	19,7	5,3	20,0	5,6
	18-24	22,3	11,3	31,2	33,6	12,9	29,9	12,5
Guatemala	15-17	11,2	4,6	17,2	14,1	8,5	14,7	1,4
	18-24	19,1	3,6	32,7	24,4	13,9	22,3	6,8
Honduras	15-17	12,8	9,9	15,3	18,2	6,1	18,8	5,6
	18-24	17,4	5,9	26,9	27,5	9,2	26,1	5,7
Mexique	15-17	11,7	5,4	18,8	18,5	6,8	18,1	3,9
	18-24	17,7	3,1	31,2	29,0	9,5	26,5	9,2
Panama	15-17	6,8	6,9	6,7	10,8	1,8	20,6	1,8
	18-24	13,9	3,4	23,2	25,0	4,4	31,2	6,0
Paraguay	15-17	16,2	3,6	10,6	12,3	1,3	13,1	2,4
	18-24	13,2	5,7	19,6	15,9	7,1	21,3	12,8
Uruguay	15-17	12,3	11,5	13,2	18,5	2,7	25,8	2,2
	18-24	11,1	5,1	17,0	18,6	3,7	25,8	2,3

Source: préparé par l'auteur sur la base de tableaux du Système d'information sur l'évolution de l'éducation en Amérique latine (SITEAL).

Note: 'revenus du ménage' indique la position dans la distribution des revenus par habitant du ménage; 'climat éducatif du ménage' fait référence au nombre moyen d'années de scolarité des membres de la famille de plus de 18 ans (bas = moins de 6 ans, moyen = 6 à 12 ans, élevé = plus de 12 ans).

une série de désavantages qui accentuent non seulement leur vulnérabilité mais aussi leur exclusion. Dans tous les pays étudiés, sans exception, le pourcentage de jeunes dans cette situation, issus des familles les plus pauvres, dépasse nettement celui des familles en meilleure position en matière de distribution des revenus. En Argentine, il est de 11% au lieu de 2,2%, au Chili, de 8,4% pour 1,7%, au Mexique de 18,5% pour 6,8% et en Uruguay, ils sont de 18,5% et 2,7%, respectivement, pour ne donner que quelques exemples de l'écart entre les familles les plus pauvres et les plus riches, en ce qui concerne la proportion d'adolescents exclus de l'école et du travail. Ces différences se répètent mais de manière nettement plus marquée, si l'on examine le climat éducatif dans la famille d'origine (voir tableau 2). Certaines études concernant des pays spécifiques révèlent que,

ces dernières années, les adolescents et les jeunes en situation de marginalisation par rapport à l'école et au travail tendent à se caractériser par une accumulation d'autres désavantages sociaux en matière d'éducation, de pauvreté et de composition de la famille (Saraví, 2004 et 2006). Une étude du SITEAL sur l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique observe la même tendance, pour conclure ensuite que "le fait que les exclus sont de plus en plus homogènes socialement parlant donne à penser qu'il sera plus difficile de mettre en œuvre des politiques d'inclusion" (SITEAL, s/f).

Et aujourd'hui, tu fais quoi? Je veux dire avec tes amis, dans le quartier? Rien, c'est vrai... les gens du quartier... enfin les jeunes, ceux de ma génération, ils sont tombés dans la drogue... certains moins que d'autres, mais avec la drogue

tout est immédiat. *Et ils ont volé? Oui. Et l'argent sert à ça? À ça, à la drogue. En fait, on ne vole pas tous les jours, on ne se dit pas "on va aller voler tous les jours pour acheter de la drogue", mais des fois oui... Je cherche pas d'excuses non plus. Parce que déjà rien que le fait de voler, c'est mal mais... mais non, jusqu'à présent, on l'a pas fait [...]. Vous êtes allé voler dans d'autres endroits? Non ici dans le même quartier. Pas chez les voisins, non, mais... mais chez des gens qui nous connaissent, parce qu'en fait, de toute façon, que ce soient des amis ou non, on les connaît, car on se connaît tous, on a grandi ensemble (Jesús, 18 ans, Iztapalapa, Mexique).*

Le quartier n'est pas sûr alors? Il y a beaucoup de problèmes ici? Oui, ouh la la! Énormément. Les gamins sont des vauriens aujourd'hui... Je sais pas, peut-être à cause de la faim ou de la drogue. Plus à cause de la drogue, parce qu'ils... On dit que s'ils n'ont pas de travail, ils vont voler pour s'acheter des chaussures de sport de marque, des Adidas. Et ils vont voler, ils s'achètent des vêtements, tout, et trois heures après, ils volent une nouvelle fois, alors qu'ils ont déjà les vêtements et tout, alors c'est pour la drogue. C'est ainsi que ça marche. Et tes amis sont dans ce cas? Oui. Et toi, comment... pourquoi tu n'es pas dans cette situation? Pourquoi je ne vais pas voler? Parce que j'ai peur, parce que je me dis que si j'y vais et que je me fais tirer dessus... Je... parfois j'ai envie de le faire aussi, aller voler, pas pour acheter une paire de chaussures, mais pour me sentir bien, tu vois? Pour aider la famille, tu vois? Tu penses que tu pourrais vivre mieux ou gagner plus en volant au lieu d'aller travailler? Non parce que un jour tu perds, un jour tu es perdant, tu comprends? Un jour, j'ai été arrêté" (Matías, 21 ans, Lanús, Argentine).

En fait, les problèmes d'inclusion sociale s'aggravent nettement parmi les jeunes qui s'adonnent à des activités illicites. La situation de désaffiliation institutionnelle est généralement liée à l'exercice d'activités illicites et à la violence croissante qui caractérise les grandes villes latino-américaines, en particulier leurs "nouvelles" enclaves d'exclusion (CEPALC, 1998, Perea, 2007, Rodríguez, 2004, Saraví, 2004). Étant donné l'augmentation, ces 15 dernières années, de la délinquance et de la violence dans les grandes villes de notre région, l'insécurité est devenue l'un des principaux points de l'agenda public régional.

En outre, diverses études à ce sujet montrent que les jeunes hommes des familles appauvries, sans travail ou ayant des emplois précaires, et de bas niveau d'instruction sont plus nombreux dans ce type d'activité que ceux des autres groupes sociaux (voir Kessler 2007, Perea 2007 et les volumes collectifs publiés par ERIC/IDESO/IDIES/IUDOP 2004, Azaola 2004, Moro 2006)⁸. La participation croissante des jeunes à ces activités délictueuses et violentes se justifie par les transformations du sens qu'ils attribuent aux modes traditionnels de mobilité sociale, la frustration qu'ils ont connue lors de leurs expériences dans ces institutions et un nouveau scénario socioculturel fortement dominé par la consommation.

Dans une analyse de la reconfiguration de la structure des classes en Amérique latine, Portes et Hoffman (2003) observent que, avec d'autres stratégies dont la migration, les activités criminelles sont devenues une alternative supplémentaire d'adaptation. Dans certains contextes et activités, en particulier de trafic de drogue, le fait d'y participer peut être source de reconnaissance et de mobilité sociale, dans la mesure où elles favorisent les possibilités de consommation. Comme disait Benvenuti (2003) dans le cas de Rio de Janeiro —une ville au taux de pauvreté extrêmement élevé, où 36% des adolescents des classes socio-économiques inférieures ne font pas d'études et ne travaillent pas, les possibilités de revenus offertes par les bandes de "narcos" peuvent être extraordinaires. Toutefois, il ne s'agit pas simplement d'une stratégie de survie ou d'adaptation au style de la "déviance mertonienne". Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, la signification de l'école et du travail s'est fortement dépréciée, en d'autres termes, les deux institutions sont envahies par une logique mercantile qui limite leur valeur à la possibilité d'avoir des revenus. Dès lors, comme dit Kessler (2007) dans le cas des "pibes chorros" (petits voleurs) en Argentine, une logique de fournisseur s'impose, qui gomme les frontières et met le travail sur pied d'égalité avec le crime comme une façon d'avoir des revenus. La citation suivante de l'étude de Janice Perlman révèle qu'on observe un processus similaire parmi les jeunes des favelas de Rio de Janeiro.

⁸ De ce fait, on observe maintenant un processus de stigmatisation et de criminalisation des jeunes pauvres, ce qui représente un nouveau désavantage pour les jeunes les plus vulnérables et défavorisés de nos sociétés.

Ce sentiment de ne plus croire en la possibilité de changer les choses et de ne même plus essayer était tout simplement impensable pour la première génération de migrants des campagnes vers la ville. Leur idée était de faire ce qu'il fallait pour survivre en ville. Autre chose qui me reste en tête, c'est l'histoire d'un jeune qui s'est présenté pour un emploi d'assistant chauffeur de taxi collectif. Il a dit d'abord que ce type de travail lui paraissait humiliant. C'était bon pour la génération de son père, mais il espérait trouver mieux. Quand on lui a dit combien il gagnerait et après avoir déduit le transport et les repas, le coût des vêtements et chaussures qu'il devait acheter, son revenu net était si bas qu'il était pratiquement inexistant. Il allait devoir faire trois ou quatre heures de trajet par jour et travailler 12 heures pour un salaire minime. Il a donc décidé de rester chez lui, "à

se tourner les pouces, comme un gamin", me dit son père. Si le père se plaignait, le jeune lui répondait "ne me mets pas la pression, sinon, je me lance dans le trafic de drogue" (Perlman, 2006, pp. 170-71).

La participation des jeunes aux activités criminelles et violentes témoigne d'une crise du sens et des institutions incapables d'interpeller. Dans ce contexte, des voies alternatives se dessinent qui non seulement mettent sur pied d'égalité l'école et le travail, mais qui commencent à avoir certaines vertus pour les groupes les plus défavorisés. Comme dit Reguillo (2008, p. 221), dans le cas du trafic de drogue au Mexique et en ce qui concerne la présence croissante de jeunes dans cette activité, leur autonomisation dans divers domaines de la vie sociale correspond au "comblement d'un vide, d'une absence et d'une crise de sens".

V

Conclusions

Les sentiments d'appartenance, qui comprennent un ensemble de perceptions, de valeurs et de désirs partagés, constituent un facteur essentiel de la cohésion sociale. À cet égard, l'éducation et le travail occupaient un rôle prépondérant dans le passé récent des sociétés latino-américaines: tous deux faisaient partie d'un imaginaire collectif qui accompagnait les processus de modernisation et d'industrialisation du siècle dernier, représentant les voies de mobilité sociale par excellence. Cela ne se passait pas toujours ainsi pour tous, bien sûr, mais l'expérience étayait cette image de multiples exemples. Toutefois, la force de ces deux institutions et le sens qui leur était donné ne résidaient pas seulement dans l'expérience, mais dans leur capacité à influencer et façonner les subjectivités, "dans leur capacité à construire un sujet autour d'un ensemble de normes et de valeurs qui régissent la vie sociale" (Duschatzky et Corea, 2006, p. 82). Ces sentiments partagés concernant l'école et le travail ne se traduisaient pas exclusivement et directement sur le plan matériel mais également dans un ensemble de valeurs et de désirs qui témoignaient de et rendaient possible une appartenance commune.

Le propos initial de cet article était d'examiner dans quelle mesure les processus de fragmentation observés dans d'autres domaines de la vie sociale touchent

aujourd'hui les sentiments d'appartenance. L'analyse suggère que, dans les perceptions et attentes de certains segments de la population, en particulier les groupes de jeunes urbains vulnérables, le sens de l'éducation et du travail a changé et s'est affaibli. La crise des deux institutions est due à son incapacité à interpeller les jeunes des secteurs sociaux qui accumulent un long passé de désavantages et se trouvent aujourd'hui à la limite de l'exclusion.

De ce point de vue, la transition de l'école au travail, problématique en soi dans notre société contemporaine, comporte de nouveaux dilemmes. D'une part, plusieurs preuves indiquent qu'un nombre croissant de jeunes commence à percevoir que l'éducation secondaire est incapable d'améliorer leurs conditions de vie, non seulement en raison de leur propre expérience, mais comme signe d'une perte de crédibilité de l'enseignement en tant que voie de mobilité sociale. D'autre part, le marché du travail dans lequel les secteurs populaires plaçaient traditionnellement leurs espoirs d'amélioration connaît le même discrédit, dans un contexte de précarité accrue du travail et de parcours professionnel englués dans la pauvreté. Le sens de l'école et du travail, en tant que mécanismes de mobilité sociale et création de valeurs et de désirs s'est étiolé. Par ailleurs, la consommation tend à

acquérir une prépondérance de plus en plus grande “devenant un dispositif d’inclusion-exclusion sociale et un marqueur d’identité” (Reguillo, 2007, p. 85), tout en contribuant aussi à reformuler la signification des institutions.

Dans ce contexte, des alternatives, comparables à l’école et au travail, sont apparues au Mexique et dans d’autres pays de notre région. La crise de la signification des deux institutions a permis l’entrée en scène de nouveaux concurrents comme la migration, les activités criminelles et illégales ou l’évasion. García Canclini (2007) dit que, vu les difficultés de travailler et consommer dans l’ordre social établi, les jeunes des secteurs les plus défavorisés s’organisent en sociétés parallèles constituées à la limite de la légalité. Leur présence, que traversent l’inégalité et l’exclusion, révèle l’absence de sentiment d’appartenance commune, en d’autres termes elle aggrave le problème de cohésion sociale.

En fait, en Amérique latine, la fragmentation sociale des espaces urbains, des droits sociaux, des cadres de sociabilité et d’interaction, et même des modes de vie, des expériences biographiques et des habitudes de consommation révèle une augmentation des inégalités et, dans certains cas, l’apparition de

processus d’exclusion. Cet article tente de montrer que nous commençons également à faire face à un étiolement des valeurs partagées en ce qui concerne les institutions clés comme l’éducation et le travail, ce qui dénote une cohésion sociale fragile.

Dans cette optique, les dilemmes que doit affronter l’agenda public acquièrent une complexité plus grande. Le décrochage scolaire n’est pas dû uniquement au manque de ressources ou d’appui familial, l’émigration n’est pas seulement une question de réseaux, la sécurité est plus qu’un simple problème de jeunes délinquants issus de familles dysfonctionnelles et l’exclusion ne se réduit pas à la pauvreté des jeunes les plus vulnérables. Jusqu’à présent, les réponses étaient destinées, en majorité, à “gérer” la fragmentation sociale. Mais les sentiments d’appartenance commune et des institutions capables d’interpeller autour d’un ensemble de normes, de désirs et de valeurs socialement partagés peuvent difficilement se construire sans faire disparaître les profondes inégalités sociales. Entre-temps, nous continuerons à voir des sociétés de plus en plus fragmentées et à ressentir les conséquences de vivre dans des sociétés d’exclusion qui —pour paraphraser Alain Touraine— mettent en doute les possibilités de vivre ensemble.

Bibliographie

- Azaola, E. (coord.) (2004), “Juventud: exclusión y violencia”, *Desacatos*, N° 14, Mexico, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Bauman, Z. (2007), *Vidas de consumo*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Bayón, M.C. (2006), “Precariedad social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales”, *Revue de la CEPALC*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago du Chili.
- Bayón, M.C. et G. Saraví (2007), “De la acumulación de desventajas a la fractura social. Nueva pobreza estructural en Buenos Aires”, *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, G. Saraví (comp.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Benavides, M. (2007), “Para acercarse a los que se alejan. Exclusión, jóvenes y políticas públicas” [en ligne] www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=S-860.
- Benvenuti, P. (2003), “Youth Violence and Delinquency in the Latin American Region”, thèse, Londres, London School of Economics, inédit.
- Canudas, V. (2004), “Moving north: different factors influencing male and female Mexican migration to United States”, *Papeles de población*, 10e année, N° 39, Mexico, Universidad Autónoma del Estado de México.
- CELADE (Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie) - División de población de la CEPALC (2000), *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos* (LC/G.2113-P), Santiago du Chili, avril. Publication des Nations unies, N° de vente: S.00.II.G.131.
- CEPALC (Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes) (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago du Chili.
- _____ (1998), *Panorama social de América Latina 1997* (LC/G.1982-P), Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.98.II.G.3.
- CEPALC/OIJ (Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes/Organisation ibéro-américaine de la jeunesse) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: Un modelo para armar*, Santiago du Chili.
- _____ (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago du Chili.
- Corea, C. et I. Lewkowicz (2005), *Pedagogía del aburrido*, Buenos Aires, Paidós.
- Duschatzky, S. et C. Corea (2002), *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*, Buenos Aires, Paidós.
- ERIC/IDESO/IDIES/IUDOP (Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación/Instituto de Encuestas y Sondeos de Opinión/ Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Instituto Universitario de Opinión Pública) (2004), *Maras y pandillas en Centroamérica*, San Salvador, uca Editores.

- García Alonso, R. (2006), “Los jóvenes y la migración”, *Jóvenes. Revista de estudios sobre juventud*, N° 25, Mexico, Instituto Mexicano de la Juventud.
- García Canclini, N. (2007), “La modernidad en duda”, *Jóvenes mexicanos. Encuesta Nacional de Juventud 2005*, Mexico, Instituto Mexicano de la Juventud.
- Giovagnoli, P. et D. Verner (2008), “Educación y aprendizaje”, *Los jóvenes de hoy: un recurso latente para el desarrollo*, D. Verner (coord.), Buenos Aires, Banque mondiale.
- González de la Rocha, M. (2007), “Espirales de desventajas: pobreza, ciclo vital, y aislamiento social”, *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, G. Saraví (comp.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Katzman, R. et G. Wormald (coords.) (2002), *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Cebra.
- Kessler, G. (2007), *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.
- Moro, J. (comp.) (2006), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, Ciudad de Guatemala, Magna Terra Editores.
- Perea, C. (2007), *Con el diablo adentro. Pandillas, tiempo paralelo y poder*, Mexico, Siglo XXI.
- Pérez Islas, J. et M. Urteaga (2001), “Los nuevos guerreros del mercado. Trayectorias laborales de jóvenes buscadores de empleo”, *Los jóvenes y el trabajo*, E. Pieck (coord.), Mexico, Centre interaméricain pour le développement des connaissances en formation professionnelle (CINTERFOR).
- Perlman, J. (2006), “The metamorphosis of marginality: four generations in the favelas of Rio de Janeiro”, *Annals*, vol. 606, N° 1, Philadelphie, American Academy of Political and Social Science.
- Portes, A. et K. Hoffman (2003), “Las estructuras de clase en América Latina. Composición y cambios durante la época neoliberal”, *série Políticas sociales*, N° 68 (LC L.1902-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations unies, N° de vente: S.03.II.G.61.
- Portes, A., B. Roberts et A. Grimson (comps.) (2005), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Reguillo, R. (2008), “Las múltiples fronteras de la violencia: jóvenes latinoamericanos entre la precarización y el desencanto”, *Pensamiento iberoamericano*, N° 3, Madrid.
- (2007), “Legitimidades divergentes”, *Jóvenes mexicanos. Encuesta Nacional de Juventud 2005*, Mexico, Instituto Mexicano de la Juventud.
- (2000), *Emergencia de culturas juveniles: estrategia del desencanto*, Buenos Aires, Editorial Norma.
- Reygadas, L. (2008), *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, Barcelona, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rodríguez, E. (2004), “Juventud y violencia en América Latina. Una prioridad para las políticas públicas y una oportunidad para la aplicación de enfoques integrados e integrales”, *Desacatos*, N° 14, Mexico, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Saraví, G. (2008), “Transiciones vulnerables: desigualdad, exclusión y juventud en México”, sous presse.
- (comp.) (2007), *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- (2006), “Los eslabones de la violencia juvenil: acumulación de desventajas en la transición a la adultez”, *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas*, J. Moro (comp.), Ciudad de Guatemala, Magna Terra Editores.
- (2004), “Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural”, *Revue de la CEPALC*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago du Chili, août.
- (2002), *Youth and Social Exclusion. Becoming Adults in Contemporary Argentina*, thèse de doctorat, Austin, université du Texas.
- Schoon, I. et J. Bynner (2003), “Risk and resilience in the life course: implications for interventions and social policies”, *Journal of Youth Studies*, vol. 6, N° 1, Londres, Routledge.
- SITEAL (Système d'information sur l'évolution de l'éducation en Amérique latine) (2008), “Adolescentes al margen de la escuela y el mercado laboral”, *Datos destacados* [en ligne] www.siteal.iipe-oei.org/.
- (2007), “Trayectorias escolares y trabajo adolescente”, *Datos destacados* [en ligne] www.siteal.iipe-oei.org/.
- (s/f), “Del trabajo a la escuela: equidad y exclusión entre los adolescentes urbanos de cuatro países de América Latina”, *Boletín N° 1* [en ligne] www.siteal.iipe-oei.org/.
- Weller, J. (2007), “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”, *Revue de la CEPALC*, N° 92 (LC G.2339-P), Santiago du Chili.
- Willis, P. (1977), *Learning to Labor: How Working Class Kids get Working Class Jobs*, New York, Columbia University Press.

Développement économique local et compétitivité territoriale

en Amérique latine

Ivan Silva Lira

Le présent article porte sur le fait que, dans un univers de plus en plus mondialisé, les gouvernements locaux et régionaux d'Amérique latine doivent relever de nouveaux défis, notamment créer ou améliorer les capacités compétitives et transformer les systèmes de production locaux. Ces deux aspects doivent être liés aux politiques territoriales et, plus précisément, au développement d'une culture territoriale qui intègre les deux. Certes, ce sont les entreprises qui se font concurrence, mais leur capacité à cet effet peut être renforcée si l'environnement territorial facilite cette dynamique et si elles aussi perçoivent l'importance d'être des entreprises "du territoire" plutôt que des entreprises "dans le territoire". Néanmoins, cette aspiration se heurte à l'existence de territoires inégalement préparés à relever ces défis, ce qui suppose des types d'intervention distincts en termes de politiques publiques locales et régionales visant à améliorer leur capacité compétitive.

Ivan Silva Lira
Chef, domaine du développement local et régional
Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES)
Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)

✉ ivan.silva@cepal.org

I

Introduction

Actuellement, la formulation des politiques publiques sous-nationales doit tenir compte du fait que la révolution scientifique et technologique a eu et continuera d'avoir des répercussions très importantes sur les territoires. En particulier, les économies nationales sont plus interdépendantes et ce processus s'est accompagné d'une restructuration en profondeur des processus de production, devenus plus flexibles à mesure qu'apparaissent les nouvelles technologies pour l'application desquelles il faut de nouvelles connaissances.

La mondialisation entraîne de nombreux changements importants pour l'avenir des territoires sous-nationaux. D'un point de vue culturel, on observe un double mouvement: d'une part une tendance à l'homogénéisation des identités culturelles, mais, d'autre part, une certaine résistance et un retour à une approche locale. En d'autres termes, en ce qui concerne la variable temps, on note une accélération croissante des processus et du rythme de vie, ainsi qu'une réduction des obstacles et des distances qui séparent les lieux, en raison du développement du transport et des télécommunications qui améliore l'accessibilité des territoires en termes de facteurs traditionnels d'attrait territorial.

Tous ces changements récents tendent à créer des sociétés de plus en plus ouvertes et décentralisées, redéfinissant la place et la signification des territoires dans la cité planétaire (Boisier, 1996) et impliquent qu'ils doivent relever de nouveaux défis pour formuler leurs stratégies de développement, dans un contexte de complexité accrue, d'ouverture, de concurrence, d'incertitude et de rapide changement.

On en vient dès lors à supposer que, dans la nouvelle économie mondiale, les territoires qui apprennent sont les seuls aptes à maintenir une concurrence, en d'autres termes ceux qui sont capables de s'adapter aux transformations de la structure productive mondiale, sur la base de connaissances (au sens large) et de leur application au secteur tertiaire avancé, au secteur de la haute technologie et/ou à l'agriculture commerciale. Cela suppose que les territoires sous-nationaux développent leurs

capacités et avantages respectifs, ou leur capacité à les construire, pour se spécialiser dans des domaines ou secteurs qui ouvrent des possibilités d'insertion sur la scène internationale. Dans la mesure où la mondialisation entraîne la transformation des territoires sous-nationaux en espaces d'économie internationale, la division territoriale et la division sociale du travail se renforcent. En outre, cette dynamique peut obéir à des logiques distinctes, en fonction de la division horizontale ou verticale des territoires, selon leurs liens avec d'autres régions du monde (logique verticale) ou leur capacité à construire des réseaux ou organisations dans le même territoire (logique horizontale).

La logique verticale peut se définir comme la logique des entreprises transnationales, qui peuvent fragmenter leur processus et répartir la production dans l'espace, ce qui incite à privilégier des critères de sélectivité territoriale par le développement d'un nombre limité de lieux qui disposent des facteurs stratégiques nécessaires pour l'expansion et la compétitivité de leurs entreprises. La logique horizontale, en revanche, est intimement liée à l'idée de construction sociale des territoires et, plus concrètement, à celle de construire des territoires novateurs et compétitifs, qui font de la méso-économie territoriale une unité d'analyse essentielle pour promouvoir des espaces clés de rencontre entre les acteurs —publics, sociaux et privés— en vue de modifier l'appareil de production et d'entamer un processus de croissance économique équitable.

Dans ce dernier contexte, on peut affirmer que la création d'avantages concurrentiels est de nature essentiellement locale: la structure économique nationale peut s'exprimer en termes de chaînes de production locales, qui favorisent le développement des petites et moyennes entreprises (indépendamment de leurs liens avec de grandes entreprises et des méthodes d'attraction des investissements étrangers). Celles-ci tendent à rechercher des modalités d'association et de coordination pour renforcer les avantages concurrentiels, sous forme d'agglomérations productives (*clusters*) d'entreprises organisées sur le territoire ou d'autres types d'associations productives, où les économies d'échelle sont externes aux entreprises mais internes aux territoires.

II

Objectifs du développement économique local

La transformation en profondeur du régime économique de la majorité des pays d'Amérique latine, entamée dans les années 1980, a fait apparaître que l'ouverture des marchés internes, la déréglementation et la privatisation ne suffisent pas à assurer la compétitivité internationale des entreprises et à engendrer une croissance économique élevée, avec une amélioration claire de la distribution des revenus et des niveaux de vie de la population.

En particulier au niveau territorial, il est de plus en plus important de concevoir des instruments et des politiques publiques de gestion destinés à stimuler l'exploitation des ressources locales endogènes pour favoriser de nouveaux modes de développement basés sur les potentialités de l'économie locale, en guise de complément indispensable des politiques nationales de développement.

En général, les processus de développement territorial ont pour objectifs principaux de transformer les systèmes de production locaux, d'augmenter la production, de créer des emplois et d'améliorer la qualité de la vie de la population. Pour atteindre ces objectifs, il importe de tenir compte de la structure institutionnelle et des styles de gestion publique, adoptés par les gouvernements sous-nationaux d'Amérique latine, pour favoriser des politiques de développement productif destinées à transformer les systèmes locaux d'entreprise dans un climat de plus grande compétitivité.

Dans ce contexte, à des degrés divers et plus particulièrement depuis les années 1990, plusieurs pays d'Amérique latine ont commencé à intégrer une approche territoriale dans leur politique de développement productif et d'aide aux petites entreprises, correspondant mieux aux objectifs de créer ou améliorer les capacités concurrentielles des systèmes productifs locaux. Le développement productif organisé dans une optique locale/régionale¹ a l'avantage, premièrement, d'être plus orienté vers la demande des entreprises, ce qui s'explique par une plus grande proximité des "clients". Deuxièmement, il peut être destiné aux systèmes locaux d'entreprises plutôt qu'à des entreprises individuelles,

engendrant des avantages certains d'agglomération, il permet de stimuler les processus d'apprentissage par interaction et favorise ainsi l'innovation dans les activités économiques.

Toutefois, la réalisation de ces objectifs requiert, entre autres choses, un cadre institutionnel sous-national décentralisé et un processus actif de planification stratégique du développement territorial de la production, qui fixe des priorités et oriente les outils d'aide existants vers des objectifs communs. Le fonctionnement complet d'un système de développement productif décentralisé permettrait de mettre à profit les augmentations potentielles de productivité des territoires, influençant ainsi la croissance nationale agrégée dans un environnement de plus grande compétitivité.

Le fait de reconnaître que, pour développer des capacités concurrentielles, les petites entreprises doivent s'associer et faire appel à des appuis publics qui contribuent à corriger les défaillances du marché, liées principalement à l'imperfection des marchés de capitaux, de financement et de crédit, la formation de ressources humaines et l'innovation technologique, justifie en grande partie les politiques de développement élaborées. De ce fait, et comme il a été dit dans une excellente étude d'évaluation des petites entreprises au Chili (Bianchi et Parrillo, 2002), trois facteurs contribuent essentiellement à la réussite des petites ou moyennes entreprises (PME):

- 1) L'intégration dans un système productif et social dynamique au niveau local, permettant de réaliser des économies d'échelle et d'atteindre un rendement suffisant pour concurrencer les grandes entreprises sur le marché mondial.
- 2) L'amélioration de la qualité du produit, du processus et des ressources humaines: il est impossible de continuer à se faire concurrence sur les marchés mondiaux par le prix (certains acteurs sont trop puissants, avec des économies d'échelle qui leur permettent d'éliminer n'importe quel pays concurrent).
- 3) La diffusion des connaissances et des compétences pour structurer l'économie locale de façon à produire des biens à haute valeur ajoutée, de qualité supérieure et novateurs. La connaissance donne un avantage concurrentiel à l'entreprise, ce qui lui permet de mieux résister à une éviction.

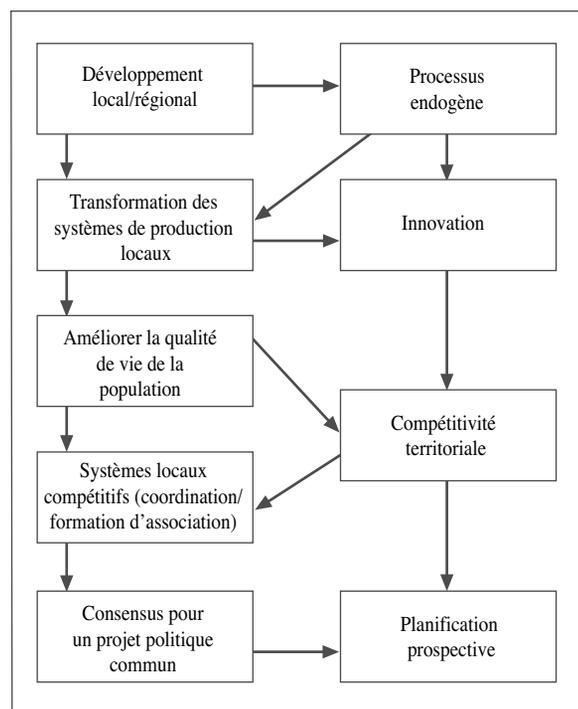
¹ Dans le présent article, sauf indication contraire, le terme "régional" désigne les régions sous-nationales.

Dès lors, aux raisons plus classiques pour soutenir le développement des petites entreprises, s'ajoutent des considérations liées à l'idée de systèmes locaux d'entreprises, de collaboration pour favoriser la concurrence, d'associations d'entreprises, de liens public-privé, de génération de connaissances par l'interaction et le développement d'avantages concurrentiels qui dépassent l'idée que seules les entreprises se font concurrence.

Dans ce contexte, nous préconisons vivement le concept de territoire en tant que base culturelle des systèmes d'entreprises qui développent des capacités concurrentielles en collaboration avec leur entourage, ce qui va beaucoup plus loin que la simple stratégie de promotion isolée des petites entreprises. Le schéma présenté au graphique 1 résume cette proposition. Il postule que le développement local et régional est un processus éminemment endogène qui cherche à tirer profit de ses propres potentialités — naturelles, humaines, institutionnelles et organisationnelles — pour transformer les systèmes productifs locaux en vue d'améliorer la qualité de vie de la population.

GRAPHIQUE 1

Conceptualisation des processus de développement local et régional



Source: élaboré par l'auteur.

Il convient d'innover dans les systèmes locaux d'entreprises pour les rendre plus compétitifs, ce qui requiert, sur le plan de l'organisation sociale, des projets de développement basés sur des consensus représentant tous les acteurs territoriaux qui partagent une vision commune des domaines stratégiques à promouvoir.

Bien sûr, les systèmes de production locaux se composent d'entreprises et, parmi celles-ci, celles qui présentent la distribution territoriale la plus homogène sont, selon les statistiques, les micro-entreprises, ainsi que les petites et moyennes entreprises, dans cet ordre. Au Chili par exemple, les grandes entreprises constituent un peu moins de 1% des entreprises formelles du pays (4 814 en 1997) et près de 73% d'entre elles se concentrent dans la région métropolitaine. Les micro-entreprises et les petites entreprises, par ailleurs, représentent 97% du total et se répartissent de manière relativement homogène dans l'ensemble du pays, d'une façon très comparable à la distribution relative de la population (tableau 1).

Dès lors, quand on parle de la transformation des systèmes de production locaux, dans la pratique il s'agit de ce qu'il faut faire, par exemple, pour améliorer la compétitivité d'une partie des 3 757 entreprises de la région d'Aysén au Chili (1 600 km au sud de Santiago), dont 3 256 sont des micro-entreprises et 486 des petites et moyennes entreprises (tableau 1). Cette région a un profil particulier de production et de services, et certains de ses plus grands atouts sont associés à l'aquaculture et au tourisme. Toute politique proposée dans cette région pour moderniser le système organisationnel doit donc tenir compte du tissu de production local. Il est peu probable que cela puisse se faire uniquement en fonction d'une perspective nationale venant du centre du pays.

En outre, d'un point de vue plus stratégique et d'affectation efficace des ressources, il est difficile d'imaginer d'aider toutes les entreprises de la région. Beaucoup disparaîtront inévitablement² en raison de

² Voir Cabrera, de la Cuadra et al. (2002). Ce texte indique que les taux d'échec élevés des PME, catégorie d'entreprises qui réussit moins bien que les grandes entreprises, ne font que confirmer le schéma de création, évolution et disparition des entreprises dans plusieurs pays en tous genres. Cette tendance résulte davantage du fonctionnement habituel de l'économie que des périodes de récession qu'elle peut traverser. En outre, ces processus favorisent le dynamisme économique agrégé, puisqu'une grande partie de l'augmentation de la productivité est due au remplacement des usines et entreprises les moins efficaces par d'autres plus performantes. Dès lors, et c'est la conclusion la plus frappante, les politiques d'appui aux micro-entreprises, ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises en difficulté ne font que retarder la disparition d'un grand nombre de firmes relativement moins productives, gaspiller et les

TABLEAU I

Chili: nombre et pourcentage d'entreprises, par dimension et par région, 1997

Région	Micro	Petite	Moyenne	Grande	Total
I Tarapacá	14 776 87,5%	1 834 10,9%	213 1,3%	67 0,4%	16 890 100%
II Antofagasta	12 650 82,6%	2 291 15%	273 1,8%	103 0,7%	15 317 100%
III Atacama	7 619 85,6%	1 142 12,8%	108 1,2%	33 0,4%	8 902 100%
IV Coquimbo	17 647 86,8%	2 373 11,7%	236 1,2%	70 0,3%	5 326 100%
V Valparaiso	4 528 83,9%	7 343 14,1%	793 1,5%	245 0,5%	51 909 100%
VI O'Higgins	23 864 85,6%	3 582 12,8%	346 1,2%	91 0,3%	27 883 100%
VII Maule	35 250 88,7%	3 996 10,1%	376 0,9%	116 0,3%	39 738 100%
VIII Bío-Bío	48 672 85,2%	7 394 12,9%	811 1,4%	254 0,4%	57 131 100%
IX Araucanía	24 723 86,2%	3 545 12,4%	333 1,2%	90 0,3%	28 691 100%
X Los Lagos	31 447 84,6%	5 095 13,7%	450 1,2%	197 0,5%	37 189 100%
XI Aysén	3 256 86,7%	439 11,7%	47 1,3%	15 0,4%	3 757 100%
XII Magallanes	5 014 80,8%	1 032 16,6%	130 2,1%	28 0,5%	6 204 100%
Métropolitaine	150 001 75,5%	38 464 19,4%	6 734 3,4%	3 500 1,8%	198 699 100%
Sans information	13 984	275	20	5	14 284
Total	432 442 82,1%	78 807 15%	10 872 2,1%	4 814 0,9%	526 933 100%

Source: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), sur la base d'informations de l'administration fiscale chilienne (SII).

la dynamique des marchés, mais il est nécessaire aussi de définir une stratégie d'intervention qui parie sur les systèmes d'entreprises qui sont les plus susceptibles

deniers publics qui pourraient avoir d'autres utilisations urgentes et entraver l'augmentation de la productivité, de l'emploi et des salaires, ainsi que la croissance économique. En d'autres termes, dans cette optique, les politiques de l'État pour promouvoir la croissance productive des micro-entreprises et des PME ne font qu'entraver la progression de l'économie, gaspiller les ressources et retarder l'élimination d'entreprises inévitablement vouées à l'échec. Logiquement, il vaut donc mieux laisser le marché résoudre automatiquement tous les problèmes d'affectation. Sans partager cette vision des choses, la leçon que l'on peut en tirer, c'est qu'il faut attribuer les outils de développement aux entreprises dont la future viabilité technique et économique a été évaluée.

de réussir. Il est nécessaire, dès lors, de parvenir à une vision partagée public-social-privé de ce que doit être cette intervention.

Il se passe quelque chose d'analogue dans la région de l'Atacama, (800 km au nord de Santiago), qui compte un plus grand nombre d'entreprises que la région d'Aysén mais avec une proportion nettement plus grande de micro-entreprises (86,8%) et un profil de production très différent. De ce fait, ses politiques de développement de la production doivent être conçues sur la base d'autres considérations. La culture du territoire signifie, notamment, des passés différents, des aptitudes différentes, des façons de faire propres à chaque endroit et liées

à des environnements naturels et géographiques spécifiques, autant d'aspects qui influencent les modes d'organisation économique et sociale, et dont il faut tenir compte pour concevoir des stratégies d'intervention. C'est ici que l'approche locale des politiques de développement productif en général, et des politiques d'aide en particulier, revêt la plus grande importance.

Il est naturel de supposer, dès lors, que les politiques de développement de la production doivent avoir un cachet territorial affirmé, au moins en ce qui concerne les systèmes d'entreprises locaux. De nombreux gouvernements l'ont compris et ont progressivement commencé à intégrer cette notion dans leurs stratégies, mais à des degrés divers, avec un succès encore très relatif, mais non négligeable.

III

Développement local dans un monde globalisé: vers la construction de territoires compétitifs et novateurs

La construction de capacités concurrentielles peut être liée de fait aux politiques territoriales et plus précisément au développement d'une culture territoriale qui intègre les systèmes d'entreprises locaux et aide à inverser une situation qui ne cesse de se détériorer dans les territoires qui accusent le plus grand retard. En d'autres termes, bien qu'en réalité ce soient les entreprises qui se concurrencent, leur compétitivité peut être renforcée si l'environnement territorial facilite cette dynamique et si les entreprises, pour leur part, ont conscience de l'importance d'être des entreprises "du territoire" aux habitants duquel elles se doivent aussi, plutôt que des entreprises "dans le territoire", totalement détachées de leurs projets d'avenir et de développement.

Il est particulièrement important de comprendre que, dans une approche locale, la gestion publique peut mener au développement de réseaux (ou *clusters*) d'entreprises établies dans un certain territoire, où la collaboration et la nature associative des entreprises sont des facteurs clés pour favoriser leur compétitivité.

Le terme anglais "*clusters*" désigne une concentration géographique d'entreprises et d'institutions, dont l'interaction génère et maintient des avantages concurrentiels. Il n'existe pas encore de consensus quant à l'équivalent espagnol du terme, qui se traduit notamment par *agrupamientos industriales* (groupements industriels), *distritos industriales* (districts industriels) et *agrupaciones locales* (groupements locaux), avec des significations parfois légèrement différentes. Conformément aux pratiques de la CEPALC, nous utilisons ici l'expression "agglomérations

productives" (*aglomeraciones productivas* en espagnol). L'idée principale est que le développement de telles agglomérations permettrait de parvenir à des avantages concurrentiels garantis (principalement en matière de connaissances et d'innovation), particulièrement importants pour les groupes de PME concentrés sur un territoire.

En d'autres termes, des preuves convaincantes montrent que l'action collective organisée en général et l'action publique en particulier permettrait de trouver des sources de compétitivité importantes. Porter (1991) déclare que la solidité et la viabilité de la compétitivité des agglomérations productives plongent leurs racines dans la création de connaissances spécialisées et la capacité d'innovation. Ces sources "supérieures" de compétitivité résultent de l'interaction entre les entreprises qui sont à la fois capables de se concurrencer et de collaborer. Dans son modèle spécifique, l'action publique est exogène, c'est-à-dire qu'elle peut influencer la compétitivité (en bien ou en mal), mais ne peut pas l'expliquer. Dans cette vision, l'action publique joue un rôle comparable à celui de la causalité. Cette approche n'est cependant pas satisfaisante pour ceux qui conçoivent et mènent à bien des actions collectives et les politiques publiques, surtout aujourd'hui, face à la nécessité de promouvoir la coordination des secteurs public-privé pour favoriser le développement de ces organisations d'entreprises (Buitelar, 2001a et 2001b).

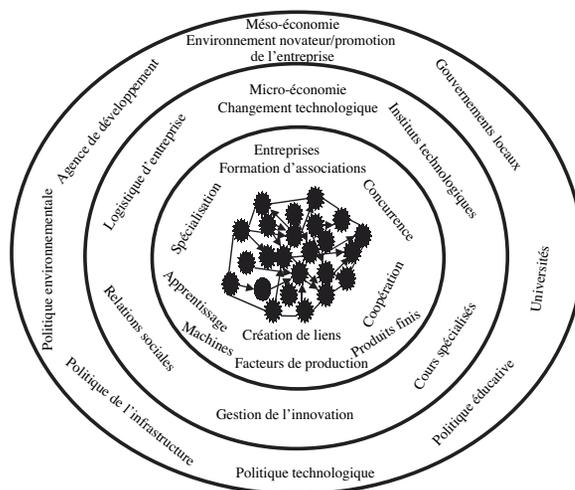
Comme il a été expliqué, un élément de base de la compétitivité, en particulier dans la société actuelle de l'information et de la connaissance, est donc la

capacité d'apprentissage et d'innovation, que l'on estime latente dans les institutions et les organisations locales, et que l'on peut et doit exploiter, avec un peu d'habileté. Dès lors, la construction de la notion de compétitivité territoriale doit consister à définir des lignes d'action fondamentales pour les gouvernements sous-nationaux.

Le graphique 2 reprend les concepts d'agglomérations productives et de développement local. Il tente d'illustrer l'idée que plusieurs entreprises peuvent coexister sur un territoire et développer la capacité de s'associer, de se faire concurrence, de collaborer, de former des alliances, d'apprendre et de se spécialiser, si elles s'organisent, pour exploiter, dans la mesure du possible, toute la chaîne de valeur d'un processus productif donné. Pour se renforcer, ces réseaux d'entreprises ont besoin, dans le cadre local et régional, de l'activation de deux variantes de la compétitivité, qui ont le plus de sens et prennent toute leur dimension sur le plan territorial en particulier, à savoir les niveaux méso-économique et micro-économique de la compétitivité systémique³. Le graphique 2 montre que, au niveau micro-économique, il s'agit d'introduire les changements technologiques faisables et nécessaires pour redynamiser l'appareil productif local, ce qui peut se faire par différents

GRAPHIQUE 2

Agglomérations productives et développement local



Source: élaboré par l'auteur.

moyens. Au niveau de la méso-économie territoriale, par ailleurs, il convient d'encourager un environnement novateur pour l'essor des entreprises, ce qui suppose de développer tout un cadre institutionnel local pouvant effectivement relever ce défi.

Pour que ce soit faisable, cependant, et pour réaliser des progrès réels en vue de la mise en œuvre d'initiatives locales de développement couronnées de succès, les gouvernements sous-nationaux doivent jouer un nouveau rôle, en particulier au plan de la méso-économie et de la micro-économie territoriale, ainsi que de la coordination des secteurs public-privé, qui peut contribuer à la compétitivité des entreprises appartenant aux systèmes locaux, avec toutes les exigences et conséquences que cela suppose au plan social, culturel, politique et éducatif. Ces nouvelles fonctions des gouvernements sous-nationaux, qui s'ajoutent à leurs tâches classiques, sont fondamentalement:

- Un rôle créateur d'un environnement favorable au développement local.
- Un rôle de direction, capable d'activer et de canaliser les forces sociales pour un projet de développement commun.
- Un rôle de coordinateur public-privé et de promoteur de la capacité associative.
- Un rôle pour favoriser la production et le développement des niveaux méso-économique et micro-économique de la compétitivité systémique.

³ Dans le présent contexte, les termes "méso-économie" et "micro-économie" viennent du concept de compétitivité systémique, qui vise à saisir les déterminants économiques et politiques du développement industriel prospère et dont les principaux ingrédients, d'après Altenburg, Hillebrand et Meyer-Stamer (1988), sont: "au niveau méso: premièrement, les valeurs de développement orientées vers la culture, partagées par la majorité de la société; deuxièmement, un consensus de base concernant la nécessité du développement industriel et de l'intégration compétitive dans le marché mondial; et, troisièmement, la capacité des acteurs sociaux à formuler à la fois des visions et stratégies, et de mettre en œuvre des politiques. Au niveau macro, un cadre macro-économique stable et prévisible; il doit inclure une politique de change réaliste et une politique générale du commerce extérieur qui stimule l'industrie nationale. Au niveau méso, des institutions et politiques spécifiques pour développer les industries et leur moyen (technologie, institut, centres de formation, financement des exportations, etc.) et créer un avantage concurrentiel. Plus encore, c'est le monde des initiatives de compétitivité industrielle locales et régionales qui doit renforcer l'environnement des sociétés. Nombre des institutions qui agissent au niveau méso sont ou peuvent être, en principe, des entités non gouvernementales, notamment des associations de chefs d'entreprise ou des associations sans but lucratif. Au niveau micro, amélioration constante des entreprises et des réseaux d'entreprises ayant de fortes externalités". Pour résumer la notion de compétitivité systémique, on peut dire que le niveau méso fait référence à la capacité d'animation sociale et de concertation stratégique des acteurs; le niveau macro est lié à la capacité d'assurer les conditions pour reproduire le régime d'accumulation; le niveau méso répond par la création d'un environnement novateur pour la promotion industrielle et le niveau micro a trait au changement stratégique du réseau productif et entrepreneurial existant.

Enfin, pour que les territoires soient compétitifs et novateurs, ils doivent tirer profit de leurs ressources endogènes, encourageant la formation d'association et la coordination public-social-privé en vue d'assouplir les processus de production. Ces dynamiques sont encore rares dans les approches adoptées par les gouvernements sous-nationaux latino-américains.

Les niveaux méso-économique et micro-économique sont plus pertinents dans le contexte territorial: s'ils ne sont pas renforcés, leurs possibilités de réussite diminuent. L'idée gagne du terrain que ce sont en fait les territoires qui se font concurrence, même quand ils sont inégalement préparés à cette tâche, comme nous le verrons au chapitre suivant.

IV

Croissance, convergence et disparités territoriales

Un premier élément dont il faut tenir compte en termes des différentes capacités que présentent les territoires, c'est celui des analyses de convergence territoriale, qui contextualisent une vieille préoccupation des spécialistes des thèmes régionaux concernant les inégalités territoriales et leur évolution dans le temps. Cette préoccupation est étroitement liée aux différentes théories néo-classiques de la croissance économique qui postulent l'existence de mécanismes automatiques menant à la convergence, contrairement aux théories qui soulignent la nécessité d'une intervention ferme pour corriger ces disparités, étroitement associée à l'examen des facteurs qui pourraient dynamiser la croissance dans les régions les plus pauvres d'un pays donné⁴.

Un des auteurs qui ont fortement ravivé ce débat à partir des années 1990, c'est Sala-i-Martin, qui affirme dans une de ses études sur la convergence, "Au milieu des années 1980, les nouveaux théoriciens de la croissance endogène⁵ ont soutenu que la thèse de rendements décroissants du capital conduit le modèle néo-classique à prédire la convergence des nations. Au contraire, les rendements constants du capital sous-jacent dans tous les modèles de croissance

endogène laissent prédire la non-convergence. L'étude empirique de l'hypothèse de convergence se présente, dès lors, comme une simple façon de dire lequel des deux paradigmes décrit le mieux la réalité" (Sala-i-Martin, 2000). Plus loin dans la même étude, l'auteur ajoute "Au début des années 1990, les économistes néo-classiques ont fait leur propre contre-révolution. Sala-i-Martin (1990), Barro et Sala-i-Martin (1991, 1992a et 1992b), ainsi que Mankiw, Romer et Weil (1992) ont réfuté le fait que le modèle néo-classique prédisait la convergence, niant ainsi que les preuves présentées jusque-là pouvaient être utilisées contre le modèle néo-classique.

Au-delà du débat théorique intéressant et des preuves empiriques constamment générées, le présent chapitre propose deux définitions utilisées de la convergence, qui, dans ce cas, ont pour objet d'examiner l'évolution des territoires dans certains pays latino-américains. Un des concepts, appelé convergence bêta, affirme qu'il y a convergence si les économies pauvres croissent davantage que les riches. L'autre est le concept de convergence sigma, selon lequel il y a convergence si la dispersion du revenu réel par habitant tend à diminuer, au fil du temps, entre les groupes d'économies⁶.

C'est ce qui est présenté ci-dessous, mais uniquement pour les pays pour lesquels nous avons pu obtenir des informations économiques ventilées par territoires sous-nationaux intermédiaires: la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou⁷.

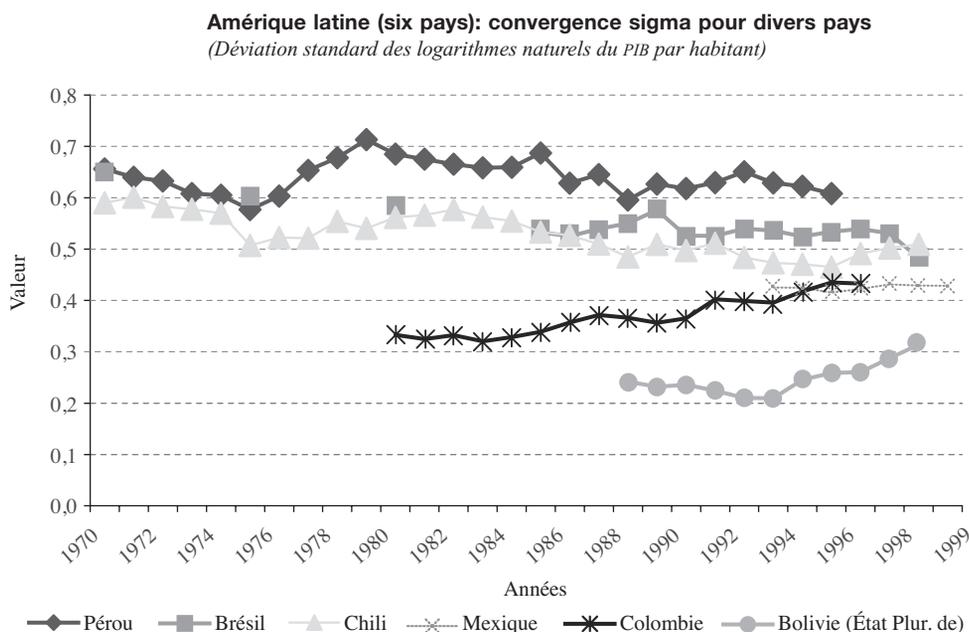
⁴ Pour un examen détaillé de ce thème et de son application à différents pays et régions, voir Mancha Navarro et Sotelsek Salem (2001).

⁵ L'expression "croissance endogène" utilisée ici fait allusion à l'intégration du progrès technique au processus endogène du modèle associé aux coûts de la recherche et du développement (R&D), à la différence des anciens postulats du modèle néo-classique de Solow, dont la principale caractéristique était de considérer le progrès technique comme un facteur exogène, avec une fonction de production caractérisée par des facteurs de production remplaçables, des rendements constants à échelle et rendement décroissants des facteurs de production variables.

⁶ Sala-I-Martin (1990) a été le premier à utiliser ces définitions.

⁷ Les territoires sous-nationaux intermédiaires sont les départements en Bolivie, en Colombie et au Pérou; les États au Brésil et au Mexique; et les régions au Chili.

GRAPHIQUE 3



Source: élaboré par l'auteur.

D'abord, nous examinerons la situation en termes de convergence territoriale, en d'autres termes si la croissance des territoires intermédiaires est convergente, neutre ou divergente au cours des périodes analysées. Il est intéressant de vérifier si les taux de croissance des territoires intermédiaires les plus pauvres sont ou non supérieurs à ceux des territoires plus riches, et de voir ainsi si leur croissance est plus équitable à l'échelle nationale. Cette vérification, comme nous l'avons dit, se fait en termes de convergence sigma (S) et de convergence bêta (B). Dans les deux cas, on utilise le produit intérieur brut par habitant. La première méthode indique qu'il y a convergence dans la mesure où la dispersion du PIB réel par habitant diminue au fil du temps, en d'autres termes, que les disparités entre territoires intermédiaires tendent à diminuer. La deuxième porte sur la vitesse de la convergence, c'est-à-dire le temps qu'il faut aux territoires intermédiaires les plus pauvres pour rattraper les plus riches. Dans ce dernier cas, dès lors, il y a convergence bêta entre les territoires intermédiaires s'il existe une relation inverse entre le taux de croissance du PIB par habitant et le niveau initial du PIB, en d'autres termes si les territoires relativement plus pauvres tendent à croître plus rapidement que les plus riches.

Le graphique 3 présente les résultats de la convergence sigma pour plusieurs pays. Quand l'indicateur est proche de 1, les disparités sont très marquées et quand il est proche de 0, l'égalité territoriale

est plus grande. Les intervalles sont différents: ils sont longs pour le Pérou, le Brésil et le Chili, et il est très bref pour le Mexique, puisqu'il va de 1993 à 1999 seulement. Pour la Colombie, il s'étend de 1980 à 1996, pour la Bolivie, de 1988 à 1998. En d'autres termes, à la difficulté d'obtenir des informations désagrégées par territoire intermédiaire, s'ajoute l'inconvénient que les intervalles ne sont pas uniformes pour tous les pays et que certains ne sont pas aussi actualisés qu'on ne le voudrait.

Comme le montre le graphique, les plus grandes disparités entre les territoires sous nationaux intermédiaires se rencontrent au Pérou, puis au Brésil, au Chili, au Mexique, en Colombie et en Bolivie, dans cet ordre. En plus de présenter les plus petits degrés d'inégalité entre ces territoires, la Bolivie est le moins développé, en termes relatifs, des pays analysés, ce qui peut indiquer que cette situation va de pair avec des développements territoriaux faibles dans tous ses départements. Quoi qu'il en soit, à partir de 1994, on observe dans ce pays une tendance croissante à l'augmentation des disparités territoriales.

Au Pérou, entre 1970 et 1995, l'indicateur va de 0,60 à 0,70, avec des fluctuations, et on observe une légère diminution des disparités (plus grande convergence) entre 1975 et 1976, année à partir de laquelle elles augmentent, pour amorcer ensuite une tendance à la baisse jusqu'en 1989 avant de recommencer à augmenter lentement. Les périodes de

TABLEAU 2

**Amérique latine (six pays): analyse de la convergence
et de la divergence sous-nationales (bêta)**

Période	Délai pour réduire l'écart de moitié	Période	Délai pour réduire l'écart de moitié
Pérou 1970-1980	Aucune convergence	Mexique 1993-1999	Aucune convergence
1980-1990	51 ans		
1990-1995	Aucune convergence		
1975-1995	Aucune convergence		
Brésil 1970-1980	35 ans	Colombie 1980-1996 1990-1996	Aucune convergence Aucune convergence
1980-1990	48 ans		
1990-1997	Aucune convergence		
1975-1997	54 ans		
Chili 1970-1980	Aucune convergence	Bolivie (État plurinational de) 1990-1998 1988-1998	Aucune convergence Aucune convergence
1980-1990	53 ans		
1990-1998	Aucune convergence		
1975-1998	61 ans		

Source: élaboré par l'auteur.

plus grande convergence dans le cas du Pérou semblent correspondre aux époques de crise économique très marquée au niveau national, comme en 1982-1983 et 1988-1989. En d'autres termes, la convergence va de pair avec de faibles performances économiques au cours de ces périodes.

Dans le cas du Brésil, les chiffres varient entre 0,50 et 0,60 au cours de la période 1972-1997 et présentent également des fluctuations qui n'indiquent pas une nette tendance à l'augmentation ou à la diminution des disparités. Au Chili, on observe une très légère réduction des disparités à partir de 1983, année qui, paradoxalement, coïncide avec une grave crise économique dans ce pays, tendance qui s'inverse à partir de 1996. Pour le Mexique, l'intervalle est très court et montre une situation pratiquement constante en termes d'inégalités territoriales entre 1993 et 1999, tandis qu'en Colombie, on observe une augmentation croissante des disparités territoriales entre 1980 et 1996.

En résumé, le graphique 3 montre que les disparités territoriales dans les pays analysés tendent à se maintenir ou à augmenter légèrement au fil du temps et que, lorsqu'elles diminuent, leur réduction tend à correspondre à des périodes de crise économique. Cela suggère que la cause réside davantage dans la brusque chute de la croissance des territoires les plus riches que dans des politiques explicites pour favoriser la croissance de ceux qui accusent le plus grand retard.

Les données reprises dans le graphique 3 peuvent être mises en rapport avec celles du tableau 2, qui présente les résultats de la convergence bêta, un indicateur de la vitesse de convergence⁸.

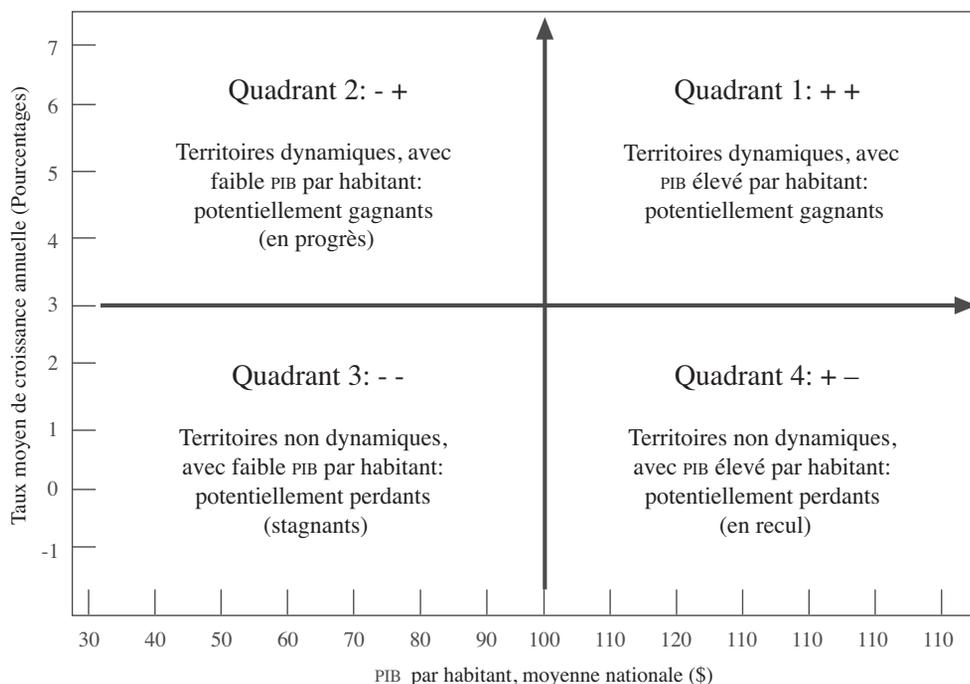
En général, les vitesses de convergence obtenues sont extraordinairement faibles. Dans le cas du Chili, au cours de la longue période de 1960 à 1998, les résultats du modèle indiquent qu'il faut 61 ans pour réduire de moitié l'écart de PIB par habitant entre les régions, tandis que si le modèle s'applique à la période 1990-1998, une des plus grandes croissances économiques de l'histoire du pays, au cours de laquelle on peut considérer que les forces de la mondialisation étaient entièrement opérationnelles, il n'y a pas de signes de convergence entre les territoires sous-nationaux.

La situation est similaire au Mexique, où le modèle ne donne aucune indication de convergence au cours de la période 1993-1999. Il n'y a pas de signes de convergence non plus pour la Bolivie, au cours des périodes examinées, ni pour le Pérou en 1990-1995, situation qui se répète pour la Colombie en 1980-1996 et en 1990-1996. Dans le cas du Brésil, quand il y a des indices de convergence, le temps nécessaire pour réduire l'écart de moitié va croissant, de 35 ans

⁸ Voir le tableau repris en annexe, qui présente des détails complémentaires concernant les résultats de la régression non linéaire pour les différents pays étudiés.

GRAPHIQUE 4

Typologies d'évolution économique dans les territoires sous-nationaux intermédiaires par rapport aux moyennes de croissance et de PIB par habitant



Source: élaboré par l'auteur.

entre 1975 et 1980, à 54 ans pendant la période 1970-1997. Si l'on isole la période 1990-1997, bien que le coefficient ne soit pas significatif, il n'y a pas d'indices de convergence.

On peut conclure qu'il n'y a pas d'indications de convergence territoriale dans les différents pays analysés et, dès lors, il est utile d'insister pour avoir un diagnostic plus détaillé des caractéristiques des différentes économies sous-nationales, pouvant expliquer ce comportement jusqu'à un certain point. Dès lors, il est proposé de construire une typologie de territoires, faisant la distinction par exemple entre riches et pauvres ou gagnants et perdants, pour tenter de découvrir les atouts qui font que certains gagnent ou les défaillances qui font d'autres des perdants, afin d'identifier des politiques explicites permettant à ces derniers de converger vers des étapes de développement et de croissance supérieure.

Le graphique 4 a été élaboré sur la base des informations disponibles. Ce graphique⁹ montre

le point d'intersection de deux axes cartésiens qui déterminent la configuration de quatre quadrants, qui ont des dynamiques de croissance différentes et permettent de tenter une interprétation de ce qui se passe dans les différents territoires des pays analysés. Les territoires concrets correspondant à chaque quadrant sont repris dans le tableau 3¹⁰.

nationaux intermédiaires qui se situent au-dessus de cet axe sont donc ceux dont la croissance est supérieure à la moyenne nationale. L'exemple du graphique 4 suppose que l'économie nationale a progressé, au cours d'une période donnée, d'une moyenne annuelle de 3%. Dès lors, les territoires qui se situent au-dessus de cette croissance moyenne sont qualifiés de dynamiques et se trouvent dans les quadrants 1 et 2. L'axe vertical des ordonnées y correspond au PIB par habitant moyen à l'échelle nationale. Les territoires qui se situent à droite de cet axe ont donc un PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale. Dans l'exemple du graphique en question, le PIB moyen par habitant au niveau national et de 100 unités monétaires. Les territoires dont la moyenne du PIB est supérieure sont donc considérés comme ayant un PIB élevé par habitant et se situent dans les quadrants 1 et 4. On peut en conclure que le quadrant 3 est celui du pire développement économique, puisqu'il regroupe les territoires dont la croissance est inférieure à la moyenne nationale et dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale également.

¹⁰ Pour une analyse plus détaillée de ces classifications, voir Silva Lira (2003).

⁹ Explication détaillée de la structure du graphique 4: l'axe horizontal des abscisses x correspond au taux moyen de croissance du PIB au niveau national pendant la période étudiée. Les territoires sous-

TABLEAU 3

Amérique latine (six pays): typologie des territoires sous-nationaux

<p>2. Territoire dynamique à faible PIB par habitant: "potentiellement gagnants" (en progrès)</p> <p>Pérou: Huancavelica, Huánuco, Cuzco, Cajamarca, Puno, Ayacucho</p> <p>Brésil: Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso Goiás, Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão</p> <p>Chili: Aysén, Maule, Los Lagos</p> <p>Mexique: Durango, Puebla, Michoacán, Tlaxcala, Zacatecas, Yucatán, Guanajuato</p> <p>Colombie: Caldas, Cesar</p>	<p>1. Territoires dynamiques à PIB élevé par habitant: "potentiellement gagnants"</p> <p>Pérou: Moquegua, Pasco, Arequipa, Lima, Callao, Lambayeque, Junín, Ica, La Libertad</p> <p>Brésil: D. Federal, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Paraná</p> <p>Chili: Antofagasta, Atacama, Tarapacá, Región Metropolitana</p> <p>Mexique: D.F., Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Querétaro, Sonora, Tamaulipas, Aguascalientes, Colima</p> <p>Colombie: Cundinamarca, Bogotá, Valle del Cauca</p> <p>Bolivie (État plurinational de): Pando, Oruro, Tarija</p>
<p>3. Territoires non dynamiques à faible PIB par habitant: "potentiellement perdants" (stagnants)</p> <p>Pérou: Apurímac, Piura, Ancash, Tumbes, San Martín, Amazonas</p> <p>Brésil: Paraíba, Acre, Bahia, Sergipe, Alagoas, Amapá, Pará, Rondonia, Roraima</p> <p>Chili: Araucanía, Coquimbo, G.B. O'Higgins, Valparaíso, Bío-Bío</p> <p>Mexique: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo, San Luis Potosí, México, Guerrero, Nayarit, Tabasco, Sinaloa, Morelos</p> <p>Colombie: Sucre, Nariño, Magdalena, Bolívar, Boyacá, Tolima, Atlántico, Huila, Norte de Santander, Caquetá, Córdoba, Quindío, Risaralda, Cauca, Chocó</p> <p>Bolivie (État plurinational de): Potosí, Chuquisaca, Beni, La Paz</p>	<p>4. Territoires non dynamiques à PIB élevé par habitant: "potentiellement perdants" (en recul)</p> <p>Pérou: Tacna, Madre de Dios, Loreto</p> <p>Brésil: São Paulo, Santa Catarina, Amazonas</p> <p>Chili: Magallanes</p> <p>Mexique: Quintana Roo, Campeche, Baja California Sur, Baja California, Jalisco</p> <p>Colombie: Nuevos Deptos., La Guajira, Antioquia, Santander, Meta</p> <p>Bolivie (État plurinational de): Santa Cruz, Cochabamba</p>

Source: élaboré par l'auteur.

Quadrant 1: territoires dynamiques, PIB par habitant élevé, "gagnants potentiels"

Ce quadrant regroupe les territoires qui affichent une croissance supérieure à la moyenne nationale et un PIB par habitant supérieur également. Ils peuvent dès lors être considérés comme se comportant le mieux face au processus de mondialisation¹¹. Ils correspondent aux zones géographiques potentiellement gagnantes, dont les différences ou écarts avec les territoires relativement moins développés s'accroissent ou se creusent.

¹¹ En réalité, cette classification cherche, avant tout, à interpréter ce qui se passe dans les territoires sous-nationaux intermédiaires des différents pays et, de ce fait, ce cadre d'analyse suscitera sans doute des questions qui obligeront à traiter d'autres données pour donner une réponse adéquate. Nous parlons de territoires "potentiellement" gagnants, dans la mesure où, vu la dynamique des événements économiques, être gagnant aujourd'hui ne signifie pas nécessairement l'être demain. Pour rester gagnant, il faut des politiques et des attitudes très proactives face au processus d'internationalisation de l'économie mondiale.

On trouve dans ce quadrant les territoires dans des situations pouvant être classées comme suit:

- a) *Territoires potentiellement gagnants ayant des ressources naturelles exportables*: ces territoires profitent d'avantages comparatifs très explicites et marqués, notamment ceux de l'exploitation minière, ce qui leur a permis d'attirer des investissements et d'avoir une position mondiale grâce à leurs exportations. L'ouverture au capital privé a sans doute été favorable à ce type de territoires, dont la concurrence est fondamentalement basée sur un avantage naturel. Néanmoins, il ne semble pas que leur tissu productif et de services se soit densifié ou diversifié suffisamment pour que s'y créent des agglomérations productives territoriales. En d'autres termes, ce sont aujourd'hui des territoires dynamiques, mais reste à voir s'ils seront capables de construire des avantages concurrentiels avancés.

- b) *Territoires potentiellement gagnants qui accueillent des régions métropolitaines*: on trouve dans cette catégorie les zones métropolitaines qui, au fil du temps, concentrent normalement une activité économique importante et sont devenues de grands centres financiers et des capitales de services. Ces territoires comprennent des capitales ou grandes villes, où la tertiarisation de l'économie est importante et dont l'environnement urbain est le principal lien du pays avec les marchés financiers internationaux.

Quadrant 2: territoires dynamiques, à faible PIB par habitant, “gagnants potentiels”, en progrès

Cette catégorie comprend les territoires dont la croissance est supérieure à la moyenne nationale et qui ont un PIB par habitant inférieur à la moyenne nationale. Ils peuvent être un peu plus pauvres ou accuser un peu plus de retard que les autres (ce qui se reflète dans leur PIB par habitant inférieur), mais ils affichent un bon rythme de croissance et, de ce fait, ils s'approchent de la convergence avec les territoires plus dynamiques, surtout s'ils maintiennent leur dynamisme supérieur relatif.

Dans l'ensemble, il s'agit de territoires qui ont entamé des processus intéressants de croissance associés à de nouvelles technologies et à des reconversions de production plus récentes¹², profitant d'avantages comparatifs latents, dont une base économique essentiellement primaire-exportatrice ou une possibilité de valeur ajoutée à leurs processus de production à partir de ressources locales. On peut les qualifier de territoires potentiellement gagnants qui, grâce à la mondialisation, tirent parti de ressources locales latentes.

Quadrant 3: territoires non dynamiques, à faible PIB par habitant, “perdants potentiels”, stagnants

Ce quadrant est diamétralement opposé au quadrant 1. Il comprend les territoires dont la croissance est inférieure à la moyenne nationale et dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale aussi. Ils sont qualifiés de “stagnants” et “perdants potentiels” parce que, si cette tendance persiste, leur retard se creusera et ils seront encore plus à la traîne par rapport aux pays plus avancés.

¹² Par exemple, les nouvelles technologies d'exploitation minière qui revalorisent des gisements dont l'exploitation n'était pas rentable auparavant.

Dans ce quadrant, on distingue les situations suivantes:

- a) *Territoires potentiellement perdants qui se sont désindustrialisés et ne sont pas parvenus à reconvertir entièrement leurs économies*: ce sont des territoires dont les structures industrielles ont été très protégées, dont l'activité économique n'a cessé de régresser, qui ne sont pas parvenus à reconvertir leur appareil de production et pour lesquels l'ouverture et la mondialisation représentent toujours une menace. Il y a toutefois parmi ceux-ci des territoires qui pourraient être des espaces intéressants de changement et d'innovation.
- b) *Territoires potentiellement perdants, ayant une économie rurale à faible productivité et capital humain peu abondant, qui ne parviennent pas à s'intégrer dans l'économie mondiale*: ce sont des territoires agricoles traditionnels, accusant un retard normal, certains ont une forte densité de populations autochtones. Ils requièrent une grande attention de l'État central, sous forme de politiques compensatoires pour atténuer leur dégradation et identifier des programmes spécifiques de redressement pour chaque situation concrète.

Quadrant 4: territoires non dynamiques, à PIB par habitant élevé, “perdants potentiels” en recul

Ce quadrant comprend les territoires dont la croissance est inférieure à la moyenne nationale et qui pourtant ont un PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale. Dans un passé récent, ces territoires ont enregistré de très bonnes performances, puisqu'ils ont atteint des niveaux élevés de PIB par habitant, mais ils ont connu des périodes de récession qui peuvent menacer leur meilleure situation relative récente. Ils sont dès lors considérés comme en recul.

Ce quadrant comprend dès lors les territoires qui ont perdu de leur dynamisme en raison de l'épuisement de certaines ressources naturelles, de la perte de leur compétitivité et/ou de marchés. On peut dire qu'ils ont subi une perte d'avantages comparatifs, permanente ou passagère, selon la capacité locale à se repositionner. Ces territoires peuvent être qualifiés de perdants potentiels dont la capacité concurrentielle régresse¹³.

¹³ Il n'y a probablement pas de correspondance exacte entre la classification établie et la connaissance “culturelle” que l'on peut avoir de certains territoires des pays présentés, en particulier quand on utilise des expressions comme “potentiellement gagnants ou

V

Réponses pour le développement local

En reliant les informations des chapitres précédents, en particulier l'analyse des disparités et des typologies territoriales, à la création de territoires compétitifs et novateurs, on peut essayer de déterminer quel type de politiques il faut encourager en fonction des caractéristiques de chaque territoire spécifique. Outre ce qui a déjà été dit, certains antécédents dont il faut tenir compte à cet effet sont les suivants:

- Tous les territoires ne sont pas préparés de la même façon pour affronter les processus d'ouverture et de mondialisation.
- Les grandes disparités territoriales requièrent des types d'intervention différents en termes de politiques publiques locales.
- Les capacités techniques et de leadership des gouvernements sous-nationaux (locaux et intermédiaires) sont inégales.
- La logique du développement intégral et en particulier de l'appui au processus de développement productif n'est pas pleinement intégrée dans l'agenda des gouvernements sous-nationaux.
- La décentralisation doit nécessairement aller de pair avec le développement sous-national et des efforts additionnels doivent être faits pour décentraliser les outils du développement productif et organisationnel.

perdants". Il peut même sembler à certains que leur territoire n'est pas bien classé d'après leur propre perception. Quoi qu'il en soit, nous tentons simplement de voir s'il est possible de trouver des tendances ou schémas de comportement permettant d'identifier des politiques publiques différenciées pour chaque territoire. Ce qui est certain, c'est que si un territoire sous-national intermédiaire (région, département ou État) a une croissance inférieure à la moyenne nationale et un PIB par habitant inférieur à la moyenne nationale également, il s'agit d'un fait parfaitement objectif, face auquel on ne peut pas faire grand-chose, du moins en termes de manipulation statistique. À titre d'exemple, on peut citer le cas de Santa Cruz, en Bolivie, qui a la réputation d'être un des départements les plus dynamiques et modernes du pays. Pourtant, il se classe dans le quadrant 4 des territoires "potentiellement perdants ou en recul" parce que, malgré un PIB par habitant élevé, sa croissance annuelle moyenne est inférieure à la moyenne nationale. En fait, en termes absolus, l'économie de Santa Cruz est effectivement très dynamique, plus que celle du pays, mais ce dynamisme ne parvient pas à compenser les grands flux migratoires entrants. De ce fait, par habitant, la croissance de son PIB est inférieure à la moyenne nationale, tout en y contribuant largement. Il s'agit manifestement d'une exception à la règle de ce qui peut être le comportement le plus typique des territoires qui se situent dans ce quadrant.

- Les niveaux méso-économique et micro-économique de la compétitivité systémique, bien qu'ils aient un sens plus large dans le cadre territorial, doivent être accompagnés et encadrés par des politiques nationales de développement productif et d'encouragement de l'innovation technologique. À défaut, les efforts sous-nationaux peuvent s'avérer peu efficaces.

En définitive, il importe de déterminer ce qui peut se faire au niveau national et dans chaque territoire, pour accélérer la croissance des régions qui accusent un retard, tout en permettant aux territoires les plus avancés de garder leurs bonnes performances économiques. Comme dit Cuadrado Roura (2001), dans le contexte de ses études de la convergence régionale en Europe, à propos des modèles macro-économiques de croissance, "Ils continuent de souffrir d'un oubli important. Le facteur espace, le *territoire*, reste presque toujours en marge, alors qu'il est certain qu'un grand nombre de facteurs qui revêtent une importance capitale parce qu'ils expliquent ou peuvent expliquer la croissance supérieure d'une économie, sont localisés. En d'autres termes, ce sont des facteurs qu'il n'est pas possible de transférer objectivement dans un autre endroit; ils sont peu mobiles ou tendent à rester dans une zone déterminée." Cela explique pourquoi la pénurie de capitaux dans les régions sous-nationales qui accusent le plus grand retard devrait, conformément à la théorie classique, augmenter leur attrait pour les investissements et l'épargne extérieure, alors que l'on observe le contraire, parce que le rendement d'un investissement productif ou en capital physique peut être faible s'il ne s'accompagne pas d'investissements en capital humain et technologique.

Dès lors, dans une autre partie du document cité, Cuadrado Roura (2001) ajoute que "l'existence de cette série d'avantages possibles et de meilleures dotations dans un territoire donné le rendent non seulement plus attrayant pour les investissements extérieurs et plus favorable pour mobiliser son propre potentiel, mais comportent des facteurs qui sous-entendent la possibilité d'atteindre des rendements plus élevés. Enfin, ces facteurs font que le territoire en question peut être *plus compétitif* que d'autres et que, dès lors, les entreprises qui y développent leurs activités productives peuvent l'être aussi." Et, ajouterons-nous, ils rendent

d'autant plus faisable la transformation compétitive des systèmes de production locaux, comme il a été expliqué précédemment.

L'étude de Cuadrado Roura analyse les facteurs qui expliquent la croissance supérieure de 16 territoires sous-nationaux de l'Union européenne. Parmi les facteurs qui semblent déterminants pour la plus grande réussite économique de l'Union européenne et dont il importe de tenir compte pour tenter d'identifier des politiques publiques explicites pour stimuler le développement des zones qui accusent le plus grand retard, il convient de citer les suivants:

- 1) Un système de villes moyennes importantes, à population de dimension moyenne (40 000 à 150 000 habitants), qui semble constituer un net avantage pour la croissance et la localisation des activités, ainsi que la disponibilité de ressources humaines qualifiées et une base d'éducation moyenne élevée. Si en outre, les coûts de la main-d'œuvre sont modérés, le territoire compte un avantage supplémentaire.
- 2) L'accessibilité physique du territoire: l'accès du territoire et de ses agents aux marchés internationaux, la possibilité d'accès pour les responsables des décisions politiques et administratives dans le pays, l'accès aux innovations et aux progrès technologiques.
- 3) La disponibilité de services avancés à la production, notamment de planification stratégique, d'expertise-conseil technologique, de conception, de commercialisation et d'exportation, de recherche et développement (R&D), et de services financiers spécialisés.
- 4) Un cadre institutionnel territorial avancé: par exemple, un gouvernement territorial ayant de grandes compétences et une grande autonomie par rapport à l'administration centrale, un système de coopération régulière entre les différentes autorités et avec les organisations civiles (chambres de commerce, unions professionnelles et organisations sociales).
- 5) Un climat social favorable, allié à un faible niveau de conflit social, et la coopération entre les différentes institutions publiques et privées.
- 6) Une grande présence de petites et moyennes entreprises (PME), reflet d'une base patronale locale capable de prendre de nouvelles initiatives (Cuadrado Roura).

Ces facteurs, même s'ils correspondent à la logique européenne, doivent faire réfléchir au type de capacités qu'il convient de développer pour réussir dans un

monde de plus en plus globalisé. C'est en tout cas l'avis de Boisier, du point de vue d'un Latino-Américain, puisqu'il insiste, dans d'innombrables articles, sur la nécessité d'une plus grande complexité technologique et d'innovation, que doivent développer les territoires pour faire face à un monde de plus en plus complexe. Dans un de ces articles en particulier, il affirme que "le nouveau scénario stratégique¹⁴ résulte du croisement de deux processus. D'une part, une nouvelle géographie se dessine, plus virtuelle que physique, et génère de nouveaux modes d'organisation territoriale, avec de nouveaux types de régions qui dérivent d'une logique systémique et non d'une volonté technocratique. Quand les territoires organisés se transforment en nouveaux acteurs de la concurrence internationale, par les capitaux, la technologie et les marchés, il faut maximiser les possibilités de se profiler comme 'gagnant' dans la rude concurrence mondialisée. Après avoir examiné de manière empirique ou spéculative, les caractéristiques que présentent les régions gagnantes, plusieurs auteurs épinglent des aspects tels que la complexité systémique, la rapidité décisionnelle des organisations, la capacité d'innovation, la flexibilité, le tissu urbain, l'infrastructure (lourde et légère), l'autonomie du gouvernement concerné, la culture, etc. Beaucoup de ces caractéristiques sont associées à la dimension, en revanche, et ce qui est 'petit', joli ou non, est revalorisé. On voit apparaître la notion de région pivot en guise de cellule de base d'une structure pyramidale où apparaissent des régions associatives, résultat d'accords entre territoires voisins et, en dernier lieu, les plus puissantes et postmodernes, les régions virtuelles non soumises à la restriction de la contiguïté spatiale. Au titre de ces accords, le respect de la volonté démocratique populaire est absolu. D'autre part, le scénario stratégique se base sur de nouvelles formes de gestion territoriale, qui tiennent

¹⁴ Il fait référence au nouveau scénario que doivent affronter les territoires, où l'on observe deux processus d'ouverture, l'une externe et l'autre interne, qui résultent de processus plus complexes. L'ouverture externe, dit Boisier, est due à la mondialisation (qui, pour sa part, est accélérée et possible grâce à la révolution scientifique et technologique), tandis que l'ouverture interne résulte de la décentralisation fonctionnelle, territoriale et politique en cours (une mégatendance à son tour catapultée par ladite révolution, les demandes d'autonomie de la société civile, la réforme de l'État et la privatisation). Entre ces deux formes d'ouverture, il affirme qu'il y a un mécanisme d'interaction déterminant: il n'est pas possible d'être compétitif aujourd'hui avec des structures décisionnelles centralisées. En d'autres termes, un des facteurs de succès évoqués par Cuadrado Roura, la présence de gouvernements autonomes et décentralisés, est une nouvelle fois considérée comme essentielle pour la réussite des territoires.

compte de la notion de région en tant que quasi-État et quasi-entreprise, le premier concept servant à rappeler que le développement régional est une question de nature politique exprimée en relations de domination et de dépendance (ce qui explique la nécessité pour toute région d'accumuler du pouvoir politique) et le deuxième concept servant à indiquer la nécessité d'imprégner les gouvernements régionaux de pratiques de gestion d'entreprises, en particulier, de gestion stratégique" (Boisier, 2000).

En résumé, à la lumière des études susmentionnées, qui abordent fondamentalement la question de la nature "gagnante" ou "perdante" de certains territoires, même si la proposition se situe davantage sur le plan conceptuel dans un cas et plutôt au niveau empirique dans l'autre, il est possible d'énumérer quelques conditions censées transformer un territoire en "gagnant". En général, elles ont trait à l'infrastructure lourde (transport et communications) et à l'infrastructure légère (services à la production), ainsi qu'aux conditions structurelles du système territorial en question.

D'un autre point de vue, on spécule aussi concernant les conditions que doivent remplir les organisations du tissu productif et institutionnel des territoires "gagnants" et, dans cette optique, il convient souligner la "rapidité" des décisions organisationnelles, la "flexibilité" des structures proprement dites pour leur donner une grande capacité d'adaptation à l'environnement, la "complexité" systémique des organisations territoriales pour les harmoniser à la complexité du "jeu mondialisateur", la "résilience" ou capacité de reconstruction du tissu endommagé par des éléments exogènes et enfin, la "culture" territoriale, productrice d'identité et de particularismes qui peuvent se transformer en niches commerciales.

Enfin, au vu de ce tableau quelque peu sophistiqué de toutes les conditions que doivent remplir les territoires qui aspirent à être gagnants, bien que ces conditions soient effectivement avérées et indispensables, il peut être difficile pour beaucoup de territoires, au vu de leur considérable diversité, d'accéder aux stades supérieurs de développement. Nous avons plutôt l'impression que la plupart des territoires d'Amérique latine sont loin de pouvoir développer les capacités susmentionnées et partant, d'avoir des chances de réussir dans l'économie internationale.

Conscients de cette difficulté, nous croyons que, si l'on prend pour cadre de référence les défis exposés ici, il est capital de reconnaître le point de départ de chaque territoire spécifique — par exemple, les typologies énumérées au chapitre précédent — et d'identifier

ensuite les politiques publiques différenciées pour chacun d'eux. Il ne s'agit cependant pas d'utiliser les conditions énumérées comme une sorte de liste de vérification pour voir si chaque territoire répond à toutes les exigences, mais plutôt de voir comment orienter l'élaboration sociale de différentes réponses qui, allant dans le sens de la compétitivité territoriale, de l'innovation, du changement technologique, de la complexité, etc., correspondent aux besoins et aux possibilités de chaque territoire spécifique.

En fonction de l'argumentation ci-dessus, cette liste de vérification ne doit être qu'un rappel de certaines caractéristiques que peuvent avoir ou avoir eu les "territoires gagnants", dont la plus importante est sans doute celle de développer la capacité d'exploiter efficacement les ressources locales endogènes, favorisant la formation d'associations et la coordination public-social-privé, en vue d'assouplir les processus de production, dans le contexte de processus de gestion stratégiques territoriaux visant à transformer les systèmes productifs locaux.

Le graphique 5 veut illustrer le sens que peut avoir la différenciation des politiques en fonction des typologies des territoires et des facteurs de succès de ce que l'on appelle les "territoires gagnants".

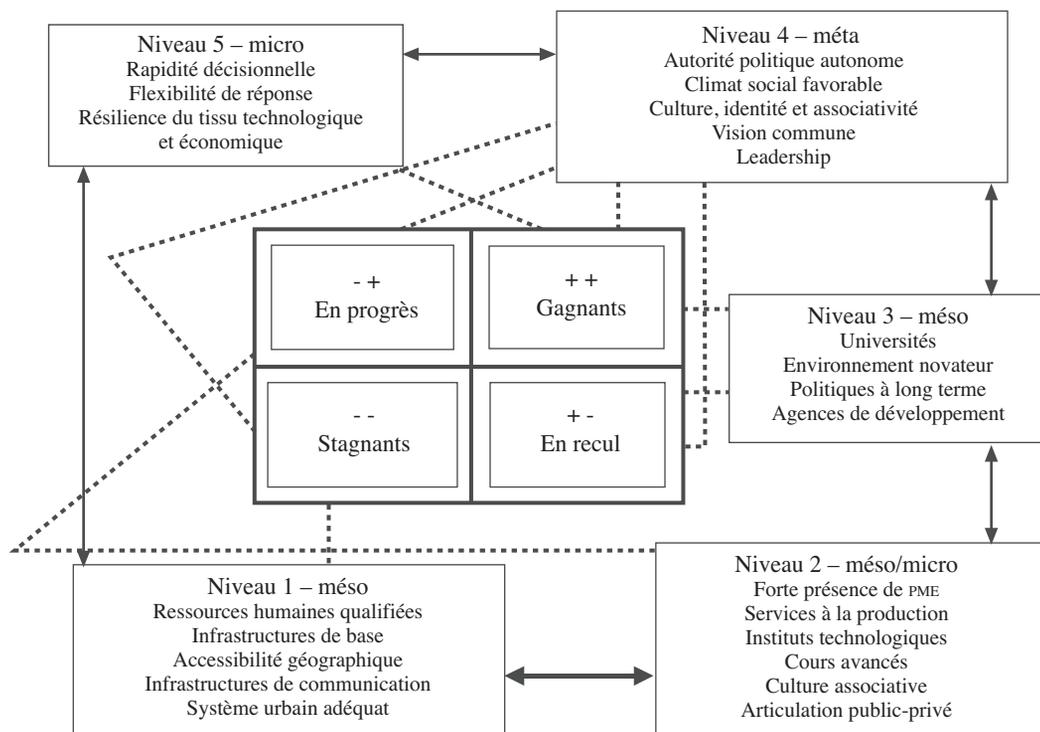
Le graphique 5 regroupe, à différents niveaux, les conditions que sont censés remplir les territoires gagnants et ces niveaux de conditions sont associés aux différents types de territoires. Ce graphique peut être interprété comme suit:

1) *Territoires stagnants* (- -): les pointillés identifient les actions des niveaux 1 et 4. En d'autres termes, étant donné les caractéristiques de ces territoires, il faut privilégier l'identification de politiques destinées à la qualification des ressources humaines — sans doute en augmentant le nombre d'années de scolarisation de la population — et au développement d'infrastructures de base et autres aspects, liés principalement au manque d'investissement en infrastructure concrète qui peut entraver la progression de ces territoires (conditions de niveau 1). Le niveau 4, commun à tous les territoires, doit être important pour tous, puisqu'il a trait principalement aux conditions institutionnelles et intangibles qui, généralement, ne requièrent pas de ressources financières, notamment une autorité politique autonome, un climat social favorable, une culture territoriale, une vision commune de développement.

2) *Territoires gagnants* (+ +): dans cet autre extrême, puisqu'il s'agit de territoires gagnants, qui remplissent sans doute déjà beaucoup de conditions

GRAPHIQUE 5

Territoires gagnants, disparités et politiques publiques



Source: élaboré par l'auteur.

énumérées, il faut mettre l'accent davantage sur la promotion des conditions des niveaux 3 et 5, c'est-à-dire l'existence d'universités impliquées dans le développement du territoire, qui se chargent de la recherche scientifique et technique en association avec le tissu de production régional, de créer et d'encourager des environnements novateurs, et de créer des capacités pour favoriser la prise de décisions plus rapide et une plus grande flexibilité de réponse face à un monde en constante mutation. En d'autres termes, il faut davantage mettre l'accent sur les conditions plus sophistiquées, en supposant qu'il existe une masse critique capable de les encourager.

3) *Territoires en progrès* (- +): comme il s'agit de territoires qui évoluent de manière positive mais où les conditions sociales et économiques gardent un retard, il faut mettre l'accent sur la promotion d'actions destinées à développer des services d'appui à la production et promouvoir les instituts technologiques ainsi que des cours avancés pour former et maintenir à niveau les ressources humaines, toutes caractéristiques liées à un appareil de production actif qui requiert des appuis effectifs pour se consolider.

4) *Territoires en recul* (+ -): comme il s'agit de territoires dont l'évolution économique et sociale récente est relativement bonne, l'accent porte davantage sur les aspects liés au développement de capacités novatrices pour retrouver le développement et la croissance perdus. Dans ces territoires, où beaucoup d'efforts en matière d'infrastructure, d'accessibilité, de système urbain et autres ont probablement déjà eu des résultats satisfaisants, les principaux défis peuvent être associés à certaines reconversions qu'il conviendrait de favoriser pour réintégrer avec succès l'économie mondiale.

Bien que les facteurs énumérés ci-dessus contribuent effectivement à occuper des positions "gagnantes", il ne faut pas mésestimer la signification même des processus de développement et les formes qu'ils peuvent adopter. À cet égard, ce que disait Celso Furtador dans les années 1980 garde tout son sens:

Je ferai une réflexion finale, dérivée de mes contacts dans ce pays et d'autres, avec les problèmes des régions qui ont accumulé un retard économique considérable. La tendance à imaginer que le

développement est quelque chose de quantifiable, dont le substrat est l'accumulation, l'investissement, la formation de capacité productive, a longtemps prévalu partout. Néanmoins, l'expérience a largement démontré que le véritable développement est essentiellement un processus d'activation et de canalisation des forces sociales, d'amélioration de la capacité associative, d'exercice de l'initiative et de l'inventivité. Dès lors, il s'agit d'un processus social et culturel, et accessoirement économique. Il y a développement quand une énergie capable de canaliser, de façon convergente, des forces qui étaient latentes ou diffuses se manifeste dans la société.

Une véritable politique de développement doit être l'expression des préoccupations et aspirations de groupes sociaux qui prennent conscience de leurs problèmes et s'efforcent de les résoudre. Néanmoins, seule l'activité politique peut canaliser ces énergies de façon à produire les phénomènes de synergie auxquels il a été fait référence. Quel élément autre que la raréfaction de la vie politique explique que, chez nous, les problèmes de développement sont considérés comme de simples questions techniques, où prévaut une vision simplifiée des processus sociaux et culturels (Furtado, 1982, traduit par l'auteur).

Les paroles de Furtado s'appliquent bien au développement territorial, puisque c'est dans le cadre des relations qui s'établissent sur le plan territorial qu'il est le plus faisable de "canaliser, de façon convergente, des forces qui étaient latentes ou diffuses". Cela peut être considéré, en grande mesure, comme la tâche de regrouper derrière une vision commune, sous la direction nécessaire pour convaincre, au niveau local, les agents publics et privés que, en s'unissant dans une culture territoriale qui leur est propre et spécifique, ils sont capables d'entreprendre des projets de développement novateurs, sur la base du potentiel de ressources endogènes du territoire. En d'autres termes, sans perdre de vue la toile de fond que constitue la liste, qui nous rappelle les caractéristiques des territoires dits "gagnants", il s'agit de développer certaines formes de capital synergétiques, normalement associées à des capitaux intangibles, qui permettent une "canalisation convergente de forces diffuses" pour progresser plus rapidement et mieux en vue des objectifs fixés, avec les mêmes ressources disponibles¹⁵.

¹⁵ Boisier (2000) décrit en détail les capitaux intangibles des processus de développement. Dans une partie de cette étude, il dit:

C'est un défi permanent, que beaucoup de territoires sous-nationaux d'Amérique latine peuvent être préparés à relever parce qu'ils ont des potentialités certaines, notamment des identités locales très affirmées, des communautés avec une culture de coopération assez développée, des processus de décentralisation en cours à différents stades d'évolution, des gouvernements locaux de plus en plus conscients de la nécessité de diriger et coordonner les processus de développement local, une forte présence de PME avec une distribution territoriale relativement homogène et des capacités entrepreneuriales qui peuvent être encouragées davantage.

En définitive, en élaborant des réponses pour encourager le développement sous-national et construire des territoires compétitifs et novateurs, même si l'on part de réalités très diverses en raison des énormes inégalités territoriales, il est possible de se baser sur certains aspects et caractéristiques communs:

- 1) Premièrement, il s'agit de processus de nature endogène, dans lesquels il convient de stimuler la capacité à déceler les potentialités —naturelles, humaines, institutionnelles et organisationnelles— présentes dans le territoire, afin de savoir à quoi "nous sommes bons". En d'autres termes, il nous faut un domaine dans lequel nous sommes mieux équipés et formés et qui puisse inspirer notre vision de l'avenir.
- 2) Les stratégies formulées doivent se fonder sur la notion de solidarité territoriale par l'affirmation de l'identité culturelle. Cela suppose, en définitive, de construire socialement un projet politique territorial qui identifie toute la communauté et parvienne à se transformer en une vision commune de développement et qui, tout en ayant son cachet propre, parvient à différencier les territoires entre eux.

"Quoi qu'il en soit, le développement étant un résultat intangible, il faut en identifier la causalité dans cette même dimensionnalité. En d'autres termes, il s'agit maintenant d'identifier, dans l'espace et dans le temps, quels sont les facteurs intangibles à la base du développement. Comme ces facteurs sont très variés, mais peuvent être regroupés en catégories relativement homogènes, il n'est pas inapproprié d'utiliser la notion de capital intangible pour désigner des groupes de facteurs intangibles. Voici une liste des capitaux intangibles qui peuvent, éventuellement, être présents dans toute région". Plus loin, il énumère les capitaux intangibles suivants: capital cognitif, symbolique, culturel, social, civique, institutionnel, psycho-social et humain, et il ajoute ailleurs: "Le fait de trouver les capitaux intangibles plus facilement dans les territoires de petite échelle ne fait que confirmer l'idée que le développement a toujours été et sera toujours un phénomène qui, à ses débuts, est de petite échelle, local, décentralisé et certainement endogène. Cette affirmation revêt la plus grande importance théorique et pratique, puisque de ce dernier point de vue, elle revalorise l'échelle communale et peut-être surtout l'échelon provincial, du moins au Chili."

3) La stratégie doit être basée sur une gestion associative entre représentants publics et privés: cela suppose d'être convaincus que seuls ne nous en tirerons pas et que, dès lors, il faut encourager les projets qui font l'unanimité et qui, en outre, s'entendent à long terme et dépassent la sphère d'un gouvernement donné.

Sans aucun doute, le défi de promouvoir les processus de développement sous-national en

Amérique latine demande des efforts considérables, dont certains concernent des aspects institutionnels, organisationnels, de coordination, d'articulation, etc., qui ne requièrent pas toujours des ressources financières, bien que celles-ci soient nécessaires, bien sûr. De ce fait, il est clair qu'il y a des espaces pour des projets politiques novateurs destinés à la construction de territoires compétitifs et partant, à la transformation des systèmes de production locaux.

ANNEXE

Amérique latine (six pays): analyse de convergence et divergence sous-nationales (bêta)

Période	Résultats de la régression de non linéaire					Délai pour réduire l'écart de moitié
	Coefficient β_1	Erreur standard (β_1)	T	Signification du coefficient	R ²	
Pérou						
1970-1980	0,011	0,013	0,858	Non	0,038	Aucune convergence
1980-1990	0,014	0,006	2,382	5%	0,237	51 ans
1990-1995	0,009	0,011	0,852	Non	0,035	Aucune convergence
1970-1995	0,010	0,006	1,768	Non	0,160	Aucune convergence
Brésil						
1970-1980	0,020	0,010	2,063	10%	0,185	35 ans
1980-1990	0,014	0,006	2,250	5%	0,196	48 ans
1990-1997	0,011	0,012	0,866	Non	0,033	Aucune convergence
1970-1997	0,013	0,005	2,698	5%	0,311	54 ans
Chili						
1970-1980	0,006	0,005	1,235	Non	0,129	Aucune convergence
1980-1990	0,013	0,004	3,203	5%	0,516	53 ans
1990-1998	0,004	0,013	0,320	Non	0,010	Aucune convergence
1970-1998	0,011	0,005	2,232	5%	0,414	61 ans
Mexique						
1993-1999	0,002	0,006	0,318	Non	0,00339	Aucune convergence
Colombie						
1980-1996	-0,006	0,008	-0,814	Non	0,025	Aucune convergence
1990-1996	-0,017	0,013	-1,308	Non	0,063	Aucune convergence
Bolivie (État plurinational de)						
1990-1998	-0,019	0,026	-0,727	Non	0,061	Aucune convergence
1988-1998	0,002	0,032	0,646	Non	0,000	Aucune convergence

Source: élaboré par l'auteur.

Bibliographie

- Altenburg, T., W. Hillebrand et J. Meyer-Stamer (1988): *Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*, Berlin, Institut allemand de développement.
- Barro, R. et X. Sala-i-Martin (1991): Convergence across States and Regions, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- _____ (1992a): Convergence, *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 2, Chicago, The University of Chicago Press.
- _____ (1992b): Regional growth and migration: a Japan-United States comparison, *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 6, N° 4, Amsterdam, Elsevier Science, décembre.
- Bianchi, P. et M. Parrillo (2002): Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile, Bologne, Italie, université de Ferrara.
- Boisier, S. (1996): *Modernidad y territorio*, série Cuadernos del ILPES, N° 42, LC/IP/G.90-P, Santiago du Chili, Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES). Publication des Nations unies, N° de vente S.96.III.F.1.
- _____ (2000): Conversaciones sociales y desarrollo regional: potenciación del capital sinérgico y creación de sinergia cognitiva en una región, Talca, université de Talca.
- Buitelaar, R. (2001a): Como crear competitividad colectiva, *La estrategia económica del Tolima*, Tolima, Centro de Productividad del Tolima/Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (Colciencias).
- _____ (éd.) (2001b): *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá, D.C., CEPALC/Alfaomega.
- Cabrera, A., S. de la Cuadra et al. (2002): *Las pymes: quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas*, Santiago du Chili, Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).
- Cuadrado Roura, J.R. (2001): Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis teóricas a las tendencias reales, dans T. Mancha et D. Sotelsek (éds.), *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y en América Latina*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Furtado, C. (1982): *A nova dependencia*, Río de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Mancha Navarro, T. et D. Sotelsek Salem (éds.) (2001): *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y América Latina*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Mankiw, N.G., D. Romer et N. Weil (1992): A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Meyer-Stamer, J. (2000): Estrategias de desarrollo local y regional: clusters, política de localización y competitividad sistémica, *El mercado de valores*, vol. 60, N° 9, Mexico, Nacional Financiera, septembre.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- Sala-i-Martin, X. (1990): *On Growth and States*, thèse, Harvard, université de Harvard.
- _____ (2000): *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelone, Antoni Bosch éditeur.
- Silva Lira, I. (2003): *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, Série Gestión pública, N° 33, LC/L.1882-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), avril. Publication des Nations unies, N° de vente S.03.II.G.47.

Un tournant historique. Changement politique et situation socio- institutionnelle en Amérique latine

Fernando Calderón

“La ‘consistance’ traditionnelle de l’Amérique latine est en train de disparaître irrémédiablement. (...) Deux questions fondamentales se posent dès lors inéluctablement. Premièrement, quels sont les supports de la nouvelle structure qui succède à la précédente et que celle-ci portait déjà en elle depuis le début de sa dislocation? Deuxièmement, quelle est le dernier fondement de la prise de conscience qui ouvre la physionomie de l’avenir immédiat en même temps que le nouveau cycle économique?”

José Medina Echeverría
Sociologie latino-américaine

L'Amérique latine traverse une période de crise, de rupture et de changement politique, où les relations entre institutionnalité et équité sont fondamentales pour la gouvernance démocratique future. En particulier, la crise et la rupture sont avant tout socioculturelles. La politique et les acteurs politiques ne seraient pas en mesure de résoudre les problèmes politico-institutionnels à moins d'être capables de faire face aux problèmes de la société, en particulier ceux qui ont trait à l'équité et à la pauvreté. Le présent article résume et examine un ensemble de tendances socio-historiques, formule des réflexions destinées à illustrer et analyser ses principales observations, ouvre des perspectives à moyen terme et propose des pistes pour améliorer la gouvernance démocratique en Amérique latine.

Fernando Calderón

Coordinateur régional

Rapport sous-régional de
développement humain

Jeunesse et développement humain
dans le Mercosur

↪ fernando.calderon@undp.org

I

Introduction

La présente étude entend synthétiser les tendances socio-historiques de l'Amérique latine, qui ont une influence déterminante sur les scénarios de gouvernance démocratique, et réfléchir à leur sujet.

Après une période de réformes structurelles importantes et de transition démocratique, l'Amérique latine entame un nouveau cycle historique. Cela se vérifie particulièrement dans les pays qui participent au Projet régional d'analyse politique et de scénarios à court et moyen terme (papep - *Proyecto Regional de Análisis Político y Escenarios de Corto y Mediano Plazo*) et font l'objet de la présente étude¹. L'expérience vécue a créé un climat de désillusion et de mal-être, mais suscite aussi de grands espoirs de changement et de progrès dans un régime démocratique que la société continue à percevoir comme le mode de gouvernement le plus acceptable. Le mal-être coexiste avec l'émergence de citoyens plus autonomes et critiques, ainsi que de nouveaux espaces publics de participation, de conflit et de dialogue.

L'idée qui sous-tend la présente étude est que l'Amérique latine traverse une période de crise, de rupture et de changement politique, où les relations entre institutionnalité et équité sont fondamentales pour la gouvernance démocratique future. Les chances de voir se transformer ce tournant en une

voie qui renouvelle la démocratie et le développement dépendront en grande mesure de la progression sur les deux plans —dans le cadre de contextes économiques internationaux et nationaux spécifiques.

Il est postulé aussi que la crise et le virage sont avant tout socioculturels: la politique et les acteurs politiques ne seraient pas en mesure de résoudre les problèmes politico-institutionnels à moins d'être capables de faire face aux problèmes de la société, en particulier ceux qui ont trait à l'équité et à la pauvreté.

Une question fondamentale est de savoir comment élaborer des options politico-institutionnelles qui résolvent ces problèmes. En d'autres termes, comment —dans un contexte de mondialisation accélérée— la politique et les institutions de la démocratie aborderont les changements que connaîtront les sociétés latino-américaines.

Le présent article examine les tendances socio-historiques et propose des réflexions pour illustrer et analyser ses principales observations. Il ouvre également des perspectives à moyen terme sous forme de scénarios de base. Il formule une proposition pour améliorer la gouvernance en Amérique latine, reprenant quelques pistes fondamentales relatives aux aspects sur lesquels il faut insister davantage.

□ La présente étude a bénéficié de la collaboration de Juan Enrique Vega et Caterina Colombo. L'auteur remercie particulièrement Fernando Henrique Cardoso, Manuel Castells, Juan Gabriel Valdés et les collègues de la Direction régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes, du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) pour leurs commentaires et suggestions concernant le texte préliminaire. Des versions antérieures ont été présentées aux séminaires internes du PAPEP-PNUD. L'auteur remercie également Diego Achard, Antonio Aranibar, Luis Eduardo González, Armando Ortuño, Gerardo Noto, Eugenia Bóveda et Emilio Sampietro pour leur collaboration. Le présent exposé est

basé sur les études nationales de la conjoncture et des scénarios à court terme de l'Argentine, de la Bolivie, de l'Équateur, du Honduras, du Panama, du Pérou, du Nicaragua et de l'Uruguay, ainsi que des études de l'Observatoire régional du PAPEP, une vaste bibliographie et des données annexes sur le sujet.

¹ Le PAPEP s'inscrit dans le cadre de la stratégie régionale du PNUD pour la gouvernance démocratique en Amérique latine et cherche à contribuer au renforcement de cette gouvernance. Parmi les activités du projet, il convient de citer l'élaboration de rapports de conjoncture et de scénarios à court et à moyen terme (pour tout complément d'information, voir <http://www.papep.org>).

II

Problèmes et défis socio-historiques

Parmi les problèmes et défis auxquels sont confrontés les divers pays d'Amérique latine, quelques-uns ont trait à la gouvernance démocratique et constituent des cadres de référence pour les scénarios politiques à court et à moyen terme. Voici les principaux.

1. Les situations de crise et les risques politico-institutionnels

Les situations de crise et les risques politico-institutionnels que connaissent beaucoup de pays d'Amérique latine affectent l'évolution démocratique, modifient le profil politique de la région et créent de nouveaux liens entre les institutions et la société.

Depuis le début de ce siècle, plus de 30% des démocraties latino-américaines ont connu des crises politico-institutionnelles graves, touchant leurs institutions centrales (présidence et assemblée législative)². Dans l'ensemble, ces situations de crise grave et de risque ou de quasi-crise montrent clairement que la consolidation des démocraties latino-américaines est un processus difficile dont la réussite n'est pas certaine. En outre, plusieurs régimes démocratiques plus consolidés d'Amérique latine connaissent des processus de "léger" virage sociopolitique³.

Les attentes insatisfaites de la population qui, ajoutées à des institutions publiques fragiles et des

conditions économiques précaires, peuvent déclencher des épisodes de non-gouvernance, constituent une donnée empirique clé de la relation entre les institutions et la société⁴. Ces situations révèlent les faiblesses des démocraties latino-américaines, les risques auxquels elles sont confrontées et qu'elles continueront probablement de rencontrer. Pour contribuer à consolider la démocratie en Amérique latine, il est donc nécessaire de mieux comprendre la nature du changement politique et les perspectives qu'il engendre, pour chercher des solutions qui aident à progresser dans le développement démocratique.

2. Les limites des systèmes de représentation et d'intermédiation

Les problèmes politico-institutionnels vont de pair avec les limites des systèmes de représentation et une méfiance généralisée à l'égard des institutions, en particulier des partis politiques et des mécanismes d'intermédiation en général (graphique 1). L'apparition d'un citoyen autonome, critique et réfléchi, ainsi que les demandes de participation locale, de reconnaissance des mouvements autochtones et d'égalité entre les sexes, sont des facteurs qui peuvent redessiner les systèmes de représentation.

Les problèmes institutionnels sont en rapport avec la faible capacité d'action politique des partis pour représenter la société sur le plan institutionnel. Cela se traduit par des crises de la représentation et de l'intermédiation politiques. Le slogan "qu'ils s'en aillent tous" que l'on a entendu en Argentine, la crise d'octobre 2003 en Bolivie et les exigences de la 'Rébellion des hors-la-loi' (*Rebelión de los Forajidos*) en Équateur illustrent la déception généralisée à l'égard de la politique et des partis politiques dans la région.

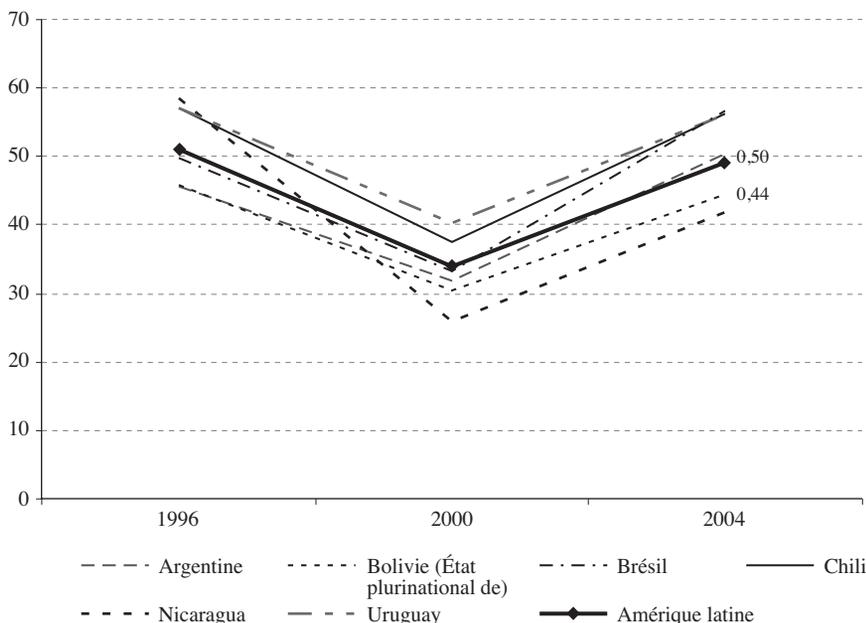
² Depuis le début du XXI^e siècle, six pays au moins ont traversé une crise de ce type: le Paraguay (2000), le Pérou (2000), l'Argentine (2001), le Venezuela (2003), la Bolivie (2003 et 2005) et l'Équateur (2000 et 2005). Sur les huit cas mentionnés, six se sont terminés par la chute du président (Fujimori au Pérou, De la Rúa en Argentine, Sánchez de Losada et Mesa en Bolivie et Mahuad et Gutiérrez en Équateur), parce que l'assemblée législative les a destitués ou parce qu'ils ont démissionné. Un cas, avec participation militaire, s'est terminé par la destitution de Cubas Grau de la présidence du Paraguay et l'assassinat d'un vice-président, et le dernier cas est un coup d'État manqué contre le président vénézuélien Chávez. D'autres crises politiques sont proches de situations extrêmes comme celles que nous avons mentionnées, mais sans aller jusqu'à la rupture. Il convient de mentionner notamment celle du Nicaragua (fin 2004 et début 2005) et celle du Honduras (début 2006).

³ C'est le cas de l'Uruguay. Moreira (2006) affirme que l'Uruguay n'est pas en situation de crise, mais "l'arrivée de la gauche au gouvernement marque un virage qui, comme les crises, constitue une excellente occasion de rechercher un débat public mettant en commun nos différentes visions et perspectives concernant le pays".

⁴ Une analyse de González (2006) montre de façon empirique la relation entre les fragilités institutionnelles (indice de performance judiciaire et juridique) et les attentes non satisfaites (croissance du PIB par habitant 1975-2003), constatant une association modérée mais significative entre ces deux variables. Les sept pays qui ont traversé des crises politiques graves affichent des résultats négatifs pour les deux variables, tandis que les trois pays "consolidés" (Chili, Costa Rica et Uruguay) se situent à l'extrême opposé.

GRAPHIQUE 1

Amérique latine: confiance dans les institutions de l'État, 1996, 2000 et 2004
(En pourcentages)



Source: élaboré par l'auteur sur la base de données de la Corporación Latinobarómetro (plusieurs années).

D'après le Rapport *Latinobarómetro 2006*⁵, quelque 58% des Latino-Américains considèrent qu'il ne peut pas y avoir de démocratie sans partis politiques, mais 22% seulement leur font confiance.

Dans certains pays, la crise de la représentation devient plus complexe en raison des expressions multiculturelles, en particulier des "peuples autochtones", étant donné l'incapacité historique des systèmes institutionnels à les représenter. On note des demandes de participation et de changement de la part de ces peuples dans une grande partie de l'Amérique latine et elles modifient considérablement le système politique, surtout en Bolivie, en Équateur, au Pérou et au Guatemala.

Dans de nombreux pays d'Amérique latine, on observe également la persistance de barrières institutionnelles à la participation des femmes. L'inégalité entre les sexes résulte d'un ensemble d'inégalités culturelles et politiques qui se renforcent

mutuellement. Elles conditionnent l'accès des femmes aux droits de propriété, à la richesse et à l'éducation, restreignant leur entrée sur les marchés du travail et, en général, leur accès aux sphères du pouvoir. Malgré les progrès réalisés par les femmes en matière de politiques publiques et de participation politique⁶, les acteurs politico-institutionnels ont encore du mal à faire face aux changements et aux demandes en fonction de l'égalité entre les sexes. Cela influence négativement la qualité de la démocratie et de la gouvernance démocratique.

Enfin, les divisions entre les régions sous-nationales (territoires) semblent se creuser en Amérique latine. De nouveaux conflits et oppositions apparaissent entre le niveau mondial, local et national. Aujourd'hui,

⁵ Le Rapport *Latinobarómetro* est repris dans la bibliographie du présent article sous le nom de l'entité qui le publie, la Corporación Latinobarómetro.

⁶ Les données empiriques montrent que la participation politique des femmes dans les pays étudiés est en hausse, mais reste faible. L'Argentine, la Bolivie, le Brésil, l'Équateur, le Honduras, le Mexique, le Panama et le Pérou ont fixé des quotas de niveau minimum de représentation des femmes —entre 20% et 40%— sur les listes des partis aux élections législatives, mais la participation des femmes au Parlement est supérieure à 30% en Argentine uniquement. Dans les autres pays, le pourcentage oscille entre 23% au Mexique et 6% au Honduras (CEPALC, 2006a).

les régions sous-nationales recherchent des formes appropriées de légitimité démocratique, d'autonomie dans le cadre national et de liaison directe avec la mondialisation. Ces demandes et aspirations se traduisent par des tensions économiques, avec des manifestations politiques et électorales, et parfois de grandes crises politico-institutionnelles. Ce phénomène s'observe clairement en Bolivie —entre l'Altiplano et les basses terres—, dont les élites considèrent que les facteurs régionaux sous-nationaux constituent une des principales composantes de la crise. Mais, dans de nombreux autres pays, on observe des fractures sous-nationales (littoral-montagne ou Nord-Sud) qui ont une expression politique. Sur ce plan aussi, il y a des tensions dues à l'apparition d'un nouvel ordre institutionnel.

3. Demandes de plus grande participation de l'État et de contrôle citoyen accru

On a vu apparaître dans l'espace politique, de manière différente et avec une intensité plus ou moins forte, des demandes de plus grande participation de l'État à la gestion du développement et à l'expansion d'institutions démocratiques d'une part, et, d'autre part, des demandes de contrôle citoyen accru sur le pouvoir public.

Une bonne partie de la population plaide pour une nouvelle relation entre l'État et l'économie, où l'État serait source d'intégration sociale et d'équité, tout en renforçant l'économie dans le cadre de la mondialisation. D'après le Rapport *Latinobarómetro 2005*, 31% seulement des Latino-Américains interrogés considèrent que les privatisations sont bénéfiques. Le Rapport *Latinobarómetro 2006*, pour sa part, s'est penché sur la responsabilité de la production de richesses. À cet effet, il a utilisé une échelle de 1 à 10, où "1 = l'État doit produire la richesse" et "10 = le secteur privé doit produire la richesse" et constate un degré d'étatisme moyennement élevé parmi les Latino-Américains, avec un indice moyen de 4.1 dans la région. En Argentine, d'après des sondages d'opinion publique et des interviews d'élites, il existe un désir partagé de redéfinir les relations entre les entreprises et l'État. En effet, 28,5% des personnes interrogées ont affirmé que l'État doit intervenir pour garantir une distribution équitable des bénéfices de la croissance économique, 45,6% ont exprimé le désir que les entreprises de services publics retournent à l'État et 44,7%, qu'elles restent privées mais avec un plus grand contrôle de l'État (PNUD Argentine, 2005). De

même, plus de 70% des Boliviens ont manifesté le désir que l'État participe davantage à la commercialisation du gaz (PNUD Bolivie, 2004). En général, toutes les études nationales réalisées retiennent l'idée d'un plus grand rôle de l'État pour renforcer la gouvernance démocratique.

Il est probable aussi que cette demande de plus grande intervention de l'État soit liée à la nécessité d'une plus grande sécurité humaine qui affecte de plus en plus la vie quotidienne des citoyens⁷, d'une part, et, d'autre part, à la recrudescence des actions anomiques des groupes sociaux exclus, en particulier les jeunes, qui reflètent les limites de la cohésion sociale et un certain degré de fracture sociale.

Par ailleurs, il y a des demandes de coordination entre les citoyens et l'État pour favoriser l'intégration de mécanismes permettant une plus grande participation citoyenne, ainsi que des demandes de consolidation des institutions de l'État, avec un sentiment public et d'unité de l'État. Toutes ces demandes incluent le thème de l'imputabilité (*accountability*), qui a trait à la transparence, à l'information et aux mécanismes de contrôle citoyen des politiques publiques. Les demandes de pouvoir judiciaire transparent, autonome et institutionnel révèlent qu'il constitue un élément de référence très important pour la population, comme le montre clairement l'indice de perception de la corruption élaboré par Transparence internationale (tableau 1).

4. Les problèmes d'inégalité et de pauvreté

Ces problèmes sont au centre des tendances socio-économiques et peuvent constituer les facteurs qui influencent le plus la conception de nouvelles options politiques et la gouvernance démocratique des pays étudiés.

Les politiques de réforme structurelle, appliquées par les pays d'Amérique, ont engendré un ensemble de transformations socio-économiques modifiant la forme des diverses sociétés nationales. Un de leurs principaux effets a été de rendre de plus en plus complexes les processus de différenciation sociale, influençant la qualité des modes de reproduction sociale.

⁷ Conformément aux données de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le pourcentage d'homicides par 100 000 habitants était de 16,7 en 1991 et de 27,5 en 2000. Informations disponibles sur http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/annex.pdf.

TABLEAU 1

Amérique latine (13 pays): indices de perception de la corruption, 2005
(Par ordre décroissant)

Pays	Position	Indice
Chili	21	16,3
Uruguay	32	5,9
Colombie	55	4,0
Brésil	62	3,7
Mexique	65	3,5
Panama	65	3,5
Pérou	65	3,5
Argentine	97	2,8
Honduras	107	2,6
Nicaragua	107	2,6
Bolivie (État plurinational de)	117	2,5
Équateur	117	2,5
Guatemala	117	2,5

Source: élaboré par l'auteur à l'aide de données de Transparence internationale.

Bien que les processus de différenciation sociale se soient traduits par une augmentation des disparités entre les pays en développement et les pays industrialisés —l'Amérique latine reste une des régions du monde où l'inégalité est la plus grande, où les inégalités et les différences entre les nations augmentent—, les pays en développement se caractérisent par le fait que la majorité des écarts internes y subsistent ou se creusent. Dans nombre d'entre eux, la participation des 20% les plus riches de la population aux revenus est en hausse, tandis que la participation des 20% les plus pauvres reste constante ou diminue (tableau 2)⁸. Divers indicateurs sociaux affichent également de profondes disparités entre les sexes, entre les régions sous-nationales, socio-économiques et ethniques.

Pour ce qui est de l'inégalité entre les sexes, il subsiste d'importantes différences salariales entre les hommes et les femmes, ayant fait le même nombre d'années d'études (tableau 3). En moyenne, les femmes gagnent environ 80% de ce que gagnent les hommes. Les effets négatifs de cette inégalité salariale peuvent s'aggraver en raison du nombre croissant de femmes chefs de ménage.

⁸ Entre 1990 et 2005, le coefficient de Gini a diminué au Brésil, en Colombie, au Guatemala, au Honduras, au Mexique et en Uruguay. Il est resté inchangé au Chili, au Nicaragua et au Panama et a augmenté en Argentine, en Bolivie et en Équateur. En outre, en 2005, seul l'Uruguay peut être repris dans les pays à faibles inégalités: beaucoup de pays de la région présentent des niveaux d'inégalité élevés, voire très élevés au Brésil, en Argentine et au Honduras (CEPALC, 2007).

TABLEAU 2

Amérique latine (13 pays)^a: concentration du revenu des personnes, 1990 et 2005
(En pourcentages)

Pays	20% les plus pauvres de la population			20% les plus riches de la population		
	1990	2005	Écart	1990	2005	Écart
Argentine ^b	4,1	3,5	-0,6	54,9	57,2	2,3
Bolivie (État plurinational de)	1,3	1,5	0,2	61,2	64,4	3,2
Brésil	2,1	2,4	0,3	66,8	65,5	-1,3
Chili	3,5	3,7	0,2	60,6	60,4	-0,2
Colombie	3,7	2,9	-0,8	57,8	63,0	5,2
Équateur ^b	4,8	3,8	-1,0	51,9	56,3	4,4
Guatemala ^c	2,7	3,7	1,0	62,7	59,3	-3,4
Honduras	2,4	2,4	0,0	65,7	62,4	-3,3
Mexique	3,9	3,7	-0,2	58,7	57,6	-1,1
Nicaragua	2,1	2,5	0,4	61,3	61,7	0,4
Panama	2,8	2,5	-0,3	60,0	58,2	-1,8
Pérou ^d	3,0	3,8	0,8	57,9	55,2	-2,7
Uruguay ^b	5,1	4,8	-0,3	51,9	50,7	-1,2

Source: élaboré par l'auteur à l'aide des données de CEPALC (2007).

^a Critère de sélection: sont inclus les pays qui participent au PAPEP (Argentine, Bolivie, Équateur, Honduras, Nicaragua, Panama, Pérou et Uruguay) et d'autres pertinents pour référence et comparaison.

^b Zones urbaines.

^c Les données portent sur 1990 et 2002.

^d Les données portent sur 1997 et 2003.

TABLEAU 3

Amérique latine (13 pays): relation entre les salaires des hommes et des femmes, selon le nombre d'années d'études, vers 2004^a
(En pourcentages)

Pays	Année	Total	13 ans d'études et plus
Argentine	2004	86,6	76,6
Bolivie (État plurinational de)	2002	74,4	64,2
Brésil	2003	76,7	61,9
Chili	2003	81,7	69,0
Colombie	2002	82,2	80,0
Équateur	2002	83,7	72,9
Guatemala	2002	82,4	87,0
Honduras	2002	82,8	68,7
Mexique	2004	82,1	69,6
Nicaragua	2001	83,0	71,9
Panama	2002	82,7	71,4
Pérou	2003	77,4	70,8
Uruguay	2002	80,8	66,8

Source: élaboré par l'auteur à l'aide des données de la CEPALC (2006a).

^a Critère de sélection: sont inclus, les pays qui participent au PAPEP (Argentine, Bolivie, Équateur, Honduras, Nicaragua, Panama, Pérou et Uruguay) et d'autres pertinents pour référence et comparaison.

La différenciation sociale s'observe également dans les disparités considérables entre les pays, en ce qui concerne la proportion d'indigents, ce qui a des conséquences importantes pour la gouvernance. À un extrême (Bolivie, Guatemala, Honduras et Nicaragua), l'indigence touche plus de 30% de la population totale, tandis qu'à l'autre extrémité (Chili, Costa Rica et Uruguay), les niveaux d'indigence sont inférieurs à 10% (CEPALC, 2007).

Il convient de signaler que la pauvreté n'est pas homogène dans les pays latino-américains, mais différenciée sur le plan social et culturel, ce qui se vérifie quand on étudie la proportion inégale de pauvres par zone géographique, par sexe et origine ethnique. En 2005, 39,8% des Latino-Américains vivaient sous le seuil de pauvreté, mais si l'on tient compte exclusivement des zones rurales, ce pourcentage passe à 58,8% (graphique 2).

En outre, comme le signalent Buvinic et Roza (2004), le genre et l'origine ethnique interagissent et entraînent une exclusion sociale encore plus grande. De ce fait, les niveaux d'instruction des femmes autochtones sont nettement inférieurs à ceux des femmes non autochtones. Plus de 50% des jeunes filles autochtones de Bolivie et du Guatemala quittent l'école à 14 ans (Arias et Duryea, 2003). En Bolivie,

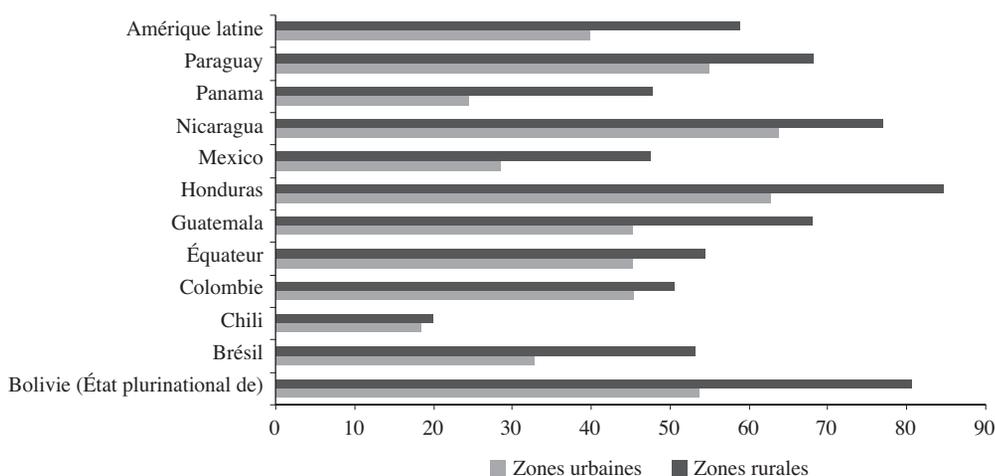
au Pérou et au Guatemala, les femmes autochtones ont des probabilités plus grandes d'avoir des emplois faiblement rémunérés et dans le secteur informel (Duryea et Genoni, 2004). À l'interaction négative susmentionnée, il faut ajouter un autre facteur, celui de la zone géographique, puisque les populations autochtones habitent généralement dans les zones rurales où les niveaux de pauvreté sont supérieurs à ceux des zones urbaines.

Pour être efficaces, la gouvernance et les politiques publiques destinées à lutter contre la pauvreté doivent tenir compte de la complexité et de l'hétérogénéité des inégalités, ainsi que de la pauvreté proprement dite. La relation entre la gouvernance et l'inégalité sociale est associée aussi aux perceptions subjectives des personnes, à la propension sociale à changer la situation, à la frustration par rapport aux attentes d'une population plus instruite, au comportement limité des élites, en ce sens qu'elles ne parviennent pas à diriger leurs sociétés et se contentent de les dominer, et plus particulièrement à la dynamique des conflits socioculturels anciens et nouveaux. Aborder la question de la pauvreté et de l'inégalité suppose surtout de permettre l'action des sociétés et des États pour concevoir des politiques qui renforcent les capacités citoyennes des plus pauvres et des exclus. Ces pauvres

GRAPHIQUE 2

Amérique latine (11 pays)^a: proportion de pauvres dans les zones rurales et urbaines, 2005

(En pourcentages)



Source : élaboré par l'auteur à l'aide de données de la CEPALC (2007).

^a Critère de sélection : sont inclus les pays qui participent au papep (Argentine, Bolivie, Équateur, Honduras, Nicaragua, Panama, Pérou et Uruguay) et d'autres pertinents pour référence et comparaison.

et/ou ceux qui font l'objet de discrimination, pour leur part, devraient chercher à transformer leurs besoins en demandes qui s'expriment dans le système politique et donnent des résultats. L'enjeu dans la gestion de la gouvernance démocratique serait donc la capacité à gérer le changement déjà en cours.

5. Frustration des attentes de la population

Un facteur crucial de la relation entre le changement politico-institutionnel et le changement social est une frustration croissante des attentes de la population face aux graves problèmes d'inégalité et de pauvreté décrits, qui s'ajoutent à des niveaux d'instruction plus élevés et un accès accru aux moyens de communication traditionnels et nouveaux (tableau 4). Il en résulte des sociétés plus exposées à la consommation culturelle, qui ont plus d'éducation, mais n'ont pas les moyens de satisfaire les demandes suscitées par cette exposition. Ce phénomène engendre la frustration par rapport aux attentes et c'est probablement l'une des principales sources du conflit et du mal-être qui font la difficulté de la gouvernance démocratique.

Dans ce contexte, les citoyens ne se satisfont plus des promesses politiques (perçues comme non tenues) ni des choix d'une économie de marché prometteuse. Ils tendent à être plus réalistes, critiques et informés; ils ont une vision plus claire de leur autonomie et de leur liberté d'action.

6. Faible leadership des élites dirigeantes

Un élément qui contribue aux crises institutionnelles est le faible leadership national des élites dirigeantes.

Il semblerait que les changements et les limitations structurelles de l'encadrement social et politique influencent le profil institutionnel bas de la majorité des pays latino-américains. Il convient dès lors de se demander quelle est la capacité des élites à énoncer une vision et une pratique nationale destinées à résoudre les problèmes socio-institutionnels dans le cadre d'une gouvernance globale.

Par ailleurs, la perception des élites est particulièrement importante pour explorer l'évolution de la gouvernance démocratique. Les interviews de 206 dirigeants d'entreprise, responsables politiques et sociaux, réalisées par le PAPEP, révèlent que ces groupes conviennent à l'unanimité que les problèmes de pauvreté et d'institutionnalité constituent les principaux défis auxquels est confrontée la démocratie en Amérique latine. Les informations obtenues par l'Observatoire régional PAPEP indiquent que: 1) quelque 50% des élites d'Argentine, du Brésil et du Mexique considèrent que la pauvreté et l'inégalité sont les causes récurrentes des problèmes de la démocratie dans la région; 2) la majorité des élites européennes estiment que le principal problème de la région est la mauvaise distribution des revenus et la pauvreté structurelle; et 3) les élites des États-Unis ont des opinions partagées,

TABEAU 4

Amérique latine (13 pays): indicateurs d'utilisation de la technologie, 1990 et 2002 (Par 100 habitants)

Pays	Téléphones fixes et mobiles			Ordinateurs personnels			Utilisateurs d'Internet		
	1990	2004	Différence	1998	2004	Différence	1996	2004	Différence
Argentine	9,3	58,1	48,8	5,5	8,2	2,7	0,2	16,1	15,9
Bolivie (État plurinational de)	2,8	27,0	24,2	0,8	2,3	1,5	0,2	3,9	3,7
Brésil	6,5	59,8	53,3	3,0	1,7	7,7	0,5	12,2	11,7
Chili	6,7	83,6	76,9	6,3	13,9	7,6	0,7	27,9	27,2
Colombie	6,5	40,1	33,6	3,0	5,5	2,5	0,5	8,9	8,4
Équateur	4,8	39,1	34,3	1,9	5,5	3,6	0,1	4,7	4,6
Guatemala	2,1	34,0	31,9	0,8	1,8	1,0	0,0	6,0	6,0
Honduras	1,7	15,7	14,0	0,8	1,6	0,8	0,0	3,2	3,2
Mexique	6,6	53,9	47,3	3,7	10,7	7,0	0,2	13,4	13,2
Nicaragua	1,3	16,8	15,5	1,9	3,5	1,6	0,1	2,2	2,1
Panama	9,3	38,8	29,5	2,7	4,1	1,4	0,2	9,5	9,3
Pérou	2,6	22,1	19,5	3,0	9,7	6,7	0,3	11,6	11,3
Uruguay	13,4	49,4	36,0	9,1	13,3	4,2	1,9	21,0	19,1
Amérique latine	6,4	50,1	43,7	3,4	9,1	5,8	0,3	11,9	11,6

Source: élaboré par l'auteur à l'aide des données de la CEPALC (2007).

^a Critère de sélection: sont inclus les pays qui participent au PAPEP (Argentine, Bolivie, Équateur, Honduras, Nicaragua, Panama, Pérou et Uruguay) et d'autres pertinents pour référence et comparaison.

puisque 47% croient que les carences institutionnelles constituent le principal défi de l'Amérique latine et 44% sont d'avis que ce sont la pauvreté et l'inégalité (Observatoire régional PAPEP, 2006-2007).

L'opinion publique est d'accord avec les élites pour considérer que la pauvreté et l'inégalité affectent le fonctionnement de la démocratie en Amérique latine. D'après le Rapport *Latinobarómetro 2005*, les Latino-Américains se situent eux-mêmes en moyenne à 3,66, sur une échelle de 1 (les plus pauvres) à 10 (les plus riches). Le Rapport *Latinobarómetro 2006* signale que plus de 66% des Latino-Américains considèrent que les pays sont gouvernés par une poignée de groupes puissants qui cherchent uniquement leur avantage personnel. En outre, en Équateur, au Guatemala, au Nicaragua et au Panama, moins de 20% des habitants croient qu'il faut gouverner au bénéfice de toute la population. Les élites d'Argentine, quant à elles, ne sont d'accord qu'en partie avec la perception des citoyens puisque, à la différence de ces derniers, elles rechignent quelque peu à apprécier l'évolution des dernières années et à donner la priorité à la lutte contre la pauvreté⁹. Au Honduras, le discrédit des élites touche en particulier les juges, à qui 51% des Honduriens ne font pas confiance, et les députés du Congrès national dont 71% de la population se méfie (PNUD Honduras, 2005).

Les orientations culturelles traditionnelles des élites —caractérisées par l'absence d'austérité et de solidarité, le mauvais appariement de la fin et des moyens— semblent persister en Amérique latine, ce qui expliquerait la distribution inégale du pouvoir et les perceptions de l'opinion publique. Néanmoins, le schéma de comportement des élites a changé aussi ou de nouvelles élites sont apparues, avec des tendances culturelles différentes. Une meilleure connaissance des modifications de la composition, des formes de socialisation et des orientations des élites contribuerait à mieux dessiner la carte politique, facteur clé pour diagnostiquer les tendances de la gouvernance démocratique dans la région.

⁹ 17% seulement des chefs d'entreprise considèrent que la pauvreté est le principal problème du pays, tandis que 30,2% des Argentins interrogés mentionnent le chômage et la pauvreté comme les deux aspects qu'il faut améliorer le plus dans le pays (PNUD Argentine, 2005).

7. Augmentation et fragmentation des conflits sociaux

Dans l'ensemble, les conflits sociaux ont augmenté dans les sociétés latino-américaines et ils se sont intensifiés, mais fragmentés aussi. Dans certains cas, il s'agit de conflits de réaction et de protestation, et dans d'autres, de nouvelles forces socioculturelles qui façonnent de nouvelles options politiques. Ces conflits mettent en évidence les difficultés des institutions et de l'État pour parvenir à l'intégration, à la reconnaissance et au progrès social. D'une certaine façon, de nouvelles cartes politiques se préparent, qui n'ont pas une référence d'orientation unique mais plusieurs, intenses et limitées. On peut donc dire que ces sociétés sont polycentriques.

Les citoyens cherchent d'autres canaux pour exprimer leurs demandes et leur mal-être par rapport à la politique, tant par des organisations alternatives capables de remettre en question et de protester, qui affaiblissent l'État, que par des mobilisations dans la rue. Plusieurs de ces mobilisations ont donné lieu à des projets politiques alternatifs, comme le Mouvement pour le socialisme (MAS) en Bolivie, ou à un appui aux forces progressistes dans plusieurs pays du continent. On observe également des comportements anormaux, surtout des jeunes, contre un ordre qu'ils ne reconnaissent pas et qui ne les intègre pas.

Pour résumer, en plus d'être affectés par la situation sociale préexistante, les problèmes d'institutionnalité, d'inégalité et de pauvreté se renforcent mutuellement, ce qui semble entraver nettement la démocratie en Amérique latine et annoncer des scénarios très difficiles. De là, l'importance cruciale de lier la réforme sociale à la réforme politico-institutionnelle pour améliorer la gouvernance démocratique

8. Les espaces de communication

Les espaces de communication, espaces traditionnels ou nouveaux réseaux électroniques, sont de plus en plus importants pour comprendre les contextes et les agendas du pouvoir et du changement politique. L'ensemble des acteurs politiques et socioculturels participe et prend des décisions dans ces espaces, et la gouvernance ne peut se concevoir en dehors de ceux-ci.

Un phénomène particulièrement important, c'est la médiatisation de la politique par la télévision et, plus récemment, par les moyens de communication horizontaux, comme Internet, la téléphonie cellulaire,

etc. L'arène de l'expression ou de la représentation politique est de plus en plus médiatique et les moyens de communication se caractérisent principalement comme étant les espaces où s'exerce le pouvoir. Dans la région, selon les données du Rapport *Latinobarómetro 2006*, la télévision et la radio sont parmi les institutions les plus dignes de confiance: 69% et 64% des personnes interrogées, respectivement, affirment leur faire confiance. En outre, la télévision est le moyen d'information le plus utilisé: en 2006, 83% des Latino-Américains ont regardé les informations à la télévision.

En fait, lors d'un tour d'horizon auprès de 231 dirigeants d'Amérique latine, 65% d'entre eux ont cité les moyens de communication parmi les

principaux pouvoirs de fait de la région (PNUD, 2004). En Bolivie, les moyens de communication, en particulier la télévision, ont un impact croissant sur l'exercice de la politique (PNUD Bolivie, 2004). En Équateur, pendant la "Rébellion des hors-la-loi" (avril 2005), des dizaines de milliers de familles convoquées par courrier électronique et par téléphone portable sont descendues dans les rues de Quito, forçant finalement le président Lucio Gutiérrez à la démission. En général, l'espace médiatique détermine la dynamique des systèmes de représentation politique et conditionne la légitimité institutionnelle dans la région. De même, il instaure une démocratie du public, sujet qui requiert un complément d'étude et d'analyse.

III

Scénarios fondamentaux de gouvernance

L'évolution de l'économie mondiale entre 2005 et 2007 a été favorable, en particulier pour l'Amérique latine, qui a connu un taux de croissance positif —environ 5% en 2006—, avec une légère décélération en 2007 (CEPALC, 2006b), en raison du ralentissement de l'activité économique mondiale, de l'augmentation du prix du pétrole et de la crise des *subprimes* qui allait déclencher la récession mondiale actuelle. Le ralentissement de la croissance s'est accompagné d'une convergence régionale autour du taux de croissance moyen de l'Amérique latine et des Caraïbes. Dans ce contexte, on distingue deux catégories de pays: 1) ceux qui affichaient un taux de croissance exceptionnellement élevé en 2004 (Argentine et Uruguay), dont le taux s'est rapproché de la moyenne, et 2) ceux qui, au cours de cette même année, ont eu une croissance inférieure à la moyenne (Bolivie), dont le taux de croissance a augmenté.

L'activité économique de la région a été largement entraînée par la demande externe. À cet égard, les conditions d'échange se sont améliorées pour l'Amérique latine et plus encore pour les pays exportateurs de pétrole, de gaz ou de minerais métalliques (comme la Bolivie, le Chili, le Pérou et la République bolivarienne du Venezuela). Dans le meilleur des cas, les prix du café et du sucre devraient se maintenir aux niveaux élevés actuels, de même que les versements effectués par les émigrés vers leur pays d'origine.

Les prévisions de croissance économique sont relativement favorables ou moins négatives

pour la région à moyen terme. Toutefois, quelle que soit la croissance atteinte, elle n'engendre pas automatiquement une plus grande équité sociale et ne se transmet pas nécessairement de façon adéquate aux politiques et institutions. Il convient dès lors de se demander comment cette croissance affectera la dynamique socio-institutionnelle, comment les orientations de la croissance économique favoriseront des dynamiques d'égalité sociale et quel sera le rôle de l'État national.

Les diverses forces politiques proposent des modalités différentes pour intégrer les demandes sociales et la pression populaire. Dans ce contexte, on peut distinguer quatre approches politiques générales et trois types de scénarios de gouvernance.

1. Orientations politiques générales

La typologie suivante a été élaborée pour regrouper ces orientations, sur la base des caractéristiques politiques prédominantes dans la région¹⁰.

- 1) *Modernisation prudente*: modernisation du système des partis, restauration et renforcement de l'autorité, réformes institutionnelles pour relier les acteurs et les systèmes, re-légitimation

¹⁰ Cette typologie, de nature qualitative, a été élaborée sur la base des discours de dirigeants politiques, des programmes des partis et des résultats électoraux.

de l'autorité sur la base de valeurs indiscutables et partagées, ordre moral associé à l'expansion du marché et association idéologique avec les États-Unis.

- 2) *Réformisme pratique*: rénovation et recréation du système des partis, ordre laïc, construction de partenariats, recherche par l'État d'une gestion institutionnelle combinant la croissance économique et des politiques d'inclusion, système moderne de partis et relation pragmatique avec les États-Unis.
- 3) *Nationalisme populaire*: recherche de l'hégémonie politique, rôle central de l'État dans l'organisation du développement et la démocratie, mobilisation des masses, leadership charismatique légitimé par la démocratie, primauté de la redistribution par rapport à la production et anti-impérialisme.
- 4) *Indigénisme néo-développementiste*: participation politique élargie et démocratie délibérative, mouvements sociaux et autochtones forts. L'État négocie avec les entreprises transnationales et recherche l'inclusion; ordre égalitaire et anti-impérialisme modéré.

Au vu de ces orientations, il convient de se demander comment sont abordées les questions suivantes: comment sont gérées les demandes de la société? Comment la richesse est-elle distribuée? Comment agir dans des conditions de mobilisation sociale croissante, en particulier dans les pays qui ont d'importantes ressources naturelles? Comment parvenir à un contrôle politique démocratique de l'ensemble de l'appareil de l'État? En résumé, comment combiner la croissance, la transformation institutionnelle et la distribution du pouvoir?

2. Scénarios

Dans le meilleur des cas, il y aurait une interaction vertueuse entre les réformes sociales et les transformations institutionnelles, avec une grande capacité d'anticipation et de gestion des conflits. Il en résulterait une gouvernance progressiste et un dynamisme économique durable. Dans un deuxième scénario, d'inertie, la séparation entre le monde social et institutionnel serait maintenue et là seules les réformes politiques et sociales indispensables pour une gouvernance économique minimale seraient mises

en œuvre et les capacités d'anticipation et de gestion des conflits seraient irrégulières. Dans un troisième cas, des troubles sociaux, la fragmentation des conflits et la faillite institutionnelle pourraient déboucher sur des situations de chaos social, de crise économique et de régression démocratique; la capacité d'anticipation et de gestion des conflits serait très faible.

En réalité, la probabilité des scénarios dépend de la capacité politique des acteurs nationaux à coordonner les changements internes et la participation au changement mondial. Peut-être se rapprocheront-ils de l'un des trois scénarios décrits, combinant de différentes manières les facteurs institutionnels, l'équité-pauvreté et la capacité d'innovation des acteurs du système politique. Peut-être attacheront-ils une importance différente à chaque composante et auront-ils des parcours politiques divers. Certains privilégieront les progrès institutionnels et chercheront à atténuer la pauvreté, tandis que d'autres s'efforceront d'améliorer l'équité, laissant de côté les progrès institutionnels. D'autres encore chercheront peut-être des combinaisons *sui generis*. Quoi qu'il en soit, les combinaisons seront différentes, selon les actions et orientations politiques qui prévalent dans la région.

Les scénarios sont sujets à risques et changements constants. La façon dont les risques sont transformés en opportunités et la façon de vivre l'incertitude —inhérente au changement moderne— influencera certainement les trajectoires politiques qu'adoptera la société en question. Les bases institutionnelles préalables et les progrès réalisés en matière d'équité et de lutte contre la pauvreté constituent d'autres antécédents importants de l'évolution politique. De même, la force et la qualité de la participation citoyenne auront une influence déterminante sur la qualité du changement. Plus les citoyens ont la possibilité de choisir ou créer des alternatives, en prenant des risques, plus grandes seront les chances d'évolution vertueuse. En résumé, la qualité de la structure politique réelle est un facteur décisif.

Les scénarios à moyen terme exposés dans plusieurs études nationales préfigurent les tendances probables dans les pays de la région participant au projet PAPEP¹¹.

¹¹ Voir informations plus détaillées sur www.papep.org.

IV

Pistes pour un agenda de gouvernance démocratique

Le tournant historique que connaît l'Amérique latine offre de nouvelles possibilités de combiner l'opportunité économique et le renforcement de la capacité des acteurs politiques et socioculturels, pour entamer un nouveau cycle de démocratie et de développement en fonction d'une équité sociale plus grande et meilleure. Les options politiques sont variées, le défi à relever consiste à comprendre les changements qui se produisent et à agir en fonction, conformément aux nouvelles tendances observées dans la société, l'économie et la politique. Dans tous les pays, un nouveau type de citoyenneté se dessine et de nouveaux liens se tissent entre la société et l'État. Une redistribution sociale du pouvoir semble probable.

Un ordre du jour en matière de gouvernance démocratique devrait comprendre les points suivants.

1) *Rétablir et renforcer l'éthique politique en fonction de l'équité et du respect des institutions.* Il est nécessaire de promouvoir une culture politique qui apprécie le bien public, mais en association avec des politiques rigoureuses de surveillance de l'activité publique. Dès lors, il faut renforcer le contrôle par les citoyens et le développement d'institutions indépendantes ayant des facultés spécifiques d'enquête judiciaire, et même autoriser les audits des organisations internationales (par exemple de Transparence internationale).

2) *Lier la rénovation de la politique aux changements que traverse la société —nouvelle structure sociale, nouveaux mécanismes de reproduction interculturelle, nouveaux schémas de socialisation, développement de la société-réseau, importance stratégique de la migration, etc.— ainsi qu'aux nouveaux problèmes et défis de la mondialisation.* Cela suppose de reconstruire la capacité de gestion politique de la société, de renforcer les acteurs politiques et socioculturels, d'améliorer la capacité d'analyse autonome et indépendante (dans les universités, les centres universitaires et autres institutions), en vue d'élaborer des propositions à court et moyen terme, d'entamer des processus de délibération, d'élaborer des options partagées, d'établir de nouvelles syntaxes du conflit (en d'autres termes, de nouveaux langages, avec des règles différentes et plus complexes) et d'orienter la rénovation vers des résultats qui légitiment l'action politique

proprement dite. En définitive, il s'agit de fixer des ordres du jour visant à gérer la rénovation de la politique. Aucun parti politique ne possède à lui seul les ressources nécessaires pour diriger les processus de développement. La nouvelle complexité sociale requiert une coordination polycentrique, un réseau de négociations et d'accords, et un dépassement des démocraties purement électorales, sans pour autant renier leur valeur intrinsèque. La rénovation des partis politiques ne peut pas venir uniquement de l'intérieur du système des partis, mais doit émaner d'une nouvelle relation entre l'État et la société.

3) *Proposer de nouvelles formes de représentation et de participation pour retrouver la confiance dans le système des partis et les institutions de la démocratie.* Cela suppose d'inclure dans le jeu institutionnel les questions de reconnaissance culturelle. Cette inclusion postule de reconnaître les anciennes formes d'autonomie, en particulier l'inter-culturalité dans tous les domaines de la vie publique, et de créer des mécanismes institutionnels (assemblées autochtones, des régions sous-nationales et autres), avec des droits spécifiques dans la structure institutionnelle de l'État. Cela requiert également d'accepter la représentation et les délibérations publiques en tant que forme d'auto-organisation qui favorise de nouveaux canaux de participation à la fois thématiques et liés aux régions sous-nationales. Il semble essentiel de lier la participation sociale et multiculturelle aux gouvernements locaux et des régions sous-nationales, de façon à renforcer la société civile dans ces domaines et de consolider l'autonomie territoriale, tout en conservant le principe de subsidiarité et l'unité de l'État. Cela implique d'utiliser la communication électronique pour accéder librement aux informations publiques, en guise de mode de consultation, d'interaction et de débat, et pour assurer l'égalité des chances. À cette fin, il convient d'élargir l'utilisation communautaire des moyens électroniques et d'augmenter les équipements et les fonds publics pour faciliter l'exercice, par les citoyens, de la participation démocratique. Il faut en outre chercher des moyens novateurs de remettre un financement public aux institutions de la société civile, pour renforcer la participation et l'exercice de la

citoyenneté. Dans cette optique, le travail coordonné de la société civile et de l'État, en fonction du bien commun, est fondamental. Toutefois, la société civile ne peut être confondue avec un parti politique ou une proposition de pouvoir: elle ne peut pas avoir de stratégie finie de transformation sociale. Toute aspiration d'un acteur social ou culturel, ou d'un projet politique à accaparer l'espace public implique de nier l'espace de la diversité et de la liberté, indispensable pour que la société civile puisse s'étendre. Il est nécessaire de renforcer la capacité d'autonomie des personnes et de la société civile, en tant que meilleure défense contre tout type d'hégémonie ou d'absolutisme. Le défi, dès lors, consiste à comprendre et encourager l'articulation des divers acteurs, intérêts et orientations dans de nouveaux espaces de délibération et de participation, qui engendrent une nouvelle culture civique et politique, et favorisent les options de démocratie et de développement.

4) *Accroître la capacité d'action de l'État.* Dans une conception rénovée du développement, le marché et l'État peuvent agir ensemble en fonction de la société et de la fourniture de biens publics. C'est ce qu'ont montré récemment les acteurs et les orientations rénovées de la politique et du développement. La réorganisation et la rénovation de l'État doivent tenir compte de trois aspects au moins.

- L'intégration dans les marchés mondiaux est régie par le paradigme de la compétitivité systémique. Ce qui est important, ce n'est pas la compétitivité de l'une ou l'autre entreprise, mais la capacité d'organisation et de gestion du pays pour coordonner les facteurs économiques et non économiques. La compétitivité suppose un rôle de coordination de l'État dans les différents processus de la compétitivité systémique.
- Le poids du marché et ses tendances à la désagrégation octroient un rôle primordial à l'État en tant qu'autorité pour assurer la cohésion sociale. La reformulation de l'État providence et des politiques de développement est une démarche clé pour que le développement soit viable.
- L'État de droit comprend l'action citoyenne autonome, puisque somme toute c'est un État démocratique capable d'exprimer et de rassembler la communauté citoyenne. Il est dès lors indispensable d'augmenter la capacité d'action d'un État légitime qui peut participer à la mondialisation au nom de la société et en constante liaison avec elle. La capacité de cohésion sociale de l'État permettra, conformément

aux intérêts de la nation, de lier la croissance économique, les politiques distributives et les politiques de développement pour améliorer la justice sociale et atténuer la pauvreté. Il est fondamental de régénérer les institutions de l'État, ce qui suppose en même temps de renforcer une société autonome par rapport à l'État, qui peut être définie uniquement dans chaque pays selon sa situation historique spécifique. En résumé, il semble essentiel de renforcer la capacité et la légitimité de l'État pour assumer et exercer efficacement la fonction d'agent du développement et de la démocratie. Ce rôle de l'État, au-delà de la fonction d'assistance technique, peut se traduire dans l'intégralité des programmes nationaux à partir d'une vision agrégée et intersectorielle; le besoin de coordination entre les domaines programmatiques spécifiques et les compétences institutionnelles; l'intégration de mécanismes de transparence dans la gestion et de responsabilité du pouvoir politique, des acteurs privés et des organisations de la société civile; l'articulation public-privé dans le développement, avec la mise en pratique de programmes et projets, et l'adaptation des politiques et des instruments aux différentes réalités nationales et aux défis de la relation nation-municipalités.

5) *Associer les progrès sur le plan de l'équité au renforcement et à la rénovation des institutions de la démocratie.* L'interaction vertueuse entre l'équité et les facteurs institutionnels est indispensable, en fonction de valeurs et d'objectifs sociaux communs. L'équité suppose avant tout la reconnaissance pratique de l'égalité de tous et l'élimination définitive des pratiques de classes et clientélistes, si courantes dans la vie politique en Amérique latine. Il importe de promouvoir une culture politique pratique associée à des mécanismes de sanction institutionnelle en cas de discrimination ethnique, de genre, des migrants et autres groupes minoritaires. L'équité n'implique pas seulement de corriger une distribution inégale mais également d'examiner les demandes et la disposition des citoyens, en vue de déceler et de rectifier des situations d'inégalité dont font l'objet plusieurs groupes sociaux. Dès lors, le problème structurel de la pauvreté et de l'inégalité en Amérique latine doit être considéré comme un problème politique et affronté avec des mesures visant à ce que les pauvres et les exclus transforment leurs carences en demandes reprises par le système institutionnel.

6) *Renforcer les capacités de citoyens aujourd'hui plus autonomes et actifs.* Il est très important de renforcer et de légitimer la pratique d'une citoyenneté active et autonome, avec des citoyens plus informés, qui assurent mieux leur autonomie et leur liberté, et sont davantage en mesure de parler et d'être écoutés. Les partis politiques ne peuvent plus s'imposer sans écouter, ni gouverner sans convaincre, ils doivent répondre de plus en plus aux exigences de vérité, de transparence et de respect citoyen. Devant l'émergence et la consolidation d'une citoyenneté de cette nature et l'ouverture de nouveaux espaces de délibération politique, il est indispensable de rénover les systèmes de représentation et d'action politiques.

7) *Déterminer l'importance des nouveaux moyens de communication dans la configuration de l'espace public.* Les sociétés latino-américaines sont de plus en plus interconnectées. Les citoyens s'informent et adoptent leurs positions quant aux questions d'intérêt public en fonction de la discussion qui a lieu dans des espaces ouverts, en particulier par les moyens de communication et les nouvelles technologies de l'information. Les citoyens écoutent et se font entendre aussi par l'opinion publique et leur interdépendance avec les moyens de communication. Bien que les tendances au contrôle privé de la communication publique soient évidentes, il semble fondamental que les citoyens développent des

capacités technologiques qui leur ouvrent de nouvelles modalités de participation et de communication par les téléphones portables, les blogs, Internet et d'autres moyens. Les technologies modernes de l'information et des communications sont des outils puissants d'un nouveau type de communication personnelle, participative et interactive. La communication électronique peut faciliter la discussion, la formation d'opinions et la diffusion d'idées. Il serait utile de formuler des propositions politiques qui ouvrent de nouveaux modes de participation des citoyens et de contrôle citoyen sur l'action des institutions publiques, et qui fassent l'objet d'un débat public par ces systèmes de communication toujours plus inhérents à la vie quotidienne. L'avenir de la gouvernance démocratique est lié à la transformation des sphères publiques traditionnelles en systèmes de communication interactifs. Il est difficile de lutter contre la politique du scandale ou la conspiration qui entrave les moyens de communication: ce qu'il faut faire, c'est encourager la discussion et réduire la corruption. Pour atteindre ces objectifs, il est essentiel d'améliorer l'accès des moyens de communication aux sources d'information concernant les pratiques de corruption, pour les dissuader, de créer un statut de protection du journaliste et d'adopter, avec les moyens de communication, des mesures destinées à réglementer les actions de ces moyens.

Bibliographie

- Arias, O. et S. Duryea (2003): *Social Exclusion Due to Race or Ethnicity in Latin America: What Do We Know?*, document de travail, Washington, D.C., Banque interaméricaine de développement.
- Buvinic, M. et V. Roza (2004): *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*, Département du développement durable, exposés techniques, WID 108. Disponible sur <http://www.iadb.org/sds/doc/women.pdf>.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2006a): *Annuaire statistique de l'Amérique latine et des Caraïbes 2005*, LC/G.2311-P, Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: E/S.06.II.G.1.
- _____ (2006b), *Primer informe sobre proyecciones económicas para el PAPEP*, Santiago du Chili.
- _____ (2007): *Panorama social d'Amérique latine 2006*, LC/G.2326-P, Santiago du Chili. Publication des Nations unies, N° de vente: S.06.II.G.133.
- Corporación Latinobarómetro (2005): *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago de Chile. Disponible sur: http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006_01.pdf.
- _____ (2006): *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago du Chili. Disponible sur: http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006_01.pdf.
- Duryea, S. et M.E. Genoni (2004): *Ethnicity, race and gender in Latin American labor markets*, dans M. Buvinic, J. Mazza et R. Deutsch (comps.), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Washington, D.C., Banque interaméricaine de développement /Johns Hopkins Press.
- González, L.E. (2006): *Las crisis políticas de América latina en los primeros años del siglo*, dans D. Achard et L.E. González (comps.), *Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009*, Tegucigalpa, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).
- Moreira, C. (2006): *De la "Suiza de América" al "paisito": escenarios y prospectivas del Uruguay en la tercera ola de la democracia*, PAPEP-PNUD Uruguay.
- Observatoire régional PAPEP (2006-2007): *Situación actual y perspectivas de América latina, según elites político-profesionales de EE.UU., elites europeas et elites de Argentine, Brasil y México*, PAPEP-PNUD.
- PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) (2004): *La democracia en América latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/Altea-Taurus/Alfaguara.
- PNUD Argentine (2005): *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública*, Buenos Aires, PAPEP-PNUD Argentine.
- PNUD Bolivie (2004): *Informe nacional de desarrollo humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*, La Paz, Plural.
- PNUD Honduras (2005): *Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos*, Tegucigalpa, Editorial Guaymurás.

Indications pour les collaborateurs de la *Revista CEPAL*

Afin de faciliter la présentation, considération et publication des articles, le Comité Directeur de la *Revista* a préparé les lignes directrices et les indications suivantes, lesquelles pourront servir d'orientation pour les futurs collaborateurs.

L'auteur s'engage, en envoyant un article, à ne pas soumettre celui-ci, de façon simultanée, à d'autres publications. Les droits d'auteur correspondant aux articles publiés par la *Revista* seront cédés aux Nations Unies.

Les articles seront soumis à l'examen d'évaluateurs externes.

Les articles devront être envoyés dans leur langue originale (espagnol, français, anglais ou portugais) et seront traduits dans la langue pertinente par les services de la CEPALC.

Les articles doivent impérativement être accompagnés d'un résumé de 150 mots maximum contenant une synthèse de ses objectifs et ses principales conclusions.

Les articles, y compris le résumé, les notes et la bibliographie, ne doivent pas dépasser les 10 000 mots. Les articles plus courts seront également pris en considération.

Les articles doivent être envoyés par courrier électronique à: revista@cepal.org ou par courrier normal, sur cédérom ou disquette à: **Revista CEPAL**, Casilla 179-D, Santiago, Chile. Les textes en format PDF ne seront pas admis.

Directives éditoriales:

Les titres inutilement longs sont à éviter.

Appels de note

- Il est préférable de limiter les notes au nombre strictement nécessaire.
- Il est préférable de ne pas utiliser les appels de note pour citer des références bibliographiques, lesquelles devront, de préférence, être incorporées au texte.
- Les appels de note devront être numérotés de façon corrélatrice et signalés par des chiffres arabes en exposant (*superscript*).

Tableaux et graphiques

- Il est préférable de limiter le nombre de tableaux et de graphiques au minimum indispensable et d'éviter leur redondance avec le texte.
- Les tableaux, graphiques et autres éléments devront être insérés à la fin du texte dans le format dans lequel ils ont été conçus; il est préférable d'éviter leur insertion en tant qu'"image". Les graphiques présentés en format

Excel doivent être accompagnés de la table de valeur correspondante.

- La position des tableaux et des graphiques dans le corps du texte doit être indiquée comme suit:
Insérer graphique 1
Insérer tableau 1
- Les tableaux et les graphiques devront être référencés de façon explicite et complète.
- Les tableaux devront indiquer, immédiatement après le titre, la période concernée et, en sous-titre (en italique et entre parenthèses) les unités utilisées.
- Les tableaux et les graphiques doivent être élaborés en tenant compte des signes indiqués dans les "Notes explicatives" figurant avant la Table des matières de la *Revista*.
- Les appels de note des tableaux et des graphiques doivent être disposés de façon corrélatrice par des lettres minuscules en exposant (*superscript*).
- Les graphiques doivent être élaborés compte tenu du fait qu'ils seront publiés en noir et blanc.

Sigles et abréviations

- Il est préférable de n'utiliser que les sigles ou les abréviations strictement indispensables, auquel cas l'appellation complète doit, à la première mention dans l'article, être écrite en toutes lettres.

Bibliographie

- La notice bibliographique doit être directement liée au contenu de l'article et limitée au minimum nécessaire.
- La notice bibliographique sera incorporée à la fin de l'article, sous le titre "Bibliographie" et comprendra une liste exacte et par ordre alphabétique des auteurs, ainsi que les renseignements suivants: nom de l'auteur ou des auteurs, année de publication, titre complet de l'article, chaque fois que disponible, de l'ouvrage, sous-titre si nécessaire, lieu de publication, nom de l'éditeur et, dans le cas d'une revue, mois de publication.

Le Comité Directeur de la *Revista* se réserve le droit d'opérer les modifications éditoriales requises dans les articles, y compris dans les titres correspondants.

Les auteurs recevront gratuitement un abonnement annuel, ainsi qu'un tirage spécial en 30 exemplaires de leur article en espagnol et 30 en anglais, lors de la parution de la publication dans la langue respective.

