

NATIONS UNIES

**COMMISSION ÉCONOMIQUE
POUR L'AMÉRIQUE LATINE
ET LES CARAÏBES - CEPALC**



Distr.
GÉNÉRALE

LC/G.1954(CONF.86/3)
31 mars 1997

FRANÇAIS
ORIGINAL: ESPAGNOL

Première Conférence régionale sur la suite donnée au
Sommet mondial pour le développement social

São Paulo (Brésil), 6-9 avril 1997

LE FOSSÉ EN MATIÈRE D'ÉQUITÉ

L'AMÉRIQUE LATINE, LES CARAÏBES ET LE SOMMET SOCIAL

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
AVANT-PROPOS	11
RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	13
PREMIÈRE PARTIE: LES THÈMES DU SOMMET	23
I. PAUVRETÉ ET DISTRIBUTION	25
1. Ampleur et tendances	25
2. Pauvreté urbaine	35
3. Pauvreté rurale	40
4. Tendances de la répartition des revenus des ménages	47
II. CRÉATION D'EMPLOIS PRODUCTIFS	59
1. Croissance modérée et instable	59
2. La croissance et l'évolution de l'emploi	64
3. La création d'emploi	69
4. Les rémunérations	70
5. Les disparités entre les revenus du travail	74
III. INTÉGRATION SOCIALE	77
1. Intégration sociale et diversité	77
2. Facteurs qui compromettent l'intégration sociale	79
DEUXIÈME PARTIE: LES RÉFORMES EN COURS	87
IV. LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES	89
1. Une vision d'ensemble	89
2. L'emploi et les réformes des lois du travail	93
V. LES RÉFORMES SOCIALES	101
1. Les dépenses sociales	101
2. Réformes de l'éducation	117
3. Réformes des systèmes de santé	132
4. Logement	149
5. Réforme de la protection sociale	159

	<i>Page</i>
TROISIÈME PARTIE: SCHÉMA DIRECTEUR D'UNE POLITIQUE INTÉGRÉE	167
VI. POLITIQUES ÉCONOMIQUES	169
1. Le défi de la transformation du processus de production dans un climat d'équité	169
2. Politiques publiques et qualité de la croissance	172
3. Promotion de la micro-entreprise	181
4. Politiques de lutte contre la pauvreté dans les zones rurales	183
5. Politiques de modernisation agricole	189
VII. POLITIQUES SOCIALES	195
1. Caractéristiques traditionnelles des politiques sociales	195
2. Rôle des politiques sociales pour atteindre les objectifs du Sommet mondial pour le développement social	196
3. Intégration sociale: principes directeurs d'action	202
4. Propositions et recommandations en matière de politiques sectorielles	203
BIBLIOGRAPHIE	221

ENCADRÉS, TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Encadré I.1	La pauvreté au Brésil	29
Encadré I.2	Réunion ministérielle des Caraïbes sur l'élimination de la pauvreté	34
Encadré I.3	Indicateurs utilisés pour caractériser la pauvreté urbaine	37
Encadré III.1	La violence en Colombie	81
Encadré IV.1	Amérique latine: propositions d'assurance-chômage	95
Encadré V.1	Évolution des dépenses sociales en Amérique latine dans les années 90	103
Encadré V.2	Quelques précisions méthodologiques sur les statistiques des dépenses sociales	108
Encadré V.3	Grandeur des dépenses sociales publiques en dollars par habitant et comme pourcentage du PIB	109
Encadré V.4	Les composantes de base des dépenses en capital humain	112
Encadré V.5	Iniquité en matière de rendement et de résultats éducatifs au Chili	119
Encadré V.6	Systèmes nationaux de mesure de la qualité de l'éducation	125
Encadré V.7	Réforme de l'éducation en Jamaïque	130
Encadré V.8	Le profil de santé de la population	133
Encadré V.9	Solidarité et efficacité des assurances-santé	139
Encadré V.10	Les défis de la combinaison public-privé	141

	<i>Page</i>
Encadré V.11	Réforme des systèmes de santé des Caraïbes 144
Encadré V.12	Logement: disponibilité et besoins 153
Encadré VI.1	Politiques de formation 180
Encadré VI.2	Modalités associatives et coopération entre secteurs public et privé dans les conglomérats d'entreprises au Pérou 182
Encadré VI.3	El Salvador: l'intégration de petits cultivateurs de produits de base aux filières horticoles internationales 194
Encadré VII.1	Qu'entend-on par impact? 199
Encadré VII.2	Influence du climat éducationnel et du revenu de la famille sur le rendement scolaire 204
Encadré VII.3	Enfants et jeunes marginalisés des études et de l'emploi: un faible coût d'opportunité pour la continuité de l'éducation 209
Tableau I.1	Niveau et variations de la pauvreté urbaine dans les années 90 26
Tableau I.2	Importance de la pauvreté et de la pauvreté absolue 27
Tableau I.3	Ampleur de la pauvreté et de la pauvreté absolue 30
Tableau I.4	Population pauvre et indigente 33
Tableau I.5	Distribution par pourcentage des ménages urbains vivant dans des conditions de pauvreté en fonction de leurs principales caractéristiques 36
Tableau I.6	Pourcentage de travailleurs pauvres pour chaque insertion à l'emploi et distribution par pourcentage du total de pauvres 38
Tableau I.7	Degrés de pauvreté rurale 41
Tableau I.8	Évolution récente de la pauvreté rurale par zone de prépondérance 42
Tableau I.9	Incidence de la pauvreté dans certaines catégories d'emploi 44
Tableau I.10	Distribution du total de travailleurs ruraux vivant dans la pauvreté, par catégories d'emploi 45
Tableau I.11	Évolution de la répartition du revenu dans les zones urbaines, 1986, 1990, 1992 et 1994 48
Tableau I.12	Évolution du niveau et de la répartition du revenu des ménages 53
Tableau I.13	Répartition du revenu urbain 55
Tableau II.1	Dynamisme de la croissance économique dans les années 90 61
Tableau II.2	Niveau et variabilité de la croissance dans les années 90 64
Tableau II.3	Croissance et comportement du marché de l'emploi 66
Tableau II.4	Chômage urbain 67
Tableau II.5	Revenus moyens et disparités entre les revenus du travail 76
Tableau IV.1	Thèmes considérés dans les réformes du travail, par pays, 1990-1995 94
Tableau IV.2	Amérique latine: modèles de programmes d'emplois appliqués 97
Tableau V.1	Dépenses sociales 102
Tableau V.2	Dépenses publiques en capital humain 113

	<i>Page</i>
Tableau V.3	Fonds d'investissement social pour l'élimination de la pauvreté en Amérique latine en vigueur en 1997
Tableau V.4	Rendement moyen selon le niveau socio-économique
Tableau V.5	Distribution en pourcentage des élèves par niveau socio- économique et par quartile de rendement général
Tableau V.6	Accroissement par habitant en éducation
Tableau V.7	Tendance à la réduction des dépenses sociales en éducation entre 1982 et 1991
Tableau V.8	La réforme de l'enseignement dans certains pays de la région, 1996
Tableau V.9	Accès aux services de santé et d'hygiène
Tableau V.10	Mécanismes de la réforme du secteur santé, 1995
Tableau V.11	Évolution de la dépense de santé par habitant
Tableau V.12	Foyers et logements existants
Tableau V.13	Déficiences actuelles et besoin de logements pour les nouveaux foyers
Tableau V.14	Infrastructure de services du parc de logements
Tableau V.15	Population totale et population économiquement active couverte par la sécurité sociale, 1970-1995
Tableau V.16	Évolution de la dépense de sécurité sociale par habitant
Tableau V.17	Piliers des réformes des systèmes de pensions dans sept pays d'Amérique latine
Tableau V.18	Classification des systèmes distributifs
Tableau VI.1	Stratégies de promotion de la micro-entreprise (ME) dans les années 90
Tableau VII.1.a	Uruguay: Résultats en mathématiques selon le contexte socio-culturel des écoles
Tableau VII.1.b	Uruguay: Résultats en langue maternelle selon le contexte socio-culturel
Tableau VII.2	Indicateurs de couverture et d'accès au système scolaire
Tableau VII.3	Valeur actualisée des programmes compensatoires pour adultes (équivalents à l'éducation secondaire) comparée à la valeur de quatre années d'éducation secondaire conventionnelle
Graphique I.1	Croissance économique et baisse du pourcentage des foyers situés en-deça du seuil de pauvreté
Graphique I.2	Part prise au revenu par les 40 p.100 les plus pauvres
Graphique I.3	Part prise au revenu par les 10 p.100 les plus riches
Graphique I.4	Évolution de la répartition du revenu: 1986-1990 et 1994
Graphique II.1	PIB par habitant 1996
Graphique II.2	PIB par habitant 1996
Graphique II.3	Rémunérations moyennes réelles

	<i>Page</i>
Graphique II.4 Salaire minimum réel urbain	73
Graphique III.1 Chili: Perception de l'augmentation de la delinquance en 1996 par rapport à l'année antérieure	82
Graphique III.2 Chili: Perception du niveau de violence de la delinquance en 1996 par rapport à l'année antérieure	82
Graphique III.3 La delinquance dans les 5 dernières années	82
Graphique III.4 Les problèmes prioritaires	83
Graphique III.5 Chili: Comportements adoptés au cours de cette dernière année face à la délinquance	84
Graphique V.1 Évolution des dépenses sociales	104
Graphique V.2 Évolution des dépenses sociales réelles par habitant, 1980-1994 ou 1980-1995	105
Graphique V.3 Dépenses sociales en tant que pourcentages du PIB, 1994-1995	107
Graphique V.4 Dépenses sociales par habitant, 1994-1995	107
Graphique V.5 Comparaison entre les dépenses sociales et le PIB	110
Graphique V.6 Évolution comparative des rapports dépenses publiques/PIB et dépenses sociales/PIB	111
Graphique V.7 Évolution comparative des rapports dépenses publiques/PIB et dépenses sociales/dépenses publiques	111
Graphique V.8 La transition démographique en Amérique latine et dans les Caraïbes	138
Graphique VII.1 Chili: Composantes de l'épargne	217

AVANT-PROPOS

Le Sommet mondial pour le développement social a eu lieu du 6 au 12 mars 1995 à Copenhague (Danemark). De cette rencontre à laquelle ont assisté de nombreux chefs d'Etat et de gouvernement, ainsi que des représentants des gouvernements de tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, sont émanés la *Déclaration de Copenhague sur le développement social* et le *Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social*. Ces deux documents, l'un d'ordre politique et l'autre d'ordre pratique, impliquent une série d'engagements sur les plans national, régional et international.

Deux ans à peine se sont écoulés depuis la réalisation de ce Sommet, délai sans doute trop bref pour évaluer l'incidence des tâches que les gouvernements de l'Amérique latine et des Caraïbes se sont engagés à entreprendre. D'autre part, la plupart des pays ont déjà pris de nombreuses mesures de politique publique s'inscrivant dans le cadre des grands objectifs du Sommet mondial sur le développement social.

A l'occasion de cette première réunion des Etats membres de la CEPALC visant à faire le point de la suite donnée au Sommet,¹ le Secrétariat a étudié plus particulièrement trois aspects: premièrement, la situation actuelle, du point de vue de l'Amérique latine et des Caraïbes, des trois grands thèmes abordés lors du Sommet, à savoir la pauvreté, l'emploi et l'intégration sociale; deuxièmement, les principales tendances, en matière de politique, dans la mise en oeuvre des engagements mentionnés plus haut; et, troisièmement, certaines propositions quant à la teneur et à la portée de politiques visant à faciliter la totale matérialisation de ces engagements dans les années à venir. Il s'agit d'aiguiller le débat entre les gouvernements et de la société civile en Amérique latine et aux Caraïbes sur la façon dont les engagements contractés au Sommet de Copenhague sont mis en pratique dans la région.

¹ Paragraphe 95, alinéa h) du Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Deux ans à peine se sont écoulés depuis la réalisation du Sommet mondial pour le développement social mais les grandes lignes d'action qui s'en sont dégagées coïncident, d'une manière générale, avec la tendance observée depuis le début de la décennie 90 dans les politiques adoptées par les gouvernements de la région en matière économique et sociale. Ce document prétend dresser un bilan de la situation de l'Amérique latine et des Caraïbes dans les trois grands domaines abordés lors du Sommet, à savoir la pauvreté, l'emploi et l'intégration sociale, dans le cadre le plus large des transformations économiques et des réformes en matière de politique sociale. Il contient également des propositions, dans ce même domaine, visant à l'exécution des engagements contractés à Copenhague.

Le contexte des réformes économiques

1. L'Amérique latine et les Caraïbes connaissent un processus intense de transformation caractérisé par une progression sur le plan du pluralisme démocratique et de la gouvernabilité ainsi que par de profondes réformes économiques. Ces dernières ont conduit à des résultats significatifs en matière de stabilité macro-économique, d'insertion internationale et d'intégration régionale; ces progrès ont favorisé l'accès à un financement extérieur accru dont la gestion adéquate pourrait permettre de renforcer davantage le dynamisme de la croissance dans les années à venir.
2. D'autre part, l'évolution économique récente présente d'importantes déficiences. En premier lieu, et à de rares exceptions près, les taux de croissance du produit ont suivi une courbe modérée (3 p.100 par an entre 1990 et 1996), inférieure à la progression historique (5.5 p.100 par an entre 1945 et 1980) et aux niveaux jugés nécessaires par la CEPALC pour combler les retards technologiques et sociaux (6 p.100 par an). Deuxièmement, les économies de la région continuent, pour la plupart, d'évoluer dans un contexte de vulnérabilité: dans la majorité des cas, la stabilité macro-économique est essentiellement basée sur des graves déficits du compte des opérations courantes, parfois financés à l'aide des capitaux volatils, ce qui tend à se traduire par de courts cycles d'expansion et d'ajustement

qui répondent au comportement de ces capitaux. Cette situation vient parfois se greffer sur des systèmes financiers fragiles qui entraînent des coûts élevés pour les finances publiques. Troisièmement, les taux d'épargne, après avoir enregistré un fléchissement brutal durant la crise des années 80, notamment en matière d'investissement, présentent une lente récupération au cours de la décennie actuelle; la plupart des pays n'ont pas encore retrouvé les niveaux antérieurs à cette crise.

3. D'autre part, l'intensité du processus de réaménagement économique s'est traduit par un nouveau clivage entre gagnants et perdants. L'hétérogénéité structurelle qui caractérise les systèmes productifs de la région s'est aggravée à la suite de l'écart croissant en matière de productivité entre les grandes entreprises qui sont à la tête des processus de modernisation et une vaste gamme d'activités retardataires qui concentrent la majorité des emplois. Cette situation n'est pas seulement propice à une aggravation des inégalités sociales car elle creuse le fossé interne sur le plan de la productivité et des revenus, mais elle compromet également la capacité de croissance en limitant les rapports entre les différents secteurs productifs, la diffusion du progrès technique ainsi que l'effet d'entraînement des exportations.

4. La plus grave de ces déficiences, dérivée précisément des phénomènes décrits ci-dessus, relève des domaines abordés par le Sommet mondial de Copenhague; en effet, les nombreuses carences sociales héritées de la crise économique des années 80 ne se résorbent que très lentement, en particulier dans trois domaines interdépendants: la situation de l'emploi, l'incidence de la pauvreté et l'exclusion actuelle.

Pauvreté et intégration sociale

5. Il existe de profondes disparités nationales dans l'évolution de la pauvreté au niveau régional, tant du point de vue de son ampleur que de sa trajectoire récente. En moyenne, l'incidence de la pauvreté a diminué de 41 p.100 à 39 p.100 pour l'ensemble des foyers au cours du premier quinquennat des années 90, pourcentage qui s'avère insuffisant pour compenser la progression enregistrée au cours de la décennie antérieure (de 35 p.100 à 41 p.100). En termes absolus, le nombre d'individus vivant dans des conditions de pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes (210 millions) atteint un niveau sans précédent.

6. Malgré tout, on relève certains signes positifs dans l'évolution récente de la pauvreté, notamment en ce qui concerne la reprise économique durable. C'est ainsi qu'entre 1990 et 1994, la pauvreté a diminué dans 9 pays sur 12; elle n'a augmenté que dans un seul cas. Cette tendance à l'amélioration progressive a été interrompue en 1995, peut-être d'une façon provisoire, à la suite du ralentissement de la croissance enregistré dans plusieurs pays (tout particulièrement au Mexique et en Argentine). D'autre part, un facteur particulièrement positif a été la chute brutale de l'incidence de la pauvreté au Brésil résultant de l'application du programme de stabilisation de ce pays. En ce qui concerne la pauvreté absolue, cette diminution a été plus modeste (de 18 p.100 à 17 p.100 des familles) et ce nombre reste supérieur à celui enregistré en 1980, de deux points de pourcentage.

7. L'ampleur de la croissance économique et le fléchissement de l'inflation constituent le principal facteur dans la lutte contre la pauvreté; le deuxième est l'effort constant en matière de dépenses sociales, et, plus récemment, dans leur distribution plus efficace. En effet, les pays ayant enregistré les progrès les plus notables en matière d'atténuation de la pauvreté sont

également ceux qui ont réussi à concilier des taux de croissance relativement élevés durant plusieurs années et une diminution du taux de chômage associée à l'augmentation du nombre de personnes ayant un emploi dans les familles les plus pauvres. De même, la baisse des taux d'inflation s'est également traduite par une amélioration réelle des revenus du travail et parfois des pensions. Elle a également favorisé la continuité du processus d'investissement, ce qui a des répercussions positives sur le marché de l'emploi.

8. Les équilibres macro-économiques ainsi que la façon d'y parvenir sont des éléments-clés pour assurer une croissance accélérée et plus équitable. En effet, il faut non seulement ralentir le taux d'inflation et renforcer l'équilibre budgétaire mais aussi parvenir à un déficit soutenable du compte des opérations courantes, à un niveau d'épargne intérieure qui soit à la mesure du processus d'investissement, à un niveau adéquat du taux de change réel ainsi qu'à un volume de dépenses internes compatible avec l'utilisation durable de la capacité productive. D'autre part, la croissance ne garantit pas à elle seule une meilleure incidence sur le plan de la distribution. C'est la qualité de cette croissance qui importe, à savoir sa capacité de se prolonger dans le temps — ce qui relève du domaine de la gestion macro-économique —, de se traduire par des emplois productifs et par des salaires et, finalement, l'efficacité des politiques sociales ainsi que leur rapport avec la politique économique.

L'emploi, les salaires et la productivité

9. Comme mentionné plus haut, les progrès modestes accomplis à l'échelon régional en matière de pauvreté restent associés à l'insuffisance de la croissance, à sa faible incidence sur le marché de l'emploi et à la stagnation virtuelle de la moyenne de la productivité du travail, aspect qu'il est indispensable d'aborder pour améliorer la compétitivité internationale et parvenir à une croissance plus dynamique et durable.

10. Au cours de la présente décennie, la plupart des nouveaux emplois correspondent au secteur non-structuré. Selon les estimations de l'OIT, sur 100 nouveaux emplois créés entre 1990 et 1995, 84 relevaient de ce secteur qui regroupe 56 p.100 du total des personnes employées dans la région. Ceci explique la stagnation actuelle des niveaux moyens de productivité du travail (ce chiffre éclipse néanmoins d'importantes disparités nationales).

11. C'est pourquoi les niveaux des salaires sont inférieurs à ceux de 1980 et les revenus présentent une différenciation croissante au sein de la structure de l'emploi. Dans les années 90, les rémunérations réelles moyennes, bien qu'à des degrés divers selon les pays, enregistrent une croissance presque généralisée. Leur niveau reste néanmoins inférieur à celui de 1980.

12. Cette récupération des salaires semble s'interrompre en 1996 malgré la persistance, dans certains pays, de la tendance à la hausse. Ceci est dû, d'une part, au fait que l'effet-revenu des ralentissements inflationnistes sur le salaire réel diminue en fonction de la baisse du taux d'inflation et, d'autre part, que les taux d'inflation les plus faibles sont associés à des intervalles plus longs entre les rajustements des salaires. En outre, d'une façon plus générale, le réaménagement compétitif des entreprises modernes met l'accent sur les augmentations de productivité et sur la souplesse de l'emploi, au détriment de la création d'emplois par unité de produit.

13. La faible progression du salaire réel moyen reflète, d'une part, de fortes augmentations parmi les travailleurs possédant les emplois qualifiés dans les secteurs les plus dynamiques et modernes et, d'autre part, des relèvements modestes ou une contraction dans le reste de l'économie. A l'heure actuelle, le salaire minimum réel dans 13 pays sur 17 en 1995 reste inférieur à celui de 1980. En moyenne, les travailleurs du secteur non-structuré perçoivent une rémunération moyenne représentant la moitié de celle des ouvriers et employés des établissements modernes. Leur journée de travail étant, en outre, plus longue, l'inégalité est encore plus grande si l'on corrige la répartition factorielle du revenu et celle des revenus du travail en fonction du nombre d'heures de travail.

14. L'écart entre les revenus des professionnels et des techniciens et ceux des travailleurs appartenant à des secteurs à faible productivité a augmenté de 40 p.100 à 60 p.100 entre 1990 et 1994. La persistance ou l'aggravation de la dispersion des revenus du travail résultant de fortes différences de productivité entre entreprises et secteurs est un facteur essentiel pour comprendre la rigidité de la répartition du revenu associée à la croissance économique récente, même dans les expériences de croissance plus dynamique.

15. Afin d'améliorer la productivité des secteurs retardataires, et à titre de complément des politiques globales, il semble indispensable d'entreprendre certaines actions spécifiques, en particulier des programmes de crédit, de commercialisation et d'assistance technique, ainsi qu'un investissement lourd en formation et qualification. L'effort de modernisation technologique est d'une importance cruciale non seulement face aux exigences de la compétitivité internationale mais aussi parce qu'il est indispensable d'améliorer la qualité des emplois et des rémunérations. Cette nécessité semble être insuffisamment perçue dans la plupart des programmes nationaux où font défaut les ressources et les réseaux institutionnels indispensables pour pouvoir relever un tel défi.

16. L'impact des réformes économiques sur le marché de l'emploi n'a pas été uniforme à cause, notamment, d'importantes disparités nationales en termes d'intensité et d'opportunité de ces réformes. En outre, la diversité existant au niveau de la base productive et technologique ainsi que des institutions liées à l'emploi, de même que les variations de type démographique et social contribuent à expliquer l'inégalité des résultats dans l'évolution du marché du travail.

17. Actuellement, la croissance de la région est étroitement liée au dynamisme des activités associées aux ressources naturelles. Pour accroître l'impact de la croissance sur l'emploi, il convient donc de consolider les rapports entre ces activités et celles des autres secteurs productifs. Ces rapports n'impliquent pas seulement des demandes intermédiaires de biens, de services et de main-d'oeuvre; ils sont également propices à l'amélioration de la qualité et à la diffusion du progrès technique ainsi que des pratiques commerciales et administratives et ce, grâce à la promotion de normes de qualité, la création d'instituts de promotion technique et la fourniture de services modernes destinés à l'activité productive, les activités de formation, et l'assistance technique, de crédit et organisationnelle aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux micro-entreprises.

18. Dans les années 90, plusieurs pays ont entrepris de réformer leur législation du travail, surtout en ce qui concerne les contrats de travail, les licenciements et la négociation collective. La variété de ces réformes est telle qu'il n'est pas possible d'en dégager une tendance unique bien que la plupart des modifications récentes portent sur la souplesse en matière de contrats et de licenciements. En d'autres cas, les autorités ont légiféré afin

d'améliorer les conditions de travail et les rémunérations les plus basses; pour protéger certains secteurs (travailleurs saisonniers, salariés de petites et moyennes entreprises, travailleurs à domicile); afin d'éviter des pratiques discriminatoires à l'encontre des femmes; de supprimer le travail des enfants et de réglementer le travail des jeunes.

19. Une autre caractéristique novatrice est le souci d'introduire dans les lois du travail la question de l'assurance-chômage ou de la protection du revenu des chômeurs. Plusieurs options ont été étudiées afin de pouvoir satisfaire les besoins des chômeurs pendant un certain laps de temps sans engendrer de graves difficultés administratives et sans reproduire les déficiences micro-économiques et budgétaires résultant de l'assurance-chômage telle qu'elle est appliquée dans d'autres pays.

20. Il s'agit de concilier une plus grande souplesse de l'emploi et un plancher minimum de protection sociale pour le travailleur, en mettant l'accent sur les revenus plutôt que sur l'emploi, c'est-à-dire en favorisant la mobilité du travailleur. Pour garantir la réussite de ces expériences, il faut prévoir un renforcement des programmes de formation et de reconversion productive auxquels doit être associée l'assurance-chômage.

Intégration sociale

21. Au cours d'une même décennie, l'aggravation de la pauvreté, qui avait déjà atteint des niveaux très élevés, ainsi que la dégradation ou le marasme en matière de répartition ont coïncidé, dans la région, avec une expansion impressionnante de l'accès aux communications qui a eu comme conséquence d'homogénéiser les attentes en matière de consommation. De vastes secteurs de la population sont incapables de satisfaire ces attentes, notamment les jeunes des secteurs urbains dont le capital éducationnel est supérieur à celui de leurs parents mais qui connaissent également des taux de chômage plus élevés. Ils sont donc exposés à des informations et à des stimuli relatifs à des biens et des services nouveaux et variés qui deviennent des symboles de mobilité sociale mais auxquels ils n'ont généralement pas accès.

22. La consolidation de scénarios de pauvreté absolue, la discrimination ethnique, la ségrégation en termes de résidence, la prolifération de systèmes privés de surveillance urbaine ainsi que l'accroissement de la violence dans les villes sont autant de facteurs qui compromettent sérieusement les niveaux d'intégration sociale et de gouvernabilité. Il importe, pour renforcer la gouvernabilité démocratique, de pouvoir compter sur des appareils judiciaires transparents, justes et efficaces qui restaurent la confiance des citoyens en leurs systèmes de justice, de protection et de sécurité. Il faut également continuer à progresser vers l'instauration d'un système politique pluraliste et participatif capable d'accommoder les différences et de conduire à des consensus nationaux sur les priorités du développement.

23. Ces accords nationaux seraient facilités par une inclusion accrue de mécanismes permettant la mise sur pied d'un réseau de sécurité sociale. De tels mécanismes permettraient d'atténuer les coûts de la transition économique actuelle et d'anticiper les cas de reconversion productive et de l'emploi pouvant toucher de vastes secteurs de la population. Il s'agit notamment de programmes de formation à l'emploi s'adressant aux jeunes du secteur urbain à faible scolarité et marginalisés des réseaux sociaux qui leur permettraient d'accéder à la vie productive. D'autres actions actuellement en cours pour favoriser l'intégration sociale sont les programmes d'appui aux familles à faible revenu dirigées par des femmes, la protection des enfants, des jeunes et des mères exposés à la violence domestique ainsi que les

programmes de prévention de l'abus des drogues. Il existe également, dans le cadre de ces mêmes objectifs, des programmes d'appui au développement personnel et communautaire, ainsi que des plans de logement populaire destinés à modifier l'habitat moyennant la mise en place d'un équipement communautaire et des espaces d'animation culturelle et récréative.

Réformes sociales

24. Contrairement à la tendance observée dans les années 80, où les dépenses sociales firent l'objet des coupes considérables dans le cadre des restrictions financières des gouvernements, le niveau des dépenses publiques affecté aux secteurs sociaux dans les années 90 a augmenté dans la plupart des pays de la région. Ceci traduit clairement la volonté politique des gouvernements de résorber les carences sociales et constitue un signe prometteur pour les réformes de politiques sociales. Dans 7 pays sur les 11 ayant apporté des informations sur l'accroissement des dépenses sociales, les niveaux dépassaient ceux du début des années 80. Les dépenses publiques sociales, en tant que pourcentage du PIB, ont augmenté, en moyenne, de 1.8 point de pourcentage, même dans les pays ayant enregistré un recul du coefficient des dépenses publiques.

25. Entre 1990 et 1995, les dépenses sociales ont essentiellement été concentrées dans les domaines de l'éducation et de la sécurité sociale. Les dépenses réelles par habitant en matière d'éducation ont augmenté dans 12 pays sur 15; en ce qui concerne la sécurité sociale, ces dépenses sont en hausse dans 10 pays; il en va de même pour le secteur santé dans 10 pays sur 13. Les dépenses en éducation se sont accrues non seulement pour en étendre la couverture mais aussi pour en améliorer la qualité, la pertinence et l'équité, ceci dans le cadre d'une série de réformes éducatives qui sont au coeur des débats nationaux. Les augmentations en matière de sécurité sociale obéissent essentiellement aux rajustements des retraites et des pensions, à l'amortissement des passifs des pensions ou une couverture plus ample des services.

26. Les réformes éducationnelles actuellement en cours, dans leurs différentes modalités nationales, cherchent à combler les déficits des systèmes éducatifs de la région en matière de qualité, d'équité et de pertinence des contenus. A cet égard, plusieurs expériences cherchent à corriger l'anachronisme des plans d'études et des pratiques pédagogiques ainsi que la segmentation sociale dans l'accès à l'enseignement, à améliorer la qualité de l'offre éducationnelle et à revendiquer la profession d'enseignant. Certaines réformes visent à modifier le financement de l'éducation et les systèmes d'affectation de ressources destinés à cette dernière, en faisant une plus large part aux fonds privés; elles tendent à décentraliser la gestion de l'éducation, à former les enseignants et à améliorer la qualité de l'offre éducative de sorte qu'elle réponde davantage aux exigences du marché de l'emploi.

27. Il est évident que de nouveaux types de rapports doivent être établis entre l'éducation, la société et la production. Cela implique l'introduction de modifications qualitatives au sein des systèmes éducatifs basées sur les évaluations permanentes de la performance, ainsi que la mise en place de passerelles avec les entreprises et le marché du travail. Il faut, pour ce faire, créer un système d'incitations adéquates, moyennant l'organisation d'examens nationaux de rendement scolaire, l'appui aux initiatives novatrices au sein des écoles, la réalisation de concours récompensant l'amélioration de la qualité et l'octroi de gratifications aux écoles et aux enseignants ayant amélioré le rendement de leurs étudiants.

28. Selon les estimations de la CEPALC, le coût additionnel impliqué par la mise en oeuvre d'une stratégie visant à améliorer la qualité de l'éducation scolaire et préscolaire dans l'ensemble de la région équivaut à 3.9 p.100 du produit intérieur brut (PIB). Ce chiffre dépasse les possibilités budgétaires; les dépenses publiques doivent donc être concentrées dans les secteurs de l'éducation ayant une plus forte incidence sociale et économique, tout en faisant appel aux contributions privées, en s'assurant qu'elles favorisent effectivement l'équité éducative.
29. Les changements technologiques en matière d'éducation impliquent une adaptation tant sur le plan de comportements que de l'infrastructure. Dans le premier domaine, il s'agit d'adapter les pratiques pédagogiques et d'appliquer d'une façon effective les nouvelles technologies à l'apprentissage. En matière d'infrastructure, il faudra encourager la mise sur pied de réseaux massifs de production industrielle de moyens éducatifs, faire appel aux technologies éducatives les plus récentes et créer des institutions qui facilitent ces technologies en les adaptant aux réalités locales. Tout cela passe par des modifications de l'infrastructure des établissements, des investissements individuels et institutionnels en matériel et en instruments ainsi qu'en matière de formation et de recyclage des enseignants. La contribution du secteur privé peut jouer un rôle essentiel dans ces domaines.
30. Dans la région, la couverture des services de santé est très variée. Cependant, le pourcentage de couverture n'est qu'une mesure de base qui peut éclipser des disparités importantes en matière de qualité, d'efficacité et de coûts des prestations de soins. Le programme régional des réformes de santé, incluant les différences nationales pertinentes, prévoit une amélioration au niveau de l'équité de l'accès aux bénéfices et de l'efficacité de la qualité des prestations, tout en cherchant à élever la productivité du secteur moyennant des réformes de gestion, la promotion de synergies entre les systèmes de santé publique et privée, le contrôle de l'escalade des coûts et la réglementation de la médecine privée. Certaines réformes se veulent plus intégrales et cherchent à aborder certains aspects liés au financement, à la concurrence intersectorielle, à la réglementation et à la gestion. Malgré la diversité de ces réformes, celles-ci ont comme objectif commun la réalisation de campagnes de santé, le renforcement des soins primaires, la consolidation de la décentralisation des services et des systèmes locaux de santé et l'octroi de prestations universelles de base ou d'interventions ciblées pour remédier aux inégalités en matière d'accès.
31. Un élément essentiel dans les réformes de la santé est l'adaptation du cadre institutionnel afin d'améliorer l'efficacité, la couverture et la qualité des prestations; de cibler de façon plus précise les subsides et de renforcer les capacités de réglementation et de contrôle. En ce qui concerne le système public de santé, il faut préciser davantage les différentes fonctions, par exemple les activités de réglementation et le cadre institutionnel, les activités financières et l'achat de services, ainsi que la prestation et la production des services. L'effort de coordination impliqué par ces réformes peut conduire à établir des engagements où seraient spécifiés les ressources, la qualité et le type de services à prêter, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer les résultats obtenus. Dans ce dernier cas, l'expérience indique que toutes les parties concernées par la santé publique doivent, d'emblée, se mettre d'accord sur les indicateurs de performance et leur interprétation; il convient également de mettre sur pied de nouveaux systèmes de rémunération présentant certains éléments flexibles et comportant des encouragements associés à la performance et à la qualité des prestations.

32. La contribution du secteur privé à la prestation de services de santé peut renforcer l'efficacité du secteur, dans la mesure où il existe une meilleure réglementation quant à la transparence des contrats, l'accès du système de sous-traitance à divers subsides, au contrôle des coûts (en favorisant une meilleure intégration entre prestataires de services et compagnies d'assurance), le traitement de groupes de maladies catastrophiques et propres du troisième âge et, en ce qui concerne l'assurance-risque, l'inclusion d'un mécanisme de solidarité.

33. La diminution modeste des besoins en matière de nouveaux logements est le résultat de la tendance à la baisse de la pression démographique au cours de ces dernières années. La construction a néanmoins dû s'adapter à des structures familiales plus diversifiées, ce qui implique de nouvelles exigences au niveau des normes. Une estimation globale du déficit régional en matière de logement le situe aux environs de 50 millions d'unités; ce chiffre concerne la construction de nouveaux logements et la réhabilitation des logements existants. Dans la région, 60 foyers sur 100 possèdent une habitation adéquate, 22 ont besoin d'améliorer leur logement et 18 requièrent des logements nouveaux ou la reconstruction totale de celui qu'ils occupent. Etant donné la création de nouveaux foyers, le déficit se creuse à raison de 2.7 millions par an.

34. Les politiques publiques se sont progressivement adaptées à cette réalité et les dépenses publiques en matière de logement ont repris une courbe ascendante dans les années 90. Pour résorber le déficit en matière de logement, les pays cherchent, d'une part, à obtenir des ressources du secteur privé et, d'autre part, à ajuster les programmes de façon à en améliorer l'efficacité et à cibler davantage les ressources disponibles. Plusieurs pays vont du système traditionnel de banque spécialisée en matière de logement, qui fonctionne de façon segmentée par rapport au reste du système financier, à des systèmes ouverts de financement. Le mécanisme de subside à l'offre, moyennant des exonérations fiscales ou des crédits préférentiels pour la production de logements cède de plus en plus le pas à un subside à la demande de logement qui fonctionne comme un transfert direct aux familles; lorsque le système de postulation et d'affectation de logement fonctionne de façon adéquate, ce mécanisme permet un meilleur ciblage. D'autre part, les politiques de logement social qui doivent nécessairement chercher des terrains à moindre coût, cherchent à éviter les effets d'une plus grande segmentation urbaine.

35. Les régimes de retraite existant dans la région se caractérisent, d'une manière générale, par une faible couverture et par la présence de caisses multiples apportant différents bénéfices. Cette situation n'est guère favorable à l'équité, ni entre les affiliés appartenant à cette caisse, ni entre ces derniers et ceux qui n'appartiennent pas à ces systèmes de prévoyance. Les coûts sont souvent excessifs et les ressources sont mal gérées, ce qui conduit à de graves déficits actuariels ou de liquidités. La réforme doit donc chercher à élargir la couverture, à améliorer les bénéfices moyennant une administration plus efficace des ressources et à créer un mécanisme de solidarité (accompagné du financement respectif) pour ceux qui ne possèdent pas la capacité d'épargne suffisante pour la vieillesse. Les réformes actuellement en cours visent donc à gérer de façon plus efficace le financement des programmes, sans porter préjudice à la stabilité macro-économique; il s'agit de diversifier les risques, en ajustant l'administration financière à la probabilité de certains événements et finalement de faire une plus large part au secteur privé dans l'administration des ressources et la prestation des services.

36. Dans le cadre de la tendance actuelle à introduire des méthodes de capitalisation et de gestion privée des cotisations sociales, il importe d'analyser le coût que représenterait pour les autorités publiques l'introduction de tels changements ainsi que la façon de les financer, ainsi que l'utilisation de fonds accumulés moyennant l'intermédiation financière. A cet égard, on peut mentionner à titre d'exemple deux politiques pouvant favoriser l'équité: donner un caractère progressif au transfert des ressources de fonds de retraite et fiscaux et utiliser les fonds de retraite de façon à stimuler l'investissement productif et contribuer à supprimer les obstacles qui freinent l'obtention de taux de croissance élevés et stables. L'étude des expériences de réformes apportées au régime des retraites dans la région, met en évidence deux types de différences: i) dans la façon d'envisager la composante de solidarité et ii) dans le cadre institutionnel mis sur pied pour assurer que l'épargne financière des travailleurs contribue à l'efficacité et au dynamisme de l'économie.

37. La réforme des politiques sociales met l'accent sur la gestion plus efficace des ressources. Pour ce faire, de telles réformes doivent être accompagnées de modifications sur le plan des institutions, afin d'assurer une meilleure prise en charge de l'utilisateur, un meilleur ciblage et une plus forte décentralisation et que les ressources soient liées à la performance et à la qualité du service. La fragmentation institutionnelle existant actuellement dans les services sociaux prêtés par l'Etat favorise la dispersion des ressources et le chevauchement des fonctions. Il est donc nécessaire d'y mettre fin. Ceci permettrait d'améliorer la supervision des programmes et de créer des critères plus uniformes en matière d'évaluation; certains pourraient être supprimés en cas de superposition et d'autres pourraient être actualisés afin d'affronter la pauvreté absolue existant dans certaines zones retirées. Il conviendrait également de créer ou de consolider des rapports entre les programmes sociaux et les mesures prises pour encourager le développement productif, à savoir les activités de formation, de diffusion du progrès technologique et d'appui aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux micro-entreprises.

Une vision globale

38. Pour favoriser l'exécution des engagements contractés au Sommet social, les politiques économiques et sociales doivent faire l'objet d'une approche intégrale permettant l'appui réciproque et la complémentarité entre les mesures d'encouragement de la compétitivité et les politiques stimulant la cohésion sociale. Malgré le risque de voir apparaître, à court terme, des conflits entre ces deux types d'approche, la politique publique peut tirer parti de nombreux aspects complémentaires existant entre elles, sur la base d'une gestion macro-économique capable de stimuler une croissance élevée et stable, de l'encouragement de la compétitivité et des politiques publiques renforçant l'incidence de la croissance sur l'emploi. L'investissement en matière de ressources humaines, ainsi que le rapport plus étroit entre le territoire, les entreprises et l'encouragement de la production, constituent des aspects essentiels pour progresser dans ce domaine. De même, la modernisation de l'agriculture peut contribuer à réduire la pauvreté rurale dans la mesure où les politiques publiques favorisent l'accès à la terre et l'assainissement de titres de propriété, ainsi que l'amélioration de l'infrastructure productive et un rapport plus étroit entre l'agro-industrie et les petits producteurs.

PREMIÈRE PARTIE: LES THÈMES DU SOMMET

- I. Pauvreté et distribution***
- II. Création d'emplois productifs***
- III. Intégration sociale***

I. PAUVRETÉ ET DISTRIBUTION²

1. Ampleur et tendances

En Amérique latine et dans les Caraïbes, l'ampleur et les caractéristiques de la pauvreté varient profondément d'un pays à l'autre, en termes d'ampleur et de caractéristiques. On constate que deux pays seulement, sur les douze analysés par la CEPALC, enregistrent un nombre de ménages situés en deçà du seuil de pauvreté inférieur à 15 p.100 (Argentine et Uruguay). Trois autres (le Chili, le Costa Rica et le Panama) se situent à un niveau intermédiaire, avec 15 à 30 p.100 de ménages vivant dans ces conditions. Dans cinq autres pays (le Brésil, la Colombie, le Mexique, le Pérou et le Venezuela), le niveau de pauvreté est élevé et fluctue entre 31 p.100 à 50 p.100 des ménages; finalement, la Bolivie et le Honduras se trouvent en tête de liste avec 50 p.100 ou plus des ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté³ (voir le tableau I.1 et I.2).

a) Évolution de la pauvreté

La reprise de la croissance enregistrée entre 1990 et 1994 s'est traduite par d'importants progrès sur le plan de la lutte contre la pauvreté. Celle-ci a régressé dans neuf pays sur douze et n'a augmenté que dans un seul cas. Cependant, les résultats observés fin 1994 ont été très hétérogènes: la pauvreté n'a diminué que dans trois pays sur les douze analysés, alors qu'elle a progressé dans quatre pays et est restée invariable ou n'a que très légèrement varié dans cinq autres (voir le tableau I.1).

² Ce chapitre a été rédigé sur la base du matériel contenu dans le *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (CEPALC, 1997).

³ Presque tous les autres pays de la région se trouvent dans les catégories correspondant à des niveaux élevés ou très élevés de pauvreté. Ils n'ont pas été inclus dans le tableau I.1, faute de pouvoir disposer d'une information totalement comparable avec celle des pays analysés.

Quoi qu'il en soit, le bilan global des six premières années de cette décennie s'avère positif; en effet, huit pays sur douze présentent des niveaux de pauvreté inférieurs à ceux qu'ils connaissaient au début de la décennie. Comparé à 1980, le niveau de pauvreté a baissé dans quatre pays seulement (le Brésil, le Chili, le Panama et l'Uruguay), alors que, dans quatre autres cas, il est plus élevé aujourd'hui qu'il y a 16 ans.

Le Chili et l'Uruguay ont obtenu une réduction significative et soutenue de la pauvreté depuis le milieu de la décennie passée. L'amélioration constatée au Brésil est plus récente; elle est essentiellement le résultat de la chute brutale du taux d'inflation observée au cours des deux dernières années. Au Panama, l'amélioration a été amorcée en 1991 dans un contexte de croissance rapide du produit intérieur brut (PIB) et d'un dynamisme notable sur le plan de la création des emplois.

Tableau I.1
NIVEAU ET VARIATIONS DE LA PAUVRETÉ URBAINE DANS LES ANNÉES 90 a/

Importance de la pauvreté en 1994 b/	Variation entre 1990 et 1994	Tendance 1995-1996 f/	Degré actuel de pauvreté comparé aux niveaux antérieurs	
			1990	1980
Faible (moins de 15%)				
Argentine	en baisse +	en hausse +	inférieur	supérieur
Uruguay	en baisse +	invariable	inférieur	inférieur
Moyenne (15 à 30%)				
Chili	en baisse +	en baisse	inférieur	inférieur
Costa Rica	en baisse	invariable	inférieur	égal
Panama	en baisse c/	invariable	inférieur	inférieur
Elevée (31 à 50%)				
Brésil	invariable	en baisse +	inférieur	inférieur
Colombie	invariable	invariable	égal	égal
Mexique	en baisse e/	en hausse +	supérieur	supérieur
Pérou	en baisse + d/	en baisse	inférieur	égal
Venezuela	en hausse +	en hausse +	supérieur	supérieur
Très élevée (plus de 50%)				
Bolivie	en baisse + e/	invariable	inférieur	égal
Honduras	en baisse	en hausse	supérieur	supérieur

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, chap. I. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.II.G.4.

a/ Le signe "+" indique une variation de la pauvreté supérieure à 4 points de pourcentage.

b/ Pourcentage de ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté.

c/ Période 1991-1994.

d/ Période 1991-1994. Estimations basées sur les données censitaires relatives aux niveaux de vie.

e/ Période 1989-1994.

f/ Evolution estimée entre fin 1994 et début 1996, sur la base de la variation des indicateurs macro-économiques étroitement liés à celle de l'ampleur de la pauvreté.

Tableau I.2
IMPORTANCE DE LA PAUVRETÉ ET DE LA PAUVRETÉ ABSOLUE
(Pourcentage)

Pays	Années	Ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté ^a					Ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté absolue				
		Total pays	Urbains			Rural	Total pays	Urbains			Rural
			Total	Zones métropolitaines	Autres urbains			Total	Zones métropolitaines	Autres urbains	
Argentine	1980	9	7	5	9	16	2	2	1	2	4
	1986	13	12	9	15	17	4	3	3	4	6
	1990	-	-	16	-	-	-	-	4	-	-
	1992	-	-	10	-	-	-	-	1	-	-
	1994	-	12	10	16	-	-	2	2	3	-
Bolivie	1989	-	49	-	-	-	-	22	-	-	-
	1992	-	45	-	-	-	-	18	-	-	-
	1994	-	41	-	-	-	-	14	-	-	-
Brésil	1979	39	30	21 ^b	34	62	17	10	6 ^b	12	35
	1987	40	34	24 ^b	37	60	18	13	8 ^b	16	34
	1990	42	37	28 ^b	41	55	19	16	9 ^b	19	30
	1993	41	39	31 ^b	41	51	19	16	11 ^b	18	30
	1995 ^c	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chili ^d	1987	39	38	33	41	45	14	14	11	15	17
	1990	33	33	28	37	34	11	10	8	11	12
	1992	28	28	21	31	28	7	7	5	8	8
	1994	24	24	17	27	26	7	6	4	7	8
Colombie	1980	39	36	30	37	45	16	13	10	14	22
	1986	38	36	31	37	42	17	15	11	16	22
	1990	-	35	-	-	-	-	12	-	-	-
	1992	-	38	-	-	-	-	15	-	-	-
	1993 ^e	49	42	39	43	60	27	17	15	18	40
	1994 ^e	47	41	35	43	57	25	16	12	18	38
Costa Rica	1981	22	16	15	17	28	6	5	5	6	8
	1988	25	21	19	22	28	8	6	5	6	10
	1990	24	22	20	25	25	10	7	5	9	12
	1992	25	25	22	29	25	10	8	7	9	12
	1994	21	18	16	21	23	8	6	4	7	10
Guatemala	1980	65	41	26	52	79	33	13	5	19	44
	1986	68	54	45	59	75	43	28	20	31	53
	1990	-	-	-	-	72	-	-	-	-	45
Honduras	1986	71	53	-	-	81	51	28	-	-	64
	1990	75	65	-	-	84	54	38	-	-	66
	1992	73	66	-	-	79	50	38	-	-	59
	1994	73	70	-	-	76	49	41	-	-	55
Mexique	1984	34	28	... ^f	... ^f	45	11	7	... ^f	... ^f	20
	1989	39	34	-	-	49	14	9	-	-	23
	1992	36	30	-	-	46	12	7	-	-	20
	1994	36	29	-	-	47	12	6	-	-	20

Tableau I.2 (fin)

Tableau A2 (fin)											
Pays	Années	Ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté ^a					Ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté absolue				
		Total pays	Urbains			Rural	Total pays	Urbains			Rural
			Total	Zones métropolitaines	Autres urbains			Total	Zones métropolitaines	Autres urbains	
Panama	1979	36	31	27	42	45	19	14	12	19	27
	1986	34	30	27	41	43	16	13	11	19	22
	1989	38	34	32	42	48	18	15	14	20	25
	1991	36	34	32	40	43	16	14	14	15	21
	1994	30	25	23	35	41	12	9	8	13	20
Paraguay	1986	...	...	46	...	...	...	...	16	...	...
	1990	...	...	37	...	...	...	...	10	...	...
	1992	...	...	36	...	...	...	...	13	...	...
Pérou	1979	46	35	29	41	65	21	12	9	15	37
	1986	52	45	37	53	64	25	16	11	22	39
Uruguay	1981	11	9	6	13	21	3	2	1	3	7
	1986	15	14	9	19	23	3	3	2	4	8
	1990	-	12	7	17	-	-	2	1	3	-
	1992	-	8	4	12	-	-	1	1	2	-
	1994	-	6	4	7	-	-	1	1	1	-
Venezuela	1981	22	18	12	20	35	7	5	3	6	15
	1986	27	25	16	28	34	9	8	4	9	14
	1990	34	33	25	36	38	12	11	7	12	17
	1992	33	32	21	35	36	11	10	6	12	16
	1994	42.1	41	21	46.2	47.7	15	14	4	16	23
Amérique latine ^g	1980	35	25	-	-	54	15	9	-	-	28
	1986	37	30	-	-	53	17	11	-	-	30
	1990	41	36	-	-	56	18	13	-	-	33
	1994	39	34	-	-	55	17	12	-	-	33

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997.
Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a "Pauvreté" comprend les ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté absolue ou extrême.

^b Moyenne des chiffres correspondant à Rio de Janeiro et São Paulo.

^c Voir l'encadré I.1.

^d Calculs basés sur l'Enquête de caractérisation socio-économique nationale (CASEN), 1987, 1990, 1992 et 1994. Estimations qui concordent avec les nouvelles données relatives au compte des revenus et des dépenses des ménages fournies par le Ministère de la planification et de la coopération.

^e La couverture géographique de l'enquête a été élargie à partir de 1993; elle couvre aujourd'hui presque toute la population urbaine du pays et la population rurale. Jusque 1992, l'enquête ne couvrait que la moitié de la population urbaine.

^f L'envergure de l'échantillonnage ne permet pas d'établir des estimations pour le District fédéral.

^g Estimation pour 19 pays de la région.

Encadré I.1

LA PAUVRETÉ AU BRÉSIL

L'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE) a apporté, dès 1992, d'importants changements à la couverture thématique de l'enquête nationale sur les ménages réalisée tous les ans et a amorcé une enquête sur les revenus des ménages et l'utilisation qu'ils en font. Cet ensemble d'informations est actuellement en cours de traitement et d'analyse: il permettra de disposer d'une estimation récente comparable à celle des autres pays de la région. Cependant, l'étude des données statistiques disponibles jusqu'à présent permet de dégager certaines conclusions préliminaires.

Pendant plus d'une décennie, le pays a été touché par une inflation supérieure, à plusieurs reprises, à 1 000 p.100 par an. Les taux de croissance élevés des années 60 et 70 ont été suivis de périodes de stagnation qui ont contribué à aggraver la pauvreté. D'autre part, les diverses tentatives de stabilisation entreprises dans les années 80 et au début des années 90 se sont traduites par des fléchissements brusques de l'inflation, une augmentation du revenu réel et de la consommation ainsi que d'importantes réductions du pourcentage de pauvreté, mais sans effets durables. La stabilité a rapidement cédé le pas à l'inflation et la régression de la pauvreté n'a été que sporadique.

En revanche, le dernier plan de stabilisation (Plan Real) ainsi que l'accroissement soutenu du revenu national au cours de la période triennale 1993-1995 ont créé un nouveau contexte. Cette fois et jusqu'à la mi-1995, la chute des prix, dans le cadre d'un processus de croissance représentant une augmentation de près de 15 p.100 en trois ans, a une forte incidence sur le revenu réel des plus pauvres, entraînant de la sorte un recul important des niveaux de pauvreté. De plus, au début de 1995, plusieurs facteurs sont venus se greffer sur cet effet positif. En premier lieu, l'indexation des salaires a été maintenue dans plusieurs secteurs de l'économie durant les premiers mois de l'année, autorisant une augmentation des salaires réels après que l'inflation ait été jugulée. En deuxième lieu, les prix des produits agricoles ont enregistré une baisse, qui s'est traduite par une diminution de la valeur réelle des produits alimentaires de base et une augmentation notable de leur consommation.

Par conséquent, bien que la CEPALC ne dispose pas encore d'estimations définitives des niveaux de pauvreté au Brésil au cours de ces dernières années, tous les calculs préliminaires semblent indiquer une baisse probable de la population pauvre de l'ordre de huit millions de personnes au moins, entre 1993 et 1995, ce qui équivaut à une réduction de l'ordre de 10 p.100 du nombre d'habitants vivant dans la pauvreté. De plus, les revenus des ménages pauvres se seraient améliorés.

Au Costa Rica et au Pérou, la situation est restée relativement invariable malgré les résultats positifs obtenus au début de la décennie 90. Le niveau de pauvreté semble également se maintenir en Colombie après avoir enregistré une hausse entre 1990 et 1992 et une régression par la suite.

Les dernières données comparables du Brésil correspondent à 1993; cependant, les estimations préliminaires d'enquêtes actuellement recueillies et en processus de compilation et de déparillement permettent de projeter une réduction importante de la pauvreté entre 1993 et 1995 (voir l'encadré I.1).

D'autre part, en Argentine, au Honduras, au Mexique et au Venezuela, la situation a empiré par rapport à 1980 même si la reprise de la croissance autorise à penser, dans certains cas, que le pourcentage de ménages pauvres devrait diminuer dans l'avenir.

A l'échelon régional, la pauvreté a reculé de 41 p.100 à 39 p.100 au cours du premier quinquennat des années 90. Ce progrès s'avère insuffisant pour compenser l'aggravation observée au cours de la décennie antérieure, période au cours de laquelle le niveau s'est élevé de 35 à 41 p.100, ainsi que pour combattre la pauvreté structurelle à long terme qui caractérise la région (voir le tableau I.3).

Malgré tout, l'analyse de la situation régionale permet de conclure que, malgré les difficultés rencontrées dans la lutte contre la pauvreté, certains exemples montrent qu'il est possible d'obtenir des améliorations importantes dans des délais raisonnables. La participation des couches à faibles revenus aux augmentations générales des revenus varie au Chili et en Uruguay mais, dans ces deux pays, la pauvreté urbaine a été réduite de 6 et 9 points de pourcentage. Au Chili, ce résultat positif est dû à une croissance plus dynamique mais sans changements substantiels quant à la répartition du revenu; en Uruguay, en revanche, ce recul de la pauvreté a été accompagné d'améliorations importantes en termes d'équité mais dans un contexte de croissance plus modérée.

Tableau I.3

AMPLEUR DE LA PAUVRETÉ ET DE LA PAUVRETÉ ABSOLUE a/
(En pourcentage)
1980 - 1994

	Pauvreté b/			Pauvreté absolue c/		
	TOTAL	URBAINE	RURALE	TOTAL	URBAINE	RURALE
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	56	18	13	33
1994	39	34	55	17	12	33

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, chap. I, p. 19, Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.II.G.4.

a/ Estimation correspondant à 19 pays d'Amérique latine.

b/ Pourcentage de ménages ayant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Comprend les ménages vivant dans la pauvreté absolue.

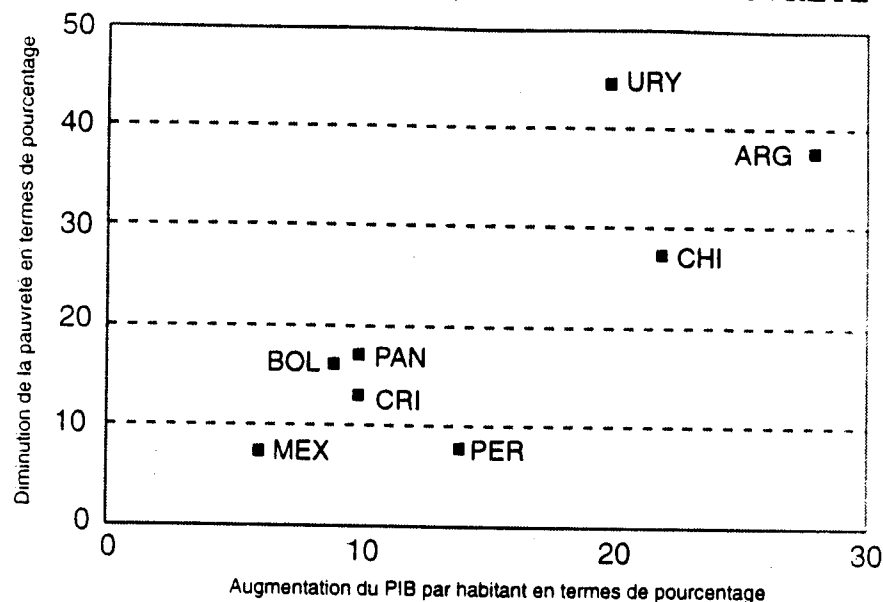
c/ Pourcentage de ménages ayant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté absolue.

b) Facteurs associés à l'atténuation de la pauvreté

i) **Croissance économique.** Au cours des cinq premières années de la décennie 90, l'atténuation de la pauvreté a été étroitement associée à l'ampleur de la croissance économique: dans plusieurs pays, l'accroissement du produit intérieur brut par habitant a augmenté de 14 p.100 à 28 p.100. Dans les pays où cette variable a enregistré la hausse la plus importante (l'Argentine, le Chili et l'Uruguay), la réduction du pourcentage de ménages pauvres a été proportionnellement supérieure (voir le graphique I.1).

Graphique I.1

CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET BAISSÉ DU POURCENTAGE DE FOYERS SITUÉS EN DEÇA DU SEUIL DE PAUVRETÉ



a/ Points de pourcentage correspondant à la diminution de la pauvreté entre 1990 et 1994 en tant que pourcentage du niveau de pauvreté de l'année de base.

b/ Concerne la hausse cumulée du Produit intérieur brut par habitant entre 1990 et 1994.

SOURCE: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, graphique I.4. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

ii) **Baisse de l'inflation.** Le ralentissement de l'inflation est également en rapport avec la réduction de la pauvreté, en particulier dans les zones urbaines et là où l'inflation a chuté après avoir atteint des taux très élevés, comme cela a été le cas en Argentine et au Pérou ainsi qu'au Brésil vers la fin de la période et, dans une moindre mesure, au Chili, au Mexique et en Uruguay.

iii) **Chômage apparent.** En revanche, l'évolution du chômage apparent a eu une incidence moins directe sur l'atténuation de la pauvreté; ceci est probablement dû au fait que le chômage urbain est tenace même dans un contexte de croissance relativement élevée et soutenue. En Bolivie, au Chili et au Costa Rica, la baisse du chômage apparent a autorisé une réduction de la pauvreté urbaine légèrement plus marquée que dans d'autres pays. Dans ces trois pays, on enregistre une augmentation du nombre de personnes employées dans les ménages à moindres revenus, des réductions considérables du chômage apparent dans la population active du premier quintile, notamment dans les zones urbaines de la Bolivie et du Costa Rica.

iv) **Faible productivité.** Certaines raisons expliquent la prédominance, dans la région, d'emplois à faible productivité. Premièrement, la plupart des entreprises fonctionnent à l'aide de technologies et de procédés obsolètes. Deuxièmement, le niveau d'épargne insuffisant se reflète sur l'investissement en équipement et en matériel. D'autre part, la petite et moyenne entreprise (PME), qui concentre la plupart des emplois et dont l'obsolescence technologique

est plus marquée, n'a qu'un accès très limité à l'épargne. De même, l'investissement en matière de formation de la main-d'oeuvre reste faible, comme nous l'analyserons plus tard. D'autre part, le système actuel de rapports industriels, plus propice à la confrontation qu'à la coopération, sous-estime le potentiel innovateur des travailleurs et limite leur participation en matière de technologie et de formation. Finalement, la plate-forme productive actuelle n'est pas entièrement orientée vers la pénétration des marchés extérieurs plus exigeants, plus importants et plus dynamiques.

c) L'évolution de la pauvreté absolue

La progression a été plus modeste en matière d'atténuation de pauvreté absolue; celle-ci n'a régressé que de 18 p.100 à 17 p.100, le niveau restant supérieur à celui de 1980 de deux points de pourcentage. En Amérique latine, un ménage sur six ne parvient pas encore à satisfaire ses besoins alimentaires, même en y consacrant la totalité de ses revenus.

d) Différences entre les zones urbaines et rurales

L'atténuation de la pauvreté de la région correspond, pour l'essentiel, à la diminution enregistrée dans les zones urbaines, où elle est passée de 36 p.100 à 34 p.100. Dans les zones rurales, cette réduction n'a été que marginale (de 56 p.100 à 55 p.100), bien que partant de niveaux très élevés. Etant donné la proportion élevée de population urbaine, qui est passée de 71 p.100 environ à 74 p.100 entre 1990 et 1994, 65 p.100 du total des pauvres latino-américains est concentré dans les zones urbaines, même si le pourcentage de pauvres y est proportionnellement moindre que dans la zone rurale.

La pauvreté absolue a suivi une évolution similaire dans toutes les zones. Au cours du premier quinquennat de la décennie 90, le pourcentage de ménages urbains vivant dans l'extrême pauvreté n'a diminué que de 13 p.100 à 12 p.100 et est resté de 33 p.100 environ dans les zones rurales. Mais ici aussi, l'accroissement rapide de la population urbaine a contribué à ce que la population indigente urbaine soit supérieure à cette même population dans les zones rurales.

e) Quantité de pauvres et d'indigents

La diminution de ménages pauvres et indigents n'a pas évité que la population touchée augmente de 12 millions, de 197 en 1990 à 209 en 1994. La population indigente a augmenté de 6.4 millions, concentrée presque exclusivement dans le milieu urbain (voir le tableau I.4).

f) La pauvreté dans les Caraïbes

Au cours des deux dernières décennies, la pauvreté a suivi une courbe ascendante dans les Caraïbes, malgré le taux de croissance acceptable observé dans les années 80, sauf en

Tableau I.4
POPULATION PAUVRE ET INDIGENTE a/
(par milliers)
1980 - 1994

	Population pauvre b/			Population indigente c/		
	TOTAL	URBAINE	RURALE	TOTAL	URBAINE	RURALE
1980	135 900	62 900	73 000	62 400	22 500	39 900
1990	197 200	120 800	76 400	91 900	45 400	46 500
1994	209 300	135 400	73 900	98 300	51 900	46 400

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, chap. I, p. 20. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.II.G.4.

a/ Estimation correspondant à 19 pays d'Amérique latine.

b/ Individus appartenant à des foyers vivant dans des conditions de pauvreté. Comprend la population vivant dans l'indigence.

c/ Personnes appartenant à des foyers vivant dans l'indigence.

Guyane et en Trinité-et-Tobago qui ont connu un ralentissement économique. Cette situation est due, notamment, aux déficiences des mesures adoptées pour lutter contre la pauvreté qui touche, selon les estimations, 38 p.100 environ de la population des Caraïbes. A l'échelon national, ce niveau fluctue entre 12 p.100 et 42 p.100, ce qui fait état des profondes différences existant entre les pays de la sous-région.

Parallèlement à la progression de la pauvreté, les conditions générales de vie se sont dégradées. Ceci est essentiellement dû au ralentissement économique et au manque de compétitivité des économies des Caraïbes; cela obéit également à l'adoption de politiques publiques qui se sont parfois traduites, de façon indirecte, par une aggravation de l'incidence de la pauvreté. Les coupes de personnel effectuées dans le secteur public n'ont pas été absorbées postérieurement par les entreprises privées.

Il est de plus en plus difficile, pour les gouvernements, de maintenir le niveau des dépenses publiques, notamment en ce qui concerne le développement des ressources humaines et d'autres services sociaux de base. Cet encadrement des dépenses a touché l'éducation, les services de santé, les systèmes de sécurité et l'infrastructure sociale; d'autre part, la transition démographique et le vieillissement de la population peuvent conduire à un accroissement de la population dépendante.

Le secteur non-structuré a absorbé les travailleurs licenciés des secteurs public et privé; cependant, il se caractérise par une faible productivité, un accès limité au crédit, de faibles revenus, des conditions de travail déficientes et une très faible protection sociale. Un nombre croissant de ménages disposent de moindres ressources pour maintenir le niveau de nutrition, les soins de santé, l'éducation ainsi que les contributions au régime de retraite et à l'assurance médicale. Selon certaines estimations, le secteur non-structuré représenterait jusqu'à 37 p.100 de la force de travail, mais la participation des femmes ayant sans doute été sous-estimée, ce pourcentage pourrait être plus important encore.

Encadré I.2

**RÉUNION MINISTÉRIELLE DES CARAÏBES SUR L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ
PLAN D'ACTION POUR L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ
AUX CARAÏBES**

En octobre 1996, l'Organisation des Nations Unies a convoqué une Réunion ministérielle des Caraïbes sur l'élimination de la pauvreté à Port-of-Spain, Trinité-et-Tobago, à l'issue de laquelle a été rédigé et adopté le plan d'action pour l'élimination de la pauvreté aux Caraïbes. La conférence était une réunion de suivi du Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague, et constituait l'occasion d'évaluer la situation actuelle aux Caraïbes et de connaître les plans nationaux et sous-régionaux existant pour y remédier. Cette rencontre a également été propice à l'élaboration d'un plan régional d'action qui devrait servir de base à la première Conférence régionale de suivi du Sommet mondial pour le développement social, qui sera tenue en avril 1997 à São Paulo, Brésil.

Les mesures énumérées dans le plan d'action constituent un apport indispensable aux stratégies de croissance économique durable. La lutte soutenue contre la pauvreté doit être étroitement liée à la capacité concurrentielle des pays des Caraïbes dans l'économie mondiale. Dans les programmes élaborés et les activités prévues par les pays représentés à la réunion de Port-of-Spain, une importance particulière est accordée au facteur humain, qui est considéré comme le moteur du développement. Il est donc indispensable de favoriser une participation effective de la population au processus de changement social et de développement, ainsi qu'à la planification et à l'exécution des projets qui la concernent.

Le plan d'action comporte douze grands domaines énumérés ci-après. Dans chacun d'eux, les problèmes existants font l'objet d'une présentation, suivie d'une évaluation de la situation actuelle et d'une description des limitations et des possibilités, des buts et des objectifs, ainsi que des stratégies et des mesures. Dans tous les cas possibles, un programme d'activités a été élaboré et des responsabilités ont été affectées.

- Accroissement de la protection sociale et réduction de la vulnérabilité
- Emploi productif et moyens durables de subsistance
- Santé
- Éducation
- Population et développement
- État de l'environnement
- Logement, établissements et infrastructure
- Capacité de gestion et ressources financières destinées aux programmes de développement social
- Violence, drogues et délinquance
- Stratégies sociales et économies intégrées
- Mécanismes institutionnels
- Instruments de mesure et de suivi, et mécanismes permettant l'élimination effective de la pauvreté.

Source: CEPALC, Bureau sous-régional pour les Caraïbes, Directional Plan of Action for Poverty Eradication in the Caribbean (LC/CAR/G.490), Port-of-Spain, novembre 1996.

2. Pauvreté urbaine

a) Caractéristiques de la pauvreté urbaine et politiques visant à l'atténuer

Sept ménages pauvres sur dix se situent sous le seuil de la pauvreté à cause, notamment, du faible niveau des rémunérations; deux ménages sur dix à la suite de la mise en chômage de l'un de ses membres et un sur dix presque exclusivement du fait du grand nombre d'enfants à charge.⁴

On peut donc déduire de ce qui précède que les politiques visant à accroître la productivité et les revenus de l'emploi (politiques salariales, de formation et de recyclage et d'appui aux micro-entreprises) contribueraient à améliorer de façon substantielle la situation de 70 p.100 environ des ménages urbains pauvres.

D'autre part, les politiques visant à la création de nouveaux emplois auraient des effets bénéfiques sur environ 16 p.100 des ménages pauvres et même 20 p.100 ou plus dans les pays présentant des taux élevés de chômage.

40 p.100 des ménages urbains pauvres possédant un taux élevé de dépendance seraient favorisés par les politiques visant à améliorer la quantité et la qualité de l'éducation; en effet, celle-ci aurait une incidence positive sur les rémunérations futures et, d'une façon indirecte, sur la réduction de la fécondité.

Les chiffres régionaux font apparaître des tendances très similaires et de très faibles variations entre pays où l'incidence de la pauvreté est très variable. Certaines caractéristiques sont néanmoins dignes d'être mentionnées. En ce qui concerne le chômage, l'exception la plus évidente est l'Argentine; en effet, quatre ménages pauvres comportant au moins un chômeur, au lieu de deux qui constituent la moyenne régionale. Ceci est dû au fait que, dans ce pays, le chômage est la cause la plus probable de pauvreté. Une situation similaire, bien qu'à un degré moindre, est observée au Panama, en Uruguay et au Venezuela (voir le tableau I.5).

Il n'est donc pas certain que des politiques publiques similaires atteignent des résultats semblables en termes d'efficacité; par conséquent, les instruments utilisés doivent être adaptés aux caractéristiques spécifiques de chaque pays. Par exemple, dans des pays présentant des pourcentages analogues de pauvreté urbaine résultant du faible niveau des rémunérations mais présentant d'importantes différences quant à la structuration de l'emploi et aux institutions associées au travail, différentes priorités et trains de mesures devraient être adoptés. Là où le secteur non-structuré est peu développé, les politiques salariales, la formation et d'autres mécanismes tels que l'assurance-chômage auront probablement un impact plus important.

En fonction de ces caractéristiques, on pourrait estimer que des taux soutenus de croissance du produit par habitant de l'ordre de 5 p.100 par an pendant une période non inférieure à cinq ans, accompagnés d'un relèvement annuel des rémunérations d'environ 3 p.100 pourraient conduire à une réduction de 20 p.100 à 30 p.100 des niveaux de pauvreté urbaine. Cette diminution serait le résultat de la baisse du chômage dans les ménages pauvres

⁴ Pour calculer correctement l'importance de ce dernier facteur, il faut tenir compte du fait que parmi les sept foyers pauvres dont la situation résulte du faible niveau de leur revenu principal, trois présentent, dans le même temps, un nombre élevé de personnes dépendantes, ce qui aggrave leur situation.

comportant au moins un chômeur et essentiellement de l'accroissement des revenus de l'emploi.

A plus long terme, on peut s'attendre également à une atténuation de la pauvreté résultant de la diminution du nombre de personnes dépendantes par ménage (en majorité des enfants) à la suite de l'entrée croissante des femmes sur le marché de l'emploi.

Tableau I.5

**DISTRIBUTION PAR POURCENTAGE DES MÉNAGES URBAINS VIVANT DANS DES
CONDITIONS DE PAUVRETÉ EN FONCTION DE LEURS PRINCIPALES
CARACTÉRISTIQUES a/**

Pays	Faibles rémunérations et capital éducatif			Un ou plusieurs membres de la famille au chômage	Grand nombre d'enfants à charge par rapport au nombre d'adultes	Autres facteurs et associations de facteurs	TOTAL
	Total	Facteur unique	Associé à de nombreuses charges				
Argentine	33	13	20	37	10	20 b/	100
Bolivie	67	41	26	10	12	11	100
Brésil	73	46	27	13	9	5	100
Chili	71	47	24	15	10	4	100
Colombie	75	51	24	10	8	6	100
Costa Rica	53	27	26	15	14	18 b/	100
Honduras	74	41	33	10	11	5	100
Mexique	83	48	35	8	7	2	100
Panama	59	32	27	20	13	8	100
Paraguay	72	42	30	11	10	7	100
Uruguay	68	27	41	20	10	2	100
Venezuela	61	29	32	20	9	10	100
Moyenne simple	66	37	29	16	10	8	100

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, chap. I. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.II.G.4.

a/ Données correspondant à 1994 environ. Voir l'encadré contenant la description des indicateurs utilisés.

b/ Un pourcentage important du total des ménages pauvres correspond à des foyers composés d'adultes âgés, y compris les retraités et pensionnés à faibles revenus.

Encadré 1.3

INDICATEURS UTILISÉS POUR CARACTÉRISER LA PAUVRETÉ URBAINE

Les caractéristiques de la pauvreté urbaine au milieu des années 90 sont étudiées en fonction de trois facteurs: situation démographique, chômage et maigres revenus associés à un faible capital humain. Cette analyse part de la définition d'un seuil permettant de classer les ménages par rapport à chaque facteur.

Situation démographique: situe un rapport de dépendance, à savoir le nombre relatif d'enfants et d'adolescents appartenant à un foyer par rapport au nombre total d'adultes en âge d'assumer pleinement une activité économique. On considère qu'un foyer présente un taux élevé de charges lorsque le nombre de mineurs, de 0 à 17 ans, divisé par le nombre de personnes âgées de 18 à 59 ans est supérieur ou égal à deux.

Chômage: ne concerne que le chômage apparent et tient compte de la présence d'un chômeur au moins, qu'il s'agisse du chef de famille ou d'un autre membre de la famille.

Faibles revenus et niveau éducatif: ce facteur est calculé sur la base du niveau des rémunérations et du nombre d'années d'enseignement suivies par le chef de famille ou le principal pourvoyeur de ressources. Le seuil de faibles revenus de l'emploi correspond à 2.5 fois la valeur de la ligne de pauvreté par habitant de chaque pays, un faible niveau éducatif est celui d'une personne ayant suivi avec succès moins de 10 ans d'études.

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, chap. I. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.I.L.G.4.

b) Pauvreté et insertion sur le marché de l'emploi

Une partie très importante des ressources des ménages provient des rémunérations des membres économiquement actifs.⁵ Il est donc important de définir l'ampleur de la pauvreté qui caractérise certaines modalités d'insertion sur le marché de l'emploi.

Celle-ci est étroitement associée aux insertions aux emplois à faible productivité mais est également très fréquente parmi les fonctionnaires des services publics et les salariés de grandes et moyennes entreprises privées. Dans plus de la moitié des pays de la région, 30 p.100 à 50 p.100 des salariés du secteur privé vivent dans la pauvreté. Il existe cependant une forte hétérogénéité au niveau des pays; en effet, ce pourcentage évolue de moins de 10 p.100 en Argentine et en Uruguay à plus de 60 p.100 au Honduras. Au Chili, au Costa Rica et au Panama, il se situe entre 10 p.100 et 20 p.100, alors qu'il varie entre 30 p.100 à 40 p.100 en Bolivie, au Brésil, en Colombie, au Mexique, au Paraguay et au Venezuela.⁶

⁵ Près de 70 p.100 des revenus des foyers urbains des différentes couches sociales proviennent du marché de l'emploi. Dans le même temps, deux tiers des revenus familiaux provenant de l'emploi correspondent aux salaires et traitements.

⁶ Cet examen du rapport emploi-pauvreté ne porte pas sur la situation du groupe où l'incidence de la pauvreté est plus forte que pour les personnes ayant un emploi. Il s'agit des inactifs rémunérés (retraités et pensionnés) et les chômeurs. Cela explique que le pourcentage de pauvreté parmi les individus ayant un emploi soit inférieur à celui de l'ensemble de la population.

Tableau I.6
**POURCENTAGE DE TRAVAILLEURS PAUVRES POUR CHAQUE INSERTION À L'EMPLOI
 ET DISTRIBUTION PAR POURCENTAGE DU TOTAL DE PAUVRES ^{a b}**
ZONES URBAINES, 1994
(en pourcentage)

Pays	Nombre total de travailleurs ^c	Salariés du secteur public ^d	Salariés du secteur privé non professionnels ni techniciens		Employés de maison	Travailleurs indépendants non professionnels ni techniciens
			Dans des établissements:			
			De plus de 5 travailleurs	De 5 travailleurs maximum ^d		
Argentine (Zone de Buenos Aires)	5	-	5	7	10	3
	100	-	52	22	10	16
Bolivie	37	30	40	51	30	41
	95	12	19	19	4	41
Brésil	37	-	31	47	55	41
	91	-	27	29	12	23
Chili	18	-	21	28	23	16
	92	-	46	20	8	18
Colombie	34	15	41	-	31	42
	97	4	58	-	5	30
Costa Rica	12	5	11	19	25	20
	94	11	28	18	9	28
Honduras	66	42	71	83	56	79
	96	7	33	14	5	37
Mexique	29	-	33	-	56	27
	95	-	71	-	7	17
Panama	18	6	16	30	28	25
	98	1	30	19	14	26
Paraguay (Assomption)	27		38	36	29	33
	90		34	15	11	25
Uruguay	6	2	6	7	13	9
	97	8	32	13	16	28
Venezuela	32	38	29	48	41	32
	91	21	26	14	5	25

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, chap. I. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a La ligne supérieure correspond au pourcentage de travailleurs de chaque insertion à l'emploi appartenant à des ménages percevant des revenus inférieurs à la ligne de pauvreté.

^b La ligne inférieure correspond au pourcentage de travailleurs pauvres de chaque catégorie par rapport au nombre total de travailleurs vivant dans cette condition.

^c Le total n'arrive pas à 100 car les employeurs ainsi que les professionnels et les techniciens n'en ont pas été inclus.

^d En Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique, les salariés du secteur public sont inclus dans la catégorie de salariés travaillant dans des entreprises de plus de 5 personnes. En Colombie et au Mexique, cette catégorie comprend également les salariés de la micro-entreprise.

Le pourcentage de salariés du secteur privé non professionnels ni techniciens de grandes et moyennes entreprises vivant dans la pauvreté n'est guère différent du pourcentage des travailleurs indépendants peu qualifiés, caractéristiques du secteur non-structuré. Dans certains pays (Chili, Mexique et Paraguay), le pourcentage de pauvres parmi les salariés est même supérieur à celui du groupe des travailleurs indépendants non qualifiés.

C'est pourquoi un pourcentage considérable du total de personnes pauvres ayant un emploi sont des salariés du secteur structuré. Ils représentent plus de 40 p.100 en Argentine, au Chili et au Mexique. Au Brésil, en Colombie, au Panama, au Paraguay et en Uruguay, la pauvreté urbaine touche également un pourcentage plus important de salariés de grandes et moyennes entreprises que de travailleurs indépendants peu qualifiés.

La pauvreté a une forte incidence sur les salariés du secteur public bien que la rémunération de ces derniers se soit améliorée durant cette décennie dans la plupart des pays.⁷ En Bolivie, au Costa Rica, au Panama et en Uruguay, ils constituent 10 p.100 des salariés urbains pauvres; au Venezuela, un salarié pauvre sur cinq travaille dans le secteur public.

Dans les secteurs à plus faible productivité, les revenus insuffisants sont plus fréquents parmi les salariés des micro-entreprises qui, tout comme les employés de maison, enregistrent le niveau le plus élevé de pauvreté urbaine. Dans la plupart des pays, ils représentent de 25 p.100 à 40 p.100 du total de travailleurs pauvres. La même situation est observée, bien qu'à un degré moindre, dans les pays présentant un pourcentage élevé de travailleurs indépendants, tels que la Bolivie et le Honduras où quelque 40 p.100 des pauvres urbains sont des travailleurs indépendants peu qualifiés.

Ce profil de la pauvreté parmi les travailleurs urbains est, de toute évidence, étroitement lié au faible niveau des revenus de l'emploi. Au milieu des années 90, les salariés non professionnels ni techniciens d'entreprises de plus de cinq travailleurs percevaient un revenu moyen équivalant à 3.6 fois la valeur du seuil de pauvreté par habitant. Ce chiffre était inférieur de 16 p.100 au revenu moyen de la population ayant un emploi (4.3 fois le seuil de pauvreté) et supérieur de 12 p.100 seulement à celui des travailleurs indépendants peu qualifiés.

D'autre part, les travailleurs des micro-entreprises percevaient un revenu mensuel équivalant à 2.5 fois le seuil de pauvreté, niveau minimum pour avoir accès au bien-être et avoir des probabilités de ne pas tomber dans la pauvreté. Les employés de maison, qui représentent 6 p.100 de l'emploi urbain, recevaient un revenu moyen équivalant à 1.4 fois le seuil de pauvreté. Un travailleur pauvre sur dix appartient à ce secteur de l'emploi.

Il apparaît donc qu'une partie importante des salariés continue d'avoir une insertion précaire sur le marché de l'emploi qui ne leur garantit pas de pouvoir se situer au-delà du seuil de pauvreté, même s'ils travaillent dans de grandes et moyennes entreprises. Dans 7 pays sur les 12 analysés, 30 p.100 à 50 p.100 des salariés du secteur privé ne travaillant pas dans la micro-entreprise appartiennent à des ménages ayant des revenus inférieurs au seuil

⁷ Entre 1990 et 1994, le pourcentage du total de personnes ayant un emploi correspondant aux fonctionnaires des services publics a baissé de trois et quatre points de pourcentage dans huit pays. Dans cinq pays appartenant à ce groupe, le revenu moyen de ces fonctionnaires a enregistré une hausse significative (CEPALC, 1997).

de la pauvreté. Dans trois cas, ce pourcentage oscille entre 10 p.100 et 20 p.100 et dans deux cas seulement (Argentine et Uruguay), il est de l'ordre de 5 p.100.

Un grand nombre d'employés des services publics, étant donné leurs modestes revenus, vit dans la pauvreté, situation qui constitue certainement une entrave au processus de réforme et de modernisation de l'Etat. En Bolivie, au Honduras et au Venezuela, 30 p.100 à 40 p.100 des fonctionnaires des services publics se situent en deçà du seuil de pauvreté; ce chiffre est de 15 p.100 environ en Colombie et au Paraguay et de 5 p.100 au Costa Rica et au Panama. En revanche, en Uruguay, 2 p.100 seulement de ces fonctionnaires appartiennent aux ménages pauvres.

3. Pauvreté rurale

a) Importance de la pauvreté rurale

Bien qu'à l'échelon régional, la plupart des pauvres vivent dans les zones urbaines, il ne faut pas oublier que les taux de pauvreté sont plus élevés dans les zones rurales. Dans les pays les plus pauvres et aussi dans certains autres où le développement a été peu équilibré,⁸ la pauvreté est essentiellement rurale et l'extrême pauvreté des secteurs ruraux est la source de la migration qui continue de grossir le nombre de pauvres dans les zones urbaines.

Dans les pays où la pauvreté est encore essentiellement rurale, il est indispensable d'en enrayer la progression afin de parvenir à l'éliminer à l'échelon national. Là où la pauvreté est avant tout urbaine et même dans les pays ayant connu une amélioration récente dans ce domaine, la pauvreté reste le grand défi de cette fin de siècle, étant donné les obstacles spécifiques qu'elle présente et qui seront analysés ci-après (voir le tableau I.7). Cependant, certains cas concrets démontrent qu'il est possible d'éliminer la pauvreté rurale en renforçant les capacités des pauvres vivant dans les zones rurales pour leur permettre de prendre leur propre développement en mains.

b) La double hétérogénéité de la pauvreté rurale

Le caractère hétérogène de la pauvreté rurale s'exprime avant tout dans les différences existant entre les pauvretés urbaine et rurale. Cette dernière se différencie de la pauvreté urbaine quant à l'importance des facteurs suivants:

- la propriété (restreinte ou nulle) des ressources foncières;
- la dynamique démographique, en particulier la fécondité;

⁸ Au Brésil, en Colombie et au Venezuela, le taux d'indigence rurale (extrême pauvreté) est deux fois plus important que le taux urbain et il est trois fois plus important au Mexique. Dans ce dernier pays, la majorité de la population pauvre vit dans les zones rurales; il en va de même pour la population indigente dans les trois autres pays.

- le manque d'éducation et le taux élevé d'analphabétisme fonctionnel (nettement plus élevé que dans les zones urbaines);
- l'isolement géographique et sur le plan des communications;
- l'absence de services publics, privés et sociaux, et
- l'incidence de la dégradation de l'environnement sur la base productive des pauvres ruraux.

L'hétérogénéité de la pauvreté rurale doit également être envisagée à la lumière de son degré d'importance dans les différents pays de la région et dans les différentes zones rurales en fonction des facteurs suivants (voir le tableau I.8):

- zones climatiques et potentiel agricole de la terre, et
- type de travail (secteurs pauvres de salariés de la grande agriculture commerciale, paysans et travailleurs pauvres dans des activités non agricoles); les ménages ruraux sont souvent composés de représentants de tous les types de travaux effectués par des pauvres et appliquent différentes stratégies de survie.

Tableau 1.7
DEGRÉS DE PAUVRETÉ RURALE

Pourcentage de ménages ruraux vivant sous le seuil de la pauvreté	Pays
Plus de 66 p.100	Guatemala, Honduras
De 34 p.100 à 66 p.100	Brésil, Colombie, Mexique Panama, Pérou, Venezuela
De 0 à 33 p.100	Argentine, Costa Rica, Chili, Uruguay

Source: Elaboré sur la base de CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, tableau 16 de l'annexe statistique. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.II.G.4.

c) Evolution récente de la structure de la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes

Le tableau I.8 contient un résumé de l'évolution de la pauvreté rurale dans neuf pays depuis la deuxième moitié des années 80 jusqu'à la première moitié des années 90; différentes tendances peuvent être discernées mais il apparaît cependant qu'un certain type seulement de pauvreté rurale est plus résistante que la pauvreté urbaine à la croissance économique et aux politiques sociales. C'est précisément dans les pays présentant un grand nombre de pauvres que les progrès ont été plus évidents dans le secteur rural que parmi les pauvres urbains; le potentiel inutilisé de nombreux pauvres des zones rurales a pu être mis en valeur, facilitant de la sorte leur accès aux services et aux ressources productives.

Tableau 1.8

ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA PAUVRETÉ RURALE PAR ZONE DE PRÉPONDERANCE

Prépondérance de la pauvreté	Pourcentage de population rurale pauvre augmente moins ou diminue plus que celui de la pauvreté urbaine	Pourcentage de population rurale diminue moins ou augmente plus que celui de la pauvreté urbaine
Pauvreté essentiellement rurale	Colombie Guatemala Honduras	Costa Rica Mexique
Pauvreté essentiellement urbaine	Brésil	Chili Panama Venezuela

Source: Elaboré sur la base de CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, tableau 16 de l'annexe statistique. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.II.G.4.

Note: La période envisagée va du milieu des années 80 jusqu'au milieu des années 90.

d) Tendances démographiques actuelles et dynamique de la pauvreté rurale

Dans les pays où la grande majorité de la population rurale est pauvre, il est important de tenir compte du fait que la transition démographique n'en est qu'à ses débuts, ce qui explique les difficultés rencontrées pour atténuer la pauvreté. Dans sept pays⁹ qui présentent un taux global de fécondité supérieur à 4 p.100, le fait de n'avoir autre choix que de recourir aux enfants en tant que main-d'oeuvre familiale contribue à reproduire la pauvreté de génération en génération, créant une sorte de "piège démographique". Celui-ci passe par la division de la terre entre un grand nombre de frères et soeurs, ce qui contribue à l'épuisement du sol et à la sous-division de petites propriétés foncières; l'augmentation du nombre de familles pauvres sans terre et la persistance de stratégies de survie basées sur la seule ressource contrôlée par les chefs de famille: la main-d'oeuvre propre et celle de leurs enfants.

Selon les projections du Centre latino-américain de démographie (CELADE), la population rurale continuera de s'accroître dans 12 pays sur 20 dans la région entre 1995 et l'an 2000. Dans cinq pays, y compris les plus pauvres,¹⁰ cette croissance espérée de la population rurale sera de plus 1 p.100 par an. Cependant, ce taux de croissance démographique, bien qu'associé au pourcentage élevé de pauvreté rurale, ne constitue pas un obstacle à son atténuation. Sur les quatre pays pour lesquels on dispose d'évidences empiriques d'une réduction récente du pourcentage d'habitants vivant dans la pauvreté, trois présentent des taux positifs de croissance de la population rurale.

⁹ Bolivie, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Nicaragua et Uruguay.

¹⁰ L'exception est le Costa Rica, pays où seul le quart de la population rurale, bien que majoritaire, est pauvre.

e) **Pauvreté rurale et insertion au marché de l'emploi**

Parmi les personnes ayant un emploi dans les zones rurales, le degré le plus élevé de pauvreté est celui des travailleurs indépendants non professionnels ni techniciens et concerne un pourcentage allant de 5 p.100 à 80 p.100 de ce type de travailleurs. Ceci représente entre un tiers et la moitié du total de travailleurs pauvres dans ces zones (voir les tableaux I.9 et I.10).

En deuxième lieu viennent les salariés du secteur privé, non professionnels ni techniciens travaillant dans des entreprises de cinq travailleurs maximum. Ici aussi l'incidence de la pauvreté varie entre 50 p.100 et 80 p.100. Ces salariés représentent entre un cinquième et un tiers du total de travailleurs pauvres ruraux.

Les salariés non professionnels ni techniciens travaillant dans des entreprises de plus de cinq employés dans des zones rurales sont moins touchés par la pauvreté, bien que celle-ci atteigne des niveaux très élevés dans plusieurs pays. Ils représentent entre un cinquième et un tiers des travailleurs pauvres ruraux.

Finalement, la pauvreté est particulièrement aiguë parmi les employés de maison, bien que leur participation au total de l'emploi rural soit très faible, de 2 p.100 à 4 p.100 dans la plupart des pays.

Le nombre croissant d'entreprises agricoles modernes, à la fois moyennes et grandes, ainsi que d'emplois non agricoles à la campagne, s'est traduit par la création d'un certain nombre d'emplois de bonne qualité dans les zones rurales dans plusieurs pays de la région. Ces progrès sont essentiellement liés à l'arrivée de chefs d'entreprises de taille moyenne et d'agriculteurs modernes capitalisés, professionnels ou semi-professionnels, ainsi que de travailleurs qualifiés qui ne sont pas nécessairement d'origine rurale. Cependant, une évaluation réalisée en fonction du niveau professionnel/éducatif des travailleurs, centrée sur les professions non-professionnelles ni techniques, révèle que les emplois à faible qualité traversent tous les secteurs: le secteur agricole paysan,¹¹ celui des salariés de l'entreprise agricole traditionnelle et celui des travailleurs salariés non agricoles. Tout comme pour la pauvreté observée dans les zones urbaines dans les secteurs d'emplois structurés, les grandes entreprises et le secteur public, l'incidence de la pauvreté rurale dans la plupart des pays ne varie pas de façon significative selon les catégories; ni l'emploi agricole salarié ni l'emploi non-agricole (indépendant ou salarié) n'ont été capables, jusqu'à présent, d'offrir aux travailleurs à faible qualification provenant de familles paysannes une possibilité d'échapper à la pauvreté.

Ces similitudes entre les différents types d'insertion de la population rurale moins qualifiée semble refléter une grande mobilité de l'emploi entre ces sous-secteurs et, avant tout, l'existence de stratégies de survie familiale très diversifiées. Selon certaines estimations la majeure partie des revenus de la plupart des ménages ruraux provient d'activités autres que la culture.

¹¹ Ce secteur correspond, selon la définition opérationnelle standard, aux travailleurs agricoles indépendants.

Tableau I.9
INCIDENCE DE LA PAUVRETÉ DANS CERTAINES CATÉGORIES D'EMPLOI ^a
ZONES RURALES
(en pourcentages)

Pays	Année	Total population	Total travailleurs	Salariés du secteur public ^b	Salariés du secteur privé non professionnels ni techniciens			Travailleurs indépendants non professionnels ni techniciens	
					Dans des établissements employant plus de cinq personnes	Dans des établissements employant un maximum de cinq personnes	Employés de maison	Total	Agriculture, sylviculture et pêche
Brésil ^c	1990	62	55	-	34	58	55	62	65
	1993	61	55	-	41	62	54	55	55
Chili	1990	40	26	-	31 ^d	-	23	22	24
	1992	33	22	-	24 ^e	30	21	18	20
	1994	32	21	-	22	27	14	22	25
Colombie	1994	62	55	-	55 ^e	-	57	61	59
Costa Rica	1990	27	17	-	13	23	22	24	27
	1992	28	16	-	11	21	25	22	25
	1994	25	14	7	3	20	23	21	24
Guatemala	1989	78	70	-	72	74	64	71	76
Honduras	1990	88	83	-	71	90	72	88	90
	1992	84	78	-	73	81	68	83	87
	1994	81	73	40	65	79	74	78	81
Mexique	1989	57	49	-	53 ^f	-	50	47	54
	1992	55	47	-	43 ^e	59	37	47	55
	1994	57	47	-	53 ^{e,f}	-	53	46	54
Panama	1989	57	46	-	22	45	42	61	67
	1991	51	40	-	24	43	43	52	57
	1994	49	38	6	23	39	40	52	61
Venezuela	1990	47	31	-	35	37	44	32	37
	1992	44	28	-	10	35	35	27	34
	1994	56	42	27	50	50	53	42	44

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997.
 Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a Correspond au pourcentage de travailleurs de chaque catégorie vivant dans des foyers dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté.

^b En 1994, les chiffres considèrent également les salariés du secteur public.

^c Dans les colonnes correspondant aux établissements employant plus de cinq personnes et un maximum de cinq personnes sont regroupés, respectivement, les salariés possédant et ne possédant pas de contrat de travail.

^d Concerne le nombre total de salariées.

^e Comprend les salariés du secteur public.

^f Comprend les salariés du secteur public et des établissements employant un maximum de cinq travailleurs.

Tableau I.10
DISTRIBUTION DU TOTAL DE TRAVAILLEURS RURAUX VIVANT DANS LA
PAUVRETÉ, PAR CATÉGORIES D'EMPLOI

(En pourcentages du total de la population rurale ayant un emploi et vivant dans la pauvreté)

Pays	Année	Salariés du secteur public ^a	Salariés du secteur privé non professionnels ni techniciens			Travailleurs indépendants non professionnels ni techniciens		Total ^b
			Dans des établissements employant plus de cinq personnes	Dans des établissements employant un maximum de cinq personnes	Employés de maison	Total	Agri- culture	
Brésil ^c	1979	-	6	25	2	66	62	99
	1987	-	8	29	3	59	52	99
	1990	-	9	25	4	60	53	98
	1993	-	7	35	3	53	48	98
Chili	1990	-	69 ^d	-	3	27	23	99
	1992	-	41	30	3	25	21	99
	1994	-	36	21	2	41	35	100
Colombie	1994	-	47 ^d	-	4	45	24	96
Costa Rica	1981	-	29	36	10	20	14	95
	1988	-	20	28	8	36	28	92
	1990	-	25	23	6	41	27	95
	1992	-	24	23	7	38	24	92
	1994	5	20	28	7	35	19	95
Guatemala	1986	-	22	16	2	59	49	99
	1989	-	22	12	2	62	52	98
Honduras	1990	-	11	17	2	68	51	98
	1992	-	15	12	2	66	48	95
	1994	3	14	15	2	65	49	99
Mexique	1984	-	43 ^d	-	2	53	45	98
	1989	-	50 ^d	-	3	45	38	98
	1992	-	21	28	2	44	33	95
	1994	-	50 ^d	-	3	45	35	98
Panama	1979	-	13 ^d	-	2	80	73	95
	1986	-	11	16	4	64	54	95
	1989	-	7	10	3	78	69	98
	1991	-	9	9	3	75	65	96
	1994	3	10	15	4	68	56	100
Venezuela	1981	-	15	7	2	68	53	92
	1986	-	19	9	2	63	52	93
	1990	-	28	14	3	48	39	93
	1992	-	35	13	4	40	32	92
	1994	5	23	19	6	45	31	98

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997.
Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a En 1994, les chiffres comprennent également les salariés du secteur public.

^b Le total n'arrive pas à 100 car ne sont pas inclus les employeurs, les professionnels et techniciens, ainsi que les salariés du secteur public, sauf en 1994.

^c Dans les colonnes correspondant aux établissements employant plus de cinq personnes et un maximum de cinq personnes sont regroupés, respectivement, les salariés possédant et ne possédant pas de contrat de travail.

^d Comprend les salariés d'établissements employant un maximum de 5 travailleurs.

La discrimination aggrave la situation de pauvreté rurale des populations autochtones, qui sont fortement désavantagées quant à l'accès à la terre et aux divers éléments permettant de satisfaire leurs besoins fondamentaux, tels que l'éducation; cela est le cas des femmes rurales qui font généralement l'objet d'une discrimination au sein de la famille quant à la répartition de la consommation, dans les ménages ruraux pauvres.

A l'heure actuelle, la femme rurale choisit de plus en plus souvent d'abandonner son milieu ainsi que les normes traditionnelles. Contrairement aux tendances les plus anciennes, la migration rurale-urbaine des femmes est actuellement supérieure à celle des hommes, sauf dans les pays où des conflits armés ont conduit à l'émigration internationale de ces derniers. L'évidence suggère que, pour les femmes jeunes et pauvres, l'éducation est souvent une voie d'échappement, qui leur offre l'espoir d'un emploi salarié dans des activités autres que la culture et la vie rurale.

f) La restructuration productive dans le secteur agricole

Les processus d'ouverture commerciale et le dynamisme récent des accords commerciaux permettent d'espérer d'importantes modifications sur le plan des structures productives et de l'emploi dans le secteur rural. Dans ce contexte, des doutes subsistent encore sur la capacité des paysans à se transformer en agriculteurs compétitifs. Les perspectives d'intégration et de mondialisation n'ont fait que creuser les différences d'opinions. L'ouverture et les accords quant à la réduction de la protection réciproque ouvrent des marchés à tous les producteurs agricoles; mais l'entrée de nouveaux agents offrant des produits agricoles au sein de l'économie mondialisée aiguise la concurrence.

Certains paysans pourraient se reconverter et se consacrer à de nouvelles activités, acquérir de nouvelles connaissances et devenir concurrentiels dans cette nouvelle conjoncture, mais cela ne sera possible que s'ils reçoivent une aide au cours du processus de transition. En cas de stagnation et de réduction de l'absorption de main-d'oeuvre dans le secteur agricole, résultant de l'association de la technification et de la faible augmentation de la demande de produits alimentaires, ceux qui auront le moins accès aux ressources physiques, financières et aux connaissances auront tendance à recourir à une agriculture d'autosubsistance alimentaire et à l'emploi dans l'agriculture commerciale ainsi qu'à des activités non agricoles dans les zones rurales et urbaines.

Cet ensemble de menaces et d'opportunités engendrées par des transformations rapides des économies rurales de la région se traduit par un paradoxe. L'économie agricole actuelle est peu propice à l'application de connaissances acquises dans l'enseignement formel, alors que le niveau éducationnel des jeunes des secteurs ruraux s'améliore de façon soutenue. Dans plusieurs pays, 10 p.100 seulement de ces jeunes sont des analphabètes fonctionnels (de zéro à trois ans d'études) et même là où continuent de prédominer ces analphabètes fonctionnels, on observe une amélioration constante. Dans certains cas, comme ceux du Chili et du Panama, la plupart des jeunes adultes des secteurs ruraux ont déjà effectué au moins sept ans d'études. Ceci est particulièrement vrai pour les jeunes femmes des secteurs ruraux dont la situation éducationnelle s'est encore plus nettement améliorée et qui sont aujourd'hui en mesure de jouer un rôle important dans la lutte pour éradiquer la pauvreté rurale moyennant l'accroissement de la productivité du travail.

L'évolution récente de la pauvreté rurale démontre qu'il est possible de l'atténuer. Les données indiquent que l'amélioration en termes de couverture de l'éducation publique rurale constitue un facteur essentiel pour augmenter la productivité de nouveaux groupes ruraux ayant réussi à échapper à la pauvreté. Cependant, les gouvernements se heurtent actuellement au défi de créer de nouvelles modalités pour soutenir les efforts des couches populaires rurales, qu'elles soient agricoles ou non. Seul ce soutien aux entreprises rurales associatives d'un type nouveau pourra résoudre le paradoxe actuel, à savoir la présence de personnes dotées de capacités et de potentialités mais privées jusqu'à présent des institutions productives adéquates pour en tirer pleinement parti. Ce sujet sera à nouveau abordé dans le chapitre consacré aux propositions de politiques.

4. Tendances de la répartition des revenus des ménages

Tout comme pour la pauvreté absolue, l'évolution de la pauvreté relative en Amérique latine et dans les Caraïbes a enregistré de fortes variations au cours des dernières années. De fortes inégalités et une grande rigidité persistent encore au niveau de la répartition du revenu, même dans les pays ayant atteint des taux élevés de croissance. Le bilan des transformations en matière de répartition entre le milieu de la décennie passée et la décennie actuelle fait apparaître une aggravation de l'inégalité entre les revenus dans la plupart des pays de la région.

Ce résultat s'explique essentiellement par le fait que les 10 p.100 les plus riches ont maintenu ou même accru leur participation alors que celle des 40 p.100 des plus pauvres est restée sans changements ou s'est dégradée¹² (voir le tableau I.11).

L'espoir de voir la reprise des niveaux de production ou l'amorce d'une nouvelle face de croissance compenser la détérioration de la répartition du revenu enregistrée dans les années 80 ne s'est pas matérialisé dans les faits. Au cours de la première moitié des années 90 (1990-1994), le dynamisme économique qui, dans certains cas, était proche de la pleine capacité, ne s'est pas traduit par une réduction de la concentration des revenus. Parmi les cinq pays ayant connu des taux de croissance annuels supérieurs à 5 p.100, deux enregistraient une plus forte concentration du revenu (Argentine et, dans une mesure moindre, le Costa Rica); dans deux autres, la forte inégalité du début de la décennie est restée pratiquement invariable (le Chili et le Panama) et seul l'Uruguay a enregistré une déconcentration importante du revenu.

Dans les pays ayant suivi une croissance plus lente, à des taux annuels variant entre 3 p.100 et 4 p.100, les changements ont été très dissemblables au cours de la période. Alors que la concentration enregistrait un certain recul en Bolivie et au Honduras et, à un degré

¹² Les données obtenues grâce aux enquêtes sur les ménages utilisées pour construire les répartitions des revenus sous-estiment probablement, dans une large mesure, les revenus des couches les plus élevées, soit par omission ou par sous-déclaration. C'est pourquoi on a tenté de corriger et d'ajuster les valeurs des différents flux de revenus déclarés dans les enquêtes, moyennant leur comparaison avec les données de la comptabilité nationale de chaque pays afin de s'assurer que les montants des bénéfices et les revenus financiers des foyers à revenus plus élevés soient compatibles avec cette comptabilité. Il est néanmoins possible que, malgré tout, le revenu des couches les plus élevées ait été sous-estimé.

Tableau I.11
ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DU REVENU DANS LES ZONES URBAINES,
1986, 1990, 1992 ET 1994^a

Pays	Indice de Gini ^b				Évolution de la part prise au revenu entre 1990 et 1994 ^c		Part prise au revenu en 1994 par rapport à 1986	
	1986	1990	1992	1994	Quatre déciles les plus pauvres	Décile le plus riche	Quatre déciles les plus pauvres	Décile le plus riche
Argentine (Zone de Buenos Aires)	0.41	0.42	0.41	0.44	en baisse +	invariable	inférieure	égale
Bolivie	-	0.48	0.47	0.43	en hausse +	en baisse +	-	-
Brésil ^c	0.54	0.54	0.51	-	en hausse	en baisse	supérieure	inférieure
Chili	0.49	0.47	0.47	0.48	invariable	en hausse	supérieure	supérieure
Costa Rica	0.36	0.35	0.36	0.36	invariable	en hausse +	égale	égale
Colombie ^d	0.46	0.45	0.45	0.51	en baisse	en hausse +	égale ^d	inférieure ^d
Honduras	-	0.49	0.46	0.46	en hausse	en baisse	-	-
Mexique	0.32	0.42	0.41	0.41	en hausse	en baisse	inférieure	supérieure
Panama	0.43	0.45	0.45	0.45	en hausse	en hausse	inférieure	supérieure
Paraguay (Assomption)	0.40	0.36	0.39	0.42	en baisse	en hausse +	égale	supérieure
Uruguay	0.39	0.35	0.30	0.30	en hausse	en baisse +	supérieure	inférieure
Venezuela	0.38	0.38	0.38	0.39	invariable	en hausse +	égale	supérieure

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, chap. II. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a Le signe + indique une hausse ou une baisse de la participation de trois points de pourcentage au moins.

^b Les indices de Gini ont été calculés sur la base de la répartition du revenu par habitant des ménages par déciles.

^c La dernière information disponible correspond à 1993.

^d Jusqu'en 1992, les chiffres correspondent aux sept villes principales; par la suite, ils couvrent le total urbain.

moindre au Mexique, elle a augmenté au Paraguay et au Venezuela et semblait rester inchangée en Colombie. Au Brésil¹³ on observe une augmentation de la participation des quatre déciles inférieurs de la répartition ainsi que du décile à revenus plus élevés, ce qui se traduit par une légère amélioration en termes d'inégalité urbaine; cependant, une détérioration s'est produite dans les zones rurales (voir les graphiques I.2, I.3 et I.4).

En Argentine, la forte croissance enregistrée dans les années 90 (7.7 p.100 par an jusque 1994) s'est traduite par une augmentation marquée du revenu du décile le plus riche entre 1992 et 1994, mais cette augmentation a été nettement moins prononcée dans les cas des ménages appartenant aux quatre déciles les plus pauvres. Cette situation a annulé les progrès en matière de répartition accomplis au cours de la première période biennale. Les chiffres correspondant à la zone de Buenos Aires —qui doivent sans doute refléter la tendance de l'ensemble de la population urbaine— font apparaître une augmentation du coefficient de concentration de Gini et de l'écart entre les revenus du décile le plus riche et des quatre déciles les plus pauvres. Ainsi, l'atténuation de la pauvreté résultant de la croissance enregistrée en Argentine n'a pas été accompagnée d'une évolution positive en matière de répartition du revenu. Il est même probable que la forte détérioration observée à la fin de 1994 se soit traduite par un recul dans ce domaine, étant donné que le chômage croissant s'est surtout concentré dans les ménages des quatre premiers déciles de la répartition.

Au Costa Rica après le recul en termes de répartition intervenu entre 1990 et 1992, la croissance rapide de l'économie enregistrée depuis lors et jusqu'en 1994 s'est traduite par une augmentation beaucoup plus importante des revenus du décile le plus élevé que de ceux des quatre déciles les plus pauvres. A la fin de la période, et contrairement à la situation observée dans les zones urbaines de l'Argentine, les quatre déciles les plus pauvres ont maintenu une même participation, raison pour laquelle le bilan est moins négatif. Cependant, au Costa Rica aussi, l'atténuation de la pauvreté urbaine résultant de la croissance a été accompagnée d'une aggravation de l'écart entre les revenus des groupes situés aux extrêmes.

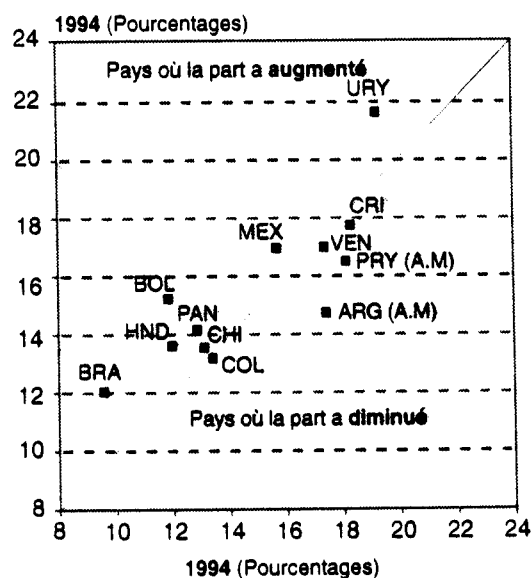
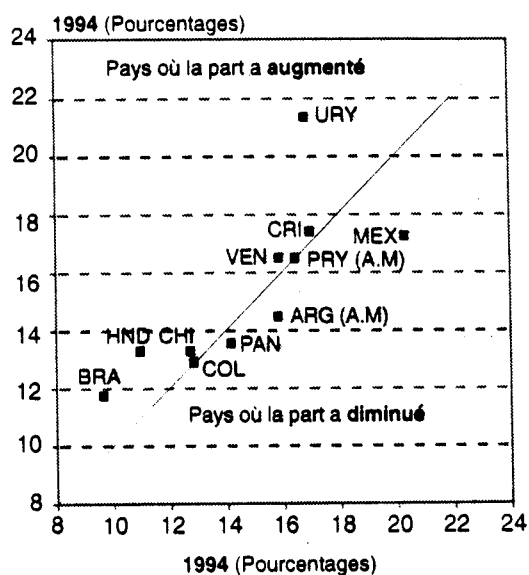
Au Chili, la forte croissance économique enregistrée de façon soutenue dans les années 90 n'a pas non plus été accompagnée d'améliorations en termes de répartition du revenu. La participation des quatre déciles les plus pauvres est restée invariable alors que celle du décile supérieur a augmenté. Seul le Brésil et la Colombie enregistraient une participation du décile le plus riche aussi élevée que celle du Chili; dans ces trois pays, ce décile capte une partie du revenu urbain de plus de 40 p.100,¹⁴ bien qu'au Chili la participation des couches les plus basses soit plus importante (voir les tableaux I.12 et I.13).

L'expérience chilienne est particulièrement intéressante pour l'examen des tendances en matière de répartition du revenu; en effet, c'est dans ce pays que sont intervenues les premières et plus radicales réformes structurelles et qui a également connu la période de croissance rapide la plus longue. Dans le même temps, le niveau des dépenses sociales est resté élevé et continue en hausse. Il est donc intéressant de constater qu'après une légère

¹³ Comme il a été expliqué dans le chapitre I, les chiffres concernant le Brésil ne couvrent que jusque 1993. Les résultats des enquêtes actuellement en cours de dépouillement pourraient donc faire apparaître une certaine atténuation du niveau de concentration.

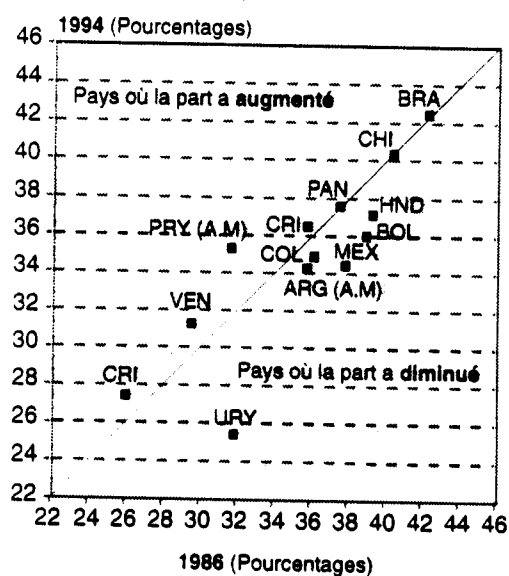
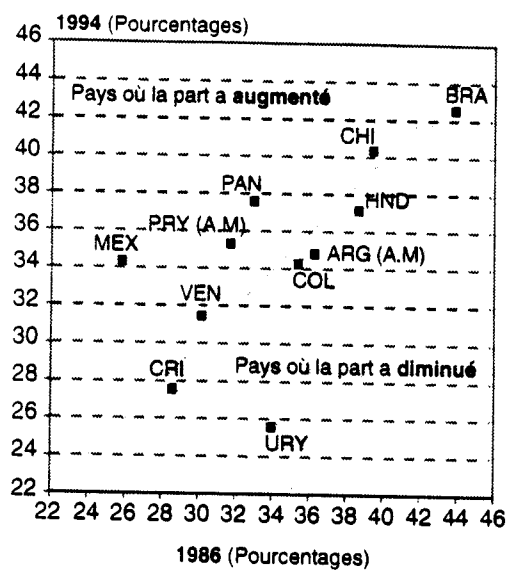
¹⁴ Dans 7 pays sur les 10 pour lesquels on dispose de données comparables, le décile supérieur capte une partie du revenu urbain proche ou très inférieur à 35 p.100; dans les trois autres, ce pourcentage est de l'ordre de 37 p.100 (voir le tableau I.12).

Graphique I.2
PART PRISE AU REVENU PAR LES 40 p.100 LES PLUS PAUVRES a/
(zones urbaines)



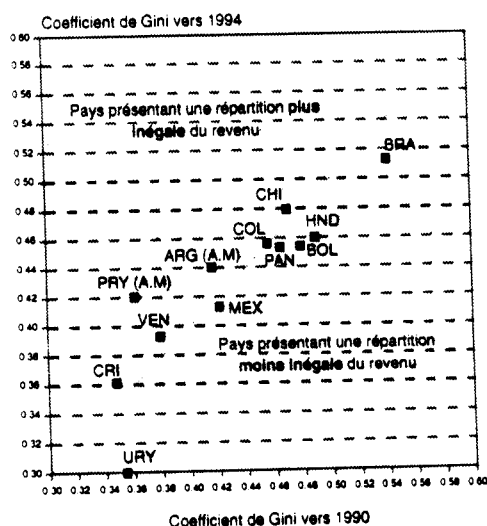
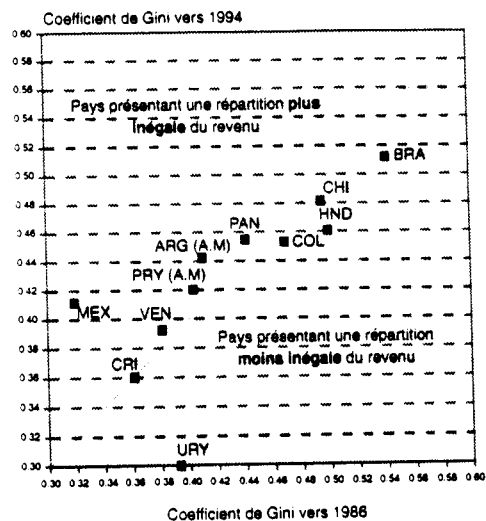
SOURCE: CEPALC. *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P). Santiago du Chili, 1997. graphique II.1. Publication des Nations Unies. N° de vente: S.97.II.G.4.
 a/ Pourcentage du revenu total correspondant à 40% des ménages à plus faible revenu.

Graphique I.3
PART PRISE AU REVENU PAR LES 10 p.100 LES PLUS RICHES
(zones urbaines)



SOURCE: CEPALC, *Panorama social de América Latina* Edición: 1996 (LC/G.1946-P).
Santiago du Chili, 1997. graphique II.2. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.
a/ Pourcentage du revenu total correspondant à 10 p.100 des foyers à revenu plus élevé.

Graphique I.4
ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DU REVENU:
 1986, 1990, 1992 ET 1994 a/
 (zones urbaines)



SOURCE: CEPALC, Panorama social de América Latina. Edición 1996 (LC/G.1946-P). Santiago du Chili, 1997, graphique II.3. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.
 a/ Les coefficients de Gini sont calculés sur la base de la répartition du revenu par tête des foyers par groupes déciles.

Tableau I.12
 ÉVOLUTION DU NIVEAU ET DE LA RÉPARTITION DU REVENU DES MÉNAGES

Pays	Année	Revenu moyen des ménages ^a		Coefficient de Gini ^b	Part prise au revenu du quartile le plus pauvre ^c		Part prise au revenu des quatre déciles les plus pauvres		Part prise au revenu par le décile le plus riche		Rapport entre le revenu moyen du décile le plus riche et des quatre déciles les plus pauvres		Ménages dont le revenu est inférieur à la moyenne	
		Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	(Pourcentages)
Argentine (Zone de Buenos Aires)	1980	4.56	-	0.365	-	9.3	-	18.0	-	29.8	-	6.7	-	66
	1986	4.30	-	0.406	-	8.8	-	16.2	-	34.5	-	8.5	-	74
	1990	3.59	-	0.423	-	8.4	-	14.9	-	34.8	-	9.3	-	72
	1992	4.62	-	0.408	-	7.3	-	15.2	-	31.6	-	8.3	-	71
	1994	4.91	-	0.439	-	6.8	-	13.9	-	34.2	-	9.8	-	72
(zones urbaines)	1994	4.53	-	0.438	-	7.0	-	14.4	-	34.6	-	9.7	-	73
Bolivie ^d (17 centres urbains) (9 centres urbains)	1989	1.77	-	0.484	-	5.4	-	12.1	-	38.2	-	12.6	-	71
	1992	2.06	-	0.467	-	6.5	-	13.3	-	38.3	-	11.5	-	73
	1994	2.15	-	0.434	-	7.5	-	15.1	-	35.4	-	9.3	-	74
	1979	3.21	1.30	0.493	0.407	5.6	8.1	11.7	16.6	39.1	34.7	13.3	8.4	74
Brésil	1987	3.43	1.50	0.543	0.472	4.4	6.6	9.7	13.9	44.3	40.0	11.5	11.6	76
	1990	3.24	1.62	0.535	0.458	4.5	7.1	9.6	14.4	41.7	38.0	17.3	10.5	75
	1993	2.74	1.83	0.512	0.476	5.5	6.2	11.8	13.4	42.5	41.9	14.5	12.5	74
	1987	2.56	1.80	0.485	0.387	6.1	9.3	12.6	17.7	39.6	34.1	12.6	7.7	76
Chili ^e	1980	2.68	2.93	0.471	0.486	6.6	6.8	13.4	13.8	39.2	45.1	11.7	11.6	74
	1992	3.10	2.72	0.474	0.415	6.7	8.5	13.6	16.6	40.5	37.4	11.9	9.0	80
	1994	3.46	2.75	0.479	0.414	6.4	8.7	13.4	17.1	40.3	38.4	12.1	9.0	75
	1980	2.05	-	0.518	-	4.9	-	11.0	-	41.3	-	15.0	-	74
Colombie (8 grandes villes)	1986	2.36	-	0.455	-	5.7	-	13.0	-	35.3	-	10.9	-	75
	1990	2.59	-	0.450	-	6.6	-	13.6	-	34.9	-	10.2	-	72
	1992	2.44	-	0.454	-	5.9	-	12.9	-	34.5	-	10.7	-	73
	1993 ^f	2.51	1.44	0.518	0.505	5.1	3.6	11.2	10.0	43.8	37.6	15.1	15.1	72
	1994 ^f	2.52	1.53	0.505	0.494	5.3	3.7	11.6	10.0	41.9	34.6	14.5	13.8	77
	1981	2.95	2.50	0.328	0.355	9.5	7.9	18.9	17.2	23.2	25.6	4.9	6.0	76
Costa Rica	1988	2.57	2.30	0.364	0.358	8.3	7.8	17.2	17.0	27.6	26.3	6.4	6.2	66
	1990	2.56	2.30	0.345	0.351	8.2	7.8	17.8	17.6	24.6	24.5	5.5	5.6	68
	1992	2.49	2.30	0.362	0.356	7.9	7.7	17.0	17.3	26.9	25.2	6.4	5.8	65
	1994	3.09	2.59	0.363	0.372	8.3	7.6	17.4	17.1	27.5	28.5	6.3	6.6	67
Guatemala	1986	1.55	1.01	0.464	0.472	5.8	6.1	12.5	13.1	36.4	39.5	11.6	12.1	69
	1989	1.89	1.00	0.479	0.432	5.4	6.4	12.1	14.4	37.9	35.1	12.5	9.7	72
Honduras	1990	1.27	0.70	0.487	0.465	5.4	6.1	12.2	13.1	38.9	37.4	12.8	11.4	73
	1992	1.16	0.80	0.461	0.415	6.4	6.8	13.2	15.0	35.4	29.9	10.8	8.0	71
	1994	1.08	0.88	0.459	0.467	6.2	5.1	13.3	12.1	37.2	36.2	11.2	11.9	73

Tableau I.12 (fin)

Pays	Année	Revenu moyen des ménages ^a		Coefficient de Gini ^b		Part prise au revenu du quartile le plus pauvre ^c		Part prise au revenu des quatre déciles les plus pauvres		Part prise au revenu par le décile le plus riche		Rapport entre le revenu moyen du décile le plus riche et des quatre déciles les plus pauvres		Ménages dont le revenu est inférieur à la moyenne	
		Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural
		(Pourcentages)													
Mexique ^d	1984	2.33	1.75	0.321	0.323	10.5	10.6	20.1	20.3	25.8	26.4	5.1	5.2	70	71
	1989	2.54	1.57	0.424	0.345	8.5	9.6	16.0	18.7	36.9	27.4	9.1	5.9	75	70
	1992	2.74	1.75	0.414	0.341	8.7	10.0	16.6	19.4	34.8	28.9	8.4	6.0	73	72
	1994	2.76	1.68	0.405	0.330	9.0	11.0	16.8	20.1	34.3	27.1	8.2	5.4	74	71
	1979	2.65	1.67	0.399	0.347	7.0	9.5	15.5	17.8	29.1	28.1	7.5	6.3	67	67
Panama	1986	2.89	2.42	0.430	0.451	6.2	6.8	14.2	13.6	33.0	38.8	9.3	10.6	70	76
	1989	2.86	1.90	0.460	0.432	6.0	7.6	13.2	15.0	36.2	36.1	10.9	9.7	73	73
	1991	2.72	2.14	0.448	0.431	5.9	7.5	13.3	15.0	34.2	35.6	10.3	9.5	71	72
	1994	3.40	2.16	0.451	0.411	6.4	7.7	13.8	15.5	37.4	33.1	10.9	8.5	73	71
Paraguay (Assomption)	1986	1.81	-	0.404	-	8.0	-	16.3	-	31.8	-	7.8	-	71	-
	1990	1.92	-	0.357	-	9.4	-	18.6	-	28.9	-	6.2	-	68	-
	1992	2.02	-	0.391	-	7.8	-	16.2	-	29.2	-	7.2	-	68	-
	1994	-	-	0.417	-	8.3	-	16.2	-	35.2	-	8.7	-	74	-
(zones urbaines)	1994	-	-	0.423	-	5.7	-	16.1	-	35.2	-	8.7	-	73	-
	1981	3.91	-	0.379	-	9.3	-	17.7	-	31.2	-	7.1	-	69	-
	1986	3.50	-	0.385	-	8.7	-	17.3	-	32.4	-	7.8	-	72	-
	1990	3.29	-	0.353	-	10.9	-	20.1	-	31.2	-	6.2	-	70	-
Uruguay	1992	3.73	-	0.301	-	11.9	-	21.9	-	25.9	-	4.7	-	67	-
	1994	4.06	-	0.300	-	11.8	-	21.6	-	25.4	-	4.7	-	67	-
	1981	2.90	2.00	0.306	0.288	10.0	10.2	20.2	20.5	21.8	20.5	4.3	4.0	66	67
	1986	2.53	1.80	0.384	0.370	8.0	9.0	16.3	17.6	28.9	29.2	7.2	6.7	70	69
Venezuela	1990	2.18	1.80	0.378	0.316	8.2	10.1	16.8	19.8	28.4	23.8	6.8	4.8	69	68
	1992	2.30	1.93	0.380	0.331	8.0	9.2	16.4	19.2	28.1	25.0	6.8	5.2	70	68
	1994	1.90	1.58	0.387	0.349	8.4	9.3	16.7	18.6	31.4	29.3	7.5	6.1	71	69

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996 (L/C/G.1946-P)*, Santiago du Chili, 1997, tableau 23 de l'annexe statistique. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a Correspond à la moyenne du revenu mensuel par habitant des ménages, divisé par la valeur de la ligne de pauvreté par habitant.

^b Calculé sur la base de la répartition du revenu par habitant des ménages par déciles.

^c Calculé sur la base du revenu total correspondant aux 25 p. 100 des ménages à plus faibles revenus.

^d Les enquêtes de 1989 et 1992 comprennent les huit capitales départementales et El Alto. L'enquête de 1989 couvre, en outre, huit villes qui représentaient 8.2 p. 100 du total.

^e Calculs basés sur les enquêtes CASEN 1987, 1990, 1992 et 1994. Les estimations concordent avec les nouvelles données du compte de revenu et d'utilisation du revenu des ménages fournies par le Ministère de la planification et de la coopération (MIDEPLAN).

^f À partir de 1993, la couverture géographique de l'enquête a été élargie pour couvrir pratiquement toute la population urbaine et rurale du pays. Jusqu'alors, l'enquête ne couvrait que la moitié environ de la population urbaine.

^g Données provenant des enquêtes nationales sur le compte de revenu et d'utilisation du revenu des ménages (ENIG).

Tableau I.13
RÉPARTITION DU REVENU URBAIN ^a

Pays	Année	Quatre déciles les plus pauvres	Trois déciles suivants	Deux déciles antérieurs au décile le plus riche	Décile le plus riche
Argentine ^b	1990	18.0	25.6	26.6	29.8
	1992	15.2	25.0	28.2	31.6
	1994	13.9	23.4	28.6	34.1
	1994 ^c	14.4	22.9	28.1	34.6
Bolivie	1989	12.1	21.9	27.8	38.2
	1992	13.3	22.0	26.4	38.3
	1994	15.1	22.3	27.2	35.4
Brésil	1987	9.7	18.1	27.9	44.3
	1990	9.6	19.3	29.4	41.7
	1993	11.8	19.1	26.6	42.5
Chili ^d	1990	13.4	21.2	26.2	39.2
	1992	13.6	20.7	25.2	40.5
	1994	13.3	20.5	25.9	40.3
Colombie	1990	13.7	22.5	28.9	34.9
	1992	12.9	23.5	29.1	34.5
	1993 ^e	11.2	19.9	25.1	43.8
	1994 ^e	11.6	20.4	26.1	41.9
Costa Rica	1990	17.8	28.7	28.9	24.6
	1992	17.0	27.8	28.3	26.9
	1994	17.4	26.8	28.3	27.5
Honduras	1990	12.2	20.8	28.1	38.9
	1992	13.2	22.1	29.3	35.4
	1994	13.3	23.0	26.5	37.2
Mexique ^f	1989	16.2	22.0	24.8	36.9
	1992	16.6	22.1	26.5	34.8
	1994	16.8	22.8	26.1	34.3
Panama	1989	13.2	22.7	27.9	36.2
	1991	13.3	24.3	28.2	34.2
	1994	13.8	23.3	25.5	37.4
Paraguay ^g	1990	18.6	25.7	26.8	28.9
	1992	16.2	24.8	29.8	29.2
	1994	16.2	23.0	25.6	35.2
	1994 ^h	16.1	22.6	26.1	35.2
Uruguay	1990	20.1	24.6	24.1	31.2
	1992	21.9	26.2	26.0	25.9
	1994	21.6	26.3	26.7	25.4
Venezuela	1990	16.8	26.1	28.7	28.4
	1992	16.4	26.2	29.3	28.1
	1994	16.7	24.9	27.0	31.4

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, tableau II.1. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a Correspond à la part prise à la répartition du revenu des ménages urbains, classifiés selon leur revenu par habitant.

^b Zone métropolitaine de Buenos Aires.

^c Total urbain.

^d Tabulations spéciales des enquêtes de caractérisation socio-économique nationale (CAsEN) de 1990, 1992 et 1994.

^e A partir de 1993, la couverture géographique de l'enquête a été élargie pour couvrir pratiquement toute la population urbaine et rurale du pays. Jusqu'alors, l'enquête ne couvrait que la moitié environ de la population urbaine.

^f Données provenant des enquêtes nationales sur le compte de revenu et d'utilisation du revenu des ménages (ENIG).

^g Zone métropolitaine d'Assomption.

^h Total urbain.

augmentation de la participation des 40 p.100 les plus pauvres et des 25 p.100 à revenus inférieurs —jusque 1992—, la part du revenu capté par le décile le plus pauvre, et même celle des 25 p.100 les plus pauvres a enregistré une diminution légère mais persistante, alors que celle du décile le plus riche n'a pas cessé d'augmenter. C'est pourquoi les graves inégalités existant au milieu des années 80 se sont maintenues et la croissance a été le facteur qui a le plus contribué à l'atténuation notable de la pauvreté. Les tendances les plus récentes expliquent également les obstacles rencontrés pour améliorer rapidement les niveaux de revenu des ménages qui constituent ce qu'on appelle le "noyau dur" de la pauvreté.

L'Uruguay reste une exception notable dans la région, étant donné son faible niveau d'inégalité et la tendance persistante à la déconcentration observée depuis le milieu de la décennie passée.¹⁵ En effet, la faible inégalité dans la répartition du revenu urbain existant au milieu des années 80 a continué de fléchir jusqu'en 1992. Au cours de cette période, la participation des quatre déciles les plus pauvres a augmenté de près de cinq points de pourcentage (de 17 p.100 à 21.9 p.100), alors que celle du décile le plus riche baissait de plus de six points (de 32.4 p.100 à 25.9 p.100). Cette tendance a été freinée par le ralentissement de la croissance dans les années suivantes (1992-1994) mais sans entraîner de détérioration sur le plan de l'équité, la participation des différentes couches au revenu restant invariable. L'Uruguay est donc le seul pays de la région où la pauvreté ait diminué de façon significative au cours de la première moitié des années 90 sous l'effet positif de la croissance, accompagnée d'une répartition progressive du revenu qui s'est traduite par une amélioration plus rapide du revenu des foyers à moindre revenus par rapport à ceux des couches les mieux nanties.

La forte inégalité des revenus en Colombie n'a pas subi de changements significatifs entre 1986 et 1992. La croissance modérée enregistrée durant la première moitié des années 90 a coïncidé avec une baisse de la participation du revenu des 25 p.100 et des 40 p.100 inférieurs de la répartition, alors que la part captée par le décile supérieur restait invariable. Les données disponibles ne permettent pas de cerner l'impact du dynamisme de la croissance enregistrée après 1992. Cependant, les estimations pour 1993 et 1994 semblent indiquer une légère diminution de l'inégalité de la répartition, tant dans le secteur urbain que rural.

Au Brésil, la baisse de 15 p.100 du revenu des ménages urbains observée entre 1990 et 1993 n'a pas aggravé l'inégalité dans ce domaine, mais l'augmentation de 13 p.100 observée dans les zones rurales a creusé cette inégalité; en effet, la participation du décile supérieur a augmenté de trois points de pourcentage alors que celle des quatre déciles inférieurs baissait d'un point.

Les tendances observées au Venezuela démontrent que la couche supérieure est, proportionnellement, capable de participer davantage à l'augmentation du revenu durant les périodes de croissance tout en limitant la détérioration dans les phases récessives. En effet, au cours de la période triennale 1990-1992, alors que le taux de croissance atteignait près de 8 p.100 par an, la participation des quatre déciles les plus pauvres enregistrait une légère baisse alors que celle du décile supérieur augmentait. En revanche, entre 1992 et 1994, en pleine phase de contraction, la participation du décile le plus riche augmentait à nouveau et

¹⁵ L'indice de concentration de Gini de la répartition du revenu familial par habitant en Uruguay, égal à 0.30 dans les zones urbaines, est plus proche des coefficients des pays industrialisés présentant des degrés intermédiaires d'inégalité que de ceux des pays latino-américains.

d'une façon plus importante: trois points de pourcentage. Ceci a aggravé l'inégalité qui est revenue à son niveau de 1986 (voir le tableau I.12).

Le bilan des changements intervenus en matière de répartition entre 1985 et 1994 permet de conclure que, hormis l'Uruguay, les pays ayant obtenu des taux de croissance élevés (pendant des périodes plus ou moins prolongées) après la reprise postérieure à la crise, n'ont pas amélioré leur situation en matière d'inégalité. L'évolution de la participation du décile supérieur et des quatre déciles les plus pauvres au cours de la décennie fait apparaître une détérioration de la répartition du revenu en Argentine, au Mexique, au Panama, au Paraguay et au Venezuela. D'autre part, les disparités entre la couche la plus haute et la couche inférieure sont restées relativement stables au Chili et au Costa Rica, bien qu'une légère augmentation de la part prise au revenu par les des deux groupes ait été enregistrée au Chili. De même en Colombie, le niveau d'inégalité reste très similaire à celui de la décennie passée.

Le fait que la participation du décile supérieur ait augmenté dans cinq pays, soit restée variable dans deux autres et n'ait diminué que dans un seul pays, confirme la rigidité de la répartition du revenu.

Il apparaît donc que, malgré l'atténuation de la pauvreté observée dans de nombreux pays, l'effet positif de la croissance entre 1990 et 1994 ne s'est pas concrétisé par une réduction de l'inégalité globale. Plusieurs facteurs expliquent ce résultat, notamment: i) la persistance des taux élevés de chômage et la création insuffisante de nouveaux emplois dont les niveaux de productivité et de rémunérations soient supérieurs aux seuils minima permettant de sortir de la pauvreté; ii) le décalage des salaires par rapport à l'augmentation de la productivité dont l'effet régressif est plus important lorsqu'il se concentre dans les secteurs les plus dynamiques; iii) l'aggravation des disparités sur le plan des revenus entre les travailleurs possédant différents niveaux de qualification, étant donné l'expansion rapide de la demande et des rémunérations des travailleurs les plus qualifiés.

II. CRÉATION D'EMPLOIS PRODUCTIFS

1. Croissance modérée et instable

Le taux moyen de croissance enregistré dans les années 90 s'est avéré insuffisant pour améliorer la situation de l'emploi et des salaires. Cette croissance a non seulement été modérée (3.1 p.100 en moyenne entre 1991 et 1996), mais aussi instable, atteignant des plafonds de 5.3 p.100 en 1994 pour ensuite tomber à 0.3 p.100 en 1995 et remonter à 3.4 p.100 en 1996. Le coefficient de variation du taux de croissance du PIB a donc été de l'ordre de 50 p.100 entre 1991 et 1996.

Selon les estimations du Secrétariat de la CEPALC, une progression durable et simultanée dans les domaines de la transformation productive et de l'équité, passe par l'obtention de taux de croissance de l'ordre de 6 p.100 par an (CEPALC, 1996a). Cette croissance doit, en outre, être soutenue dans le temps car les variations excessives des niveaux d'activité économique découragent l'investissement et l'emploi, en particulier si l'on tient compte de la tendance régionale à l'assouplissement en matière d'embauche et de licenciement.

En dépit de l'existence de taux élevés d'intérêt, l'épargne intérieure reste faible. Les glissements des taux de change portent préjudice aux signaux favorables à l'expansion des activités exportatrices et de substitution des importations tout en favorisant les importations et les dépenses en biens non échangeables. Les marchés financiers et des changes font donc obstacle à une croissance plus soutenue, ce qui freine l'amélioration de l'emploi et des rémunérations. On observe donc une tendance, de la part des autorités, à confier à la seule politique de l'emploi la responsabilité de ce domaine. Il s'agit certes d'une approche étroite car cette politique ne concerne qu'un aspect très limité de la question.

En 1996, la région a récupéré un taux modéré de croissance bien plus tôt qu'on ne pouvait s'y attendre à la lumière des répercussions de la crise financière mexicaine sur le financement extérieur. Cependant, la situation en matière d'emploi, d'une manière générale et malgré les différences entre pays, n'est pas très brillante. Le chômage reste en hausse et atteint 8 p.100. La création de nouveaux emplois concerne surtout ceux à faible productivité

(et mal rémunérés): huit nouveaux emplois sur dix. Dans de nombreux pays, et malgré les progrès accomplis en matière de stabilisation, l'accroissement des salaires réels n'a été que très lent, voir nul.

Dans ce groupe, la variation cumulée n'est significative —plus de 30 p.100— qu'en Colombie (36 p.100) et au Chili (56 p.100). En Argentine (1.5 p.100), au Brésil (0.6 p.100), au Costa Rica (1.6 p.100) et au Paraguay (0.6 p.100), le PIB par habitant n'a pratiquement pas varié par rapport à 1980, alors qu'en Uruguay (14 p.100), en République dominicaine (17 p.100) et au Panama (10 p.100), l'augmentation oscille entre 10 et 20 p.100. Dans les Caraïbes, le taux moyen de croissance économique dans les années 90 reste inférieur à celui de l'Amérique latine, à l'exception de la Guyane, de Bêlize et de Sainte-Lucie, pays où le PIB a enregistré une hausse annuelle de plus de 4 p.100.

En Guyane, au Chili, à El Salvador et au Pérou, le taux de croissance dépasse 5 p.100; il varie entre 3 et 4 p.100 dans huit pays et reste inférieur à 3 p.100 dans 14 autres (voir le tableau II.1). Par conséquent, 10 pays latino-américains seulement connaissent un PIB par habitant de 1996, exprimé en dollars de 1990, supérieur à celui de 1980.

Par contre, en comparant le PIB par habitant de 1996, dans la même monnaie, à celui de 1980, la situation des Caraïbes est plus avantageuse que celle des pays latino-américains. La chute cumulée de 14.8 p.100 est avant tout le fait de la situation de la Trinité-et-Tobago (-30 p.100), où est concentré 20 p.100 de la population des Caraïbes, et à Suriname (-8 p.100), pays qui représente 7.5 p.100 de la population sous-régionale. Dans les autres économies des Caraïbes qui semblent avoir moins souffert de la crise des années 80 que le reste de la région, le PIB par habitant est supérieur à celui de 1980, parfois d'une manière importante comme dans les cas de Saint-Christophe-et-Nièves (136 p.100), Sainte-Lucie (98 p.100), Saint-Vincent-et-les-Grenadines (93 p.100), la Dominique (78 p.100), Antigua-et-Barbuda (74 p.100) (voir les graphiques II.1 et II.2).

Outre le fait d'avoir été comparativement modéré, le taux moyen de croissance enregistré dans les années 90 s'est également avéré instable et, de ce fait, a eu des effets limités sur le marché de l'emploi. Comme l'indique le tableau II.2, seuls le Chili, El Salvador, la Colombie, le Guatemala et la Bolivie ont connu des augmentations du PIB supérieures à 4 p.100 par an, accompagnées d'une faible variabilité. Dans un autre groupe de pays (le Pérou, l'Argentine, le Panama et la République dominicaine), les taux moyens de croissance ont été similaires mais nettement plus variables. Cependant, dans la grande majorité des économies latino-américaines, les taux de croissance ont été à la fois bas et instables dans les années 90 (voir le tableau II.2). Cette situation est la principale responsable des modestes progrès accomplis dans le domaine de l'emploi.

Tableau II.1
DYNAMISME DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DANS LES ANNÉES 90
 (Taux moyen annuel de variation du PIB, 1991-1996*)

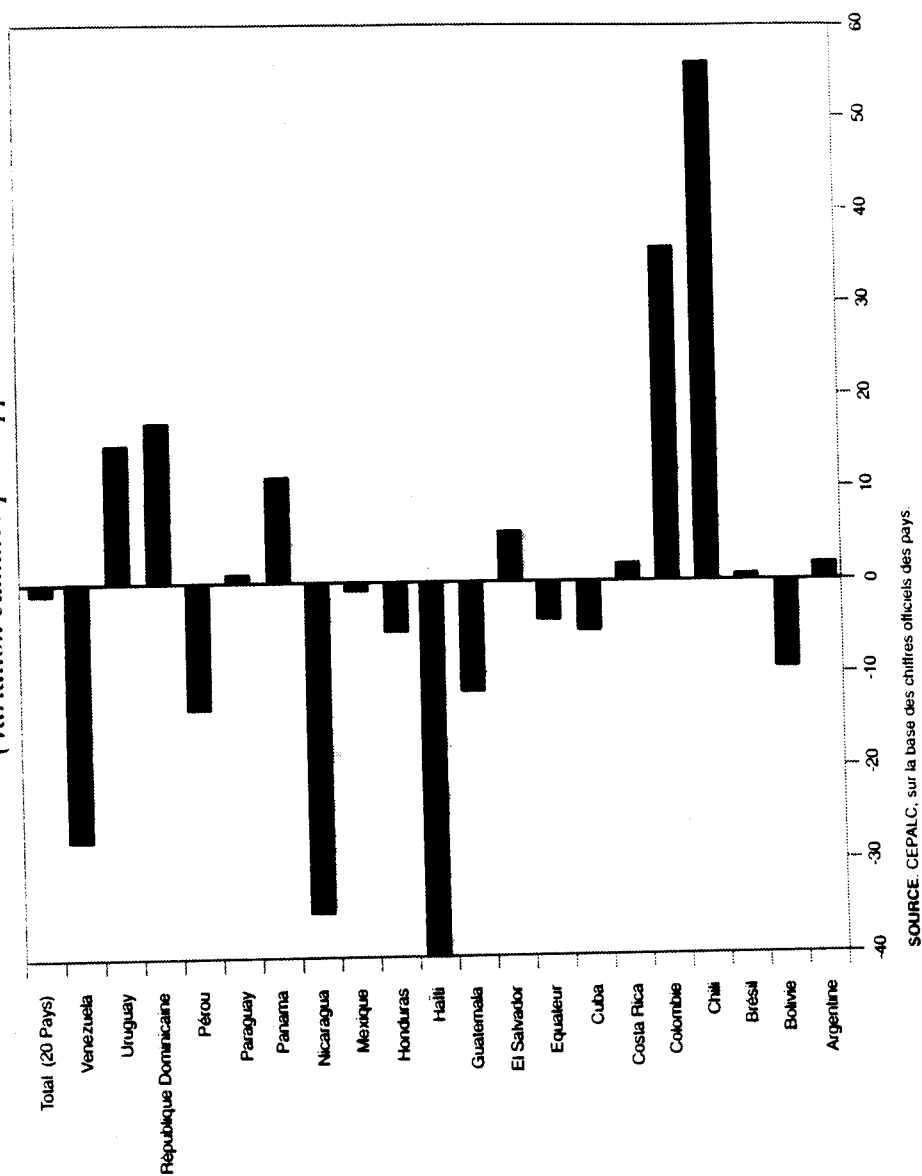
Plus de 5 p.100 par an	
Guyane	8.1
Chili	7.1
El Salvador	5.6
Pérou	5.1
Entre 4 p.100 et 5 p.100 par an	
Argentine	4.7
Panama	4.5
Colombie	4.4
Bélize	4.3
R. dominicaine	4.3
Sainte-Lucie	4.2
Guatemala	4.1
Bolivie	4.0
Entre 3 p.100 et 4 p.100 par an	
Uruguay	3.8
Costa Rica	3.7
Equateur	3.4
Honduras	3.4
Saint-Christophe-et-Nièves	3.3 ^b
Saint-Vincent-et-les Grenadines	3.0
Entre 1 p.100 et 3 p.100 par an	
Paraguay	2.9
Brésil	2.7
Nicaragua	2.4
Venezuela	2.4
Dominique	2.1 ^b
Mexique	2.0
Grenade	1.8 ^a
Trinité-et-Tobago	1.7
Moins de 1 p.100 par an	
Jamaïque	0.9 ^b
Suriname	0.9 ^b
Antigua-et-Barbuda	0.7
Barbade	0.6
Haïti	-2.4
Cuba	-4.8

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

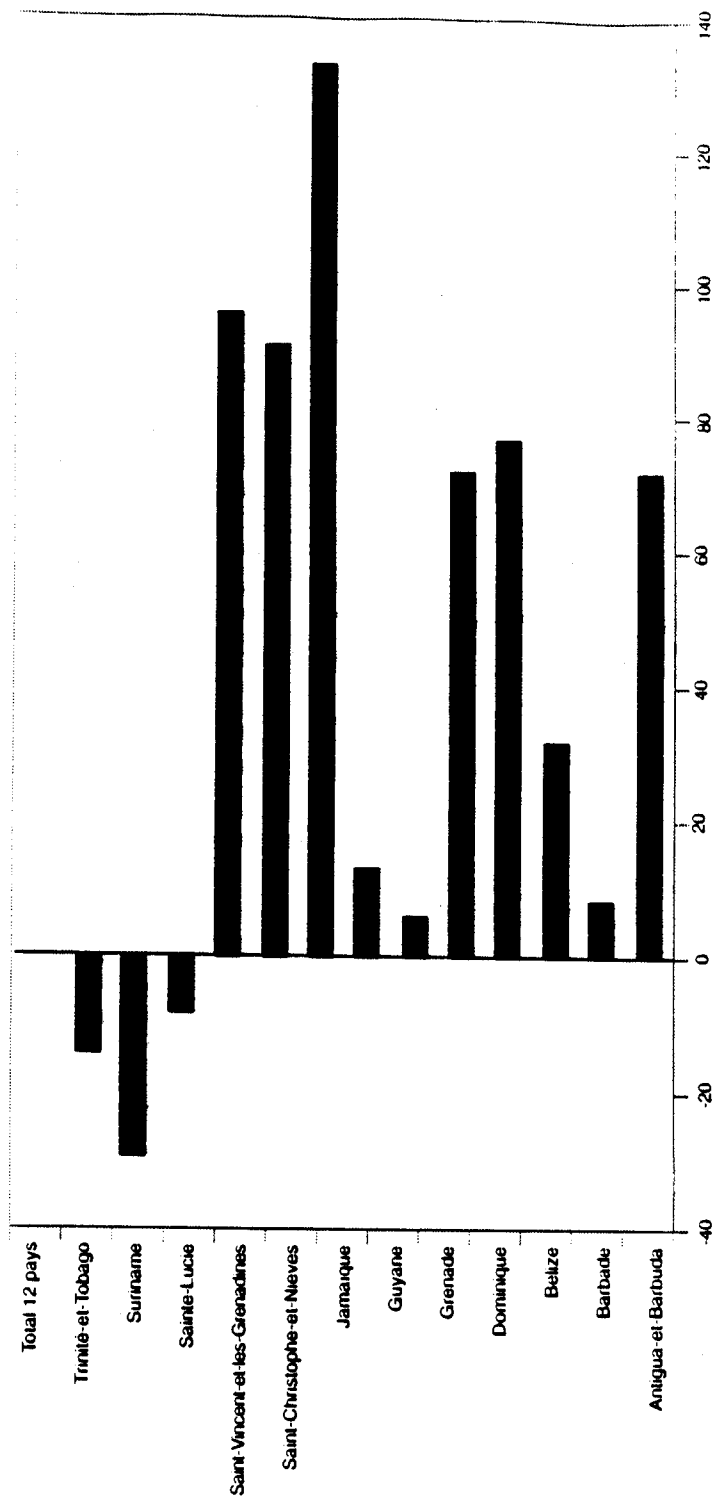
* Les chiffres de 1996 sont extraits de CEPALC, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1947-P), Santiago du Chili, 1996. Publication des Nations Unies, n° de vente S.96.II.G.13.

^b Concerne la période 1991-1995.

Graphique II.1
PIB PAR HABITANT 1996
(Variation cumulée par rapport à 1980)



Graphique II.2
PIB PAR HABITANT 1996
(Variation cumulée par rapport à 1980)



SOURCE : CEPALC, sur la base des chiffres officiels
a/ Sur la base de chiffres exprimés en coût des Facteurs.

Tableau II.2
NIVEAU ET VARIABILITÉ DE LA CROISSANCE DANS LES ANNÉES 90^a

CROISSANCE FAIBLE ET INSTABLE		CROISSANCE FORTE ET INSTABLE	
Uruguay	(3.8; 0.9)	Pérou	(5.1; 0.9)
Costa Rica	(3.7; 0.6)	Argentine	(4.7; 1.0)
Equateur	(3.4; 0.6)	Panama	(4.5; 0.5)
Honduras	(3.4; 0.8)	R. dominicaine	(4.3; 0.5)
Paraguay	(2.9; 0.4)		
Brésil	(2.7; 0.9)		
Nicaragua	(2.4; 1.0)		
Mexique	(2.0; 2.0)		
CROISSANCE FAIBLE ET STABLE		CROISSANCE FORTE ET STABLE	
		Chili	(7.1; 0.3)
		El Salvador	(5.6; 0.3)
		Colombie	(4.4; 0.4)
		Guatemala	(4.1; 0.2)
		Bolivie	(4.0; 0.3)

^a Le premier chiffre correspond au taux moyen de croissance du PIB durant la période 1991-1996; le deuxième, au coefficient de variation du taux de croissance du PIB. A des fins de classification, la croissance est considérée comme forte lorsqu'elle dépasse 4 p.100 par an et la variabilité est considérée comme faible lorsque le coefficient de variation est égal ou inférieur à 0.4.

2. La croissance et l'évolution de l'emploi¹⁶

Le nouveau type de croissance enregistrée en Amérique latine et dans les Caraïbes semble avoir eu des effets limités sur la création d'emplois et sur le niveau moyen des rémunérations. Ceci est d'abord dû au fait que le taux de croissance a été modéré ce qui, même selon les modèles historiques, ne suffit pas à créer un nombre d'emplois susceptibles d'absorber toute la population économiquement active (PEA) émergente. Deuxièmement, le réaménagement du système productif porte en premier lieu sur des activités à forte intensité de capital; l'élasticité de l'emploi par rapport au produit tend donc à diminuer. On assiste donc à une émigration des travailleurs d'activités "modernes" à productivité relativement forte vers des activités relevant, à des degrés divers, du secteur non structuré et présentant une faible productivité.

La productivité croissante des activités "modernes" est contrecarrée par la progression du secteur non structuré, ce qui explique qu'en définitive, les hausses moyennes de productivité sont minimales. Cette tendance a également une influence sur le niveau des salaires réels, en particulier du salaire minimum, dont la récupération est lente, voire nulle. La situation de l'emploi a même enregistré un recul en 1996, accompagné d'une recrudescence du chômage et d'une stagnation du pouvoir d'achat des salaires et de la productivité.

¹⁶ Ce chapitre a été élaboré sur la base de données de l'OIT (1994, 1995 et 1996).

Sous l'effet de la transition démographique, les taux d'accroissement de la population totale ont fléchi au cours des années 90 (1.8 p.100) par rapport à la décennie antérieure (2.0 par an). Une tendance similaire est observée parmi la population en âge de travailler. D'autre part, le processus d'exode rural s'est poursuivi, ce qui explique que près de 80 p.100 de la population active régionale soit concentré dans les zones urbaines, comparé à 70 p.100 en 1980. Finalement, le taux de participation de la main-d'oeuvre a progressivement augmenté entre 1985 et 1995 du fait, essentiellement, de l'incorporation croissante des femmes au marché de l'emploi.

Durant la période 1990-1995, le produit et l'emploi dans les activités non agricoles en Amérique latine et dans les Caraïbes ont augmenté à un taux annuel moyen de, respectivement, 3 p.100 et 2.9 p.100. Ainsi, la productivité moyenne par travailleur est restée virtuellement inchangée, avec une croissance moyenne annuelle de 0.1 p.100 à peine (voir le tableau II.3).

Le caractère urbain du marché de l'emploi s'est donc accentué; la participation des femmes s'y est accrue et l'augmentation de la population active s'est ralentie, de 3.8 p.100 par an dans les années 80 à 3.3 p.100 durant l'actuelle décennie. Pendant la période des réformes, la pression de l'offre de travail a donc diminué et, partant, les exigences en matière de création de nouveaux emplois pour absorber les nouveaux demandeurs d'emploi.

La progression de l'emploi a été inférieure à celle de la population économiquement active non agricole (3.2 p.100) et le chômage apparent a augmenté de 5.7 p.100 de la PEA de la région en 1990 à 7.3 p.100 en 1995 et 7.7 p.100 en 1996.¹⁷ Le secteur non structuré est devenu la principale source d'emplois. Au début de la décennie, les emplois relevant de ce secteur représentaient 51 p.100 des emplois non agricoles; ils atteignaient 56 p.100 en 1995 et ont probablement continué à augmenter en 1996 à la suite de la dégradation de la situation de l'emploi enregistrée cette année-là. Entre 1990 et 1995, 84 nouveaux emplois sur 100 correspondaient donc à des activités non structurées. L'emploi du secteur public a donc perdu du terrain par rapport à l'ensemble des emplois (de 15.3 p.100 à 13 p.100 entre 1990 et 1995); d'autre part, la progression de l'emploi dans le secteur privé moderne est discrète et varie en fonction du dynamisme de la croissance ainsi que du degré de maturité et la persistance des réformes économiques. La création de nouveaux emplois dans ce secteur a suivi le rythme de la croissance, à savoir lent, malgré l'existence de disparités proportionnelles au temps écoulé depuis l'amorce des réformes économiques et de la restructuration productive.

Les taux de chômage les plus élevés ont été relevés dans les Caraïbes (entre 15 et 21 p.100); ce taux serait sensiblement inférieur s'il était mesuré selon les méthodes employées dans le reste de la région —celle appliquée dans les Caraïbes étant différente— mais il resterait néanmoins supérieur aux taux observés en Amérique latine. Dans les pays latino-américains, les taux les plus hauts durant la période biennale 1995-1996 ont été enregistrés en Argentine, au Panama et en République dominicaine (plus de 15 p.100), ainsi qu'en Uruguay (presque 12 p.100). Les taux les plus faibles (de l'ordre de 5 p.100) correspondent à la Bolivie et au Brésil. Dans les autres pays, le chômage varie entre 6 p.100

¹⁷ Pour 1996, il s'agit d'une estimation préliminaire, faute de disposer de l'information relative à plusieurs pays. A la fin du troisième trimestre de 1996, le taux moyen de chômage représentait 8 p.100 de la main-d'oeuvre.

et 8 p.100 au Paraguay, au Chili et au Mexique, et entre 8 p.100 et 10 p.100 au Pérou et en Colombie (voir le tableau II.4).

Les chiffres dont on dispose pour les Caraïbes, bien que calculés selon une méthodologie différente de celle des autres pays de la région, font apparaître un taux de chômage apparent urbain de 16 p.100 au cours du troisième trimestre de 1996 à la Barbade, en Jamaïque et à la Trinité-et-Tobago. Ceci implique un fléchissement marqué dans le cas de la Barbade qui avait atteint des niveaux de 23 p.100 et de 24 p.100 entre 1992 et 1993. A la Jamaïque, le taux de chômage semble s'être stabilisé aux environs de 16 p.100. A la Trinité-et-Tobago, on observe également un recul par rapport aux niveaux proches de 20 p.100 enregistrés entre 1991 et 1993.

Tableau II.3
CROISSANCE ET COMPORTEMENT DU MARCHÉ DE L'EMPLOI
(Taux de croissance annuelle, période 1990-1995)

	PIB	PEA	Emploi	Salaire réel	Productivité
Chili	7.2	2.5	3.7	4.4	3.3
Pérou	5.7	3.4	3.5	4.8	2.2
Argentine	5.2	3.2	1.0	0.2	4.1
Panamá	5.0	6.4	7.3	-	-2.1
Colombie	4.5	3.3	3.7	1.5	0.8
Costa Rica	4.4	4.0	4.0	0.4	0.4
Bolivie	4.0	3.2	4.0	1.6	-0.1
Equateur	3.8	4.6	4.4	-	-0.6
R. dominicaine	3.7	3.6	4.6	-	-0.9
Uruguay	3.6	1.9	4.0	0.8	2.1
Honduras	3.4	5.6	5.8	0.1	-2.3
Venezuela	3.2	3.8	4.0	-7.5	-0.8
Paraguay	3.0	5.6	5.8	-0.3	-2.7
Brésil	2.5	2.7	2.6	5.1	-0.1
Trinité-et-Tobago	1.4	2.2	2.9	-	-1.5
Jamaïque	1.0	1.6	1.4	-	-0.4
Mexique	0.8	3.9	3.1	0.8	-2.2
Barbade	-0.5	2.0	0.9	-2.6	-1.4
Total	3.0	3.2	2.9	-	0.1

Source: Organisation internationale du travail (OIT), *Panorama laboral '96*, Bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 1996, sur la base de l'information de la CEPALC et des chiffres officiels des pays.

Tableau II.4
CHÔMAGE URBAIN
(Taux moyens annuels)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
Amérique latine et les Caraïbes (Moyenne régionale)	6.2	7.3	5.8	5.8	6.3	6.3	6.4	7.3	7.7
Argentine (Total urbain)	2.6	6.1	7.5	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2
Bolivie (Capitales départementales)	...	5.8	7.3	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	3.5
Brésil (Six zones métropolitaines)	6.3	5.3	4.3	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.7 ^b
Chili ^c (Région métropolitaine)	11.7	17.2	6.5	9.3	7.0	6.2	8.3	7.4	7.2 ^d
Colombie ^e (Six zones métropolitaines)	10.0	13.9	10.5	10.2	10.2	8.6	8.9	8.9	11.4 ^f
Costa Rica (Total urbain)	6.0	6.7	5.4	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	...
Equateur ^g (Total urbain)	5.7	10.4	6.1	8.5	8.9	8.9	7.8	7.7	...
El Salvador (Total urbain)	...	...	10.0	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5 ^g
Guatemala (Total national)	2.2	12.1	6.5	6.4	5.7	5.5	5.2	4.3	...
Honduras (Total urbain)	8.8	11.7	7.8	7.4	6.0	7.1	4.0	6.0	6.3
Mexique (Total urbain)	4.5	4.4	2.7	2.7	2.8	3.4	3.7	6.3	5.7 ^b
Nicaragua (Total national)	...	3.2	11.1	14.2	17.8	21.8	20.7	18.2	16.1
Panama ^e (Région métropolitaine)	9.9	15.6	20.0	19.3	17.5	15.6	16.0	16.2	16.4
Paraguay ^h (Zone métropolitaine d'Assomption)	4.1	5.2	6.6	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	...
Pérou ⁱ (Zone métropolitaine de Lima)	7.1	10.1	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8	8.8	8.7
Uruguay (Montevideo)	7.4	13.1	9.2	8.9	9.0	8.4	9.2	10.8	12.6 ^d
Venezuela (Total urbain)	6.6	14.3	11.0	10.1	8.1	6.8	8.9	10.9	11.9 ^g

Source: CEPALC, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1947-P), Santiago du Chili, 1996, tableau A.4, sur la base de chiffres officiels. Publication des Nations Unies, N° vente: S.96.II.G.13.

^a Chiffres préliminaires.

^b Correspond à la période janvier/octobre.

^c Depuis 1991, les données correspondent à un nouvel échantillon.

^d Correspond à la période janvier/septembre.

^e Comprend le chômage déguisé.

^f Correspond à la période mars/juin/octobre.

^g Correspond au premier semestre.

^h Depuis 1994, les chiffres correspondent au total urbain.

ⁱ Les données pour 1995 et 1996 sont issues d'une nouvelle enquête et concernent le premier semestre de chaque année.

Le chômage touche surtout les femmes et les jeunes. Le taux de chômage spécifique est supérieur à la moyenne de 10 à 20 p.100 pour les femmes et de 50 p.100 dans les cas des jeunes.¹⁸

L'emploi non structuré a augmenté en Amérique latine, entraînant une baisse de la productivité moyenne du travail. Entre 1990 et 1994, l'emploi a progressé de 4.9 p.100 par an dans le secteur non structuré et de 1.2 p.100 dans les activités modernes. La productivité moyenne dans le secteur non structuré a fléchi, même dans les pays ayant enregistré une augmentation du produit par travailleur. La productivité moyenne dans le secteur moderne semble progresser à un rythme supérieur à la moyenne régionale.

On constate donc une amélioration sur le plan de l'emploi dans les années 90: le chômage et les activités du secteur non structuré sont en baisse dans les pays ayant atteint des taux de croissance économique de l'ordre de 6 p.100. Dans les pays où les taux de croissance ont été inférieurs à ce pourcentage ou similaires à l'accroissement de la PEA urbaine, le chômage a fléchi mais les activités de type non structuré restent invariables. Dans un contexte de croissance économique plus lente, même un recul du chômage semble impossible.

Dans les pays à croissance plus dynamique (Chili, Pérou, Argentine et Panama), l'emploi a suivi une évolution positive, sauf en Argentine où il n'a progressé que très lentement alors que le taux de chômage augmentait entre 1993 et 1995.¹⁹ Dans ces pays, le niveau de l'emploi a enregistré une hausse supérieure à celle de la PEA ainsi que de fortes augmentations de la productivité, à l'exception du Panama, en raison du dynamisme de l'emploi. Le rapport entre la baisse du chômage, la hausse des salaires réels et l'augmentation de la productivité de l'emploi apparaît plus clairement au Chili et au Pérou, pays qui ont précisément connu la croissance la plus dynamique.

Dans les pays où la croissance économique a été plus modérée (Colombie, Costa Rica et Bolivie), l'amélioration n'a été que partielle et s'est traduite par un fléchissement du taux de chômage. Cependant, ce phénomène est essentiellement le fait de l'accroissement marqué des activités de type non structuré qui a entraîné une chute de la qualité des emplois et de la productivité.

L'emploi a progressé dans tous les pays. Il existe néanmoins des disparités quant au comportement du taux de chômage, à l'évolution du secteur non structuré et au niveau des salaires réels. Trois groupes peuvent être mis en lumière en fonction de la qualité de l'emploi.

Dans les pays offrant des emplois de meilleure qualité, on observe, outre l'augmentation du niveau d'emploi, une diminution du chômage apparent, une stagnation, voire une réduction des activités non structurées, ainsi qu'une hausse des salaires réels et du niveau moyen de productivité, comme cela fut le cas au Chili et au Pérou. C'est en Argentine qu'a été enregistrée la progression la plus notable en matière de productivité, mais celle-ci

¹⁸ En 1996, le chômage des jeunes touchait de 25 à 30 p.100 de la population active de 15 à 20 ans (ou 25 ans, selon les classifications nationales) dans les cas de l'Argentine, de la Colombie, de l'Uruguay et du Venezuela.

¹⁹ Dans le cas de l'Argentine, il est difficile d'établir un rapport direct entre la croissance et l'emploi, et même entre les réformes économiques et l'évolution de l'emploi. Au cours de la période biennale 1993-1994, l'économie a été caractérisée par la présence simultanée d'un taux élevé de croissance économique (6 p.100 en moyenne) et d'un chômage urbain important (10.5 p.100).

a été accompagnée, à partir de 1993, d'un ralentissement sur le plan de l'emploi, une augmentation modeste du salaire réel et une hausse du taux de chômage.

Dans les pays, majoritaires dans la région, où les emplois sont d'une qualité moyenne, la création de nouveaux emplois est associée, dans certains cas, à une augmentation du taux de chômage et/ou des activités non structurées et à un recul sur le plan salarial ou de la productivité.

Finalement, dans les pays où les emplois sont de faible qualité, le marché de l'emploi a subi une détérioration, malgré l'expansion enregistrée. Dans un contexte de croissance très faible, cette détérioration s'est traduite par une augmentation du chômage et une incorporation croissante de la population active au secteur non structuré, ainsi que par une baisse de la productivité de l'emploi. Au Mexique et au Venezuela, cette progression des activités non structurées a été accompagnée d'une contraction des salaires minima et de la productivité moyenne de l'emploi.

3. La création d'emplois

La majorité des emplois créés dans les années 90 relève du secteur non-structuré;²⁰ ceci explique le marasme actuel des niveaux moyens de productivité de la population active. Dans la plupart des pays, la participation de ce secteur à la structure de l'emploi a augmenté par rapport à 1990 et à 1985. La part prise par le secteur non-structuré à l'emploi total, qui était de 51.6 p.100 au début de la décennie, atteignait 56 p.100 en 1995. Le secteur structuré, en revanche, enregistrait une faible progression mais une productivité en hausse. Cette évolution divergente entre les deux secteurs explique donc le creusement du fossé existant en termes de productivité.

Les revenus des emplois non-structurés, qui correspondent généralement à des activités peu productives et mal rémunérées, ont augmenté à un rythme inférieur à celui du groupe des travailleurs mieux rémunérés et à la moyenne. Le développement du secteur non-structuré a contribué à atténuer la pauvreté grâce aux nouveaux emplois obtenus par les ménages pauvres; néanmoins, cette tendance de la structure de l'emploi n'a pas favorisé l'équité car le creusement du fossé au niveau salarial a contribué à aggraver l'inégalité de la répartition des revenus et, l'emploi étant concentré dans des activités peu productives, à faire baisser le niveau moyen de productivité. Cette situation compromet donc les efforts visant à accroître la compétitivité.

Sur 100 nouveaux emplois créés en 1990-1995, 84 correspondent au secteur non structuré. Sur 16 millions d'emplois créés en Amérique latine et aux Caraïbes durant la période 1990-1994, 13.4 millions appartiennent à ce secteur qui représente donc 56 p.100 des personnes ayant un emploi dans la région (y compris les employés de maison).

Le secteur le plus dynamique de l'emploi non structuré est celui de la micro-entreprise (avec une croissance annuelle de 5.2 p.100 pour la période 1990-1995); il représente aujourd'hui 22.5 p.100 de l'emploi total dans la région, contre 20.2 p.100 en 1990. Le nombre de travailleurs indépendants du secteur non structuré s'est également accru

²⁰ Composé de travailleurs indépendants, parents non rémunérés, travailleurs de micro-entreprises et employés de maison.

(4.4 p.100 par an); ils représentent actuellement 26.5 p.100 de l'ensemble des personnes ayant un emploi dans la région, presque deux points de pourcentage de plus qu'en 1990. Le nombre d'employés de maison est également en hausse (3.9 p.100 par an) et atteint aujourd'hui 7.1 p.100 du total des personnes ayant un emploi par rapport à 6.7 p.100 en 1990).

L'emploi non structuré a connu une progression particulièrement marquée en Bolivie (6.4 p.100 par an), au Costa Rica (5.1 p.100), en Equateur (5.4 p.100), au Honduras (5.9 p.100), au Panama (7.7 p.100), au Paraguay (7.2 p.100) et au Venezuela (8.0 p.100). La hausse a été plus discrète en Argentine (3.4 p.100 par an), en Colombie (3.8 p.100) et en Uruguay (2.3 p.100). Dans les autres pays, l'accroissement est de l'ordre de 4.5 p.100 par an pendant la décennie 90.

En Argentine, en Bolivie, au Chili, en Colombie, au Costa Rica, en Equateur, au Honduras, au Mexique, au Pérou et au Venezuela, la croissance de l'emploi non structuré est surtout le fait de la micro-entreprise; au Paraguay et en Uruguay, elle est due essentiellement à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants et, au Brésil et au Panama, des employés de maison.

Cette progression plus forte de l'emploi non structuré par rapport à celui du secteur moderne a eu des effets néfastes sur la productivité moyenne des pays. Ceux-ci ont été particulièrement marqués dans certains pays (Brésil, Panama et Paraguay) où l'accroissement du secteur non structuré a surtout été concentré sur des emplois très peu productifs, tels que ceux des travailleurs indépendants et des employés de maison.

Selon les estimations, près de 2.5 millions de nouveaux emplois ont été créés dans le secteur moderne au cours de la période 1990-1994. 2.7 millions correspondent au secteur privé, alors que l'emploi du secteur public a subi une contraction de 200 000 postes.

L'emploi public a donc diminué entre 1990 et 1995 (-0.6 p.100 par an) et son incidence sur le total est passée de 15 à 13 p.100. La phase la plus récente de cette période est caractérisée par la persistance, dans le secteur privé moderne, de fortes hausses de productivité, d'un accroissement modeste du produit et d'une compression de l'emploi (-6.4 p.100 dans l'industrie). Le dynamisme de l'emploi dans le secteur moderne est donc essentiellement concentré dans les secteurs du bâtiment et des services, où la création d'emplois est insuffisante pour compenser le recul enregistré dans l'emploi industriel et des services publics.

4. Les rémunérations

La situation actuelle en matière de revenus de l'emploi est caractérisée par le faible niveau des salaires (retard salarial par rapport aux niveaux réels de 1980) et par une différenciation croissante des revenus au sein de la structure de l'emploi.

Durant la période 1990-1994, les salaires réels industriels ont connu une récupération dans la plupart des pays, grâce à une hausse annuelle de 2.6 p.100 pour le total régional. Cependant, en 1994, le niveau des salaires industriels restait inférieur de presque 5 p.100 à

celui de 1980.²¹ La récupération du pouvoir d'achat des salaires est essentiellement le résultat de la baisse du taux d'inflation, plutôt que du comportement du marché de l'emploi ou de mécanismes institutionnels.

Les rémunérations réelles moyennes, bien qu'à des degrés divers selon les pays, ont connu une amélioration généralisée au cours des années 90. En dépit de cette récupération, les salaires réels restent, dans plusieurs pays, inférieurs à leur niveau de 1980 (voir le graphique II.3).

Les données dont on dispose font apparaître une interruption de cette tendance à la hausse en 1996, malgré une progression persistante à la Barbade, au Brésil, au Chili et en Colombie. Ceci est dû au fait que l'incidence favorable du ralentissement inflationniste sur les salaires s'atténue à mesure que baisse le taux d'inflation; de plus, une inflation plus modérée tend à se traduire par des intervalles plus longs entre les rajustements des salaires et, dès lors, à mitiger l'accroissement des salaires réels. D'autre part, le réaménagement des entreprises modernes à des fins de compétitivité passe par la réduction de l'emploi et par une plus grande souplesse salariale.

Le salaire minimum de 1995 est inférieur, en termes réels, à celui de 1990, dans 13 pays sur les 17 analysés en Amérique latine. Les seuls pays où le salaire minimum réel de 1995 dépasse celui de 1980 sont la Colombie, le Costa Rica, le Panama et le Paraguay. Cette situation est restée invariable en 1996 (voir le graphique II.4).

Il a déjà été dit que le salaire industriel moyen était, en 1994, inférieur de 5 p.100 en termes réels à celui de 1980. Au cours de cette même période, le produit par travailleur du secteur moderne augmentait de 15.4 p.100 (1 p.100 par an). Ceci indique que les salaires réels n'ont pas suivi l'évolution de la productivité. Ceux-ci ont donc pris un retard qui a été partiellement comblé lors de la reprise économique enregistrée entre 1990 et 1994 pour ensuite reprendre la tendance à la baisse en 1995 et 1996.

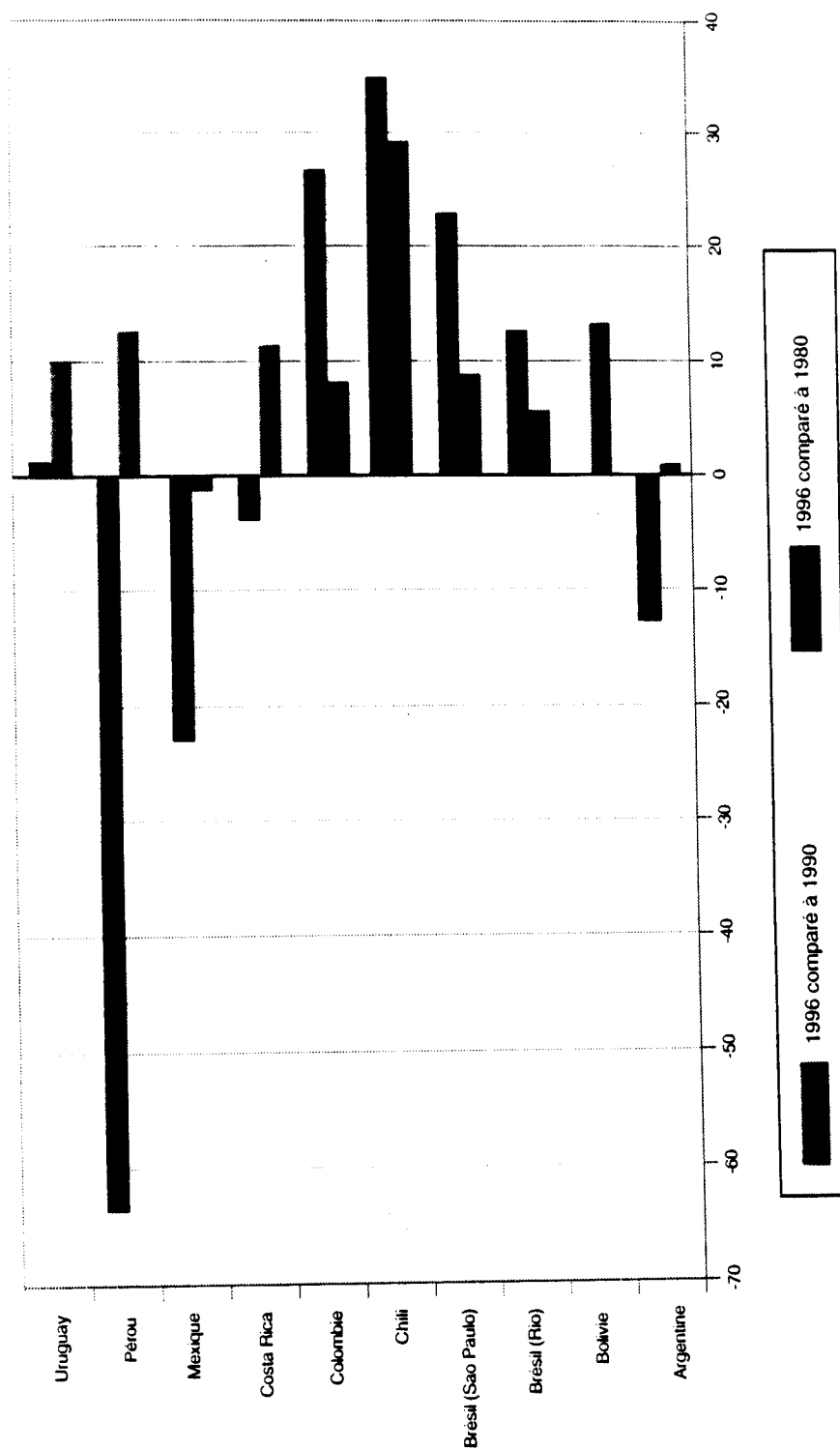
La lente progression du salaire réel moyen est le résultat de l'effet conjugué des fortes augmentations du nombre de travailleurs dans les activités les plus dynamiques du secteur moderne et la croissance lente, voire la contraction, de l'emploi dans les autres secteurs. Par exemple, les rémunérations perçues par les travailleurs du secteur non structuré et ceux des niveaux les plus bas de la structure de l'emploi sont non seulement sensiblement inférieures à ce qu'elles étaient; elles subissent également un processus de contraction. On observe, d'autre part, une tendance à la baisse du salaire minimum réel dans neuf pays au cours des deux dernières années, ce qui a une incidence certaine sur les niveaux de pauvreté.

Le salaire minimum présente, en moyenne, une régression de 28 p.100 du pouvoir d'achat par rapport à 1980. Son déphasage est donc nettement plus marqué que celui des salaires industriels.

La récupération des salaires s'est effectuée de façon très hétérogène, creusant de la sorte le fossé existant au sein de la structure de l'emploi. Les travailleurs du secteur non structuré perçoivent une rémunération moyenne équivalant à la moitié de celle des ouvriers et des employés du secteur moderne. L'inégalité de la répartition des revenus des salaires est encore plus profonde si l'on tient compte du fait que les premiers ont des journées de travail plus longues.

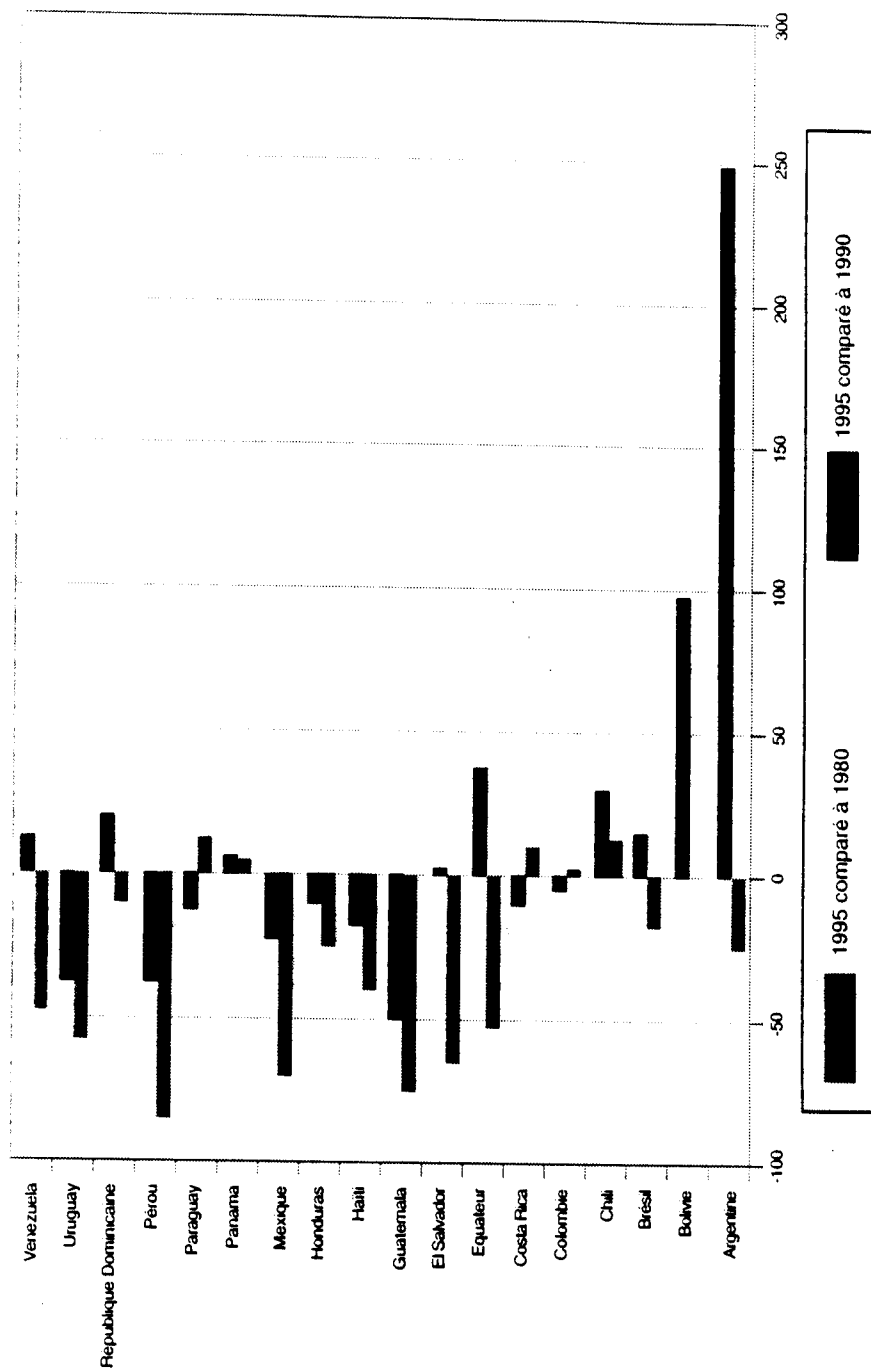
²¹ En 1995, le niveau des salaires a subi une régression par rapport à 1994; le salaire industriel a baissé dans 8 pays sur les 14 pour lesquels on dispose d'informations. En 1996, cette régression a été particulièrement marquée au Mexique et au Venezuela (de l'ordre de 15 p.100).

Graphique II.3
RÉMUNÉRATIONS MOYENNES RÉELLES
(Indices moyens annuels 1990=100)



SOURCE CEPALC, sur la base des chiffres officiels.

Graphique II.4
SALAIRE MINIMUM RÉEL URBAIN
(Indices moyens annuels 1990=100)



SOURCE: Organisation internationale du travail (OIT), *Panorama laboral*, '96, Lima, Bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 1996

Lorsque les revenus des ménages travaillant dans le secteur non structuré ne suffisent pas à couvrir les besoins fondamentaux de la famille, celle-ci se voit dans l'obligation de recourir à des stratégies de survie en matière d'emploi: incorporation des femmes à des emplois précaires et insertion précoce des jeunes au marché de l'emploi, ce qui a pour effet d'aggraver le cercle vicieux de la pauvreté. Dans un contexte de faible croissance et d'apathie en matière d'emploi pendant de longues périodes, ces stratégies tendent à se transformer en comportements permanents qui compromettent la possibilité, pour ces secteurs, de tirer parti des possibilités d'emploi résultant des phases expansives du cycle économique.

Le caractère déterminant de la croissance est souligné par le fait que la demande d'emploi est plus sensible aux variations des niveaux d'activité économique qu'à celles du coût du travail. Les salaires semblent exercer des effets limités sur la capacité de création d'emplois: des augmentations de 10 p.100 des salaires nominaux entraîneraient une réduction de 0.4 p.100 seulement de l'emploi industriel. En fait, les chiffres ne garantissent pas que des "salaires réduits" soient synonymes de "progression de l'emploi". L'élasticité emploi-produit, qui fluctue entre 0.09 et 0.22 est nettement plus importante que l'élasticité emploi-salaires, qui varie entre 0.1 et 0.13.²²

La réduction tendancielle de l'élasticité emploi-produit pourrait résulter du fait qu'à l'heure actuelle, les économies de plus en plus ouvertes, ainsi que les processus de réorganisation des entreprises ainsi que l'introduction de nouvelles technologies, exercent des effets néfastes sur la création d'emplois dans le secteur moderne. La compétitivité accrue dans un contexte de surévaluation des devises nationales oblige à de fortes augmentations de productivité qu'il serait difficile d'obtenir à court terme sans passer par une réduction du niveau d'embauche.

5. Les disparités entre les revenus du travail

L'écart profond entre les revenus des travailleurs très et peu qualifiés, qui ne cesse de se creuser dans les pays en croissance constante, reste le facteur-clé de l'inégalité de la répartition du revenu existant en Amérique latine.

Durant la période 1990-1994, la différence entre les revenus perçus par les professionnels et les techniciens par rapport à ceux des travailleurs de secteurs à faible productivité est passée de 40 p.100 à 60 p.100. Ce phénomène est le résultat de l'accroissement rapide des revenus du travail de la main-d'oeuvre qualifiée et de la diminution ou stagnation des rémunérations des travailleurs qui restent en marge des processus de modernisation productive et qui représentent une part importante du total de l'emploi.

La relance de la production et de la croissance, qui atteignent des niveaux proches de la pleine capacité, a été accompagnée, en matière d'emploi, d'une récupération plus modeste que celle qu'on aurait pu espérer étant donné le dynamisme de certains pays. C'est pourquoi il est si difficile de résorber le chômage apparent et le sous-emploi dans les couches

²² La valeur moyenne de l'élasticité emploi-produit estimée pour la période 1990-1995 (0.18) est nettement inférieure à celle obtenue moyennant des corrélations similaires (près de 0.50) pour les mêmes pays lors de périodes antérieures (OIT, 1996).

à plus faibles revenus. A ce niveau, le nombre de personnes ayant un emploi par ménage reste inférieur à celui des couches moyennes et nanties.

L'examen de la progression des emplois par secteur et type d'activité fait également apparaître une profonde hétérogénéité sur le plan de la création des postes de travail. Les nouvelles modalités de gestion implantées dans les entreprises ainsi que la technologie moderne en matière d'équipement et de matériel ont donné naissance à des noyaux à forte productivité dans les activités les plus dynamiques qui constituent le fer de lance de la croissance de certains pays. Celles-ci font essentiellement appel à des professionnels, des techniciens ou des travailleurs très qualifiés, dont les rémunérations ont progressé plus rapidement que celles des secteurs à productivité moyenne de l'économie et à un rythme nettement supérieur à la moyenne de ces catégories d'emploi.

D'autre part, et comme mentionné plus haut, une partie importante des nouveaux postes de travail relève de secteurs à faible productivité. L'expansion rapide du capital dans les secteurs les plus dynamiques, lesquels concentrent la plus large part de l'investissement et impliquent une faible intensité de main-d'oeuvre, freine la diffusion du progrès technique qui permettrait un accroissement de la productivité dans les secteurs les plus retardataires du point de vue technologique. La tendance à l'hétérogénéité productive qui caractérise la région se maintient donc et se traduit par une forte dispersion des revenus sur le marché de l'emploi, composante importante de l'inégalité à l'échelon global.

La persistance ou l'aggravation de cette dispersion au niveau des revenus du travail constitue un facteur-clé pour comprendre la rigidité de la répartition du revenu qui a caractérisé la croissance économique récente de certains pays. En effet, l'évolution des rémunérations des travailleurs présentant différents niveaux de qualification indique que, dans huit pays sur les dix analysés, l'écart s'est creusé entre les revenus moyens des professionnels et des techniciens et ceux de la main-d'oeuvre de secteurs à faible productivité (voir le tableau II.5).

L'augmentation des rémunérations réelles des professionnels et des techniciens a été particulièrement sensible au Chili, au Paraguay, en Uruguay et au Venezuela; à l'exception du Paraguay, tous ces pays ont enregistré des taux de croissance élevés, parfois supérieurs à 8 p.100, du produit intérieur brut au cours des cinq premières années de cette décennie.

Dans certains pays, le creusement de l'écart entre les revenus du travail des travailleurs plus ou moins qualifiés est le résultat d'un fléchissement plus marqué des revenus des travailleurs des secteurs à plus faible productivité. Tel est le cas des zones urbaines en Bolivie et au Brésil.

En Colombie, au Mexique, au Paraguay et au Venezuela, l'augmentation des revenus des professionnels et des techniciens a coïncidé avec des pertes de revenu très importantes parmi les travailleurs moins qualifiés, aggravant de la sorte les inégalités existantes.

On observe également une tendance à l'aggravation des disparités entre les salariés les plus qualifiés et les moins qualifiés dans le secteur structuré. En effet, à l'exception de la Bolivie, les revenus moyens des fonctionnaires des services publics et des salariés des grandes et moyennes entreprises privées ont connu une progression plus lente que ceux des professionnels et des techniciens.

Ces disparités croissantes ont également contribué à perpétuer et même, dans certains cas, à aggraver l'inégalité qui caractérise la répartition du revenu à l'échelon global.

Tableau II.5
REVENUS MOYENS ET DISPARITÉS ENTRE LES REVENUS DU TRAVAIL
(Zonnes urbaines, 1990-1994)

Pays	Années	Revenu moyen ^a des:			Disparités entre les revenus ^c	
		Professionnels et techniciens (1)	Salariés des secteurs public et privé dans des entreprises de plus de cinq travailleurs (2)	Travailleurs de secteurs à faible productivité ^b (3)	(1)/(2)*100	(1)/(3)*100
Bolivie	1989	7.6	3.9	3.4	195	224
	1994	7.2	3.9	2.3	185	313
Brésil	1987	7.7	4.8	3.4	160	226
	1993	7.5	4.4	2.3	170	326
Chili	1990	6.6	4.1 ^e	3.9 ^d	161	169
	1994	8.4	4.8 ^e	4.1 ^d	175	205
Colombie (8 grandes villes)	1990	6.7	3.3 ^e	3.3 ^d	203	203
	1994	7.9	3.4 ^e	2.7 ^d	232	293
Costa Rica	1990	7.2	5.7	3.2	126	225
	1994	8.2	5.8	3.6	141	228
Honduras	1990	6.5	3.5	1.5	186	433
	1994	4.5	2.4	1.4	188	321
Mexique	1989	5.5	3.5 ^e	4.0 ^d	157	138
	1994	6.3	3.9 ^e	3.1 ^d	162	203
Paraguay (Assomption)	1990	3.9	2.6	2.4	150	163
	1994	6.7	3.2	2.0	209	335
Uruguay	1990	6.0	3.9	2.7	154	222
	1994	9.6	4.9	3.1	196	310
Venezuela	1990	4.2	3.8	3.6	111	117
	1994	6.3	3.4	3.3	185	191

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997.
 Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a En multiples de la valeur de la ligne de pauvreté par habitant.

^b Comprend les salariés d'entreprises employant un maximum de cinq personnes, les travailleurs indépendants non professionnels ni techniciens et les employés de maison.

^c Quotient entre revenus moyens.

^d Comprend les travailleurs indépendants non professionnels ni techniciens et les employés de maison.

^e Correspond à l'ensemble des salariés des secteurs public et privé.

III. INTÉGRATION SOCIALE

Une société intégrée est celle où la population se comporte selon les modèles socialement reconnus et où il existe une concordance entre les objectifs culturels, les chances existant pour y parvenir et la formation de capacités individuelles permettant de tirer parti de ces chances.

Certains comportements ne s'ajustent pas à ces modèles, qui peuvent varier selon les conjonctures et conduire à des augmentations de la cohésion sociale ou à des processus de désintégration généralement associés à des phénomènes d'exclusion, à savoir, au fait que la société ne met pas à la disposition des individus les moyens (opportunités) adaptés pour atteindre les objectifs imposés par la culture.

Etant donné l'existence de carences qui ont, depuis toujours, des effets sur l'intégration et le risque que la conjoncture actuelle n'engendre des processus de désintégration, l'accent a été mis sur l'importance d'une plus grande participation et incorporation à la société de groupes démographiques qui étaient restés en marge des dynamiques de la croissance économique ainsi que du développement social et politique. Il faut, pour ce faire, encourager leur accès à des emplois productifs, mieux rémunérés ainsi que la protection des services sociaux de base, et établir les mécanismes pertinents pour encourager leur participation et un meilleur exercice de leurs droits de citoyenneté.

1. Intégration sociale et diversité

Il faut souligner que l'intégration sociale n'est pas synonyme d'homogénéisation. Une société moderne se doit de respecter le droit à l'identité culturelle propre et à valoriser la diversité, ainsi que les contributions que chaque groupe culturel peut apporter en termes de créativité face aux problèmes de la société. Il existe donc des normes et des objectifs communs à tous et un espace permettant l'existence d'un vaste éventail d'objectifs particuliers à l'échelon individuel et groupal. Cet aspect est particulièrement important en Amérique latine et dans les Caraïbes où les sociétés sont et se reconnaissent multiethniques et multiculturelles.

La région est loin de posséder une forte intégration sociale; en effet, la pauvreté ainsi que les problèmes de chômage et de sous-emploi, la répartition inégale des revenus et la segmentation sociale en matière d'éducation constituent des phénomènes structurels.

Sur ce contexte d'exclusion, vient se greffer une nouvelle réalité, caractérisée par la mondialisation et les processus d'ouverture économique qui, sans aucun doute, auront également une incidence sur l'intégration de ces sociétés.

Deux perspectives différentes se dégagent à cet égard. Selon certains, l'ouverture économique et la mondialisation permettent d'augurer un avenir plus prometteur pour tous; en effet, les processus d'innovation technologique et l'essor des communications tendent à faciliter la réalisation des individus. D'autres affirment, en revanche, que nous sommes au seuil d'une période sur laquelle plane l'incertitude; en effet, les anciens canaux de mobilité sociale se désintègrent alors que les nouvelles voies d'accès ne s'ouvrent que lentement et sont pratiquement inaccessibles pour de vastes secteurs de la population. Ceci favorise l'exclusion et la marginalité et contribue à affaiblir le tissu social.²³

La mondialisation remet en question l'image classique de l'intégration sociale, tant sur le plan économique que de l'industrie culturelle et des nouveaux courants qui la caractérisent. Les fossés sociaux se creusent et il existe une pléthore de réseaux qui rassemblent une multiplicité de groupes. Les sociétés sont de plus en plus fragmentées tout en s'enrichissant grâce à la diversité.

Les citoyens ont une attitude critique quant aux des possibilités d'atteindre les objectifs socialement reconnus. La façon de percevoir la répartition des bénéfices de la croissance est particulièrement symptomatique de cette attitude. Selon un sondage récent, "plus de deux tiers des personnes interrogées au Brésil, au Paraguay et au Mexique estiment que la richesse est répartie de façon relativement ou très injuste", avec, respectivement, 78 p.100, 76 p.100 et 68 p.100; il en va de même pour 66 p.100 des Vénézuéliens, des Argentins et des Uruguayens, et 61 p.100 des Chiliens (Huneus, 1996, p. 28).

Le développement régional semble donc se caractériser par des attentes frustrées, à savoir, par le sentiment que les chances de développement et de réalisation personnelle ne sont pas réparties de façon équitable. D'une part, les média, l'école et la politique créent des attentes qui sont internalisées; d'autre part, la mobilité sociale et la consommation qui constituent le principal objectif de ces aspirations restent inaccessibles.²⁴

Ce problème est particulièrement grave chez les jeunes qui, après avoir suivi un long processus éducationnel, s'attendent à ce que leur formation présente un potentiel économique. Ils constatent, avec une profonde frustration, que leurs possibilités d'accéder à un emploi productif sont réduites. En outre, ils sont beaucoup plus exposés à l'information et aux stimuli relatifs à des biens et à des services nouveaux et variés qui sont devenus des symboles de

²³ Les processus de désintégration peuvent être observés même dans des pays considérés comme très fortement intégrés, tels que l'Uruguay dont on a dit que la société présente "un niveau d'équité relativement élevé, une démocratie sociale effective, une symétrie dans le traitement quotidien, une absence de barrières à la communication fluide entre personnes de condition économique différente, une démocratie politique solide et une forte intégration basée sur l'association d'équité-démocratie" (Katzman et Fuentes, 1996).

²⁴ Par rapport à d'autres régions en développement, l'Amérique latine vient en première place du point de vue de la quantité de téléviseurs par 1 000 habitants et présente également la pire répartition du revenu. Au Brésil, pays qui présente le plus grand nombre total de pauvres et où la répartition du revenu est la moins équitable, il existait, en 1990, 213 téléviseurs pour 1 000 habitants, indice caractéristique d'un pays industrialisé.

mobilité sociale et auxquels ils n'ont pas accès. Il n'est donc pas étrange que la violence politique et délictuelle existant dans de nombreuses villes latino-américaines soit le fait de jeunes sans emploi ou vivant de sous-emplois.

2. Facteurs qui compromettent l'intégration sociale

Il existe, dans la région, certaines situations critiques dont la persistance menace l'intégration sociale sous ses différentes formes.

a) La première est la consolidation de noyaux de pauvreté "dure", à savoir des groupes d'individus vivant dans des conditions qui ne leur permettent pas d'accéder au travail productif et entravent leur communication avec d'autres groupes car ils ne possèdent pas les habilités nécessaires pour participer activement à la culture moderne et, partant, restent en marge de l'exercice réel de leur qualité de citoyens. Il est en général très difficile que les politiques sociales aient une incidence sur ces groupes.

Ces marginaux pauvres ne sont généralement pas en mesure de tirer parti de la structure d'opportunités existante. Leur style de vie révèle l'absence d'un projet d'incorporation à la société globale, une faible estime personnelle et très peu d'espoirs d'améliorer leur niveau de bien-être.

Les noyaux de pauvreté dure sont composés de personnes vivant, soit en rupture, soit dans le délaissement, qui constituent les deux facettes de la désintégration. Le premier groupe est constitué de jeunes urbains dont les caractéristiques vitales les plus saillantes sont l'éducation discontinue, la socialisation précaire au sein de noyaux familiaux mal constitués, l'appartenance à un territoire marginal et l'absence d'insertion au travail. Ce groupe tombe facilement dans la délinquance commune, présente souvent un comportement anémique et a généralement recours à la violence pour résoudre les conflits. La deuxième catégorie —les délaissés—, comprend les personnes âgées vivant dans des conditions économiques précaires et qui sont privées d'assistance; les femmes chefs de foyer possédant des emplois mal rémunérés, les paysans n'ayant pas accès au crédit, à la formation, à la technologie et aux marchés, ainsi que les minorités ethniques éloignées de leur tradition mais qui ne s'intègrent pas à la vie moderne.

b) Une autre menace à l'intégration sociale, profondément enracinée dans certains pays de la région, est la discrimination ethnique. Le fait de nier la valeur de l'identité d'un groupe ethnique culturel empêche ce dernier de jouer un rôle en tant qu'agent social à part entière, reconnu par l'ensemble de la société. Lorsque cette négation de "l'autre différent" est le fait d'un groupe ethnique appartenant à la culture dominante, il conduit invariablement à bloquer à l'autre l'accès aux ressources matérielles, ainsi qu'à l'information et aux connaissances indispensables à l'atteinte de niveaux minima de bien-être matériel.

La discrimination peut même mener à la destruction de la culture et de l'identité d'un groupe, soit dans le cadre d'une politique consciente, soit comme effet secondaire d'attitudes de mépris transmises par les moyens de communication et par le système scolaire. Lorsque ces attitudes sont assimilées par les personnes qui font l'objet de la discrimination, celles-ci peuvent même en arriver à nier leur propre identité.

Pour venir à bout de la discrimination ethnique, il est indispensable de diffuser les connaissances sur les cultures dominées et aussi admettre que l'intégration sociale ne passe

pas nécessairement par la reconnaissance du même concept de réussite de la part des intégrants de nations pluriculturelles. Par exemple, la mobilité sociale est un objectif personnel parmi d'autres qui sont tout aussi légitimes et la société ne peut exiger à l'individu "qui progresse" d'abandonner son identité ethnique et culturelle d'origine.

c) Une autre situation critique concerne la famille, qui est le noyau de base de la socialisation et de la reproduction de comportements individuels. Un chef de famille possédant un faible niveau éducatif ou présentant des comportements violents ou irresponsables au sein de la famille tend à compromettre les possibilités futures de ses enfants en termes de réussite scolaire et de comportement responsable sur le plan familial. Les parents jouent un rôle de modèles; ils forgent des normes, créent des types de comportement et de relations entre les enfants et le monde du travail et de la culture. Ils constituent donc un capital social déterminant pour faciliter l'intégration sociale des enfants et des adolescents. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les statistiques sur la violence domestique et l'irresponsabilité paternelle face aux enfants sont alarmantes, non seulement à cause de la fréquence de ces comportements mais aussi parce qu'ils ont tendance à se reproduire de génération en génération.

d) Un autre aspect préoccupant est celui de la ségrégation en fonction de la résidence. Nombreux sont les enfants et les adolescents qui vivent dans des établissements précaires si fréquents dans la région et dont l'isolement caractéristique compromet, et même empêche les échanges de tout type avec le reste de la société. Cette situation engendre des processus de désintégration, de sentiments de marginalité par rapport à la société et l'émergence de sous-cultures possédant des normes propres et des réseaux de réciprocité circonscrits à ce type d'établissements, autant de facteurs qui vont jusqu'à compromettre l'insertion future au marché de l'emploi. Les personnes vivant dans ces établissements n'ont pas accès aux voies légitimes qui leur permettraient d'atteindre les objectifs proposés par la société, ce qui engendre des comportements de type anormal. Un exemple extrême de ce type de situation est celui des enfants "sicares" des quartiers périphériques de Medellín.

Les difficultés auxquelles se heurtent les habitants des établissements précaires pour se procurer les moyens de subvenir à leurs besoins minima, ainsi que leur impossibilité de suivre les conduits réguliers pour avoir accès à la justice et à la protection les conduisent à adopter des formes perverses de survivance et à avoir recours à des expédients illégaux pour se procurer des revenus, tels que l'affiliation au crime organisé ou le trafic de stupéfiants, la violence au sein du quartier, voire l'assassinat, comme règlement de comptes ou pour obtenir du pouvoir et des bénéfices.

e) De nombreux pays de la région connaissent une recrudescence de la violence urbaine dont les coûts humains et économiques sont très élevés; en effet, elle contribue à créer un climat d'insécurité publique; elle sape les bases mêmes de la société et décourage l'investissement. Dans certains pays, le problème a atteint des proportions telles qu'il se reflète sur les statistiques vitales et sur les modes de fonctionnement de base de la société (voir l'encadré III.1).

De plus, il existe, dans la région, un rapport étroit entre la concentration urbaine, la consolidation de noyaux urbains de pauvreté dure et la recrudescence de la violence. L'augmentation du nombre d'assassinats dans les villes, qui va de pair avec la croissance urbaine, est un symptôme alarmant des problèmes de désintégration sociale; en effet, "la ville

Encadré III.1

LA VIOLENCE EN COLOMBIE

Le taux d'homicide en Colombie est le plus élevé du monde (avec celui du Brésil, du Mexique et du Panama). Aux environs de 1990, 37 p.100 des décès, parmi les hommes, étaient dus à des facteurs extérieurs. Chez les hommes jeunes, la violence est la principale cause de décès.

Dans ce pays, la violence a une incidence sur les plans socio-politique, du trafic de stupéfiants et de la vie quotidienne. Au cours de la période 1984-1994, de 545 000 à 628 000 personnes ont été déplacées en raison de la violence; ce chiffre représente 2 p.100 de la population nationale. Dans la zone métropolitaine de Cali, le taux d'homicide par 100 000 habitants a augmenté de 32 à 89 entre 1980 et 1992. A Medellín, le nombre d'assassinats est le double de celui enregistré à Cali entre 1980 et 1986; au cours de la décennie passée, plus de 40 000 personnes ont été assassinées. Dans le Valle del Cauca, 64 p.100 des délits sont violents et 16 p.100 correspondent à des homicides. Lors d'un sondage de prévalence, de démographie et de santé effectué en Colombie en 1990, une femme sur cinq déclarait avoir été frappée au moins une fois et une sur dix avoir fait l'objet de violence sexuelle.

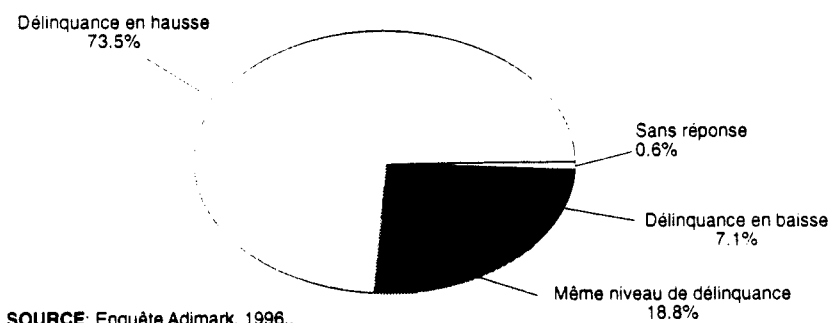
Source: Conférence épiscopale de Colombie, "Derechos humanos y desplazamiento interno en Colombia", Bogotá, 1995; Alvaro Guzmán et col., "Violencia urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación", *Boletín socioeconómico*, N° 27, Cali, juin 1994, pp. 17-32; Asociación Probienestar de la Familia (PROFAMILIA)/Institute for Resource Development, "Colombia: encuesta de prevalencia, demografía y salud 1990", Bogotá, PROFAMILIA, 1991, pp. 165-179.

latino-américaine est jeune et en période de forte croissance; c'est pourquoi elle connaît des mutations constantes en matière de culture, de système politique administratif et d'urbanisation socio-territoriale", ce qui se traduit par des villes "profondément fragmentées par les fossés économiques, les distances culturelles et les inégalités sociales" (Carrión, 1995).

A l'heure actuelle, 74 p.100 de la population d'Amérique latine et des Caraïbes vit dans des zones urbaines. On estime que, pour l'an 2000, la population urbaine de la région sera la plus importante du monde, à la suite d'une urbanisation tardive mais galopante. Dans le même temps, depuis la décennie passée, la violence urbaine en Amérique latine s'aggrave à un rythme sans précédents. C'est ainsi, par exemple, qu'en Colombie, les taux d'homicide se sont multipliés par trois au cours de la période 1983-1992, par cinq au Pérou entre 1986 et 1991 et par deux au Panama, au cours de la période triennale 1988-1990. Il est également inquiétant de constater que les citoyens qui, jusqu'à présent, ne considéraient pas la violence comme une source de préoccupation, ont aujourd'hui une perception tout à fait différente face à l'aggravation de l'insécurité physique dans la vie quotidienne (voir les graphiques III.1, III.2 et III.3).

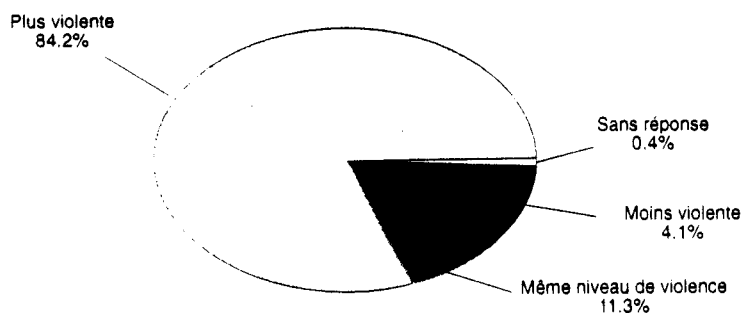
f) Une autre situation particulièrement propice à la décomposition sociale est liée à l'association trafic de drogues-corruption-violence. Bien que ces trois phénomènes ne soient pas sur le même rang, ils constituent un ensemble dont l'effet le plus destructeur est la perte de normes fondamentales de cohabitation et l'érosion de la gouvernabilité. La corruption, la toxicomanie et la délinquance viennent précisément en tête des problèmes politiques prioritaires perçus par la majorité des individus. Dans sept pays sur huit qui font l'objet du sondage de Latinobarómetro, plus de 50 p.100 des personnes interviewées estiment que la

Graphique III.1
**CHILI: PERCEPTION DE L'AUGMENTATION DE LA
 DELINQUANCE EN 1996 PAR RAPPORT À L'ANNÉE ANTÉRIEURE**



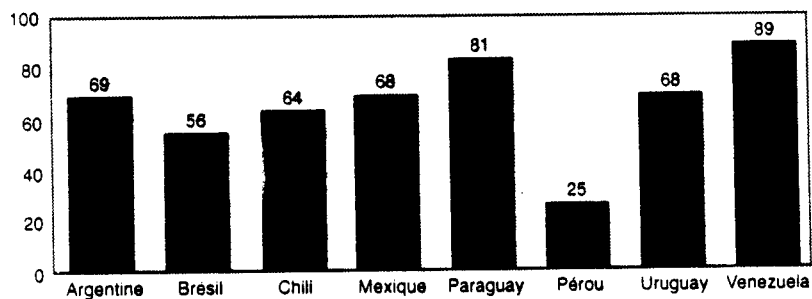
SOURCE: Enquête Adimark, 1996..

Graphique III.2
**CHILI: PERCEPTION DU NIVEAU DE VIOLENCE DE LA
 DELINQUANCE EN 1996 PAR RAPPORT À L'ANNÉE ANTÉRIEURE**



SOURCE: Enquête Adimark, 1996..

Graphique III.3
LA DELINQUANCE DANS LES 5 DERNIÈRES ANNÉES



SOURCE: Enquête Latinobarómetro, 1995.

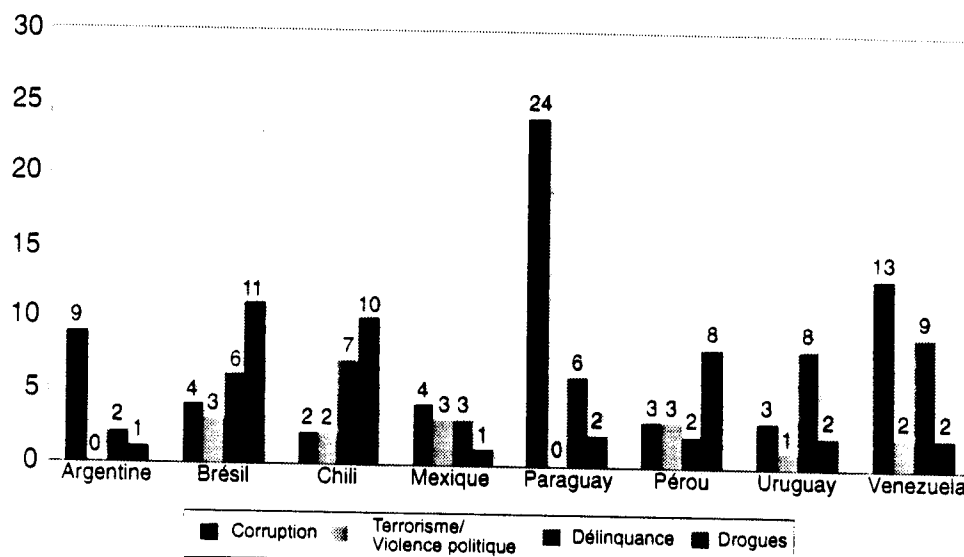
Question: De la liste de problèmes que je vais vous énumérer, quels sont ceux qui, selon vous, ont augmenté notablement ou faiblement, ont diminué notablement ou faiblement, ou n'ont enregistré aucune variation au cours des cinq dernières années?

«La délinquance»

Seules réponses: «a augmenté notablement».

toxicomanie, le trafic de stupéfiants, la corruption et la délinquance se sont intensifiés au cours des cinq dernières années (Huneus, 1996) (voir le graphique III.4).

Graphique III.4
LES PROBLÈMES PRIORITAIRES
Problèmes politiques



Question: De la liste de problèmes que je vais vous montrer, quel est, à votre avis, le plus important?
Problèmes politiques seulement.

SOURCE: Enquête Latinobarómetro, 1995.

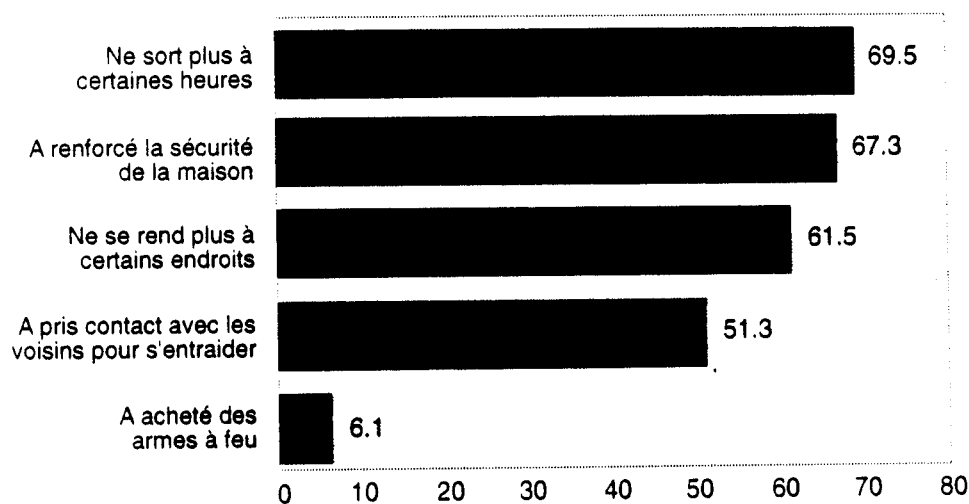
g) Finalement, l'accès à la justice est un problème grave qui porte préjudice à l'intégration sociale de multiples façons: perte de confiance des citoyens vis-à-vis des organismes chargés de la justice, de la protection et de la sécurité; existence de conditions inadéquates et d'insécurité dans les prisons; manque d'accès à la défense juridique de la part des personnes à faibles revenus et, souvent, inculpation prolongée à la suite de la lenteur des procès et, finalement, le sentiment prédominant que certains secteurs jouissent d'impunité ou que l'accès à la justice est déterminé par la position de l'individu dans l'échelle des revenus.

La méfiance vis-à-vis du système judiciaire et de sécurité conduit à l'existence des comportements anormaux et sapent les bases du système de valeurs de la communauté, ce qui a des effets certains sur la cohabitation. Pour susciter et consolider cette confiance, l'appareil judiciaire doit être transparent, juste, efficace et accessible aux groupes les plus démunis; le système de sécurité doit garantir la protection et le respect de l'intégrité physique des personnes et la structure pénale doit être en mesure de prévenir aussi bien l'impunité que la dégradation morale des individus.

Tous ces phénomènes ont engendré un "syndrome d'insécurité collective", à savoir un sentiment généralisé d'insécurité résultant de la recrudescence des comportements anti-sociaux et du manque de confiance à l'égard des institutions chargées de les contrôler (pouvoir judiciaire et police).

Le plus grave est que les conséquences vont au-delà des perceptions et qu'elles déterminent les styles de vie. Par exemple, le sentiment généralisé d'insécurité fait que les personnes circulent moins dans les espaces publics, évitent de sortir le soir ou de se rendre dans certains quartiers, se renferment chez eux et organisent leurs loisirs dans des espaces privés (voir le graphique III.5). Ce comportement se traduit par une diminution de l'interaction entre personnes d'origines sociales différentes et décourage la sociabilité spontanée qui résulte des rencontres dans les lieux publics. Les classes et les groupes sociaux s'isolent avec leurs homologues et il existe un sentiment généralisé de méfiance vis-à-vis des autres ou à l'égard de ceux qui sont ressentis comme "différents". L'architecture urbaine en est modifiée, avec une prolifération d'espaces grillagés et d'ensembles immobiliers privés; beaucoup choisissent de vivre dans des appartements plutôt que dans des maisons. Il y a donc une augmentation des frais en assurance contre les vols, en paiement à des agences de surveillance ou en achat d'articles de protection physique. Les activités commerciales tendent à se concentrer dans de grands centres commerciaux ("*malls*"), qui, apparemment, offrent une plus grande sécurité en termes de hold-up et d'accidents. Cette évolution est accompagnée d'un sentiment d'insécurité face aux pauvres et aux marginaux qui sont perçus comme des délinquants potentiels.

Graphique III.5
**CHILI: COMPORTEMENTS ADOPTÉS AU COURS DE CETTE
DERNIÈRE ANNÉE FACE À LA DÉLINQUANCE**
(Pourcentages)



SOURCE: Enquête Adimark, 1996.

En résumé, le processus de développement de la région a créé, tout au long de son histoire, des canaux de mobilité sociale et a réussi à incorporer progressivement certains secteurs sociaux aux bénéfices qu'il engendre; il n'a néanmoins pas débouché, jusqu'à présent, sur des sociétés pleinement intégrées, équitables et non-excluantes. Le processus actuel de mondialisation crée de nouvelles tensions dans la région; on assiste, en effet, à une plus forte intégration sur le plan symbolique, moyennant un accès plus généralisé aux moyens de communication et d'information, alors que s'aggrave l'exclusion de vastes secteurs de la population.

Cette situation se traduit par l'existence de sociétés au sein desquelles de nombreuses personnes perçoivent un décalage profond entre leurs attentes et la réalité, ce qui crée des conditions propices à des conflits sociaux et politiques pouvant compromettre les structures démocratiques encore fragiles. Pour garantir une évolution positive dans ce domaine, il est indispensable de résoudre les problèmes qui contribuent à la fragmentation de la société dans la région, à savoir: la persistance de noyaux importants de pauvreté "dure", la discrimination ethnique, la désintégration familiale, la ségrégation en fonction du lieu de résidence, l'impossibilité d'accéder à la justice, la violence urbaine, le développement de la toxicomanie, le trafic de stupéfiants et la corruption, ainsi que l'éloignement et le manque de transparence de l'appareil public.

D'une manière générale, tous ces facteurs, dont la plupart sont étroitement liés, compromettent ou annulent les relations dérivées d'une appartenance commune, l'acceptation de modèles de comportement communs et l'exercice effectif de la citoyenneté; d'autre part, ils renforcent les particularismes excluants et la méfiance vis-à-vis de l'ordre public établi. Pour renforcer l'intégration sociale, il est donc indispensable de reconstituer des canaux de mobilité sociale adaptés à l'évolution de la situation; mettre en oeuvre une approche de développement qui favorise l'égalité de chances dans un climat de croissance et d'équité; promouvoir, à l'échelon public, la reconnaissance et la valorisation de la diversité ainsi que la consolidation du rôle des agents de la société civile, et instaurer un système politique où soient représentés et négociés les intérêts et les revendications de tous les opérateurs sociaux.

DEUXIÈME PARTIE: LES RÉFORMES EN COURS

IV. Les réformes économiques

V. Les réformes sociales

IV. LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES

1. Une vision d'ensemble

Le processus amorcé par les réformes économiques et politiques dans la région peut être interprété comme la recherche d'une institutionnalisation progressive d'économies de marché, ouvertes et concurrentielles, dans lesquelles on essaie d'introduire des corrections afin d'atteindre une plus grande équité, dans un contexte de consolidation de la démocratie.

A cet égard, des progrès accélérés ont été accomplis dans la mise en place de nouvelles structures économiques, celles-ci étant entendues comme l'interaction entre les entreprises, les agents de production, les marchés, les politiques sectorielles et les instances de régulation. L'aspect nouveau de la situation actuelle est que la plupart, voire tous les éléments nommés ci-dessus sont remis en question à la lumière des nouvelles circonstances nationales et internationales. Ils sont donc, à juste titre, caractérisés par des situations d'équilibre instable ou se trouvent dans une phase de transition sur la voie d'un équilibre à plus long terme.

Ceci explique la profonde asymétrie entre l'évolution plutôt rapide des politiques —des règles du jeu—, et la réaction tardive sur le plan de la réadaptation des organisations. À l'heure où la stratégie de développement régional traverse une phase de réorientation, la rigidité des institutions ne permet pas de profiter pleinement des nouvelles opportunités, et elle ne peut pas non plus garantir le bon fonctionnement des structures qui font l'objet des réformes. Il est donc urgent de se pencher sur les politiques publiques et la réforme de l'État.

a) L'Amérique Latine connaît un processus intense de transformation

Jamais un si grand nombre de pays de la région n'avait connu, simultanément, une situation de pluralisme démocratique. Au-delà des carences et des limitations existantes dans l'exercice de régimes participatifs, ceux-ci semblent s'approfondir et se consolider à la faveur de la modernisation.

Les réformes économiques se sont avérées payantes en termes de stabilisation macro-économique et de compétitivité internationale, fondées sur la discipline budgétaire, la libéralisation des échanges commerciaux et des finances, le fonctionnement des mécanismes du marché, une plus grande confiance à l'investissement privé, de nouveaux régimes d'incitation et de nouveaux cadres réglementaires. Dans l'ensemble, et nonobstant leurs déficiences (dont mention est faite ci-dessous), les réformes marquent un tournant dans le processus de développement régional.

b) Amélioration de l'insertion internationale et progrès importants sur la voie de l'intégration régionale

Les économies de la région s'orientent de plus en plus vers l'extérieur, sur la base, essentiellement, d'une exploitation plus intense des ressources naturelles. Le coefficient d'exportation s'est élevé de 14 p.100 du produit intérieur brut en 1980 à 21 p.100 en 1990 et à 25 p.100 en 1995. Une partie de ce dynamisme est le fait de l'activité commerciale accrue au sein de l'Amérique Latine et des Caraïbes, à la faveur de divers accords commerciaux et la consolidation des mécanismes d'intégration. Ce phénomène a été, en outre, accompagné d'une augmentation sensible des investissements dans la région, d'un accroissement de la productivité dans un nombre croissant d'entreprises et de secteurs, ainsi que de progrès remarquables dans la capacité des entrepreneurs pour accéder aux marchés extérieurs. Des progrès ont également été observés en matière de diversification des exportations et d'application du progrès technique à l'exploitation des ressources naturelles (agriculture, sylviculture, pêche, exploitation minière et branches de l'industrie à forte utilisation de ressources naturelles); les services financiers, les télécommunications, l'énergie et le transport connaissent également un processus de modernisation.

c) Les réformes économiques se traduisent par des réalisations notables en matière de stabilité, mais insuffisantes en ce qui concerne la croissance et l'équité

Malgré les résultats positifs décrits ci-dessus, la plupart des économies continuent de présenter une grande vulnérabilité et une croissance modérée, ainsi qu'un développement nettement insatisfaisant sur le plan social. Les institutions politiques font l'objet de tensions engendrées non seulement par les difficultés propres à la gestion d'un passage ordonné vers de nouvelles modalités de développement, mais aussi, dans de nombreux pays, par la remise en question de la transparence et de la probité de l'activité publique, la société civile n'étant pas toujours munie de mécanismes efficaces de contrôle et de sauvegarde.

Dans le cadre des réformes économiques, les pays de la région ont fait des progrès remarquables en matière de stabilisation et dans la réalisation de profondes réformes structurelles. Néanmoins, les coûts sociaux de la stabilisation et des réformes ont été, en général, élevés. Aussi, à de rares exceptions près, les taux de croissance du produit ont été modérés (3 p.100 par an entre 1990 et 1996), inférieurs à la tendance historique (5.5 p.100 entre 1945 et 1980) et aux niveaux nécessaires, selon les estimations de la CEPALC, pour combler les retards en matière technologique et d'équité (6 p.100 par an). Par conséquent,

comme il a été démontré dans les chapitres précédents, les résultats réels en matière de croissance et d'atténuation de la pauvreté sont rares. Plus exceptionnelles encore sont les situations où la réalisation de ces objectifs coïncide avec une amélioration de la répartition du revenu.

Par ailleurs, les économies continuent d'évoluer dans un contexte de vulnérabilité. Dans la plupart des cas, la stabilité macro-économique a été obtenue au prix de graves déficits du compte des opérations courantes, parfois financé à l'aide de capitaux volatils qui peuvent être retirés face à tout événement pouvant compromettre la confiance des investisseurs. Ce phénomène vient parfois se greffer sur des systèmes financiers fragiles, ce qui coûte très cher aux finances publiques.

Les taux d'épargne, tout particulièrement d'investissement, ont enregistré une forte régression dans les années 80. Ils n'ont récupéré du terrain que très lentement dans les années 90 et restent inférieurs aux niveaux qu'ils présentaient avant la crise dans la grande majorité des pays.

En résumé, la consolidation du processus de transformation dépendra de deux facteurs cruciaux: d'une part, la possibilité de complémentarité entre la croissance et l'équité, et de l'autre, la mise en place d'institutions solides qui garantissent l'enracinement des orientations de la politique économique et sociale.

d) L'intensité du processus de restructuration économique définit de nouveaux gagnants et perdants

Les processus d'ajustement, de stabilisation macro-économique et de réforme structurelle amorcés après la crise de la dette extérieure ont servi de mécanismes de sélection forçant tous les opérateurs économiques à chercher la façon de s'adapter aux nouveaux scénarios de signaux de prix et de modalités de réglementation de la activité productive.

Les segments du système productif les plus touchés par le changement des règles du jeu et des cadres réglementaires ont été les branches industrielles dont la production était destinée à la consommation interne, les petites et moyennes entreprises et toutes les entreprises publiques. L'adaptation a été mieux réussie dans les secteurs à vocation exportatrice, les activités associées aux ressources naturelles, les grands conglomerats à capitaux nationaux et de nombreuses sociétés multinationales.

L'hétérogénéité structurelle qui caractérise les systèmes de production dans la région s'est accentuée dans la mesure où s'est creusé l'écart de productivité entre les grandes entreprises qui se trouvent à la tête du processus de modernisation et l'univers vaste et varié des activités retardataires dans le même processus. Les hausses de productivité se concentrent dans le secteur industriel moderne, l'agriculture à vocation exportatrice, les grandes compagnies minières, l'énergie, les télécommunications et les services financiers. Cette concentration devient assez forte entre les secteurs et au sein de chacun d'eux. Ces caractéristiques sont non seulement propices à de plus grandes inégalités sociales, puisqu'elles accentuent les disparités internes de productivité et les degrés de concentration économique dans la structure de la production; elles compromettent également la capacité de croissance, car elles freinent la diffusion des rapports amont-aval, le progrès technique et la capacité d'entraînement des exportations.

Parallèlement aux écarts très prononcés de productivité entre la plupart des entreprises de chaque secteur et les entreprises les plus modernes, les différences salariales se creusent, de même que le retard des rémunérations des travailleurs moins qualifiés.

Le type de restructuration de la production actuellement en cours ne s'est pas encore traduit par la création d'un nombre suffisant de postes de travail. Étant donné le poids des salaires et de l'emploi sur l'évolution des inégalités, on constate que les indicateurs d'équité sociale de nombreux pays n'ont pas encore retrouvé les niveaux antérieurs à la crise. Bien que les baisses de l'emploi et l'aggravation de l'inégalité et de la pauvreté qui s'étaient produites pendant la récession et les ajustements aient été enrayées, les emplois de bonne qualité n'ont progressé que très lentement dans la phase actuelle de croissance, et les rémunérations relatives des emplois de différentes qualifications ont tendance à se différencier.

e) Le mécontentement populaire pourrait s'intensifier dans la seconde moitié de la décennie 90

Avant même la crise financière du Mexique, la performance globale des économies révélait déjà de graves insuffisances. Dans une première phase, étant donné l'ampleur de la crise, l'accès à la stabilité est devenu l'objectif prioritaire de la société, plus particulièrement des groupes les plus pauvres. Les carences sociales mentionnées plus haut ont contribué à l'émergence de manifestations d'insatisfaction et de mécontentement de la part des différentes couches sociales.

Ce mécontentement ne doit pas nécessairement être associé au populisme. Pour le moment, certains indices se sont manifestés concernant l'asymétrie sociale de la répartition des coûts et des bénéfices associés à la restructuration économique. Le facteur le plus préoccupant est, néanmoins, l'absence de mécanismes explicites et institutionnalisés convaincants quant à l'intention réelle de distribuer équitablement les fruits de la croissance future.

Ceci est d'autant plus évident dans le contexte d'une restructuration économique intense, comme celle qui est en cours. Dans la plupart des cas, on assiste à une détérioration relative des politiques de compensation sociale, accompagnée d'efforts timides — bien que croissants dans cette dernière période — de renouvellement des politiques d'accès au développement.

Dans cette optique, le défi actuel semble consister à conjuguer les avantages de la concurrence sur les marchés et ceux de la coopération entre les différents opérateurs: entre les entreprises ou entre le gouvernement et le secteur privé. Ceci s'applique aux politiques macro-économiques, micro-économiques et sectorielles, mais aussi et fondamentalement à la politique de concertation sociale entre les différents acteurs quant aux lignes directrices du développement.

2. L'emploi et les réformes des lois du travail

a) La portée des réformes

Entre 1990 et 1995, plusieurs pays latino-américains ont entrepris de réformer leurs lois du travail, en particulier les articles relatifs aux contrats de travail, aux licenciements et à la négociation collective (voir tableau IV.1).

Les tendances observées étant de signe différent, elles ne permettent pas de dégager une tendance unique, quoique la plupart des amendements récents portent sur l'assouplissement des contrats et des licenciements. Ces modifications ont pour but d'encourager l'embauche moyennant des normes facilitant le licenciement et l'embauche temporaire et réglementant la négociation collective. Dans certains pays, on a tenté de réduire le coût de la main d'oeuvre et d'assouplir le fonctionnement des fonds de chômage (par exemple, éliminer la "double rétroactivité" en Colombie); pour les cas de licenciement sans cause justifiée, les montants des indemnités ont également été réduits ou les causes de licenciement justifié ont été élargies. Telle est l'orientation de certaines réformes réalisées en Argentine, en Bolivie, au Chili, en Colombie et au Pérou. L'existence d'une organisation syndicale forte dans quelques pays a mis un frein à la tendance à l'assouplissement des lois du travail proposée par les entrepreneurs.

D'autre part, on a aussi légiféré pour améliorer les conditions du travail et les salaires minimums de l'ensemble des travailleurs et pour protéger les travailleurs de certains secteurs, en réglementant l'embauche des travailleurs temporaires, des salariés de la petite et la moyenne entreprise et des travailleurs à domicile; des normes ont été également promulguées pour défendre la protection des droits syndicaux, pour protéger les femmes face aux pratiques discriminatoires et pour éradiquer le travail des enfants et réglementer celui des jeunes (Brésil, Chili, Costa Rica, Venezuela).

On s'accorde à reconnaître que le processus d'assouplissement des lois du travail réalisé dans la plupart des pays de l'Amérique Latine correspond à des situations **de facto** plutôt qu'à des réglementations spécifiques, et que les changements intervenus sur le marché de l'emploi sont déphasés par rapport à la législation du travail. C'est pourquoi des normes ont été introduites pour modifier certains aspects des relations du travail mais, —à quelques exceptions près—, aucun amendement législatif n'aborde de façon conjointe et systématique l'ensemble de ces relations. La région connaît donc des situations très variées, des secteurs minoritaires de travailleurs étant amplement protégés et d'autres, majoritaires, ne sont pas couverts par les lois du travail, comme dans le cas des travailleurs des petites et micro-entreprises, des travailleurs indépendants, en sous-traitance et saisonniers.

Les effets possibles des processus d'assouplissement des marchés du travail et leurs conséquences sur la création d'emplois, les coûts de la main d'oeuvre et les conditions de travail sont actuellement au coeur des débats. Ces thèmes sont inscrits au programme des réformes du travail actuellement en cours ou en examen à l'échelon parlementaire ou de négociations tripartites, de même que les problèmes relatifs à l'élimination du travail des enfants, la définition des salaires minimums et, plus particulièrement, l'assurance-chômage (voir encadré IV.1). Les questions les plus épineuses concernent l'établissement de limites et de points d'équilibre permettant aux entreprises pour faire face, d'une manière plus souple,

Tableau IV.1
THÈMES CONSIDÉRÉS DANS LES RÉFORMES DU TRAVAIL, PAR PAYS, 1990-1995

Thèmes	Argen- tine	Bolivie	Brésil	Chili	Colom- bie	Costa Rica	Para- guay	Pérou	Uru- guay	Vene- zuela
Contrats	X	X		X	X			X		
Licenciements				X	X	X	X	X		
Négociations collectives	X		X	X				X		X
Salaire minimum			X							X
Montant des pensions				X	X					
Congés							X	X		
Congé de maternité						X				X
Droits des femmes en période d'allaitement						X	X			
Pratiques discriminatoires sexospécifiques			X							
Harcèlement sexuel						X	X			
Travail des jeunes								X		
Syndicats				X				X		
Protection syndicale			X			X	X			
Grèves								X		
Sécurité sociale				X	X				X	X
Assurance contre les accidents	X			X						
Assurance-chômage					X					
Sécurité du travail				X					X	
Travail obligatoire			X							
Consommation de tabac au travail						X				
Régimes spéciaux									X	X
Association de fonctionnaires				X						X

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, tableau VI.1, Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

Encadre IV.1

AMÉRIQUE LATINE: PROPOSITIONS D'ASSURANCE-CHÔMAGE

Diverses expériences, options et propositions en matière d'assurance-chômage sont actuellement au cœur des débats aussi bien dans les pays en développement que dans les nations industrialisées. L'instabilité croissante de l'emploi et l'ampleur du chômage ont suscité, en Amérique latine, un grand intérêt pour les différentes modalités de ce type d'assurance.

Modalité d'assurance et modalité d'épargne. Dans un système d'assurances, le risque de se retrouver sans emploi est partagé par tous les travailleurs participant au système. Les allocations perçues par les chômeurs sont prises en charge par les cotisations des travailleurs ayant un emploi, sans que soit exigée l'accumulation préalable de ressources. Le principal désavantage de ce système est qu'il a des effets néfastes sur les incitations à éviter un licenciement et sur la volonté de chercher un nouvel emploi, dans la mesure où les bénéfices prévus par l'assurance dépendent de la durée de la période de chômage. Les informations dont on dispose à l'échelon international confirment que ce type d'assurance favorise l'augmentation du chômage au niveau de l'économie toute entière, la durée de la période de chômage et les abus qui compromettent le fonctionnement du système. Pour remédier à ces inconvénients, on pourrait introduire dans ce système des facteurs liés à l'épargne, de façon à ce que la durée des bénéfices dépende du nombre de cotisations préalables ce qui présenterait le désavantage d'exiger une accumulation préalable de fonds afin de pouvoir accéder à ces bénéfices.

Modalité d'indemnité de licenciement. Les indemnités de licenciement payées en fonction de l'ancienneté pour des raisons indépendantes au travailleur interviennent également dans la couverture du chômage. Elles présentent l'avantage de combattre deux types d'abus existant dans le système d'assurance. En premier lieu, elles impliquent un coût pour l'employeur au moment du licenciement; ceci évite que les travailleurs et les employeurs se mettent d'accord sur des licenciements provisoires ou fassent apparaître les démissions comme des licenciements pour obtenir les allocations. En deuxième lieu, cette indemnité est perçue dans sa totalité par le travailleur licencié, quelle que soit la durée du chômage, elle ne compromet pas l'intérêt qu'aura ce dernier à chercher un nouvel emploi. Les principaux inconvénients concernent les années de service du travailleur au sein de l'entreprise; si elles sont peu nombreuses, les ressources obtenues seront insuffisantes pour affronter la période de chômage et, si elles sont nombreuses, elles peuvent le pousser à se faire licencier pour percevoir une indemnité d'un montant appréciable. De même, l'employeur peut pousser le travailleur à démissionner pour éviter de payer l'indemnité. Finalement, à l'échelon global de l'entreprise, les licenciements massifs aggravent les problèmes auxquels se heurte cette dernière durant un cycle récessif et vont jusqu'à compromettre sa continuité, voire le paiement des indemnités. Le fait que l'indemnité constitue un obstacle au licenciement présente un avantage pour le travailleur de l'entreprise car cela réduit les possibilités de licenciement, mais un désavantage pour l'employeur qui, au moment d'embaucher un autre travailleur, tient compte de ces frais et offre un salaire net plus réduit.

Modalité de prestations sociales. Lorsque les systèmes de prise en charge du chômage ne suffisent pas à assurer la subsistance des sans-emploi, l'Etat peut octroyer à ces derniers un subside. Celui-ci s'inscrit dans le cadre des politiques sociales destinées à satisfaire les besoins fondamentaux mais le montant est infime et correspond à une fraction du salaire minimum.

Source:

Programme de post-graduat en économie ILPES/Georgetown University, *Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional (TASC)*, n° 73, Santiago du Chili, octobre 1996.

aux nouvelles situations d'intégration et de concurrence internationale et, d'autre part, garantissant aux travailleurs une plus grande stabilité de l'emploi ou une protection en cas de chômage.

En définitive, la modernisation des relations entre les entrepreneurs et les salariés est un élément crucial dans la mesure où il est de plus en plus important de gagner l'adhésion du travailleur et le considérer comme un partenaire collaborateur plutôt que comme un adversaire ou un simple facteur de production. La modernisation des relations du travail à l'intérieur des entreprises et le passage de la confrontation à la collaboration impliquent de nombreux éléments, dont le concept de la participation visant à accroître la productivité et, partant, les rémunérations.

b) Les programmes de création d'emplois

À partir des années 1990, la plupart des pays de la région ont mis en oeuvre différentes réformes et programmes visant à créer des emplois, à améliorer l'efficacité des institutions, à augmenter la productivité et à faciliter l'adaptation aux processus de modernisation moyennant l'introduction du progrès technologique. Les lois du travail ont également amendées, de nouveaux modèles de formation professionnelle ont été mis en place et la gestion du travail a été modifiée par le biais de nouvelles primes d'encouragement.

Pour surmonter les difficultés économiques posées par la création de nouveaux emplois, différents programmes ont été mis sur pied; ils ont été groupés, à des fins d'analyse, en cinq catégories présentant des caractéristiques communes: des programmes de création d'emplois temporaires; d'encouragement de l'entreprise privée; de formation et stages en cours d'emploi; de qualification et reclassement de travailleurs des secteurs en déclin; et de formation et crédit aux chefs de petites et micro-entreprises.

Ces types de programmes ont été, selon des combinaisons diverses, appliqués dans la plupart des pays de la région. En général leur but est de donner une formation professionnelle aux jeunes chômeurs (par exemple, le modèle *Chile-Joven*, en application en Argentine, au Pérou et au Venezuela); de créer des postes de travail indépendants, par la voie de l'amélioration des capacités de gestion et de l'appui en crédit offert aux petits et micro-entrepreneurs (des programmes tels que les Fonds de roulement, Brésil pro-emploi); et d'encourager, moyennant des incitations fiscales, l'embauche et la formation de la part des entreprises privées. Ces programmes s'adressent à certains groupes cibles, tels que les micro-entrepreneurs des deux sexes, les femmes chefs de famille, les chômeurs et les jeunes. Certains programmes sont financés par des fonds d'investissement social, créés expressément à cet effet; pour d'autres, le financement est assuré par le budget national et sous la forme de prêts remboursables et de la répartition des impôts. La coordination des institutions est du ressort de différents ministères, comme celui du travail, de l'agriculture ou de l'éducation publique, selon la nature du programme, ou bien des services nationaux de l'emploi (voir tableau IV.2).

Les programmes de création d'emplois mettent l'accent sur une meilleure connaissance du rapport entre l'offre et la demande de main d'oeuvre, les besoins du marché du travail, la formation des groupes cibles et la création de postes de travail pour la population la plus vulnérable, ainsi que la participation des organisations non gouvernementales, la formation

Tableau IV.2
AMÉRIQUE LATINE: MODÈLES DE PROGRAMMES D'EMPLOIS APPLIQUÉS

Types	Objectifs	Population cible	Institution	Réussites	Difficultés	Financement	Pays
I. Transitoires d'urgence	Créer d'emplois transitoires en travaux d'infrastructure et services à la communauté	Population de chômeurs extrêmement pauvres	Fonds d'urgence/Investissement social	Création d'emplois pour les chômeurs les plus pauvres	Caractère transitoire et faible qualité de l'emploi	Financement extérieur et prêts non remboursables	Argentine Bolivie Brésil Costa Rica* Mexique Nicaragua Venezuela
II. Incitations à l'entreprise privée	Encourager l'embauche et la qualification des travailleurs par le secteur privé	Population jeune et d'âge moyen, susceptible de formation	Ministère du travail	Intégration de l'entreprise privée	Nombre d'emplois créés	Budget Banques de développement	Argentine Brésil Uruguay
III. Formation et stages en cours d'emploi	Former et promouvoir l'emploi par la voie de contrats d'apprentissage	Population jeune marginalisée des études et du travail	Ministères du travail et de la planification Services de l'emploi Instituts de la jeunesse	Formation pour développer le potentiel des jeunes	Qualification qui ne répond pas aux besoins du marché	Budget et prêts remboursables	Argentine Chili Colombie Mexique Pérou Uruguay Venezuela
IV. Recyclage des travailleurs des secteurs en déclin	Augmenter les probabilités d'obtenir un emploi productif	Population déplacée à la suite de réaménagements industriels ou de la réduction des postes de fonctionnaire	Ministère du travail Services de l'emploi	Formation et reconversion des travailleurs	Qualification qui ne répond pas aux besoins du marché Coût élevé	Budget national et prêts remboursables et non remboursables	Argentine Bolivie Costa Rica Chili Pérou Uruguay Venezuela
V. Formation et crédit pour petits et micro-entrepreneurs	Améliorer les capacités de crédit, de gestion et d'entreprise	Chefs (hommes et femmes) de petites et micro-entreprises	Ministère du travail Services nationaux de l'emploi	Renforcement des capacités de gestion	Difficultés de continuité sans appui en crédits	Prêts remboursables banque nationale ou internationale	Brésil Colombie Mexique Uruguay

Source: Réponse des pays à l'enquête sur les programmes d'emploi.

* Le Costa Rica finance ce programme à l'aide d'un impôt sur l'état des salaires de chaque entreprise et un pourcentage de l'impôt sur les ventes.

des formateurs, la prise en considération des facteurs sexospécifiques pour la formation professionnelle, le développement de l'estime personnelle des individus ayant suivi la formation et la mise au point de programmes souples et adaptables aux différentes réalités sociales et du travail. Néanmoins, les facteurs de réussite d'un programme dans un pays donné ne sont pas nécessairement exportables.

Des lacunes subsistent encore, notamment en ce qui concerne le manque d'information prospective sur le marché du travail, y compris la formation du personnel présentant des qualifications qui répondent davantage aux besoins des entreprises. Il faut également améliorer les processus de sélection des bénéficiaires et la coordination entre secteurs, afin d'éviter la dispersion des ressources et de favoriser des pratiques plus systématiques de suivi et de supervision des programmes.

c) Assurance-chômage

Lorsque le travailleur licencié dispose d'un revenu lui permettant de financer ses besoins de base pour une période raisonnable, il parvient non seulement à améliorer son niveau de vie, mais il a aussi de plus grandes chances de trouver un emploi; ceci se traduit par une meilleure affectation des ressources et une productivité supérieure. Telle est la logique des politiques d'assurance-chômage. Les assurances-chômage restent néanmoins très rares en Amérique latine chômage en Amérique Latine et, là où elles existent, elles ne couvrent qu'un nombre réduit de travailleurs ou octroient des allocations dérisoires.

Dans la pratique, la seule protection réelle du travailleur latino-américain face au chômage est l'indemnité de licenciement (en général, un mois de salaire par année de service dans l'entreprise). Il s'agit, nonobstant, d'une assurance chômage imparfaite puisque, bien que tout type de chômage, la couverture n'est adéquate que si le travailleur possède un nombre important d'années de service dans l'entreprise. Par contre, étant donné que 40 p.100 des chômeurs ont moins de 2 ans de service, les indemnités de licenciement ne couvrent que très insuffisamment une partie importante de la force de travail.

De plus, les indemnités de licenciement ont trois types de répercussions: i) elles freinent le déplacement volontaire du travailleur à une meilleure entreprise; en effet, en cas de démission, il ne reçoit pas d'indemnités, tandis que dans la nouvelle entreprise, il peut gagner plus mais au risque de ne pas recevoir d'indemnités ou de percevoir de maigres allocations en cas de crise et de licenciement; ii) dans un contexte de crise économique et de licenciements massifs, cette obligation est payable par l'entreprise lorsque celle-ci se trouve justement dans les pires conditions pour l'assumer; et iii) elles favorisent des comportements pervers, car certains travailleurs anciens sont tentés de se faire licencier afin de recevoir les indemnités, tandis que les entreprises sont tentées de les menacer de licenciement pour d'autres raisons afin de négocier des indemnités inférieures.

Vu la nécessité de protéger le revenu du travailleur en cas de licenciement et de lui faciliter la recherche d'un nouvel emploi, beaucoup proposent d'établir une véritable assurance-chômage, telle qu'elle existe dans les pays développés. Les objections à cette proposition sont d'ordre plus pratique que théorique. On craint, en effet, qu'elle ne soit trop coûteuse, faute d'une approche adéquate des problèmes de "risque moral", c'est-à-dire, en l'occurrence, de distinguer efficacement les vrais chômeurs des faux qui cherchent à

profiter de l'assurance-chômage. Par exemple, ceux qui ont volontairement abandonné leur emploi dans l'entreprise —soit pour élever leurs enfants soit pour chercher un travail mieux rémunéré— pourraient affirmer avoir été licenciés (de connivence avec leur employeur, puisque, dans ce cas, l'allocation n'est pas payée par ce dernier, mais par le "fonds"). De même, beaucoup de travailleurs temporaires —qui pour des raisons personnelles, familiales ou d'études ne souhaitent travailler qu'une seule saison— déclareraient être en quête d'un emploi afin de recevoir l'allocation de chômage. Et beaucoup, dont le chômage réel est de courte durée (la plupart trouve du travail dans une période de trois mois), pourraient prolonger la durée du subside et prétendre être sans emploi (en travaillant dans le secteur non structuré sans cesser de recevoir l'allocation). De telles "filtrations" peuvent multiplier le coût réel du subside par rapport à la dépense nécessaire pour couvrir les vrais chômeurs visés par la loi.

C'est pourquoi différentes options ont été proposées: i) offrir un crédit remboursable et prélevé automatiquement à la source du salaire futur pour tous les chômeurs, de façon à couvrir de 6 à 8 mois de chômage en lui payant de 50 p.100 à 70 p.100 de son revenu normal; et ii) créer un fonds individuel financé par les travailleurs et les employeurs auquel il pourra être fait appel en cas de chômage, de démission, de retraite ou de décès.

Ces deux propositions comportent un élément d'auto-contrôle qui freine l'abus. Dans les deux cas, la période de versement des indemnités de licenciement est réduite (par exemple, cinq mois, couvrant de façon adéquate la majeure partie de la période de chômage), ce qui permet d'abaisser les coûts indirects de l'emploi et éliminer la plupart des encouragements pouvant conduire à des comportements pervers associés aux indemnités de licenciement à durée indéfinie.

Le grand avantage de la première option est qu'elle couvre de façon adéquate les besoins du vrai chômeur, indépendamment de la période de cotisation. L'avantage de la seconde est qu'elle est plus simple à gérer, mais elle couvre insuffisamment les chômeurs ayant de deux ans de service dans l'entreprise.

V. LES RÉFORMES SOCIALES

1. Les dépenses sociales²⁵

a) Évolution des dépenses sociales publiques

Dans la plupart des pays de la région, le niveau des dépenses publiques affectées aux secteurs sociaux a augmenté pendant les premières années de la décennie 1990. Contrairement à ce qui avait été observé jusqu'en 1993, dans 7 pays sur les 11 ayant enregistré des augmentations, ce niveau a même dépassé celui du début des années 1980 (CEPALC, 1994a).

Il ressort de la comparaison entre les périodes biennales 1994-1995 et 1990-1991, que la moyenne régionale des dépenses sociales publiques par habitant a connu un accroissement en termes réels de près de 50 dollars,²⁶ ce qui représente une amélioration de 27.5 p.100 (voir tableau V.1).

Particulièrement considérables ont été les augmentations observées en Argentine, au Mexique, au Panama et en Uruguay, pays où le niveau des dépenses sociales s'est élevé de plus de 90 dollars par habitant pendant la période étudiée. Au Chili, en Colombie et au Costa Rica, le progrès de ces dépenses a surpassé légèrement la moyenne régionale. En Bolivie, au Guatemala et au Paraguay, l'accroissement a été plus modéré en chiffres absolus. Seulement le Nicaragua a connu une forte régression.

Pendant cette période, les dépenses sociales publiques en tant que pourcentage du PIB (mesure qui détermine sa priorité en termes macro-économiques) ont augmenté de 1.8 points en moyenne. Dans 9 pays sur les 11 où on a observé un accroissement, celui-ci a été

²⁵ Cette section a été préparée sur la base de CEPALC (1997), p.81.

²⁶ Les chiffres moyens correspondent aux périodes biennales 1990-1991 et 1994-1995, sauf la où l'information ne concernait que 1994. L'encadré V.2 décrit la couverture institutionnelle des séries de dépenses sociales dans chaque pays.

Tableau V.1
DÉPENSES SOCIALES
(Moyennes)^a

Pays ^b	Dépenses sociales réelles par habitant (dollars 1987)		Dépenses sociales/PIB		Dépenses sociales/ dépenses publiques totales	
	1990- 1991	1994- 1995	1990- 1991	1994- 1995	1990- 1991	1994- 1995
Niveau élevé de dépenses sociales	333.6	424.9	15.2	17.2	52.7	60.4
Uruguay	463.2	624.9	18.9	23.6	63.0	75.1
Costa Rica	334.0	388.6	19.8	20.8	45.5	44.3
Panama	349.9	466.5	17.1	20.0	37.5	44.2
Argentine	548.5	703.8	17.1	18.3	58.0	66.0
Chili	259.1	318.3	13.1	13.4	60.3	63.3
Mexique	156.4	247.3	8.4	13.1	53.3	71.8
Brésil ^c	224.0	224.8	11.6	11.2	51.0	57.8
Niveau modéré de dépenses sociales^d	99.1	126.6	9.0	10.9	35.5	47.4
Colombie	107.2	164.2	8.2	11.6	33.9	54.0
Nicaragua	97.4	86.4	10.8	10.6	36.2	48.8
Équateur	92.7	129.3	7.8	10.4	36.5	39.5
Venezuela	215.6	...	8.5	...	32.1	...
Faible niveau de dépenses sociales^e	42.3	54.3	4.8	5.9	31.1	33.2
Honduras	72.2	69.6	7.8	7.6	33.1	29.1
Paraguay ^f	25.9	66.7	2.6	6.6	33.2	43.2
Bolivie	34.4	49.5	4.6	6.3	36.0	32.0
El Salvador	50.1	53.7	5.5	5.3	23.6	25.0
Guatemala	28.7	32.2	3.3	3.7	29.8	36.4
République dominicaine	36.3	...	4.7	...	36.6	...
Pérou	20.6	...	2.1	...	15.9	...
Moyenne régionale^g	189.6	241.7	10.4	12.2	42.1	48.7
Pays à dépenses sociales élevées						
Variation des dépenses sociales en pourcentage	...	27.4	...	13.5	...	14.6
Variation en pourcentage du PIB	...	17.7	...	17.7	...	17.7
Pays à dépenses sociales modérées						
Variation en pourcentages des dépenses sociales	...	27.7	...	21.5	...	33.6
Variation en pourcentage du PIB	...	11.7	...	11.7	...	11.7
Pays à faibles dépenses sociales						
Variation des dépenses sociales en pourcentage	...	28.4	...	24.6	...	6.5
Variation en pourcentage du PIB	...	12.3	...	12.3	...	12.3

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, tableau IV.1. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a Les pays sont présentés en ordre décroissant selon la part du PIB affectée aux dépenses sociales en 1994-1995.

^b Moyenne des années 1990-1991 et 1994-1995 pour tous les pays, sauf la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, El Salvador, le Mexique et le Panama, pour lesquels seule l'année 1994 a été considérée.

^c N'inclut que les dépenses du gouvernement central.

^d Le Venezuela n'est pas compris dans les moyennes.

^e Le Pérou et la République dominicaine ne sont pas compris dans les moyennes.

^f N'inclut que les dépenses imputées au budget du gouvernement central.

^g Le Pérou, la République dominicaine et le Venezuela ne sont pas compris dans les moyennes.

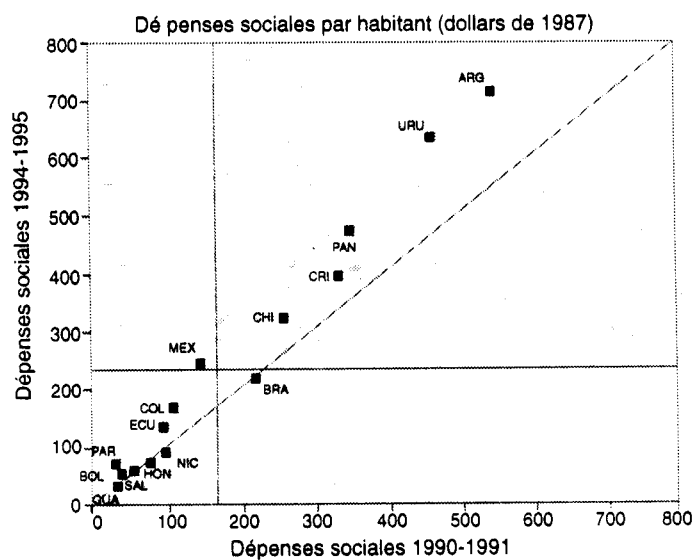
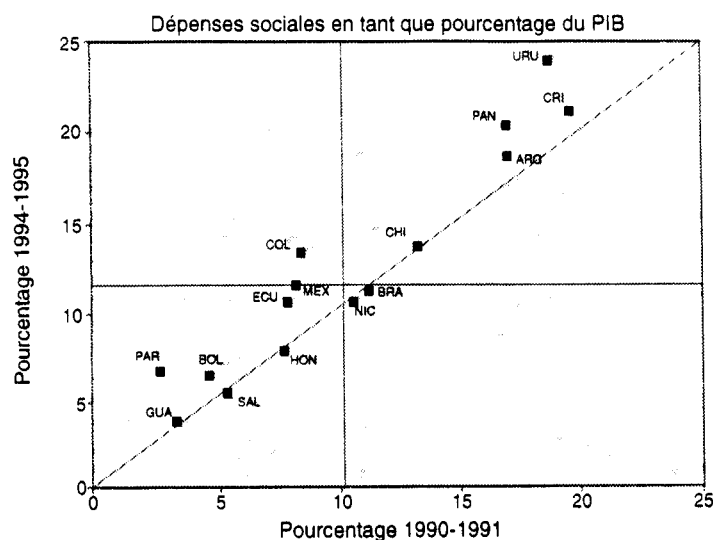
supérieur à 1 p.100 du PIB, particulièrement dans les cas de la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Panama, le Paraguay et l'Uruguay. Au Brésil, au Salvador, au Honduras et au Nicaragua, par contre, la part du PIB affectée aux dépenses sociales publiques est restée stable ou a légèrement diminué (voir graphique V.1 et tableau V.1).

Pendant les années 1990, et prenant 1980 comme année indicative, le comportement des dépenses sociales publiques montre des tendances différentes, caractérisées dans l'encadré V.1. De même, le graphique V.1 présente l'évolution de ces dépenses par habitant dans chaque pays au cours de la période 1980-1995.

Encadré V.1	
ÉVOLUTION DES DÉPENSES SOCIALES EN AMÉRIQUE LATINE DANS LES ANNÉES 1990	
Comportement	Pays
1. Tendance dominante à la hausse et niveaux supérieurs à ceux du début de la décennie 1980 (graphiques V.2a et V.2b)	Argentine Chili Colombie Costa Rica Mexique Panama Paraguay Uruguay
2. Tendance prédominante à la hausse mais niveaux inférieurs à ceux du début de la décennie 1980 (graphique V.2c)	Bolivie Équateur El Salvador
3. Comportement fluctuant ou légèrement à la baisse (graphique V.2d)	Brésil Guatemala Honduras Nicaragua
Source: CEPALC, <i>Panorama social de América Latina. Edición 1995</i> (L.C/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, encadré IV.1, Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4	

Par ailleurs, dans la plupart des pays, la trajectoire des dépenses sociales a été similaire à celle du PIB. En effet, la croissance du PIB a été de 14.7 p.100 entre 1990-1991 et 1994-1995, tandis que les dépenses sociales par habitant ont augmenté de 27.5 p.100 en chiffres réels. Cependant, cette évolution varie d'un pays à l'autre selon leurs niveaux de départ de dépenses sociales: là où ils étaient moyens ou bas, les dépenses sociales ont augmenté plus rapidement par rapport au produit. Même si, dans les trois groupes considérés les dépenses sociales réelles par habitant ont augmenté de près de 28 p.100 pendant la période étudiée, cette hausse équivaut à plus du double de l'accroissement du produit dans les

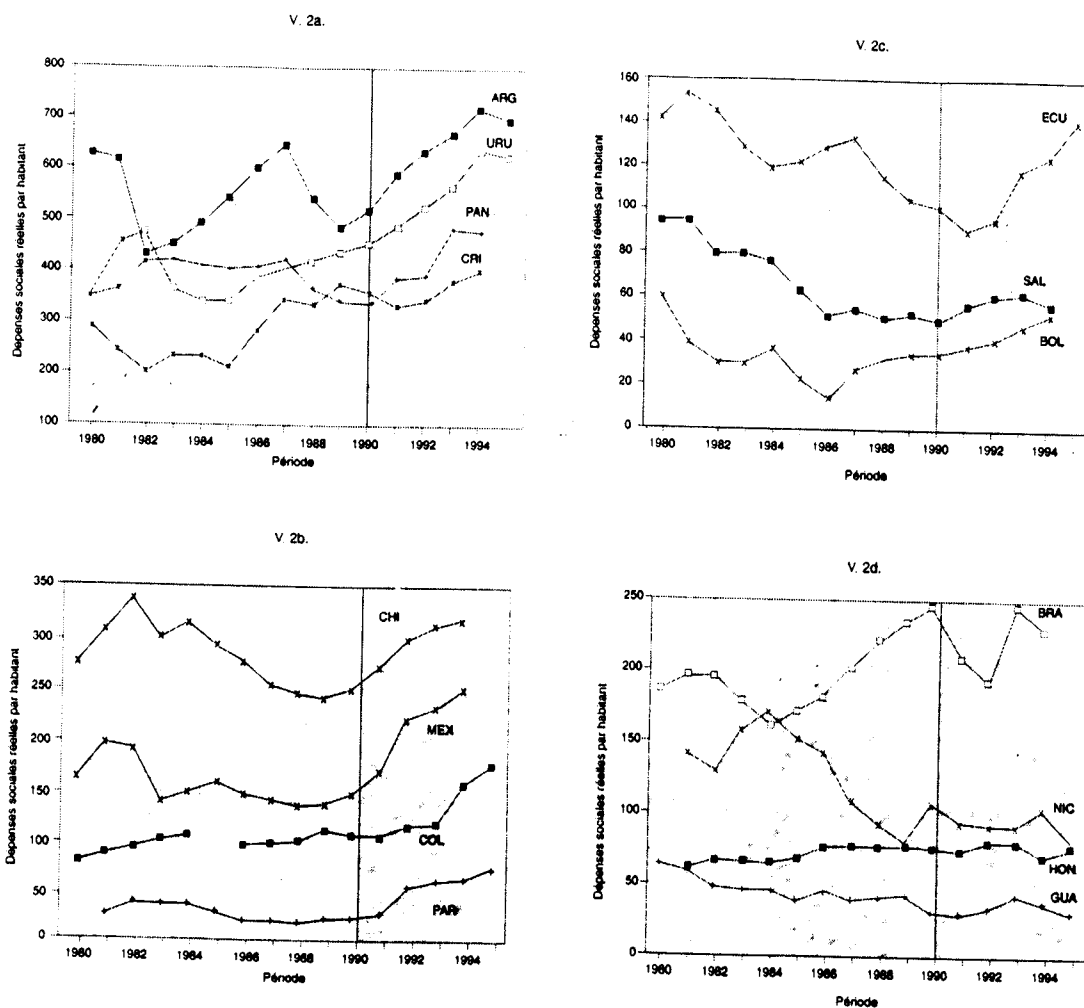
Graphique V.1
ÉVOLUTION DES DÉPENSES SOCIALES
 1990-1991/1994-1995



SOURCE: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, graphique IV.1. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

NOTE: Les lignes verticales et horizontales correspondent à l'indicateur moyen pour l'ensemble des pays étudiés, respectivement, en 1990-1991 et 1994-1995.

Graphique V.2
ÉVOLUTION DES DÉPENSES SOCIALES RÉELLES PAR
HABITANT, 1980-1994 OU 1980-1995
(Dollars de 1987)



SOURCE: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, graphique IV.2.
Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

pays présentant un niveau modéré et faible de dépenses sociales, où l'augmentation a été de 12 p.100, tandis que pour les pays consentant de fortes dépenses sociales, où le PIB s'est accru de 18 p.100, le rapport est d'une fois et demie (voir tableau V.1).

b) Niveau des dépenses sociales publiques

Les différences visibles de grandeur des dépenses sociales publiques existant entre les pays de la région (voir graphiques V.3 et V.4) permettent de les regrouper selon leur position relative par rapport à l'ensemble (voir tableau V.1). Le premier groupe est formé par sept pays (l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Panama et l'Uruguay), où les dépenses sociales publiques représentent plus de 11 p.100 du PIB et dépassent les 200 dollars par habitant enregistrés en 1987. Le deuxième groupe est composé de quatre pays (la Colombie, l'Équateur, le Nicaragua et le Venezuela), avec des dépenses par habitant fluctuant entre 70 et 200 dollars par an et un total qui représente entre 8 p.100 et 11 p.100 du PIB. Dans le groupe de pays à plus faible niveau de dépenses sociales (la Bolivie, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Paraguay, le Pérou et la République dominicaine) le montant de ces dépenses est inférieur à 70 dollars par an et équivaut à moins de 8 p.100 du PIB.

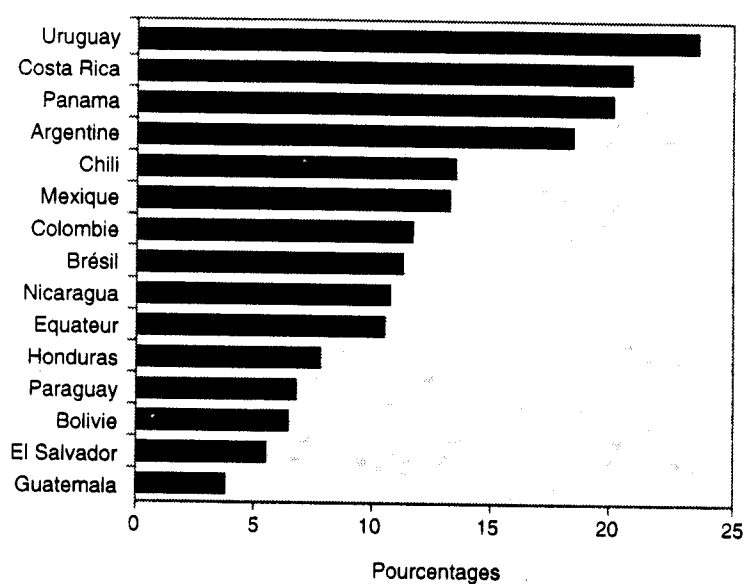
Tant les pays à niveau élevé de dépenses sociales que ceux à niveau moyen et faible ont accru leurs dépenses sociales par habitant à un rythme similaire, de l'ordre de 28 p.100. Il faut cependant faire remarquer que les plus fortes hausses par rapport au PIB ont été enregistrées dans les pays à niveau moyen et faible de dépenses, où le rapport s'est accru de 21.5 p.100 et de 24.6 p.100 respectivement, comparé à 13.5 p.100 dans les pays à haut niveau de dépenses sociales.

L'hétérogénéité des niveaux des dépenses sociales publiques en Amérique Latine met deux faits en évidence.²⁷ En premier lieu, leur montant dans les pays à niveau moyen et faible de dépenses sociales est infime comme le démontre la comparaison avec les pays industrialisés ainsi qu'avec ceux à plus fortes dépenses sociales dans la région (voir encadré V.3). Le défi le plus impérieux est d'accroître substantiellement le montant des dépenses par habitant dans des délais relativement courts, sans toutefois négliger la qualité de leur impact.

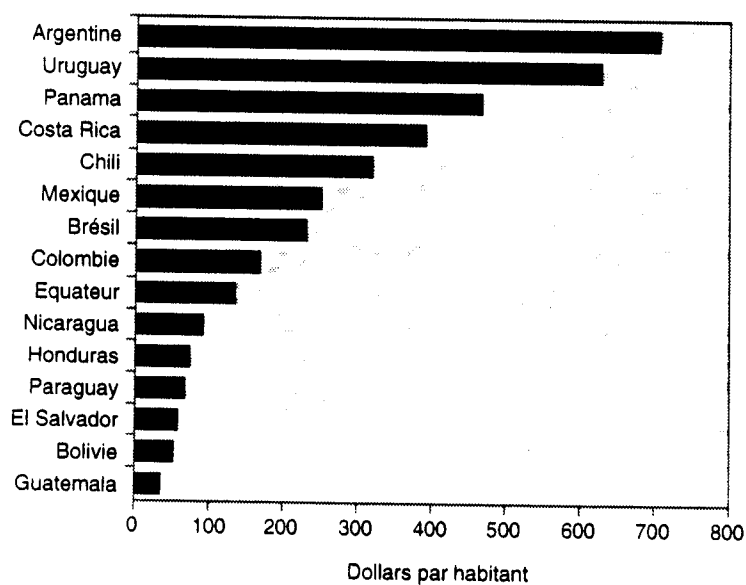
Deuxièmement, dans les pays où le montant des dépenses sociales par habitant est le plus haut à l'échelle régionale, et qui affectent à ces dépenses une part du PIB comparable à celle de plusieurs pays industrialisés, le défi consiste à améliorer l'efficacité et l'efficience dans l'utilisation des ressources. Malgré tout, les montants par habitant dans ces pays restent modestes par rapport aux augmentations en couverture et en qualité des services sociaux nécessaires pour parvenir à un développement équitable. Dans le même temps, il est évident que ces chiffres sont très inférieurs à ceux observés dans les pays plus développés, à cause des énormes différences quant à la grandeur du PIB (revoir encadré V.3).

²⁷ Il faut indiquer que ces chiffres ne concernent pas les pays des Caraïbes faute de pouvoir disposer de l'information pertinente.

Graphique V.3
DÉPENSES SOCIALES EN TANT QUE POURCENTAGES
DU PIB, 1994-1995



Graphique V.4
DÉPENSES SOCIALES PAR HABITANT, 1994-1995



SOURCE: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, graphiques IV.3 et IV.4. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

Encadré V.2

QUELQUES PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES SUR LES STATISTIQUES DES DÉPENSES SOCIALES

Certaines différences méthodologiques et de couverture rendent plus difficile l'analyse comparative des séries des dépenses sociales publiques au niveau régional. En ce qui concerne la méthodologie, les différences les plus importantes concernent le registre comptable des dépenses et de la définition de dépenses sociales. Quant à la couverture, les divergences sont liées aux caractéristiques institutionnelles des États, ainsi qu'à la possibilité d'inclure les dépenses effectuées par les gouvernements locaux.

Les dépenses publiques peuvent être décomposées selon les entités exécutantes. Ainsi, il est possible de distinguer entre les dépenses publiques effectuées par le secteur public financier (SPF) (banque centrale et le reste des entités financières appartenant à l'État) et le secteur public non financier (SPNF) (gouvernement central (GC), entreprises publiques (EP) et gouvernements locaux (GL)); cette dernière définition est applicable à deux pays.

Dans 12 pays sur 18, les séries des dépenses sociales analysées correspondent aux dépenses effectuées par le gouvernement central. De même, on peut distinguer à l'intérieur de celui-ci les entités qui possèdent une organisation budgétaire autonome (EA), dont dépend directement le budget du gouvernement (gouvernement central budgétaire ou GCP), qui est la méthode d'enregistrement des dépenses dans trois autres pays. Finalement, dans un pays, les dépenses du gouvernement général (GG) considèrent le GC et les GL.

En synthèse, compte tenu des définitions comptables et des séries disponibles, on peut affirmer que 16 des 18 pays étudiés montrent des chiffres assez comparables en matière de dépenses sociales. Cependant, dans un sens plus strict, l'exclusion des dépenses sociales effectuées au niveau local, conjuguée avec un degré important de décentralisation des dépenses, donne lieu à une sous-estimation importante des dépenses sociales publiques totales et limite donc la comparabilité des chiffres dans des cas tels que ceux du Brésil et du Mexique.

Ci-dessous sont présentés les pays classifiés selon la couverture institutionnelle des séries disponibles de dépenses sociales.

Couverture institutionnelle	Pays
SPNF = GC + EP + GL	Argentine et El Salvador
GG = GC + GL	Équateur
GC = GCP + EA	Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Chili, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, République dominicaine, Uruguay et Venezuela
GCP	Nicaragua, Paraguay et Pérou

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, encadré IV.2. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.II.G.4.

Encadré V.3				
GRANDEUR DES DÉPENSES SOCIALES PUBLIQUES EN DOLLARS PAR HABITANT ET COMME POURCENTAGE DU PIB				
Pays industrialisés ^a			Pays latino-américains ^b	
	En dollars par habitant	Comme % du PIB	En dollars par habitant	Comme % du PIB
Pays à fortes dépenses sociales (Suède, France, Autriche, Pays-Bas)	7 200	31.2	Pays à fortes dépenses sociales	425 17.2
Autres pays (Royaume Uni, Allemagne, Espagne, Canada, Japon, États-Unis)	3 600	16.4	Pays à niveau moyen de dépenses sociales	127 10.9
			Pays à faible niveau de dépenses sociales	54 5.9

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, encadré IV.3. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.II.G.4.
Gouvernement central consolidé; chiffres de 1992.

^a Chiffres de 1994-1995.

^b

c) Priorité sociale des dépenses publiques

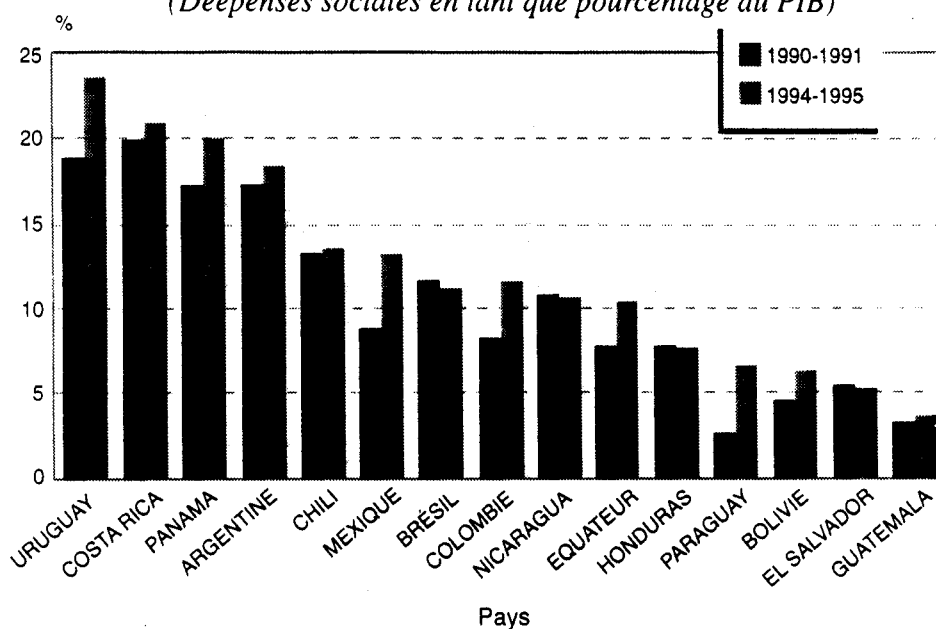
Dans les années 1990, la part des dépenses publiques destinée au secteur social (voir graphique V.5) a augmenté dans la plupart des pays. Cet accroissement a été plus important dans les pays présentant un niveau moyen de dépenses sociales (33.6 p.100) et plus modéré dans les pays à fortes dépenses (14.6 p.100). L'accroissement dans les pays à faible niveau de dépenses sociales publiques a été nettement plus modeste (6.5 p.100). Dans 9 pays sur 12 où les composantes sociales des dépenses publiques ont fait l'objet d'une plus grande priorité, cette amélioration a été accompagnée d'un accroissement des dépenses par habitant en termes réels et de la part du produit intérieur brut affectée à ces dépenses.

Un fait positif est que, contrairement à la situation des années 1980, les dépenses sociales publiques de la période 1990-1995 n'ont pas reflété de façon visible les contraintes budgétaires affrontées par certains gouvernements. En effet, l'examen de l'évolution des rapports des dépenses publiques totales et sociales comme pourcentage du PIB fait apparaître que, indépendamment du sens de la variation des dépenses publiques totales, les dépenses sociales en tant que pourcentage du PIB ont augmenté dans 11 pays sur 15. En Bolivie, au Costa Rica, en Équateur, au Mexique, au Paraguay et en Uruguay, l'accroissement des dépenses sociales a eu lieu dans un contexte d'expansion des dépenses publiques en général. Les pays où, en dépit de la diminution de ces dernières, les dépenses sociales se sont accrues

par rapport au PIB ont été l'Argentine, la Colombie, le Chili, le Guatemala et le Panama (voir graphique V.6).

Graphique V.5
COMPARAISON ENTRE LES DÉPENSES SOCIALES ET
LE PIB 1990-1991 ET 1994-1995

(Dépenses sociales en tant que pourcentage du PIB)

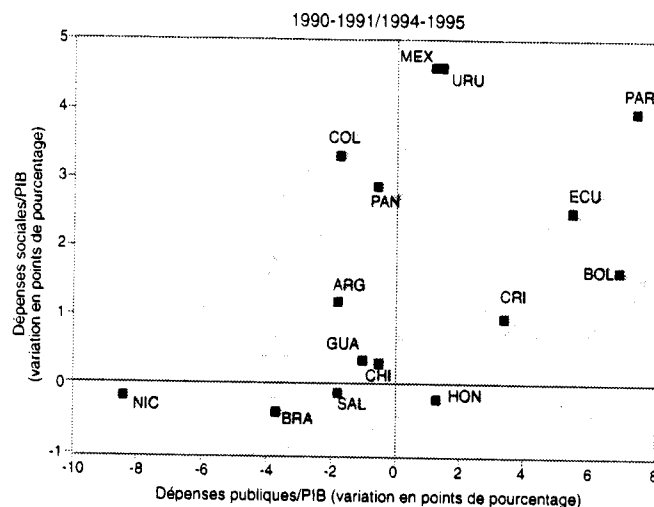


SOURCE: CEPALC, base de données sur les dépenses sociales (Projet CEPALC/Banque mondiale).

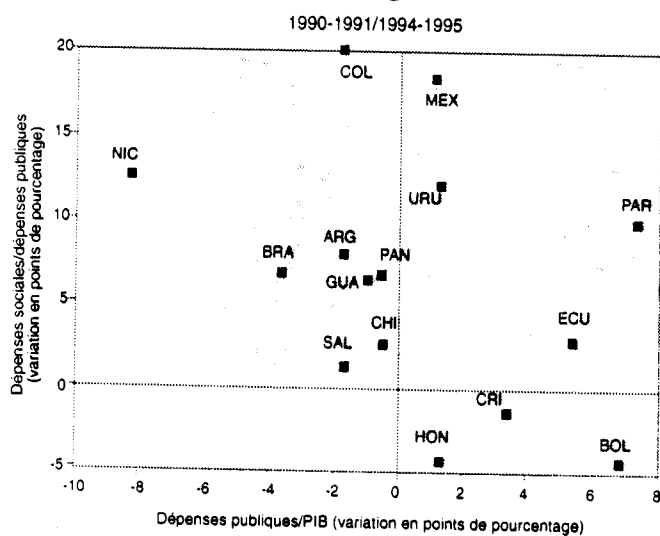
d) Les dépenses sociales par secteur

La partie la plus importante de l'accroissement des dépenses sociales publiques correspond aux secteurs de l'éducation et de la sécurité sociale. Dans le premier cas, les réformes amorcées dans plusieurs pays de la région ont exigé un déboursement important de ressources publiques. D'autre part, l'augmentation des dépenses en matière de sécurité sociale s'explique surtout par les ajustements des retraites et des pensions, par l'amortissement des passifs accumulés par le système ou par l'expansion de la couverture de ces services.

Graphique V.6
ÉVOLUTION COMPARATIVE DES RAPPORTS DÉPENSES
PUBLIQUES/PIB ET DÉPENSES SOCIALES/PIB



Graphique V. 7
ÉVOLUTION COMPARATIVE DES RAPPORTS DÉPENSES
PUBLIQUES/PIB ET DÉPENSES SOCIALES/DÉPENSE
PUBLIQUES



SOURCE: CEPALC, *Panorama social de América Latina*, Edición 1996 (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997; graphiques IV.6. Publication des Nations Unies. N° de vente: S.97.II.G.4.

La part qui a le plus progressé dans les dépenses publiques entre 1990 et 1995 a été celle des secteurs de l'éducation et de la sécurité sociale. En éducation, les dépenses réelles par habitant ont augmenté dans 12 pays sur 15, tandis que, 10 pays sur 12 ont enregistré un accroissement des dépenses publiques en sécurité sociale (voir encadré V.4). La croissance moyenne des dépenses publiques réelles par habitant dans les pays de la région pendant les cinq premières années de la décennie 1990 a été de 24.4 p.100 en éducation et de presque 50 p.100 en sécurité sociale. Ces améliorations ont permis de compenser, du moins partiellement, la réduction des dépenses dans ces secteurs au cours de la décennie 1980 (CEPALC, 1994a).

Encadré V.4

LES COMPOSANTES DE BASE DES DÉPENSES EN CAPITAL HUMAIN

Les ressources que les gouvernements destinent aux secteurs sociaux peuvent correspondre à deux catégories: celles qui cherchent à compenser de façon provisoire ou permanente certaines fluctuations des niveaux de revenu de la population, et celles qui représentent un investissement à moyen ou à long terme en capital humain, dans la mesure où elles favorisent le développement intellectuel et physique des individus et, partant, leur potentiel productif. Une importance toute particulière dans cette catégorie est accordée aux ressources utilisées pour satisfaire les besoins de base, tels que la nutrition, la santé et le logement, entre autres. Toutefois il est difficile d'identifier avec une précision absolue les composantes à considérer comme investissement en capital humain, car le concept de besoin de base lui-même n'est pas univoque; une première approche considère généralement comme telles une fraction et le total des dépenses en éducation et en santé. C'est ainsi, par exemple, que plusieurs études qualifient comme "dépenses en développement humain" les investissements en santé de base et en éducation primaire.

Néanmoins, selon le degré de développement socio-économique atteint par un pays, il est indispensable de définir les dépenses en capital humain d'une façon plus large, ce qui implique la prise en compte des contributions dont le but est de pourvoir à des besoins qui vont au-delà des besoins de base, tels que l'éducation secondaire et supérieure, ainsi que les services de santé à des niveaux plus élevés. Quoique l'investissement en éducation et en santé comprend une partie qui, en définitive, ne peut être considérée comme étant une dépense effective en capital humain, on a choisi, dans ce rapport, la notion la plus large, qui est plus proche du concept mentionné plus haut que le concept plus limité de l'éducation primaire et des services de santé de base.

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, encadré IV.5. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.H.G.4.

Une conséquence importante de l'expansion simultanée des dépenses en éducation et en santé publique est l'accroissement des dépenses en capital humain par habitant dans 9 pays sur 13 (voir tableau V.3 et encadré V.4).

La proportion des dépenses en capital humain (éducation et santé) fluctue essentiellement entre 20 p.100 et 30 p.100 des dépenses publiques totales; l'ampleur des dépenses en éducation et en santé considérées dans leur ensemble dans les pays de la région est beaucoup plus homogène. Par conséquent, l'hétérogénéité des dépenses sociales totales mentionnée ci-dessus est due fondamentalement à des différences très marquées en matière de sécurité sociale.

Tableau V.2
DÉPENSES PUBLIQUES EN CAPITAL HUMAIN

Pays	En dollars par habitant de 1987		En tant que pourcentage du PIB		En tant que pourcentage des dépenses publiques	
	1990- 1991 ^a	1994- 1995 ^b	1990- 1991 ^a	1994- 1995 ^b	1990- 1991 ^a	1994- 1995 ^b
Argentine	247.4	322.6	7.7	8.4	26.2	30.3
Brésil	80.3	84.4	4.1	4.2	18.1	21.7
Chili	92.3	126.2	4.7	5.3	21.5	25.1
Colombie	46.5	94.8	3.9	6.7	15.1	31.0
Costa Rica	185.9	214.4	11.0	11.5	25.3	24.4
Équateur	52.2	72.9	4.4	5.9	20.5	22.2
El Salvador	33.3	31.0	3.6	3.1	15.6	14.4
Guatemala	21.5	20.9	2.5	2.4	22.3	23.7
Honduras	64.0	63.6	6.9	6.9	29.4	26.6
Nicaragua	86.2	71.1	9.6	8.9	32.0	40.5
Panama	217.6	257.5	10.7	11.1	23.4	24.4
Paraguay	15.0	43.7	1.5	4.3	19.2	28.3
Pérou	20.4	...	2.0	...	15.7	...
République dominicaine	17.5	...	2.3	...	17.6	...
Uruguay	150.9	174.6	6.2	6.6	20.5	21.0
Venezuela	121.8	...	4.8	...	18.1	...

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, tableau IV.3. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a Pour les cas de la République dominicaine et du Venezuela, seule l'année 1990 a été considérée.

^b Ne comprend que 1994 pour les cas de la Bolivie, du Chili, du Costa Rica, El Salvador et du Panama.

Tableau V.3
FONDS D'INVESTISSEMENT SOCIAL POUR L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ EN AMÉRIQUE LATINE
EN VIGUEUR EN 1997

Pays	Nom du fonds	Année de début-fin	Dépendance institutionnelle	Secteur(s)	Population cible	Origine des ressources
Argentine	Fonds participatif d'investissement social	1995-1999	Bureau social de la Présidence de la République	Programmes intégraux	Population dont les besoins de base ne sont pas satisfaits, des localités et des quartiers pauvres	Banque mondiale Budget national et budgets provinciaux
Bolivie	Fonds social d'urgence, Fonds d'investissement social (FIS)	1986-1990 permanent	Présidence Ministère du développement durable et de l'environnement	Programmes intégraux d'éducation, santé et nutrition, formation et assainissement de base dans des communes prioritaires	Population pauvre, en particulier rurale	Budget, municipalités, communautés, Banque mondiale, Gouvernement des Pays-Bas
Colombie	Fonds de Co-financement de l'investissement social	1992	Conseil national de politique économique et sociale	Programmes intégraux de subsides aux services de santé, éducation, culture, récréation et sports	Groupes vulnérables	Budget
Costa Rica	Fonds d'allocation familiales et de développement social (FODESAF)	1974 permanent	Entité autonome	Programmes intégraux pour enfants, jeunes, femmes, paysans et population autochtone	Groupes cibles du Plan de lutte contre la pauvreté	Budget national par un impôt spécifique
Chili	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	1990 permanent	Ministère de la planification et de la coopération	Programmes intégraux de formation, emploi, assistance technique, crédit et promotion sociale	Population pauvre, micro-entrepreneurs, femmes chefs de famille, jeunes, paysans et autochtones	Budget, donateurs étrangers, Gouvernement des Pays-Bas
Équateur	Fonds d'investissement social d'urgence (FISE)	1993-1997	Bureau de la Présidence	Assainissement de l'environnement, éducation, santé, garderies d'enfants, foyers et auberges, production et appui à la production, amélioration des routes et œuvres de protection	784 paroisses urbaines et rurales de 191 cantons des 21 provinces	BID, Banque mondiale, Société andine de développement, Gouvernement des Pays-Bas
El Salvador	Fonds d'investissement social (FIS)	1990	Bureau de la Présidence	Projets portant sur les besoins de base, la gestion productive et l'éducation de la population	Population pauvre et extrêmement pauvre	BID Banque mondiale
Guatemala	Fonds d'investissement social (FIS)	1993-2001	Bureau de la Présidence	Éducation, santé et nutrition, eau et assainissement, infrastructure économique et environnement, projets de production, en particulier des communautés autochtones	Population rurale	Budget, prêts à taux bonifiés, BID, KfW, Banque centraméricaine d'intégration économique

Tableau V.3 (concl.)

Pays	Nom du fonds	Année de début-fin	Dépendance institutionnelle	Secteur(s)	Population cible	Origine des ressources
Guyane	Social Impact Amélioration Program (SIMAP)	1990	Entité indépendante	Infrastructure, santé et nutrition	Population pauvre, en particulier femmes en état de malnutrition	BID Banque mondiale
Haïti	Fonds d'assistance économique et sociale (FAES)	1990	Ministère de l'économie et des finances	Projets productifs	Population rurale pauvre	Banque mondiale
Honduras	Fonds hondurien d'investissement social (FHIS/PASI)	1990-2005	Bureau de la Présidence	Moyenne et petite entreprise	Population pauvre	Banque mondiale, Gouvernement des Pays-Bas
Mexique	Fonds de développement social municipal	1995-2000	Secrétariat du développement social	Infrastructure, décentralisation municipale et assistance en crédits	Population la plus gravement touchée par la pauvreté	Budget fédéral et contributions communales
Nicaragua	Fonds d'investissement social d'urgence (FISE)	1990	Bureau de la Présidence	Infrastructure et emploi	Population en condition d'extrême pauvreté, sans accès aux services de base	Ministère des finances, Banque mondiale, Agence pour le développement international des Etats-Unis d'Amérique, Banque Interaméricaine de développement, Institut de crédit à la reconstruction d'Allemagne, PNUD, Agence canadienne de développement international, COSUDE
Panama	Fonds d'urgence sociale (FES)	1990 permanent	Bureau de la Présidence	Infrastructure et emploi	Population pauvre	Banque mondiale
Pérou	Fonds national de compensation et de développement social (FONCODES)	1991	Président du Conseil des ministres	Infrastructure sociale et économique	Population en condition d'extrême pauvreté	Budget, donateurs étrangers, Banque mondiale, Gouvernement des Pays-Bas
République dominicaine	Fonds de promotion d'initiatives communautaires (PRO-COMUNIDAD)	1993 1999	Bureau de la Présidence	Infrastructure pour les services de santé, éducation et assainissement	Population à faible revenu, avec des besoins de base pas satisfaits	Budget, BID
Venezuela	Fonds vénézuélien d'investissement social (FONVIS)	1990 permanent	Ministère de la famille	Santé, éducation, fourniture d'équipements, formation et assistance technique	Population pauvre	Budget, BID, Banque mondiale

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, tableau VI.4. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

D'autre part, deux tiers des pays analysés présentent des niveaux très faibles de dépenses en capital humain par habitant, puisqu'ils consacrent moins de 100 dollars par an et par personne à l'éducation et à la santé (voir tableau V.2 et graphique V.7). Toutefois, plusieurs d'entre eux investissent dans les deux secteurs un pourcentage du produit intérieur et des dépenses publiques totales qui, à l'échelon régional, n'est pas comparativement faible. Il est donc d'autant plus nécessaire de veiller à l'administration et la gestion adéquates des ressources, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de l'investissement social. Les pays à plus haut niveau de dépenses sociales n'échappent pas à cette préoccupation.

Une analyse prospective des dépenses en capital humain permet d'indiquer que les bas salaires payés dans les secteurs de l'éducation et de la santé et le pourcentage important des dépenses sociales qu'ils absorbent exigent d'accroître au plutôt les dépenses dans ces secteurs.

e) Les fonds d'investissement social²⁸

Les fonds d'investissement social se présentent comme des mécanismes destinés à mitiger les répercussions sociales des politiques de stabilisation ou d'ajustement. Par conséquent, ils étaient destinés, d'emblée, à faire face à une situation d'urgence et de courte durée. Ils se sont modifiés par la suite et ont été finalement insérés dans les politiques sociales à moyen et à long terme; en fait, au Chili, au Panama et au Venezuela, ces fonds ont déjà un caractère permanent. Il s'agit d'un mécanisme relativement nouveau dans la région, puisqu'ils ont été créés suivant l'exemple du Fonds social d'urgence (FSE) de la Bolivie, instauré en 1986 (voir tableau V.3). Un autre type d'institution est le Fonds de développement social et de prestations familiales (FODESAF) du Costa Rica, créé en 1975.

L'objectif général des fonds est de collecter des ressources, notamment d'organismes extérieurs, pour les acheminer vers des programmes et des projets sociaux spécifiques, dont l'exécution ne relève pas de la responsabilité de l'institution. Leur fonction est donc de médiation financière, ce qui implique la sélection, le financement et le contrôle des projets. Les sources de financement sont variées: le budget national (Chili, Colombie, Mexique), des fonds multilatéraux (Bolivie), ou des organisations non gouvernementales nationales (Pérou) et internationales (Équateur), et mêmes des opérations de conversion de la dette extérieure (Chili). Les fonds d'investissement social se heurtent à certains problèmes qui n'ont pas encore été résolus, tels que leur pérennité, qui exige un afflux constant de ressources extérieures, et la formation pour la formulation de projets.

Les fonds encouragent la décentralisation, la participation sociale et la complémentarité entre les secteurs public et privé, moyennant l'intégration des organisations non gouvernementales et communautaires, ainsi que des municipalités, à l'exécution des activités et même parfois au niveau de leur conception. L'objectif est que ces fonds soient autonomes et que leur fonctionnement soit caractérisé par la transparence, l'efficacité, la rapidité et la souplesse.

La principale stratégie utilisée pour acheminer des ressources vers la population pauvre consiste à créer des emplois provisoires dans le cadre de travaux d'infrastructure sociale et économique (au départ, de 80 p.100 à 88 p.100 de leur financement), ainsi que par la voie

²⁸ Cette section a été préparée sur la base de CEPALC (1997), p. 114.

de l'assistance sociale et en crédits. Une proportion moindre des ressources a été destinée à des activités directement productives, généralement par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales. Au fur et à mesure que l'afflux de fonds commence à se stabiliser, on observe une tendance à la réduction de l'investissement en infrastructure au profit des ressources affectées à la formation des ressources humaines.

Les responsables de ces fonds se voient dans l'obligation d'articuler leurs activités avec celles menées par les ministères sectoriels traditionnels et par d'autres entités publiques qui financent des projets sociaux. Une telle coordination est importante pour accroître l'efficacité de ces fonds et pour améliorer leur impact, qui n'est pas de grande envergure, étant donné les ressources limitées dont ils disposent.

Un autre aspect à examiner est le degré de ciblage, puisque les fonds ne bénéficient pas toujours les plus pauvres ni la population la plus éloignée des centres urbains. De plus, les indigents ont une très faible capacité d'élaborer des projets et de se donner des organisations, ce qui constitue un obstacle sérieux s'agissant de programmes centrés sur la demande. D'autre part, dans l'exécution de projets d'infrastructure, une distinction nette est établie selon le type de bénéficiaires, car les emplois sont offerts aux hommes et l'assistance sociale et les services, aux femmes et aux enfants; or, les groupes sont très exposés aux effets de la pauvreté lorsqu'ils font partie de foyers où les chefs de famille sont des femmes. Il convient aussi de rappeler que les projets de création d'emplois ne concernent que des occupations temporaires, qui ne respectent pas toujours les normes du travail en vigueur dans les pays; ils doivent donc être conçus tout simplement comme un volet complémentaire d'une politique sociale plus intégrale.

Un problème qui subsiste encore est celui de l'absence d'évaluation de l'impact des fonds, aggravée par la priorité accordée actuellement à la réduction des frais d'administration, ce qui a également mené à se passer des mécanismes de contrôle et d'évaluation des programmes. Finalement, pour avoir un caractère plus permanent, les fonds doivent devenir une partie intégrante des politiques et des programmes publics, sur la base d'une analyse des coûts d'opportunité des ressources qui leur sont affectées; en outre, des mesures devront être adoptées pour enrayer leur bureaucratisation et obtenir un financement national stable.

L'aspect le plus positif de ces fonds d'investissement social est qu'ils permettent de démontrer qu'une grande volonté politique est capable de mettre fin au cercle vicieux existant entre le manque de confiance des donateurs, l'incompétence bureaucratique et la faible motivation de la population pauvre elle-même; ils apportent également la preuve du développement d'une nouvelle "technologie sociale" élargissant les opportunités pour la population la plus démunie.

2. Réformes de l'éducation

a) L'inflexion dans le système d'éducation

On s'accorde à reconnaître que l'éducation constitue un domaine privilégié pour harmoniser compétitivité et équité. Une éducation répondant aux besoins productifs et

sociaux, de bonne qualité et reçue opportunément est fondamentale pour élever la productivité et l'efficacité sociale, ainsi que pour élargir les opportunités d'accès au bien-être et à la participation à l'échelon culturel et politique.

La croissance dans un climat d'équité n'est possible que si l'on arrive à créer une compétitivité basée sur des ressources humaines mieux formées, potentiellement en mesure d'ajouter progressivement de la valeur intellectuelle et du progrès technique à la base des ressources naturelles. Sans investissement en éducation, une économie ne disposant que de travailleurs pauvres et à peine formés, sera incapable d'appliquer le progrès technique.

Il est donc indispensable de faire un grand bond en avant. La population doit apprendre davantage et différemment. Elle doit acquérir les habiletés nécessaires pour s'intégrer de façon créative aux nouveaux systèmes de production et participer de manière constructive aux différents espaces publics. L'éducation peut engendrer la synergie nécessaire entre le dynamisme productif, le bien-être social et les institutions démocratiques.

L'importance des connaissances pour la compétitivité fait de l'éducation un moteur essentiel du développement. La formation de la force de travail devient alors la cheville ouvrière des changements dans la production, de la participation collective et de la mobilité sociale.

b) La situation régionale

Le système éducatif existant dans la région présente des déficiences en termes de qualité, d'efficacité et d'utilisation des ressources d'éducation, qui se traduisent par un faible niveau d'équité.

Qualité. Il convient de rappeler que, malgré les différences importantes d'un pays à l'autre, la moitié seulement des étudiants qui commencent leur éducation primaire termine le cycle. Les élèves ont des résultats très inférieurs à ceux de leurs homologues des pays industrialisés et même par rapport au niveau considéré être la norme dans les épreuves de lecture, mathématiques et sciences. Beaucoup d'enfants n'acquièrent pas une maîtrise de base de leur langue maternelle ni des mathématiques et, d'une manière générale, l'éducation secondaire ne prépare pas efficacement les étudiants à s'intégrer au secteur moderne de l'économie.

Couverture et redoublement. Quoique la couverture du système d'éducation soit large par rapport au niveau de développement, on observe des taux élevés de redoublement. Des 9 millions d'enfants qui entrent chaque année en première (90 p.100 ou 95 p.100 de la cohorte), environ 4 millions échouent la première année. Presque un tiers des élèves redouble chaque année et on calcule que le coût additionnel de l'enseignement aux redoublants s'élève à 4 200 millions de dollars par an.²⁹

Équité. Les systèmes de mesure de la qualité appliqués au cours des dernières années font apparaître une segmentation nette au niveau du rendement scolaire, qui défavorise les élèves provenant de familles à faible revenu (voir encadré V.5). L'inéquité s'exprime également par la distribution des dépenses en éducation. En effet, vers la fin de la dernière décennie, plus de 25 p.100 des ressources était destiné à l'éducation supérieure; à l'heure

²⁹ Basé sur Rivero (1995) et Puryear et Brunner (1994).

Encadré V.5

INIQUITÉ EN MATIÈRE DE RENDEMENT ET DE RÉSULTATS ÉDUCATIONNELS AU CHILI

Les différences de rendement détectées lors des épreuves du système de mesure de la qualité de l'éducation (SIMCE) ont une composante socio-économique évidente. En deuxième année de l'enseignement secondaire, les établissements municipaux, classifiés comme étant de niveau socio-économique bas, obtenaient en 1993 des résultats inférieurs de 28 p.100 comparés à ceux du niveau socio-économique plus élevé.

Les résultats sont dramatiques en matière de rendement général. Pour la moitié la plus pauvre de la population, les trois quarts des élèves de quatrième année d'enseignement primaire ne sont pas capables de comprendre ce qu'ils lisent. Tant en langue espagnole qu'en mathématiques, les élèves des écoles privées ont en moyenne des résultats supérieurs de 20 p.100 à ceux des écoles privées subventionnées et même de 30 p.100 par rapport à ceux des écoles municipales.

En ce qui concerne l'abandon, 91 p.100 des élèves des écoles privées, plus riches, arrivent à la quatrième année d'enseignement secondaire (terminale) et 88 p.100 obtiennent leur diplôme, tandis que des élèves des écoles municipales, plus pauvres, 67 p.100 seulement arrivent en quatrième année et 59 p.100 la terminent. Conformément aux données de l'Enquête de caractérisation socio-économique (CASEN), 96,9 p.100 du cinquième quintile ont accès à l'éducation secondaire, contre 73,4 p.100 du premier quintile. La même disparité entre les couches sociales est observée pour des variables telles que la durée des études et le taux d'abandon des études au cours du cycle secondaire.

En termes d'investissement en éducation, le coût moyen actuel par élève des établissements subventionnés ne correspond qu'à la moitié de ce qui est considéré nécessaire pour assurer une éducation primaire de qualité acceptable et, selon l'enquête CASEN de 1994, il est cinq fois inférieur au coût par élève dans les écoles privées, tandis que le nombre des élèves est dix fois supérieur dans les écoles subventionnées. Deux enfants seulement sur dix parmi les plus pauvres assistent à l'école maternelle, et il existe près de quatre mille écoles rurales incomplètes qui n'offrent pas la totalité du cycle primaire obligatoire (huit ans).

Source: CEPALC. *Rei estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad* (LC/G.1919), Santiago du Chili, 23 avril 1996, p. 10.

actuelle, le quintile socio-économique le plus haut reçoit 50 p.100 de ce subside contre 5 p.100 pour le quintile le plus bas.³⁰

L'amélioration de l'équité passe par l'examen de multiples variables.

D'une part, l'équité extérieure au système concerne la plus forte homogénéité de la capacité d'assimilation des connaissances de la part des élèves qui s'intègrent au système d'éducation et sont issus d'entourages socio-économiques, familiaux et culturels très différents. Il existe des différences notables de rendement entre les élèves selon leur milieu socio-culturel d'origine et, en particulier, selon l'atmosphère éducative des foyers qui est déterminée par le niveau d'éducation des parents.

³⁰ Certains pays comme la Bolivie et le Venezuela connaissent actuellement des conflits politiques intenses dus au fait que leur programme de réformes considère une redistribution des dépenses sociales du niveau tertiaire au niveau primaire, afin d'imprimer un biais social plus équitable aux dépenses publiques destinées à l'éducation.

L'**équité intérieure du système** correspond au niveau d'homogénéité de la qualité —pas nécessairement du contenu— de l'offre d'établissements scolaires qui s'occupent de différentes couches socio-économiques et qui fonctionnent dans des milieux géographiques différents. Les mécanismes d'évaluation de la qualité de l'éducation ont mis en évidence la segmentation existante et les différences de rendement, lorsqu'on compare des élèves issus de niveaux socio-économiques différents (voir tableaux V.4 et V.5).

Finalement, l'**équité périphérique du système** correspond à la capacité d'insertion à la production, à la mobilité sociale et au développement du potentiel, qui, en règle générale, fluctue énormément entre les élèves d'origines socio-économiques différentes à la fin des études.

Les réformes scolaires en cours visent en général à améliorer l'équité à l'intérieur du système, plus susceptible d'être abordée par les politiques éducationnelles. Il faut toutefois reconnaître les progrès faits dans l'équité extérieure au système, fondamentalement au moyen des programmes d'enseignement bilingue, de l'élargissement des possibilités d'accès au système de la part de la population des zones rurales et de la participation communautaire. Quant à l'équité périphérique du système, il convient de mettre en relief les efforts réalisés dans certains programmes actuellement en cours d'application et qui visent à offrir la possibilité, tant à l'école primaire qu'à l'école secondaire, d'une fin d'études qui ne soit pas terminale et de suivre ultérieurement des filières d'éducation technique.

c) Les dépenses en éducation

Vers le milieu des années 90, les ressources par habitant affectées à l'éducation ont augmenté dans 11 pays sur 15,³¹ ce qui leur a permis de dépasser légèrement les niveaux moyens de la période antérieure à la crise, renversant ainsi la tendance observée depuis 1980-1981, dont le point critique s'est produit vers la fin de la dernière décennie. Cependant, cette récupération généralisée a connu des différences importantes d'un pays à l'autre³² (voir tableaux V.6 et V.7).

Les dépenses publiques en éducation restent concentrées sur l'enseignement primaire; en fait, dans cinq pays sur six, celui-ci a absorbé presque la moitié des dépenses totales dans le secteur. Malgré les arguments basés sur des critères d'équité et d'efficience pour justifier l'affectation de plus de ressources à l'éducation primaire, l'évidence (CEPALC, 1994a, 1995a et 1997) démontre que, pour les mêmes raisons, une importance égale doit être

³¹ Lors de la septième Conférence régionale des ministres de l'éducation de l'Amérique Latine et des Caraïbes, tenue en Jamaïque du 13 au 17 mai 1996, les ministres de l'éducation de 33 pays de la région se sont engagés à accroître les ressources destinées à l'éducation, de 4.4 p.100 du PIB, qui constitue la moyenne actuelle, à 6.5 p.100 vers la fin de la décennie. Pour sa part, la Banque mondiale a quadruplé les fonds disponibles pour l'éducation depuis 1990.

³² Les pays qui consentent le montant le plus élevé (l'Argentine, le Costa Rica et le Panama) destinent entre 80 et 130 dollars par an et par habitant. Ils sont suivis par les pays qui dépensent entre 40 et 80 dollars par habitant (le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, l'Uruguay et le Venezuela). Finalement, ceux qui dépensent le moins ne dépassent pas les 40 dollars par habitant (la Bolivie, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou et la République dominicaine).

Tableau V.4
RENDEMENT MOYEN SELON LE NIVEAU SOCIO-ÉCONOMIQUE
(4ème PRIMAIRE)^a
(Pourcentage)

Rendement	Niveau inférieur	Niveau moyen	Niveau supérieur
Langue	47.9	58.4	71.9
Mathématiques	43.8	49.8	59.0
Total	46.0	54.1	65.5

Source: Bureau régional de l'Unesco d'éducation pour l'Amérique latine et les Caraïbes (OREALC), "Medición de la calidad de la educación: resultados", vol. 3, Santiago du Chili, 1994.

^a Argentine, Bolivie, Chili, Costa Rica, Équateur, République dominicaine et Venezuela.

Tableau V.5
DISTRIBUTION EN POURCENTAGE DES ÉLÈVES PAR NIVEAU SOCIO-ÉCONOMIQUE
ET PAR QUARTILE DE RENDEMENT GÉNÉRAL ^a

NSE	Quartiles de rendement			
	0-25	26-50	51-75	76-100
Inférieur	8.9	60.6	26.4	2.2
Moyen	3.1	40.0	48.0	8.9
Supérieur	1.4	15.3	55.1	28.1

Source: Bureau régional de l'Unesco d'éducation pour l'Amérique latine et les Caraïbes (OREALC), "Medición de la calidad de la educación: resultados", vol. 3, Santiago du Chili, 1994.

^a Argentine, Bolivie, Chili, Costa Rica, Équateur, République dominicaine et Venezuela.

accordée au niveau secondaire. Par conséquent, il faut veiller à ce que la population termine les deux cycles.³³

Les pays doivent accroître simultanément les dépenses courantes et celles d'investissement. D'une part, il faut augmenter les rémunérations des enseignants qui, dans la plupart des pays, n'ont pas suivi le mouvement général, bien que le poste des salaires absorbe presque 90 p.100 des ressources du secteur. Par ailleurs, l'investissement limité explique en partie les déficiences en termes d'infrastructure physique adéquate et de matériaux didactiques dans les écoles publiques, ce qui compromet aussi la qualité et l'équité de l'éducation.

³³ En Amérique Latine, il devient de plus en plus nécessaire de terminer l'éducation secondaire pour avoir plus de 80 p.100 de probabilités de ne pas tomber dans la pauvreté (CEPALC, 1994a).

Tableau V.6
ACCROISSEMENT PAR HABITANT EN ÉDUCATION ^a

Secteur	Dépenses sociales réelles par habitant (dollars 1987)		Variation absolue (dollars 1987)	Variation en pourcentage
	1990-1991	1994-1995		
Moyenne ^b	46.7	58.1		
Argentine	105.9	145.8	39.9	37.6
Bolivie	22.1	34.6	12.5	56.8
Brésil ^c	26.0	27.3	1.3	5.1
Chili	51.1	67.4	16.3	31.8
Colombie	31.0	46.0	15.0	48.4
Costa Rica	80.7	100.9	20.2	25.0
Équateur	34.7	50.2	15.5	44.8
El Salvador	19.0	15.8	(3.2)	(16.6)
Guatemala	13.7	14.0	0.3	2.3
Honduras	40.4	37.3	(3.1)	(7.6)
Mexique	53.7	76.5	22.7	42.3
Nicaragua	44.7	36.6	(8.0)	(18.0)
Panama	94.1	113.9	19.8	21.1
Paraguay ^d	11.1	32.4	21.3	192.4
Pérou	15.2	...	...	...
République dominicaine	9.3 ^e	...	...	...
Uruguay	71.7	72.1	0.4	0.6
Venezuela	83.7 ^e	...	...	...

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, tableau IV.2. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a Chiffres moyens des années 1990-1991 et 1994-1995 pour tous les pays sauf la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, El Salvador, le Mexique et le Panama, pour lesquels seule l'année 1994 a été considérée.

^b En l'absence d'informations disponibles, les moyennes ne comprennent pas le Pérou, la République dominicaine et le Venezuela.

^c Seules les dépenses du gouvernement central sont reflétées.

^d Ne comprend que les dépenses budgétaires du gouvernement central.

^e Ne couvre que l'année 1990.

Tableau V.7
TENDANCE À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES SOCIALES
EN ÉDUCATION ENTRE 1982 ET 1991

	1982-1989	1990-1991
Argentine		
Primaire	en baisse	en baisse
Supérieure	en baisse	en baisse
Coefficient d'éducation primaire	invariable	en hausse
Chili		
Primaire	en baisse	en baisse
Supérieure	en baisse	en baisse
Coefficient d'éducation primaire	en hausse	en hausse
Colombie		
Primaire	invariable	invariable
Supérieure	en baisse	invariable
Coefficient d'éducation primaire	en hausse	invariable
Équateur		
Primaire	...	en baisse
Supérieure	...	en baisse
Coefficient d'éducation primaire	...	en baisse
Paraguay		
Primaire	en hausse	...
Supérieure	en baisse	...
Coefficient d'éducation primaire	en hausse	...
Uruguay		
Primaire	en baisse	...
Supérieure	en baisse	...
Coefficient d'éducation primaire	invariable	...

Source: CEPALC, Panorama social de América Latina. Edición 1994 (LC/G.1844), Santiago du Chili, novembre 1994, chap. IV.

Une partie de l'accroissement des dépenses en éducation correspond à une plus grande demande de ressources pour la mise en place des réformes qui ont été réalisées dans plusieurs pays de la région afin de combler le déficit d'infrastructure et d'augmenter à la fois la couverture, la qualité et l'équité des services.

L'augmentation observée dans des pays à faible niveau de dépenses sociales, tels que le Paraguay et la Bolivie, est particulièrement notable et correspond à l'application de vastes programmes de réforme. Dans certains cas, l'affectation budgétaire de ressources publiques a été réalisée comme contrepartie du financement octroyé par des organisations internationales.

On observe également un accroissement significatif des ressources destinées à appuyer, en particulier par le biais des investissements, les réformes de l'enseignement amorcées des

dernières années en Argentine, en Colombie et au Mexique, qui se caractérisent par une tendance à la décentralisation et par la plus grande autonomie et responsabilité confiées aux gouvernements locaux dans la gestion des dépenses.³⁴ Au Chili, la majeure partie de l'accroissement des dépenses en éducation est destinée au paiement des rémunérations et, en deuxième lieu, aux subventions. Il faut également noter l'application du programme pour l'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation. En Argentine, le Programme d'évaluation de la qualité de l'éducation et les mesures compensatoires en éducation a absorbé des ressources importantes, provenant, d'une part, des fonds publics et de l'autre, d'organismes multilatéraux.

d) La réforme de l'enseignement

i) Le programme des réformes

En ce qui concerne l'éducation formelle, les chiffres indiquent que des progrès évidents et constants ont été faits dans tous les pays au cours des dernières cinq décennies. Face à l'augmentation soutenue de la scolarité, la couverture en éducation primaire est pratiquement totale dans de nombreux pays; le nombre d'étudiants du cycle secondaire ne cesse d'augmenter et les taux d'analphabétisme poursuivent leur tendance à la baisse.

Les problèmes dont souffrent les systèmes scolaires sont évidents: plans d'étude obsolètes, anachronisme pédagogique, segmentation sociale de l'accès à l'éducation et de la qualité de l'offre scolaire, mauvaise distribution des ressources publiques dans le secteur, centralisation excessive de la gestion et détérioration de la carrière d'enseignant. C'est pourquoi diverses réformes ont été réalisées dans la région, concernant notamment le contenu de l'éducation et le processus éducatif, le financement du système et les mécanismes de l'affectation des ressources, le rôle réservé à l'État et au marché dans ce domaine, le recyclage des enseignants, la modernisation et la décentralisation de la gestion éducationnelle, la supervision de la qualité de l'offre éducative, l'adéquation de l'offre éducative aux conditions socio-culturelles des bénéficiaires et la demande ultérieure de formation dans le monde professionnel.

Toutes les composantes des réformes de l'enseignement actuellement en cours visent à perfectionner le processus d'apprentissage au niveau des cycles primaire et secondaire, à améliorer l'efficacité et l'efficacé dans l'utilisation des ressources destinées à l'éducation et, garantir, par différentes voies, un accès équitable à un enseignement dont la qualité ne doit cesser de s'améliorer.

Pour formuler des réformes susceptibles d'exercer une influence positive sur la qualité de l'enseignement et sur l'équité quant au niveau de l'éducation, il est fondamental de disposer d'outils permettant de poser un diagnostic. À cet égard, il convient de souligner que les pays de la région s'efforcent de mettre en place et de consolider les systèmes nationaux

³⁴ En Argentine, par exemple, la Loi fédérale de l'éducation a transféré aux provinces et aux gouvernements locaux une partie de la responsabilité pour la génération des ressources destinées à l'éducation publique primaire et, dans une moindre mesure, secondaire.

et périodiques d'évaluation de la qualité de l'éducation et du rendement scolaire (voir encadré V.6).

Encadré V.6

SYSTÈMES NATIONAUX DE MESURE DE LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION

Une évaluation précise et décomposée de la qualité de l'éducation (c'est-à-dire du niveau des résultats et du rendement des élèves) contribue de façon significative à définir des politiques d'amélioration. Les systèmes nationaux de mesure de la qualité constituent une source essentielle d'information pour la prise des décisions sur les changements de méthodologies et de pratiques éducatives. Ces systèmes de mesure permettent de fixer des objectifs en fonction de la situation existante et d'évaluer différentes options quant à l'affectation des ressources et l'utilisation judicieuse du matériel pédagogique, de façon à optimiser l'utilisation des ressources pour améliorer les résultats de l'apprentissage.

À l'exception de certains pays de la région (dont le Chili et quelques pays anglophones des Caraïbes), l'évaluation de la qualité de l'éducation, et en particulier la création de systèmes nationaux de mesure et d'évaluation, ne sont entrés en vigueur que vers la fin de la décennie passée. Presque tous les systèmes nationaux d'évaluation se concentrent sur le rendement des élèves après une période d'instruction, ce qui permet d'évaluer les progrès et les changements dans leur capacité cognitive. On tente, au moyen de ces systèmes, d'évaluer le développement de certaines compétences, l'acquisition de connaissances, la capacité de résoudre des problèmes et d'acquérir des habiletés, et l'évolution des élèves sur le plan des attitudes et des préférences. Évaluer l'apprentissage à l'échelle nationale a pour but d'établir un diagnostic du rendement des élèves, de déterminer les progrès accomplis par les écoles et les districts scolaires dans l'obtention de buts normalisés du système d'enseignement, et de détecter les problèmes existant dans les programmes d'études et les processus d'apprentissage. L'utilisation des résultats de ces systèmes d'évaluation pour la réorientation des ressources destinées à l'éducation est encore dans sa première phase. Par conséquent, il est très important que les systèmes de mesure servent de base au renouvellement des politiques visant à l'amélioration de la qualité de l'éducation. Ils peuvent également contribuer à améliorer la qualité de l'éducation de diverses manières, à savoir: l'établissement d'une mesure de référence pour l'apprentissage et la fixation de normes; l'identification de matériaux et de processus efficaces, permettant de faire des progrès mesurables dans le rendement scolaire; la mobilisation de l'opinion publique en faveur de l'éducation; l'information donnée aux enseignants afin qu'ils révisent les plans d'études; la mise en place de mécanismes récompensant de la bonne performance des enseignants et des écoles; et une contribution à l'analyse des problèmes de compréhension et d'application des connaissances acquises par les élèves.

Source: Violeta Arancibia et Carolina Segovia, "Sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación en América Latina y Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación", Santiago du Chili, Bureau régional de l'Unesco de l'éducation pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, mai 1996, inédit.

La réforme de l'enseignement est appuyée par les autorités, par les techniciens pertinents et par l'opinion publique. C'est pourquoi elle est si généralisée; elle dispose de ressources publiques additionnelles et de prêts internationaux; et elle intéresse tous les citoyens, qui sont disposés à participer à ces programmes et même à investir une partie de leur revenu à cet effet.

Malgré tout, ce type de réforme n'est pas sans engendrer de conflits: les épreuves de force entre le gouvernement et les associations des enseignants limitent les possibilités de

succès, de même que les progrès polémiques en matière de décentralisation administrative et financière et la résistance des intérêts de l'enseignement supérieur face à la redistribution des ressources publiques en faveur d'autres niveaux, en particulier de l'éducation primaire. La persistance des difficultés dans ces domaines a appelé l'attention sur la viabilité des réformes.

ii) Les processus de réforme de l'enseignement dans certains pays

Ci-après et à titre illustratif sont présentées les caractéristiques des réformes actuellement en cours dans le secteur éducation de certains pays de la région.

En 1994 a été promulguée en **Bolivie** la loi-cadre de la réforme du système éducatif. Selon le recensement de 1992, 70 p.100 de la population a une langue maternelle autre que l'espagnol, raison pour laquelle la réforme met l'accent sur la multiplicité culturelle et l'éducation bilingue. On part de l'hypothèse selon laquelle les enfants qui apprennent à lire et à écrire dans leur langue maternelle pourront le faire plus facilement dans une seconde langue, en l'occurrence l'espagnol.

Il est prévu de déléguer la prise des décisions à la communauté, sous la coordination du Conseil national de l'éducation, à caractère consultatif, où tous les secteurs de la société sont représentés.

Les institutions de formation des enseignants font aussi l'objet d'un remaniement; un système de formation permanente des enseignants est mis en place, et leurs promotions sont subordonnées aux résultats des évaluations périodiques.

La loi vise également à rationaliser l'utilisation des ressources au moyen de mécanismes d'évaluation et d'information. À cet effet, un système de mesure de la qualité de l'éducation sera mis en oeuvre et des systèmes d'information statistique et de gestion des ressources humaines, matérielles et financières seront créés.

La loi générale de l'éducation de la **Colombie** (n° 115, 1994) met en vigueur une réforme destinée à augmenter la couverture de l'éducation primaire et secondaire et à veiller de plus près à la qualité de l'éducation et à la réduction des taux élevés d'abandon et de redoublement.

En vertu de cette loi, le système éducatif est décentralisé et des unités sous-nationales sont créées. Le Ministère de l'éducation oriente et encourage, mais il n'exécute pas: cette tâche est confiée aux départements, qui planifient, administrent et coordonnent les services scolaires, et aux municipalités, qui gèrent les établissements. La décentralisation de la prestation des services éducatifs, des établissements et du personnel enseignant et administratif est graduelle et se matérialise au fur et à mesure que les entités décentralisées font preuve de leur capacité technique et institutionnelle. En plus, elle est accompagnée de mécanismes visant à faciliter la participation de la communauté. La loi reconnaît la responsabilité partagée de la famille, de la société et de l'État dans la gestion de l'éducation, et la Constitution stipule que la communauté scolaire doit participer à la direction et à l'administration des établissements scolaires ainsi qu'à la conception, à l'exécution et à l'évaluation du projet institutionnel en matière d'éducation.

Le gouvernement donne aux établissements scolaires des lignes directrices pour que ceux-ci organisent et allouent des ressources financières (propres ou provenant de l'inscription, de subsides, de crédits, de contrats avec l'État et de donations du secteur privé)

à la construction d'installations et à l'achat de livres et de matériel; en plus, il ouvre des lignes de crédit au secteur privé pour le financement de bibliothèques, d'espaces de récréation et de l'amélioration technique.

Des ressources gouvernementales ont aussi été destinées aux subsides de l'éducation primaire et à l'octroi de crédits aux élèves de l'enseignement supérieur. On accorde en plus des subsides, selon la demande, à des fins de redistribution, à 1 600 000 étudiants pauvres et à des mères chefs de famille pour le financement des frais d'éducation de leurs enfants.

Avec ce qui a été appelé "le bond en avant en matière d'éducation", le gouvernement prétend améliorer la qualité de l'enseignement primaire en prolongeant la journée scolaire réelle de 3.5 à 6 heures par jour, en améliorant les rémunérations du corps enseignant, en fournissant le matériel pédagogique aux étudiants des établissements publics, et en créant quelque 2 100 bibliothèques et centres de matériel didactique.

Au Chili, la réforme de l'enseignement a été amorcée au début de la dernière décennie, moyennant la décentralisation des services, confiés aux municipalités, et l'octroi de subsides à la demande.

La décentralisation s'étend aujourd'hui au domaine pédagogique. Des ressources sont allouées par des concours de projets et les écoles ont une plus grande liberté pour élaborer leurs propres plans d'études dans le cadre fixé par les objectifs municipaux et par le contenu minimum obligatoire.

Le subside à la demande est la clef de voûte du système de financement; il consiste à payer à l'établissement scolaire une certaine somme par élève, qui varie selon la modalité de l'enseignement. Les établissements scolaires ne relèvent plus du Ministère de l'éducation mais des municipalités, dans le but de diversifier l'offre, étant entendu que, face à la concurrence accrue, les établissements scolaires adapteront leurs services aux préférences des consommateurs. On avance également que cette méthode de paiement permet de tenir compte des différences de coûts en fonction de la modalité et de la zone géographique. Cependant, des doutes subsistent sur l'application pratique du subside à la demande; c'est pourquoi on cherche actuellement à le perfectionner.

En ce qui concerne les ressources, la diminution de 28 p.100 des dépenses publiques en éducation entre 1982 et 1990, dont les rémunérations réelles des enseignants se sont particulièrement ressenties, s'est graduellement renversée au cours des dernières années.

Il s'agit également d'améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire. Il convient de mentionner, à cet égard, le système de mesure de la qualité de l'éducation (SIMCE), le programme d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation (MECE) et le programme d'amélioration des écoles primaires des secteurs pauvres ("Programme des 900 écoles"), par lequel des ressources sont ciblées sur les 900 écoles primaires à plus faible performance du pays, selon les résultats de l'épreuve du SIMCE. Des subventions sont également accordées à des projets sélectionnés présentés par des établissements municipaux et subventionnés, et à des programmes ciblés d'expansion de l'éducation de base, entre autres. L'informatique pour des fins éducatives a également fait son entrée à l'école; le but est de couvrir tous les lycées et au moins la moitié des écoles pour l'an 2000; des méthodologies d'apprentissage plus actives et plus participatives sont aussi introduites. Finalement, la journée scolaire est progressivement allongée et devrait passer de 900 à 1 200 heures par an.

Tableau V.8
LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT DANS CERTAINS PAYS DE LA RÉGION 1996^a

But des mesures	Bolivie	Colombie	Costa Rica	Chili	Paraguay	Pérou	Uruguay
Structure sectorielle							
Augmentation de la couverture de l'éducation en école maternelle, primaire et secondaire	X	X	X		X	X	X
Restructuration des cycles d'éducation					X		
Établissement de passerelles avec l'enseignement technique			X		X		
Prolongement de la journée scolaire		X	X	X			X
Réduction des taux d'abandon et de redoublement		X	X		X		
Contenu de l'éducation							
Réformes du plan d'études de l'éducation primaire et secondaire			X	X		X	X
Éducation bilingue (combinaison avec des langues autochtones)	X				X		
Renforcement de l'apprentissage d'une seconde langue (anglais)			X				X
Usage de l'informatique à des fins éducatives à l'école primaire et secondaire			X	X			X
Amélioration des matériaux d'appui (livres, etc.) et de l'infrastructure		X	X	X	X	X	X
Évaluation							
Utilisation de systèmes de mesure de la qualité de l'éducation	X		X	X	X	X	X
Évaluation périodique des enseignants	X						
Enseignants							
Accroissement du nombre d'enseignants diplômés et amélioration de leur degré de préparation				X			X
Participation des enseignants aux réformes					X		
Augmentation des rémunérations		X		X	X		
Programmes de formation	X		X			X	X
Sélection de bénéficiaires							
Actions de promotion de l'équité en termes d'accès et de qualité			X	X		X	X
Programmes ciblés complémentaires			X	X		X	X
Mise en place de mécanismes de subsides à la demande		X		X			
Décentralisation							
Accroissement de la compétence des unités éducatives	X			X	X	X	
Délégation de la gestion aux entités sous-nationales		X		X	X		
Décentralisation dans le domaine pédagogique				X		X	
Promotion de la participation communautaire à la réforme	X	X			X		

Source: Préparé sur la base de l'information officielle des pays.

^a Aucune distinction n'est faite selon le degré d'exécution des mesures.

Au **Costa Rica**, le Conseil supérieur de l'éducation a approuvé en 1994 la "Politique éducative à l'horizon du vingt-et-unième siècle" destinée à restituer à l'éducation son rôle d'agent de mobilité sociale, en réduisant l'écart entre la qualité de l'éducation reçue par les étudiants des zones urbaines et rurales, entre ceux qui fréquentent des écoles urbaines marginales et non marginales, et entre les élèves des établissements publics et privés.

Un traitement prioritaire a été accordé à la formulation d'un ensemble de plans et programmes d'études rénovés, y compris le processus de formation des enseignants chargés de leur mise en oeuvre, ainsi qu'à l'élaboration du matériel didactique pertinent. Parallèlement, on a établi un système d'évaluation de l'éducation visant à créer un nouveau mécanisme de contrôle de la qualité qui puisse contribuer à donner une nouvelle orientation à la gestion du Ministère de l'éducation publique.

Pour augmenter la couverture des premiers cycles aux secteurs les plus vulnérables, le Ministère de l'éducation publique a contribué à la consolidation de 28 établissements scolaires de zones urbaines marginales qui s'occupent de 26 000 enfants; ceci s'est traduit par une augmentation de 15 p.100 du nombre d'inscrits pour l'année scolaire 1995 dans les cycles I et II de l'enseignement primaire. On a également distribué des uniformes, des chaussures et du matériel pédagogique aux étudiants de 1 312 écoles.

Pour mettre fin aux taux d'abandon et de redoublement, et réduire l'écart entre les zones rurales et urbaines, un appui spécial a été fourni aux écoles à un et à deux enseignants de secteurs vulnérables.

1 400 enseignants ont reçu une formation professionnelle et le projet de centres d'innovation de l'éducation a été mis en oeuvre; ces derniers ont pour but de supprimer l'écart social et de connaissances entre les communautés rurales et urbaines, moyennant la formation de maîtres destinés aux écoles à classe unique, la construction de travaux d'infrastructure et de réfectoires scolaires, et en doublant les heures d'étude dans les établissements.

Afin d'améliorer la qualité de l'éducation, le programme d'enseignement d'une seconde langue a été mis en marche et le programme d'informatique éducative a été renforcé.

Au **Paraguay**, les autorités ont créé le Conseil consultatif de la Réforme de l'enseignement, relevant du Ministère de l'éducation et du culte, chargé de contribuer à la réforme en cours et qui a fait l'objet d'un appui politique et collectif important dans le pays. Sur la base des recommandations de ce Conseil, on prévoit d'organiser l'enseignement primaire, de déléguer des fonctions aux écoles, de favoriser la participation de la communauté à la planification des services éducatifs, d'améliorer l'articulation entre le système d'éducation formelle et le monde du travail, et amorcer un programme d'éducation bilingue.

La réorganisation du système scolaire considère le prolongement de l'éducation primaire à neuf ans (trois cycles de trois ans) et l'instauration de l'éducation en école maternelle. De plus, des passerelles seront établies entre les différents cycles et des options d'éducation technique, de façon à ce que les six années de l'école primaire traditionnelle ne soient plus considérées comme une étape terminale, mais puissent ouvrir les portes à la continuité de l'éducation.

On prévoit également de confier aux écoles beaucoup de tâches qui jusqu'à présent restaient centralisées, malgré le caractère embryonnaire de la décentralisation vers les départements et les municipalités. Le fait que les écoles soient mieux en mesure de formuler,

développer et d'évaluer un projet d'éducation constitue l'un des aspects essentiels de l'approche adoptée par la réforme.

Encadré V.7

RÉFORME DE L'ÉDUCATION EN JAMAÏQUE

Depuis 1989, le gouvernement de la Jamaïque a adopté une série de mesures visant à accélérer le rythme des réformes économiques. Dans ce contexte, il a établi un programme de développement des ressources humaines ciblé sur les groupes les plus pauvres, tout en privilégiant l'efficacité et l'équité des dépenses sociales.

On a estimé que les mesures de libéralisation favoriseraient la demande de travailleurs qualifiés et une modification du profil des qualifications; c'est pourquoi la stratégie du développement des ressources humaines prévoit le renforcement des habiletés de base générées par le système d'éducation. Compte tenu des déficiences de l'éducation en général, le point de départ de la réforme a été l'amélioration qualitative et quantitative de l'enseignement primaire et secondaire. Étant donné les contraintes budgétaires, le plan d'amélioration a visé à améliorer l'efficacité des services éducatifs et, en même temps, a concentré les dépenses vers les étudiants ayant le plus de difficultés économiques. L'objectif prioritaire est de garantir l'égalité des opportunités, afin que tous les enfants reçoivent une éducation de qualité pendant une période minimum de neuf ans. À cet effet, les plans d'études ont été modifiés, le système d'examen a été rationalisé et les mesures nécessaires ont été prises pour grouper les six modalités de l'enseignement secondaire inférieur dans une école intégrée. On prétend, de la sorte, éliminer les différences de qualité, de prestige et de dépenses par étudiant implicites dans un système très diversifié.

En 1991, les autorités ont amorcé une réforme de l'éducation secondaire supérieure, dont les aspects les plus saillants sont l'introduction d'un plan d'études commun, la formation des enseignants et des directeurs, la préparation de manuels et de matériels didactiques, l'équipement et la reconstruction de certaines écoles. Une stratégie graduelle a été adoptée pour mettre cette réforme en place dans un délai de 15 ans.

La réforme de l'enseignement dispose de ressources accordées par la Banque mondiale mais qui sont insuffisantes. Par conséquent, on cherche à obtenir de nouvelles ressources au moyen de différents mécanismes de partage des coûts avec le secteur privé. L'adoption d'écoles par les entreprises et l'octroi de crédits aux étudiants sont les instruments les plus utilisés à l'heure actuelle. Dans le cas de l'éducation secondaire, on étudie la possibilité de distribuer les dépenses de façon à ce que l'État paie les salaires de tout le personnel des écoles, et que le reste soit pris en charge par les étudiants (ou par leurs familles). La contribution des étudiants —paiement de droits d'inscription et de mensualités— sera dépassée dans un fonds géré par l'État.

Dans le même contexte, la communauté est encouragée à participer plus activement à l'éducation, moyennant la création d'espaces de réflexion et de planification dans chaque école, afin que des groupes d'enseignants, de parents et d'étudiants participent à l'élaboration d'un diagnostic et d'un projet d'éducation pour l'institution, visant à élargir les opportunités d'apprentissage des élèves. Les "cercles d'apprentissage", mécanisme central de la formation des enseignants, encouragent la participation des enseignants à la mise en œuvre de la réforme.

Comme en Bolivie, le bilinguisme est considéré comme une caractéristique du pays; la réforme prévoit donc l'adaptation du système dans ce domaine, à savoir l'adoption d'une politique d'éducation bilingue et le renforcement du programme national d'enseignement dans la langue maternelle, qui est le guarani pour la majeure partie de la population rurale.

Au Pérou, le but de la politique en matière d'éducation est d'améliorer l'équité, ce qui implique de résorber l'écart entre l'éducation publique et l'éducation privée et entre l'éducation rurale et l'éducation urbaine. Pour appuyer les secteurs les plus vulnérables, diverses activités sont menées de concert avec l'Institut National de l'infrastructure éducative et de la santé (INFES) et le Ministère de la femme et du développement humain (PROMUDEH).

Comme dans les cas du Paraguay et de la Bolivie, la délégation des fonctions ne correspond pas à une décentralisation vers les municipalités: il s'agit d'octroyer une plus grande autonomie aux écoles, ce qui passe par la formation des enseignants et des directeurs en matière d'administration et de gestion.

Le perfectionnement de la qualité de l'éducation est également dans le collimateur des autorités. En 1995, presque 800 000 livres et cahiers ont été distribués de même que 200 000 guides pour les enseignants et 15 000 modules de matériel didactique pour des centres d'éducation de base et les écoles à classe unique. La qualité des processus d'enseignement et d'apprentissage fait l'objet d'un programme de formation visant presque 20 000 enseignants d'école primaire, et des plans d'études de base sont actuellement en cours d'élaboration et seront adoptés graduellement.

Le Ministère a mis en marche un système national de mesure de la qualité, qui prévoit des épreuves portant sur le rendement scolaire et la participation de la communauté éducative. Deux épreuves expérimentales ont déjà été appliquées à 50 000 élèves de quatrième année primaire de 1 667 établissements, accompagnées d'enquêtes auprès des directeurs, des enseignants et des parents. Pour 1997, l'objectif est d'étendre l'évaluation aux élèves de sixième année primaire.

En Uruguay, la réforme poursuit quatre objectifs de base: consolider l'équité sociale, valoriser la fonction des enseignants, améliorer la qualité de l'éducation et, pour ce faire, renforcer la gestion institutionnelle.

Les actions de promotion de l'équité cherchent à bénéficier les 40 p.100 des enfants en âge scolaire provenant de foyers du quintile inférieur des revenus. Les bénéficiaires comprennent, entre autres, l'extension de la couverture de l'éducation de base, primaire et secondaire; l'expansion de la modalité plein-temps; et le déjeuner des élèves provenant de foyers où les besoins de base ne sont pas satisfaits.

Une autre stratégie importante de la réforme consiste à promouvoir le perfectionnement des enseignants. Vu le faible niveau de professionnalisation des enseignants et la grande hétérogénéité de leur formation, diverses mesures ont été adoptées pour encourager leur inscription dans des centres d'études et la réalisation d'activités de formation des enseignants non diplômés. Pour 1999, on espère doubler le nombre de diplômés qui entrent dans l'enseignement et tripler le nombre d'enseignants qui terminent leurs études chaque année.

L'horaire d'études dans les lycées est prolongé de 648 à 810 heures par an, ce qui exige une permanence des élèves dans l'établissement de 972 heures par an ou 1 170 heures, si l'on considère les heures de récupération.

L'éducation de base en anglais sera renforcée, de même que l'infrastructure en informatique, la distribution de manuels et la création de bibliothèques, la distribution de matériel didactique et le financement de projets d'amélioration de la qualité.

Le projet de modernisation de l'enseignement secondaire et de formation des enseignants a pour but d'améliorer l'infrastructure des lycées, fournir des manuels, des livres,

du matériel et de l'équipement, ainsi qu'à promouvoir la préparation d'un nouveau plan d'études. Dans le cadre du programme d'amélioration de la qualité de l'éducation primaire, on a mis en place un système régulier d'évaluation de l'apprentissage à deux niveaux: celui des connaissances effectivement acquises par les étudiants et celui de l'environnement institutionnel et socio-culturel dans lequel se déroulent l'enseignement et l'apprentissage.

3. Réformes des systèmes de santé

a) Différences régionales en matière de conditions sanitaires³⁵

La région passe par une transition épidémiologique polarisée (Bobadilla, Frenk et Lozano, 1990), où se combinent deux tendances simultanées: les maladies transmissibles et dégénératives augmentent, dans le même temps que les bonnes conditions sanitaires se trouvent inégalement réparties au détriment des plus pauvres. Pour éliminer ou réduire cette fracture, il faudrait investir davantage en faveur de ces couches de la population.

Les efforts entrepris dans la plupart des pays de la région pour réformer les systèmes de santé doivent être analysés dans le cadre spécifique des besoins de santé et des ressources consacrées à leur satisfaction. Les pays diffèrent considérablement du point de vue de l'importance et de la distribution de leur population, des revenus et des dépenses de santé, des conséquences des maladies, des ressources humaines dont dispose le secteur et de l'accès de la population aux services de santé. Il est donc logique que les conditions sanitaires varient énormément entre pays et à l'intérieur de chacun d'entre eux (voir encadré V.8). Nous présenterons succinctement ci-dessous quelques indicateurs qui mettent en évidence ce large éventail régional de situations.

i) Accès aux services de santé³⁶

De façon inattendue, dans bon nombre de pays, les pourcentages d'accès de la population aux services de santé sont élevés: pas moins d'un tiers des pays de la région présente des taux de couverture supérieurs à 90 p.100, et le plus souvent à 95 p.100. Il s'agit, avant tout, de petits pays des Caraïbes, y compris les Bahamas, dont le taux est de 98 p.100, suivies de la Barbade, de Trinité-et-Tobago, de l'Uruguay, du Costa Rica et de Cuba. Dans les trois quarts des pays de la région, 60 p.100 ou plus de la population ont accès aux services de santé.

³⁵ CEPALC, à partir de données officielles.

³⁶ Malheureusement, les dernières données comparatives disponibles datent de 1990. Il faudrait s'efforcer d'actualiser ces chiffres afin de mesurer à quel point la réforme des services de santé a contribué à élargir la couverture.

Encadré V. 8

LE PROFIL DE SANTÉ DE LA POPULATION

Dans son dernier rapport annuel en matière de santé, l'Organisation mondiale de la santé estime que les pays américains connaissent un changement de leurs profils de population et des problèmes de santé. Presque partout, le taux de mortalité des nouveaux-nés et des enfants en bas âge a pu être réduit, alors que l'espérance de vie à la naissance augmente, principalement grâce au contrôle des maladies infectieuses qui apparaissent durant les premières années. Avec le vieillissement de la population et sa concentration dans de vastes zones urbaines, les maladies chroniques et dégénératives, surtout les affections cardio-vasculaires et le cancer, sont devenus d'importants facteurs de morbidité et de mortalité. Les pays où l'on a le plus réduit la mortalité précoce et le taux de natalité sont aussi ceux où les maladies chroniques revêtent la plus grande importance. A l'autre extrême se trouvent les pays où l'indice de mortalité infantile est encore élevé, en premier lieu à cause des diarrhées et des infections respiratoires aiguës.

La morbidité et la mortalité enregistrées dans la région s'expliquent en grande partie par la pauvreté, reflet de l'inégalité sociale. Les niveaux contemporains de pauvreté dépassent encore ceux des années 70. Depuis le début de l'actuelle décennie, on a davantage pris conscience de l'interdépendance des facteurs qui contribuent au bien-être, ainsi que de l'utilité des démarches intégrées afin d'améliorer les conditions sanitaires de la population. De façon croissante, les gouvernements de la région reconnaissent que le secteur santé doit élargir son champ d'action, pour faire face efficacement aux problèmes tels que la pauvreté, l'inégalité, l'exclusion et la discrimination sexuelle, qui engendrent de considérables inégalités en matière de santé et d'assistance sanitaire.

Source: Organisation mondiale de la santé (OMS), Rapport sur la santé dans le monde, 1996. Combattre les maladies; encourager le développement, Genève, 1996.

Cependant, dans plusieurs pays, les services de santé sont déficients et la couverture ne concerne, par exemple, que 34 p.100 de la population en Bolivie, 44 p.100 au Pérou, 46 p.100 au Honduras et 50 p.100 en Haïti (voir le tableau V.9).

D'autre part, il faut souligner que la couverture des services de santé ne constitue qu'une mesure élémentaire et rudimentaire de la prestation réelle d'assistance. Il faut en outre tenir compte de la qualité des services, de leur efficacité et de leur coût. Ainsi, dans le système de santé public du Chili, une simple mammographie nécessite quatre trajets: le premier chez le docteur pour obtenir l'ordonnance, le deuxième pour acheter le ticket d'assurance-maladie, le troisième pour passer la radio et le dernier pour se rendre à la consultation afin de prendre connaissance des résultats. Cette dépense d'argent et cette perte de temps se transforment assurément en un facteur de dissuasion, car de nombreuses femmes, en particulier les plus pauvres, ne prendront pas la peine d'effectuer toutes ces démarches.

ii) Accouchements effectués par du personnel qualifié

Si l'on observe le pourcentage d'accouchements effectués par du personnel qualifié, il est possible de tirer d'importantes conclusions en matière de pratique et priorité nationales de santé. Ce service de santé publique, essentiel et vital, présente des différences étonnantes entre les pays. Dans la plupart, on lui attribue la première importance, et dans près de 40 p. 100 des pays, le pourcentage d'accouchements effectués par des professionnels varie

Tableau V.9
ACCÈS AUX SERVICES DE SANTÉ ET D'HYGIÈNE
 (En pourcentages)

Pays	Population ayant accès à:			Disparités d'accès urbaines/rurales ^a		Accouchements effectués par le personnel qualifié (1991)	Couverture d'immunisation (en moyenne six vaccins) (1995)
	Services de santé (1990)	Eau potable (1994-1995)	Services sanitaires adéquats (1994-1995)	Services de santé (1990)	Eau potable (1994-1995)	Services sanitaires adéquats (1994-1995)	
Antigua-et-Barbuda		95					97
Argentine	92	71	68	26	38	51	77
Bahamas	98						90
Barbade	97						95
Bélice	86	82	57				86
Bolivie	34	60		68	28	44	84
Brésil	72	87	83				83
Chili	93	96	71		39		92
Colombie	75	96	70		76	43	90
Costa Rica	96	100	99	63		94	91
Cuba	98	94	66	97	89	72	99
Dominique							92
Équateur	61	70	64	29	67	68	88
El Salvador	59	62	73	50	49	71	97
Grenade							87
Guatemala	50	62	60	53	47	72	81
Guyane	84	65	90				93
Haïti	50	28	24		62	38	40
Honduras	46	70	68	70	65	64	46
Jamaïque	89	86	89			80	73
Mexique	77	87	70	75	68	24	95
Nicaragua	69	58	60	60	28	44	40
Panama	79	82	87	67		74	85
Paraguay	54	35	41	47	48	46	27
Pérou	44	60	47		32	43	46
République dominicaine	71	79	85	80	48	109	85
Saint-Christophe-et-Nièves							100
Sainte-Lucie							96
Saint-Vincent-et-les-Grenadines							100
Suriname	88						91
Trinité-et-Tobago	97	97	79	99	92	99	99
Uruguay	96	75	61		6	108	99
Venezuela	76	88	59		94	47	99

Source: Organisation mondiale de la santé (OMS), *Rapport sur la santé dans le monde, 1996. Combattre les maladies; encourager le développement*, Genève, 1996; Banque interaméricaine de développement (BID), *Progrès économique et social en Amérique latine. Rapport 1996*, Washington, D.C., 1996; Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport sur le développement humain 1996*, Madrid, Éditions Mundi-Prensa, 1996; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), *État mondial de l'enfance*, New York, 1996.

^a Pour mesurer les inégalités d'accès, on a pris comme base une parité urbaine/rurale = 100; ainsi, plus grande est la distance entre un chiffre et 100 et plus importante est la différence urbaine/rurale, et vice versa. Un chiffre supérieur à 100 indique que dans les zones rurales, l'accès est supérieur aux zones urbaines.

entre 90 et 95 p.100. Néanmoins, dans d'autres, la couverture est très basse. Par exemple, en Équateur, elle n'est que de 23 p.100, au Paraguay de 27 p.100, et au Guatemala de 28 p.100.

Il existe d'importants contrastes entre l'accès généralisé aux services de santé et le taux d'accouchements effectués par du personnel qualifié. En Équateur, 61 p.100 de la population a accès aux services de santé, mais 23 p.100 seulement des accouchements sont réalisés par des professionnels. Au Salvador le rapport est de 59 p.100 pour 31 p.100; au Guatemala de 50 p.100 pour 28 p.100; au Paraguay de 54 p.100 pour 27 p.100; au Nicaragua de 69 p.100 pour 40 p.100. Même en Colombie et à la Jamaïque, pays où la couverture de santé est étendue, le contraste est important.

D'autre part, un certain nombre de pays octroie la première priorité aux accouchements professionnels. Par exemple, la République Dominicaine présente les chiffres de 71 p.100 d'accès aux services de santé et 85 p.100 d'accouchements professionnels, le Mexique 77 et 95 p.100 respectivement, et le Venezuela 76 p.100 d'accès-santé et pas moins de 99 p.100 d'accouchements professionnels. Ces chiffres rendent compte des succès obtenus et de la toute première priorité accordée à la réduction au minimum de la mortalité maternelle et infantile; ils traduisent aussi le souci d'entourer les naissances de bonnes conditions sanitaires, ce qui constitue une bonne illustration des possibilités ouvertes à d'autres pays (voir le tableau V.9).

iii) Couverture de l'immunisation

Dans la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, on enregistre de bons chiffres en matière d'immunisation des enfants dès leur première année de vie, et dans tous les cas on dispose d'une information fiable pour 1995. Haïti est le seul pays présentant un retard marqué dans ce domaine, puisque 33 p.100 seulement des enfants reçoivent annuellement le total des vaccins nécessaires. Dans presque tous les autres pays, indépendamment des caractéristiques de leurs systèmes de santé, la couverture d'immunisation est élevée (autour de 80 p.100) ou très élevée (autour de 90 p.100). Il y a même deux pays, Saint-Christophe-et-Nièves ainsi que Saint-Vincent-et-les-Grenadines, qui présentent une couverture de 100 p.100. Dans certains pays, tels que l'Argentine (77 p.100), le Suriname (71 p.100) et le Venezuela (81 p.100) le rendement pourrait être très supérieur à ce qu'il est actuellement (voir tableau V.9).

iv) Accès à l'eau potable et aux services sanitaires adéquats

En ce qui concerne la couverture des services d'eau potable et sanitaires adéquats, on dispose de données correspondant aux années 1994-1995. Celles-ci révèlent des différences régionales significatives et soulignent l'accès limité aux services sanitaires dans quelques pays qui, sous d'autres aspects, pourraient être considérés comme prospères.

Le Costa Rica occupe la première place des pays de la région, car 100 p.100 de sa population a accès à l'eau potable. Haïti et le Paraguay se situent en dernières positions, avec seulement 28 p.100 et 35 p.100 de leur population respectivement pourvus de ce service. Le reste des pays se distribue sur une échelle de couverture allant de 58 p.100 à 96 p.100 de la population.

Du point de vue de la santé publique, les bas taux d'accès de la population de la région aux services sanitaires adéquats influent considérablement sur la morbidité et la mortalité infantiles, ainsi que sur la demande de services de santé. Seuls deux pays ont obtenu une couverture de 90 p.100. Le Costa Rica est en première position, avec 99 p.100, suivi de la Guyane, avec 90 p.100, alors que Haïti est très en retard, puisqu'à peine 24 p.100 de sa population a accès à des installations sanitaires adéquates. Au Chili, le chiffre est de 71 p.100, à Cuba de 66 p.100, en Uruguay de 61 p.100 et au Venezuela de 59 p.100. Il y a des pays riches en ressources économiques qui font preuve d'une grave négligence à l'égard de ce droit de l'homme essentiel: par exemple, 68 p.100 seulement des Argentins bénéficient d'installations sanitaires adéquates (voir tableau V.9).

v) Disparités urbaines/rurales en matière de santé, eau et installations sanitaires

Dans un seul pays de la région, Trinité-et-Tobago, populations rurale et urbaine ont un accès semblable aux services de santé, d'eau et sanitaires. En Uruguay et en République dominicaine, les zones rurales sont mieux servies, du point de vue sanitaire, que les zones urbaines. La situation de l'eau, et en particulier des services sanitaires, dans les zones rurales d'un pays avancé comme le Chili, est la suivante: 39 p.100 des habitants disposent de l'eau potable et 6 p.100 seulement d'installations sanitaires adéquates. Dans les autres pays, la majorité de la population a un accès encore plus insignifiant à ces services de protection et de prévention de la santé, qui favorisent aussi des conditions environnementales favorables (voir tableau V.9).

b) Problèmes des systèmes de santé

Des facteurs exogènes au secteur font obstacle ou facilite l'accès de la population aux services de santé et mettent en évidence l'importance des politiques intersectorielles: ainsi doivent être pris en considération les obstacles géographiques et la qualité des systèmes de communication, tout comme les différences ou l'homogénéité culturelle ou ethnique de la population. D'autres facteurs dépendent du niveau de développement social: c'est le cas des indices d'analphabétisme; ou du développement économique: par exemple la structure et la concentration des revenus et le pourcentage de salariés dans la force de travail. Les revendications en matière de santé avancées par des organisations ayant un pouvoir politique jouent aussi un rôle important. Parmi les facteurs endogènes au secteur, il en est de tout aussi cruciaux, comme les mécanismes volontaires ou obligatoires de couverture, le montant des dépenses-santé et le degré d'intégration sectorielle.

Les obstacles dressés à l'accès des pauvres aux services de santé varient également suivant la nature du prestataire. De toute évidence, les pauvres se trouvent dans la plus complète impossibilité d'acquitter les dépenses de médecine privée. De plus, lorsque les crédits destinés à la santé privée, qui ne leur sont d'aucun bénéfice, sont très élevés et inefficaces, les conséquences qui en découlent sur les ressources globales dont la société dispose pour la santé sont également négatives.

Dans les cas où la couverture universelle n'est pas un objectif, l'assurance sociale ne concerne que certaines clientèles professionnelles. Lorsque l'assurance permet une couverture

universelle, comme au Costa Rica, les subventions favorisent les pauvres et sont progressives; les politiques gouvernementales qui étendent la couverture de santé à toute la population —y compris aux groupes vulnérables, comme les travailleurs indépendants, le troisième âge et les pauvres— éliminent les inégalités inhérentes aux systèmes de financement à niveaux multiples et donnent aux services une portée universelle. Ceci requiert, toutefois, que la majeure partie de la force de travail soit employée et n'est possible que dans les pays où les revenus ont un niveau moyen et où il existe les ressources financières et la détermination politique ainsi que la capacité administrative nécessaires (Banque mondiale, 1993, p. 166). Lorsque l'assurance est unifiée et a une application universelle, les restrictions à l'accès peuvent être de nature financière ou géographique.

D'autre part, les insuffisances budgétaires ou une organisation sectorielle inadéquate peuvent rendre impossible l'accès des pauvres aux services de santé. En outre, même lorsque ceux-ci sont gratuits, ils impliquent généralement des coûts implicites pour l'usager: temps de transport jusqu'à l'unité de soin, périodes d'attentes ou éventuels refus, dépenses de transport, logement ou autres. Des prestations inefficaces peuvent aussi coûter cher.

Il est donc urgent d'accélérer le rythme actuel de progression de la couverture de santé, d'améliorer la qualité des prestations et d'élever la productivité du secteur pour surmonter ses nombreuses déficiences micro-économiques et accroître son efficacité. Paradoxalement, les grandes différences de situation au départ ont une incidence sur les enjeux: dans les pays présentant les niveaux de couverture les plus bas et la plus grande disparité en matière de santé, les dépenses administratives sont les plus importantes; en revanche, à l'opposé des schémas stratifiés, les systèmes de santé les mieux intégrés ou coordonnés tendent à réduire les inégalités en matière d'installations et de normes de santé.

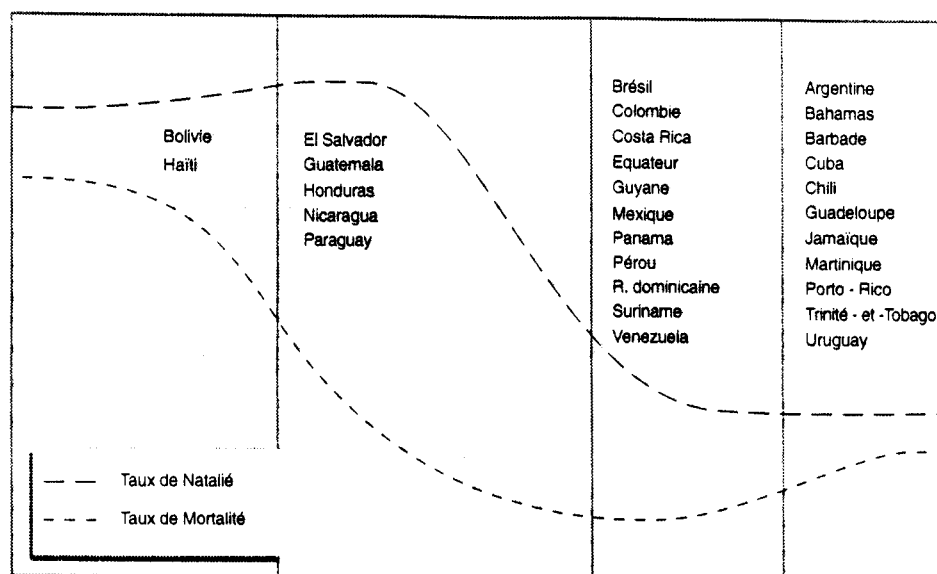
Par exemple, si l'on considère le taux moyen annuel de progression de la couverture de la population correspondant à la période 1960-1985/1988, on a calculé que, pour que l'assurance sociale soit universelle, sans en exclure les pauvres, il faudrait de 45 à 64 ans au Mexique et au Nicaragua; de 80 à 98 ans au Pérou et en Équateur; de 176 à 272 ans au Honduras, en Bolivie, au Paraguay, au Guatemala et au Salvador, et 530 ans en République dominicaine (Mesa-Lago, 1992, p. 25).

La transition démographique exerce des effets importants sur l'organisation du système de santé. Ce processus, activé par le rapport entre les taux bruts de natalité et de mortalité, se trouve à différents stades dans les pays de la région: à son début, modéré, en pleine transition ou avancé (voir le graphique V.8). Il faut signaler que les pays se trouvant au début de la transition démographique ou dans sa phase modérée sont ceux qui présentent les plus grandes inégalités en matière de santé.³⁷ Le degré de progression de la transition démographique, dans la mesure où il détermine la pyramide d'âges de la population, conditionne aussi le profil de celle-ci quant aux risques de santé. Il est donc de la première importance pour définir les priorités dans le domaine de la santé et la structure des coûts des prestations.

³⁷ Les inégalités en matière de santé sont les différences non-nécessaires, évitables et injustes dans les conditions sanitaires de la population, qui affectent les plus pauvres ainsi que les groupes à risques ou à maladies spécifiques, ou la population dont l'accès aux services est entravé par des obstacles géographiques (Whitehead, 1990).

Graphique V.8

LA TRANSITION DÉMOGRAPHIQUE EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES CARAÏBES (1990-1995)



SOURCE: R.F. Bajraj et J. Chackiel, "La población en América Latina y el Caribe: tendencias y percepciones", Población y Desarrollo: tendencias y nuevos desafíos, Pensamiento Iberoamericano, N° 28, et Notas de Población, N° 62, Madrid, Juin 1996.

Il est fondamental de contrôler l'escalade des coûts dont l'origine peut être le traitement de maladies non-transmissibles et de celles qui découlent de modes de vie et d'autres faits de société, tels que les accidents. L'accroissement non fondé des coûts peut aussi dépendre de changements technologiques dont les conséquences ne sont pas proportionnelles dans les conditions de santé et qui stimulent la surprestation de services.

Privilégier les mécanismes du marché pour assigner les ressources et réguler l'activité économique dans le domaine de la santé est une idée à la mode, même dans les pays de la région où ces services ont une très faible couverture. A cet égard, il faut noter que le marché connaît de sérieuses difficultés dans ce domaine. Relever avec succès les défis de l'équité et utiliser les ressources efficacement obligent à définir de nouvelles démarches en matière de santé, qui tiennent compte de la concurrence imparfaite, des limites de la souveraineté du consommateur, des inégalités d'information et des différents mécanismes d'exclusion existant dans le secteur; tout cela exige un cadre régulateur adéquat des marchés de santé, dans les secteurs public et privé, qui concerne autant les organismes financiers que les prestataires de service (voir l'encadré V.9).

Encadré V. 9

SOLIDARITÉ ET EFFICACITÉ DES ASSURANCES-SANTÉ

Dans le cadre du financement de la santé, et pour protéger la population de dépenses éventuelles dans ce domaine, les systèmes de santé sont organisés sur la base de modalités d'épargne partagée, formées par une combinaison d'assurances privées, d'assurances publiques et de services nationaux de santé: la nature individuelle ou collective de l'assurance comme mécanisme de financement s'avère cruciale.

Dans les schémas d'assurances privées, les personnes paient une prime de risque (individuelle ou communautaire) et obtiennent des bénéfices sous la forme de paiements pour les services utilisés. Dans les schémas d'assurance publique, on paie des impôts ou des cotisations obligatoires qui ne dépendent pas du risque individuel, et l'on reçoit également des bénéfices sous la forme de paiement de services. De leur côté, les services nationaux de santé sont financés par des crédits publics et octroient des bénéfices en nature, par la prestation directe de soins.

En ce qui concerne les réformes des systèmes de santé de la région, il faut souligner, s'agissant d'un aspect global, les modifications qui tendent à favoriser les mécanismes de marché comme instrument d'attribution de ressources; dans certains pays, comme le Chili et la Colombie, on a introduit des mécanismes de marché dans le fonctionnement des structures d'assurances et l'on a cherché à modifier les règles concernant les cotisations d'assurances-santé, présentant des caractéristiques mentionnées dans l'analyse des situations nationales.

Cependant, l'introduction des mécanismes de marché ne garantit pas, à elle seule, un accroissement de l'efficacité économique. Pour différentes raisons, le marché connaît de sérieuses difficultés en tant que mécanisme d'attribution de ressources et régulateur de l'activité économique dans le domaine de la santé: il faut créer des instruments et des institutions de régulation et de supervision qui approchent le système économique de niveaux socialement acceptables de distribution équitable et d'efficacité dans l'attribution de ressources. Dans cette perspective, on peut retenir au moins quatre arguments fondamentaux, trois concernant l'efficacité des mécanismes d'assurances et le quatrième les objectifs d'équité.

Dans le cas des assurances privées, il existe deux problèmes fondamentaux. Celui du "risque moral" se présente lorsque l'assuré peut manipuler la probabilité d'apparition des événements ou la grandeur de la perte contre laquelle il s'assure. Le second, "la sélection adverse", a deux aspects: lorsque l'assuré peut cacher des informations à l'assureur et que celui-ci est dans l'impossibilité de distribuer efficacement les risques, ou bien, lorsque la rentabilité de tous les risques n'est pas identique et qu'il n'existe pas de schéma d'assurances solidaire ou de "prime de risque communautaire" qui garantisse à l'assuré une couverture adéquate contre certains risques. D'autre part, dans le domaine de l'assurance publique, il existe le problème du bénéficiaire gratuit ou "usager clandestin" (free-rider), qui se présente quand un individu a accès aux bénéfices de l'assurance sans cotiser, ou en cotisant le moins possible, même s'il compte sur des revenus ou une assurance privée qui ne justifient pas son accès. Ce problème peut se présenter aussi dans les schémas d'assurance-risque communautaires.

Deuxième argument: les difficultés de l'usager à prendre des décisions rationnelles et informées (restrictions à la souveraineté du consommateur), en raison de son accès limité à l'information et de l'asymétrie de l'information entre prestataires et usagers. Ce phénomène amoindrit l'efficacité dans un marché non-régulé, en raison du "quasi-monopole" de l'information détenu par l'offre, ce qui explique l'apparition d'une espèce de loi de Say: l'offre crée sa propre demande.

Troisième argument: les externalités qui résultent du caractère de bien public de la santé: la solution fondée sur un marché déréglementé débouche sur une sous-production par rapport à ce qui est socialement souhaitable, s'agissant d'activités telles que la prévention et l'information.

D'autre part, du point de vue de l'équité, la réforme d'un système d'assurances-santé doit considérer trois aspects fondamentaux: i) couverture horizontale: qui doit-elle inclure, ii) couverture verticale: quels sont les types de prestations de services médicaux; iii) organisation du financement: comment l'obtenir et quelle est l'importance des subventions. Dans la mesure où les problèmes de fonctionnement du marché provoquent des tendances à l'exclusion en fonction des niveaux de revenus, de l'âge et du coût des traitements (maladies catastrophiques), la redistribution équitable s'en trouvera affectée.

Source: K. Arrow, "Uncertainty and the welfare economics of medical care", *The American Economic Review*, vol. 53, No 5, décembre 1963; Joseph White, *Competing Solutions: American Health Care Proposals and International Experiences*, Washington, D.C. The Brookings Institution, 1995 et Jorge Katz et Alberto Muñoz, *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad (LC/G.102)*, Buenos Aires, Bureau de la CEPALC à Buenos Aires, 1988.

Les réformes ne peuvent pas se limiter au secteur public, elles doivent aussi s'étendre au secteur privé, puisque le fonctionnement de ce dernier peut donner lieu à des coûts sociaux, dérivés de surprestations de services, de la sélection des bénéficiaires, de coûts élevés d'intermédiation, de hausses démesurées des plans de santé, d'une protection inadéquate contre les maladies catastrophiques et celles du troisième âge, ainsi que de subventions versées par le secteur public. Le manque de transparence des divers marchés de prestation de services de santé rend difficile une concurrence adéquate et réduit l'efficacité sociale des prestations. Dans ces conditions, la combinaison public-privé n'a pas non plus la propriété de dégager une synergie appropriée ni des rapports de concurrence adéquats (voir encadré V.10).

c) Panorama régional des réformes dans le domaine de la santé

Il ne fait aucun doute que la réforme des systèmes de santé est à l'ordre du jour dans toute la région. Certains pays l'ont déjà entreprise, mais dans la plupart d'entre eux, elle en est encore à l'étape des propositions ou des négociations politiques. Si les orientations et stratégies nationales sont différenciées, les objectifs sont en général concordants: plus grande équité des bénéfices, accroissement de la solidarité et équité du financement, plus grande efficacité des prestations, augmentation de la productivité du secteur public par des transformations de la gestion, régulation du secteur privé pour accroître l'efficacité sociale de ses prestations, contrôle de l'escalade des coûts et stimulation de la synergie entre les secteurs public et privé.

Certaines réformes se veulent intégrales et abordent des aspects tels que le financement, la concurrence intersectorielle, la régulation ou la gestion du domaine public. D'autres sont partielles et ne s'appliquent qu'à un ou quelques aspects. Toutefois, dans tous les cas, la morphologie sectorielle s'en trouve modifiée.

Malgré les dissemblances, il existe une relative convergence autour de certains objectifs: encourager des campagnes de santé et renforcer les premiers soins, articuler un système national de santé, renforcer la décentralisation et les systèmes de santé locaux, faire face aux inégalités d'accès par des prestations élémentaires universelles ou des interventions ciblées sur des groupes vulnérables ou à risque, ou des subventions à la demande, entre autres mesures. On insiste sur l'importance des traitements ambulatoires et de l'auto-traitement et l'on cherche de nouvelles formes de gestion hospitalière.

Les tendances dominantes visent à séparer, dans le secteur public, le domaine du financement de celui de la prestation de services, et à définir des fonctions financières, régulatrices, d'évaluation et de prestation spécialisées. Dans certains cas, on encourage l'apparition de quasi-marchés. Mais en raison précisément de la séparation et de la spécialisation des fonctions dans le secteur public et des modifications dans la combinaison publique-privée, les ministères de la santé ont de croissantes attributions —par exemple dans le domaine de la régulation— qui tranchent sur leur traditionnelle faiblesse institutionnelle. D'où l'urgence de renforcer ces organismes sur les plans financier et technique si l'on ne veut pas que les réformes soient tronquées.

Encadré V.10
LES DÉFIS DE LA COMBINAISON PUBLIC-PRIVÉ

Étant donné les caractéristiques des marchés de la santé, leur mécanismes et la concurrence qui s'y exerce doivent être complétés par une gestion publique efficace en matière de régulation, supervision, provision et financement. L'expérience des pays industrialisés, ainsi que celle de l'Amérique latine et des Caraïbes, indiquent que le rôle de la dépense publique dans le domaine de la santé n'a guère varié au fil du temps. Dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), la dépense publique en santé, exprimée en pourcentage de la dépense totale dans ce domaine, fluctue, en moyenne, entre 70 et 75 p.100. Aux États-Unis, pays où la part du secteur privé dans les services de santé est certainement dominante, la dépense publique représente environ 42 p.100 du total des dépenses de santé. Au Chili, où à partir de 1983 a été mise en œuvre une importante réforme visant à développer la participation du secteur privé, la dépense publique de santé a atteint, en 1995, 56 p.100 du total.

Dans la région, les défis que doit relever la réforme du secteur ne consistent pas seulement à améliorer la productivité de la prestation publique de services et à chercher les mécanismes pour stimuler l'incorporation du secteur privé au financement et à la fourniture des services de santé: il s'agit avant tout de mettre au point une combinaison public-privé qui permette de développer l'efficacité sectorielle globale, de contribuer à étendre la couverture de la population et de services médicaux, et, par ce biais, d'avancer vers une plus grande équité du système de santé.

La dynamique de la conformation public-privée doit être appréciée selon les fonctions et les enjeux propres à une réforme du secteur-santé, aspects qui, à leur tour, déterminent le caractère de la régulation. Sur ce plan, on peut distinguer les fonctions sociales suivantes:

1. **Universalité:** garantir la plus grande couverture de la population pour toutes les tranches d'âge. La tâche principale de la régulation est d'éviter que les assurances privées excluent les segments les plus âgés en augmentant les primes à l'étape du cycle de vie des individus où leur capacité de paiement est moindre.
2. **Complémentation:** élargir la gamme des services médicalement nécessaires. Le principal enjeu régulateur consiste à éviter que les assurances privées tendent à exclure les personnes qui souffrent de maladies catastrophiques ou chroniques; cet aspect est important étant donné les progrès de la région dans le processus de transition épidémiologique.
3. **Organisation du financement:** faire en sorte que les sources de financement respectent les objectifs d'équité et d'efficacité dans l'offre des services de santé. Le principal enjeu de la régulation consiste à inclure des mécanismes de solidarité dans le financement, ce qui suppose de fixer les primes en accord avec la capacité de paiement, tout en procurant des bénéfices suivant les besoins de chaque individu.

En ce qui concerne les fonctions de gestion économique, il faut souligner l'importance des suivantes:

1. **Contrôle des coûts:** limiter leur accroissement par des mécanismes de contrôle, tant dans le financement que dans la prestation de services. La tâche principale est d'assurer l'exercice de la concurrence, en tant que mécanisme de contrôle des coûts dans un marché hétérogène et segmenté.
2. **Transition démographique:** le vieillissement de la population étant inévitable, il faut prendre en considération ce phénomène de façon actuarielle dans les schémas de financement privé et créer des mécanismes de financement alternatif qui le prennent en compte. L'enjeu principal consiste à adapter les schémas de financement et la prestation de services au vieillissement de la population.
3. **Développement technologique:** il faut adapter l'appareil prestataire de services de santé aux nouveaux progrès technologiques, en contrôlant les coûts pour éviter la surprestation de services et l'intégration de nouvelles technologies sans une évaluation préalable de leurs bénéfices.
4. **Amélioration de l'efficacité et de la qualité dans la prestation des services de santé:** pour en finir avec le fonctionnement oligopolistique de l'offre de services médicaux, il faut intégrer des éléments qui stimulent la concurrence dans la prestation de services de santé. Le principal enjeu consiste à introduire des incitations qui accroissent la productivité.

De toute évidence, le progrès de la réforme est inégal: non seulement chacun de ses aspects suscite des problèmes techniques ou des besoins financiers, mais encore il exige de consolider des accords politiques entre des acteurs très différents, qui se trouveraient favorisés ou affectés par les changements proposés. L'organisation institutionnelle de la santé publique et la combinaison publique-privée propre à chaque situation nationale, ainsi, par conséquent, que les différentes situations initiales, déterminent, dans une large part, l'importance accordée aux mesures et l'évolution des difficultés et des progrès du processus.

Le tableau V.10 résume les principaux mécanismes de la réforme employés par plusieurs pays de la région et s'efforce de déterminer leur progression: on peut observer que quelques pays se trouvent à l'étape d'exécution des changements les plus significatifs. D'autre part, la situation spéciale des pays anglophones des Caraïbes est analysée dans l'encadré V.11.

d) Leçons de quelques réformes des systèmes de santé

Pour illustrer la nature des enjeux des réformes dans la région, nous en décrivons quelques unes ci-dessous à grands traits.

En **Argentine** (Arce, 1996; de Flood, 1996; Montoya, 1996; Tafani, 1996), on a donné une spéciale importance à la modification du régime des institutions de bienfaisance sociale, qui sont administrées par les syndicats, et, étant organisées par branches d'activité, ne permettent pas le choix d'un agent de santé. La réforme vise à rendre possible le choix des usagers: les subventions automatiques du Fondo Solidario de Redistribución sont maintenant ciblées et modulées suivant les revenus personnels; la population passive peut opter entre divers prestataires de services; on met en marche des processus qui conduisent les institutions de bienfaisance sociale à une échelle économique viable; on a unifié l'affiliation et le versement des cotisations au Sistema Nacional del Seguro de Salud pour ne constituer qu'un seul agent et l'on a confectionné un relevé des assurés qui augmente la transparence du système et réduit la fraude.

Il reste encore à faire pour améliorer la concurrence publique-privée, peut-être parce l'accent a été mis, jusqu'à présent, sur le financement, sans qu'on se préoccupe de certaines caractéristiques des marchés de prestation de services de santé. Les organismes pré-payés ou administrateurs de prestations ont des coûts administratifs très élevés et offrent des services d'une très faible efficacité. On observe une hypertrophie de l'intermédiation, bien qu'en raison de la saturation extrême du marché, les organismes eux-mêmes aient mis en oeuvre certaines pratiques de rationalisation. Ces phénomènes exigent des mesures complémentaires: les organismes administrateurs ou de prestation privée ne sont pas soumis à régulation; et les changements dans le financement des institutions de bienfaisance sociale ont suscité des tendances oligopolistiques ou oligopsoniques.

De son côté, l'autogestion hospitalière, impulsée pour accroître l'efficacité, se heurte à plusieurs obstacles, dont le surdimensionnement des structures hospitalières, l'existence de subventions croisées dirigées aux institutions de bienfaisance sociale, le maintien de pratiques traditionnelles de gestion et le manque de systèmes de références appropriés. Il est donc urgent de définir un cadre général et décentralisé pour la réforme de la gestion hospitalière et de disposer de mesures d'évaluation du fonctionnement qui régissent le financement des prestations.

Tableau V.10
MÉCANISMES DE LA RÉFORME DU SECTEUR SANTÉ, 1995

Rationalité et importance des mesures	Arg	Bol	Bré	Col	CR	Ch	Équ	Sal	Gua	Hon	Mex	Nic	Pan	Par	Pér	RD	Ven
Morphologie sectorielle																	
Articulation du service national de santé	X	Y	E	X	E	X	Y	Y	Y	Y	Y	X	Y	Y	Y		Y
Renforcement de la fonction directrice du ministère de la santé	X		X	X	X	E	X	Y	Y	Y		X	X	Y	Y	Y	Y
Encouragement des systèmes locaux de santé		Y			E		Y	Y	Y	Y		E	Y	Y	E		
Renforcement des organismes décentralisés	E	Y	X	E	E	E	Y	Y	Y	Y		X	Y	Y	E		Y
Modifications de la combinaison publique-privée	E		Y	E	E	E	Y	Y	Y	Y	Y	E	Y	Y	Y	Y	Y
Régulation des marchés privés de santé; régulation de la sécurité sociale	E		Y	E		E								Y	Y		Y
Gestion																	
Restructuration de la gestion hospitalière	E		E	X	X	E	Y	Y				Y	Y		Y		Y
Séparation et spécialisation des fonctions financière, d'assurance, régulatrice, évaluatrice et de prestation de services; stimulation des quasi-marchés	E		X	E	X	E	Y	Y			Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Contrats d'activité avec des prestataires publics de services de santé			E		X	E	Y					Y			Y	Y	
Incitations et sanctions basées sur l'accomplissement des tâches individuel et institutionnel	X		E		X	E	Y					Y	Y	Y	Y	Y	Y
Amélioration de la gestion des ressources humaines			E	X	E	E		X				Y	Y	Y	Y	Y	Y
Financement																	
Paiements par capitation	E			E		E									Y	Y	
Paiements prospectifs par groupes de diagnostic ou de traitement	E		E	E		E					Y				Y		
Accroissement de la solidarité et équité du financement	E		E	E		E	Y		Y	X			Y	Y	Y	Y	Y
Équité																	
Prestations élémentaires universelles; unification des prestations	X		Y	E	E	Y	Y	Y	Y	Y	X	E	Y	Y	Y	Y	Y
Élargissement de la couverture au moyen de programmes universels et ciblés	X	Y	E	E	E	E	E	Y	Y	Y	Y	E	Y	Y	Y	Y	Y

Source: Élaboré sur la base des rapports nationaux présentés à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé, organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEI, l'OPS/OMS, le FNUAP, le FISE et l'USAID, Washington, D.C., septembre 1995, et d'informations additionnelles.
 E = mesure en application; X = mesure en phase initiale d'application; Y = mesure annoncée, non encore appliquée.

Encadré V. 11

RÉFORME DES SYSTÈMES DE SANTÉ DES CARAÏBES

Les pays anglophones des Caraïbes présentent de très bons indicateurs de santé, sont parvenus à une étape avancée de la transition épidémiologique et ont en commun un solide système de santé publique, d'inspiration britannique, qui se distingue par son caractère intégré.

Les réformes en cours ne cherchent pas à modifier les traits fondamentaux du système, mais plutôt à faire face à ses coûts croissants et à améliorer l'utilisation des ressources. À cette fin, on envisage d'appliquer les mesures suivantes, qui sont plus ou moins prioritaires, suivant les pays: récupération de coûts au moyen de co-paiements (user-fees) en accord avec les revenus des bénéficiaires, amélioration de la qualité des prestations, évaluation de la structure des coûts des services, mécanismes de limitation des coûts, confection d'indicateurs de prestation de services et d'utilisation des ressources, création d'une assurance nationale de santé qui permette l'accès aux services non fournis par le système public et amélioration du système de références. Dans certains cas, une plus grande participation du secteur privé est également encouragée.

Bien évidemment, chaque pays présente des aspects particuliers dans la réforme du secteur santé. C'est ainsi qu'à la Jamaïque, on insiste sur la nécessité de décentraliser les compétences actuelles. À Trinité-et-Tobago, on a séparé les fonctions à l'intérieur du système: les autorités régionales de santé, chargées de la prestation des services, sont responsables devant le Ministère de la santé, l'organisme acheteur, en vertu d'accords annuels de services qui tiennent compte de leur volume, ainsi que de leur qualité et de leur pertinence. Ces autorités peuvent contracter les services de prestataires publics ou privés, qui respectent les normes de fonctionnement établies. On envisage aussi d'améliorer la régulation du secteur privé. À la Barbade, on s'efforce de développer la participation du secteur privé et la collaboration publique-privée dans le financement et la prestation de services, ainsi que de réguler l'activité des agents privés et de stimuler la concurrence entre les deux secteurs.

Dans cet ensemble de pays, on a introduit ou l'on souhaite introduire des formes de co-paiement, conçues comme l'un des moyens de limiter et rationaliser la dépense publique. On estime que les structures de co-paiement en vigueur doivent être améliorées, car les critères d'exception sont vagues et trop flexibles. Il est donc fondamental d'intégrer des mécanismes transparents de sélection des bénéficiaires, qui rendent efficace le système de co-paiement et assurent aussi sa répercussion en termes de redistribution.

D'autre part, étant donné les caractéristiques des marchés de santé mentionnées ci-dessus, dans les pays où l'on décide de mettre fin au monopole public de la prestation de services, il est fondamental de consolider la régulation du secteur privé et d'entreprendre des réformes de gestion qui permettent de renforcer la compétitivité du secteur public dans le nouveau contexte.

Source: Elaboré à partir de rapports nationaux présentés à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé, organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OECD, l'OPS/OMS, la FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre 1995.

Au **Brésil** (Brésil, 1995; Medici, 1994), la décennie actuelle a été marquée par l'effort entrepris pour consolider le Sistema Único de Salud (SUS), qui a unifié les services publics de santé et ceux de la sécurité sociale, un objectif très ambitieux en raison des dimensions et de la complexité du pays. La définition des différentes fonctions et attributions institutionnelles a provoqué une polémique, ce qui explique que la délimitation du système ne soit pas encore définitive: les rôles de régulation, évaluation et contrôle sont encore entourés d'un certain flou.

Affecté par l'ajustement budgétaire, le financement a été critique; le financement de la santé au niveau fédéral —Orçamento da Seguridade Social (OSS)— est lié au budget des pensions, et connaît les effets de la réforme du système des retraites, encore en discussion. Il est essentiel d'assurer la régularité du financement attribué aux états et aux municipalités, ainsi que de veiller à la cohérence budgétaire de la dépense décentralisée. Reste aussi à assigner un financement spécifique à l'assistance-santé, actuellement fondu dans la contribution générale.

Afin de restaurer la capacité de gestion du SUS, il a été recommandé de lier le financement aux performances, conformément aux différentes attributions propres à la décentralisation; il serait important d'intensifier l'usage d'incitations telles que les indicateurs d'évaluation du fonctionnement. Il serait également approprié de réguler le secteur santé privé, ce qui constitue un objectif important en raison de sa grande taille comparative (il représente 72 p.100 des lits d'hôpital), ainsi que d'établir des rapports de synergie et de concurrence entre les systèmes public et privé, qui garantissent une meilleure utilisation des ressources. Il est fondamental de créer des mécanismes efficaces de contrôle des coûts et des paiements aux prestataires privés, afin de surmonter les difficultés auxquelles entraîne le paiement par honoraires spécifiques.

En Colombie (Colombie, 1995; Morales, 1996; Plaza, 1996), on a mis en marche un processus de décentralisation de la dépense et instauré une concurrence régulée entre assureurs et prestataires de services de santé, dans le cadre d'un système de sécurité sociale intégral et solidaire; celui-ci comprend un régime alimenté par les cotisations ouvrières et patronales, ainsi qu'un régime subventionné ciblé sur les plus pauvres, tous deux fournissant des prestations régulées par un plan obligatoire de santé.

Le premier régime peut être assimilé à un système unifié de protection autour du Fondo de Solidaridad y Garantía, dont l'équilibre des ressources et l'égalité de conditions sont assurés par une unité de paiement par capitation, modulée selon les tranches d'âge pour contrôler la sélection adverse des bénéficiaires et prendre en considération les différences de coût dues à l'âge. Le montant de la cotisation des travailleurs affiliés équivaut à 12 p.100 de leur salaire de base.

Le régime subventionné est ciblé et financé grâce à des transferts effectués par la Nation aux départements et municipalités, et grâce au Fondo de Solidaridad y Garantía, lequel, de son côté, est doté d'une contribution correspondant à un point de cotisation du premier régime ainsi que des apports du système d'allocations familiales et de la Nation.

Les organismes de promotion de la santé (EPS) combinent les fonctions financière et d'assurance, en structurant le système de prestations et en jouant ainsi un rôle intégrateur: ce sont des organismes privés qui ont la responsabilité, déléguée par le Fondo, de l'affiliation, du relevé des affiliés et du recouvrement de leurs cotisations, et sont aussi tenus d'organiser et garantir aux assurés les prestations prévues dans le plan de santé obligatoire, en leur offrant la possibilité de choisir entre les prestataires. Les opérateurs du plan sont des institutions publiques et privées prestataires de services de santé (IPS). Il existe différents mécanismes de contrôle des coûts: il a été fixé un montant de 150 pesos par personne, le paiement correspond à chaque diagnostic traité et il existe une liste de médicaments génériques et obligatoires.

On n'envisage pas de substituer totalement la subvention de l'offre par une autre destinée à la demande: les proportions finales de l'une et de l'autre (par exemple 60 ou 80 p.100 de subvention à la demande) n'ont pas été définies avec précision.

Dans les contrats établis par les EPS, le paiement pour services aux IPS reste dominant, ce qui entraîne des incitations perverses. La modalité de paiement par capitation s'est consolidée principalement au premier niveau de soin, entre autres raisons parce que les prestataires y sont plus favorables vu le moindre risque financier propre à ce niveau. Les IPS dits du "troisième secteur" (coopératives ou organismes communautaires d'autogestion), désireux d'offrir des prestations dans le cadre du régime subventionné, ont connu une importante expansion.

On peut constater que cette expérience prétend accroître l'efficacité au moyen de mécanismes financiers et par l'organisation intégrale du système. Manifeste est le besoin d'introduire des modifications dans la gestion afin d'augmenter l'efficacité micro-économique et l'efficacité des actions dans le domaine de la santé. La solidarité du système et la nécessité d'élargir la couverture requièrent sans retard que soient créés des mécanismes budgétaires efficaces qui permettent de contrôler la fraude. D'autre part, la transition vers la subvention de la demande oblige à surmonter des obstacles tels que la persistance de formes traditionnelles de gestion et une faible intégration verticale et horizontale entre les niveaux de soin. En outre, il faut chercher des mécanismes efficaces pour financer les externalités qui ne sont pas couvertes par la subvention de la demande, comme l'enseignement ou la recherche dans les hôpitaux publics.

Au **Costa Rica** (Costa Rica, 1995 et 1996; Salas, 1996), le système de santé est l'un des moins stratifiés de la région. Cependant, il souffre de déficiences telles que la fragmentation et le manque de suivi des soins, la dégradation des soins ambulatoires et la diminution de la couverture des programmes préventifs, ce qui est aggravé par des difficultés d'accès pour des raisons géographiques, des problèmes dans les rapports entre médecin et patient et de longs délais d'attente pour obtenir des rendez-vous —surtout chez les spécialistes— et recevoir des médicaments. Le système est centraliste, sa gestion est peu développée, il présente des rigidités administratives, est dénué d'incitations à l'efficacité, ses coûts sont en augmentation alors que, suivant de récentes évaluations, sa productivité décroît. Le recouvrement des contributions est inefficace, la distribution et l'assignation des ressources ne sont pas adéquates et la fraude est importante.

La réforme a accentué la séparation des compétences: au Ministère de la santé ont été attribuées des fonctions de direction et de promotion, et à la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) les activités de promotion, prévention, traitement et rééducation. Le noeud central de la réforme est l'impulsion donnée aux Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS). Fin 1995, 229 de ces équipes étaient en activité dans les 31 secteurs de la santé, ce qui signifie que l'objectif de 800 fixé pour 1998 avait été atteint à 28 p.100; à cette date, la moitié des patients des hôpitaux régionaux proviendra des secteurs d'activité des EBAIS.

On a également mis l'accent sur la gestion. On analyse actuellement la façon de modifier le système d'embauche du personnel, d'établir le budget des hôpitaux en fonction de leur rendement, de créer des incitations individuelles pour que le personnel réalise un travail performant, et de renforcer la gestion hospitalière. Dans le cadre du Système National d'Evaluation, récemment créé, la CCSS a signé en 1996 un "engagement de résultats". De

leur côté, à la fin de la même année, sept hôpitaux ont souscrit des accords avec la CCSS, dans lesquels se reflète leur spécificité en matière d'organisation interne, de qualité des soins et de prestation de services. Si elle est couronnée de succès, cette expérience-pilote pourrait être étendue à tout le système hospitalier à partir du second semestre de 1997.

Au Chili (Chili, 1995; Sojo, 1996a), il existe un système dual, où le public et le privé sont régis par des logiques différentes et n'entrent pas en concurrence. Dans ce contexte, la réforme de la gestion du système public a pour objectif de consolider un avantage en matière de coûts par rapport au secteur privé, d'améliorer son efficacité ainsi que son équité par le financement par habitant et le paiement lié au diagnostic.

Dans le cadre de la réforme, la séparation des fonctions s'est accrue entre le Ministère de la Santé et les services de santé, et l'on a créé l'instrument dit d'"engagement de gestion", qui fait des résultats concrets la base pour l'assignation du financement. Pour élever la productivité des ressources humaines, on se propose de modifier les conditions d'embauche et de rémunération en vigueur dans le secteur public, et de flexibiliser et décentraliser les unités de traitement. Ainsi donc, la carrière des fonctionnaires dépend de leur exercice professionnel, du mérite et de l'efficacité. On encourage la prise de responsabilité individuelle, on combine l'évaluation des exercices personnel et institutionnel, et la présence dans le système est conditionnée par des concours.

La morphologie duale du secteur et le centralisme du système budgétaire limitent clairement les conséquences des améliorations de la gestion. Mesurer l'efficacité micro-économique et l'efficacité exige d'établir des normes d'exercice professionnel qui permettent d'évaluer la qualité du service.

En ce qui concerne le secteur privé, le système d'assurance public a contrôlé les subventions croisées du secteur public aux institutions privées. D'autre part, depuis 1990, l'élargissement des facultés de supervision de la commission d'état qui chapeaute les institutions privées a permis de procéder à des modifications importantes. On a reconnu le droit de propriété des personnes sur les excédents dégagés qui dépassent la valeur du plan et la cotisation légale de 7 p. 100. Comme il est exigé que le montant des prestations médicales ainsi que les pourcentages et la limite de la couverture soient exprimés en unités indexées sur l'inflation, la transparence du système s'en est trouvée accrue. On a facilité le changement d'institution des affiliés et éliminé un bon nombre d'exclusions.³⁸ On a fixé une limite aux hausses que peuvent enregistrer les plans de santé à mesure que l'affilié vieillit: l'augmentation de tarif d'un plan doit s'ajuster à la différence qui existait, lorsque l'affilié a signé le contrat, entre le coût pour une personne jeune et celui pour une personne âgée.

Néanmoins, pour résoudre de façon permanente et décisive les problèmes suscités par le manque d'équité —en particulier ceux qui ont trait au troisième âge et aux maladies catastrophiques— et pour surmonter le manque de concurrence entre les deux secteurs, on débat de la nécessité de changer la logique fondamentale du système. A cet égard, on estime possible l'établissement d'un plan intégral de santé à couverture obligatoire et universelle, avec liberté de choix du prestataire, sans possibilité de refus de la part des institutions d'assurance, un contrat de bénéfices additionnels étant optionnel. Une telle réforme suppose des accords sociaux sur les degrés de solidarité et d'équité du système.

³⁸Celles-ci sont limitées à la chirurgie esthétique non-réparatrice, aux soins personnels d'infirmier et au repos hospitalier. Sont également incluses les maladies préexistantes non-déclarées, mais sur cinq ans maximum.

Les efforts mentionnés dans ce texte ont été accompagnés d'efforts effectués par les gouvernements pour augmenter les ressources dont dispose le secteur santé. Comme on peut l'observer dans le tableau V.11, la dépense publique santé par habitant s'est accrue dans 10 pays sur 13.

Tableau V.11
ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DE SANTÉ PAR HABITANT

Pays	Dépense sociale réelle par habitant (dollars de 1987)		Variation en chiffres absolus (dollars de 1987)	Variation en pourcentage
	1990-1991	1994-1995		
Moyenne du secteur ^a	51.5	62.9		
Argentine	141.4	176.8	35.3	25.0
Brésil ^b	54.3	57.1 ^c	2.8	5.2
Chili	41.2	58.8 ^c	17.7	43.0
Colombie	15.5	48.8	33.3	214.6
Costa Rica	105.2	113.5 ^c	8.3	7.9
Équateur	17.6	22.7	5.2	29.6
El Salvador	14.4	15.2 ^c	0.8	5.5
Guatemala	7.8	6.9	(0.9)	(11.2)
Honduras	23.6	26.3	2.7	11.2
Nicaragua	41.5	34.5	(7.0)	(16.8)
Panama	123.5	143.6 ^c	20.0	16.2
Paraguay ^d	3.9	11.2	7.4	188.9
Pérou	5.2	...	...	...
République dominicaine	8.2 ^e	...	...	...
Uruguay	79.2	102.4	23.2	29.3
Venezuela	38.1 ^e	...	...	...

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, tableau IV.2. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a Faute d'informations, la moyenne du secteur est calculée sans tenir compte du Pérou, de la République dominicaine et du Venezuela.

^b Comprend seulement la dépense du gouvernement central.

^c Seulement pour 1994.

^d Comprend seulement la dépense budgétaire du gouvernement central.

^e Seulement pour 1990.

4. Logement

a) Panorama de l'habitat dans la région

i) Processus d'urbanisation et demande de logements

Suite à l'intense processus d'urbanisation régionale des dernières décennies, 350 millions d'habitants de l'Amérique latine et des Caraïbes, soit 74 p.100 de la population totale, vivent aujourd'hui dans les zones urbaines. Cependant, depuis le début des années 90, ce processus marque le pas, à mesure que la croissance démographique ralentit, surtout grâce à la baisse de la fécondité qui dérive du mode de vie urbain. Le phénomène est spécialement notable dans les grandes villes, qui ne croissent pas avec la rapidité d'autrefois; en conséquence apparaissent des modalités d'occupation des sols plus équilibrées et qui, en tout cas, n'augmentent pas l'extrême concentration dans les grands centres urbains que l'on observait auparavant dans la plupart des pays latino-américains.

La diminution de la pression démographique durant cette période n'a toutefois pas atténué les besoins, très grands, de nouveaux logements, en augmentation constante. Si l'on compare les recensements, on observe que la formation de nouveaux foyers continue à croître malgré le ralentissement démographique, pour se situer à 3 p.100 par an environ. Cette augmentation s'explique par la réduction progressive de la composition moyenne des foyers constatée dans la région, à mesure que progresse la transition démographique et que les familles adoptent un mode de vie urbain dans les différents pays.

Si l'on analyse un groupe de huit pays pour lesquels on dispose de données comparables à partir de recensements effectués au cours des deux dernières décennies, on constate que trois d'entre eux connaissent une accélération du taux de croissance de la quantité de foyers: Panama (de 2.8 p.100 à 3.6 p.100), le Paraguay (de 3 p.100 à 3.9 p.100) et le Pérou (de 1.8 p.100 à 3.2 p.100). Dans les cinq pays restants (Brésil, Chili, Équateur, Mexique et Venezuela), ce taux a décru, mais moins que la croissance démographique. Par exemple, au Brésil, la chute de la croissance démographique (de 2.5 p.100 à 1.9 p.100) a été plus importante que celle du taux de formation des foyers (de 3. p.100 à 2.9 p.100) pendant la même période.

Dans le même temps, la région présente des structures familiales plus diversifiées, qui entraînent de nouvelles exigences en matière de normes et emplacement de l'habitat, conformément aux dynamiques urbaines nationales. Par exemple, dans les premiers pays à s'être urbanisés, comme ceux du Cône Sud, le vieillissement relatif qui dérive de la diminution de la fécondité et de l'augmentation de l'espérance de vie accroît la quantité de foyers monopersonnels et bipersonnels, formés, dans une grande mesure, par des personnes âgées. D'autre part, dans les pays où le processus d'urbanisation suit son cours, bon nombre d'individus et de couples jeunes, à l'orée de l'âge adulte, constituent un secteur dynamique présentant des demandes spécifiques en matière d'habitat et d'urbanisation. Dans le même temps, dans les pays où la transition ne fait que commencer et reste modérée, où persistent des taux de croissance démographique de l'ordre de 2.5 p.100 et 3 p.100 et où les familles sont encore nombreuses, souvent plurigénérationnelles ou étendues, la nucléarisation de la population n'a pas encore lieu.

Une caractéristique des changements de la structure familiale en Amérique latine et aux Caraïbes, qui influe sur la composition de la demande de logements, est l'importance quantitative des familles matriarcales. Des 13 pays pour lesquels on dispose d'informations, seuls le Pérou et le Paraguay présentent des pourcentages de foyers matriarcaux en légère diminution entre les années 80 et les années 90. A quelques rares exceptions près, les foyers dirigés par des femmes (qu'ils soient étendus, composés ou nucléaires), présentent des indices de pauvreté plus élevés que ceux dont les chefs de famille sont des hommes, raison pour laquelle ils constituent des groupes vulnérables auxquels les politiques du logement accordent un intérêt particulier.

ii) Pauvreté urbaine et manque de logements

L'urbanisation régionale explique que la pauvreté soit avant tout urbaine, et que la ville agglutine l'iniquité et l'exclusion qui affectent les sociétés latino-américaines et des Caraïbes. Préoccupés par l'augmentation de la pauvreté urbaine, qui entrave l'accès au logement, aux services urbains et à l'emploi d'une partie importante de la population, les pays ont fait de l'amélioration des conditions de vie des foyers les plus pauvres l'objectif prioritaire des politiques d'occupation des sols (CEPALC, 1996c). D'autre part, les gouvernements reconnaissent que la distribution du revenu, aujourd'hui plus concentrée et injuste qu'à la fin des années 60, constitue un obstacle majeur sur la voie de la réduction des carences urbaines et en matière de logement.

Comme on peut l'observer sur le tableau V.12, deux logements sur trois seulement sont aptes à loger les familles qui vivent dans la région, et les graves problèmes de précarité de l'habitat affectent surtout les groupes les plus pauvres. A cet égard, on peut relever des différences importantes entre les pays, depuis ceux où existent une plus grande proportion de logements adéquats (Argentine, Chili, Cuba, Uruguay et Venezuela) jusqu'aux moins bien dotés (Bolivie, Salvador, Guatemala, Nicaragua et Pérou).

Comme l'indique le tableau V.13, les pays connaissent d'importantes déficiences quantitatives et qualitatives en matière de logement, devant lesquelles les politiques visant à produire des volumes suffisants de logements neufs pour satisfaire les besoins des nouveaux foyers et éviter que se creuse le déficit accumulé, sont généralement insuffisantes. Soixante foyers sur 100 seulement ont un logement adéquat, alors que 22 nécessitent une amélioration de leur et 18 une pièce supplémentaire ou une reconstruction complète.

En revanche, il n'existe aujourd'hui pratiquement pas de mesures visant à améliorer le parc de logements, ce qui explique que les taux de dégradation et d'obsolescence soient toujours élevés. Cette carence contribue à son tour à creuser le déficit des logements.

Une estimation approximative de l'actuel déficit quantitatif de la région chiffre à 18 millions le nombre de logements manquants, auxquels il faudrait ajouter 2.68 millions par an pour la formation de nouveaux foyers. Par conséquent, la région devrait atteindre un rythme de construction de 2.3 à 3.2 millions d'unités par an pour éviter que se creuse le déficit accumulé. Un autre calcul a donné comme résultat 50 millions d'unités de déficit total, en tenant compte de la construction de logements neufs et de la réfection des anciens (CEPALC, 1996d).

Tableau V.12
FOYERS ET LOGEMENTS EXISTANTS

Pays	Année	Nombre de foyers estimés	Logements adéquats	%	Logements irrécupé- rables	%	Logements récupé- rables	%
Argentine	91	9 380 204	6 434 209	75.2	624 274	7.3	1 496 212	17.5
Bolivie	92	1 614 995	880 172	54.5	406 979	25.2	327 844	20.3
Brésil	91	35 517 542	19 490 609	56.1	5 098 394	14.7	10 145 712	29.2
Chili	92	3 365 462	2 394 995	76.7	364 760	11.6	361 212	11.5
Colombie	85	5 824 857	3 303 051	62.9	525 127	10.0	1 423 095	27.1
Costa Rica	84	527 299	339 840	67.9	43 804	8.8	116 386	23.2
Cuba	81	2 350 221	1 698 649	74.1	335 427	14.6	256 100	11.1
Équateur	90	2 136 889	1 375 212	68.4	296 609	14.7	336 834	16.7
El Salvador	92	1 091 728	508 858	48.5	359 873	34.3	180 461	17.2
Guatemala	89	1 610 994	874 111	54.9	283 225	17.8	433 952	27.2
Honduras	88	808 222	481 658	63.2	90 921	11.9	189 767	24.9
Mexique	90	17 394 368	11 382 906	71.0	1 964 712	12.3	2 687 615	16.7
Nicaragua	91	...	128 545	20.1	289 994	45.3	220 992	34.5
Panama	90	541 704	365 650	69.7	86 268	16.5	72 366	13.8
Paraguay	92	873 694	517 578	60.5	143 080	16.7	194 889	22.7
Pérou	93	4 762 779	2 231 469	50.4	872 221	19.7	1 323 828	29.8
République dominicaine	81	1 140 798	676 791	59.3	126 238	11.0	337 769	29.6
Uruguay	85	902 300	685 934	83.3	40 998	4.9	104 553	12.7
Venezuela	90	3 750 940	2 672 168	76.0	529 702	15.1	315 359	9.0
Région			Moyenne	63.1		14.0		23.0

Source: CEPALC, Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(CONF.85/3)/Rev.1), Santiago du Chili, 15 janvier 1996, tableau 8.

Tableau V.13
DÉFICIENCES ACTUELLES ET BESOIN DE LOGEMENTS POUR LES NOUVEAUX FOYERS

Pays	Déficiences quantitatives		Déficiences qualitatives		Déficit total (100%)	Augmentation annuelle des foyers
	Nº	%	Nº	%		
Argentine	1 449 783	49.2	1 496 212	50.8	2 945 995	152 378
Bolivie	406 979	55.4	327 844	44.6	734 823	44 400
Brésil	5 881 221	36.7	10 145 712	63.3	16 026 933	909 000
Chili	609 255	62.8	361 212	37.2	970 467	72 000
Colombie	1 098 711	43.6	1 423 095	56.4	2 521 806	200 000
Costa Rica	71 073	37.9	116 386	62.1	187 459	25 000
Cuba	395 472	60.7	256 100	39.3	651 572	42 000
Équateur	424 843	55.8	336 834	44.2	761 677	69 000
El Salvador	402 410	69.0	180 461	31.0	582 870	31 000
Guatemala	302 931	41.2	433 952	58.8	736 883	69 000
Honduras	136 797	41.9	189 767	58.1	326 564	42 000
Mexique	3 323 847	55.3	2 687 615	44.7	6 011 462	535 000
Nicaragua	289 994	56.8	220 992	43.2	510 986	29 000
Panama	103 688	58.9	72 366	41.1	176 054	16 000
Paraguay	161 227	45.3	194 889	54.7	356 116	30 000
Pérou	1 207 483	47.7	1 323 828	52.3	2 531 310	105 000
République dominicaine	126 238	27.2	337 769	72.8	464 007	49 000
Uruguay	111 812	51.7	104 553	48.3	216 366	8 400
Venezuela	763 413	70.77	315 359	29.2	1 078 772	148 000
Moyenne		45.7		54.3	100%	2 581 000

Pourcentage considéré de la population de l'Amérique latine et des Caraïbes en 1990: 96.15 p.100

Source: CEPALC, Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(CONF.85/3)/Rev.1), Santiago du Chili, 15 janvier 1996, tableau 9.

Encadré V. 12

LOGEMENT: DISPONIBILITÉ ET BESOINS

Le problème de l'habitat dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes varie suivant leurs logements disponibles et le rythme de formation de nouveaux foyers. D'une part, des pays comme le Paraguay et le Pérou qui, au cours de la période écoulée entre les deux derniers recensements, ont enregistré une rapide augmentation du nombre de foyers mais où les logements disponibles sont peu nombreux par rapport à la demande, doivent fournir de grands efforts de construction pour combler le déficit de logements accumulé et répondre à la demande des nouveaux foyers. Dans ces conditions, la construction de logements constitue un objectif prioritaire, qui exige l'appui des différents secteurs et acteurs liés à l'industrie du bâtiment, au niveau national et supranational. Dans d'autres pays, tels que le Mexique et Panama, la demande croît aussi à un rythme soutenu, mais la construction de logements est plus importante, d'après le dernier recensement. Fournir des logements en quantité suffisante, au moins pour les nouveaux foyers, constitue un enjeu majeur si l'on veut préserver l'actuel rapport satisfaisant entre foyers et logements. D'autre part, un troisième ensemble de pays a enregistré un taux de croissance des foyers plus réduit au cours de la dernière décennie (moins de 3 p. 100 par an en moyenne). C'est le cas de l'Argentine, du Brésil et du Chili qui, si on les compare à d'autres pays, possèdent un parc de logements de qualité acceptable plus satisfaisant (supérieur à 130 unités adéquates pour mille habitants); pour cette raison, le besoin de construire des logements neufs est moins pressant, dans la mesure où ils maintiennent une production conforme à l'augmentation des foyers.

Source: CEPALC, *Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos* (LC/L. 906(CONF. 85/3)/Rev. 1). Santiago du Chili, 15 janvier 1996, p. 67.

Comme le déficit des logements a une importante composante qualitative, et que les systèmes en vigueur ont fait montre, dans les années 90, de leur faible capacité à alléger ce déficit par le seul biais de la construction de logements neufs, on envisage de plus en plus de faire face à ce problème en menant des politiques d'amélioration et d'entretien des logements existants. Jusqu'à présent, ces politiques ont été peu développées dans la région.

iii) Accès aux installations sanitaires

En matière d'installations sanitaires, étendre à tous les foyers l'accès à l'eau purifiée et aux réseaux d'égout pour garantir une salubrité minimum, constitue toujours un objectif important de la plupart des pays. Développer les systèmes sanitaires de base est donc une tâche à accomplir pour assurer l'équité et la formation de capital humain, et requiert des efforts financiers, technologiques et institutionnels importants dans la plupart des pays. Dans certains cas, ces innovations incluent l'ouverture au secteur privé de possibilités d'investissement et de prestation de services.

Dans certains pays, pour accroître la couverture des services d'eau potable, il faut, de toute urgence, améliorer l'infrastructure de captation et traitement des eaux. Dans les Caraïbes, par exemple, il convient de résoudre le problème posé par l'insuffisance de ressources hydriques, en réduisant les filtrations abondantes et en contrôlant la pollution des sources disponibles.

Tableau V.14
INFRASTRUCTURE DE SERVICES DU PARC DE LOGEMENTS

Pays	Année	Logements particuliers	Avec l'eau courante		Reliés au réseau des égouts		Avec l'électricité	
			Nº	%	Nº	%	Nº	%
Argentine	91	8 515 441	7 873 880	92.47	3 287 078	38.60	7 957 986	93.45
Bolivie	92	1 614 995	831 113	51.46	298 301	18.47	801 629	49.64
Brésil	91	34 734 715	24 562 013	70.71	12 256 963	35.29	...	...
Chili	92	3 101 356	2 734 645	88.18	2 169 264	69.95	2 733 786	88.15
Colombie	85	5 251 273	3 699 837	70.46	3 121 859	59.45	4 048 150	77.09
Costa Rica	84	500 030	434 345	86.86	327 748	65.55	415 463	83.09
Cuba	81	2 290 176	1 697 904	74.14	1 113 026	48.60	1 897 867	82.87
Équateur	90	2 008 665	1 259 638	62.71	793 178	39.49	1 559 786	77.65
El Salvador	92	1 049 191	581 567	55.43	334 797	31.91	757 201	72.17
Guatemala	89	1 591 288	1 017 310	63.93	422 010	26.52	794 052	49.90
Honduras	88	762 117	480 576	63.06	155 841	20.45	301 827	39.60
Mexique	90	16 035 233	12 729 987	79.78	8 362 838	52.15	14 033 451	87.52
Panama	90	524 284	423 168	80.71	153 581	29.29	381 676	72.80
Paraguay	92	855 547	269 443	31.49	65 817	7.69	493 898	57.73
Pérou	93	4 427 517	2 167 935	48.97	1 769 635	40.00	243 666	54.90
République dominicaine	81	1 140 798	631 907	55.39	292 766	25.66	...	...
Uruguay	85	823 253	660 847	80.27	381 581	46.35	702 912	85.38
Venezuela	90	3 517 229	2 863 702	81.42	2 220 945	63.14	3 274 236	93.0
Région			Avec l'eau courante: 73.15%		Reliés au réseau des égouts: 80.55%		Avec l'électricité: 80.55%	

Source: CEPALC, Alojamiento y desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(CONF.85/3)/Rev.1), Santiago du Chili, 15 janvier 1996, tableau 10.

Les améliorations obtenues dans la couverture des services sanitaires se sont traduites par une diminution de la mortalité infantile dans la région. De la même façon, l'expérience de pays ayant développé de vastes programmes sanitaires montre que la mise en place de services d'eau potable et d'installations sanitaires a motivé les familles à améliorer et agrandir leur logement. Les zones rurales restent très en retard en matière sanitaire.

Un problème se pose clairement dans la plupart des pays, à mesure que s'étendent l'accès à l'eau et sa consommation, celui du traitement des eaux servies avant leur évacuation. Au commencement de la décennie, la CEPALC faisait observer que les systèmes d'égout traitaient très rarement les eaux usées de façon adéquate, en les versant dans le cours d'eau le plus proche (CEPALC, 1990a). Les progrès enregistrés dans ce domaine sont insuffisants, si l'on en juge par les problèmes d'environnement qui se présentent dans les pays.

iv) Dépense sociale en logement

Après que la dépense publique pour le logement ait baissé, dans les années 80, en termes réels par habitant comme en pourcentage du PIB, une reprise a eu lieu, certes importante, mais qui n'a pas permis de retrouver les niveaux enregistrés au début de la décennie 80. Dans la plupart des pays, la dépense logement réelle par habitant au début des années 90 reste inférieure à celle du début des années 80. Pour cette raison, pour améliorer la couverture et la qualité de la politique du logement, les pays s'efforcent, d'une part d'attirer de nouvelles ressources, surtout d'origine privée, d'autre part de moduler les programmes de façon à mieux cibler les ressources disponibles sur les groupes prioritaires, en particulier les pauvres, et d'accroître l'efficacité afin d'augmenter et améliorer la production de biens et de services de logement dans le cadre budgétaire disponible.

Il faut souligner la performance de l'industrie du bâtiment durant cette période, après la réduction de son importance au cours de la dernière décennie. Entre 1990 et 1994, la croissance annuelle moyenne du bâtiment a été de 3.6 p.100, soit plus que le taux de croissance du PIB, de 2.9 p.100. Cela a fait monter la part du secteur dans le PIB de 3.8 p.100 à 5.3 p.100, chiffre qui reste éloigné du pourcentage atteint dans les années 80, mais qui est de bon augure pour le développement du bâtiment dans le proche avenir (CEPALC, 1996d).

Les chiffres présentés ci-dessus en matière de déficit de logements accumulé et de nécessité de logements neufs due à la formation rapide de foyers expliquent que les pays s'efforcent d'orienter le regain d'activité du bâtiment vers la construction de logements sociaux et de standing moyen. Si l'on sait que, seulement pour empêcher que continue à se creuser le déficit accumulé jusqu'en 1995, il faudrait au moins doubler les ressources destinées à cet emploi (CEPALC, 1996d), on comprend que la combinaison des apports de l'État avec ceux du secteur privé et des bénéficiaires eux-mêmes est une condition indispensable pour que les systèmes accroissent l'accès au logement.

b) Évolution des systèmes-logement**i) Adéquation des systèmes de financement**

Pour attirer des ressources et des investissements nouveaux vers le secteur logement, de nombreux pays ont changé leur traditionnel schéma de gestion des ressources, segmentée par rapport au reste du système financier à travers une banque spécialisée en crédit-logement, au profit de systèmes financiers ouverts, qui s'avèrent en général plus efficaces et transparents. Le développement de l'industrie du bâtiment est dû en grande partie à la confiance dont les investisseurs institutionnels font preuve à l'égard des nouveaux systèmes de crédit-logement. Il est vrai que, jusqu'à présent, le secteur privé a centré son intérêt sur les segments du marché les plus rentables, mais il existe d'intéressantes expériences nationales de participation du secteur privé à la construction de logements pour les couches moyennes ou moyennes-basses, ce qui allège la charge budgétaire des gouvernements. Dans certains pays l'adéquation des systèmes financiers a commencé plus tôt, c'est le cas du Chili, où la part de l'investissement public destiné au logement, qui représentait 72 p.100 du total en 1972, a été réduite à 19 p.100 en 1994, sans que cela ait signifié que la proportion de logements prévus dans les programmes publics soit moindre.

D'autre part, en règle générale, les programmes de logements sociaux ont eu tendance à élargir leur couverture, en encourageant l'épargne des propres bénéficiaires, même de ceux qui ont les ressources les plus faibles, à travers des programmes de financement partagé. Les programmes très subventionnés, mais difficilement reproduisibles et parfois régressifs ont perdu de leur importance, au profit de ceux où le taux d'effort exigé est déterminé avec la plus grande précision et où l'engagement financier du bénéficiaire avant et après l'obtention de son logement reste fondamental.

ii) Ciblage et facilité d'accès

Pour la plupart des pays de la région, le ciblage de la dépense logement est un enjeu du point de vue de l'efficacité, en raison du peu de ressources publiques disponibles dans ce domaine. Pour faciliter l'accès au logement des familles nécessiteuses, il a été créé une série d'instruments financiers, normatifs et institutionnels, qui incluent des systèmes de postulation et d'assignation très sélectifs ainsi que différents types de subventions.

Si quelques pays conservent et privilégient la subvention de l'offre, sous forme d'exemptions d'impôts ou de crédits préférentiels pour la construction de logements, la subvention de la demande s'est imposée dans la plupart des cas. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les subventions directes aux familles ayant besoin d'un logement se sont avérées plus justes et plus conformes à l'objectif de faciliter l'accès à ce bien, puisqu'elles permettent un ciblage adéquat et atténuent le caractère régressif des politiques du logement des années 80.

Des efforts sont fournis pour doter les systèmes de postulation aux logements sociaux de règles claires, objectives et transparentes, afin que les familles préfèrent les systèmes établis d'assignation de logements plutôt que l'occupation de terrains ou les mesures de pressions sur les autorités. Dans un pays comme le Costa Rica, les systèmes de statistiques

sociales ont permis un meilleur ciblage au bénéfice des familles les plus pauvres, ainsi que l'établissement de critères objectifs d'assignation des bénéfices en matière de logement.

iii) Diversification de l'offre de logements

La préférence pour les systèmes d'attribution montrant des règles objectives et transparentes n'a pas empêché les gouvernements de réaliser, durant cette période, des expériences de ciblage sur certains groupes ou certaines situations prioritaires, comme par exemple la rénovation urbaine, la densification, la postulation associative, les besoins particuliers des femmes chefs de famille, etc. Des efforts notables ont été faits en matière de réfection ou de rénovation de centre ville détériorés, au moyen de logements sociaux, en Argentine, au Chili, en Uruguay, en Colombie, au Mexique, et dans beaucoup d'autres pays de la région.

La prédominance de sociétés urbaines dans la plupart des pays de la région et la grande diversité des déficiences en matière de logement ont obligé les gouvernements à reconsidérer les systèmes rigides de construction massive de logements sociaux caractéristiques des années 70, pour diversifier l'offre et répondre à la demande de groupes spécifiques tels que les jeunes, les femmes chefs de famille, les personnes âgées, les habitants des centres ville délabrés, les handicapés, etc. Surtout dans les grandes villes, les attentes croissantes en matière de standing de logement qui découlent de l'amélioration du niveau de vie dans de nombreux pays, ont fait de la qualité de l'habitat et de l'urbanisme un point central des politiques du logement.

D'autre part, les pays dont la population rurale est encore nombreuse sont très conscients de la gravité du déficit de logements à la campagne et de l'importance qu'il y a à y faire face au moyen de programmes adaptés à la réalité géographique, économique et culturelle du secteur. Comme la construction d'infrastructure et de logements ruraux est coûteuse en raison de la grande dispersion de l'habitat, on s'efforce de regrouper les familles paysannes, pour faire des économies d'échelle et faciliter dans le même temps l'accès de la population rurale aux services sociaux et aux possibilités de travail.

Enfin, comme plus de 50 p.100 du déficit régional en construction et investissement dans les zones résidentielles urbaines et rurales de l'Amérique latine et des Caraïbes est de nature qualitative, il faut prévoir une plus grande préoccupation pour le marché de l'amélioration et de l'entretien des logements, ce qui présente des bénéfices clairs en la matière pour la région.

iv) Logement et politiques urbaines

En raison de l'urbanisation poussée de la région, les problèmes du logement en Amérique latine et aux Caraïbes sont inévitablement liés aux problèmes urbains. D'un côté, les politiques du logement ont de plus en plus de difficultés à satisfaire, à des coûts acceptables, l'importante demande en terrains et infrastructure qu'impliquent les programmes. D'un autre côté, l'habitude de construire les logements sociaux sur les sols les moins coûteux de la périphérie urbaine a accentué les problèmes d'extension et de ségrégation des villes, dont les conséquences sont l'exclusion et la perte de capital humain.

Conscientes de ce que les normes de construction des logements sociaux ont dans une large mesure contribué, dans le passé, à l'extension des villes, par la création de vastes quartiers à faible densité qui occupent des sols agricoles et même des zones à risque naturel, les institutions spécialisées se montrent plus sensibles aux questions urbaines, et favorisent la densification des villes en même temps qu'elles situent les grands ensembles en tenant compte non seulement du coût du sol, mais encore des conséquences urbaines et sociales de leur emplacement. Parmi celles-ci, on attache la plus grande importance à l'accès des familles à faibles ressources aux services d'éducation et de santé, fondamental pour améliorer la qualité de la vie et permettre aux pauvres des villes de progresser; cette démarche revêt une importance qui va au-delà du bénéfice de l'obtention d'un logement.

En Colombie, par exemple, on revoit les bases normatives et légales qui régissent la propriété et le marché des sols urbains, et de façon générale, des réformes sont à l'étude, pour établir une meilleure gestion du sol urbain et périurbain et tenir compte, dans les décisions concernant l'emplacement des logements, des coûts d'opération et de fonctionnement urbain. Les progrès dans ce domaine sont limités, car ils exigent des accords politiques délicats qui ne sont pas toujours faciles à conclure.

De leur côté, la réfection, l'entretien et la modernisation du parc de logements des pays offrent d'évidents bénéfices urbains, et donnent une réponse aux besoins de logements sans recourir nécessairement à l'extension des villes, en même temps qu'ils évitent l'obsolescence sociale, fonctionnelle et matérielle des quartiers. Avec les programmes d'infrastructure sanitaire et de réfection des quartiers en péril, ces programmes non-conventionnels s'inscrivent dans l'ensemble de réponses sectorielles aux demandes de logement.

v) Décentralisation de la gestion du logement

Même si certains pays encouragent depuis longtemps la participation des échelons locaux à la politique du logement, dans la plupart des cas celle-ci est très centralisée et chapeautée par un organisme ministériel ou une institution spécialisée au niveau national. Néanmoins, ces dernières années, les pays ont fait montre d'un souci croissant de décentraliser la formulation et le contrôle des politiques du logement, en accordant des responsabilités aux municipalités. Malgré les difficultés auxquelles s'est heurté jusqu'à présent ce processus de décentralisation, surtout au niveau institutionnel, le transfert de ressources et l'établissement d'une capacité de gestion au niveau local, ainsi que la prise en considération des autorités locales dans les programmes de logement devraient aider à corriger les effets pervers que nombre d'entre eux provoquent dans le développement urbain.

À cet égard, un travail décisif a été effectué par les comités préparatoires nationaux créés dans les différents pays en vue de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), tenue à Istanbul en juin 1996, auxquels ont participé les gouvernements comme les autorités locales, les organisations non-gouvernementales, le secteur privé et les communautés. Au cours de la cinquième Réunion régionale des ministres et des responsables du logement et de l'urbanisme de l'Amérique latine et des Caraïbes (MINURVI), tenue à Kingston en novembre 1996, les pays se sont mis d'accord pour réactiver ou maintenir ces groupes multisectoriels afin de développer les politiques urbaines

et du logement, de telle sorte qu'il est probable que prenne une forme concrète la collaboration entre les institutions nationales et les autorités locales.³⁹

5. Réforme de la protection sociale

La mise en place d'un système de sécurité sociale détermine le bien-être de la population, car elle influe sur les possibilités de protection contre la perte de revenus et les dépenses contingentes en matière de maladie, vieillesse, invalidité et décès du conjoint.

a) La situation latino-américaine

En Amérique latine, la caractéristique des systèmes de pensions est en général leur manque d'équité. Leur développement a été uniforme et seule une petite partie de la population, urbaine et appartenant au secteur formel, est couverte. Il existe des inégalités marquées et injustifiées entre groupes et régions géographiques couvertes par le système. En outre, leur coût est souvent excessif, entre autres raisons à cause de frais administratifs élevés, de déficits croissants, de retards et non-recouvrements des cotisations, d'une dette publique importante et d'un faible rendement réel de l'investissement.

On peut distinguer trois groupes de pays suivant la date de création du système de sécurité et son évolution postérieure: pionniers, intermédiaires et tardifs (Mesa-Lago, 1978). Les systèmes se différencient par l'ancienneté de leurs programmes, la couverture de la population, la charge salariale et économique, l'équilibre financier et les aspects démographiques. Les traits les plus saillants de ces systèmes, du point de vue de l'équité, sont les limites de la couverture (voir tableau V.15) et probablement les obstacles à son élargissement.

b) Changements récents en matière de financement

De 1990 à 1995, les plus grandes augmentations de ressources destinées aux pensions ont été enregistrées en Argentine, en Équateur, au Panama, au Paraguay et en Uruguay.

En Argentine, le réajustement des pensions effectué pour respecter les objectifs budgétaires établis dans la loi sur les retraites et les pensions, ainsi que la reconnaissance des passifs accusés par les organismes de sécurité sociale à l'égard des retraités expliquent en grande partie l'augmentation significative de la dépense courante dans le secteur. En Équateur, comme au Panama, celle-ci s'explique aussi par la considérable expansion de la dépense courante en raison du plus grand paiement de prestations pendant cette période. En Uruguay, pensions et retraites ont été réajustées trois fois par an, comme le stipule l'amendement constitutionnel approuvé à la fin des années 80. Cela explique l'accroissement

³⁹ Accords de la cinquième Réunion régionale des ministres et des responsables du logement et de l'urbanisme de l'Amérique latine et des Caraïbes, Kingston, Jamaïque, novembre 1996.

important, en termes absolus, de la dépense par habitant destinée au secteur entre 1990 et 1995.

Tableau V.15
POPULATION TOTALE ET POPULATION ÉCONOMIQUEMENT ACTIVE COUVERTE
PAR LA SÉCURITÉ SOCIALE, 1970-1995
(En pourcentage)

Pays	Population économiquement active (PEA)				Population totale		
	1970	1980	1985-88	1990-95	1980	1985-88	1990-95
Argentine	68.0	69.1	79.1	81.4 ^a	78.9	74.3	100.0 ^a
Bahamas	85.3	85.9	-	-	-	-	-
Barbade	75.3	79.8	96.9	-	-	-	-
Bolivie	9.0	18.5	16.9	-	25.4	21.4	21.3
Brésil	27.0	87.0	-	-	96.3	-	-
Chili	75.6	62.8 ^b	81.1 ^b	100.0 ^b	67.3	100.0 ^a	100.0 ^a
Colombie	22.2	30.4	30.2	-	15.2	16.0	-
Costa Rica	38.4	68.3	68.7	77.3	84.4 ^c	83.1 ^c	86.2 ^c
Cuba	88.7 ^b	93.0 ^a	-	-	100.0 ^a	100.0 ^a	100.0 ^a
Équateur	16.3	25.9	27.4	28.0	9.8	15.8	17.2
El Salvador	9.6	19.7	19.4	22.6	8.8	11.0	14.2
Guatemala	27.0	33.1	27.1	29.0	15.2	13.1	16.4
Honduras	4.2	14.4	12.8	-	7.3	10.3 ^b	13.0
Jamaïque	58.8	80.9	93.2	-	-	-	-
Mexique	28.1	42.0	40.2	43.7	53.4	53.7	58.4
Nicaragua	14.8	16.8	29.0	14.3	9.1	22.0	13.0
Panama	33.4	52.3	59.8	64.0	49.9	57.4	-
Paraguay	10.7	8.1	8.1	8.7	18.2	18.5	22.3
Pérou	35.5	37.4	32.0	-	15.7	22.2	23.8
République dominicaine	8.9	11.6	10.2	12.7	-	4.2	5.6
Uruguay	95.4	81.2	73.0	-	86.1 ^d	87.7 ^d	-
Venezuela	24.4	49.8	54.3	-	45.2	49.9	-

Source: Elaboré par C. Mesa-Lago, à partir de chiffres officiels fournis par les pays.

^a Basé sur la couverture légale. En Argentine, si l'on considère la PEA dans l'obligation de cotiser au système national (sans tenir compte des affiliés des provinces), le pourcentage atteignait 71.4 p.100 en 1995. Au Chili il inclut les indigents et les non-assurés qui bénéficient d'une assistance.

^b Les chiffres correspondent aux affiliés pour la période 1980-1994, mais il existe un dédoublement considérable (un assuré peut être affilié par deux ou plus fonds de pensions); si l'on considère les cotisants actifs, la couverture descend à 61.5 p.100 en 1994.

^c Inclut les soins aux indigents; si l'on y ajoute la protection offerte par le Ministère de la santé, la couverture atteint 100 p.100.

^d Inclut la couverture du Ministère de la santé publique, BPS, les mutuelles et les services des forces armées.

Tableau V.16
ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DE SÉCURITÉ SOCIALE PAR HABITANT^a

Secteur	Dépense sociale réelle par habitant (en dollars de 1987)		Variation absolue (dollars de 1987)	Variation en pourcentages
	1990-1991	1994-1995		
Sécurité sociale ^b	82.9	124.3		
Argentine	128.1	331.9	203.8	159.2
Bolivie	...	...	...	...
Brésil ^c	119.2	128.8	9.6	8.1
Chili	123.6	137.2	13.6	11.0
Colombie	40.9	51.1	10.2	25.1
Costa Rica	104.5	126.0	21.5	20.6
Équateur	22.3	39.0	16.7	75.3
El Salvador	13.1	20.3	7.2	54.8
Guatemala	6.4	5.9	(0.5)	(7.1)
Honduras	4.6	3.4	(1.2)	(26.5)
Mexique	...	...	...	...
Nicaragua	...	...	...	...
Panama	117.2	177.3	60.1	51.3
Paraguay ^d	10.8	23.0	12.1	112.3
Pérou	...	...	...	...
République dominicaine	3.3 ^e	...	...	...
Uruguay	304.1	447.8	143.7	47.3
Venezuela	63.4 ^e	...	...	...

Source: CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997, tableau IV.2. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.97.II.G.4.

^a Données moyennes correspondant aux années 1990-1991 pour tous les pays, sauf la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, El Salvador et Panama, pays pour lesquels il n'est tenu compte que de l'année 1994 au lieu de la moyenne 1994-1995.

^b Sont exclus du calcul de la moyenne du secteur la Bolivie, le Mexique, le Nicaragua, le Pérou, la République dominicaine, et le Venezuela pour manque d'information.

^c Comprend seulement la dépense du gouvernement central.

^d Comprend seulement la dépense budgétaire du gouvernement central.

^e Inclut seulement 1990.

En Colombie, d'importantes ressources ont été destinées à l'élargissement de la couverture de la sécurité sociale à des secteurs indigents, grâce au programme "Revivir" dont la mise en place remonte à 1994. Cet élargissement a bénéficié à une partie de la population employée qui n'était pas couverte par le système, par le biais du Fondo de Solidaridad Pensional créé en 1995.

L'une des principales conséquences des réformes en cours est l'acceptation de passifs futurs et d'une réduction progressive du recouvrement des contributions; il faut donc prévoir une augmentation des besoins de financement du secteur, bien que cela n'implique pas forcément de plus grandes dépenses.

c) Les réformes en cours

En Amérique latine, d'importantes modifications des systèmes sont en voie de réalisation. Ces réformes obéissent aux objectifs suivants: i) différencier les risques, de façon à ce que la gestion financière soit adaptée à la probabilité événementielle spécifique; ii) gérer efficacement les ressources des programmes en préservant les équilibres macro-économiques fondamentaux (par exemple dans les finances publiques, la sécurité sociale et en ce qui concerne l'efficacité des marchés financiers et du travail); iii) permettre une plus grande participation du secteur privé, aussi bien dans la gestion des ressources que dans la prestation des services.

Proposer que les cotisations deviennent la principale source de financement et la base de définition des bénéfices représente un changement radical par rapport aux systèmes traditionnels. Ce nouveau critère a deux implications qui peuvent affecter l'équité: i) il peut s'avérer non-solidaire dans la mesure où se trouvent exclus ceux qui ne sont pas en condition de cotiser mais peuvent être affectés par les risques contre lesquels protège le système de sécurité sociale; inclure une composante de solidarité dans les nouveaux systèmes est fondamental pour que les réformes actuelles contribuent à l'équité;⁴⁰ ii) si le rapport entre les cotisations et les prestations est établi individuellement, il n'y aura pas de redistribution entre les cotisants; en revanche, si le rapport est collectif, la redistribution est possible.

Il convient de souligner que les conséquences en matière d'équité de dépendent pas du caractère public ou privé des systèmes, mais plutôt de la nature individuelle ou collective des mécanismes de financement et de prestation.

Dans le cas des régimes de retraites, le passage d'un système de répartition (transfert) à un régime basé sur des cotisations définies et dont les bénéfices dépendent de la capitalisation individuelle, peut affecter l'équité, directement pour sa composante de transferts, et indirectement pour ses conséquences en terme d'efficacité dynamique de l'économie.

Contribuer à la solidarité et assurer l'efficacité dynamique sont deux objectifs de la sécurité sociale, qui ont des conséquences sur l'équité. De fait, on attribue habituellement les deux fonctions suivantes aux systèmes de pensions:

i) une fonction sociale, qui consiste à fournir une pension de vieillesse, d'invalidité ou de décès;⁴¹ il faut distinguer entre les prestations d'origine contributive proprement dites, qui favorisent ceux qui ont effectué des apports au système, et les prestations qui ne

⁴⁰ Actuellement, on débat de la convenance de couvrir les bénéfices qui ne correspondent pas à des contributions par des régimes subventionnés de la sécurité sociale ou par le secteur public, à travers des assignations budgétaires.

⁴¹ Le concept de "bonne pension" est relatif. Est considérée bonne la pension qui restitue, en termes réels, en cas d'invalidité, de vieillesse ou de décès, une part significative du revenu moyen sur la base duquel l'affilié a versé ses contributions durant sa vie active.

correspondent pas à des contributions et sont octroyées à ceux qui n'avaient pas de capacité d'épargne sous forme de cotisations ou de fiscalité générale;

ii) une fonction économique et financière, qui consiste à contribuer aux équilibres macro-économiques fondamentaux et à la formation de l'épargne nationale sans se substituer aux autres formes d'épargne volontaire, et à contribuer au développement du secteur financier au moyen d'instruments qui facilitent l'intermédiation des fonds accumulés et le développement des institutions qui régulent le système.

De façon hypothétique, un travailleur en possession d'une information complète opte pour un système déterminé en se basant sur deux critères: le montant de la pension qu'il recevra lorsqu'il prendra sa retraite en échange des contributions versées pendant sa vie active, et le bénéfice octroyé par ses cotisations par rapport à la moyenne des travailleurs, ce qui dépend de la façon dont chaque système s'acquitte de sa fonction sociale.

Jusqu'à ces dernières années, les régimes de retraites latino-américains se basaient sur des systèmes de répartition qui impliquaient des transferts effectués par les travailleurs actifs au profit des retraités, et l'engagement implicite de l'État à ce que les cotisants, une fois parvenus à l'âge de la retraite, bénéficieront des cotisations des nouvelles générations de travailleurs. Ce système atteint son point d'équilibre⁴² dans des conditions idéales: une croissance constante de la population et la stabilité financière. Dans ce cas, la rentabilité moyenne des cotisations de chaque retraité sera proportionnelle à la croissance de la masse salariale réelle des cotisants. La rentabilité différera de la moyenne si l'on inclut une composante de solidarité qui permet le transfert de ressources.

L'autre schéma de financement est celui qui est présenté, de façon erronée,⁴³ comme le résultat de la privatisation des systèmes de pension et qui devrait s'appeler "système de capitalisation individuelle". Il est basé sur le financement complet des bénéfices par des fonds accumulés grâce à la capitalisation des cotisations de chaque affilié. On transforme les cotisations d'assurance-vieillesse en un fonds d'épargne individuelle, les affiliés apportant une fraction de leur salaire à chaque étape de leur vie active. Selon ce schéma, chaque cotisant reçoit en moyenne l'équivalent du taux de rentabilité des marchés financiers. Puisque dans sa forme pure il n'inclut pas de composante de solidarité, la rentabilité ne différera de la moyenne qu'en cas de divergences dans la gestion des fonds individuels.

Cela dit, deux facteurs influent sur le bien-être d'un retraité: i) le taux de croissance de la masse salariale réelle des cotisants, par rapport au taux de rentabilité du capital, durant

⁴² Ces systèmes de répartition doivent être ajustés au taux actuariel car, lorsqu'ils sont mis en place (systèmes jeunes) ils enregistrent des excédents qui devraient être investis comme fonds de réserve pour être utilisés afin de payer les pensions lorsque le système fait face à des déséquilibres financiers à son étape de "maturation". Ces calculs actuariels exigent un indicateur des rapports de dépendance démographique et professionnelle entre les personnes en âge de prendre leur retraite et les cotisants, puisque des pertes sont enregistrées quand le rapport augmente et que les cotisations et les prestations ne sont pas ajustées en réponse à l'accroissement de la dépendance démographique.

⁴³ À partir de la réforme chilienne, la mise en place de ce système a été désignée par l'expression "privatisation du système de pensions". Cependant, dans la pratique, si le régime est financé par les travailleurs et les fonds gérés par des entreprises privées, l'État intervient à quatre niveaux: i) il régule la demande en rendant les cotisations obligatoires; ii) il régule certains aspects de l'offre en supervisant les compagnies qui gèrent les fonds de pension; iii) il finance les pensions d'assistance et complémentaires; iv) il gère et finance le système ancien jusqu'à ce qu'il cesse de fonctionner.

sa vie active;⁴⁴ ii) les effets sur la rentabilité individuelle de la rentabilité moyenne de tous les travailleurs affiliés au système, résultant de composantes indépendantes des cotisations mais qui redistribuent les revenus entre les cotisants.

d) Typologie des réformes des systèmes de pensions

Les pays qui ont réformé —ou sont en train de le faire— leurs systèmes de pensions y ont introduit une composante de capitalisation (CEPALC, 1996a). Selon leurs partisans, ces schémas permettent de surmonter au moins trois faiblesses des systèmes de répartition: i) ils rendent explicite la dette de l'État envers les cotisants actifs du système antérieur, ii) ils renforcent les liens entre les apports de chaque travailleur, leur gestion et les bénéfices obtenus de leur capitalisation; iii) ils éliminent la fonction distributive du système de pensions, qui revient dès lors au budget de l'État.

Cependant, comme les réformes sont appliquées alors qu'un système est en fonctionnement, il existe des différences concernant les modalités de distribution des coûts budgétaires entre les affiliés et le reste de la population.⁴⁵

De façon générale, on peut distinguer quatre générations de réformes. La première, qui a servi de prototype, est celle faite au Chili, où l'on a totalement remplacé un système par un autre. Puis viennent deux types de réformes, celles qui établissent des systèmes parallèles et concurrentiels (Colombie) et celles qui créent des systèmes mixtes ou intégrés (Argentine, Uruguay). Enfin des réformes par séquences, par lesquelles on uniformise et rationalise le système ancien qui est progressivement remplacé par un autre (Costa Rica).

Le tableau V.17 présente une typologie des réformes des systèmes de pensions (Mesa-Lago, 1996), où sont répertoriés sept cas nationaux, à partir de la distinction entre trois piliers faite par la Banque mondiale: i) pilier obligatoire, dans un système administré par l'État, dont les objectifs sont la redistribution et l'assurance, qui garantit un bénéfice minimum ou uniforme et est financé par l'impôt (régime de répartition); ii) pilier obligatoire, dans un système privé, dont les objectifs sont l'épargne et l'assurance, au moyen d'un plan d'épargne individuelle auquel cotise seulement l'assuré, ou d'un plan patronné par une entreprise, alimenté par l'assuré comme par l'employeur, avec capitalisation pleine et individuelle, et régulé par l'État; iii) pilier volontaire, pour le reste semblable au deuxième.

⁴⁴Ce taux est habituellement supérieur dans les économies à efficience dynamique. Les bilans préliminaires publiés tous les ans par la CEPALC font connaître, pour 15 pays de la région, les taux d'intérêt passifs et actifs (en tant qu'indicateurs de la rentabilité de l'épargne dans le système bancaire), et le taux de croissance du produit qui, s'il n'y a pas de modifications dans la distribution du revenu, doit correspondre au taux de croissance de la masse salariale. Entre 1990 et 1992, on observe que dans 11 cas le taux d'intérêt passif est inférieur au taux de croissance du PIB, ce qui tend à favoriser la mise en place de régimes de répartition. Cependant, dans neuf cas, le taux d'intérêt actif est supérieur à celui de la croissance du PIB, ce qui tend à favoriser la mise en place de régimes de capitalisation. Il est vrai que le taux d'intérêt bancaire ne constitue qu'un indicateur imparfait et partiel de la rentabilité des marchés financiers.

⁴⁵Les coûts budgétaires se déclinent de la façon suivante: i) nécessité de continuer à payer les pensions du secteur passif sans disposer des cotisations du secteur actif; ii) nécessité de reconnaître les cotisations passées de ceux qui incorporent le système de capitalisation; iii) nécessité de financer les pensions d'assistance et le minimum vieillesse garantis par la loi.

Tableau V.17
**PILERS DES RÉFORMES DES SYSTÈMES DE PENSIONS DANS SEPT
PAYS D'AMÉRIQUE LATINE**

Pays	Pilier obligatoire		Pilier volontaire ^a
	Administré par le secteur public	Administré par le secteur privé	
Argentine	Oui, pension de base uniforme, aussi bien dans le programme réformé que dans la composante publique du mixte (mais pas dans les AFJP) ou pour la pension d'assistance	Oui, dans la AFJP si l'on opte pour le système mixte, mais les AFJP peuvent aussi être publiques ou d'un autre type	Oui, dans la AFJP si l'on opte pour le système mixte
Colombie	Oui, pension minimum à ceux qui optent pour le système public (plus une autre suivant le revenu et les cotisations) ou pension minimum garantie par les SAFP	Oui, mais seulement si on opte pour les SAFP; en outre, celles-ci peuvent être publiques ou d'un autre type	Oui, dans la SAFP si on opte pour ce système
Costa Rica	Oui, pension minimum du système public unique (plus pension dépendant du revenu et des cotisations) ou pension d'assistance dépendant des besoins	Non, mais il peut y avoir des pensions complémentaires volontaires dans le système public ou à l'extérieur	Non
Chili	Oui, pension minimum garantie par l'État (dans l'AFP) ou pension d'assistance selon les besoins	Oui, tout le nouveau système d'AFP	Oui, tout le nouveau système d'AFP
Mexique	Oui, pension minimum dans le système public (plus pension dépendant du revenu et des cotisations) mais pas de minimum dans la SAR ni pension d'assistance	Le pilier fondamental est public et la SAR n'est que complémentaire (partiellement gérée par les banques mais les fonds sont contrôlés par l'État)	Oui, à l'intérieur de la SAR
Pérou	Oui, pension minimum à ceux qui optent pour le système public (plus pension dépendant du revenu et des cotisations) et pension minimum dans l'AFP, mais pas de pension d'assistance	Oui, mais seulement si on opte pour les AFP	Oui, dans les AFP si on opte pour ce système
Uruguay	Oui, pension de base dans le programme public ou pension d'assistance dépendant des besoins, mais pas de minimum dans l'AFAP	Oui, dans l'AFAP si on opte pour le système mixte, mais l'AFAP peut aussi être publique	Oui, dans l'AFAP si on opte pour le système mixte, mais seulement ceux qui dépassent un niveau salarial élevé

Source: C. Mesa-Lago, "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), décembre 1996, tableau 3.

^a Seulement apports de l'assuré.

Les possibilités de financement des composantes de solidarité correspondent au premier pilier. Dans les schémas réformistes on peut reconnaître a priori, ou ne pas le faire, l'existence de pensions qui ne dépendent pas de contributions (d'assistance) et la nécessité de garantir une pension minimum à ceux qui y ont droit. Les systèmes se différencient aussi selon les sources de financement des composantes solidaires des pensions, qui peuvent provenir des cotisations ou d'autres sources, comme le budget public.

Le tableau V.18 présente une classification des systèmes nationaux distributifs. Le cas extrême est à nouveau celui du Chili, où tout le financement des composantes de solidarité (assistance et retraite complémentaire pour former une pension minimum) provient de la fiscalité générale, ce qui signifie que la politique des retraites ne tient pas compte du facteur solidarité.

Qu'ils soient mixtes ou parallèles, les autres systèmes incluent une composante de financement solidaire, de telle façon que le rendement des fonds des cotisants est autant affecté par le rapport entre la rentabilité du capital et la croissance réelle de la masse salariale que par la forme par laquelle la composante de solidarité influe sur le rendement relatif.

Tableau V.18
CLASSIFICATION DES SYSTÈMES DISTRIBUTIFS

	Pension de base-minimum	Pension d'assistance
Système public de répartition basé sur les cotisations	Argentine Uruguay	
Système public de prime moyenne échelonnée basé sur les cotisations	Colombia (optatif) Costa Rica Mexique Pérou (optatif)	
Système public et impôts		Argentine Costa Rica Chili Uruguay
Système de capitalisation et impôts	Chili (partiellement, plus capitalisation) Pérou Colombie	

Source: C. Mesa-Lago, "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), décembre 1996, pp. 73-94.

**TROISIÈME PARTIE:
SCHÉMA DIRECTEUR D'UNE POLITIQUE
INTÉGRÉE**

VI. Politiques économiques

VII. Politiques sociales

VI. POLITIQUES ÉCONOMIQUES

1. Le défi de la transformation du processus de production dans un climat d'équité

La CEPALC a consacré plusieurs documents à l'examen de différentes facettes de sa proposition sur la transformation du processus de production dans un climat d'équité (CEPALC, 1990b, 1992a et 1996a). Elle souhaite ici mettre en relief le fait que les politiques publiques sont potentiellement en mesure de stimuler une croissance forte et stable, susceptible de favoriser la création d'emplois productifs et de combler les carences existantes en matière d'équité. Tel est le sens de l'expression "qualité de la croissance".

La croissance exige un certain degré de stabilité socio-politique qui, quant à elle, passe par la réalisation de certaines conditions minimales en matière d'équité. Étant donné cette interdépendance entre croissance et équité, il est indispensable de progresser sur la voie de ces deux objectifs de façon simultanée plutôt que séquentielle. En Amérique latine et dans les Caraïbes, ce sujet a été le centre d'une préoccupation constante qui a été analysée par la CEPALC.

Dans cette perspective, la transformation du processus de production dans un climat d'équité permet de prétendre à et de réaliser simultanément les objectifs de la croissance et de l'équité. Cette réalisation n'est néanmoins pas le résultat automatique de la croissance; en effet, celle-ci, quel que soit son dynamisme, ne conduit pas nécessairement à l'équité; de même, les politiques sociales ne peuvent, à elles seules, compenser tous les facteurs d'iniquité. Il est donc important de faire ressortir l'aspect complémentaire de ces deux objectifs: le maintien des équilibres macro-économiques de base, y compris l'encouragement de l'épargne et de l'investissement ainsi que la répartition efficace des ressources; la diffusion rapide du progrès technique; l'investissement en ressources humaines, la création d'emplois à activité croissante; l'adoption de politiques sociales efficaces au niveau de leurs

répercussions et de leur gestion; et la réforme de l'Etat basée sur un concept moderne de politiques publiques.

La croissance et l'équité sont les fruits de la politique économique et sociale. À cet égard, il faut cesser de penser que l'objectif unique de la politique économique est d'encourager la croissance et que celui de la politique sociale n'est autre que se centrer sur le problème de la répartition. Ni l'une ni l'autre n'est tout à fait neutre en matière de répartition et toutes deux ont une influence sur la capacité de croissance. C'est pourquoi il faut appliquer une approche intégrée dans laquelle la politique publique, dans son ensemble, doit favoriser, dans un même temps, la transformation du processus de production et l'équité.

Pour accomplir des progrès perceptibles en matière sociale, il faut partir d'une conception unifiée des politiques économiques et sociales de façon à favoriser toutes les formes de compétitivité pouvant améliorer la cohésion sociale et vice-versa. Ce type d'approche n'ignore pas les conflits d'ordre pratique qui opposent croissance et équité; elle tente plutôt de les minimiser. Elle s'attache surtout à mettre en relief les nombreux points de convergence pouvant exister entre ces deux aspects. Ceux-ci se présentent au niveau de la gestion macro-économique, des politiques de développement productif, des politiques sociales et des interactions entre tous les types de politiques. Ce concept devra se traduire essentiellement par des institutions capables de susciter la confiance de la société quant aux objectifs de croissance, de stabilité, d'équité et de compétitivité.

Les processus d'ajustement, de stabilisation macro-économique et de réforme structurelle qui se sont déroulés en Amérique latine et dans les Caraïbes marquent un tournant dans le processus de développement de la région. Mais il n'est pas facile de faire coïncider la stabilisation macro-économique et la modernisation du processus de production, y compris les aspects structurels, institutionnels et organisationnels; ces éléments ont suivi des évolutions hétérogènes dans les différents pays ainsi qu'au sein de chacun d'eux.

De même, les progrès ont été plus modestes dans différents domaines liés à la mise en oeuvre et à l'application effective de grands principes directeurs en matière économique et sociale, après leur adaptation aux spécificités structurelles, organisationnelles, juridiques et institutionnelles de chaque pays.

Ainsi, dans presque toutes les économies de la région, on relève, à des degrés divers, des problèmes d'ordre structurel et institutionnel qui constituent un obstacle à une croissance soutenue basée uniquement sur les signaux du marché. La condition préalable la plus évidente pour le bon fonctionnement de l'économie est l'existence de marchés compétitifs ou d'institutions qui contribuent à leur création ou à leur encouragement. La présence de marchés segmentés ou incomplets compromet les possibilités de multiplier les relations au sein des filières productives ainsi que le rayonnement de la demande et du progrès technique des secteurs de pointe au reste de l'économie.

Les profondes disparités nationales et sous-nationales en matière de développement institutionnel expliquent, dans une large mesure, la diversité de résultats obtenus malgré la similitude relative des orientations. L'examen de ces différences conduit non seulement à accorder une plus grande importance aux rapports entre les politiques économique et sociale mais aussi à la relation existante entre le territoire et la compétitivité, à savoir entre la politique économique, le progrès technologique et la base régionale, y compris les opérateurs sociaux.

Les politiques publiques qui tendent à atténuer les manifestations les plus graves de dénuement et de marginalité ont, jusqu'à présent, fait preuve d'une capacité et d'une efficacité limitées; les dépenses sociales subissent les contraintes de l'encadrement budgétaire et la gestion de politiques sociales ne s'est pas modernisée avec la vitesse et l'ampleur suffisantes. On se trouve ainsi face à un panorama social peu encourageant, où les problèmes latents risquent d'entraver la pérennité du processus de développement.

Les aspects de la répartition des fruits du développement dépendent, avant tout, de l'adoption de politiques encourageant, de façon délibérée, une plus large diffusion des fruits de la croissance sur le plan social. Les facteurs d'ordre économique considérés essentiels à cet égard sont les suivants: i) la croissance économique détermine la demande de travail; la récupération des niveaux d'activité qui ont caractérisé la région peut, potentiellement, conduire à une amélioration en matière de répartition; et ii) le type de croissance passe par l'adoption de modèles de spécialisation productive qui répondent à la disponibilité de ressources et de facteurs existants dans chaque pays.

À cet égard, il convient d'adopter une stratégie de développement visant à maintenir une croissance soutenue de la demande de travail, à adapter cette demande à l'offre de qualification et à éliminer les obstacles qui entravent l'accès au marché de l'emploi et aux emplois productifs de la part des secteurs à faibles revenus.

Le niveau des ressources du travail dépend, dans une large mesure, du capital humain de travailleurs qui est le résultat de l'importance et de la qualité de la formation éducative. C'est pourquoi il importe de mettre en oeuvre deux types de politiques: i) l'élaboration de programmes de recyclage de la force de travail lorsque l'adoption d'un nouveau modèle technologique la rend obsolète; et ii) l'élaboration d'une politique éducative garantissant l'ampleur de la couverture, évitant l'abandon et centrée sur la qualité de l'enseignement, ce qui donnera aux élèves les meilleures chances de s'insérer sur le marché de l'emploi, une fois arrivés à l'âge adulte.

Dans les foyers à faibles revenus, le taux de participation au marché de l'emploi est très bas (total de personnes ayant un emploi et de sans-emplois divisé par la population en âge de travailler); par conséquent, un pourcentage élevé des membres de la famille en âge de travailler reste inactif, essentiellement les conjointes qui, étant donné le grand nombre d'enfants à charge, sont obligées de rester au foyer et ne parviennent pas à s'intégrer au marché de l'emploi. Une politique possible consisterait à créer, tant au sein des entreprises qu'à l'endroit de résidence, des systèmes publics ou subventionnés permettant la prise en charge des enfants par des organismes fiables (crèches, jardins d'enfants, centres ouverts, etc.), qui faciliteraient l'incorporation des mères au marché de l'emploi.

À court terme, il est possible de favoriser l'équité moyennant la mise en oeuvre de politiques compensatoires, ciblées sur les segments d'extrême pauvreté, ainsi que des réseaux de protection sociale qui mitigent les effets néfastes des fluctuations du niveau d'activité économique. Ces politiques jouent, en outre, un rôle très important en donnant une cohérence et une légitimité aux principes directeurs à long terme.

Étant donné l'institutionnalisation des économies de marché, les réformes économiques doivent être accompagnées de mesures politiques proprement dites, qui prévoient les ajustements institutionnels mentionnés plus haut. Certaines sociétés n'ont pas encore entrepris de réformes politiques de base, qui consistent à améliorer la transparence des systèmes électoraux, aborder des carences évidentes et assurer des degrés minima de gouvernabilité

dans les systèmes politiques; dans d'autres pays, il s'agit plutôt d'établir des mécanismes institutionnels et d'arriver au consensus nécessaire pour relever le défi de la croissance, de l'équité et de la compétitivité dans le contexte d'économies ouvertes.

2. Politiques publiques et qualité de la croissance

Pour accroître les niveaux de productivité de l'emploi, la macro-économie doit remplir certaines conditions préalables. Selon les estimations de la CEPALC, le premier objectif est de parvenir à une expansion stable du PIB de l'ordre de 6 p.100 par an. La réalisation de cet objectif passe par un accroissement significatif de l'investissement —qui devrait atteindre 27 p.100 environ du PIB en moyenne régionale—, et par une association adéquate entre l'épargne nationale et extérieure permettant de financer cet accroissement de telle façon qu'il soit compatible avec la stabilité macro-économique (CEPALC, 1996a). Mais la croissance ne suffit pas à elle seule. Il faut également remplir un certain nombre d'exigences d'ordre micro-économique et systémique de façon à créer des effets d'entraînement et des externalités permettant aux unités de production et la force de travail, aujourd'hui retardataires, de s'incorporer de façon effective au processus de transformation, ce qui permettrait d'améliorer la situation et les revenus des groupes les plus pauvres.

a) Une macro-économie orientée vers la croissance

Les équilibres macro-économiques constituent une condition indispensable pour parvenir à une croissance dynamique et à un meilleur degré d'équité. Cependant, la façon d'obtenir ces équilibres est décisive pour parvenir à ces objectifs. À cet égard, les équilibres macro-économiques les plus déterminants sont ceux qui possèdent un caractère durable et intégral.

Le caractère stable de la croissance souhaitée implique la pérennité des équilibres macro-économiques. En d'autres termes, la macro-économie doit avoir une incidence sur la répartition efficace des ressources, de façon à éviter des distorsions qui éloigneraient l'économie de la frontière productive en expansion.

La stabilité du scénario macro-économique est une condition indispensable pour encourager l'épargne et l'investissement et parvenir à des taux de croissance plus élevés. Pour obtenir une certaine cohérence entre la demande effective et la frontière productive, ainsi que pour mitiger l'effet des aléas du contexte extérieur, il convient d'adopter, à des degrés différents, selon les situations nationales, des politiques monétaires, de crédit, budgétaires et commerciales cohérentes, ainsi que des politiques de revenus ou de salaires adéquates, associées à des mesures encourageant l'épargne, l'investissement et le développement productif.

Les programmes fondés sur une variable unique servant de base au processus de stabilisation conduisent, en règle générale, à des effets procycliques qui risquent de compromettre la durabilité du programme ou l'expansion de la capacité productive. La mise en oeuvre de ce type de politiques se traduit, dans la plupart des cas, par une stabilisation

accompagnée de stagnation, ou par une période de stabilisation de courte durée à laquelle succède rapidement une nouvelle phase d'instabilité.

Les fluctuations des mouvements financiers dans les années 90 sont la source d'impacts extérieurs. Des efforts systématiques doivent alors être consentis pour que, d'une part, le flux des ressources reçues puisse être absorbé de manière efficace et, d'autre part, que ces ressources soient liées au processus d'investissement productif et qu'un pourcentage adéquat de l'investissement correspondant soit orienté vers la production de biens commercialisables. Cela implique la mise en oeuvre de politiques de change actives, dans un cadre rigide de contrôle du système financier et, dans certains cas, de mesures décourageant les mouvements de capitaux, en particulier lorsqu'il s'agit des capitaux à court terme.

L'effet multiplicateur néfaste des ajustements automatiques peut être contrecarré moyennant la mise en place de politiques monétaires, de crédit, budgétaires et commerciales, de revenus ou de salaires cohérentes et adéquates ainsi que de politiques délibérées de développement productif, dont l'ampleur et l'intensité tiennent compte du contexte dans lesquels elles s'inscrivent. En ce qui concerne les politiques de développement productif, il s'agit essentiellement de combiner le programme de développement et les politiques à court terme afin de favoriser une modification des structures des dépenses et de la production qui assure un taux plus élevé d'utilisation de la capacité productive locale tout en renforçant la formation de capital, au lieu de l'affaiblir.

Pour ce faire, on peut appliquer des politiques publiques, directes et indirectes, qui contrôlent le niveau de la demande globale et oriente la composition des dépenses et la production moyennant des instruments sélectifs élaborés pour redistribuer les ressources et développer des marchés incomplets ou inexistants.

L'efficacité de la politique macro-économique se traduit par: i) une augmentation durable du taux d'utilisation de la capacité productive, de l'emploi et du capital; ii) une progression en matière de formation de capital; et iii) un accroissement de la productivité moyennant l'introduction d'améliorations sur le plan de la qualité des facteurs et de l'efficacité de leur affectation. De ce point de vue, la politique macro-économique appliquée dans plusieurs pays de la région s'est avérée déficiente, même si elle a réussi à juguler les pressions inflationnistes et à améliorer la situation budgétaire (CEPALC, 1996a).

L'objectif consiste donc à ce que la politique économique mette l'accent sur une vision d'ensemble des équilibres macro-économiques afin d'éviter des progrès rapides dans certains aspects (par exemple, la lutte contre l'inflation) au détriment d'autres (le creusement du déficit du compte des opérations courantes, le déphasage du taux de change ou des taux de chômage élevé). Ces équilibres concernent, outre le ralentissement de l'inflation et la stabilité budgétaire, le maintien d'un déficit soutenable du compte des opérations courantes, d'un taux d'épargne intérieur compatible avec le processus d'investissement, d'un niveau adéquat du taux de change réel et l'existence d'une demande globale proche de la pleine utilisation de la capacité productive existante (Rosales, 1996a).

Pour parvenir à ces équilibres, il faut que les progrès accomplis dans un secteur ne portent pas préjudice à d'autres en introduisant des incohérences temporaires dans la politique économique. Favoriser la stabilité moyennant un bon comportement permanent des variables macro-économiques est une façon efficace de concilier la gestion de la politique économique et les décisions en matière d'épargne, d'investissement, de productivité et de diffusion technologique exigées par la transformation du processus de production.

L'harmonisation des niveaux de la demande et de l'offre globales, ainsi que leurs composants commercialisables et non commercialisables, dépend essentiellement de l'évolution des prix relatifs clés, tels que le taux d'intérêt, les salaires et le taux de change. Ceux-ci ne définissent pas seulement la gestion macro-économique; ils conditionnent également la qualité de l'évaluation et la rentabilité ex post des projets d'investissement.

b) Croissance et emploi non-structuré

La création d'emplois de bonne qualité dépend du rythme et du degré de la pérennité de la croissance économique et, partant, de l'effort d'épargne et d'investissement; d'autre part, l'amélioration des salaires réels est essentiellement déterminée par l'accroissement de la productivité et de la façon dont celui-ci est réparti de façon équitable. Les politiques de l'emploi ont certainement un rôle important à jouer en facilitant l'adaptation des entreprises au nouveau contexte de compétitivité et en traduisant la croissance économique par la création de nouveaux emplois de qualité. Elles ne peuvent cependant pas se substituer au climat de croissance et d'encouragement de l'investissement.

La passivité des politiques macro-économiques face aux aléas extérieurs —variations des taux d'intérêt internationaux, des termes de l'échange ou de l'afflux de capitaux— ou intérieurs —fluctuations de l'activité du bâtiment ou la consommation de biens durables— se traduit par une croissance en coups d'accordéon (*stop and go*). Ceci conduit inéluctablement à un fléchissement de l'utilisation nette moyenne de la capacité productive, suivi d'effets néfastes sur l'emploi qui répond avec un certain décalage aux fluctuations du niveau d'activité.

L'ampleur du déphasage entre la demande effective et la capacité productive a une forte incidence immédiate (statiques) et à plus long terme (dynamique). En premier lieu, l'utilisation accrue de la capacité installée se traduit par une augmentation de la productivité effective des ressources. Celle-ci est propice à une meilleure rentabilité du capital et/ou de la rémunération du travail. Au niveau des effets dynamiques, un taux plus élevé d'utilisation et l'augmentation consécutive de la productivité effective tendent à encourager l'investissement destiné à la mise en place d'une nouvelle capacité productive et, par conséquent, à créer des emplois de meilleure qualité.

L'un des équilibres macro-économiques fondamentaux concerne le taux d'utilisation de la capacité productive. Des fluctuations marquées dans ce domaine auront des effets néfastes sur l'investissement et l'emploi. Elles ont également une incidence négative sur le plan de l'équité, étant donné que les secteurs à moindres revenus, possédant moins de capital humain, ainsi que les petites et moyennes entreprises, ont une capacité de réaction plus limitée face aux changements continus et aux déséquilibres. La stabilité devient donc une source d'iniquité considérable et plus propice à la spéculation qu'à la production.

La façon d'aborder les programmes anti-inflationnistes peut donc avoir de sérieuses répercussions sur le taux d'utilisation des ressources disponibles. Celui-ci a, d'autre part, une incidence sur le taux de rentabilité et sur la formation d'une nouvelle capacité productive. Lorsque ces programmes sont ancrés de façon exclusive ou excessive sur une seule variable monétaire, ils se traduisent généralement par une forte hausse du taux d'intérêt réel. Ceci

favorise, de façon exagérée, les aspects financiers au détriment de la production et tend à éloigner l'économie de la frontière de production.

Un environnement caractérisé par des taux d'intérêt élevé et des déphasages des taux de change n'est pas le plus propice à la création d'emploi productif. En outre, dans un contexte de faible croissance, où les prix relatifs sont biaisés au détriment de l'emploi, des réformes visant à améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi n'auront que des effets très limités. L'efficacité de l'économie politique se traduit par l'existence d'instruments agissant sur le marché où se produit la distorsion et non pas sur les effets de cette dernière. Pour favoriser la création d'emplois, il vaut donc mieux adapter les marchés financiers et de change à une dynamique de croissance élevée et soutenue plutôt que de recourir à la politique de l'emploi pour remédier à des problèmes causés par la politique économique.

c) Compétitivité et coûts de la main-d'oeuvre

Une compétitivité accrue constitue une condition indispensable pour favoriser la croissance et, par conséquent, créer de nouveaux emplois. Le moteur de la croissance actuelle est la compétitivité accrue, liée essentiellement à l'augmentation de la productivité et au maintien des équilibres macro-économiques plutôt qu'aux coûts de la main-d'oeuvre.

L'évolution plus lente de ces coûts dans le secteur industriel par rapport au taux de croissance de la productivité a eu des effets favorables sur l'expansion de la marge de compétitivité. Cependant, le déphasage des taux de change et les modifications des prix relatifs compromettent la rentabilité des entreprises et font peser sur l'emploi presque tout le poids de l'ajustement. En conséquence, les entreprises, notamment dans le secteur industriel, réduisent le taux d'emploi afin d'accroître la productivité et de récupérer leurs marges de bénéfice. Dans de nombreux pays, ce type d'ajustement se traduit par une augmentation de licenciements, un assouplissement des contrats et, en règle générale, par une réduction des coûts de main-d'oeuvre, y compris les salaires. À court terme, l'équilibre macro-économique et la compétitivité des entreprises sont donc maintenus au prix d'une baisse du taux d'emploi et d'une aggravation de l'insécurité et du manque de protection des travailleurs.

Malgré le profond décalage des salaires qui caractérise le fonctionnement des marchés de l'emploi dans les pays de la région, on insiste sur la nécessité de réduire les coûts de main-d'oeuvre pour accroître la compétitivité. Ceux-ci n'ont, en fait, qu'une incidence partielle sur la compétitivité. La comparaison entre les pays d'Amérique latine et les pays asiatiques et les États-Unis révèle que la compétitivité inférieure des premiers peut être attribuée à la plus faible productivité de travail plutôt qu'aux coûts plus élevés de main-d'oeuvre et des salaires.⁴⁶

Le faible niveau des coûts de main-d'oeuvre et de salaires soient inférieurs dans les pays de la région est associé à une productivité par travailleur tout aussi réduites, c'est cette

⁴⁶ Selon l'OIT, les coûts de main-d'oeuvre de l'industrie manufacturière en Amérique latine sont faibles (2.70 dollars en moyenne) comparés à ceux des pays asiatiques (3.80 dollars) et des États-Unis (16.1 dollars) (OIT, 1994).

dernière, plutôt que les coûts de la main-d'oeuvre, qui incide le plus sur la compétitivité des économies de l'Amérique Latine et des Caraïbes.⁴⁷

Dans la plupart des pays, les salaires réels suivent une progression plus lente, à des prix constants, que le produit par personne ayant un emploi. En d'autres termes, ceci permet de gagner en compétitivité. Cependant, il arrive fréquemment que la compétitivité diminue ou stagne, à la suite du déphasage des taux de change qui se traduit par une baisse des recettes en dollars et une hausse des coûts de main-d'oeuvre en monnaie nationale, malgré l'accroissement de la productivité et l'augmentation plus modeste des salaires.

Les pressions visant à enrayer l'inflation et à accroître la compétitivité, dans un contexte de vulnérabilité à l'égard du financement extérieur et d'une épargne intérieure insuffisante, compromettent le rythme et la pérennité de la croissance et, partant, les possibilités d'améliorer le rendement de l'emploi.

Les progrès en matière de compétitivité passent par des équilibres macro-économiques mettant l'accent sur l'épargne, l'investissement et l'accroissement de la productivité. Cependant, cette approche doit être renforcée par la formation de politiques de ressources humaines, de diffusion du progrès technologique, d'infrastructure et d'internationalisation de la production. Telle semble être l'approche intégrée de l'accroissement de la compétitivité qui émerge dans la région (Rosales, 1996b).

d) Politiques d'encouragement de la production

Les secteurs d'exportation de biens primaires sont devenus le segment productif le plus dynamique de la croissance, bien que leur incidence directe sur l'emploi soit limitée. Cependant, certains sous-secteurs en aval de cette filière, produisent une plus grande valeur ajoutée, que ce soit dans le domaine industriel ou de services, contribuant de la sorte à la demande d'emplois de bonne qualité et l'emploi dans des segments à plus forte productivité du secteur non-structuré.

Les politiques de promotion des exportations mises en oeuvre dans le passé ont négligé les secteurs basés sur les ressources naturelles. Les progrès récents accomplis dans des domaines tels que la micro-électronique, l'informatique, les télécommunications et les technologies satellitaires permettent d'améliorer considérablement l'information relative à la qualité et au volume des ressources naturelles disponibles sur le plan économique. Ceci offre un nouvel argument en faveur de l'acquisition et de la consolidation d'avantages comparatifs basés sur des ressources naturelles non-traditionnelles, dont la rentabilité économique est appréciable.

Une mise en valeur adéquate du potentiel des ressources naturelles présentes dans la région devrait se traduire par la consolidation de passerelles entre ces exportations et le reste des secteurs productifs; en effet, ces relations entraînent des demandes intermédiaires de biens, de services et de main-d'oeuvre, des améliorations qualitatives et la diffusion de progrès technique. Il ne semble pas que ce soit le cas actuellement dans la région. La

⁴⁷ Par exemple, les coûts de main-d'oeuvre les plus élevés de la région équivalent à la moitié de ceux de la République de Corée. Cependant, cet avantage comparatif est pratiquement compensé par la plus faible productivité existant à l'échelon régional.

tendance consiste plutôt à privilégier des modalités d'articulation précaire entre les entreprises liées à l'exploitation de ressources naturelles et leur environnement économique et social (universités, centres technologiques et de formation, institutions publiques et autres entreprises).

Dans la proposition sur la transformation du processus de production dans un climat d'équité, on insiste sur le fait que la base de ressources naturelles ne doit pas être sous-utilisée mais que l'industrie doit également être réorientée vers les marchés internationaux et qu'il faut favoriser de plus en plus les relations en amont et en aval avec les secteurs basés sur les ressources naturelles (Stumpo, 1996).

L'élaboration de stratégies de développement basée sur des grappes (*clusters*) associées aux ressources naturelles implique un certain nombre d'exigences pour les politiques de développement productif. En premier lieu, des activités de recherche et de prospection doivent être conduites afin de définir l'ampleur du fossé technologique et des connaissances entre les secteurs susceptibles de participer à l'exploitation de la ressource naturelle respective. Deuxièmement, des politiques d'encouragement et de promotion des exportations doivent être adaptées à la matérialisation de ces rapports potentiels.

Dans ce dernier domaine, il faut mentionner la promotion de normes de qualité, la création d'instituts de formation technique, la mise en oeuvre d'activités de formation et, d'une manière générale, la création d'incitations de développement productif. De même, la politique environnementale peut faciliter les rapports productifs entre des activités basées sur les ressources naturelles et d'autres secondaires et de services. L'expérience démontre qu'une "restriction environnementale" devient rapidement un facteur d'encouragement de l'innovation, moyennant l'amélioration de la qualité du produit ou la création d'un produit nouveau, l'efficacité accrue sur le plan énergétique, de l'utilisation des eaux et des détritiques ainsi que l'organisation du processus de production (Stumpo, 1996).

Un autre élément essentiel dans ce domaine est, de toute évidence, le contexte territorial où se trouve la ressource naturelle. En d'autres termes, les politiques d'encouragement de la production visant à encourager les relations en amont et en aval concernées par la ressource naturelle doivent chercher établir un rapport plus étroit avec les politiques de décentralisation et de développement territorial.⁴⁸

e) La modernisation technologique

La génération, la diffusion et l'adoption du progrès technique, ainsi que l'accroissement de la compétitivité, sont des processus de type systémique car la compétitivité des économies dépend non seulement de l'entreprise mais aussi de son environnement ainsi que des externalités et des rapports synergiques qui se créent. L'action ne doit donc pas se limiter au niveau des entreprises mais s'étendre à tout le "système national d'innovation", en particulier en ce qui concerne le système productif, l'infrastructure technologique et les rapports existant entre les deux (CEPALC, 1996a).

L'État doit donc intervenir directement pour promouvoir et, indirectement, financer —en général d'une manière partielle— les entreprises, les organisations et les réseaux où

⁴⁸ La composante territoriale du développement productif est étudiée plus loin dans ce même chapitre.

s'accumulent et circulent les connaissances sur les modalités d'organisation, les progrès technologiques et d'autres thèmes pertinents. Un accroissement des dépenses en offre technologique et, en particulier, les ressources affectées aux instituts technologiques du secteur public ne suffit pas à accélérer le processus d'adaptation, de génération et de diffusion de la technologie. Au contraire, comme le démontre l'expérience des économies plus industrialisées et des pays émergents, il est souvent indispensable, dans de nombreux domaines, de garantir que l'offre technologique réponde aux besoins du système productif.

Les faits démontrent que des augmentations relativement modestes de ressources favorisent la mise en place et l'amélioration de réseaux d'organismes universitaires, technologiques et d'entreprises susceptibles de conduire à un accroissement généralisé de la productivité qui ne soit pas basée de façon exclusive sur l'investissement en capital fixe. Ces augmentations doivent viser, de préférence, à consolider une interaction effective entre les différents agents institutionnels intéressés et se baser de plus en plus sur les ressources consacrées à l'innovation par le secteur privé. Parmi les mesures à adopter pour renforcer ces systèmes, on peut citer, notamment, l'appui aux réseaux d'information, la consolidation de mécanismes de coopération entre les entreprises, la protection de la propriété intellectuelle, la promotion de centres sectoriels de recherche et de diffusion de la technologie, l'adoption de normes et de standards internationaux de qualité ainsi que la formation professionnelle.

À cet égard, la modalité actuelle de financement presque garanti de l'offre publique de technologie devrait céder le pas à une plus forte concurrence pour obtenir des fonds sur la base de projets pouvant être évalués et reflétant les spécificités des différentes phases de la recherche technologique —fondamentale, précompétitive et compétitive—; ceci devrait se traduire par une amélioration sur le plan de la rentabilité sociale de ces ressources ainsi que du dynamisme et des contacts entre ces instituts vis-à-vis de la base productive. Ainsi, récompenser les projets ayant obtenu un co-financement d'entreprises privées peut contribuer à renforcer les liens avec la réalité productive et technologique des entreprises.

f) Investissement en ressources humaines

L'accroissement de la productivité dans les secteurs retardataires passe non seulement par la mise en oeuvre de programmes de crédit et de commercialisation mais aussi par un investissement lourd en matière de formation et de qualification et par l'existence d'une certaine articulation entre l'augmentation de la productivité et l'évolution des salaires.

La diffusion technologique se traduira plus rapidement par un accroissement systématique de la productivité totale des facteurs et de la compétitivité internationale si elle est associée à un investissement tout aussi intense en matière de création de capital humain qui réponde à l'évolution du progrès technique. À long terme, il faudra améliorer la qualité et le caractère pertinent de l'éducation, ainsi qu'en allonger la durée et la couverture ainsi que son accessibilité; à court terme, il faudra redoubler d'efforts en matière de formation et de recyclage, notamment en faveur des jeunes et des chômeurs.

On constate, paradoxalement, que, bien que toutes les études soulignent la forte rentabilité des activités de formation (généralement supérieure à 20 p.100 par an), le

travailleur moyen dans la région reçoit actuellement l'équivalent d'une à deux semaines de formation tout au long de ses 40 ou 50 ans de vie professionnelle.

Ceci est dû à quatre facteurs. Premièrement, les contraintes budgétaires, ont empêché le secteur public d'accroître de façon significative les dépenses en formation pour parvenir à des niveaux raisonnables (six mois de formation ou 2 p.100 de la vie professionnelle du travailleur). Deuxièmement, les chefs d'entreprises préfèrent, en règle générale, financer la formation de certaines habilités susceptibles d'accroître la productivité du travailleur, essentiellement dans l'entreprise même (formation spécifique) et non pas dans d'autres (formation générale), auquel cas il faudrait, pour retenir le travailleur, lui accorder une augmentation de salaire en fonction de l'accroissement de sa productivité. Malheureusement, la formation générale est celle qui fait le plus cruellement défaut actuellement à l'échelon régional. Troisièmement, le principal intéressé, à savoir le travailleur qui fait l'objet de la formation générale, ne dispose pas généralement de ressources suffisantes pour la financer et le marché privé n'octroie pas de prêts pour ce genre d'investissements, faute d'une garantie réelle pour ce type de crédits.

L'absence d'institutions privées octroyant des crédits permettant la réalisation d'investissements en capital humain se traduit par une mauvaise distribution du capital au sein de l'économie. Les investissements sont pléthoriques en matière de biens d'équipement physique et insuffisants en ce qui concerne le capital humain et l'amélioration de type organisationnel; le produit national et la productivité totale des facteurs s'en ressentent, ce qui a des effets néfastes sur la productivité et la demande de main-d'oeuvre. Ceci est l'une des principales causes du sous-emploi et du chômage existant dans la région et constitue un exemple évident d'une déficience du marché qui compromet autant l'efficacité que l'équité (voir l'encadré VI.1).

On propose, pour résoudre ce problème, d'avoir recours aux fonds de retraite pour garantir ces prêts, soit ceux qui seront accumulés à l'avenir par le débiteur ou soit ceux possédés par le garant. Une fois ses études terminées, le débiteur, ou en cas de défaut de paiement, son garant, se verra imposer automatiquement un prélèvement à la source plus élevé que le montant normal jusqu'au remboursement de la dette et des intérêts. Cette association entre garantie adéquate et la sécurité du remboursement encouragerait le secteur privé à octroyer des prêts destinés aux investissements en capital humain.

Le problème de la formation ne concerne pas seulement sa quantité insuffisante mais aussi son inadaptation aux besoins réels du pays. Il est donc indispensable d'améliorer non seulement l'ampleur de cette formation mais aussi la qualité, assouplir le cadre institutionnel et établir des rapports beaucoup plus étroits entre cette formation et les besoins réels des entreprises.

g) Territoire et développement de la production

Pour répondre aux impératifs de la phase actuelle de transition technologique, des innovations productives et organisationnelles doivent être introduites à tous les niveaux des entreprises. Il est peu probable que cela se produise moyennant la simple insertion de relations productives dynamiques de l'économie mondiale qui, d'autre part, se limitent à des segments réduits du secteur de l'entreprise et de la production.

Encadré VI.1

POLITIQUES DE FORMATION

Le marché de la formation est, d'une manière générale, "incomplet". Pour le compléter, il faudrait favoriser l'articulation entre l'offre et la demande de formation, en réglementer le contenu, la qualité et le caractère pertinent et améliorer les incitations à la formation pour les entrepreneurs et les travailleurs ainsi que la mise sur pied d'entreprises de formation. Il incombe également au secteur public de formuler un diagnostic plus précis des besoins de formation par secteurs, par région et par catégorie d'entreprise pour ensuite traiter et diffuser cette information.

En ce qui concerne la couverture, la qualité et l'efficacité du système, il faut également améliorer la capacité de conception et d'évaluation des politiques publiques de formation, renforcer leur mise en œuvre moyennant des incitations à la demande, établir une coordination plus étroite avec l'offre et consolider les rapports entre le système et les entreprises. Afin de mieux détecter les besoins de formation des entreprises et garantir ainsi le caractère pertinent des contenus, on peut avoir recours à certains mécanismes moyennant lesquels l'élaboration et le financement de cours seraient liés à l'engagement, de la part de certaines entreprises, de permettre la réalisation de stages professionnels aux bénéficiaires ou de leur accorder des contrats de travail.

Il est également important d'établir une coordination entre les différentes institutions afin d'améliorer la cohérence des différents plans, programmes et activités de formation et resserrer les liens entre la formation et les politiques de développement productives et technologiques ainsi qu'avec l'assurance-chômage. Dans tous ces domaines, il est indispensable d'encourager la participation des entreprises et des travailleurs de façon à ce que les compétences soient correctement certifiées, que les besoins soient détectés en temps opportun et que les politiques publiques de formation fassent l'objet d'une évaluation permanente.

Source: O. Rosales, "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, n° 53, (LC/G.1832-P), août 1994.

Ces relations extérieures ne garantissent pas nécessairement la diffusion suffisante du progrès technique parmi toutes les entreprises existantes dans les différents territoires et systèmes économiques locaux d'un pays. Il s'agit, en règle générale, de petites entreprises qui jouent néanmoins un rôle décisif dans la création d'emplois et de revenus. Elles sont aussi très importantes pour parvenir à une diffusion plus équilibrée de la croissance économique dans tout le pays mais elles ne disposent généralement pas d'une offre territoriale adéquate en matière d'infrastructure de base et de services sophistiqués en matière d'entreprise facilitant leur processus de modernisation.

Il est donc important d'introduire des réformes institutionnelles adéquates de façon à ce que le processus de décentralisation actuellement émergent dans bon nombre de pays de la région comporte des volets consacrés au développement économique et à la concertation stratégique des différents opérateurs sociaux (Albuquerque, 1996).

La création et la répartition de la richesse aux échelons national et sous-national sont étroitement liées aux politiques et aux institutions territoriales consacrées au développement économique endogène mises sur pied, sur la base d'initiatives locales, par les différents opérateurs sociaux afin de parvenir à des niveaux adéquats d'efficacité productive et de compétitivité. Les exigences de la mondialisation ne concernent donc pas seulement les activités liées aux marchés internationaux; elles ont aussi une incidence importante à l'échelon micro-économique, en ce qui concerne l'évolution des modalités de production et

de gestion des entreprises; de même, sur le plan méso-économique, il devient nécessaire de créer des institutions et des organisations de type intermédiaire de façon à construire des environnements territoriaux innovateurs et modifier la gestion publique, de concert avec les agents de la société civile, pour favoriser un consensus propice à la croissance économique et à la création d'emplois productifs (Vásquez y Garofoli, 1995).

Les politiques économiques visant à la transformation productive des variables réelles de l'économie (à l'échelon micro-économique de l'activité productive et des entreprises) exigent, dès lors, une approche décentralisée qui puisse répondre aux circonstances concrètes de chaque base productive et réseau d'entreprises à l'échelon territorial. Ceci est particulièrement évident au stade actuel du développement de l'économie; en effet, la délocalisation et la segmentation des différentes phases de l'activité productive, ainsi que la sous-traitance d'entreprises montrent que les modalités flexibles en matière d'organisation et de production sont plus efficaces et susceptibles de fonctionner en réseaux.

Par conséquent, pour que les territoires (qu'il s'agisse de régions, de micro-régions ou de groupes de municipalités) puissent jouer un rôle moteur dans la transformation technologique et économique à l'échelon sous-national, les différents agents publics et privés devront construire des environnements innovateurs à l'aide de leurs propres ressources et en fonction des circonstances spécifiques pour relever le défi technologique et organisationnel posé par les nouvelles modalités de production et de gestion, ainsi que par la mondialisation croissante des économies et des modèles de consommation.

La contradiction entre la variété des différents milieux territoriaux et le progrès de la mondialisation n'est qu'apparente; en effet, ce dernier s'appuie précisément sur la mise en valeur de chaque différenciation territoriale, dans la mesure où les politiques micro-économiques et méso-économiques sont capables d'accompagner les politiques d'ajustement macro-économique afin de promouvoir des comportements, des environnements et des institutions d'ordre territorial, améliorant de la sorte l'efficacité productive et la compétitivité des différents segments de la production et des chefs d'entreprises locaux dans les pays d'Amérique et des Caraïbes (voir l'encadré VI.2).

3. Promotion de la micro-entreprise

Les économies de la région ayant récupéré une certaine stabilité grâce aux réformes économiques, l'intérêt s'est progressivement porté sur les questions à moyen terme, à savoir, la mise au point de stratégies de développement. Il est donc logique que les stratégies de promotion de la micro-entreprise (ME) soit de plus en plus au coeur du débat régional sur les modes de développement équitable, étant donné leur importance en matière de création d'emplois et de revenus de vastes secteurs de la force de travail dans les économies latino-américaines et des Caraïbes.

Cependant, pour que ces stratégies soient efficaces, les instruments et les programmes de promotion doivent être adaptés aux caractéristiques de différents types —très hétérogènes— de ME. Les différences qui les séparent peuvent être pleinement ressenties en les classifiant selon leurs potentiels d'accumulation. Selon ce critère, il existerait trois types de ME: i) celles à forte accumulation, qui produisent des excédents et peuvent développer leur échelle de production; ii) celles à accumulation simple, qui ne peuvent que reproduire

Encadré VI.2

MODALITÉS ASSOCIATIVES ET COOPÉRATION ENTRE SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ DANS LES CONGLOMÉRATS D'ENTREPRISES AU PÉROU

Malgré les difficultés existant au Pérou, des groupes d'entreprises des différents sous-secteurs économiques ont entrepris une série de démarches qui se sont traduites par la formation de conglomérats locaux d'entreprises.

Des enquêtes ont été conduites dans le cadre du Programme de la petite et de la micro-entreprise du Ministère de l'Industrie du Pérou; les données recueillies indiquent, à l'échelon national, que plus de 100 conglomérats territoriaux de petites et micro-entreprises, ont été mis sur pied au cours des dernières décennies.

L'une des caractéristiques de ces expériences est que, dans la plupart des cas, on a enregistré une augmentation importante de la productivité; en effet, partant de niveaux proches de la subsistance, ces entreprises sont parvenues à atteindre des moyennes nationales; bien qu'encore très éloignées des standards internationaux de productivité, ces niveaux traduisent une capacité importante d'amélioration.

Ce phénomène semble moins le résultat des politiques officielles de type centraliste que du processus de mobilisation sociale territoriale visant à accroître la productivité de ces groupes d'entreprises avec la participation d'opérateurs publics et privés.

L'un de ces conglomérats est le complexe commercial et manufacturier de confections et de textiles de Gamarra, dans le district de La Victoria, à Lima.

Source: Ramón Ponce, "Nuevo rol de la asociatividad empresarial en el fomento productivo", document présenté au Séminaire international sur le nouveau rôle de l'association d'entreprises dans l'accroissement de la productivité, organisé par CEPALC/Fondation Friedrich Ebert/Fondation Sercat, Santiago du Chili, 25 et 26 octobre 1995.

le même processus de production; et iii) celles de subsistance, caractérisées par une décapitalisation permanente qui permet de rémunérer le travail de "micro-entreprises".

Cette classification implique plusieurs éléments importants pour la mise au point de politiques de promotion. Les ME de subsistance captent d'importants segments de la population économiquement active chaque fois que se produisent des déséquilibres structurels et cycliques dans les secteurs modernes de l'économie. Ce type d'entreprise est majoritaire en Amérique latine et aux Caraïbes et constitue une sorte "d'amortisseur" du point de vue social et de l'emploi. D'autre part, les ME à vaste reproduction parviennent à des niveaux importants de spécialisation et d'intégration moyennant la sous-traitance auprès d'entreprises plus grandes et, avec l'aide de politiques de promotion adéquates, peuvent s'aventurer avec des chances de succès sur les marchés extérieurs. D'autre part, les potentialités de ME à accumulation simple dépendront des créneaux qu'elles occuperont et du caractère pertinent des programmes de promotion existants.

L'analyse de l'expérience régionale fait apparaître une modalité de collaboration active au niveau des politiques de promotion de ce sous-secteur. En d'autres termes, le rôle fondamental attribué à l'Etat consiste à créer un environnement favorable facilitant l'action des entités privées, sans passer par l'adoption de programmes globaux d'intervention. L'expérience colombienne constitue une exception à cette tendance; en effet, les autorités ont adopté un Plan national de développement de la micro-entreprise (PNDM) qui cherche à mettre en oeuvre des programmes et appliquer des instruments qui répondent à

l'hétérogénéité des entreprises, selon les objectifs sociaux et productifs. En ce sens, l'expérience colombienne peut être cataloguée de collaboration dirigée.

Dans la modalité de collaboration active, on peut distinguer deux sous-niveaux, selon le degré de maturité des expériences et la diversité des instruments utilisés. Le premier sous-niveau est celui de Chili et de l'Equateur où l'Etat participe de façon active et croissante à la définition de programmes et d'instruments de grande envergure. La caractéristique du deuxième sous-niveau est que l'Etat est sensible à cette question mais les progrès en matière d'instruments et de programmes sont plus récents (voir le tableau VI.1).

On observe, dans la mise en oeuvre des instruments et des programmes, un souci particulier pour les questions relatives à l'accès au crédit et à la formation, et une réduction des activités en matière d'assistance technique et de développement organisationnel.

4. Politiques de lutte contre la pauvreté dans les zones rurales

a) Expériences et options de politiques

Plusieurs propositions ont été avancées au cours de ces dernières années, pour remplacer les politiques basées sur des systèmes, aujourd'hui déficitaires, de subsides, de protection et de diffusion qui, pendant des décennies, ont fait partie de l'environnement dans lequel évolue la population pauvre rurale dans certains pays de la région. Ces mécanismes, quoique trop centralisés et technocratiques, ont été riches en leçons sur la dynamique de la pauvreté rurale et sur la capacité des individus de la combattre. En règle générale, les propositions actuelles reprennent certains aspects d'approches qui ont fait leur preuve dans le passé, combinés à des éléments théoriques actualisés; ceci donne lieu à des propositions hybrides de grand intérêt. La plupart vise à épauler les producteurs pauvres du secteur agricole afin qu'ils soient en mesure de créer des micro-entreprises familiales ou des entreprises de type associatif plus compétitives. Il ne faut néanmoins pas négliger d'autres types de programmes qui, bien que ne contribuant pas de façon directe et immédiate à améliorer le revenu des pauvres ruraux, s'avèrent payants à moyen terme (services éducationnels) ou permettent d'atténuer la pauvreté moyennant une amélioration de la qualité de vie sur la base de la consommation (services d'adduction d'eau potable, d'électricité, logement et communications).

Face au double enjeu que représentent le recul de l'État-Providence dans les zones rurales et l'apparition de l'ouverture commerciale et de ses exigences en matière de compétitivité, les gouvernements et les institutions spécialisées se sont penchés sur les expériences antérieures d'appui aux paysans pauvres afin de formuler des propositions novatrices. La Banque mondiale a revalorisé et remanié les programmes de développement rural intégré qui ont obtenu des résultats mitigés dans les années 70. D'autre part, le PNUD a accumulé plusieurs expériences pratiques ainsi qu'un cadre conceptuel qui accorde la priorité à la participation en matière de développement humain durable à l'échelon local, notamment en ce qui concerne les zones rurales. Nous nous trouvons donc face à une

Tableau VI.1
STRATÉGIES DE PROMOTION DE LA MICRO-ENTREPRISE (ME)
DANS LES ANNÉES 90

Type et pays	Objectif	Programmes	Institution responsable	Secteur favorisé
Collaboration dirigée				
Colombie (1993)	Intégrer la ME au développement national d'un point de vue économique Exécuter des programmes spécifiques et intégraux en fonction du potentiel de production	Formation et services consultatifs; développement technologique; crédit; commercialisation; développement organisationnel; sécurité sociale	L'administration et la coordination du Plan national de développement de la micro-entreprise (PNDM) sont assurées par le Département national de la planification, relevant du Ministère du développement économique	Le PNDM établit une distinction entre ME à reproduction élargie, simple et de subsistance. Les premières font l'objet d'une assistance intégrale en vue de leur articulation avec l'économie nationale; les deuxièmes sont épaulées selon leur viabilité sur le marché; et les troisièmes reçoivent une aide sociale importante afin de préserver leurs niveaux d'emploi et de revenus
Collaboration Active				
Sous-niveau 1				
Chili (1996)	Contribuer au développement et à la consolidation de la micro-entreprise et de la production à échelle réduite afin d'améliorer les revenus des groupes les plus pauvres	Formation et crédits; en deuxième instance, assistance technique	Fonds de solidarité et d'investissement social (FOSIS), relevant du Ministère de la planification et de la coopération	ME à reproduction simple, de subsistance et, à un degré moindre, reproduction élargie (neuf personnes maximum) dans les secteurs manufacturiers et des services et de cinq travailleurs maximum dans le sous-secteur du commerce
Équateur (1992)	Améliorer la productivité des travailleurs du secteur et de leur famille	Crédit, formation, assistance technique et développement organisationnel	Corporation nationale d'appui aux unités populaires économiques (CONAUPE), relevant du Ministère du bien-être social	ME de subsistance du secteur non structuré, de 1 à 10 travailleurs, dans tous les secteurs économiques
Sous-niveau 2				
Guatemala (1992)	Créer et consolider des emplois dans le secteur non structuré moyennant l'insertion économique de la micro-entreprise	Crédit et formation	Système multiplicateur de micro-entrepreneurs, 1988 (SIMME), relevant de la Commission nationale pour le développement de la micro et de la petite entreprise	ME de subsistance du secteur non structuré de huit travailleurs maximum, dans tous les secteurs économiques
Mexique (1993)	Épauler des projets productifs afin de créer des emplois et améliorer le niveau de vie	Crédit, formation et adaptation du régime légal	Programme national de solidarité (PRO-NASOL), Secrétariat du développement social	ME de subsistance et de reproduction simple, de 1 à 14 travailleurs, dans tous les secteurs économiques
Pérou (1993)	Créer un environnement favorable au développement de la micro-entreprise moyennant l'assouplissement du système financier et du cadre juridique	Crédit et adaptation du régime légal	Fonds national de compensation et de développement social (FONCODES)	En priorité, des ME de reproduction simple et de subsistance du secteur non structuré, de 1 à 10 travailleurs, dans tous les secteurs économiques

Tableau VI.1 (fin)

Type et pays	Objectif	Programmes	Institution responsable	Secteur favorisé
Bolivie (1992)	Simplifier le cadre réglementaire, favoriser la formation et créer un mécanisme d'articulation avec des organisations non gouvernementales	Crédit et modification du cadre juridique	Ministère de la planification et de la coordination, pour l'articulation des réseaux d'institutions responsables de l'exécution	ME de subsistance et de reproduction simple, de 1 à 14 travailleurs, dans tous les secteurs économiques
Uruguay (1991)	Coordonner des programmes dirigés à la ME	Crédit et formation	Plusieurs institutions publiques, dont la Direction nationale de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, relevant du Ministère de l'industrie et de l'énergie	ME de subsistance, reproduction simple et élargie, de 10 travailleurs maximum
Brésil (1992)	Mettre en oeuvre la politique d'appui à la micro et petite entreprise moyennant des programmes, entre autres, de modernisation et d'amélioration de la compétitivité	Formation professionnelle	Service brésilien d'appui à la petite et micro-entreprise (SEBRAE), organisme social autonome indépendant de l'administration publique	Essentiellement des ME de subsistance du secteur non structuré
Venezuela (1992)	Appuyer et promouvoir le développement de la micro-entreprise afin d'améliorer les secteurs les plus vulnérables à la crise économique Appuyer et promouvoir des organisations populaires de consommation	Formation professionnelle, assistance technique et crédit	Programme d'appui à l'économie populaire, relevant du Ministère de la famille. Il existe également un Fonds d'investissement social du Venezuela (FONVIS), relevant du Ministère de la planification et de la coordination	ME de subsistance dans tous les secteurs économiques
Argentine (1996)	Faciliter l'accès des micro-entreprises au crédit	Programme de crédit aux petites et micro-entreprises	Organisme dépendant du Ministère de l'économie et des travaux et des services publics, par le biais du Sous-Secrétariat de l'industrie	Petites et micro-entreprises de 20 travailleurs maximum dans tous les secteurs économiques

Source: L. Tapia et Van Hemelryck, "Planes y políticas de fomento a la microempresa en América Latina", Document de travail, N° 154, Santiago du Chili, Sur, juin 1996.

proposition intégrale, globale, visant au développement rural sur la base d'une approche systémique dans un contexte local ou micro-régional.

Malgré le caractère hétérogène des différents groupes sociaux ruraux, les résultats positifs de nombreux programmes suggèrent qu'il convient d'accorder la priorité aux projets favorisant le développement productif paysan en matière agricole et d'élevage, agro-industrielle et non-agricole rurale. Au cours des deux dernières années, les évaluations de projets régionaux et micro-régionaux réalisés sous l'égide du Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Union européenne ainsi que plusieurs programmes bilatéraux semblent indiquer que ce genre d'initiatives permet d'élever de façon soutenue le revenu des familles rurales pauvres, dans la mesure où elles sont accompagnées de mécanismes efficaces de planification de la participation et de la gestion communautaires. Les entreprises paysannes, familiales ou de type associatif, capables d'acquérir des connaissances appropriées et de devenir concurrentielles sont plus nombreuses que ce qu'on pourrait espérer. D'une part, l'expérience du système de pluri-culture pourrait les rendre plus réceptives à de nouvelles variétés et de nouvelles méthodes que les agriculteurs traditionnellement consacrés à la monoculture; d'autre part, l'abandon des attitudes de supériorité technocratique (qui caractérisaient l'ancien "transfert technologique" unilatéral) aurait permis de dégager et de renforcer des connaissances et des capacités analytiques et organisationnelles qui avaient été négligées.

Bien que de nombreux habitants pauvres des zones rurales ne possèdent ni la terre ni l'éducation suffisantes pour tirer parti des opportunités des marchés en expansion, ils bénéficieraient de la création d'emplois et de la nécessité de nouvelles entreprises de services de type associatif dérivées de l'expansion des entreprises paysannes devenues le moteur du développement rural. Les jeunes ayant reçu une éducation trouvent notamment de nouveaux espaces d'insertion rurale qui leur permettent de vivre dignement dans des domaines tels que l'administration, l'éducation, la formation et surtout la commercialisation, de type associatif, de produits agricoles, qui est la pierre angulaire de toutes les stratégies de développement productif rural visant à accroître la compétitivité.

b) Nouvelles bases de la participation communautaire

Dans le cadre de cette nouvelle approche, on propose, notamment, que les nouveaux programmes d'appui au petit producteur rural soit de type *participatif* et *basés sur la communauté* (Groupe de la Banque mondiale, 1996; Banuri et autres, 1996). Bien que le principe général ne soit pas nouveau (il date des programmes de développement de la communauté rurale des années 60), le caractère original de ces propositions réside dans le fait qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une tendance plus générale à la décentralisation de la gestion **globale et durable de systèmes** locaux de ressources avec à laquelle participent toutes les parties intéressées (*stakeholders*). On assiste surtout à l'émergence d'un nouveau type de concept de "participation", à la fois plus complexe et plus concret que les définitions optimistes d'autrefois. Les propositions les plus récentes parlent d'*acquisition et d'exercice du pouvoir* (*empowerment*) et de **justification de l'emploi de fonds auprès du bénéficiaire** (*accountability*), ainsi que de la création d'espaces et de compétence de négociation. Il s'agit d'un paradigme nouveau puisqu'il implique que les programmes soient essentiellement mis

en oeuvre et gérés par les utilisateurs (*client-driven*) et non pas par le gouvernement central ou par des techniciens (Ashby et Sperling, 1992).

D'une façon concrète, il s'agit, d'une part, de modifier l'environnement local et régional de façon à permettre la démocratisation du développement et la consolidation des exclus en tant qu'opérateurs sociaux; et d'autre part, de former des responsables de la planification et de la diffusion afin de les familiariser avec les dynamiques socio-culturelles fondamentales de la société rurale. Les nouveaux rôles qu'on pense attribuer aux protagonistes ruraux exigent, en particulier, de comprendre l'organisation sociale ainsi que les priorités et les stratégies rurales qui peuvent parfois être très différentes du mécanisme proposé d'une perspective urbaine, développée et "moderne".

Cette nouvelle approche de développement productif paysan met en évidence le **caractère intégral** des programmes qui visent à modifier des réalités complexes. L'objectif consiste, tout en relevant le défi de la compétitivité, à consolider la sécurité alimentaire à l'échelon de la famille, de même que valoriser le caractère rural en tant que système socio-culturel pouvant jouer un rôle dans la protection de l'environnement et la pérennité de la diversité culturelle. On commence également à prendre conscience de la valeur d'une ressource humaine qui n'a guère fait l'objet de politiques spécifiques, à savoir les jeunes, dont il est désormais tenu compte dans les programmes de développement rural (CEPALC, 1996a).

Les principaux programmes et politiques de lutte contre la pauvreté rurale visent à consolider les entreprises agricoles familiales et communautaires. Même les salariés agricoles et les travailleurs manuels non-agricoles sont généralement d'origine paysanne et sont souvent désireux de se transformer en micro-entrepreneurs agricoles. Cependant, on signale également qu'il faut éviter de proposer une solution unique à la pauvreté rurale selon une approche trop sectorielle (SUR, 1996). De même, un appui accru doit être accordé aux activités extra-agricoles des familles paysannes ainsi qu'à une syndicalisation éventuelle et à la protection juridique des ouvriers saisonniers et non-agricoles, ainsi qu'à une formation plus solide dans certaines activités dynamiques telles que le tourisme.

c) Instruments spécifiques

Les politiques publiques ne doivent pas se contenter de favoriser l'augmentation de revenus; elles doivent aussi combattre la pauvreté rurale en améliorant directement la qualité de vie à la campagne, en encourageant une répartition de la consommation moyennant des dépenses publiques en infrastructure et en services. Comme signalé plus haut, et contrairement aux anciens systèmes publics de construction de routes, d'électrification, de logement, etc., différents **fonds** ont été mis en place afin de permettre aux pauvres de répondre à ces besoins de façon plus souple et rapide dans le cadre des projets de type communautaire élaborés en fonction de chaque situation spécifique. Des résultats particulièrement positifs ont été obtenus dans le cadre des fonds d'investissement social (FIS) qui concentrent souvent leurs activités dans les domaines ruraux, en matière de construction d'infrastructure sociale: écoles, dispensaires, réseaux d'eau potable et autres travaux similaires. Cependant, les FIS appuie également la production dans les secteurs ruraux les plus pauvres à l'aide de projets d'irrigation à petite échelle, centres d'emmagasinage et

autres. Certains FIS ont permis de financer des services sociaux tels que l'engagement et la formation d'instituteurs ruraux, l'équipement d'écoles primaires et maternelles, ainsi que de dispensaires et de pharmacies communautaires, et la fourniture d'une alimentation complémentaire pour les enfants. Récemment, les FIS ont mis l'accent sur l'assouplissement du processus d'approbation des projets présentés, ainsi que sur la formation des communautés pauvres afin qu'elles soient en mesure de présenter des projets; en effet l'incapacité technique des bénéficiaires potentiels quant à l'élaboration de projets constitue un écueil important dans ce processus.

L'analyse de l'évolution du revenu rural fait apparaître que l'éducation est l'instrument clé pour pouvoir rompre, à moyen terme, le cercle de la transmission de la pauvreté de génération en génération. On reconnaît également le rapport étroit existant entre les résultats scolaires et le milieu socio-économique dont est issu l'élève, tant en Amérique latine et dans les Caraïbes que dans d'autres régions. Ce déterminisme apparent, potentiellement néfaste si l'on prétend parvenir à une plus grande équité moyennant l'éducation, commence à perdre du terrain face à l'apparition de nouveaux processus éducatifs, en particulier dans les zones rurales les plus pauvres, dont l'élément moteur est la participation communautaire et des parents.⁴⁹

Cette approche participative appliquée à l'école rurale met en évidence les effets bénéfiques d'un ensemble de mesures élaborées pour améliorer l'apprentissage; on reconnaît, en effet, que le risque d'échec n'est pas seulement dû aux carences de l'élève et de son milieu mais aussi au fait que le modèle pédagogique traditionnel suppose que l'enfant acquiert, chez lui, les codes de la culture prédominante. Les enfants issus du milieu populaire, en particulier paysan ou d'origine paysanne, ainsi que leurs parents possèdent des codes et des connaissances qui diffèrent absolument de ceux admis par la pédagogie traditionnelle. Par conséquent, il est possible d'améliorer leur rendement moyennant l'établissement de passerelles entre les enseignants et les parents, leur permettant de se comprendre dans les deux langages silencieux que sont les cultures de l'école et celles du milieu local. De nombreux professeurs, sous l'influence de l'idéologie de l'illustration qui a caractérisé l'éducation pendant deux siècles se résistent à ce type de changement; de même, les instituteurs ruraux craignent de perdre une position grâce à laquelle ils tendent à se différencier du milieu populaire "bas" de la culture et de la communauté paysannes.

D'autre part, la participation des parents et de la communauté est essentielle pour améliorer le système socio-culturel appauvri ou inefficace qui caractérise l'école rurale traditionnelle. Le système complet de "l'école" englobe ou doit englober les parents et le milieu dans lequel évoluent les enfants. En tant qu'individus possédant des capacités uniques, ils peuvent participer au passage nécessaire du système scolaire à un niveau plus efficace. Ce genre de système ne peut être élaboré ex ante; ces modalités d'interaction et la nouvelle culture scolaire naissent du contact entre les agents qui y participent, en particulier entre les professeurs et les parents.

En ce qui concerne l'accès à l'éducation, à l'exception de quelques pays, un tiers seulement des jeunes, ou même moins, possèdent plus de six ans de scolarité de base considérés comme un plancher nécessaire à la maîtrise des opérations exigées par

⁴⁹ On assiste à ce type d'expériences au Mexique (PARE), El Salvador, Éducation et participation communale (EDUCO), en Colombie (L'école rénover) et au Brésil (Sélection compétitive des directeurs et d'autres instances de gestion par les Conseils scolaires de l'État de Minas Gerais).

l'application adéquate des nouvelles technologies agricoles.⁵⁰ La situation est plus catastrophique dans le cas des adultes. Ceci constitue un obstacle sérieux pour la modernisation de l'agriculture, pour le développement d'activités non-agricoles dans les zones rurales, ainsi que pour les possibilités d'insertion réussie au sein du milieu urbain.

Il ne s'agit pas seulement d'étendre la couverture de l'éducation, d'améliorer la qualité de l'enseignement et tenter d'accroître la scolarité moyenne des élèves des zones rurales; il faut également tenir compte, dans le plan d'études de l'école fondamentale rurale, du fait que la moitié seulement des élèves consacrera sa vie adulte à des tâches nettement agricoles, soit parce qu'ils vont émigrer, soit qu'ils vont se consacrer à des activités rurales non-agricoles.

En résumé, les politiques publiques en matière d'éducation, de création d'infrastructure et de consolidation de la productivité ainsi que les mesures de lutte contre la pauvreté rurale constituent un assemblage des apprentissages accumulés pendant plusieurs décennies de programmes et de projets, et d'expériences novatrices dont le but est de donner un plus grand pouvoir de décision aux bénéficiaires. Ces efforts méritent d'être au premier plan des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, le chômage et le sous-emploi et la marginalité sociale, en particulier si l'on tient compte du fait que la pauvreté rurale est un élément clé dans le cycle vicieux de la transmission de l'inégalité au sein des sociétés et que, comme le suggèrent les diagnostics, cette pauvreté rurale n'est pas invincible.

5. Politiques de modernisation agricole

a) Accès à la terre

Dans bon nombre de pays latino-américains, l'iniquité sociale est associée au régime foncier. C'est pourquoi les gouvernements se sont souciés de modifier la structure polarisée de la propriété pour ainsi atténuer la pauvreté rurale qui en découle. Il faut néanmoins souligner que la solution du problème de la pauvreté ne passe pas seulement par un accès plus généralisé à la terre. Le paysan doit également pouvoir disposer de crédits, d'intrants, d'irrigation, de technologie, d'information, des assurances et des marchés.

Les programmes visant à faciliter l'accès à la terre se présentent sous trois formes: des programmes de réforme agraire, des réformes sur la propriété foncière accompagnées de mécanismes de marché, et les instruments fiscaux.

Indépendamment de l'existence d'une éventuelle dichotomie entre efficacité et équité, il faut signaler que, dans le passé, presque tous les programmes de réforme agraire présentaient de nombreux problèmes intrinsèques. Nous n'en mentionnerons que quelques-uns: la terre est un bien spécial qui présente de profondes différences en termes de qualité et/ou de caractéristiques géophysiques; il est donc difficile de comparer deux unités, même de mêmes dimensions, ou de déterminer leur valeur économique et productive. Dans le secteur ayant fait l'objet de la réforme, les bénéficiaires ont fait preuve d'une capacité très variable en matière de gestion; ils ont également manqué d'un appui leur permettant

⁵⁰ En 1994, selon les enquêtes sur les ménages ruraux, les pourcentages de jeunes (des deux sexes) de 20 à 24 ans possédant au moins sept années d'éducation formelle étaient les suivants: Chili 72 p.100; Colombie 35 p.100; Costa Rica 32 p.100; Honduras 16 p.100; Mexique 41 p.100 et Panama 48 p.100.

d'accéder aux intrants nécessaires, tels que le capital et la technologie. De plus, la compétence administrative des organismes chargés des programmes a souvent été déficiente et, finalement, il faut rappeler qu'une réforme agraire peut exercer des effets néfastes sur le secteur non-réforme, comme par exemple, un désinvestissement par crainte de l'expropriation.

Pour promouvoir le marché foncier, il faut définir clairement les notions de titre et de propriété, et implanter des droits privés de propriété de façon à ce qu'ils soient commercialisables. Il faut donc que les propriétaires de la terre en possèdent le titre, tâche impossible à réaliser si on ne dispose pas de registres modernes ni de systèmes efficaces de cadastre. Dans presque tous les pays de la région, les systèmes d'information foncière doivent être considérablement améliorés en termes de fiabilité de données et d'efficacité des procédés. Si l'on prétend imposer des réformes de redistribution moyennant la promulgation de lois ou modifier la structure de la propriété rurale sur la base des forces du marché, il est indispensable de définir clairement les droits de propriété pour parvenir aux résultats espérés.

Il s'agit d'utiliser les impôts fonciers à des fins non-budgétaires, à savoir, par exemple, améliorer l'utilisation productive du sol, en décourager l'utilisation spéculative, redistribuer les ressources en faveur des petits producteurs ou à des fins environnementales. Le problème réside dans le fait que ces impôts sont difficiles à gérer; c'est pourquoi les expériences passées dans ce domaine n'ont pas été très encourageantes. Dans la pratique, il existe trois façons d'appliquer une taxe foncière: en premier lieu, l'impôt peut être in rem (sur la propriété), basé sur la superficie de la propriété; deuxièmement, il peut être basé sur le revenu net généré par la terre ou sur sa valeur commerciale; et finalement, il peut être basé sur des mesures objectives telles que la qualité du sol.

Du point de vue administratif, le plus facile à appliquer est l'impôt in rem. Néanmoins, il présente les désavantages de ne pas tenir compte de la productivité de la terre. Si les petits agriculteurs possèdent des terres potentiellement moins productives, cet impôt peut être régressif. Tous ces indicateurs sont difficiles à établir dans le milieu rural où les cadastres et les cartes de sols sont déficients et où les marchés fonciers sont rares et imparfaits.

La difficulté posée par une taxe basée sur la valeur commerciale de la terre consiste à évaluer cette valeur. Dans la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, la qualité des données fournies par les systèmes de cadastre est insuffisante et les autorités doivent recourir à des enquêtes pour déterminer les prix de la terre. Les expériences passées ont démontré que ce mécanisme entraîne de nombreux risques subjectifs (*moral hazard*); il incite les agents à modifier leur comportement de façon à éluder la réglementation, surtout s'il s'agit d'appliquer un impôt progressif. Donc, pour constituer un instrument efficace, les taxations doivent être effectuées par des tiers sur la base des valeurs effectives de la vente de terres équivalentes dans la même zone. Il s'agit d'un problème complexe. Cependant, étant donné le faible niveau de taxes sur le sol agricole dans la région, les réformes fiscales pourraient contribuer à perfectionner le marché foncier et à améliorer la productivité de terres en grevant leur utilisation inefficace.

Les institutions officielles de crédit ne disposent généralement pas de l'information adéquate quant aux cultures, aux rendements, aux risques de production et de commercialisation; c'est pourquoi elles exigent des garanties élevées. Les coûts en infrastructure locale et en personnel chargé de superviser de près les crédits sont absolument prohibitifs; les remboursements sont insuffisants et les garanties posent de nombreux

problèmes. C'est pourquoi le système financier institutionnalisé ne semble pas être intervenu dans la région après l'élimination des dispositions préférentielles en ce qui concerne l'agriculture. Le secteur financier non institutionnalisé reste très important pour les petits producteurs bien que les crédits soient, en règle générale, limités et à des fins de consommation ou de constitution de capital de travail; de 30 à 50 p.100 des producteurs agricoles n'auraient aucun accès au crédit.

Plusieurs projets récents en matière d'octroi et d'assainissement de titres de propriété foncière visent précisément à chercher une solution au problème du manque de garantie. Plusieurs programmes de ce genre ont été mis en oeuvre au Chili, en Colombie, au Honduras, au Mexique, au Nicaragua et au Pérou, grâce, notamment, au financement de la Banque mondiale, de la BID et d'autres sources bilatérales telles que l'Office allemand de la coopération technique (GTZ).

b) Aspects de la politique de crédit agricole

Il existe, d'autre part, plusieurs expériences réussies hors de la région et, de plus en plus souvent dans la région, dans le cadre desquelles la responsabilité de choisir, de superviser les prestataires et de garantir les prêts a été confiée aux groupes composés de bénéficiaires des prêts ou de membres de la communauté locale.

Dans bon nombre d'études de cas réalisées en 1995,⁵¹ **l'intermédiation de l'agro-industrie** est une entité de prêt ou d'administration du crédit destinée à des producteurs avec lesquels elle possède des contrats d'achat et de vente. Ce système offre l'avantage que le crédit est négocié à l'échelon local; les démarches bureaucratiques sont minimales (généralement, une seule clause complémentaire au contrat); les versements sont effectués au fur et à mesure des exigences; le personnel de l'assistance technique est également chargé de superviser les crédits; le remboursement est déduit du prix de vente et, par conséquent, les coûts de la transaction diminuent. Cependant, ces transactions échelonnées (contrat d'achat et de vente prévoyant le financement d'un crédit, d'intrants ou des deux) exigent une comptabilité complexe, le transfert de coûts d'un poste à l'autre; il est même difficile, pour beaucoup de producteurs, de calculer l'intérêt implicite touché par l'agro-industrie sur ces crédits dont les taux sont parfois proches de l'usure. Par conséquent, il conviendrait de créer des institutions chargées de réglementer les contrats ainsi qu'un système (par exemple, d'arbitrage) pour en superviser l'exécution afin de renforcer ce segment du marché financier.

c) Recherche et transfert technologique dans le domaine agricole

Plusieurs études ont mis en évidence la forte rentabilité sociale de la recherche et du transfert technologique dans le domaine agricole (plus de 25 p.100) (CEPALC, 1995c). Cependant, les investissements et les efforts déployés par le secteur privé dans ce domaine

⁵¹Dans le cadre du projet CEPALC/FAO/GTZ "Promotion de l'intégration économique et sociale des petits et moyens producteurs de l'agro-industrie".

sont loin d'être satisfaisants, en partie parce qu'il s'agit, dans une large mesure, de "biens publics".

La recherche agricole se présente comme un "marché imparfait", où les petits producteurs se heurtent à de grandes difficultés pour être les bénéficiaires et participer aux recherches et pour accéder à l'information qui en découle, notamment dans le cas de la recherche privée; en effet, une partie importante de cette recherche concerne les intrants (semences, engrais, pesticides, produits vétérinaires, équipement) que les petits producteurs utilisent de façon peu intensive, d'autant plus qu'ils rencontrent de fortes limitations en matière de crédit. Il existe plusieurs domaines de la recherche agricole dans lesquels le secteur privé n'effectue aucun investissement, tels que les cultures autogames (*self-pollinated crops*), la gestion des exploitations agricoles (*farm-management*) et les aspects associés à l'environnement et à la santé.

En règle générale, il est plus facile d'améliorer les cultures typiques de l'économie paysanne que des cultures nouvelles qui, en outre, exigent des intrants (eau, capital, délai de rentabilité de l'investissement) dont les paysans ne disposent pas, ainsi que des pratiques (la monoculture, les connaissances, la capacité d'adaptation rapide, le dépassement du seuil de risque) qu'ils ne connaissent pas ou dans lesquelles ils ne sont pas disposés à innover. Cependant, une série d'expériences positives (au Guatemala, à El Salvador et en Colombie) démontrent que les petits producteurs possèdent une grande capacité d'apprentissage dans la mesure où le transfert de technologie est adapté à leur réalité et est accompagné d'un effort suffisant pour surmonter d'autres obstacles, en particulier l'accès au crédit (Dirven, 1996).

Les études de cas réalisées par la CEPALC indiquent que **l'agro-industrie peut être un agent de transmission efficace de nouvelles technologies**. Cependant, bien que la demande croissante de consommateurs et les impositions légales la poussent à recourir de plus en plus à la sous-traitance des agriculteurs, l'univers des petits producteurs avec lesquels sont établis des accords d'achat et de vente est relativement réduit.

d) Autres défis à relever pour les politiques appliquées en zones rurales

Finalement, les déficiences en matière d'infrastructure (chemins, électricité, eau potable, irrigation, communications,⁵² emmagasinage) limitent le domaine d'opération et d'influence des différents agents qui interviennent dans les zones rurales, ce qui **freine la concurrence et exclut des producteurs et des marchés potentiels**. Les statistiques démontrent que les petits producteurs sont majoritaires dans les zones qui présentent les plus graves déficiences en matière d'infrastructure. Par conséquent, des investissements en travaux publics destinés à combler ces lacunes constitueraient un exemple d'investissement à forte rentabilité économique et sociale.

Un des grands problèmes rencontrés par les institutions financières, les transporteurs, l'agro-industrie et les intermédiaires est d'avoir à traiter avec un grand nombre de petits producteurs, dispersés du point de vue géographique et souvent isolés par rapport aux réseaux

⁵² Au Chili, par exemple, la Confédération nationale de fédérations régionales de coopératives paysannes (CAMPOCOOP) cherche le financement nécessaire pour installer un réseau d'ordinateurs et se brancher sur Internet afin d'obtenir, notamment, l'information quotidienne sur les prix des différents marchés dans lesquels sont vendus leurs produits et pouvoir ainsi négocier sur de meilleures bases.

routiers et des télécommunications, ce qui implique des frais supplémentaires. Les coûts de transactions sont élevés et constituent un obstacle sérieux à la modernisation des petits producteurs. Cependant, ces coûts peuvent être réduits de façon substantielle lorsque les producteurs s'associent, ce qui permet de réaliser des économies d'échelle et d'établir un centre de coordination pour les négociations. La modification de la législation (en matière de propriété et de contrats), l'amélioration de l'infrastructure (routière, de télécommunications), une meilleure transparence et information (en ce qui concerne les prix, les conditions de contrats) sont autant de mesures qui peuvent également réduire les coûts de transaction. Une action publique ou une organisation non-gouvernementale visant à adopter des mesures propres à les atténuer ou à en assumer une partie pourrait être un élément décisif pour encourager les opérateurs économiques à traiter avec les petits producteurs.

Etant donné que de nombreuses institutions gouvernementales de crédit, d'assistance technique et de commercialisation ont fait l'objet d'une restructuration, où sont beaucoup moins actives, de nouvelles lacunes sont apparues sur les marchés déjà imparfaits. C'est pourquoi l'effet d'entraînement vers la modernisation et l'intégration de la production compétitive est nulle ou partielle, notamment dans le cas des petits et moyens producteurs.

Les gouvernements, au même titre que les associations syndicales et d'autres organisations non gouvernementales, sont appelés à jouer un rôle important pour faciliter les accords de coordination verticale qui visent, en priorité, à **éliminer les imperfections du marché et à réduire les coûts de transaction** (en encourageant les producteurs à s'organiser, en modifiant les lois qui régissent les contrats tout en renforçant les institutions chargées de veiller à leur exécution; en améliorant les systèmes d'information et de diffusion sur les marchés et les prix; et en favorisant la mise en place de normes de qualité).

L'agro-industrie pourrait combler certaines de ces lacunes (crédit, intrants spécialisés, assistance technique, information, transport) et servir en outre d'intermédiaire entre les producteurs agricoles, les marchés et les technologies (CEPALC, 1995c).

Le fait, pour l'agro-industrie, de servir de complément à des marchés imparfaits se traduirait par une augmentation de ses charges. Mais en compensation, elle constitue une option plus intéressante pour les producteurs agricoles qui sont souvent disposés à recevoir un prix inférieur à celui du marché. Cependant, les transactions échelonnées (contrats d'achat et de vente assortis de prestations de services techniques, octroi de crédits ou d'intrants, par exemple) présentent une série de problèmes tels que le manque de transparence dans la comptabilité des coûts et le transfert de risques. Apporter une solution à ces problèmes pourrait donner un nouvel élan à l'effort de modernisation des producteurs agricoles à petite et moyenne échelle.

Encadré VI.3

**EL SALVADOR: L'INTÉGRATION DE PETITS CULTIVATEURS DE
PRODUITS DE BASE AUX FILIÈRES HORTICOLES
INTERNATIONALES**

Les petits producteurs associés aujourd'hui à l'entreprise Del Tropic Foods se consacraient traditionnellement à la culture de céréales de base. Après une campagne de promotion effectuée par l'entreprise) et la signature d'un contrat, ils ont entrepris la production de gombo et de haricot *vigna sinensis* que la firme Del Tropic Foods exporte, en surgelés, aux États-Unis (95 p.100) et en Europe (5 p.100), atteignant un volume annuel de 5 000 tonnes. 30 p.100 des fournisseurs correspond à des producteurs de petites et de moyennes propriétés.

Les petits producteurs associés à cette société sont, en règle générale, des exploitants individuels regroupés au sein d'une coopérative créée après la réforme de 1980. La surface moyenne de leur exploitation oscille entre 1 et 1 hectare et demie.

Ce type d'articulation contractuelle s'est traduite par les résultats suivants:

1. Les paysans ont diversifié leur production. Etant que les nouvelles cultures sont complémentaires des produits de base, ils utilisent une plus grande partie de la propriété et leurs revenus se sont améliorés, ainsi que les niveaux d'emploi, tant des membres de la famille que de la population avoisinante.

2. Des innovations ont été introduites car les producteurs se sont vus dans l'obligation de s'adapter à un programme rigoureux d'activités, où les dates d'ensemencement sont échelonnées et à l'utilisation technicisée d'engrais et de pesticides selon un cahier de charges spécifié dans le contrat établi avec l'agro-industrie. Ils ont également acquis des connaissances scientifiques sur la lutte contre les parasites qui peuvent également s'appliquer aux cultures traditionnelles. L'expérience acquise dans la culture de ce type de haricot a été mise à profit pour produire d'autres légumineuses traditionnelles.

Les avantages énumérés ci-après ont poussé les producteurs à maintenir ce rapport contractuel:

1. La stabilité du prix fixé ex ante dans le contrat. Celui-ci est établi par l'agro-industrie sur la base des prix en vigueur sur le marché international.
2. La fourniture d'engrais de la part de la société à des prix inférieurs à ceux du marché.
3. La prestation de services d'assistance technique d'une manière permanente et fluide.

Source: CEPALC. *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995* (LC/G.1925/Rev.1-P), Santiago du Chili, juillet 1996, encadré III.3, p. 109. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.95 II.G.3.

VII. POLITIQUES SOCIALES

Ce chapitre contient un ensemble de propositions visant à la mise au point de politiques sociales qui tiennent compte des changements économiques et sociaux auxquels font face les pays latino-américains, en vue de progresser dans le développement social comme l'a exprimé le Sommet mondial pour le développement social à Copenhague.

1. Caractéristiques traditionnelles des politiques sociales

Quand on analyse l'évolution des pays latino-américains et des Caraïbes au cours des 50 dernières années, on observe d'importants progrès dans les conditions de vie de la population, ce qui est démontré par la réduction du taux de mortalité infantile, la prolongation de l'espérance de vie à la naissance, l'augmentation de la durée de l'éducation formelle, la réduction de l'analphabétisme, et l'augmentation de la couverture de l'assainissement de base et de l'eau potable. Parallèlement à ces progrès, d'autres signes font état des faibles progrès accomplis sur le plan de l'équité, notamment en ce qui concerne la pauvreté structurelle, l'expansion du secteur non structuré pour répondre à la nécessité d'emploi et de production de revenus, outre les phénomènes d'exclusion sociale et le manque de cohésion dans la société.

Les progrès et les déficiences obéissent, en partie, à la manière dont ont été menées les politiques sociales qui, comme on l'a indiqué dans la première partie de cette note, se sont caractérisées par les traits suivants: un accès segmenté; un universalisme qui ne se concrétise guère dans la pratique; la prestation de services sociaux à travers un réseau fractionné, souvent caractérisé par le chevauchement des fonctions et des services, ce qui conduit aussi au gaspillage des ressources et provoque la rivalité entre les institutions; l'inertie

bureaucratique, grâce à laquelle continuent de fonctionner des programmes inefficaces, ou la discontinuité de programmes, qui n'atteignent leur régime de croisière que très lentement.

Les programmes sociaux ne parviennent pas à ceux qui en ont le plus besoin. Les pauvres n'y ont pas accès du fait des barrières culturelles, de leur analphabétisme, du manque d'information des programmes, de leur éloignement, et aussi parce que en réalité les services sont pensés pour répondre aux besoins d'autres groupes sociaux ou encore à cause de l'obligation de présenter des certificats, etc. Par ailleurs, les services sont gratuits mais toute démarche implique des frais (transport, temps et autres) qui, en règle générale, ne sont pas considérés au moment de la conception des programmes, ce qui explique qu'ils ne soient pas à la portée des plus démunis.

Face à cette situation, des réflexions critiques et de nouvelles perspectives sont apparues quant à la manière de concevoir et de mettre en pratique des politiques sociales qui sont de plus en plus fréquentes dans la région et inspirent certaines des propositions et orientations exposées ci-après. Celles-ci se présentent dans le contexte plus ample selon lequel le développement social n'est viable que dans le cadre d'une croissance économique durable et d'un souci constant d'équité.

S'il est vrai que la croissance est importante puisqu'elle sert notamment à créer des postes de travail qui permettent aux personnes d'obtenir un revenu suffisant pour satisfaire leurs besoins et ceux de leur famille, il n'est pas moins vrai que les politiques sociales ont une influence sur la diminution de la pauvreté et sur la probabilité pour les personnes d'obtenir un emploi rémunérateur et de se sentir membres de la société dans laquelle elles vivent. Ces politiques peuvent, en même temps contribuer directement ou indirectement (par leur influence sur la croissance économique) à améliorer les conditions de vie.

2. Rôle des politiques sociales pour atteindre les objectifs du Sommet mondial pour le développement social

a) Types de politiques sociales

On peut distinguer trois types de politiques sociales:

i) Politiques de **dédommagement social**, celles qui s'adressent aux groupes affectés par les transformations économiques, ou par n'importe quelle crise.

ii) Politiques d'**investissement en capital humain**, qui cherchent à pourvoir la population des qualifications nécessaires à une meilleure exécution du travail, ce qui est d'une importance particulière dans le contexte actuel, où les exigences sont de plus en plus grandes, par exemple, en termes d'années d'étude, pour s'intégrer au marché du travail. Ces qualifications sont également fondamentales pour que les personnes puissent sortir de la pauvreté. Ceux qui l'obtiennent dans la phase ascendante du cycle économique sont ceux qui sont préparés pour occuper les postes de travail créés par la croissance. La politique sociale a la responsabilité de doter la population d'un capital humain, spécialement les pauvres, pour qu'ils soient en mesure de profiter de telles opportunités.

iii) Politiques **d'intégration sociale** qui cherchent à trouver une solution à la marginalisation dans laquelle se trouvent différents groupes sociaux, touchés par des formes d'exclusion de caractère ethnique, sexospécifique, etc. (CEPALC, 1994b).

b) **Financement**

Les politiques sociales sont l'une des destinations possibles, parmi d'autres, de ressources publiques et privées qui sont toujours limitées face aux multiples besoins existants. Même si l'on parvient à combler une déficience, une autre apparaîtra et, probablement, exigera de plus grandes ressources. Ainsi, par exemple, après avoir atteint une couverture suffisante, en termes quantitatifs, au niveau de l'enseignement primaire, il faudra affronter le problème de la **qualité**. Il est donc nécessaire d'établir des priorités raisonnables y de chercher un équilibre entre l'investissement social et l'investissement productif. Il ne convient pas toujours de plaider en faveur de l'augmentation des ressources pour l'action sociale, parce que la solution de problèmes comme la pauvreté se trouve également dans la création d'emplois, qui demandent un investissement productif. L'important n'est pas nécessairement de dépenser davantage dans l'action sociale, mais de dépenser mieux.

Selon le pourcentage du PIB et le montant des ressources par habitant destiné aux dépenses sociales, les pays latino-américains peuvent être classés en trois groupes: ceux à **faible** niveau de dépenses sociales, inférieur à 8 p.100 du PIB et à 70 dollars par personne; ceux à niveau **moyen** de dépenses sociales, entre 8 p.100 et 11 p.100 du PIB et entre 70 et 200 dollars par personne, et ceux à niveau **élevé** de dépenses sociales, plus de 11 p.100 du PIB et plus de 200 dollars par personne (voir le chapitre I.3).

Etant donné l'importance, déjà mentionnée, des politiques sociales, même pour promouvoir la croissance économique, il y a lieu de souligner la nécessité d'augmenter le montant des ressources destinées à cette fin. Les pays qui dépensent peu doivent redoubler d'efforts et, surtout, allouer correctement les ressources. Ceux qui dépensent déjà davantage, doivent revoir leurs priorités et accroître l'efficacité avec laquelle ils utilisent les fonds ainsi que celle de leurs programmes.

Les ressources proviennent, au premier chef, de l'effort interne et d'une utilisation plus rationnelle à des fins sociales et, ensuite, de la coopération internationale, particulièrement importante dans les pays qui destinent un faible pourcentage de leur PIB aux politiques sociales et montrent des indicateurs sociaux précaires.

Si davantage de ressources doivent être destinées à l'action sociale, il faudra penser à **restructurer les dépenses** en rognant sur certains postes comme les dépenses militaires, le financement des entreprises publiques inefficaces, les frais d'exposition et les indemnités régressives. Certaines études indiquent "qu'il existe un énorme potentiel pour réorganiser les budgets nationaux et l'aide internationale en faveur du développement humain" (PNUD, 1991, p. 17).⁵³

⁵³ Certains arguments plaident en faveur de la réaffectation. En premier lieu, le fonctionnement des régimes démocratiques exigent que soient satisfaits les besoins des plus pauvres qui constituent un électorat important; en deuxième lieu, le nouveau mode de développement passe par des investissements en ressources humaines, et, troisièmement, dans la plupart des pays de la région, la pauvreté est devenue, ces dernières années, essentiellement urbaine et, par conséquent, plus visible, plus préoccupante et plus alarmante.

c) Dépenses sociales et niveau de bien-être

Le niveau des dépenses sociales est un mauvais indicateur tant du développement social —qui est aussi en rapport avec l'activité économique du pays— que de l'investissement en capital humain, car il ne permet pas d'apprécier les progrès effectivement accomplis dans ce domaine. Une dépense sociale élevée n'implique pas nécessairement une amélioration des conditions de vie ni une augmentation du capital humain de la population. Par contre, un faible niveau de dépenses sociales employées avec efficacité et destinées à des programmes à forte incidence sociale peut avoir une influence positive sur les deux aspects.

Il est donc indispensable de rationaliser les ressources destinées à l'action sociale, puisque de nombreuses "informations sur l'Amérique Latine montrent que la répartition des dépenses sociales est régressive dans la majorité des pays"; par conséquent, une "dépense publique plus importante n'est pas toujours la solution quand il s'agit d'améliorer le bien-être des pauvres. Le plus important est de mieux répartir ces dépenses dans ce secteur et utiliser les fonds d'une manière plus rationnelle. D'une manière générale, des dépenses supplémentaires dans les services sociaux n'aideront pas automatiquement les pauvres. La structure existante pour la prestation de ces services doit être réorientée en leur faveur, aussi bien du point de vue quantitatif que qualitatif" (Banque mondiale, 1990, p. 42).

d) Efficience et efficacité des dépenses sociales

Pour tirer le meilleur parti des ressources existantes, il faut les utiliser le plus efficacement possible afin d'atteindre les objectifs des projets qu'on prévoit de financer.

Pour améliorer l'efficience des dépenses sociales, il faut supprimer ou résoudre certains problèmes fréquents, tels que les erreurs de conception et de mise en oeuvre des programmes, le manque de supervision et d'évaluation et les filtrations dues à un manque de probité.

Afin d'améliorer l'efficacité, les programmes sociaux doivent avoir un impact réel sur la population cible, ce qui passe par l'évaluation des programmes (voir l'encadré VII.1).

i) **Améliorer la gestion des politiques sociales.** Il faut disposer de données de base adéquates. Les indicateurs courants (de pauvreté, dépense publique sociale, etc.), bien qu'utiles au diagnostic, ne permettent guère d'évaluer les résultats de politiques et de programmes spécifiques.

ii) **Modifier le cadre institutionnel.** Le rôle de l'Etat évolue. Conformément aux traditions propres à chaque pays, on accorde une importance variable à sa participation dans certains domaines qui eux aussi diffèrent. Cependant, la tendance dominante est d'associer la présence de l'Etat à celle d'autres opérateurs, et d'accorder un rôle considérable au marché. Dans ce contexte, l'Etat garde de grandes responsabilités dans le domaine social, et peut financer, encourager et mettre en oeuvre divers programmes, soit directement, soit par le biais d'autres instances (sous-secteurs philanthropique, commercial, non-officiel), selon le cas.

Encadré VII.1

QU'ENTEND-ON PAR IMPACT?

1. **La couverture n'est pas synonyme d'impact.** Par exemple la couverture est la quantité de personnes recevant les rations alimentaires prévues dans un programme déterminé. L'impact est la réduction du taux de dénutrition entraînée par l'application de ce programme. Augmenter le nombre de bénéficiaires (couverture) pourrait être un objectif erroné si la population cible n'est pas détectée de façon adéquate; par exemple, si les rations sont remises à des individus qui ne présentant pas de carences caloriques et protéiques.

2. **L'investissement en infrastructure sociale n'est pas synonyme d'impact.** Par exemple, la construction ou la réhabilitation d'établissements scolaires est un investissement alors que l'impact de programmes éducatifs se traduit par l'apprentissage des élèves.

3. **Les dépenses courantes ne sont pas synonymes d'impact.** Les sommes allouées au paiement de salaires ou aux intrants nécessaires au fonctionnement du service entrent dans le cadre des dépenses courantes. L'impact est le degré de satisfaction des destinataires à la suite de la réception de ces prestations.

En fait, ces éléments constituent les moyens pour parvenir aux objectifs des politiques sociales. L'impact consiste, précisément, à mesurer si ces objectifs ont été réalisés.

L'impact est donc l'ampleur du bénéfice reçu par les destinataires des programmes, à la lumière des objectifs fixés.

Les méthodologies d'analyse coût-impact (ACI) permettent d'analyser aussi bien l'efficacité et l'efficacé que l'impact des programmes et projets. L'efficacité est déterminée par le rapport entre les coûts des intrants et les produits (services ou biens) obtenus. L'efficacé est le degré de réalisation des objectifs d'un programme ou d'un projet, sur une période de temps déterminée, sans tenir compte des coûts. Lorsqu'on supprime les effets contextuels et on tient compte des effets nets du projet, ceci est appelé impact.

L'évaluation de l'impact exige de dresser un diagnostic initial appelé "ligne indicative" pour ensuite établir une (plusieurs) "ligne de comparaison" de résultats. Les différences entre ces deux lignes permettent de déterminer l'ampleur de changements résultant du projet. Ces mesures sont effectuées tout au long de la mise en oeuvre du programme ou à son terme, et même après, à l'issue d'une période de recul nécessaire pour que tous les effets se manifestent.

a) Dans les évaluations *ex ante*, l'ACI permet de choisir la meilleure option de projet, ou de choisir un projet parmi plusieurs suivant les mêmes objectifs. On fait alors une estimation des coûts, des produits et de l'impact. En ce qui concerne la marge d'incertitude implicite dans toute estimation, il existe un niveau de connaissance et de normalisation beaucoup plus important pour les coûts que pour l'impact. Celui-ci doit être estimé sur la base des évaluations *ex post* de projets analogues et de l'opinion des experts.

b) Dans les évaluations *ex post*, l'ACI permet de déterminer l'option qui présente le meilleur rapport coût/impact, ainsi que les causes de ces rapports, sur la base de l'expérience acquise lors de la mise en oeuvre.

Source: E. Cohen et R. Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Mexico, Siglo Veintiuno, 1992.

iii) **La réforme sociale doit être mise en oeuvre.** L'organigramme des services sociaux de l'Etat doit être modifié afin d'éliminer le morcellement institutionnel, la superposition des efforts et la dispersion de ressources. Jusqu'il y a peu, on affirmait qu'il valait mieux, étant donné la situation des services sociaux traditionnels, chercher des voies parallèles plutôt que de tenter de modifier les institutions. C'est ainsi qu'est née l'idée de créer des fonds d'investissement social (FIS). Aujourd'hui, par contre, il est clair que ces

fonds ne sont pas destinés à résoudre les problèmes généraux de la politique sociale mais bien à y contribuer, moyennant l'exécution des tâches spécifiques, tout en faisant la preuve qu'il est possible d'être efficace et efficient dans le domaine social. Cet aspect est d'autant plus important que les ressources dont ils disposent sont très faibles par rapport au budget public social. C'est pourquoi il est urgent d'entreprendre la réforme des secteurs sociaux.

iv) **Autorité sociale.** Tout gouvernement possède une autorité économique. Le domaine social, en revanche, se caractérise par la fragmentation institutionnelle et l'absence de coordination entre les programmes. Diverses mesures ont été adoptées pour remédier à cette situation, en confiant la responsabilité de la coordination au Vice-Président de la République, à un ministre déterminé ou à un Comité des ministres. En règle générale, ces solutions ne se sont pas avérées très positives, essentiellement parce que chaque ministre dispose de ressources budgétaires propres alors que le coordonnateur ne possède pas de fonds spéciaux. L'autorité sociale doit disposer de ressources pour que sa fonction coordinatrice soit reconnue.

Une expérience de coordination unique, qui mérite une analyse plus fine, est celle du Ministère de développement humain de la Bolivie, où sont impliqués tous les ministères et les institutions du domaine social.

v) **Décentralisation.** Le Gouvernement central doit fixer les lignes directrices, allouer les ressources, réglementer et contrôler l'exécution ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources; cependant, il pourrait probablement rester en marge des tâches d'exécution.

vi) **Réajuster les ressources humaines du secteur social.** Tout comme dans d'autres secteurs de l'État, le domaine social subit les effets pervers de l'association entre des fonctionnaires pléthoriques et le manque de personnel qualifié. Il est indispensable de restaurer l'équilibre entre les besoins réels et les effectifs, et former ceux qui resteront, tout en améliorant l'embauche future et les rémunérations.

vii) **Politique sociale de l'État.** Les résultats des politiques et des programmes sociaux ne peuvent être effectifs qu'à moyen et à long terme. Il faut donc qu'existe un consensus minimum qui garantisse la continuité de la politique sociale au-delà du mandat d'un gouvernement, de façon à éviter les ruptures et les changements brusques d'orientation. Pour ce faire, la réforme sociale doit faire l'objet d'accords, non seulement entre les partis politiques, mais aussi avec les opérateurs qui interviennent dans la production et dans la société en général.

e) **Critères de conception et de mise en oeuvre de programmes sociaux**

On assiste de plus en plus, dans la région, à des expériences novatrices qui constituent de variantes par rapport à l'approche traditionnelle de la politique sociale. Le ciblage, la décentralisation, le subside à la demande, l'appel d'offre entre organismes publics, privés ou philanthropiques pour la réalisation de programmes et de projets sont autant de nouvelles modalités utilisées pour mettre en oeuvre, de façon totale ou partielle, les politiques sociales et qui peuvent contribuer à bénéficier de façon plus efficace les groupes cibles.

Le **ciblage** est une manière de généraliser la satisfaction des besoins de ceux qui se trouvent en marge des programmes sociaux. Cibler équivaut à identifier, le plus précisément possible, la population cible (bénéficiaires potentiels) et mettre au point le programme ou le

projet à la lumière de ces caractéristiques; les ressources disponibles sont donc concentrées sur un nombre limité d'individus pour lesquels on cherche à élever l'impact par habitant. Ce mécanisme vise à se substituer à l'offre homogène des services, c'est-à-dire à une offre qui est la même pour toute la population et ne tient pas compte d'une façon adéquate les différences existantes. Il permet, en définitive, de rendre compte de l'hétérogénéité de la pauvreté.

On s'accorde généralement à reconnaître que les interventions ciblées sont nécessaires dans certaines circonstances spéciales, lorsque les ressources sont limitées et que les besoins augmentent. Certains estiment, cependant, qu'à long terme, les politiques généralisées bien structurées sont plus rentables dans la mesure où elles sont accompagnées de changements au niveau du processus de croissance (PNUD, 1990, p. 103).

Toutefois, certains arguments plaident en faveur du ciblage permanent. En effet, plus le problème est cerné de façon précise, de même que la population touchée (population cible), plus il sera facile de mettre au point des mesures **différenciées et spécifiques** pour les résoudre. D'autre part, les contraintes en matière de ressources pour la mise en oeuvre des programmes sociaux ne se limitent pas à la crise. Les ressources qu'on décide d'allouer en éducation et en santé doivent être détournées d'autres objectifs. Les ressources sont toujours limitées. Elles ne sont jamais assez suffisantes pour couvrir tous les besoins.

"La distribution des services sociaux ne doit pas neutre par rapport aux groupes de revenus" (PNUD, 1990, p. 182). On affirme même que "Si des groupes qui se ne trouvent pas dans le besoin reçoivent des bénéfices substantiels ou si ces bénéfices ne parviennent pas aux groupes nécessiteux, cela signifie que l'intervention est mal conçue" (PNUD, 1990, p. 102). Ces deux propositions soulignent l'importance du ciblage.

Les politiques ciblées évitent la dispersion des ressources et les concentrent sur le groupe qui en a le plus besoin. Il faut donc insister sur le fait que le "ciblage multiplie l'impact par unité de ressources investies et réduit les coûts finaux" (Schejtman, 1989, pp. 118 et 119).

Le ciblage peut constituer un critère d'inclusion mais aussi d'exclusion. Il évite d'imposer un traitement à celui qui n'en a pas besoin, et même de lui causer un dommage. Par exemple, dans les programmes de cantines scolaires où les rations sont remises de façon indiscriminée, on finit par créer des problèmes d'obésité chez les enfants qui reçoivent déjà une alimentation correcte chez eux (Cohen et Franco, 1992).

La réalisation totale ou partielle de certaines activités de la part d'opérateurs privés doit également être envisagée chaque fois que nécessaire, en tirant parti des expériences existant dans ce domaine.

Le subside à la demande octroie aux bénéficiaires la liberté de choix dont disposent déjà d'autres secteurs de la société. Il consiste à la remise de coupons ou au paiement d'un subside par élève inscrit à l'école (publique ou privée), comme cela est déjà le cas dans plusieurs pays de la région. Si cette mesure est accompagnée d'un système d'évaluation des résultats scolaires, (similaire au système de mesure de la qualité de l'éducation au Chili (SIMCE)), ainsi qu'une vaste diffusion des résultats, les parents disposeront des éléments nécessaires pour choisir en toute connaissance de cause l'école de leurs enfants. Ce type de système devrait susciter la concurrence entre les établissements scolaires et, de ce fait, améliorer la qualité de l'enseignement.

f) Conclusions

Les propositions techniques ne suffisent pas à matérialiser les modifications de la politique sociale. Il faut également qu'il existe une volonté (et une force) politique; cette dernière exige l'appui de mouvements sociaux et de partis politiques favorables à la modification du statu quo. Il est probable que l'évolution de cette fin de siècle soit favorable à l'existence de consensus et de coalitions qui faciliteront la mise en oeuvre d'une nouvelle politique sociale.

Cette appréciation est basée sur plusieurs facteurs. D'une part, la gouvernabilité passe par l'obtention d'un niveau de vie adéquat de la population. La politique sociale devient dès lors un mécanisme fondamental pour que l'Etat retrouve sa légitimation. D'autre part, la politique sociale acquiert une importance particulière car il est indispensable de disposer de ressources humaines qualifiées et souples capables de s'adapter à l'application rapide du progrès technique dans les processus de production.

La politique sociale apparaît donc comme un instrument qui contribue au fonctionnement adéquat de l'économie et de la politique.

3. Intégration sociale: principes directeurs d'action

Sur le plan des opportunités, l'intégration sociale passe par l'amélioration des conditions de travail, de revenus, du logement et de l'éducation des secteurs qui sont les plus touchés par l'exclusion. Ce sont également les meilleurs protecteurs de base.

D'autres domaines d'intervention méritent également d'être signalés, notamment en ce qui concerne la consolidation des **réseaux sociaux de soutien** (basés sur l'appui mutuel, le concours d'organisations non-gouvernementales et des organismes décentralisés du gouvernement ainsi que les politiques publiques sectorielles du domaine social).

a) **Programmes de formation professionnelle**, pour jeunes pauvres urbains à faible rendement scolaire et manquant de réseaux sociaux pour s'incorporer à la vie productive.

b) **Programme de soutien des efforts de développement autonome de la population autochtone**, aux communautés et populations autochtones qui tentent de définir leurs propres objectifs d'amélioration, en tant qu'opérateurs sociaux au sein de la collectivité nationale, et qui mettent l'accent sur le renforcement de leur culture, la récupération de la langue et de la mémoire historique, ainsi que l'autogestion de développement matériel.

c) **Programmes d'appui aux familles en situation de risque**, telles que celles qui sont dirigées par les femmes à faibles revenus, ou à faible niveau éducatif ou qui vivent dans des établissements précaires.

d) **Programmes de protection des enfants, des jeunes et des mères exposés à la violence et à l'abandon familial**.

e) **Programmes de renforcement communautaire** dans les zones déprimées, favorisant le dialogue, la coopération mutuelle et la gestion collective d'agents communautaires de base.

f) **Programmes d'animation culturelle et de récréation**, destinés aux enfants et aux jeunes des zones déprimées ayant un accès limité aux biens culturels.

g) **Programmes de prévention de l'abus de drogues**, mettant l'accent sur les modèles de consommation qui sapent les normes de sociabilité générale et aggravent les cercles vicieux de reproduction de la marginalité, et **politiques pour combattre le trafic de stupéfiants**.

h) **Programmes de logement populaire** dans les établissements précaires.

i) Renforcement de la sécurité collective et de l'accès à la justice, **moyennant une protection policière accrue dans les zones à risque** (zones de gangs, de pouvoirs parallèles et de crime organisé), **une plus grande efficacité du système judiciaire** pour neutraliser la violence quotidienne et des **services d'assistance judiciaire** pour ceux qui en ont besoin.

4. Propositions et recommandations en matière de politiques sectorielles

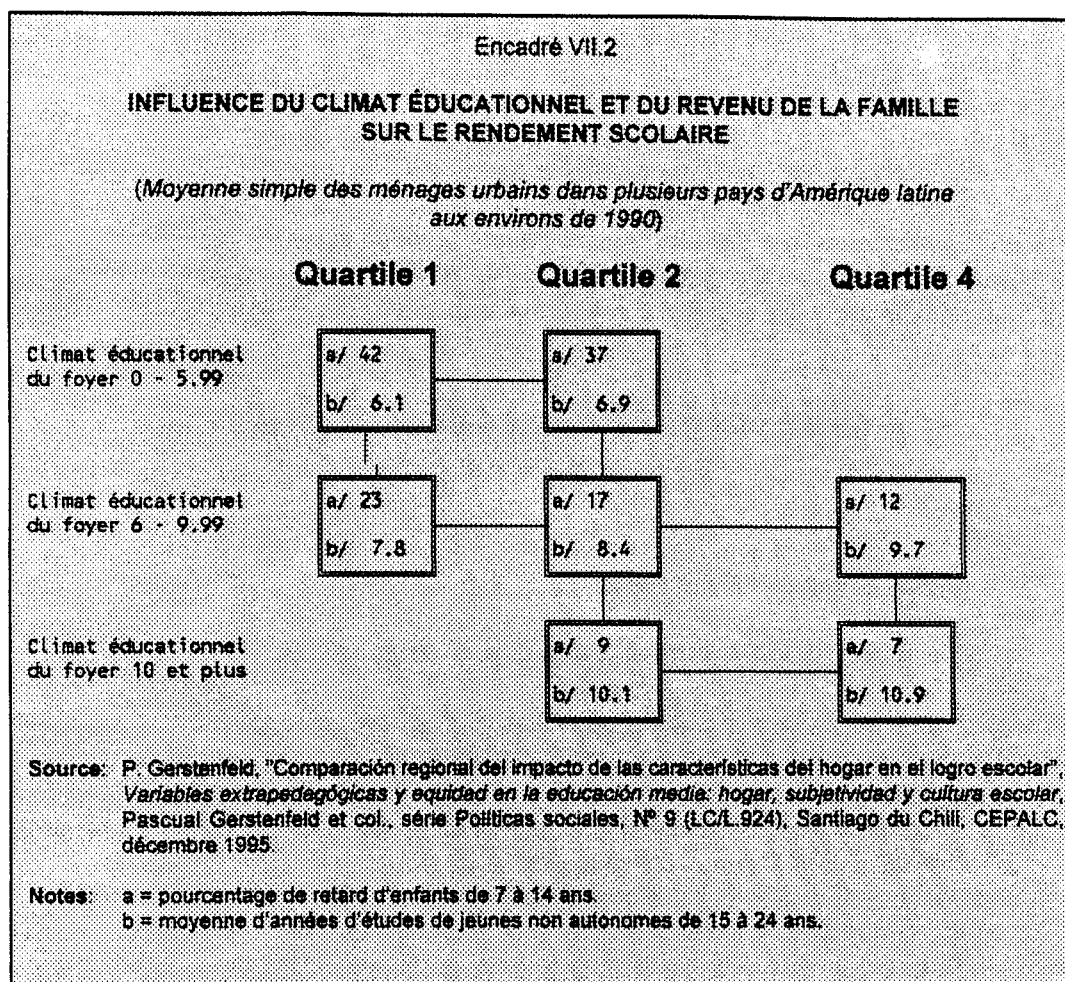
a) **Politiques en matière d'éducation**

i) **Demande éducative et participation de la communauté**

Pour optimiser la façon d'accéder au système et d'achever les études, il faut revitaliser la demande éducative et la participation de la communauté. Ceci permettrait de donner à l'offre éducative un caractère plus pertinent, notamment lorsqu'elle s'adresse aux secteurs les moins favorisés, et favoriser la continuité au sein du système, en évitant les abandons et en améliorant les options postérieures en matière d'emploi.

Comment garantir que les réformes de l'enseignement et l'accroissement des dépenses en éducation contribuent effectivement à l'équité et à la qualité? Ceci ne dépend pas seulement du montant et de l'association des facteurs qui interviennent dans l'apprentissage mais également de la façon dont ils sont utilisés. Il ne s'agit pas d'une simple affectation de ressources; il importe également que les écoles et les familles capitalisent ces ressources de façon à engendrer des dynamiques qui autorisent une amélioration soutenue des rendements scolaires et l'impact favorable sur les conditions de vie. L'équité réside donc également dans la façon de répartir le potentiel de capitalisation des facteurs du processus éducatif.

Traditionnellement, les autorités ont tenté d'améliorer l'efficacité de l'éducation en intervenant sur des variables directement associées à l'offre éducative: les intrants matériels, les pratiques pédagogiques, les textes scolaires, etc. Ces interventions sont, certes, utiles, mais il ne faut oublier que presque 60 p.100 du rendement différentiel obéit à des facteurs extrascolaires (Banque mondiale, 1995). "Le climat éducationnel du foyer (années d'études des adultes présents) est le facteur qui a la plus forte incidence sur les résultats scolaires des enfants, et font état de 40 et 50 p.100 des caractéristiques du contexte socio-économique et familial ... La capacité économique (répartition du revenu par habitant des ménages) a une incidence qui va de 25 à 30 p.100, et en troisième lieu l'infrastructure physique du logement (promiscuité et non-promiscuité) et finalement le niveau d'organisation familiale (qui va des foyers dirigés par des femmes seules et à ceux composés par un couple marié" (Gerstenfeld et autres, 1995) (voir l'encadré VII.2).



Les résultats scolaires ne dépendent donc pas seulement de la qualité de l'offre mais aussi des conditions de la demande. Les étudiants les plus pauvres vivent généralement dans un climat éducationnel moins propice à la continuité des études et aux résultats scolaires, et le rendement éducatif est lié aux contextes socio-culturels prédominants dans les écoles (voir les tableaux VII.1.a et VII.1.b).

Cependant, l'amélioration des conditions de la demande exige un changement des perspectives des politiques et des critères en fonction desquels sont utilisées les ressources. La demande a été considérée comme une "boîte à surprises" où coexistent les facteurs liés à la culture, au territoire, à la socialisation et à la disponibilité matérielle.

Des mesures coordonnées doivent donc être adoptées au niveau des foyers, de la communauté locale et des écoles afin que les groupes les plus vulnérables puissent tirer pleinement parti de l'offre éducative. Pour améliorer la qualité et l'équité, il faut donc s'intéresser également à la demande d'éducation (foyers et communautés), en tant que complément indispensable des politiques éducationnelles orientées vers l'offre. On fait

Tableau VII.1.a
**URUGUAY: RÉSULTATS EN MATHÉMATIQUES SELON LE CONTEXTE
 SOCIO-CULTUREL DES ÉCOLES**

	Contexte socio-culturel très favorable	Contexte socio-culturel moyen à élevé	Contexte socio- culturel moyen à faible	Contexte socio- culturel très défavorable	Total national
Élèves dont le rendement est très satisfaisant (20 à 24 points)	21.0	8.4	3.4	2.0	6.8
Élèves dont le rendement est satisfaisant (14 à 19 points)	45.6	35.3	23.2	15.7	27.8
Élèves dont le rendement est insuffisant (7 à 13 points)	30.6	49.7	60.7	64.4	54.5
Élèves dont le rendement est nettement insuffisant (0 à 6 points)	2.8	6.7	12.7	17.9	10.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: "Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemáticas. Sexto año de enseñanza primaria", Montevideo, Département de mesure des résultats scolaires, Administration nationale de l'éducation publique, 1996.

Tableau VII.1.b
URUGUAY: RÉSULTATS EN LANGUE MATERNELLE SELON LE CONTEXTE SOCIO-CULTUREL

	Contexte socio-culturel très favorable	Contexte socio-culturel moyen à élevé	Contexte socio- culturel moyen à faible	Contexte socio- culturel très défavorable	Total national
Élèves dont le rendement est très satisfaisant (20 à 24 points)	41.9	19.5	9.8	5.0	15.8
Élèves dont le rendement est satisfaisant (14 à 19 points)	43.3	48.1	40.9	32.8	41.3
Élèves dont le rendement est insuffisant (7 à 13 points)	14.0	29.7	43.2	52.7	37.7
Élèves dont le rendement est nettement insuffisant (0 à 6 points)	0.8	2.8	6.1	9.5	5.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: "Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemáticas. Sexto año de enseñanza primaria", Montevideo, Département de mesure des résultats scolaires, Administration nationale de l'éducation publique, 1996.

appel aux associations de parents, aux dirigeants communautaires, aux travailleurs sociaux, aux organisations non-gouvernementales proches de la communauté, aux responsables de la planification et l'exécution de programmes d'assistance sociale et, d'une manière générale, à tous les organismes susceptibles de contribuer à améliorer les conditions d'utilisation (demande) de l'offre éducative.

Étant donné que la qualité de l'enseignement est, d'une manière générale, plus déficiente dans les établissements qui prennent en charge les secteurs à moindre revenus, c'est là que la communauté doit agir en premier lieu, afin de détecter les insuffisances, participer à l'amélioration de la gestion et demander aux instances pertinentes (municipalités et ministères) l'appui nécessaire pour résoudre les problèmes les plus urgents. En l'absence d'une communauté informée et mobilisée, les politiques sont privées d'un élément fondamental pour mener une action efficace. Il est indispensable de renforcer les conditions de la demande des pauvres moyennant des mesures complémentaires d'information à la communauté.

Les parents et la communauté peuvent constituer des alliés stratégiques du processus pédagogique dans la mesure où ils sont conscients de la valeur de l'éducation dans le nouveau monde du travail et où ils disposent des outils nécessaires pour soutenir l'apprentissage de leurs enfants à la maison. De plus, l'acquisition et l'exercice du pouvoir (*empowerment*) de la part de ces agents peut renforcer et valoriser la demande éducationnelle et constituer un encouragement pour l'application d'approches novatrices.

La stratégie visant à améliorer l'équité en matière d'éducation va donc au-delà du système éducatif formel. Le rapport étroit existant entre les conditions de sociabilité au sein des familles, des foyers et des voisinages pauvres et le rendement scolaire des enfants et des jeunes devraient encourager les différents agents de la communauté à venir à bout des cercles vicieux créés par le faible climat éducationnel, les contextes socio-culturels déprimés et le faible rendement éducatif. La mobilisation de différents acteurs, qui participent à la vie communautaire permet de mettre en place un réseau de soutien aux enfants et aux jeunes des familles résidant dans des zones à faibles revenus afin d'accroître le capital culturel propice à l'amélioration de leur rendement scolaire.

ii) Continuité de l'éducation: investissement viable et opportun

La continuité de l'éducation est un élément essentiel pour accroître les bénéfices de l'éducation et améliorer les possibilités générales de l'insertion productive et de développement de potentialités de la prochaine génération. Il existe malheureusement dans la région un contraste entre les taux élevés d'entrée dans le système et la faible continuité des études jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire. Le taux de redoublement et d'abandon mettent en évidence une mauvaise utilisation des ressources investies dans l'éducation et laissent prévoir, pour les déserteurs, un avenir pauvre en opportunités.

Afin de parvenir à assurer la continuité de l'éducation, il faut mettre au point de politiques qui tiennent compte des spécificités nationales (voir le tableau VII.2). Les pays où les progrès ne sont que récents devront avant tout garantir la couverture et la continuité du cycle primaire alors que ceux où les systèmes éducatifs sont plus développés devront se préoccuper d'assurer la continuité dans le cycle secondaire.

Tableau VII.2
INDICATEURS DE COUVERTURE ET D'ACCÈS AU SYSTÈME SCOLAIRE

Sous-région et pays	Taux bruts de scolarité (pourcentage du groupe d'âge correspondant à chaque cycle de l'enseignement)						Accès à l'enseignement primaire	
	Cycle maternel	Cycle primaire		Cycle secondaire		Cycle supérieur	Au moment opportun (en âge)	À un moment donné (estimation minimale)
	1991	1980	1991	1980	1993	1980	1991	1991
Amérique du sud	17.1	103	106	...	...	...	...	75.1
Argentine	21.6	106	107 ^c	56	71 ^d	22	43	92.4
Bolivie	9.8 ^e	84	89	37	37 ^e	18	23	61.4
Brésil	18.0	99	105	34	39 ^d	12	12 ^c	77.3
Chili	18.0	109	100	90	88	13	26 ^c	37.6
Colombie	9.3 ^g	113	111	41	62	10	14 ^f	59.4
Équateur	6.3 ^g	117	113	53	55 ^e	37	20 ^e	81.5
Paraguay	4.7	104	107	26	37	8	10 ^c	100.0
Pérou	24.2	114	115	59	65	19	39	66.2
Uruguay	21.6	107	107	62	81	18	32	62.2
Venezuela	20.8	93	97	21	34 ^d	21	30 ^e	81.2
Amérique centrale et Panama	7.2	85	91	...	...	...	...	68.2
Costa Rica	12.2	105	103	48	47	23	28	47.6
El Salvador	8.9	75	80	24	29	4	16	67.5
Guatemala	5.0	71	78	18	24	8	9 ^h	51.9
Honduras	5.9	98	108	30	32	8	9	100.0
Nicaragua	8.3	98	101	42	41	14	10	72.7
Panama	9.3	106	105	61	63 ^e	22	24	76.3
Golfe du Mexique	19.6	118	108	...	...	...	...	93.5
Cuba	26.1	106	101	81	77	20	19	100.0
Haïti	3.1 ^h	76	59	14	22 ^e	1	1	1.3
Mexique	21.2	122	114	48	58	16	14	100.0
République dominicaine	10.6 ^e	118	90	42	37	...	19	57.1
Caraïbes anglophones	31.0	105	104	...	...	...	...	82.3
Antigua-et-Barbuda	...	...	...	...	...	...	...	...
Antilles néerlandaises	...	...	...	...	...	...	...	...
Aruba	29.9	...	104	...	...	...	...	90.5
Bahamas	3.8 ^k	98	105 ^k	87	93 ^k	19	...	84.4
Barbade	25.0	100	106	90	87 ^j	16	18	87.3
Belize	15.0	...	109	...	...	...	...	79.9
Dominique	29.8	...	108	...	...	...	...	94.6
Grenade	35.5 ^e	...	124	...	...	...	...	87.5
Guyane	17.5	101	99	57	57 ^g	3	5 ^g	73.0
Iles Vierges britanniques	36.8	...	129	...	...	...	...	26.8
Jamaïque	41.6 ^e	103	99	67	62 ^e	7	9	74.3
Montserrat	63.5	...	...	...	...	...	...	...
Saint-Christophe-et-Nièves	35.1	...	87	...	...	...	...	78.8
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	14.7	...	132	...	...	...	...	85.4
Sainte-Lucie	12.2	...	128	...	...	...	...	81.3
Suriname	32.7	125	136	35	54 ^g	7	9 ^e	99.6
Trinité-et-Tobago	4.7	99	100	70	79 ^d	2	6	100.0
Amérique latine et les Caraïbes	17.0	104	105.6^k	45	53^k	14	18^k	79.2
Pays développés	...	101	101 ^k	62	93 ^k	30	42 ^k	...
Pays en développement	...	95	98	36	44	5	8	...
Pays à revenu moyen à faible	...	...	...	...	...	...	...	...
Pays à faible revenu	...	...	...	...	...	...	...	...

Source: Ernesto Schiefelbein (coord.), *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994*, Santiago du Chili, Bureau régional de l'Unesco d'éducation pour l'Amérique latine et la région des Caraïbes, 1996.

^a Nombre d'inscrits en cycle maternel parmi la population de 0 à 5 ans.

^b Nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur parmi la population de 20 à 24 ans.

^c Données correspondant à 1993.

^d Données correspondant à 1991.

^e Données correspondant à 1990.

^f Données correspondant à 1989.

^g Données correspondant à 1988.

^h Données correspondant à 1986.

ⁱ Données correspondant à 1985.

^j Le taux de 1991 n'est pas comparable à celui de 1980 car il concerne des groupes d'âge différents.

^k Données correspondant à 1992.

La continuité de l'éducation exige que l'enseignement soit pertinent et de qualité de façon à prévenir l'abandon scolaire. Si l'éducation est pertinente, les élèves et les familles à faibles revenus évaluent différemment les coûts d'opportunités qu'implique le maintien dans le système scolaire. Si l'enseignement est de qualité, il encourage les progrès et les motivations des élèves, ainsi que leur permanence dans le système, avec des rendements progressifs.

Des politiques complémentaires devront être appliquées pour renforcer la continuité de l'éducation des enfants et des jeunes pauvres, secteur qui montre les indices les plus hauts d'abandon et de redoublement; "pour que les enfants des familles pauvres fréquentent l'école et y restent, il faut également leur fournir un enseignement de bonne qualité, un horaire plus long de classe permettant de compenser les limitations que le climat familial impose à leur capacité d'apprentissage; des programmes nutritionnels et même un subside couvrant le coût d'opportunités impliqué par l'abandon d'une insertion au monde du travail" (Franco et autres, 1995).

Accroître la continuité de l'éducation est économiquement viable. En d'autres termes, les coûts entraînés par une expansion du pourcentage de population terminant l'enseignement supérieur sont à la portée des gouvernements. La dépense annuelle en éducation secondaire doit augmenter d'un demi point et d'un point du PIB. Les pays où le taux de scolarité secondaire est plus faible devront y consacrer davantage de ressources pour parvenir à une transformation profonde dans le même laps de temps; cependant, il s'agit d'un objectif réalisable.⁵⁴ L'effort principal doit viser à réincorporer à l'enseignement secondaire le grand nombre de jeunes marginalisés des études et du travail et dont la réinsertion n'implique, par conséquent, qu'un coût d'opportunité très faible (voir l'encadré VII.3).

La continuité de l'éducation dans le cycle secondaire n'est pas seulement garante d'un meilleur apprentissage et d'une intégration symbolique de la part des bénéficiaires; elle présente également deux avantages additionnels qui en font une option plus opportune que tout autre investissement.

En premier lieu, les bénéfices dérivés d'un investissement opportun dans l'enseignement secondaire, comparés aux coûts de programmes compensatoires équivalents (voir le tableau VII.3). On en déduit que l'investissement éducationnel opportun, à savoir réalisé à l'âge pertinent, est économiquement plus rentable et engendre de meilleures externalités positives. En effet, ce type d'investissement améliore le développement culturel et social des jeunes; sert de complément aux activités menées dans d'autres domaines tels que l'éducation en matière de santé, l'éducation sexuelle, etc.; et contribue à améliorer le climat éducationnel des foyers et leur capacité de socialisation et apporte également une préparation

⁵⁴ Voir CEPALC (1996b), où apparaît un calcul de rapport coût-temps pour améliorer la continuité de l'enseignement dans différents pays de la région classifiés selon le niveau de scolarité.

Encadré VII.3

**ENFANTS ET JEUNES MARGINALISÉS DES ÉTUDES ET DE L'EMPLOI:
UN FAIBLE COÛT D'OPPORTUNITÉ POUR LA CONTINUITÉ DE
L'ÉDUCATION**

Au début des années 1990, près de 13 p.100 des enfants et adolescents de 13 à 17 ans (âges qui correspondent à l'enseignement secondaire) des zones urbaines et près de 23 p.100 dans les zones rurales restaient en marge des études et de l'emploi. Ces pourcentages sont proches de 20 p.100 et de 30 p.100, dans les zones géographiques respectives, pour les enfants et les adolescents résidant dans les 25 p.100 de foyers à plus faibles revenus (quantile 1).

Si l'on parvient à incorporer et à retenir ce groupe de la population dans le cycle secondaire, les objectifs proposés seront probablement atteints. Étant donné que cette population cible se trouve pratiquement oisive, c'est-à-dire sans coûts d'opportunité de type social et personnel, il est, dans un sens, plus viable de parvenir au rythme voulu. En d'autres termes, les avantages dérivés de l'incorporation de ce groupe à l'enseignement régulier du cycle secondaire sont plus qu'évidents.

Cependant, les caractéristiques de ce groupe de la population posent de graves problèmes à la politique sociale et éducationnelle. Que ce soit par leur action ou par omission, les politiques actuelles n'ont pas été capables de prévenir ni de remédier aux pourcentages élevés d'enfants et de jeunes qui n'étudient pas et pour qui il n'y a pas de coût d'opportunité justifiant leur abandon du système scolaire, puisqu'ils ne sont pas non plus intégrés à l'emploi.

Source: CEPALC, *Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad (LC/G.1919)*, Santiago du Chili, 1996.

intellectuelle plus adéquate à ceux qui souhaitent accéder à des niveaux supérieurs d'éducation.⁵⁵

En deuxième lieu, achever l'éducation secondaire apporte d'importants bénéfices intergénérationnels, étant donné la forte incidence du niveau éducatif des parents sur le rendement scolaire de leurs enfants. L'amélioration du climat éducationnel du foyer qui seront dirigés par les étudiants actuels aura un effet favorable sur le rendement scolaire des enfants et des jeunes de la prochaine génération; il contribuera à réduire les taux d'abandon et de redoublement et améliorer la quantité et l'opportunité des années d'études réalisées. Cet aspect est confirmé par le fait que, selon les informations disponibles, le capital éducationnel a une plus forte incidence que la capacité économique du ménage sur le rendement scolaire des enfants, même dans les couches à plus faibles revenus.

⁵⁵Cela n'implique pas l'abandon des programmes compensatoires qui visent à répondre aux besoins des populations actuelles présentant des âges et des besoins différents. Les besoins de formation de ceux qui sont déjà incorporés à la force de travail ne sont pas satisfaits par l'amélioration de l'éducation formelle. Quoi qu'il en soit, ces chiffres indiquent qu'il convient d'adopter des politiques favorisant et améliorant l'investissement en matière de formation professionnelle aux âges pertinents, car il sera ainsi moins nécessaire d'adopter des mesures correctives postérieures qui s'avèrent plus onéreuses et moins efficaces.

Tableau VII.3

**VALEUR ACTUALISÉE DES PROGRAMMES COMPENSATOIRES POUR ADULTES
(ÉQUIVALENTS À L'ÉDUCATION SECONDAIRE) COMPARÉE À LA
VALEUR DE QUATRE ANNÉES D'ÉDUCATION
SECONDAIRE CONVENTIONNELLE**

(En dollars)

Pays	Programme compensatoire (20 mois) (A)	Quatre ans d'éducation secondaire (B)	A + B
Argentine	2 300	1 100	2.1
Brésil	1 200	790	1.5
Chili	1 700	770	2.2
Colombie	1 400	400	3.5
Équateur	1 400	320	4.4
Guatemala	650	190	3.4
Honduras	900	320	2.8
Jamaïque	1 100	750	1.5
République dominicaine	1 000	190	5.3

Source: Guillermo Labarca, "Inversión en infancia: evidencias y argumentos para políticas efectivas" (LC/L.956), Santiago du Chili, CEPALC, 1996.

Note: La valeur actualisée de l'éducation a été calculée sur la base d'un taux d'actualisation de 10 p.100 par an sur les dépenses en 1990. La valeur actualisée des programmes compensatoires a été calculée sur la base des salaires minimum de 1994, avec un taux d'actualisation de 0.8 p.100 par mois.

b) Politiques en matière de santé

Il est absolument indispensable de mettre en place des systèmes efficaces et équitables de santé; pour ce faire, les augmentations des dépenses en matière de santé doivent se traduire par des améliorations en termes de couverture et de qualité des services, de conditions d'hygiène et de la réduction des disparités et des inégalités existantes.

Les expériences actuellement menées dans la région permettent de dégager certaines recommandations dont il convient de tenir compte dans les processus de réforme du secteur de la santé (Sojo, 1996b; CEPALC/OPS, 1994; Mesa-Lago, 1992).

i) La solution des problèmes de santé passe par l'examen des causes multiples des facteurs de conditionnement. Il ne suffit donc pas de se centrer sur la maladie mais aussi sur sa prévention, la promotion de la santé, le contrôle et la réduction et l'élimination des risques et des dommages, sur les plans individuel et communautaire.

ii) Une approche intersectorielle doit être adoptée afin de promouvoir la santé en tenant compte de la variété des influences non médicales qui vont de l'héritage génétique aux conditions de l'environnement social et physique, en passant par les comportements individuels et les circonstances sociales et familiales. La coordination intersectorielle

contribue à améliorer les processus de prise de décisions car elle permet de les adapter à la complexité de la tâche à entreprendre et à intégrer les problèmes de santé à des mécanismes de type intégral.

iii) Les interventions en matière de santé doivent être particulièrement effectives par rapport à leur coût, tant dans le domaine des maladies infectieuses que de celui des maladies chroniques et dégénératives. Les principaux noyaux intersectoriels concernent l'éducation, les média et l'environnement. Les problèmes de santé liés à l'environnement concernent le logement, le lieu de travail et les espaces urbain et rural. Il faut établir un rapport plus étroit entre la prise en charge de la santé des femmes, l'éducation en hygiène sanitaire et les activités en matière de population.

iv) Dans la recherche de nouvelles ressources pour le secteur santé, il faut tenir compte du besoin d'améliorer l'équité et les incidences positives d'une population plus saine au sein d'économies nationales intégrées à un monde internationalisé. En outre, les pays où les systèmes de santé sont moins développés et où la réforme est encore embryonnaire peuvent profiter des expériences réalisées au sein et hors de la région pour améliorer l'équité, l'efficacité et l'efficacé des systèmes de santé et prêter l'attention nécessaires aux politiques intersectorielles.

v) Etant donné les caractéristiques structurelles des marchés de la santé et des conditions de pauvreté existant dans la région, l'Etat doit conserver un rôle important dans la prestation, le financement et la réglementation des services de santé.

vi) Le cadre institutionnel doit s'adapter de façon à améliorer l'efficacité des services de santé, étendre leur couverture, améliorer la qualité et l'efficacité des prestations, parvenir à un ciblage transparent des subsides et renforcer les capacités de réglementation et de supervision.

vii) Le paiement des services de santé aux prestataires doit être effectué en fonction de nouveaux mécanismes basés sur des systèmes prospectifs, tels que le paiement par capitation ou par groupes de diagnostics afférents et l'utilisation du budget global des hôpitaux, ce qui implique que le paiement soit effectué avant la prestation du service.

viii) Les fonctions entre les différentes entités qui composent le système public de santé doivent être parfaitement établies: fonctions de réglementation et dérivées du cadre institutionnel général; financière et d'achat de services; prestataires et productrices de services. Ce mécanisme permettrait d'éviter les chevauchements, favoriserait la mise en place d'un cadre institutionnel intégré et harmonieux et un conflit d'intérêts susceptible d'optimiser l'efficacité.

ix) La différenciation de fonctions implique l'obligation de coordonner les différentes composantes afin de faciliter leur interaction et la performance. C'est pourquoi il convient d'établir des "engagements de gestion" spécifiant le type de services à prêter, le niveau d'affectation et de transfert de ressources, ainsi que des indicateurs de performance qui permettent d'évaluer l'exécution des tâches accordées. Ces instruments contractuels font des résultats et de la performance la base du financement et permettent d'évaluer les différences entre les services programmés et ceux qui ont été réellement prêtés, moyennant des indicateurs déterminés à l'avance. Pour garantir la viabilité et l'efficacité de ces services, il est indispensable que les indicateurs et leur interprétation fasse l'objet d'un consensus, et même que la mission et l'identité des différents organismes, leurs activités et besoins financiers concomitants.

x) Les indicateurs de performance micro-économique, associés aux intrants et aux produits, sont insuffisants pour améliorer l'efficacité et la qualité de la politique en matière de santé. La qualité et l'impact des services doivent également être évalués.

xi) Il faut faire une utilisation optimale des ressources humaines et favoriser l'engagement des fonctionnaires par rapport à leur travail, ce qui exige l'assignation de responsabilités individuelles. Un facteur utile, dans ce domaine, peut être l'adoption de nouveaux systèmes de rémunérations, comportant des éléments flexibles et des encouragements, et établissant un rapport entre le salaire et le rendement et la qualité de la prestation, à savoir la productivité et les résultats. Les éléments de base de la carrière de fonctionnaire ne doivent pas seulement tenir compte de l'ancienneté mais aussi des mérites des travailleurs, de la qualité de son travail, des caractéristiques de ce dernier, de la formation professionnelle et de l'expérience. Il doit également y avoir une plus grande souplesse en matière d'embauche pour faciliter l'exécution des plans de travail des services et des établissements du secteur santé.

Il faudra, pour ce faire, rationaliser l'entrée et la permanence au sein du système de santé; recruter les fonctionnaires sur concours et évaluer la carrière de fonctionnaire de façon à déterminer les promotions et les salaires. L'épargne dérivée de l'accroissement de l'efficacité et de la productivité peut contribuer à améliorer les rémunérations sur la base de nouveaux critères. Il faudra veiller à une présence équilibrée, dans toute les localités, des ressources humaines nécessaires de façon à favoriser l'équité.

xii) Les instruments d'appui à la gestion devront être mis en place, tels que les centre de coûts permettant une utilisation rationnelle de ressources et d'encourager l'épargne, ainsi que des systèmes d'information fournissant les données nécessaires et opportunes à la gestion.

xiii) Il faudra procéder à une réorganisation des prestations des différentes instances du secteur public et de la sécurité sociales. Dans la plupart des cas, cela implique l'introduction de réformes drastiques des institutions existantes, des niveaux et de la qualité des services prêtés et des coûts des prestations. Pour améliorer ces dernières, il est essentiel de faire une utilisation plus rationnelle de l'infrastructure, et favoriser l'intégration, ou du moins la coordination, entre les différents prestataires des services publics et entre ces derniers et le secteur privé.

xiv) Les réformes financières doivent, quant à elles, viser à assurer l'équilibre dans l'affectation de ressources entre les différentes composantes et niveaux de prise en charge du système, favoriser l'équité du financement et renforcer la base financière de la sécurité sociale.

xv) L'incorporation du sous-secteur privé est susceptible de contribuer à améliorer l'efficacité du secteur santé, dans le cadre de réglementations très précises.

xvi) Pour contrôler les coûts, une plus grande intégration doit exister entre les prestataires de services de santé et les compagnies d'assurance.

xvii) Pour éviter l'exclusion, notamment celle de groupes souffrant de maladies catastrophiques et propres au troisième âge, des mécanismes de solidarité doivent être prévus dans les assurances-risques.

xviii) Il faut concilier la concurrence et la solidarité, à savoir veiller à ce qu'il y ait compatibilité entre les ressources provenant des contributions basées sur la solidarité et les revenus ajustés en fonction des risques.

c) Politiques en matière de logement

Les chiffres relatifs à l'évolution de la pauvreté, qui aujourd'hui se concentre avant tout dans les villes de la région, indiquent que les politiques en matière d'établissements humains doivent viser, de façon prioritaire et résolue, à améliorer la qualité de vie, en particulier des ménages à plus faibles revenus. Au-delà des effets positifs que peut engendrer dans l'avenir l'augmentation de la productivité de villes en termes d'atténuation de la pauvreté, les plans et les mesures adoptés en matière de développement urbain, et en particulier de logement, doivent contribuer à matérialiser certains bénéfices à court terme, notamment pour ceux qui en ont le plus besoin. Telle a été la conclusion des ministres de l'urbanisme et du logement de l'Amérique latine et des Caraïbes à l'issue du processus régional préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), tenue à Istanbul, Turquie, en juin 1996.

En effet, lors de la réunion régionale de l'Amérique latine et des Caraïbes préparatoire d'Habitat II (Santiago, Chili, novembre 1995), les ministres ont adopté le Plan d'action régional d'Amérique latine et des Caraïbes sur les établissements humains (CEPALC, 1996c), dans lequel sont énoncés les principes et des propositions visant à résoudre les graves problèmes que connaît la région en matière d'établissements, d'une manière générale, et du logement en particulier. Le Plan reflète les propositions du secrétariat (CEPALC, 1996e) qui, dans le domaine du logement, peuvent être résumés comme suit:

i) Mettre l'accent, dans les politiques territoriales, urbaines et de logement, sur l'objectif d'atténuation de la pauvreté et de l'indigence et faire en sorte que ces politiques soient insérées dans le cadre de stratégies et de mécanismes la plus grande envergure de développement social à l'échelon national et local. Par conséquent, privilégier les politiques nationales urbaines, de logement et d'environnement afin d'améliorer l'équité, moyennant la participation de tous les secteurs dans le processus de gestion urbaine et du logement en assurant leur accès à l'éducation, aux mesures d'hygiène préventive, à l'eau potable, à l'assainissement, aux zones de verdure, à la récréation, au commerce, au transport, à la protection de l'environnement et aux sources d'emploi.

ii) Accroître de façon substantielle le nombre de nouveaux logements de façon à combler les déficits existants, en particulier parmi les familles à moindre revenus, selon une progression qui ne devra pas être inférieure à celle des nouveaux ménages qui se forment chaque année, afin d'éviter que ne continue à se creuser le déficit quantitatif.

iii) Intensifier les programmes d'assainissement, de logement et de régularisation de la propriété ainsi que l'accès à l'équipement social qui s'adresse aux secteurs et aux noyaux les plus précaires existant dans les villes. A l'échelon local, ces mesures devront être cohérentes avec d'autres programmes sociaux et d'emploi, afin de mettre fin, d'une façon effective, aux circuits de reproduction de la pauvreté qui persistent dans ces établissements et éviter que ne continue à s'aggraver la concentration spatiale de la pauvreté prédominante dans les villes de la région.

iv) Mettre sur pied des programmes d'entretien et d'amélioration du parc de logements afin d'éviter que ne s'aggrave le déficit dû à l'obsolescence fonctionnelle et matérielle et accorder une importance particulière à la gestion du parc urbain dans les zones de densification et de réhabilitation.

v) Mettre en marche des mécanismes transparents et efficaces de subsides permettant aux habitants de la région d'accéder effectivement aux biens ainsi qu'aux services urbains et de logement. Un meilleur ciblage des dépenses sociales en matière de logement devrait pouvoir inverser la tendance régressive existant dans la région.

vi) Mettre en oeuvre des instruments permettant l'accès au crédit, afin d'améliorer les conditions de vie de la population et de permettre aux citoyens de pouvoir opter pour l'alternative qui réponde le mieux à leur besoin d'achat de logements ou de sites urbains, de construction, d'amélioration ou d'agrandissement des logements.

vii) Accroître les ressources disponibles pour le financement de logements et de services urbains en conjuguant les investissements d'origine publique et privée et ceux des communautés. Pour ce faire, les systèmes de financement efficaces pour l'offre et la demande de biens et de services urbains et de logements devront être mis sur pied; l'épargne et les modalités de cofinancement devront être encouragées dans la mesure où l'autorisent la croissance économique et l'amélioration des niveaux d'emploi.

viii) Favoriser la participation sociale active et efficace de la collectivité organisée au niveau de la définition et de la supervision des programmes et des mesures d'amélioration de la qualité de vie de la population et, notamment, la prestation de services d'appui à l'autoconstruction de logements et la mise en marche de processus plus structurés, innovateurs et efficaces d'autogestion, de cogestion et de cofinancement de logements, de l'équipement et de services.

ix) Encourager l'investissement public, l'investissement privé et appuyer l'investissement social visant à l'amélioration des établissements et de logements ruraux de façon à ce que la population de ces zones ait accès aux services de base, à un logement et à un emploi d'une qualité similaire à celle de la population urbaine. Il est indispensable, à cet effet, de créer des mécanismes de régulation de l'investissement privé (notamment en ce qui concerne la couverture de services et les tarifs), pour assurer une intervention compétitive et transparente du secteur privé.

x) Incorporer les politiques de logement, d'équipement social, de services de base et de préservation et récupération du patrimoine culturel, historique et architectural aux stratégies de développement et d'aménagement territorial et urbain ainsi qu'aux plans nationaux de développement de façon à encourager l'émergence des nouvelles activités productives, renforcer la formation de capital humain et l'identité collective, et favoriser un appui effectif au développement de régions et de localités en tirant parti des constructions existantes.

xi) Mettre sur pied des instances de coordination entre les organismes sectoriels et les différents organismes de gouvernement concernés par le développement urbain et de logement ainsi que les autorités locales de façon à ce les compétences et, chaque fois que possible, les ressources des premiers puissent être décentralisées progressivement au profit des seconds.

xii) Accorder une importance spéciale à l'accès à l'emploi et aux services urbains par rapport à la localisation des logements sociaux de façon à favoriser l'insertion des ménages pauvres dans la ville et réduire la ségrégation spatiale de la pauvreté.

xiii) Intégrer le secteur privé à des nombreuses activités traditionnellement réalisées par le secteur public en matière de logement et développement urbain et mettre sur pied un cadre réglementaire transparent et stable visant à la création de marchés et à la régulation de

la concurrence en matière de production et de fonctionnement de services urbains et de logements de façon à pouvoir établir une concertation adéquate entre les secteurs public et privé dans ce domaine.

d) Prévoyance sociale

i) Équité et efficacité dynamique: conséquences au niveau budgétaire, de l'épargne et de la progression de la réforme

Le financement des composantes de solidarité, destinées à la prise en charge de la population passive et de ceux qui ne cotisent pas, peut représenter une charge importante pour les générations actives, notamment lors de la transition d'un système à l'autre. Etant donné que ces transferts financent les pensions qui sont habituellement destinées à la consommation, certains affirment qu'ils exercent un effet négatif sur l'épargne nette entre les deux générations (active et passive).

Certains prétendent que l'épargne privée serait plus élevée si les pensions étaient financées moyennant un mécanisme d'assurance privée et non pas de sécurité sociale, en particulier si ce dernier est basé sur le principe du partage; dans la mesure où la conception d'un système de pensions contribue à l'épargne, à l'investissement et à la croissance, il pourra améliorer l'efficacité dynamique et la création d'emplois ainsi que la demande de capital, ce qui contribuerait à améliorer la rentabilité des cotisations sociales.

Cette affirmation a été réfutée (Barr, 1993) sur la base de trois arguments: premièrement, l'épargne ne peut être plus importante que pendant la période d'accumulation du fonds; par la suite, les travailleurs vont épargner une somme équivalente à celle dépensée par les pensionnés;⁵⁶ deuxièmement, même lorsque le fonds s'est accumulé, l'épargne obligatoire peut remplacer l'épargne volontaire qui se serait produite de toute façon; ce point fait l'objet d'une forte polémique,⁵⁷ et troisièmement, il n'est pas sûr que l'accumulation d'un fonds sous la forme d'épargne financière se traduise par des investissements productifs et, finalement, par un accroissement de l'épargne tel qu'il est mesuré dans la comptabilité nationale (Held, 1994).

En définitive, le rapport entre l'existence de revenus destinés à la vieillesse et l'accumulation de capital présente, pour le moins, deux facettes dans la transition d'un mécanisme de financement des pensions à un autre (Diamond, 1995): l'une, le degré de richesse qui doit être transféré aux générations déjà retraitées au moment de l'implantation du système; l'autre, la réponse de l'épargne privée et du budget du gouvernement à la conception spécifique du système.

⁵⁶En fait le cas chilien démontre, lorsqu'on passe d'un système de répartition (déjà mûr) à un système de capitalisation (en processus de création), le déficit budgétaire, dérivé du paiement des pensions des retraités et les transferts spéciaux reconnaissant les cotisations passées de ceux s'intégrant au nouveau système, est plus important que l'épargne des travailleurs qui cotisent (CEPALC, 1995b et Annexe 2).

⁵⁷On peut mentionner dans l'abondante littérature concernant ce sujet au cours des 20 dernières années: Feldstein (1974); Aaron (1982), Barro (1974 et 1978); Auerbach et Kotlikoff (1987 et 1990) et Leimer et Lesnoy (1982).

Le seul cas disponible à des fins d'analyse et celui du Chili où, depuis 15 ans, le système de répartition est substitué par un système de capitalisation individuel. Trois leçons se dégagent de cette expérience:

a. L'épargne (et la rentabilité du capital) du volet de capitalisation obligatoire doit être analysée conjointement avec l'épargne (et la rentabilité du capital) du volet de base de la répartition. Ces deux types d'épargne doivent être analysés conjointement et comparés à l'effet sur l'épargne (et la rentabilité du capital) d'un système unique de répartition. Ce phénomène est particulièrement important lorsque certaines retraites doivent être financées dès l'amorce du nouveau système; ce financement doit être pris en charge par les cotisants actuels et doit être pris en compte dans les calculs de l'épargne (et de la rentabilité du capital).⁵⁸ Dans le cas chilien, l'épargne publique a été utilisée pour financer les coûts de la transition.

b. L'effet net du changement de système sur l'épargne de familles doit également être évalué. Il est inutile d'analyser le transfert de cotisations aux livrets d'épargne comme un apport net à l'épargne des travailleurs sans analyser les changements produits au niveau de l'épargne des familles, des entreprises et du gouvernement à la suite de ces mesures. En fait, on a observé au Chili, un effet net négatif sur l'épargne des familles (Arrau, 1996).

c. Dans la mesure où la réforme favorise l'acquisition d'instruments financiers à l'aide des fonds accumulés, la contribution à l'accroissement de l'épargne va dépendre de la capacité du marché de capitaux de canaliser l'épargne financière vers les investissements réels. Dans les marchés émergents, la composition du portefeuille est essentiellement faite de titres de l'Etat, d'actions du marché secondaire et de dépôts bancaires, qui ne représentent pas nécessairement un investissement réel. Seule une partie est acheminée vers l'investissement réel moyennant des actions de première émission, des achats de traites hypothécaires et des titres d'entreprises.

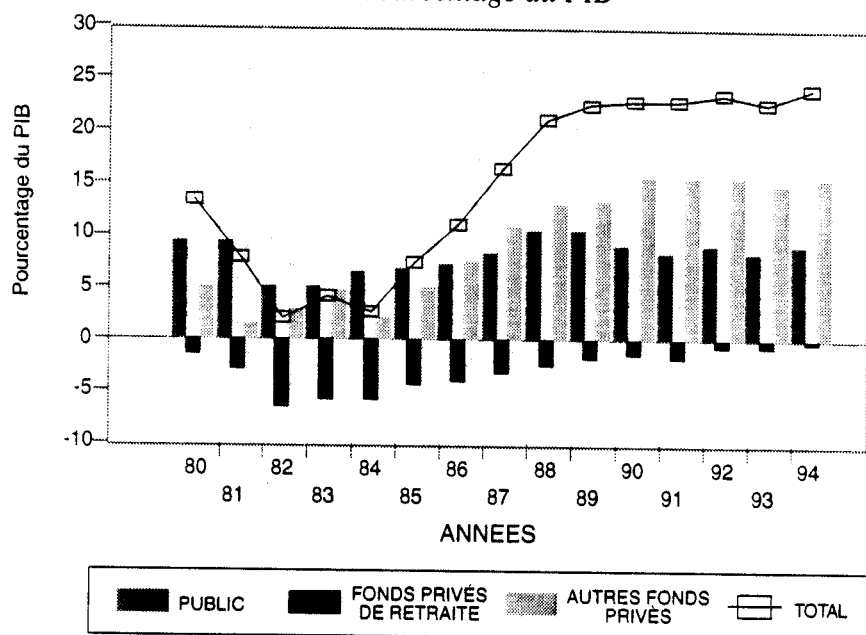
Au Chili, presque 75 p.100 du fonds accumulé est concentré dans le premier type d'instruments: 40.4 p.100 en titres de la Banque centrale, fruit de la politique de stérilisation monétaire, 29 p.100 en actions du marché secondaire —qui assurent des bénéfices en capitaux mais non pas la création de nouvelles entreprises— et 5.1 p.100 en dépôts à terme. 16.6 p.100 seulement est destiné à la construction de logements moyennant l'achat de traites hypothécaires et 4.8 p.100 à des titres d'entreprises.⁵⁹ On constate que le rapport avec l'investissement réel n'est pas direct.

⁵⁸ Lors de la transition entre le système de bénéfices et celui de cotisations définies, il y a deux manières de financer les bénéfices hérités du système en vigueur avant la réforme. Ces deux modalités ont des effets importants sur l'économie politique de la transition car elles définissent ceux qui doivent prendre à leur charge le coût de cette dernière. La première modalité consiste à recourir aux impôts courants: le paiement des transferts aux générations antérieures est alors pris en charge par les générations actives durant la période de transition. La position de ces dernières peut ne pas être idéale pour assumer cette nouvelle charge impositive. La deuxième alternative consiste à financer la transition à l'aide de la dette, moyennant la conversion de la dette implicite en dette explicite. Cette conversion a des répercussions sur l'accroissement de la dette et peut avoir des effets indirects, soit sur celui qui paie les transferts réalisés, sur d'autres impôts et dépenses du gouvernement, soit simplement sur la perception du marché des titres (Diamond, 1995).

⁵⁹ 5.1 p.100 est placé dans: des bons d'institutions financières (1.24 p.100), des instruments étrangers (0.28 p.100), des quotas de fonds d'investissements (2.65 p.100) et des actions bancaires (0.97 p.100).

Le graphique VII.1 illustre l'incidence sur l'épargne. L'accroissement de l'épargne au Chili ne répond pas exclusivement à la mise en oeuvre du système du régime de retraites mais à l'effort de l'épargne publique afin de couvrir les coûts de la transition et à l'augmentation de l'épargne privée non liée à la prévoyance et résultant des incitations fiscales octroyées aux entreprises pour favoriser le réinvestissement des bénéfices (Arrau, 1996). En l'absence de ce type de mesures, on n'aurait pas relevé, dans ce cas de figure, d'augmentation de l'épargne parallèle à la mise en oeuvre de la réforme. Alors que la solidarité a des effets immédiats en termes de répartition, une meilleure efficacité dynamique résultant de la génération de l'épargne et de l'investissement va au-delà d'une modalité déterminée du système et dépend de trois facteurs:

Graphique VII.1
CHILI: COMPOSANTES DE L'ÉPARGNE
Pourcentage du PIB



SOURCE: P. Arrau, «Nota sobre el aumento del ahorro en Chile: 1980-1994», série Financiamiento del desarrollo, N° 39 (LC/L.984), Santiago du Chili, CEPALC, 1996.

a. *La rationalité économique des travailleurs.* Si ceux-ci n'épargnent pas volontairement, ni les impôts ni les promesses de bénéfices futurs ne pourront exercer une action sur l'épargne; la consommation serait transmise des jeunes générations aux plus anciennes. En revanche, dans la mesure où les travailleurs agissent de façon rationnelle et épargnent volontairement en vue de leur vieillesse, on assistera à une réduction de l'épargne courante, dans l'attente de bénéfices plus importants et indépendamment tout gain ou de toute perte de richesse tout long de la vie. Comme ce type de travailleurs existent dans la réalité, il est difficile de préciser quelle va être la réponse de l'épargne à tel ou tel système.

b. *La façon dont l'Etat ajuste son budget face à une modalité déterminée du régime de retraites.* Si la capitalisation finance et, partant, accroît la consommation du gouvernement, elle ne contribuera pas à l'accumulation de capital. Mais si la transition exige d'explicitier et de financer la dette des cotisations sociales, elle peut modifier l'épargne gouvernementale et, selon la modalité de financement, l'épargne privée.

c. *Le degré de développement du marché financier.* La composition du portefeuille entre la dette publique et les instruments privés va varier en importance selon les dimensions du marché financier. Dans des marchés de grandes dimensions et fluides, la différence entre les agrégats obéit à des modifications peu importantes des taux de rentabilité correspondants. Une chute du taux privé et une hausse du taux public vont compromettre l'investissement et les dépenses du gouvernement. L'effet global à long terme d'une "opération en marché ouvert", qui modifie la composition du portefeuille entre la dette publique et les instruments privés, ne sera pas de très grande envergure. En revanche, sur des marchés financiers petits et segmentés, les investissements possèdent une mobilité réduite et il est donc plus complexe d'estimer la rentabilité des fonds des travailleurs implicites dans le système de pensions de retraite.

ii) Solidarité et efficience dynamique: financement de coûts budgétaires, intermédiation financière et couverture

Le rapport entre la mise au point des systèmes de retraite et l'équité est complexe. Pour l'analyser, il faut se pencher sur les relations existant entre l'objectif consistant à créer des mécanismes de solidarité et celui de contribuer à l'efficience dynamique. Le premier implique un mécanisme de ciblage de transferts ou un système d'impôts progressif; le deuxième offre une source de financement permettant d'accroître le stock du capital physique, le PIB par habitant et les salaires réels, et aussi réduire les taux d'intérêts.

Pour pouvoir justifier le changement d'un régime de retraites sur la base de l'équité, il faut que soient remplies deux conditions: premièrement, que les secteurs démunis (les pauvres) bénéficient du changement à long terme car le stock de capital augmentera, entraînant le revenu, le PIB par habitant et les salaires réels, tout en réduisant les taux réels d'intérêt (efficience dynamique); et deuxièmement, que ce bénéfice soit plus important que la perte du bénéfice net en termes de répartition du système antérieur (perte de solidarité).

Les réformes des systèmes de retraites en Amérique latine, consistant à passer d'un système de répartition à d'autres mécanismes comportant un volet de capitalisation, auront trois types de répercussions: i) l'ampleur et la façon de financer le coût budgétaire de la réforme; ii) l'utilisation du fonds de pensions de retraites moyennant son intermédiation

financière, et iii) les perspectives d'accroissement de la couverture afin de protéger un pourcentage de plus en plus important de la population.

Le montant et le financement du coût budgétaire entraîné par la réforme a d'importantes répercussions en termes de répartition entre les générations. Si le coût budgétaire se traduit par une réduction des bénéfices des retraités, ces derniers seront les perdants dans le processus de transition. Si des montants déterminés du coût financier sont financés à l'aide de l'épargne publique, les plus touchés seront ceux qui cesseront de percevoir les bénéfices des dépenses publiques réduites ou ceux qui devront payer davantage d'impôts directs ou indirects. Finalement, si ce montant est financé moyennant l'émission de la dette publique, les générations futures en subiront les conséquences, à la suite de pertes de stock de capital qui résulteront de ce mécanisme.

En ce qui concerne ce dernier point, il faut rappeler que l'accumulation d'un fonds ne garantit pas à elle seule l'accroissement du stock de capital physique puisque l'épargne à des fins de retraite peut se substituer à d'autres formes d'épargne des familles. L'épargne à des fins de retraite doit être comparée au déboursement effectué par le secteur public pour réaliser les tâches de répartition et garantir un effet net positif sur l'épargne nationale. Finalement, l'épargne à des fins de retraite est une épargne financière et les autorités chargées de son administration devront garantir qu'elle soit acheminée vers l'investissement réel.

Finalement, les réformes des régimes de retraite ne garantissent pas une amélioration de l'équité moyennant une couverture plus universelle de la population, qui est très faible dans la plupart des systèmes actuellement en vigueur dans la région. Ceci est dû à la structure spéciale des marchés de l'emploi existant dans la région, caractérisé par le secteur non-structuré et par des emplois indépendants (CEPALC, 1995b). La difficulté que représente le contrôle de la participation de ceux qui travaillent dans ces segments du marché de l'emploi aux régimes de retraite, ou la création d'incitations pour que ceux qui possèdent une capacité d'épargne y participent, constituent un frein à l'accroissement de la couverture. Ceci a d'importantes répercussions sur le plan de la répartition car ces travailleurs, lorsqu'ils arriveront à l'âge de prendre leur retraite, peuvent exiger des bénéfices non contributifs de l'État, ce qui augmenterait la charge fiscale (directe ou indirecte) nécessaire à leur financement.

En dernière instance, le succès du système dépendra de la possibilité de garantir un emploi salarié stable durant la vie active des travailleurs. Ceci dépend de facteurs qui sont indépendants des réformes de régimes de retraite et du fait que l'efficacité dynamique se traduise par la création effective d'emplois productifs.

BIBLIOGRAPHIE

- Aaron, H.J. (1982), *Economic Effects of Social Security*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- "Acceso equitativo a los servicios básicos de salud: hacia una agenda regional para la reforma del sector salud" (1995), document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Agosin, M. et autres (1996), "Explicaciones del aumento del ahorro en Chile", Santiago du Chili, Réseau de centres de recherche économique appliqué, Banque interaméricaine de développement (BID), Departamento de Economía de la Universidad de Chile, août, version préliminaire.
- Alburquerque, F. (1996), Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico: una respuesta a las exigencias del ajuste estructural (LC/IP/R.174), Santiago du Chili, Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES).
- Arce, H.E. (1996), "Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina", document présenté au séminaire "Reformes de la sécurité sociale en santé en Argentine, Chili et Colombie" dans le cadre du projet CEPALC/GTZ "Réformes du financement des systèmes de santé en Amérique latine et dans les Caraïbes", Santiago du Chili, novembre.
- Argentine, Ministère de la santé et de l'action sociale (1995), "Informe de la República Argentina sobre la reforma del sector salud", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Arrau, P. (1996), "Nota sobre el aumento del ahorro en Chile: 1980-1994", série Financiamiento del desarrollo, n° 39 (LC/L.984), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

- (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).
- Arrow, K. (1963), "Uncertainty and the welfare economics of the medical care", *The American Economic Review*, vol. 53, n° 5, décembre.
- Ashby, J. et L. Sperling (1992), "Institutionalizing participatory, client-driven research and development", document présenté à la "Reunión de Cientistas Sociales", Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, La Haye, 17 - 20 août, photocopié.
- Auerbach, A.J. et L.J. Kotlikoff (1990), "Demographic, fiscal policy and US saving in the 1980s and beyond", *Tax Policy and the Economy*, Lawrence H. Summers (comp.), vol. 4, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ayala, U. (1992), "Un sistema pensional de capitalización individual para Colombia", *Sistemas de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma. Volumen 2: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México*, A. Uthoff et R. Szalachmann (comps.), Santiago du Chili, S.R.V. Impresos.
- Bajraj, R.F. et J. Chackiel (1996), "La población en América Latina y el Caribe: tendencias y percepciones", *Población y desarrollo: tendencias y nuevos desafíos*, Pensamiento Iberoamericano, n° 28 et Notas de Población, n° 62, Madrid, juin.
- Bamberger, M. et autres (1993), "La focalización de programas de salud y nutrición para madres y niños de bajos ingresos en América Latina: principales cuestiones", document présenté au séminaire OPS/Institut de développement économique de la Banque mondiale sur "Focalización de programas de salud y nutrición para madres y niños de bajos ingresos en América Latina", Quito, juin, photocopié.
- Banque Mondiale (1995), *Priorities and Strategies for Education*, Washington, D.C.
- (1993), *Investigating in Health. World Development Report, 1993*, Washington, D.C., janvier.
- (1991), "Feeding Latin America's children: An analytical survey of food programs", Report No. 9526-LAC, Washington, D.C., novembre.
- (1990), *Poverty. World Development Report, 1990*, Washington, D.C., janvier.
- Banuri, T. et autres (1996), *Desarrollo humano sostenible: de la teoría a la práctica*, New York, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).
- Barbade, Ministère de la santé et de l'environnement (1995), "Health sector reform, Barbados perspective", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Barr, N. (1993), *The Economics of the Welfare State*, seconde édition, Stanford, Stanford University Press.
- Barro, R.J. (1978), *The Impact of Social Security on Private Saving: Evidence from the US Time Series*, Washington, D.C., The American Enterprise Institute.
- (1974), "Are government bonds net wealth?", *Journal of Political Economy*, vol. 84.
- Becattini, G. et E. Rullani (1996), "Sistemas productivos locales y mercado global", *Información comercial española*, n° 754, Madrid, juin.

- Belize, Ministère de la santé et de sport (1995), "Report on the reform of the health sector in Belize", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- BID (Banque interaméricaine de développement) (1996), *Economic and Social Progress in Latin America. 1996 Report. Making Social Services Work*, Washington, D.C.
- Bobadilla, J.L., Juillet Frenk et Rafael Lozano (1990), "The Epidemiologic Transition and Health Priorities", Washington, D.C., Banque Mondiale/Health Sector Priorities Review, juillet, polycopié.
- Bolivie, Ministère du développement humain (1995), "Bases para el proceso de reforma del sector salud en Bolivia", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Brésil, Ministério da Saúde (1995), "Informe sobre a reforma do setor Saúde no Brasil", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Canada, Health Canada (1995), "Canadian report to the Special Meeting on Health Sector Reform", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Carrión, Fernando (1995), "Violencia urbana y juventud", document présenté au séminaire "Los desafíos de la juventud urbana en América Latina", Caracas, Système économique latino-américain/Banque interaméricaine de développement (SELA/BID), 12-13 de juin.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (1997), *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago du Chili, 1997. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.97.II.G.4.
- (1996a), *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.96.II.G.2.
- (1996b), Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad (LC/G.1919), Santiago du Chili.
- (1996c), Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (LC/G.1912), Santiago du Chili, février.
- (1996d), Producción de vivienda en América Latina y el Caribe: áreas de interés para una política habitacional innovativa (LC/L.972), Santiago du Chili, août.
- (1996e), Alojamiento del desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(Conf.85/3)/Rev.1), Santiago du Chili, janvier.
- (1995a), *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G.1886-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.95.II.G.17.
- (1995b), "Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", série Financiamiento del desarrollo, n° 29 (LC/L.879), Santiago du Chili.
- (1995c), Senderos tecnológicos y apertura de los mercados agrícolas en América Latina y el Caribe (LC/R.1601), Santiago du Chili.

- (1995d), Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura (LC/L.919), Santiago du Chili.
- (1995e), Sistemas de innovación agrícola en América Latina y el Caribe (LC/R.1605), Santiago du Chili.
- (1994a), Panorama social de América Latina. Edición 1994 (LC/G.1844), Santiago du Chili.
- (1994b), Le sommet pour le développement social: l'optique de l'Amérique latine et des Caraïbes (LC/G.1802(SES.25/5)), Santiago du Chili.
- (1992a), *Equité et transformation du processus de production: une approche intégrée* (LC/G.1701-P), Santiago du Chili, avril. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.92.II.G.5.
- (1992), "Gasto social y equidad en América Latina" (LC/R.1235), Santiago du Chili.
- (1990a), "Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación", *Estudios e informes de la CEPAL* (LC/G.1559-P), Santiago du Chili, septembre. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.90.II.G.8.
- (1990b), Transformation du processus de production dans un climat d'équité (LC/G.1601(SES.23/4), Santiago du Chili, mars. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.90.II.G.6.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes)/Bureau régional de l'Unesco d'éducation pour l'Amérique latine et la région des Caraïbes (1992), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702/Rev.2), Santiago du Chili, avril. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.92.II.G.6.
- CEPALC/OPS (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Organisation panaméricaine de la santé) (1994), Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe (LC/G.1813(SES.25/18)), Santiago du Chili.
- Chili, Ministère de la santé publique (1995), "Reforma del sector salud, reunión especial sobre reforma sectorial OMS/OPS", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- , Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (1994), "El sistema chileno de pensiones", Santiago du Chili.
- Cohen, E. et R. Franco (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, Mexico, Siglo Veintiuno.
- Colombie, Ministère de la santé (1995), "El sector salud en Colombia, pasado, presente y futuro", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Commonwealth de la Dominique (1995), "Report on Health Sector Reform", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Corbo, V. et K. Schmidt-Hebbel (1991), "Public policies and saving in developing countries", *Journal of Development Economics*, vol. 36, n° 1, juillet.

- Costa Rica, Ministère de la planification nationale et de la politique économique (1996), *Panorama social 1995. Balance anual social, económico y ambiental*, San Jose, août.
- , Ministère de la santé (1995), "Informe sobre la reforma del sector salud", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- De Flood, M.C. (1996), "Gasto y financiamiento en salud en Argentina", document présenté au séminaire "Reformes de la sécurité sociale en santé en Argentine, Chili et Colombie", dans le cadre du projet CEPALC/GTZ "Réformes du financement des systèmes de santé en Amérique latine et dans les Caraïbes", Santiago du Chili, novembre.
- Diamond, P. (1995), "Economic support in old age", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., mai.
- Dirven, Martine (1996), *Agroindustria y pequeña agricultura: síntesis comparativa de distintas experiencias* (LC/R.1663), Santiago du Chili, CEPALC.
- Equateur, Consejo Nacional de Salud, Comisión Técnica de la Reforma (1995), "Lineamientos para la reforma del sector salud", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Fajnzylber, F. (1990), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, série *Cuadernos de la CEPAL*, n° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago du Chili, CEPALC. Publication des Nations Unies, n° de vente: S.89.II.G.5.
- Feldstein, M.S. (1974), "Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation", *Journal of Political Economy*, vol. 82.
- FISE (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (1996), *Estado mundial de la infancia, 1996*, New York.
- Franco, Rolando et autres (1995), "Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile", série Políticas sociales, n° 11 (LC/L.926), Santiago du Chili, CEPALC, décembre.
- Frenk, J. et autres (1993), "The Health of the Public: A Public Responsibility?", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992*, Washington, D.C., Banque Mondiale (BIRD).
- Gerstenfeld, P. et autres (1995), "Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar", série Políticas sociales, n° 9 (LC/L.924), Santiago du Chili, CEPALC.
- Gouvernement de Cuba (1995), "Informe sobre reformas del sector salud y seguimiento de los procesos de reforma en los países", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Gouvernement de El Salvador (1995), "Informe sobre reforma del sector salud y seguimiento de los procesos de reforma sectorial en El Salvador", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC,

- l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Gouvernement du Guyana, "Report on reform of the health sector and monitoring of the sectoral reform processes in Guyana", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Gouvernement du Honduras (1995), "Informe sobre reforma del sector salud y seguimiento de los procesos de reforma sectorial en los países", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Gouvernement de Porto Rico (1995), "Situación actual del sector salud en Puerto Rico", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Gouvernement de la République dominicaine (1995), "Reforma del sector salud en República Dominicana", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, CEPALC, OEA, OPS/OMS, FNUAP, FISE et USAID en Washington, D.C., septembre.
- Gouvernement de Saint-Kitts-et-Nevis (1995), "Health sector reform", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Gouvernement de Saint-Vicente-et-les-Grenadines (1995), "Report on health sector reform", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Gouvernement du Suriname (1995), "Report on health sector reform in Suriname", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Gouvernement de Trinité-et-Tobago (1995), "Reform of the health sector, Trinidad and Tobago", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Gouvernement du Venezuela (1995), "El proceso de reforma del sector salud en Venezuela", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Grenade, Ministère de la santé (1995), "Report on health sector reform", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Groupe de la Banque mondiale (1996), "From Vision to Action in the Rural Sector", Washington, D.C., Banque Mondiale (BIRD).

- Guatemala, Ministère de la santé et l'assistance sociale (1995), "Informe sobre el proceso de la reforma del sector salud en Guatemala", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- 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.
- Huneus, Carlos (1996), *Latinobarómetro 1995: opiniones y actitudes de los ciudadanos sobre la realidad económica y social*, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Iglesias, A. et R. Acuña (1991), "Sistemas de pensiones en América Latina. Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991", Santiago du Chili, S.R.V. Impresos.
- Jamaïque, Ministère de la santé (1995), "Report on the major problems in the health sector the reforms adopted and/or could be adopted", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Kaztman, R. et A. Fuentes (1996), *Marginalidad e integración social en Uruguay* (LC/MVD/R.140/Rev.1), Montevideo, Bureau de la CEPALC à Montevideo.
- Leimer, D.R. et S.D. Lesnoy (1982), "Social security and private saving: New time series evidence", *Journal of Political Economy*, vol. 90.
- Marfán, M. (1984), "Una evaluación de la nueva reforma tributaria", *Colección estudios CIEPLAN*, n° 13, Santiago du Chili, Corporation d'études économiques pour l'Amérique latine (CIEPLAN), juin.
- Medici, A.C. (1994), "A dinâmica do setor saúde no Brasil: transformações e tendências nas décadas de 80 e 90", São Paulo, novembre.
- 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), décembre.
- (1992), *Atención de salud para los pobres en la América Latina y el Caribe*, Publicación científica, n° 539, Washington, D.C., Organisation panaméricaine de la santé (OPS)/Interamerican Foundation.
- (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press.
- Mexique, Secrétariat de la santé (1995), "Reforma sectoral en salud", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Montoya, S. (1996), "Reformas al financiamiento del sistema de salud, Argentina", document présenté au séminaire "Reformes de la sécurité sociale en santé en Argentine, Chili et Colombie", dans le cadre du projet CEPALC/GTZ "Réformes du financement des systèmes de santé en Amérique latine et dans les Caraïbes", Santiago du Chili, novembre.

- Morales, L.G. (1996), "El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia", document présenté au séminaire "Reformes de la sécurité sociale en santé en Argentine, Chili et Colombie", dans le cadre du projet CEPALC/GTZ "Réformes du financement des systèmes de santé en Amérique latine et dans les Caraïbes", Santiago du Chili, novembre.
- Morandé, F.G. (1996), "Savings in Chile: What went right?", série Investigación, n° 92, Santiago du Chili, Programa Postgrado de Economía ILADES/Georgetown University.
- Nicaragua, Ministerio de Salud (1995), "Informe avances reformas del sector salud", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- OIT (Organisation internationale du travail) (1996), *Panorama laboral*, '96, Lima, Bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- (1995), *Panorama laboral*, '95, Lima, Bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- (1994), *Panorama laboral*, '94, Lima, Bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (1996), *The World Health Report, 1996. Fighting Disease, Fostering Development*, Genève.
- Panama, Ministère de la santé (1995), "Informe sobre la propuesta de reforma del sector salud de Panamá", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Paraguay, Ministère de la santé et du bien-être social (1995), "Hacia un sistema nacional de salud", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Pérou, Ministerio de Salud (1995), "La reforma del sector salud en el Perú: viabilidad y factibilidad", document présenté à la Réunion spéciale sur la réforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Plaza, B. (1996), "Mecanismos de pago/Contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia", document présenté au séminaire "Reformes de la sécurité sociale en santé en Argentine, Chili et Colombie", dans le cadre du projet CEPALC/GTZ "Réformes du financement des systèmes de santé en Amérique latine et dans les Caraïbes", Santiago du Chili, novembre.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (1996), *Human Development Report, 1996*, Madrid, Mundi-Prensa.
- (1991), *Human Development Report, 1991*, New York, Oxford University Press.
- (1990), *Human Development Report, 1990*, Bogota, Tercer Mundo Editores.
- Puryear, Jeffrey M. et José Joaquín Brunner (1994), "An agenda for educational reform in Latin America and the Caribbean", Policy Brief, Inter-American Dialogue, août.
- Ramos, J. (1994), "Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva", série Desarrollo productivo, n° 17 (LC/G.1841), Santiago du Chili, CEPALC.

- Rivero, José (1995), "Las propuestas del cambio educativo en América Latina", *Educación peruana: hacia un nuevo rumbo*, Lima.
- Rosales, O. (1996a) "Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, n° 59 (LC/G.1931-P), Santiago du Chili, CEPALC, août.
- (1996b) "Brecha externa y competitividad en América Latina", *Situación*, No.1, Banco Bilbao Vizcaya.
- (1994), "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, n° 53 (LC/G.1832-P), Santiago du Chili, CEPALC, août.
- Sainte-Lucie, Ministère de la santé (1995), "Report on health sector reform", document présenté à la Réunion speciale sur la reforme du secteur santé organisée par la BID, la BIRD, la CEPALC, l'OEA, l'OPS/OMS, le FNUAP, l'UNICEF et l'USAID, Washington, D.C., septembre.
- Salas, A. (1996), "Costa Rica: una reforma dentro del sistema de salud vigente", *Las reformas sociales en acción: salud, série Políticas sociales*, n° 15 (LC/L.997), Santiago du Chili, CEPALC.
- Schejtman, A. (1989), "Gestión local y seguridad alimentaria", *Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, B. Kliksberg (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Schulthess, W. et G. Demarco (1993), *Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*, Santiago du Chili, S.R.V. Impresos.
- Sojo, A. (1996a), "Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de la salud en Chile", *Revista de la CEPAL*, n° 59 (LC/G.1931-P), Santiago du Chili, CEPALC, août.
- (1996b), "La política social frente al ajuste y al incremento de la productividad en América Latina y el Caribe", *Situación*, n° 1, Bilbao, Banco Bilbao Vizcaya.
- Stumpo, G. (1996), "Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial", *série Desarrollo productivo*, n° 36 (LC/G.1934), Santiago du Chili, CEPALC, novembre.
- SUR (Centro de Estudios Sociales y Educación) (1996), "Campesinado y Mercosur", *Temas Sociales*, n° 62, Madrid, juin.
- Tafari, R. (1996), "Informe sobre reformas al sector salud", document présenté au séminaire "Reformes de la sécurité sociale en santé en Argentine, Chili et Colombie" dans le cadre du projet CEPALC/GTZ "Réformes du financement des systèmes de santé en Amérique latine et dans les Caraïbes", Santiago du Chili, novembre.
- Uthoff, A. (1995), *Promoción del ahorro y los sistemas de pensiones* (LC/R.1608), Santiago du Chili, CEPALC, novembre.
- Uthoff, A. et R. Szalachmann (comps.) (1991), *Sistemas de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma. Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela*, Santiago du Chili, S.R.V. Impresos.
- (1992), *Sistemas de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma. Volumen 2: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México*, Santiago du Chili, S.R.V. Impresos.

- Valdés-Prieto, S. (1994), "Distributive Concerns when Replacing a Pay-as-you-go System with a Fully Funded System", Policy Research Working Paper, n° 1366, Washington, D.C., Banque Mondiale, octobre.
- Vázquez, A. et G. Garofoli (comps.) (1995), *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- Vial, J. et M. Marfán (1995), "Políticas para el crecimiento económico en los 90: el caso de Chile", *Notas técnicas*, n° 157, Santiago du Chili, Corporation d'études économiques pour l'Amérique latine (CIEPLAN), mars.
- Whitehead, M. (1990), *Conceptos y principios de igualdad y salud*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Zahler, R. (1995), Discurso preparado con ocasión del 70o. aniversario del Banco Central de Chile, Santiago du Chili.