

LC/G. 2263-P — Juin 2005

Publication des Nations Unies

ISBN 92-1-221046-5

La *Revista de la CEPAL* a été fondée en 1976. Elle est publiée trois fois par an par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes des Nations Unies, dont le siège se trouve à Santiago du Chili. Cette publication est toutefois absolument indépendante du point de vue éditorial et elle est régie par les procédures et les critères académiques habituels y compris la révision préalable –par des juges externes indépendants– des articles publiés. La *Revista* est distribuée aux universités, instituts de recherche et autres organisations internationales, ainsi qu'aux souscripteurs privés. Publiée sur Internet, elle fait l'objet de nombreuses consultations.

La *Revista* a pour objet de contribuer à l'examen des problèmes de développement socioéconomique de la région, moyennant diverses approches analytiques et de politiques exposées dans des articles rédigés par des experts en économie et autres sciences sociales appartenant, ou non, à l'Organisation des Nations Unies. C'est pourquoi la Direction de la *Revista* lance une invitation ouverte aux auteurs qui souhaiteraient publier des articles portant sur différents aspects du développement économique et social de l'Amérique latine et des Caraïbes.

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

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

Le formulaire de souscription est inclus dans la *Revista* et disponible sur le site Internet de la CEPALC (www.cepal.org).

Le texte intégral de la *Revista* est également accessible, gratuitement, sur ce même site.

Les demandes de reproduction totale ou partielle de cet ouvrage doivent être adressées au Secrétaire du Comité de publications. Les États membres et les organismes gouvernementaux peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable mais ils sont priés de mentionner la source et d'en informer les Nations Unies. Dans tous les cas, l'Organisation des Nations Unies reste titulaire des droits d'auteur, et, partant, toute reproduction devra comporter le symbole "© Nations Unies 2005", ou spécifier l'année pertinente.

Copyright © Nations Unies 2005, Juin 2005.

Tous droits réservés

Imprimé à Santiago du Chili



NATIONS UNIES



JOSÉ LUIS MACHINEA
Secrétaire Exécutif

ALICIA BÁRCENA
Secrétaire Exécutive Adjointe

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

REVISTA

de la

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

C E P A L

NUMÉRO SPÉCIAL

JUIN 2005

SANTIAGO, CHILI

OSCAR ALTIMIR

Directeur

REINALDO BAJRAJ

Directeur Adjoint



NATIONS UNIES

C E P A L C



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES

INHEAL

DE L'AMÉRIQUE LATINE

Notes explicatives

Les signes suivants ont été utilisés dans les tableaux

...	Trois points indiquent l'absence de données ou leur manque de disponibilité séparément.
–	Le trait indique une quantité nulle ou négligeable.
	Un espace dans un tableau indique que le concept en question n'est pas applicable.
-	Un signe moins indique, sauf indication contraire, un déficit ou une diminution.
,	La virgule est utilisée pour séparer les décimales.
/	La barre oblique indique une année agricole ou fiscale, par exemple, 2004/2005
-	Le trait d'union entre deux chiffres correspond à des années, par exemple, 2004-2005, indique qu'il s'agit de l'ensemble de la période envisagée, y compris les deux années mentionnées.

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

Indications pour les collaborateurs de la *Revista de la CEPAL*

Afin de faciliter la présentation, considération et publication des articles, le Comité Directeur de la *Revista* a préparé les lignes directrices et les indications suivantes, lesquelles pourront servir d'orientation pour les futurs collaborateurs.

- L'auteur s'engage, en envoyant un article, à ne pas soumettre celui-ci, de façon simultanée, à d'autres publications. Les droits d'auteur correspondant aux articles publiés par la *Revista* seront cédés aux Nations Unies.

- Les articles seront soumis à l'examen d'évaluateurs externes.

- Les articles devront être envoyés dans leur langue originale (espagnol, français, anglais ou portugais) et seront traduits dans la langue pertinente par les services de la CEPALC.

- Les articles doivent impérativement être accompagnés d'un résumé de 150 mots maximum contenant une synthèse de ses objectifs et ses principales conclusions.

- Les articles, comprenant le résumé, les notes et la bibliographie, ne doivent pas dépasser les 10.000 mots. Les articles plus courts seront également pris en considération.

- Les articles doivent être envoyés par courrier électronique à : revista@cepal.org ou par courrier normal, sur cédérom ou disquette à : *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago, Chile. Les textes en format PDF ne seront pas admis.

Directives éditoriales: Les titres inutilement longs sont à éviter.

Appels de note

- Il est préférable de limiter les notes au nombre strictement nécessaire.

- Il est préférable de ne pas utiliser les appels de note pour citer des références bibliographiques, lesquelles devront, de préférence, être incorporées au texte.

- Les appels de note devront être numérotés de façon corrélatrice et signalés par des chiffres arabes en exposant (*superscript*).

Tableaux et graphiques

- Il est préférable de limiter le nombre de tableaux et de graphiques au minimum indispensable et d'éviter leur redondance avec le texte.

- Les tableaux, graphiques et autres éléments devront être insérés à la fin du texte dans le format dans lequel ils ont été conçus ; il est préférable d'éviter leur insertion en tant qu'«image». Les graphiques présentés en format Excel doivent être accompagnés de la table de valeur correspondante.

- La position des tableaux et des graphiques dans le corps du texte doit être indiquée comme suit: Insérer graphique 1, Insérer tableau 1.

- Les tableaux et les graphiques devront être référencés de façon explicite et complète.

- Les tableaux devront indiquer, immédiatement après le titre, la période concernée et, en sous-titre (en italique et entre parenthèses) les unités utilisées.

- Les tableaux et les graphiques doivent être élaborés en tenant compte des signes indiqués dans les «Notes explicatives».

- Les appels de note des tableaux et des graphiques doivent être disposés de façon corrélatrice par des lettres minuscules en exposant (*superscript*).

- Les graphiques doivent être élaborés compte tenu du fait qu'ils seront publiés en noir et blanc.

Sigles et abréviations

- Il est préférable de n'utiliser que les sigles ou les abréviations strictement indispensables, auquel cas l'appellation complète doit, à la première mention dans l'article, être écrite en toutes lettres.

Bibliographie

- La notice bibliographique doit être directement liée au contenu de l'article et limitée au minimum nécessaire.

- La notice bibliographique sera incorporée à la fin de l'article, sous le titre «Bibliographie» et comprendra une liste exacte et par ordre alphabétique des auteurs, ainsi que les renseignements suivants : nom de l'auteur ou des auteurs, année de publication, titre complet de l'article, chaque fois que disponible, de l'ouvrage, sous-titre si nécessaire, lieu de publication, nom de l'éditeur et, dans le cas d'une revue, mois de publication.

- Le Comité Directeur de la *Revista* se réserve le droit d'opérer les modifications éditoriales requises dans les articles, y compris dans les titres correspondants.

- Les auteurs recevront gratuitement un abonnement annuel, ainsi qu'un tirage spécial en 30 exemplaires de leur article en espagnol et 30 en anglais, lors de la parution de la publication dans la langue respective.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	7
<i>José Luis Machinea</i>	
La réforme financière internationale: un programme plus vaste	9
<i>José Antonio Ocampo</i>	
Le cap des réformes. Vers un nouveau programme pour l'Amérique latine	35
<i>Joseph E. Stiglitz</i>	
Les politiques de conservation de la nature en Amérique latine: au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques	71
<i>David Dumoulin Kervran</i>	
La stratification sociale à l'épreuve de la mondialisation	87
<i>Emilio Klein et Víctor Tokman</i>	
Mondialisation et crises financières en Amérique latine	111
<i>Roberto Frenkel</i>	
Les petites économies d'Amérique latine et des Caraïbes	127
<i>Hubert Escaith</i>	
Changements structurels et productivité dans l'industrie latino-américaine, 1970-1996	143
<i>Jorge Katz</i>	
Changement technologique et opportunités de développement, une cible mouvante	165
<i>Carlota Pérez</i>	
L'emploi en Amérique latine, pierre angulaire de la politique sociale	189
<i>Barbara Stallings et Jürgen Weller</i>	
La part des pauvres dans le partage des fruits de la croissance	209
<i>Mario La Fuente et Pedro Sáinz</i>	
Architectures de la sécurité intérieure en Amérique latine: entre héritages et nouvelle donne	219
<i>Jean-François Deluchey</i>	
Défis à l'enseignement secondaire en Amérique latine	231
<i>Juan Carlos Tedesco et Néstor López</i>	

Avant-propos

La *Revista de la CEPAL* est publiée trois fois par an par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes des Nations Unies dans le but de contribuer à l'examen des problèmes de développement socio-économique de la région, moyennant diverses approches analytiques et de politique présentées par des experts en économie et autres sciences sociales appartenant ou non à l'Organisation des Nations Unies.

Au cours de ses 28 années d'existence, la *Revista* a été le vecteur de débats portant sur les stratégies de développement et de nombreuses analyses de la réalité économique et sociale de l'Amérique latine et des Caraïbes. Ces débats et ces analyses ont fait l'objet d'une vaste diffusion en espagnol et en anglais au sein et hors de la région. Les versions de la *Revista de la CEPAL* dans ces deux langues sont actuellement disponibles de façon intégrale sur le site Internet de l'organisation qui, en 2004, a attiré environ 300.000 lecteurs.

Cette production intellectuelle n'a toutefois pas été diffusée de la même façon dans le monde francophone. Corriger, dans une certaine mesure, cette asymétrie est une aspiration de longue date du Secrétariat de la CEPALC et ce, dans le double but de faire connaître aux pays francophones en développement, ainsi qu'aux institutions françaises de coopération, les expériences des différents pays de la

région latino-américaine et des Caraïbes et de soumettre à l'examen des chercheurs francophones les stratégies de développement qui y sont appliquées.

Ce numéro de la *Revista de la CEPAL* en langue française constitue un premier pas en ce sens. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des activités de coopération du gouvernement français et de la CEPALC, lesquelles visent, notamment, à assurer une plus vaste diffusion d'une sélection d'études et de publications de la CEPALC auprès du public francophone. Nous espérons que cette édition marquera le début d'une plus grande interaction qui nous permettra de réaliser les objectifs fixés.

Le contenu de cette édition spéciale de la *Revista* est une sélection de plusieurs thèmes abordés dans 10 articles déjà publiés, auxquels ont été ajoutés deux articles préparés spécialement pour ce numéro par des chercheurs de l'*Institut des Hautes Études de l'Amérique latine* (IHEAL). Cette sélection a été réalisée par le directeur de la *Revista de la CEPAL* et l'IHEAL. Nous remercions, par ailleurs, la Délégation régionale de coopération pour le Cône Sud et le Brésil, chargée de la coordination du programme de coopération entre la France et la CEPALC, du concours prêté à cette entreprise.

José Luis Machinea
Secrétaire Exécutif de la CEPALC

La réforme financière *internationale:* un programme plus vaste

José Antonio Ocampo

*Secrétaire exécutif
de la Commission économique
pour l'Amérique latine
et les Caraïbes
(01.1998-08.2003)
jaocampo@un.org*

Dans cet article, l'auteur postule que le programme relatif à la réforme financière internationale devrait évoluer au moins dans deux directions. En premier lieu, l'action devrait aller au-delà de la prévention et de la résolution des crises financières pour aborder également les questions associées au financement du développement des pays pauvres et petits, ainsi que la «maîtrise» (*«propiedad»/ownership*) des politiques économiques et de développement par ces pays. En second lieu, cette action devrait prendre en ligne de compte non seulement le rôle des institutions mondiales mais aussi celui des organismes régionaux et définir explicitement les espaces dans lesquels il conviendrait de préserver l'autonomie nationale. Toutes ces questions devraient être inscrites à l'ordre du jour d'un processus de négociation représentatif et équilibré, susceptible de contribuer à contourner certains des écueils qui caractérisent le débat actuel en matière d'économie politique. Après une analyse préliminaire de la nature des problèmes rencontrés dans le système actuel et de certains aspects de l'économie politique, l'article aborde les thèmes suivants: i) les réformes associées à la prévention et à la résolution d'une crise financière; ii) le rôle du financement du développement, y compris celui que peut jouer le financement multilatéral, pour favoriser une participation accrue des pays à faible revenu et des petits pays à revenu moyen sur les marchés financiers privés, ainsi que le financement de réseaux de sécurité sociale durant les périodes de crise; iii) la nécessité de négocier un nouvel accord international portant sur les limites de la conditionnalité et la pleine reconnaissance du caractère essentiel de la «maîtrise» des politiques macro-économiques et de développement par les pays en développement; iv) la contribution des institutions régionales et sous-régionales à une offre accrue de «biens publics mondiaux» et d'autres services dans le domaine des finances internationales; et v) la nécessité de préserver l'autonomie nationale dans divers domaines, notamment en matière de régulation du compte de capital et le choix du régime de change. L'article souligne l'importance particulière des institutions régionales et de l'autonomie nationale pour les acteurs les moins influents sur le plan international, qui bénéficieraient ainsi notablement de la concurrence au niveau des facilités financières dont ils ont besoin et d'une plus grande liberté d'action dans ce contexte d'offre imparfaite de biens publics mondiaux.

I

Introduction

À l'issue de la récente période d'instabilité financière qui a pris naissance en Asie, puis s'est étendue à la Russie et a fini par gagner l'Amérique latine, il est apparu qu'une réforme profonde de l'architecture financière internationale s'imposait pour prévenir l'apparition de nouvelles crises financières et les affronter de façon plus adéquate. En effet, avec la crise, a été mis en évidence le fossé énorme qui sépare un marché financier de plus en plus sophistiqué et dynamique, quoique instable, et les institutions chargées de sa régulation, ainsi que «le caractère inadéquat des institutions actuelles pour affronter la mondialisation financière».¹

La crise a également suscité des réponses positives: un effort d'expansion économique concerté, entraîné par les États-Unis, qui a probablement contribué, plus que tout autre facteur, à la normalisation des marchés financiers qui, bien qu'encore incomplète, a été relativement rapide; l'approbation de nouvelles lignes de crédit et l'augmentation des ressources du Fonds monétaire international (FMI); la reconnaissance du fait qu'il est indispensable d'encourager la mise en place de profils adéquats d'endettement pour les pays en développement; la place faite aux activités internationales destinées à l'établissement de normes

minimales de régulation et de surveillance prudentielles, ainsi que d'information; la reconnaissance partielle, de la part du Fonds, du fait qu'il n'est pas souhaitable d'imposer, dans les programmes d'ajustement, des exigences exagérées en matière budgétaire; le perfectionnement de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (IPTE); et l'importance accrue accordée à la mise au point de réseaux de protection sociale appropriés aux pays en développement. Certaines des mesures adoptées ont été fructueuses, bien que ce soit, semble-t-il, selon des orientations imprécises, voire erronées. Tel est le cas de l'adoption de clauses d'action collective dans les émissions de titres de la dette extérieure, considérées comme un élément essentiel pour faciliter l'approbation à l'échelon international de la suspension des paiements et le réaménagement négocié des dettes les plus criantes. Dans certains cas, les réponses ont été insuffisantes ou franchement inappropriées: la conditionnalité du FMI est devenue excessive; l'attention nécessaire n'a pas été accordée à l'élaboration de mécanismes solides qui permettraient de donner une plus grande cohérence aux politiques macro-économiques des pays industrialisés; la proposition du Japon de créer un Fonds monétaire asiatique a suscité une opposition brutale et injustifiée, ce qui a entraîné le rejet immédiat de cette idée; d'une manière générale, le rôle que peuvent jouer les institutions régionales dans la mise en place d'un système financier international plus adéquat n'a pas été suffisamment valorisé; et aucune mesure n'a été adoptée pour donner aux pays en développement la place qu'ils méritent dans les débats menés sur la réforme ou dans la mise au point d'une nouvelle architecture financière internationale.

La normalisation relativement rapide des marchés financiers semble avoir favorisé une attitude complaisante qui pourrait porter préjudice au processus de réforme. Elle pourrait, en outre, dévier le sens des discussions, notamment en rouvrant le débat sur la convertibilité du compte de capital. Un environnement plus stable pourrait, au contraire, être mis à profit pour élargir l'ordre du jour et amorcer un processus de négociation représentatif et équilibré. Cette action plus vaste devrait évoluer au moins dans deux sens: en premier lieu, aller au-delà de la prévention et de la

Cet article est fondé partiellement sur le rapport du groupe de travail du Comité exécutif des affaires économiques et sociales des Nations Unies (Nations Unies, Groupe de travail, 1999a), coordonné par l'auteur, ainsi que sur deux études antérieures (Ocampo, 1999a et 1999b) et un document élaboré conjointement avec Stephany Griffith-Jones et Ocampo (1999), avec le soutien du ministère suédois des Affaires étrangères. Les débats menés lors de la réunion du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), tenue à Ottawa (Canada) dans le cadre des travaux préparatoires d'un projet de vaste envergure sur la réforme du système financier international, ont servi à certains des sujets abordés dans cette étude. L'auteur remercie Oscar Altimir, Reynaldo Bajraj, Nicolás Eyzaguirre, Gunther Held, Gerard K. Helleiner et les participants à l'atelier sur l'Autorité financière mondiale tenu à la New School for Social Research à New York, des commentaires qu'ils ont apportés à la version préliminaire de cette étude, ainsi qu'à Guillermo Mundt et Camilo Tovar des données présentées dans la section I. [Ndlr : Le texte original de cet article a été publié sous le titre «La reforma financiera internacional: una agenda ampliada» dans la *Revista de la CEPAL*, n°69, décembre 1999, pp. 7-31.]

¹ Nations Unies, Groupe de travail du Comité exécutif des affaires économiques et sociales (1999a, section I).

résolution des crises financières (c'est-à-dire ce qui pourrait être défini comme une architecture financière au sens «restreint»)² et inclure des thèmes tels que le financement du développement et la «maîtrise» (*«propiedad»/ownership*) des politiques économiques et, surtout, des politiques de développement de la part des pays; en deuxième lieu, tenir compte de façon systématique non seulement du rôle des institutions à caractère mondial mais aussi de celui des organisations régionales et des domaines dans lesquels l'autonomie

nationale devrait être préservée. Tels sont les principaux thèmes abordés dans cette étude. Les deux sections suivantes contiennent une brève réflexion sur la nature des problèmes rencontrés par le système et l'économie politique du processus de réforme, suivie d'une analyse de la prévention et de la gestion des crises, du financement du développement, du thème de la conditionnalité par rapport à la «maîtrise» des politiques, la fonction des institutions régionales, ainsi que l'autonomie et les régulations nationales.

II

Nature des problèmes rencontrés par le système

Au cours de cette décennie, quatre faits saillants³ ont caractérisé les flux financiers internationaux dirigés vers les pays en développement. En premier lieu, les tendances affichées par les flux financiers d'origine publique et privée ont été divergentes: alors que les premiers ont enregistré une tendance à la baisse, les flux des capitaux privés ont connu une forte hausse à moyen terme. Deuxièmement, les différents types de flux de capitaux privés ont présenté des différences notables en terme de stabilité. Troisièmement, les flux privés ont convergé vers les pays à revenu moyen et cette orientation n'a été que partiellement compensée par l'effet de répartition des flux publics à l'échelon mondial. Finalement, l'instabilité des flux de capitaux privés a obligé la mise en place de programmes de renflouement d'une ampleur sans précédent, qui se sont traduits par une forte concentration des capitaux sur quelques économies émergentes de grande taille.

Le tableau 1 illustre les deux premières tendances. L'investissement étranger direct (IED), ainsi que les flux financiers privés de tout type, ont enregistré un accroissement sensible à moyen terme. Ils présentent cependant de profondes différences en termes de stabilité: alors que l'IED est resté relativement inchangé pendant les périodes de crise, les flux financiers privés ont fait preuve d'une grande volatilité et ont provoqué des effets de «contagion». Par ailleurs, à la différence du dynamisme affiché par les flux privés, le

comportement du financement public destiné au développement, et en particulier des fonds d'aide bilatérale qui en constituent la principale composante, s'est révélé peu satisfaisant. En fait, l'aide bilatérale a fléchi en termes réels tout au long de la décennie et était estimée, en 1998, à 0,22 pour cent du PIB des pays industrialisés, soit une réduction très nette par rapport au niveau de 0,35 pour cent du PIB enregistré à la moitié de la décennie 80.⁴ Ce fléchissement a été plus remarquable encore dans le cas des plus grands pays industrialisés mais il a été toutefois partiellement compensé, en terme de transfert de ressources, par la part croissante des donations dans l'aide bilatérale. De plus, contrairement à l'évolution caractéristique des flux privés, le financement public ne s'est pas révélé procyclique. En fait, certaines de ses composantes, en particulier les soutiens à la balance de paiements, mais aussi le financement multilatéral destiné au développement, ont même présenté un comportement anticyclique.

La troisième tendance est illustrée par le tableau 2. C'est la convergence des flux privés vers les pays à revenu moyen. Au contraire, la part du financement privé destiné aux pays à faible revenu a été inférieure non seulement par rapport à la population totale des pays en développement, ce qui était prévisible, mais aussi par rapport au PIB de ces pays. Cette situation est encore plus nette dans le cas des émissions d'obligations, du financement des banques commerciales et des flux de capitaux actionnaires,

² Ocampo (1999a).

³ Voir CNUCED (1999, chapitres III et IV) et Banque mondiale (1999), où ces tendances sont analysées en détail.

⁴ Banque mondiale (1999, chapitre 4, p. 70).

TABLEAU 1

Flux financiers nets à long terme dirigés vers les pays en développement^a, 1990-1998
(Milliards de dollars)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^b
<i>Flux financiers nets à long terme</i>	100,8	123,1	152,3	220,2	223,6	254,9	308,1	338,1	275,0
Publics	59,6	62,2	54,0	53,3	45,5	53,4	32,2	39,1	47,9
Privés	43,9	60,5	98,3	167,0	178,1	201,5	275,9	299,0	227,1
Provenant des marchés financiers internationaux	19,4	26,2	52,2	100,0	89,6	96,1	149,5	135,5	72,1
Dette privée	15,7	18,6	38,1	49,0	54,4	60,0	100,3	105,3	58,0
Banques commerciales	3,2	4,8	16,3	3,3	13,9	32,4	43,7	60,1	25,1
Bons	1,2	10,8	11,1	37,0	36,7	26,6	53,5	42,6	30,2
Autres	11,4	3,0	10,7	8,6	3,7	1,0	3,0	2,6	2,7
Capital actionnaire	3,7	7,6	14,1	51,0	35,2	36,1	49,2	30,2	14,1
Investissements directs	24,5	34,4	46,1	67,0	88,5	105,4	126,4	163,4	155,0

Source: Banque mondiale, *Global Development Finance*, 1999, Washington, D.C., mars 1999.

^a Le flux net de ressources à long terme est défini comme l'ensemble des transactions nettes de passifs dont l'échéance originelle est supérieure à un an. Bien qu'étant un pays à revenu élevé, la République de Corée est incluse dans la catégorie des pays en développement, au titre de débiteur de la Banque mondiale.

^b Données provisoires.

exception faite, dans ce dernier cas, de l'Inde. Dans tous les cas, le financement d'origine privée dirigé vers les pays pauvres est extrêmement réduit. La part de l'IED recueillie par les pays à faible revenu est également proportionnellement inférieure à leur part dans le PIB des pays en développement. Une autre caractéristique importante de l'IED est leur forte concentration sur la Chine, pays qui reçoit toutefois une proportion moindre de flux financiers. Étant donné la forte convergence des flux plus volatils en direction des pays à revenu moyen, à l'exception de la Chine, les questions relatives à la volatilité des flux financiers et aux phénomènes de contagion ont acquis, pour ceux-ci, une importance particulière.

Pour autant, les pays à faible revenu sont restés en marge des flux privés et dépendants des sources publiques de ressources financières qui s'amenuisent. D'une manière plus spécifique, ils ont présenté une forte dépendance vis-à-vis de l'aide publique au développement, en particulier des donations qui correspondent, pour la plupart, à l'aide bilatérale. Exception faite de l'Inde, il s'agit de la seule composante des flux nets de ressources destinées aux pays en développement qui fait l'objet d'une répartition progressive; en effet, la part reçue par les pays à faible revenu est inférieure non seulement à la proportion de leur part dans le PIB des pays en développement, mais aussi à celle de leur population. Ce schéma caractérise également le financement multilatéral, à l'exception de celui fourni par le Fonds monétaire international.

La volatilité des flux financiers privés, d'une part, et leur forte convergence vers les pays à revenu moyen,

d'autre part, ont fini par créer des besoins d'une ampleur sans précédent en financement exceptionnel, en particulier pour un petit nombre d'économies émergentes. En conséquence, le financement du Fonds monétaire, y compris la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), a affiché un comportement remarquablement anticyclique par rapport aux flux privés ainsi qu'une forte concentration sur un nombre réduit de pays. Comme l'indique le graphique 1, ces deux tendances sont étroitement associées, l'endettement cyclique de quelques pays seulement étant le principal facteur déterminant de la trajectoire cyclique générale. Cette dernière caractéristique s'est accentuée au cours de ces dernières années. Pour autant, si l'Inde et les trois principaux pays emprunteurs latino-américains ont reçu moins de la moitié des flux réels nets en provenance du Fonds monétaire durant la période 1980-1984, seuls les flux correspondant à quatre grands emprunteurs (Indonésie, République de Corée, Fédération russe et Mexique) ont légèrement dépassé le total des flux réels fournis par le Fonds en 1995-1997. La part du financement du Fonds destinée aux grands emprunteurs a donc affiché une forte tendance à la hausse au cours des deux dernières décennies. En fait, les données relatives au financement du Fonds monétaire au cours des dernières années sous-estiment la part des ressources d'urgence destinée aux grands emprunteurs,⁵ car elles ne tiennent pas compte des contributions bilatérales

⁵ Ce groupe est formé par l'Argentine, le Brésil, la Chine, la Fédération russe, l'Indonésie, l'Inde, le Mexique et la République de Corée.

TABLEAU 2

Flux nets de ressources, 1992-1997*(Moyennes annuelles, en milliers de dollars et en pourcentages)*

	Investissement étranger direct		Flux des capitaux actionnaires		Dons		Financement bilatéral		Financement multilatéral (hormis celui du FMI)	
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage
<i>Pays en développement</i>	99,0	100,0	35,7	100,0	29,7	100,0	2,9	100,0	13,7	100,0
Hormis la Chine	66,8	67,5	31,7	88,9	29,4	99,0	0,5	19,0	11,6	84,5
<i>Pays à faible revenu</i>	6,7	6,8	3,4	9,5	15,8	53,2	0,8	27,1	5,9	43,4
Inde	1,6	1,6	2,5	6,9	0,6	1,9	-0,3	-11,3	1,0	7,4
Autres	5,1	5,2	0,9	2,6	15,2	51,3	1,1	38,4	4,9	36,0
<i>Chine</i> ^a	32,1	32,5	3,9	11,1	0,3	1,0	2,3	81,0	2,1	15,5
<i>Pays à revenu moyen</i>	60,1	60,8	28,3	79,4	13,7	46,1	-0,2	-8,1	5,6	41,1
Argentine	4,4	4,5	1,7	4,9	-	0,1	-0,1	-3,2	0,9	6,6
Brésil	7,7	7,7	4,1	11,5	0,1	0,2	-1,3	-43,4	-0,1	-0,6
Fédération russe	1,9	1,9	1,1	3,1	1,1	3,7	0,6	21,4	0,9	6,2
Indonésie	3,5	3,6	2,4	6,8	0,2	0,8	1,2	41,7	0,1	0,9
République de Corée ^b	1,5	1,5	3,1	8,8	-	-	-0,2	-5,4	0,6	4,1
Mexique	8,1	8,2	5,1	14,3	-	0,1	-0,6	-21,4	0,3	2,2
Autres	33,0	33,3	10,7	30,1	12,2	41,2	0,1	2,2	3,0	21,7
	Bons		Prêts des banques commerciales		Autres prêts		Total		Memo	
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	PIB	Population
<i>Pays en développement</i>	34,6	100,0	28,3	100,0	4,9	100,0	248,7	100,0	100,0	100,0
Hormis la Chine	32,9	95,2	26,6	94,0	1,1	21,4	200,7	80,7	89,2	74,8
<i>Pays à faible revenu</i>	0,5	1,5	0,9	3,3	0,4	7,2	34,5	13,9	11,4	41,0
Inde	0,4	1,1	0,8	2,8	0,4	8,9	6,9	2,8	5,6	19,3
Autres	0,2	0,4	0,2	0,6	-0,1	-1,7	27,6	11,1	5,8	21,7
<i>Chine</i> ^a	1,7	4,8	1,7	6,0	3,9	78,6	48,0	19,3	10,8	25,2
<i>Pays à revenu moyen</i>	32,4	93,7	25,7	90,7	0,7	14,2	166,3	66,9	77,8	33,9
Argentine	5,5	15,9	0,8	2,9	-	-0,9	13,3	5,3	5,0	0,7
Brésil	3,1	9,0	8,2	29,0	-0,6	-11,3	21,2	8,5	10,5	3,3
Fédération russe	0,8	2,2	0,3	1,1	1,4	28,7	8,1	3,2	7,3	3,1
Indonésie	1,6	4,7	0,9	3,2	0,2	3,7	10,2	4,1	3,4	4,0
République de Corée ^b	4,5	12,9	4,1	14,5	-0,2	-4,8	13,4	5,4	7,3	0,9
Mexique	5,2	15,2	0,3	1,1	-0,3	-6,9	18,2	7,3	6,7	1,9
Autres	11,7	33,8	11,0	38,9	0,3	5,6	81,9	32,9	37,6	19,8

Source: Banque mondiale, *Global Development Finance*, 1999, Washington, D.C., mars 1999 et *World Economic Indicators*, Washington, D.C., 1998, pour les données relatives au PIB et à la population.

^a La Banque mondiale a classé la Chine dans la catégorie des pays à faible revenu jusqu'en 1998, puis dans celle des pays à revenu moyen à partir de 1999. Ici, ce pays constitue à lui seul une catégorie.

^b La Banque mondiale classe la République de Corée dans la catégorie des pays à revenu élevé, mais, dans *Global Development Finance*, 1999, ce pays est placé dans celle des pays à revenu moyen.

apportées aux programmes de renflouement de six pays (Indonésie, République de Corée, Thaïlande, Fédération russe, Brésil et Mexique).⁶

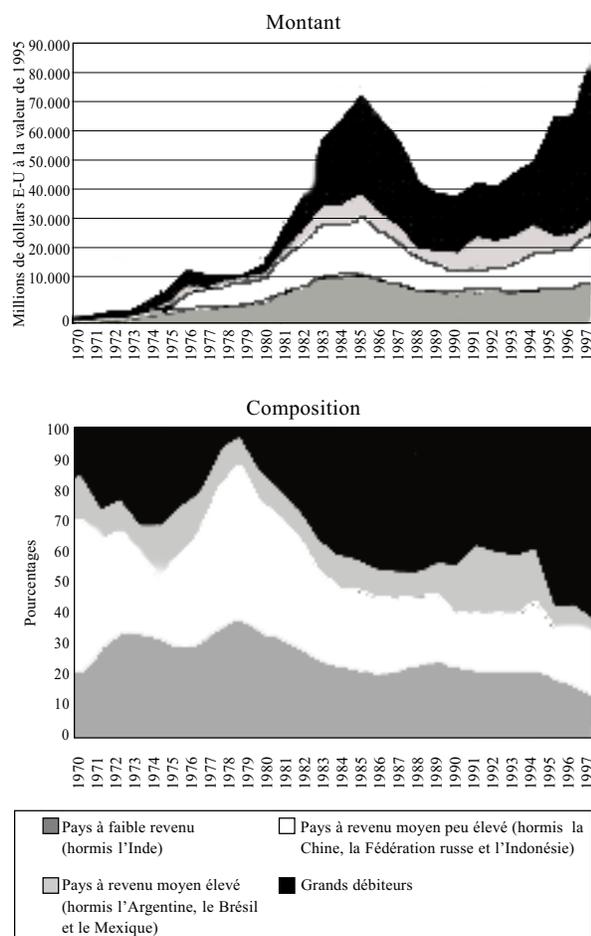
Au sens strict, il n'y a toutefois pas eu de déplacement de la destination des fonds des petits

emprunteurs vers les grands, étant donné que le financement global du Fonds a fait preuve d'élasticité pour répondre à la demande des grands pays alors que les ressources destinées à d'autres pays, pauvres ou petits à revenu moyen, ont connu une certaine stabilité, voire une légère augmentation lorsque ces pays ont eu besoin de soutiens supplémentaires à leur balance de paiements. Ceci a été le cas, durant les années 80, dans la plupart des pays en développement, il en a été de

⁶ Il faut toutefois souligner que, dans ces programmes de renflouement, les crédits bilatéraux dégagés sont généralement déboursés dans des quantités moindres que les fonds multilatéraux correspondants.

GRAPHIQUE 1

Utilisation des crédits du Fonds monétaire international, 1970-1997



même pour l'apport de fonds aux pays moyens de l'Asie Pacifique au cours de ces dernières années. Quoi qu'il en soit, le financement du Fonds et le financement bilatéral de contrepartie aux liquidités ont servi de compléments aux fonds privés tout au long du cycle économique. La forte convergence du financement d'origine privée vers les pays à revenu moyen a donné naissance à un schéma similaire de convergence dans le cas du financement public de liquidités. Dans un contexte de tarissement des flux de financement public pour les pays à faible revenu, la convergence marquée du soutien à la balance de paiements vers quelques économies émergentes conduit à s'interroger sur les principes qui, à l'échelon mondial, président à la répartition des flux financiers mondiaux, y compris le financement public. Il est certainement légitime de se demander si la réponse de la communauté internationale n'est pas biaisée par les problèmes des plus grands pays en développement.

Dans cet état de choses, si la volatilité et l'effet de contagion résultant des flux de capitaux privés qui ont été au cœur des débats récents constituent indéniablement un aspect problématique, il en va de même pour d'autres éléments tels que la situation des pays les plus pauvres qui restent en marge des flux de capitaux privés et la diminution de l'aide bilatérale dont ils dépendent largement. C'est à la solution à tous ces problèmes que doit viser la réforme de la structure financière internationale. En outre, l'endettement excessif de nombreux pays en développement, en particulier celui des plus pauvres, continue de compromettre sérieusement leurs possibilités de développement.

III

Quelques réflexions sur l'économie politique du processus de réforme

La nature de la controverse actuelle sur la réforme du système financier international reflète trois caractéristiques de l'économie politique du processus de mondialisation actuellement en cours. La première est la résistance de la plupart des pays, aussi bien industrialisés qu'en développement, à céder leur souveraineté économique à des organisations internationales. Face à l'influence des puissantes forces

du marché qui caractérisent la mondialisation et tendent à saper les États-nations, ainsi que face aux processus unilatéraux de libéralisation adoptés simultanément par de nombreux pays, les régulations gouvernementales ont perdu du terrain dans le monde entier. Selon de nombreux analystes, ce phénomène peut être considéré à la fois comme un progrès et comme une source de risques et de distorsions graves. Effectivement, les

aspects relatifs aux flux de capitaux analysés dans la section IV illustrent plusieurs cas dans lesquels la plupart des analystes s'accordent à reconnaître que la régulation inadéquate, tant sur le plan national qu'international, a été un facteur déterminant de l'instabilité du marché. Un autre exemple digne d'être mentionné est celui des normes relatives aux «pratiques commerciales déloyales», telles que les règles antidumping et les droits compensatoires dont l'application à l'échelle nationale se révèle généralement moins efficace que d'autres formes de régulation de la concurrence, telles que les dispositions anti-monopolistiques, et peuvent également provoquer certaines distorsions ponctuelles, même si elles sont appliquées conformément aux normes de l'Organisation mondiale du commerce. Les restrictions nationales en matière de mobilité de la main-d'œuvre constituent également une source de distorsion; par ailleurs, l'asymétrie de la mobilité des facteurs (c'est-à-dire une plus grande mobilité du capital et de la main-d'œuvre qualifiée comparée à la celle de la main-d'œuvre non qualifiée) se traduit par de fortes pressions négatives sur la répartition du revenu à l'échelon mondial.⁷

La deuxième caractéristique est la désorganisation des acteurs, en particulier des pays en développement, dans le débat international. Cet état de choses ne traduit pas seulement l'affaiblissement des mécanismes d'action concertée (notamment le Groupe des 77), mais aussi la «concurrence des politiques» créée par la mondialisation, à savoir la forte incitation, pour les pays, à vendre une image intéressante pour les investisseurs à une époque caractérisée par la mobilité du capital et par le recul des facteurs traditionnels de localisation. C'est pourquoi il est devenu plus coûteux de forger des alliances internationales; cela indique également que l'agenda international sera encore plus déséquilibré que dans le passé en faveur des pays les plus grands et des coalitions les mieux organisées qui, très probablement, ne vont pas entièrement internaliser les répercussions qui peuvent découler de leurs politiques et de leur action sur le reste du monde. Qui plus est, aucune coalition solide n'est apparue entre les pays en développement, bien que la mondialisation se caractérise également par le régionalisme ouvert et que de nombreuses régions en développement ont montré une tendance à l'intégration (notamment en Amérique latine et en Asie du Sud-Est). En fait, à l'exception de l'Union européenne, les pays ne se montrent pas disposés à

renoncer à leur souveraineté en faveur des institutions régionales.

La désorganisation des acteurs est étroitement liée à une troisième caractéristique de la mondialisation, à savoir le caractère incomplet et même biaisé de l'agenda international sur le plan des politiques qui accompagnent le processus, c'est-à-dire certaines orientations marquées et la marginalisation d'autres aspects qui devraient également faire partie d'une mondialisation plus équilibrée. À cet égard, quatre grands domaines sont à signaler: le libre-échange, les droits de propriété intellectuelle, la protection des investissements et la libéralisation du compte de capital. Cette dernière question est plus nuancée depuis les crises apparues ces dernières années et l'on estime aujourd'hui que cette libéralisation doit être progressive, qu'elle doit se centrer sur les flux financiers à long terme et qu'elle doit être précédée de la mise en place de normes rigoureuses de régulation et surveillance prudentielles. En revanche, d'autres sujets ont été ignorés dans l'agenda actuel: la mobilité de la main-d'œuvre, l'application de normes internationales en matière d'imposition du capital (élément essentiel pour garantir l'application d'une fiscalité adéquate à un facteur de production qui se caractérise par sa forte mobilité), la formulation de normes en matière de concurrence et de codes de conduite réellement internationaux applicables aux sociétés multinationales, le financement et le transfert de technologie compensatoire afin de garantir l'incorporation au processus de mondialisation des pays généralement retardataires.

Tous ces éléments d'économie politique ont d'importantes implications sur la réforme du système financier international. Il est particulièrement évident qu'il n'y aura guère de pression en faveur de la réalisation d'une réforme substantielle,⁸ que la mise au point d'un processus équilibré de négociations est complexe et que ce processus pourrait sous-estimer, voire ignorer, les intérêts de certains acteurs. Naturellement, la solution idéale serait de prôner la création de forums appropriés et dotés d'ordre du jour élargi permettant que soient représentés les intérêts de tous les acteurs qui, en d'autres circonstances, ne sont pas tous pratiquement pris en ligne de compte.⁹ Ces

⁷ Sur le même sujet, voir également Rodrik (1997).

⁸ Voir Eichengreen (1998).

⁹ Ces facteurs sont au cœur des préoccupations de l'Organisation des Nations Unies, du Groupe de travail du Comité exécutif des affaires économiques et sociales (1999a), du Groupe des 24 (1998) et de Helleiner et Oyejide (1998).

éléments impliquent également que l'architecture financière internationale reste essentiellement fondée sur un réseau d'institutions *nationales* et que, par conséquent, sa principale fonction soit d'offrir des incitants adéquats pour que ces institutions internalisent les externalités résultant de leur interaction. Par ailleurs, cela signifie que l'autonomie des pays restera un facteur fondamental dans de nombreux domaines d'action, voire dans tous, et que des instruments de politique qui ont disparu à l'échelon national (entre autres, l'application de certains contrôles ou la suspension unilatérale du service de la dette) devront probablement être considérés comme des options valides à l'échelon international.

De cette situation, il résulte fondamentalement qu'aucune architecture financière internationale n'est neutre en termes d'équilibre des relations internationales. Cet article met l'accent sur le fait qu'un système international fondé exclusivement sur un nombre limité d'institutions internationales est moins équilibré qu'un système fondé sur un réseau

d'institutions régionales et que l'existence d'une plus grande variété d'options pour faire face aux crises éventuelles ou pour financer des actions de développement favorise les pays à très faible pouvoir de négociation à l'échelon international, alors qu'une gamme limitée d'options les défavorisent. Le premier terme de ce postulat implique, en fait, que le meilleur mécanisme de défense des acteurs les plus faibles soit la possibilité de concurrence dans l'offre d'aide. Son deuxième terme est que, faute d'un appui international adéquat, la meilleure option consiste peut-être à renforcer l'autonomie nationale plutôt qu'à l'amputer. Naturellement, ceci n'est pas sans entraîner certains coûts puisque la plus grande variété de solutions optionnelles pour faire face aux crises doit être compensée par la nécessité d'engendrer une «crédibilité». C'est pourquoi les pays en développement tendent à adopter des politiques qui, à leur sens, seront considérées comme de «meilleures pratiques» sur le marché, en raison de la «concurrence des politiques» mentionnée plus haut.

IV

Prévention et résolution des crises financières

Les questions relatives à la prévention et à la résolution des crises financières ont été à l'avant-scène des débats de ces dernières années.¹⁰ Le thème le plus consensuel est la nécessité d'améliorer le contexte institutionnel qui encadre les opérations des marchés financiers; en d'autres termes, il s'agit de renforcer la régulation et la surveillance prudentielles, ainsi que les pratiques comptables des systèmes financiers dans le monde entier, d'adopter des normes internationales minimales dans ces domaines, ainsi que des principes adéquats en matière de gouvernance des entreprises, et de fournir une meilleure information aux marchés financiers. Du point de vue des pays industrialisés, les principaux

domaines d'action pour les organismes nationaux compétents sont l'application de normes plus strictes de régulation et de surveillance des institutions et des transactions ayant un plus fort effet de levier et de contrôle sur les centres extraterritoriaux, et ainsi accorder une plus grande importance aux régulations des risques associés aux opérations menées avec les pays les plus fortement endettés, en particulier à court terme, afin de décourager un financement risqué dès l'origine.

Dans les économies des pays emprunteurs, les autorités de régulation doivent accorder une plus grande attention à l'accumulation des dettes à court terme en devises, aux risques provenant de l'expansion accélérée du crédit, de l'asymétrie des monnaies entre actifs et passifs, ainsi qu'à la valorisation des actifs fixes utilisés comme garantie des crédits en période d'inflation du prix des actifs. Et surtout, les autorités doivent prendre dûment en considération les rapports existant entre les risques financiers des pays et le comportement des principaux instruments de politique macro-économique, en particulier le taux de change et les taux

¹⁰ Voir notamment Camdessus (1998a et 1998b), FMI (1998), FMI, Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs sur le système monétaire international (1998), Groupe des Sept (1998), CNUCED (1998, partie I, chapitre IV), Nations Unies, Groupe de travail du Comité exécutif des affaires économiques et sociales (1999a), Miyazawa (1998), Rubin (1999), Akyüz et Cornford (1999), Eatwell et Taylor (1999), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Griffith-Jones et Ocampo (1999), Ocampo (1999a et 1999b), White (1999) et Wyplosz (1999).

d'intérêt. Les normes prudentielles devront donc être plus strictes dans les pays en développement où ces rapports sont plus forts et ces normes devront être renforcées durant les périodes d'euphorie financière, étant donné les risques croissants auxquels sont exposés les intermédiaires financiers. Il faut également prendre en ligne de compte les fortes externalités que peuvent créer les entreprises non financières de grande taille sur le secteur financier national, d'où l'importance de réglementer aussi l'exposition à l'endettement extérieur de ces entreprises. Cette question est également abordée dans la section VIII.

De profondes divergences continuent toutefois d'exister dans ces domaines. En premier lieu, ces désaccords portent sur le type d'institutions propres à assumer des responsabilités plus élargies dans ce domaine. À cet égard, la Banque des règlements internationaux (BRI) devrait, indéniablement, être une instance dirigeante mais pour ce faire, cette institution doit être composée d'un nombre nettement plus important de pays en développement et ces derniers doivent pouvoir influencer davantage sur la définition de tous les types de normes et de codes de conduite internationaux en général. Il ne faut pas non plus oublier certaines propositions plus ambitieuses formulées dans ce domaine, en particulier la création d'une autorité financière mondiale reposant sur la BRI et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV).¹¹ En deuxième lieu, bien que la régulation et la surveillance prudentielles visent essentiellement à accroître la prise de conscience des intermédiaires financiers quant aux risques qu'ils encourent, il est évident que toute mesure visant à décourager les entités privées d'entreprendre des activités risquées a ses limites. En troisième lieu, certaines divergences portent sur les avantages relatifs de la régulation et de la surveillance prudentielles par rapport à d'autres instruments susceptibles d'être utilisés dans certains domaines stratégiques. Comme nous le verrons plus loin, l'une des questions les plus importantes dans ce contexte est la régulation du compte de capital. Quatrièmement, les opinions diffèrent considérablement au sujet des résultats potentiels d'un resserrement de la régulation et de la surveillance prudentielles. Il existe généralement un déphasage entre les régulations et les innovations financières; les instances de surveillance se heurtent à de graves problèmes d'information, et même les systèmes les mieux réglementés peuvent se voir dépassés par certains

phénomènes macro-économiques. Finalement, la régulation et la surveillance prudentielles classiques ont généralement des effets macro-économiques procycliques (qui n'empêchent pas nécessairement la prise de risque excessif en périodes d'essor et accélèrent l'encadrement du crédit durant les crises lorsque les créances se révèlent irrécouvrables, et que, par conséquent, se manifestent pleinement les effets des normes sur la constitution des réserves); ceci peut accentuer, plutôt qu'atténuer, les risques du crédit tout au long du cycle économique.

Un aspect tout aussi important concerne l'incertitude quant aux conséquences potentielles d'une meilleure information. En fait, s'il est vrai qu'une meilleure information renforce l'efficacité micro-économique, ses effets ne seront peut-être pas aussi positifs en termes de stabilité macro-économique, laquelle dépend beaucoup plus de l'évolution des opinions et des attentes que de l'information au sens strict du terme (à savoir, l'information factuelle). La tendance à considérer que les opinions et les attentes sont synonymes d'informations est l'une des confusions les plus fréquemment observées dans la littérature récente en la matière. Les acteurs bien informés (entre autres, les organismes de notation du risque et les investisseurs institutionnels) sont également sujets aux variations capricieuses des opinions et des attentes, ce qui explique leur incapacité à stabiliser les marchés et le fait que, dans certaines circonstances, celles-ci peuvent même accentuer l'instabilité régnante.¹² Selon la terminologie actuelle, l'instabilité financière se caractérise essentiellement, du point de vue macro-économique, par des «cascades d'opinions et d'attentes», c'est-à-dire une succession d'épisodes d'optimisme et de pessimisme contagieux tout au long du cycle économique, plutôt que par des «cascades d'informations». Le meilleur système d'information serait incapable de corriger cette «défaillance du marché», étant donné que le caprice des attentes est associé à «l'information» sur l'avenir, laquelle ne sera jamais disponible.¹³

Le consensus sur la nécessité de renforcer le cadre institutionnel qui régit les opérations des marchés financiers n'a pas été accompagné d'une

¹¹ Eatwell et Taylor (1999).

¹² Pour le premier domaine, voir Larraín, Reisen et Von Maltzan (1997); pour le deuxième, voir Calvo (1998).

¹³ Voir une analyse plus détaillée de ce sujet dans Ocampo (1999a). Le concept de «concours de beauté» élaboré par Keynes est beaucoup plus pertinent pour analyser la volatilité des attentes, comme l'affirme catégoriquement Eatwell (1996).

reconnaissance tout aussi généralisée de l'importance que revêt la cohérence des politiques macro-économiques à l'échelon mondial, à savoir les mécanismes permettant d'internaliser les externalités créées par les politiques macro-économiques nationales. Ces mécanismes jouent un rôle fondamental aussi bien en périodes d'essor que lors de crises. Il est toutefois particulièrement impérieux, dans le premier cas, de renforcer les structures actuelles qui sont extrêmement faibles. Ainsi, lorsque les autorités nationales perçoivent la surveillance du Fonds monétaire comme un exercice académique, les mécanismes de consultation semblent moins nécessaires et la «discipline du marché» a des effets pernicieux car elle n'empêche pas la prise de risques excessifs ni l'adoption de politiques nationales procycliques. En effet, l'une des déficiences les plus tenaces de la structure actuelle est le fait que les institutions actuelles, nationales ou internationales, accordent une plus grande importance aux crises qu'aux phases d'essor, ce qui va à l'encontre du rôle préventif qu'elles sont censées jouer. Il est naturellement essentiel que des mesures économiques expansionnistes concertées soient adoptées en périodes de crise et, comme je l'affirme en introduction de cet article, il est probable que les mesures de ce type adoptées après la crise russe aient été la cause principale de la normalisation relative, quoique encore incomplète, des marchés de capitaux tout au long de l'année 1999. Une autre défaillance de la structure actuelle est la représentation inadéquate des pays en développement au plan international. Les formules proposées consistant à renforcer la surveillance des politiques macro-économiques du Fonds monétaire et à transformer son Comité intérimaire en un Comité de politique monétaire et financière sont des plus encourageantes; cette dernière proposition devrait toutefois être peaufinée de manière à y incorporer un plus grand nombre de pays en développement. En outre, étant donné la situation plus équilibrée de l'Organisation des Nations Unies en termes de représentation des pays développés et des pays en développement, cette institution devrait également jouer un rôle plus actif en matière de normalisation par le biais du Conseil économique et social ou d'un Conseil de sécurité économique.

L'apport d'un plus grand volume de fonds d'urgence en périodes de crise constitue le troisième pilier de tout système capable de prévenir les crises financières et de les gérer de façon plus adéquate une fois qu'elles sont déclenchées. Ce concept pourrait être défini comme le principe du «financier d'urgence»,

pour le différencier du rôle de «prêteur en dernier ressort» que jouent les banques centrales à l'échelon national et qui se différencie à certains égards de celui joué par le Fonds monétaire. D'une manière plus spécifique, l'apport du Fonds est un financement exceptionnel qui, en aucun cas, ne peut consister en *liquidités*, puisqu'il ne s'agit pas d'une disponibilité automatique de financement lorsqu'une crise éclate.¹⁴ Les problèmes d'«aléa moral» («*moral hazard*») résultant de ce financement exigent la définition de règles d'accès pour les emprunteurs et la mise en place de mécanismes appropriés de réaménagement de la dette qui garantissent une juste participation des créanciers privés aux coûts de l'ajustement.

À cet égard, les crises intervenues ces dernières années nous offrent plusieurs enseignements, en particulier: i) même s'il peut se révéler nécessaire de mobiliser un volume important de fonds, il n'est pas indispensable de les déboursier totalement dans la mesure où les programmes de soutien permettent de restaurer rapidement la confiance du marché; ii) les fonds doivent être fournis *avant*, et non pas après, que les réserves internationales ne soient tombées un niveau critique; et iii) en raison des effets importants de contagion, il est probable que même des pays ne présentant pas de déséquilibres fondamentaux auront également besoin d'un financement pour imprévus. Ces deux derniers enseignements surtout s'écartent substantiellement de l'approche classique du Fonds monétaire qui repose sur le principe d'une correction des déséquilibres fondamentaux de la balance de paiements une fois que ceux-ci sont devenus manifestes. D'importantes décisions ont été adoptées dans ce domaine, en particulier: l'accroissement des ressources du Fonds moyennant un relèvement des quotes-parts et la souscription de nouveaux accords pour l'obtention de crédits, entrés en vigueur à la fin de 1998; l'ouverture d'une nouvelle facilité financière en décembre 1997 pour répondre aux besoins exceptionnels de crédit en cas de crise; et la mise en place de lignes de crédit pour imprévus en avril 1999, afin d'apporter un financement aux pays ayant subi les effets de contagion, bien que dans des conditions extrêmement restrictives.

Les sujets qui ont suscité les plus vives controverses sont le caractère inadéquat du financement, les conditions d'accès et les termes du crédit. Dans le

¹⁴ Cette importante distinction a été faite par Helleiner (1999a). Voir Mohammed (1999), qui analyse plus en détail le sujet et son rapport avec l'accès du Fonds monétaire à des ressources appropriées.

premier cas, le financement bilatéral et les contributions versées au Fonds monétaire resteront insuffisants en cas de crise, ce qui pose un grave problème. Les programmes de renflouement n'auront pas ainsi les effets attendus en termes de stabilisation dans la mesure où les marchés considèrent que les autorités concernées (le Fonds monétaire et les sources d'aide bilatérale) ne sont pas en mesure de fournir le volume de ressources requis ou ne s'y montrent pas disposées. Étant donné que le financement bilatéral et les contributions versées au FMI resteront insuffisantes et peu fiables en tant que mécanismes de financement du Fonds en périodes de crise, la meilleure solution serait d'autoriser de nouvelles émissions de droits de tirage spéciaux (DTS) durant les phases de difficultés financières à l'échelon mondial; ces fonds pourraient être supprimés une fois la situation rétablie.¹⁵ Cette procédure permettrait d'introduire un élément anticyclique dans la gestion de la liquidité mondiale et accorderait aux DTS un rôle plus important dans les finances mondiales, conformément à un principe déjà proposé par les pays en développement, sur lequel il conviendrait d'insister. Les optima de second rang sont le recours plus fréquent aux opérations de *swaps* entre les banques centrales, sous l'égide du Fonds monétaire ou de la BRI, et l'autorisation donnée au FMI de lever les fonds nécessaires sur le marché.

La section VI est consacrée à l'analyse des problèmes posés par la conditionnalité, et, en particulier, deux de ces problèmes sont à souligner. En premier lieu, d'aucuns affirment que l'octroi de crédits pour imprévus afin d'affronter les situations de contagion devrait être automatique, dans la mesure où les pays remplissent certaines exigences préalables et que, par conséquent, cet octroi devrait être indépendant de la conditionnalité classique. La facilité financière récemment créée à cet effet ne répond pas à tous ces critères; en effet, bien qu'une plus grande importance ait été accordée à la réalisation des consultations prévues à l'article IV des Statuts du FMI, en tant que mécanismes de détermination préalable de l'accès au financement, le Fonds continue de faire passer la matérialisation de ce financement par la conclusion de négociations soumises à l'approbation du Conseil des gouverneurs (un examen spécial «d'activation»), ainsi que la souscription d'un accord de confirmation (*Stand-By Arrangement*) de droits de tirage. En outre, il a été estimé que des pays ayant actuellement accès aux

ressources du Fonds monétaire ne répondaient pas aux critères établis, ce qui constitue une contrainte majeure dans la mesure où le système exclut des pays qui ont connu une relance dynamique à l'issue des crises précédentes mais qui restent débiteurs du Fonds. En second lieu, il existe également une controverse quant au dosage de conditionnalité et à l'imposition d'exigences plus strictes dans le cas de cette nouvelle facilité financière et dans le cas des opérations de financement exceptionnel (taux d'intérêt plus élevés et échéances plus brèves) au regard des conditions généralement appliquées dans les opérations ordinaires du Fonds. En fait, ceci élimine le caractère de «coopérative de crédit» du Fonds, mais en ne se rapprochant pas pour autant des supposées «conditions du marché».

L'approbation à l'échelon international de la suspension des paiements et le réaménagement négocié de la dette constituent des mécanismes essentiels pour écarter les problèmes de coordination implicites dans la fuite chaotique des capitaux, pour faire en sorte que le poids de l'ajustement soit réparti de manière appropriée entre les créanciers privés et, donc, pour éviter les problèmes d'«aléa moral» pouvant résulter du financement d'urgence. Étant donné les effets potentiels de l'utilisation de ce mécanisme en termes d'accès au marché, il est peu probable que les pays débiteurs en abusent. Cependant, pour éviter tout problème d'«aléa moral» de la part de ces derniers, il serait souhaitable d'appliquer un contrôle international, qui pourrait consister à exiger l'approbation préalable du Fonds monétaire ou à autoriser les pays à décréter une suspension unilatérale des paiements, décision qui serait ensuite soumise à l'approbation d'un groupe indépendant à l'échelon international qui légitimerait cette mesure.¹⁶ Une troisième possibilité pourrait être la formulation préalable de normes en vertu desquelles le service de la dette serait suspendu ou considérablement réduit de façon automatique en cas de perturbations macro-économiques précises. Des normes de ce genre déjà été incluses dans plusieurs accords de réaménagement de la dette.

L'utilisation de ces mécanismes a quatre types de répercussions. En premier lieu, il est souhaitable, pour éviter l'apparition de «passagers clandestins» (*free riders*) ainsi que la discrimination contre les pays ou groupes de pays qui les adopteraient, de mettre en place

¹⁵ Voir Nations Unies, Groupe de travail du Comité exécutif des affaires économiques et sociales (1999a).

¹⁶ CNUCED (1998, partie I, chapitre IV) et Nations Unies, Groupe de travail du Comité exécutif des affaires économiques et sociales (1999a).

des «clauses d'action collective» à l'échelon *universel* dans les opérations internationales d'octroi de prêts. Les membres du G7 devraient être à l'avant-garde de ce processus, comme ils l'ont proposé en octobre 1998,¹⁷ pour éviter qu'il ne dérive en une nouvelle source de discrimination contre les «marchés émergents». Il conviendrait, en deuxième lieu, d'encourager le financement additionnel (*bailing in*) des créanciers et d'accorder la priorité aux prêts octroyés aux pays qui utiliseraient ce mécanisme durant la période de suspension des paiements et dans une étape postérieure de «normalisation» des flux financiers. En troisième lieu, les réaménagements de la dette réalisés dans ce contexte doivent respecter des échéances courtes bien délimitées, au-delà desquelles le Fonds monétaire ou un groupe indépendant auraient la faculté de fixer les conditions du rééchelonnement. Finalement, pour éviter les renégociations réitérées qui ont constitué l'aspect le plus délicat des rééchelonnements de la dette au cours de ces dernières années, indépendamment de la part de la dette pouvant être annulée ou renégociée dans des conditions très favorables, le service de la dette restante devrait être établi en fonction de conditions macro-économiques éventuelles qui déterminent la capacité de remboursement de la dette (termes de l'échange, normalisation de l'octroi de prêts, activité économique intérieure, etc.).

Les processus de rééchelonnement les plus complexes de ces dernières décennies sont ceux qui ont concerné les pays pauvres très endettés. La mise en œuvre de l'initiative qui s'adresse spécifiquement à ces pays a été ralentie par la complexité du processus de sélection des pays qualifiés (et évidemment de définition de la conditionnalité pertinente), ainsi que par le manque de ressources nécessaires.¹⁸ L'Initiative d'allègement de la dette présentée au sommet économique de Cologne (Allemagne) pourrait

contribuer à résoudre certains de ces problèmes moyennant un «allègement plus rapide, plus intégral et plus ample».¹⁹ Outre les critères de qualification et l'octroi des conditions les plus généreuses possibles, il est essentiel d'accroître l'offre de nouvelles ressources. Dans un contexte caractérisé par la pénurie des fonds d'aide publique au développement, il importe que les ressources allouées à l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés n'écartent pas l'apport de nouveaux fonds au titre de l'aide publique. Une telle situation serait en effet regrettable, la fourniture de nouveaux fonds étant un complément nécessaire à l'allègement de la dette qui, très probablement, ne suffira pas à lui seul à stimuler la croissance économique des pays pauvres très endettés. De plus, le manque de financement adéquat a donné lieu à un coût supplémentaire qui est couvert par des recettes nettes (bénéfices) des banques de développement, raison pour laquelle certaines d'entre elles, y compris la Banque mondiale, ont accru leurs marges et, par conséquent, les taux d'intérêt applicables à leurs prêts. Cela implique, paradoxalement, que d'autres pays en développement débiteurs finiront par assumer une partie de l'allègement de la dette. Les problèmes de financement sont particulièrement graves dans le cas des banques régionales et sous-régionales de développement, ce qui risque d'entraver fortement certaines de leurs activités si les fonds fiduciaires mis en place dans le cadre de l'initiative ne couvrent pas de façon adéquate le coût de l'allègement de la dette.

La question de la mise en place de normes internationales en matière de régulation du compte de capital et des régimes de change n'est pas abordée dans cette section. En effet, étant donné le caractère incomplet des structures financières mondiales actuelles, ce domaine devrait continuer de relever de l'autonomie nationale, comme nous le verrons dans la section VIII de cet article.

¹⁷ G7 (1998).

¹⁸ Nations Unies, Groupe de travail du Comité exécutif des affaires économiques et sociales (1999b).

¹⁹ Groupe des Sept (1999).

V

Financement du développement

Comme il est signalé dans la section II, si le financement adéquat du Fonds monétaire est indéniablement un facteur important pour les pays à faible revenu, la principale difficulté réside toutefois dans la nécessité d'assurer un financement approprié pour promouvoir le développement, par le biais de l'aide publique prévue à cet effet, ou des crédits multilatéraux, et par la mise en place de mécanismes permettant à ces pays de participer plus activement aux marchés privés des capitaux. Étant donné l'ampleur relative du financement destiné aux pays à faible revenu (voir le tableau 2), l'événement majeur est l'inversion de la tendance à la baisse des flux d'aide publique au développement, en particulier ceux en provenance des plus grandes économies industrialisées. Comme je l'ai signalé plus haut, il faut éviter que les efforts destinés à accélérer l'application de l'initiative pour les pays pauvres très endettés ne se traduisent par une diminution de l'affectation d'argent frais à l'aide publique au développement dans le budget des pays industrialisés. En fait, au-delà d'une initiative plus ambitieuse pour les pays pauvres très endettés, le monde a besoin d'une «Initiative d'aide publique au développement» plus ambitieuse et plus stable permettant d'atteindre les objectifs concertés à l'échelon international. Comme on le verra plus loin, l'une des principales caractéristiques de ce processus devrait être la «maîtrise» effective de ces politiques de la part des pays en développement, processus qui implique une orientation moins tournée vers l'extérieur et une plus grande valorisation des institutions nationales de développement. Ce dernier élément exige que soit respecté le rôle fondamental que sont appelés à jouer les parlements et les gouvernements des pays récipiendaires de l'aide dans le cadre de l'affectation mondiale de fonds prévus à ce titre dans le cadre de leur procédure budgétaire. Il en va de même pour la fonction essentielle des gouvernements de ces pays dans les domaines traditionnels des politiques publiques, tels que l'infrastructure et la politique sociale, et même là où un rôle prépondérant est accordé à la société civile dans la mise en œuvre de ces politiques.

Un facteur non moins important est l'accroissement accéléré du financement multilatéral. En raison de la forte convergence des flux privés vers

quelques économies émergentes, les crédits multilatéraux resteront une pièce fondamentale du système, même pour les pays à revenu moyen. D'une manière plus générale, le financement multilatéral restera un élément clé, du moins dans les domaines suivants: i) le regroupement des ressources à envoyer vers les pays à faible revenu; ii) l'apport d'un financement à long terme aux pays à revenu moyen, ainsi qu'aux petits pays qui n'ont pas un accès suffisant aux ressources privées, étant donné leur mauvaise qualification en tant que débiteurs ou en raison des coûts fixes de certaines opérations (notamment, dans le cas du financement par émission de titres); iii) la compensation anticyclique des fluctuations du financement provenant du marché privé des capitaux; et iv) la facilitation de la transition vers de nouveaux modes de financement privé. Sur ces différents facteurs vient se greffer la «valeur ajoutée» traditionnelle du financement multilatéral, à savoir l'assistance technique associée à l'octroi des crédits.

La première de ces fonctions fait ressortir le rôle important que continuera de jouer dans l'avenir immédiat le financement de la Banque mondiale, de l'Association internationale de développement et des banques régionales et sous-régionales de développement. Les deuxième et troisième fonctions mettent en évidence le rôle que l'aide publique au développement continuera de jouer, même pour les pays à revenu moyen. Il faut toutefois signaler que l'apport anticyclique de fonds ne doit pas être confondu avec la fourniture de fonds d'urgence pour la balance de paiements, qui relève essentiellement du Fonds monétaire international. Quoi qu'il en soit, le volume important de financement anticyclique nécessaire aux pays à revenu moyen en périodes de crise peut représenter une menace pour l'octroi de fonds aux pays pauvres, comme l'a déjà signalé le président de la Banque mondiale.²⁰ Pour autant, dans la mesure où le financement multilatéral du développement n'augmente pas substantiellement, son rôle anticyclique restera très limité et n'aura certainement qu'une importance très secondaire par rapport aux deux premières fonctions, en particulier l'octroi de crédits à long terme destinés à

²⁰ Wolfensohn (1998).

promouvoir le développement des pays pauvres. Cette situation est illustrée par le tableau 2 où il apparaît que, durant la période 1992-1997, le financement multilatéral n'a représenté que 13 pour cent de l'ensemble des ressources fournies par le secteur privé, hors investissements directs, et 6 pour cent seulement dans le cas des pays à revenu moyen. Il est donc indispensable d'accroître considérablement les ressources pour que celles-ci aient effectivement un rôle anticyclique.

La quatrième fonction est d'origine relativement récente mais son importance n'a cessé de croître dans les années 90 et elle devrait bientôt devenir l'une des principales composantes du financement multilatéral. Au cours des dernières années, cette fonction a été associée au financement direct accordé au secteur privé (c'est-à-dire les banques ou les sociétés financières qui leur sont rattachées) ou à la mise au point de régimes visant à garantir la fourniture d'une assistance à des projets privés d'infrastructure dans les pays en développement. Un objectif supplémentaire pourrait être de faciliter la réintégration des pays en développement dans les marchés en périodes de crise et, avant tout, de soutenir les émissions initiales de titres de la part de ces pays, en particulier des pays pauvres, souhaitant s'intégrer aux marchés privés des capitaux. Pour ce faire, il faudrait mettre en place des régimes de co-financement ou d'apport de garanties. Il est important de souligner que la mise en place de ce dernier mécanisme passe par une profonde transformation de la gestion des garanties de la part des banques de développement; en effet, selon la méthodologie actuellement en vigueur, ces garanties sont les mêmes que celles exigées pour l'octroi de crédits, ce qui limite considérablement la capacité d'octroi de la part des banques. Ces fonctions élargies des banques de développement en termes de garanties du financement privé ont été très critiquées par certains qui estiment que de telles fonctions pourraient exposer ces institutions à des risques excessifs. Malgré tout, dans un monde appelé à être dominé par le financement privé, ce risque est peut-être indispensable pour éviter que les pays à faible revenu restent en marge des innovations qui interviennent sur les marchés des capitaux, raison pour laquelle il est indispensable d'y accorder une attention prioritaire dans les débats actuellement au cours.

Ces débats ont dûment pris en considération l'importance de la fonction que doivent jouer les banques multilatérales de développement dans le financement des réseaux de protection sociale dans les

pays en développement. En effet, il est indispensable que soient mis en place des réseaux solides de protection sociale pour faire face aux répercussions sociales de la vulnérabilité financière du monde en développement. Il existe toutefois une certaine ambiguïté dans ce concept qui s'applique parfois à la formulation de politiques sociales de grande envergure et, dans d'autres cas, à des mécanismes spécifiques destinés à protéger les secteurs vulnérables en périodes de crise. Le terme ne devrait probablement s'appliquer qu'à ce dernier cas, même si, comme nous le verrons plus loin, la mise en place de ces réseaux devrait faire partie intégrante de tout mécanisme stable de protection sociale. Bien que la participation des banques multilatérales dans le premier de ces domaines soit une longue histoire et que ces banques aient accumulé une certaine expérience dans le deuxième, le mécanisme préféré depuis la fin des années 80 a été la mise en place de fonds sociaux d'urgence qui, dans un certain nombre de pays, se sont ultérieurement transformés en fonds plus stables d'investissement social. Malgré l'intégration de certaines innovations en matière de politique sociale, telles que l'établissement de mécanismes compétitifs dans l'allocation des ressources et la participation de la société civile aux politiques sociales, leurs retombées sont relativement limitées, le ciblage n'a pas toujours été efficace et il n'est pas impossible qu'elles aient absorbé des ressources qui auraient pu être destinées à des politiques sociales de longue haleine.²¹ Dans le passé, les pays en développement ont également utilisé plusieurs types d'instruments, en particulier différentes modalités d'assurance chômage (le principal instrument de cette nature employé dans les pays industrialisés), des programmes exceptionnels pour l'emploi ou des programmes exceptionnels pour la réalisation de travaux publics, à forte intensité de main-d'œuvre, des systèmes de soutien aux revenus en relation avec la formation professionnelle et certains programmes alimentaires. La dernière crise a donné naissance à de nouveaux instruments, tels que la distribution de subventions spéciales aux ménages ayant des enfants en âge scolaire, à condition que ces derniers n'abandonnent pas l'école, ainsi que divers programmes d'aide destinés à éviter que des unités familiales dont le chef de famille est chômeur perdent leur logement en période de crise.

Plusieurs analyses récentes ont pu parvenir à quelques conclusions fondamentales. En premier lieu,

²¹ Voir notamment Cornia (1999). Voir également CEPAL (1998b, chapitre VI), Graham (1994) et Lustig (1997).

les réseaux doivent constituer un élément *permanent* des régimes de protection sociale car seul un régime stable peut garantir que la couverture des programmes réponde immédiatement à la demande de protection des secteurs vulnérables en période de crise.²² Cela signifie également que le financement doit provenir, en majeure partie, du pays concerné et inclure un pourcentage très limité de ressources extérieures dont la contribution en temps de crise pourrait être marginale, voire nulle, comme nous le verrons plus loin. En deuxième lieu, l'hétérogénéité des marchés du travail dans les pays en développement exige l'application de programmes combinés pour différents groupes cibles.²³ En troisième lieu, ces programmes doivent faire l'objet d'un financement adapté et ne doivent pas absorber des fonds destinés à des investissements à long terme en capital

humain. Dans ce contexte, une quatrième conclusion s'impose: pour que les réseaux de protection sociale fonctionnent de manière effective, certaines composantes des dépenses publiques doivent présenter un comportement anticyclique. Cela n'est possible, sans provoquer d'inefficacités dans les autres composantes des dépenses publiques, que si l'ensemble de la politique budgétaire n'est pas anticyclique. Ce sujet n'a été suffisamment mis en avant dans les récents débats menés en la matière. Par ailleurs, si la politique budgétaire n'est pas anticyclique, le financement extérieur des banques de développement destiné à ces réseaux en temps de crise deviendrait superflu ou, dans le meilleur des cas, illusoire, étant donné la réduction du financement budgétaire requise, et ce malgré une augmentation des dépenses liées aux réseaux de protection sociale.

VI

Conditionnalité et «maîtrise» des politiques économiques

La conditionnalité est sans nul doute l'aspect le plus polémique du financement international d'urgence ou destiné au développement. Dans le cas du Fonds monétaire, cette controverse n'est pas nouvelle mais, au cours de ces dernières années, et même ces dernières décennies, ce sujet a suscité une inquiétude croissante pour trois raisons différentes. En premier lieu, la conditionnalité a progressivement gagné de l'ampleur et s'étend aujourd'hui non seulement aux domaines qui relèvent d'autres organisations internationales, souvent de l'Organisation mondiale du commerce et des banques de développement, mais aussi s'étend aux stratégies nationales de développement économique et social, ainsi qu'aux institutions qui, comme l'a remarqué le Groupe de travail du Comité exécutif des affaires économiques et sociales des Nations Unies, «de par leur nature, doivent être déterminées par les autorités nationales légitimes, sur le fondement d'un vaste consensus social».²⁴ En deuxième lieu, s'il est

indéniable que la conditionnalité est légitime là où les politiques adoptées par un pays sont à la source des déséquilibres macro-économiques qui provoquent les problèmes de financement et où elle est nécessaire pour éviter l'«aléa moral», sa modalité d'application reste assez floue dans le cas de problèmes dérivés d'une crise internationale et, en particulier, des effets de contagion. Il est encore plus difficile de déterminer pourquoi la conditionnalité devrait, dans ces cas, se conjuguer à des conditions négatives de crédit. Finalement, de nombreux observateurs ont critiqué le surajustement qui caractérise certains programmes du Fonds monétaire, raison pour laquelle, comme nous l'avons signalé plus haut, cet organisme a décidé d'autoriser certaines marges pour l'adoption de politiques budgétaires anticycliques dans ses programmes d'ajustement.

Même si la légitimité du principe de conditionnalité ou, comme il est parfois dénommé, d'«appui en échange de réformes» se révèle acceptable, une analyse de ses caractéristiques se justifie pour plusieurs raisons. En fait, le sentiment que la conditionnalité a dépassé les

²² Telle est la conclusion de la meilleure analyse réalisée dans ce domaine (Cornia, 1999) où l'accent est également mis sur la nécessité d'un financement adéquat.

²³ Márquez (1999).

²⁴ Nations Unies, Groupe de travail du Comité exécutif des affaires

économiques et sociales (1999a, section 5). Voir également Groupe des 24 (1999), Feldstein (1998) et Rodrik (1999b).

niveaux strictement nécessaires pour que le Fonds remplisse adéquatement ses fonctions peut contribuer à en éroder la légitimité. C'est pourquoi il apparaît clairement que, pour que le principe de conditionnalité suscite à nouveau une confiance absolue, ses modalités d'application doivent faire l'objet d'un nouvel accord international.

Plusieurs principes peuvent être avancés à cet égard. La conditionnalité du FMI devrait avant tout se limiter aux politiques macro-économiques sur lesquelles elle a été concentrée dans le passé et ne s'imposer que là où il existe un rapport évident entre l'application de politiques économiques expansionnistes et l'apparition de déséquilibres macro-économiques. Il faudrait également exiger des réformes sur le plan de la régulation et la surveillance prudentielles à l'échelon national auquel cas des accords parallèles devraient être conclus avec les autorités internationales compétentes (question qui fait l'objet, comme nous l'avons vu plus haut, d'opinions divergentes). En deuxième lieu, lorsque le déséquilibre est provoqué par une perturbation extérieure, les pays devraient pouvoir avoir accès à un volume approprié de fonds à faible conditionnalité. Ce principe devrait être pleinement reconnu dans la nouvelle ligne de crédit pour imprévus accordée aux pays victimes d'effets de contagion. Cependant, au-delà des limites prescrites pour l'octroi de ces facilités financières, l'accès aux ressources du Fonds pourrait être également soumis à une conditionnalité macro-économique au sens traditionnel. En troisième lieu, comme je l'ai signalé précédemment, la conditionnalité ne devrait pas être accompagnée de conditions plus strictes de crédit. En quatrième lieu, lorsqu'un pays souscrit un accord avec le Fonds monétaire, les deux parties devraient adopter, d'un commun accord, des règles automatiques en vertu desquelles les restrictions imposées dans le programme d'ajustement seraient allégées si elles se révèlent excessives. Finalement, les programmes du Fonds devraient faire l'objet d'évaluations officielles périodiques, réalisées soit par une division autonome de la même institution, comme le fait la Banque mondiale, soit par des analystes externes; une fois soumises à l'appréciation du Conseil des gouverneurs, les principales conclusions de ces exercices devraient être incorporées aux pratiques courantes du Fonds.

Les mêmes incertitudes planent sur le financement destiné au développement. Dans ce domaine, un rapport de la Banque mondiale publié récemment sur les résultats des prêts à l'ajustement structurel, et en accord avec l'évaluation de la Banque elle-même, a conclu que

la conditionnalité n'a aucune incidence ni sur le succès ni sur l'échec de ces programmes.²⁵ Dans ce rapport, il est toutefois signalé que l'efficacité du soutien accordé n'est pas sans relation avec les politiques économiques appliquées dans ces pays. C'est ainsi que l'aide contribue davantage à la croissance dans les pays qui ont adopté des politiques «adéquates», ce qui, selon ses propres termes (naturellement contestables dans certains cas spécifiques), implique la mise en place de conditions macro-économiques stables, l'adoption de régimes de libre-échange, la protection adéquate des droits de propriété et l'existence d'une bureaucratie publique efficace capable d'assurer la prestation de services sociaux adéquats. Sur le plan des politiques adéquates, l'aide a un autre effet positif, à savoir l'«attraction» sur les fonds privés. En revanche, dans les pays où sont adoptées des politiques «inadéquates», aucun de ces effets n'est observé. Selon la terminologie adoptée dans les études relatives à l'aide au développement, le facteur le plus important est la «maîtrise» (*«propiedad»/ownership*) des politiques économiques adéquates de la part des pays, c'est-à-dire l'implication des autorités nationales dans ces politiques. Dans ces cas, la conditionnalité n'ajoute rien et est manifestement inefficace dans les pays où des politiques adéquates ne sont pas appliquées.

Dans cette étude, la Banque mondiale conclut paradoxalement que la conditionnalité est, malgré tout, positive. En effet, elle signale que «les prêts soumis à la conditionnalité se justifient lorsque les réformes sont fermement soutenues à l'échelon national»²⁶ et, surtout, «elle donne l'occasion au gouvernement d'exprimer son adhésion à la réforme et d'en manifester le caractère sérieux mais elle doit, pour ce faire, porter sur un nombre réduit de mesures réellement importantes».²⁷ Si les conclusions de cette étude sont interprétées au sens strict, une telle affirmation ne peut être que paradoxale. En effet, l'étude en question soulève des doutes importants quant au bien-fondé de la conditionnalité, ce qui, par ailleurs, est implicite dans l'idée selon laquelle le facteur fondamental est la «maîtrise» des politiques économiques.²⁸

Dans une étude récente, Dani Rodrik parvient à des conclusions complémentaires à propos des politiques macro-économiques à court terme.²⁹ Cet auteur affirme

²⁵ Voir Banque mondiale (1998b, chapitre 2 et annexe 2).

²⁶ *Ibidem*, p. 48.

²⁷ *Ibidem*, p. 49.

²⁸ Voir une analyse détaillée de ce sujet dans Helleiner (1999b).

²⁹ Rodrik (1999a).

que les régimes internationaux doivent permettre l'adoption d'un éventail de stratégies nationales de développement (différents «types de capitalisme»). En outre, il soutient catégoriquement que la pierre angulaire de la stabilité macro-économique et, donc, de la croissance économique est l'existence d'institutions appropriées pour le règlement des différends, qui ne peuvent exister que dans le contexte de processus démocratiques nationaux. Selon un terme déjà employé dans un autre contexte, la «maîtrise» des programmes d'ajustement macro-économique constitue également un facteur essentiel pour en garantir la pérennité sur le plan politique.

En fait, le contrepoint entre conditionnalité et contrôle des politiques économiques d'un pays est au

cœur des efforts plus vastes de promotion de la démocratie à l'échelon mondial. En effet, il serait manifestement vain d'encourager la démocratie sans permettre que les processus représentatifs et participatifs menés à bien au sein d'un pays déterminé puissent contribuer à la détermination des stratégies de développement économique et social, ainsi qu'au dosage spécifique de politiques qui conduit à la stabilité macro-économique. En effet, celles-ci risquent non seulement de se révéler relativement inefficaces mais aussi éphémères sur le plan politique, dans la mesure où cette fonction est assurée par les institutions internationales ou les organismes d'aide des pays industrialisés.

VII

Le rôle des institutions régionales

Trois raisons au moins justifient le rôle important que les institutions régionales sont appelées à jouer dans le nouvel ordre financier international. La première raison est que, comme il a été signalé précédemment, la mondialisation est également un monde de régionalisme ouvert. Une des caractéristiques les plus saillantes du processus actuel de mondialisation est précisément le développement des échanges commerciaux et des flux des investissements directs au sein de la région. Ces échanges renforcent les rapports macro-économiques et donc les demandes de prestation de certains services de la part du système financier international déjà analysées dans les sections antérieures, à savoir la surveillance macro-économique et l'internalisation des externalités impliquées, pour les pays voisins, par les politiques macro-économiques d'un pays déterminé, la surveillance mutuelle des mécanismes de régulation et de surveillance prudentielles du système financier et des répercussions à l'échelon régional d'éventuels processus de suspension des paiements et du réaménagement négocié de la dette.

En deuxième lieu, certains de ces services peuvent faire l'objet de déséconomies d'échelle et il n'est pas sûr que d'autres, au contraire, présentent des économies d'échelle si considérables qu'elles justifient l'existence d'une seule institution internationale dans les domaines correspondants (à savoir, qui possèdent la caractéristique de monopoles naturels). Cet état de choses pose des problèmes classiques de subsidiarité.

Il n'est pas impossible, par exemple, que, pour garantir la cohérence des politiques des principaux pays industrialisés, il faille avoir recours à des consultations et à une surveillance macro-économique à l'échelon mondial. Toutefois, ces démarches ne feront manifestement aucune contribution à la gestion des externalités dérivées de ces politiques entre pays voisins du monde en développement, même en Europe. En raison des différences existant entre les diverses traditions juridiques et les déséconomies correspondantes, la surveillance des systèmes nationaux de régulation et de surveillance prudentielles du secteur financier, et même la formulation de «normes minimales» spécifiques à chaque domaine pourraient se dérouler bien mieux avec le concours d'institutions régionales. Le financement du développement peut fonctionner de façon efficace à différents niveaux et, comme on le verra par la suite, remplir certaines fonctions à l'échelon régional et sous-régional qui ne peuvent l'être à l'échelon international. Par ailleurs, même si, en raison des possibilités de contagion régionale et internationale, il pouvait se révéler préférable que la gestion des crises de balance de paiements de plus grande envergure soit confiée à une seule institution mondiale, il serait difficile de préciser les limites de cette affirmation. Dans ce domaine, des institutions régionales solides peuvent servir à absorber les chocs, comme le démontre l'expérience de l'Europe de l'Ouest dans l'après-guerre. En outre, les fonds

régionaux de réserve peuvent constituer un apport, même dans les crises les plus graves (comme le démontre le Fonds latino-américain de réserve, ex-Fonds andin de réserve) et, s'ils étaient plus étoffés, pourraient même assurer la prise en charge intégrale des pays petits et moyens de certaines régions. La concentration croissante du soutien à la balance de paiements dans un nombre réduit de pays (voir la section II) démontre qu'une réponse de la communauté internationale adaptée à la taille des pays n'est pas à écarter, ce qui justifierait la répartition des fonctions dans la prestation des services entre les organisations mondiales et régionales.

Le troisième argument a déjà été exposé dans la section III, à savoir que, dans le cas des petits pays, l'accès à une gamme plus variée d'options pour faire face à une crise ou pour financer des activités de développement est relativement plus important que les «biens publics mondiaux» fournis par les principales organisations internationales (notamment la stabilité macro-économique mondiale). En effet, l'influence de ces pays est minime, voire nulle dans l'obtention de ce type de services (ce qui revient à adopter une position de «passager clandestin»). Étant donné les dimensions réduites de ces pays, leur pouvoir de négociation auprès des grandes organisations est très restreint et, par conséquent, leur principal mécanisme de défense est de mettre en concurrence la prestation des services financiers qui leur sont fournis.

Il existe un quatrième argument possible, qui relève de l'économie politique. Les pays ont tendance à réagir de manière très différente aux analyses menées par les organisations internationales et régionales, ainsi qu'à la conditionnalité qui en découle. Reprenant la terminologie utilisée dans la section précédente, les analyses réalisées par des organisations régionales seront probablement mieux «assimilées», du fait qu'elles sont censées avoir une plus forte incidence à ce niveau, ce qui, loin d'en compromettre l'efficacité, la renforce. Il serait injustifié de craindre que ceci puisse conduire à l'adoption de régimes trop laxistes car les propositions de création et de consolidation d'institutions financières régionales vont de pair avec les engagements financiers de la part des pays en développement, sous la forme d'apports financiers nécessaires à la constitution des fonds de réserve et des banques de développement de leur région respective; ceci se traduit par un contrôle rigoureux, de la part de ces pays, de la solidité des activités entreprises. En fait, la disponibilité des capitaux est le principal élément restrictif dans la mise en place de ces réseaux financiers

régionaux. Un autre moyen de surveillance de leurs opérations est la possibilité, pour grand nombre de ces institutions, de collecter des fonds sur le marché.

Les débats actuels ont fait ressortir l'insuffisance de certains services assumés par les institutions financières internationales, notamment dans l'offre de certains «biens publics mondiaux». Il serait pourtant prématuré de conclure qu'une offre élargie de ce type de services devrait être assumée par un petit nombre d'organisations mondiales. Dans certains cas, il conviendrait, au contraire, de mettre sur pied une structure organisationnelle fondée sur un réseau d'institutions qui fourniraient les services nécessaires à titre complémentaire et, dans d'autres cas, sur un système d'organisations placées en concurrence. La prestation des services nécessaires à la prévention et à la gestion des crises financières doit s'inscrire dans le premier modèle alors que la concurrence, y compris avec des acteurs privés, devrait constituer l'idée maîtresse en matière de financement du développement. Cependant, la pureté du modèle ne sera probablement pas la caractéristique idéale; il peut, en effet, être souhaitable que certains composants des réseaux se fassent concurrence entre eux (par exemple, que les fonds régionaux de réserve rivalisent avec le Fonds monétaire international dans l'apport d'un financement d'urgence) et que, dans d'autres cas, les organisations concurrentes se prêtent main.

En d'autres termes, le Fonds monétaire international de l'avenir ne devrait pas être imaginé comme une institution mondiale unique, mais plutôt comme l'organisation faîtière d'un réseau de fonds régionaux et sous-régionaux de réserve. Pour favoriser la création de ces fonds communs de réserve, des incitants pourraient être mis en place pour que ces fonds aient un accès automatique au financement du Fonds monétaire ou une participation précise à l'affectation de droits de tirage spéciaux proportionnellement à leur capital entièrement versé, voire les deux, ce qui reviendrait à considérer les contributions versées à ces fonds comme le versement de quotes-parts au Fonds.³⁰ Comme je l'ai préconisé plus haut, les fonds régionaux de réserve pourraient fournir la majeure partie du financement exceptionnel aux petits pays de la région correspondante et également ils pourraient apporter une partie du financement destiné aux plus grands pays et contribueraient, du moins partiellement, à dissuader les

³⁰ Nations Unies, Groupe de travail du Comité exécutif des affaires économiques et sociales (1999a, section 9) et Ocampo (1999a).

éventuels spéculateurs désireux de mener des opérations au détriment de la monnaie d'un pays déterminé.

Ce schéma pourrait également s'appliquer aux consultations et à la surveillance des crises macro-économiques, mais aussi à la coordination et au contrôle des systèmes nationaux de régulation et surveillance prudentielles. Il importe donc de mettre au point des systèmes régionaux et sous-régionaux, parmi lesquels des mécanismes d'évaluation entre pairs, afin d'internaliser les externalités créées par les politiques macro-économiques d'un pays sur ses voisins. Ces mécanismes ne viendraient pas se substituer à la surveillance ordinaire du Fonds monétaire mais, au contraire, lui servir de complément. Dans le domaine de la régulation et de la surveillance prudentielles, la création de systèmes régionaux d'information et de consultation plus complexes, entre autres l'adoption de «normes minimales» à l'échelle régionale, pourrait également se révéler positive. Ces systèmes devraient également prévoir une évaluation entre pairs. En cas de suspension des paiements et de réaménagement négocié de la dette, les mécanismes régionaux devraient, pour le moins, remplir un rôle d'évaluation des effets concrets que ces processus pourraient engendrer dans la région.

Il importe également de souligner que, au-delà des fonctions mentionnées dans la section V, les banques sous-régionales de développement peuvent également jouer un rôle important en tant que mécanisme permettant de partager les risques entre différents pays en développement, de façon à ce qu'ils puissent tirer parti de façon plus dynamique des créneaux offerts par les marchés privés des capitaux. À cet égard, un exemple intéressant en Amérique latine est la Société andine de développement, entièrement contrôlée par les pays en développement. Le fait que la notation de risque de cette institution ait été supérieure à celle de la Colombie (seul pays de la région andine qui, dans les années 90, a obtenu une notation dans la catégorie «investissement»), permettant ainsi l'emploi d'instruments de la dette en termes favorables, indique que la stratégie du «partage des risques» peut se révéler efficace.

L'Europe occidentale est manifestement le meilleur exemple de coopération financière régionale de l'après-guerre. Par l'intermédiaire du plan Marshall, les États-Unis ont servi de catalyseur durant les premières phases de ce processus qui s'est consolidé de façon très dynamique, passant de l'Union européenne des

paiements à une série de mécanismes de coordination et de coopération macro-économiques qui ont finalement conduit à l'actuelle Union monétaire qui regroupe la plupart de ses membres. L'histoire de nombreuses institutions, dont la BRI, est associée à ces efforts de coopération. À différents stades, ces institutions ont fait la preuve que les mécanismes régionaux pouvaient réaliser une contribution fondamentale à la stabilité de l'économie mondiale. Aucun schéma similaire n'a encore été mis au point dans le reste du monde, malgré une multitude de projets dont le plus ambitieux fut celui du Japon qui consistait à créer un Fonds monétaire asiatique.

À une échelle beaucoup plus restreinte, certaines institutions ont joué un rôle important dans le monde en développement, en particulier dans le domaine du financement du développement. Tel est le cas, en Amérique latine et dans les Caraïbes, de la Banque interaméricaine de développement (BID) qui devance la Banque mondiale en termes de volume de financement du développement dans la région mais est à son tour devancée par la Société andine de développement dans le financement destiné à la région andine au cours de ces dernières années. Le Fonds andin, rebaptisé Fonds latino-américain de réserve, a joué un rôle restreint mais constructif pour soutenir la balance de paiements des pays andins au cours des deux dernières décennies. Dans le cadre des accords d'intégration actuellement en vigueur, des négociations ont été amorcées sur le thème de la coordination macro-économique, mais, dans ce domaine, les progrès restent très modestes. Quoiqu'il en soit, l'appel à la création de mécanismes de coordination macro-économique plus solides a été un thème récurrent au cours de la dernière crise.

Un tel cadre institutionnel présenterait deux caractéristiques positives. En premier lieu, il pourrait contribuer à renforcer la stabilité de l'économie mondiale moyennant la prestation de services essentiels que quelques institutions internationales peuvent difficilement fournir, en particulier dans le contexte d'un processus dynamique de régionalisme ouvert. En deuxième lieu, ce système serait préférable, en termes d'équilibre des relations mondiales, à un autre fondé sur un nombre réduit d'organisations mondiales, et contribuerait à renforcer le respect de normes qui garantissent la stabilité mondiale et régionale de la part des parties prenantes moins influentes.

VIII

Les espaces de l'autonomie nationale

Indépendamment de ses caractéristiques futures, ce nouveau système international restera sans nul doute un «réseau de sécurité financière» très imparfait. Par conséquent, il est essentiel que les pays adoptent un certain degré d'«auto-assurance» pour empêcher les crises financières et, dans le même temps, éviter les problèmes d'«aléa moral» qui constituent un élément intrinsèque à tout programme de soutien. La question qui se pose donc est de définir les politiques nationales nécessaires pour garantir la stabilité financière, ainsi que les domaines dans lesquels l'autonomie nationale devrait être préservée. Nous sommes d'avis que, du moins dans le cas des pays en développement, le système international devrait continuer à reconnaître l'autonomie nationale dans deux grands domaines: la gestion du compte de capital et le choix du régime de change. Un autre espace fondamental dans laquelle l'autonomie nationale devrait être préservée est le choix de la stratégie de développement, comme nous l'avons souligné dans la section VI.

L'expérience des pays en développement démontre que la gestion de la volatilité du compte de capital passe par les éléments suivants: i) une gestion macro-économique cohérente et flexible; ii) l'existence de normes strictes de régulation et de surveillance prudentielles des systèmes financiers nationaux; et iii) des «politiques de passif» rigoureuses afin de parvenir à un profil adéquat de la dette publique et privée, intérieure et extérieure.³¹ Même si, traditionnellement, les autorités ont concentré leur attention sur la gestion des crises, elles devraient également prêter attention à la gestion des *périodes d'essor* car les moments d'euphorie, d'afflux de capitaux, d'expansion commerciale et d'amélioration des termes de l'échange sont précisément des périodes d'incubation des crises. En conséquence, leur prévention est étroitement liée à une gestion adéquate des périodes d'essor.

La nature des politiques adoptées va naturellement varier en fonction des caractéristiques structurelles des différentes économies, ainsi que de leur tradition macro-

économique et de leur degré de développement. Dans le domaine macro-économique, les deux principaux objectifs doivent être d'éviter, d'une part, l'accumulation d'une ampleur insoutenable des dettes par les acteurs publics ou privés durant les périodes d'essor et, d'autre part, les déséquilibres des principaux prix, en particulier du taux de change et des prix des actifs nationaux. En matière budgétaire, il faut également se soucier de la soutenabilité des coefficients d'endettement public *tout au long du cycle économique*. Ceci passe par un renforcement budgétaire durant les périodes d'essor, de façon à ce que les autorités disposent des marges de liberté nécessaires pour atténuer, dans une certaine mesure, les contraintes budgétaires qui apparaissent dans la phase descendante ultérieure et puissent ainsi empêcher une contraction excessive de l'activité économique. Nous savons, en revanche, que, dans le contexte d'économies ouvertes, les autorités se heurtent à des obstacles considérables dans l'adoption des politiques monétaires et de crédit intérieur restrictives durant les périodes d'essor, dans la mesure où les entrées de capitaux ne sont pas assujetties à une régulation adéquate. Une première option consiste à absorber l'accumulation des réserves mais l'expérience indique que cette mesure est parfois annulée par l'arbitrage d'intérêts si les entrées de capitaux ne font l'objet d'aucune restriction. Une deuxième possibilité serait le contrôle direct de l'expansion des crédits fournis par les intermédiaires financiers nationaux mais, dans les faits, cette option peut favoriser une augmentation de l'endettement extérieur en absence de contrôles appropriés et tend à protéger les intermédiaires inefficaces. La troisième option consisterait à imposer une obligation de constituer une provision non rémunérée (*encaje*) aux entrées de capitaux étrangers ou des exigences de liquidités au passif du système financier national, même si cela peut encourager les acteurs non financiers à contracter des prêts à l'étranger.

Un autre facteur essentiel pour éviter une appréciation insoutenable du taux de change dans les périodes d'essor est la régulation de l'entrée des capitaux. Certes, un certain degré de réévaluation peut se révéler inévitable, voire efficace en tant que mécanisme d'absorption de l'offre accrue de devises mais une appréciation excessive peut également

³¹ Les politiques nationales font actuellement l'objet d'une abondante littérature. Voir notamment parmi les contributions récentes CEPAL (1998a et 1998c), Banque mondiale (1998a, chapitre 3), Ffrench-Davis (1999), Helleiner (1997) et Ocampo (1999b).

provoquer des effets irréversibles associés au «syndrome hollandais». La régulation de l'entrée des capitaux joue donc un rôle fondamental dans des économies en développement ouvertes, en tant que mécanisme d'encadrement monétaire et du crédit intérieur et pour éviter une réévaluation insoutenable du taux de change durant les périodes d'essor. Malheureusement, les effets macro-économiques de la régulation de l'entrée des capitaux ont été jusqu'ici beaucoup moins étudiés que la question de la régulation de la sortie des capitaux durant les périodes de crise. Nous nous pencherons plus loin sur la nature de ce type de régulation. Quoi qu'il en soit, la régulation de la sortie des capitaux peut également servir à éviter une flambée des taux d'intérêt ou du taux de change qui exerce des effets néfastes sur la dynamique macro-économique et peut aggraver le risque de crises financières nationales. En outre, ces réglementations constituent un facteur clé dans les opérations de suspension des paiements et de réaménagement négocié de la dette extérieure. Naturellement, ces mesures ne peuvent être utilisées qu'à titre de complément de l'ajustement macro-économique fondamental et en aucun cas s'y substituer.

Comme je l'ai indiqué à la section IV, il faudra tenir compte, dans l'application de la régulation et de la surveillance prudentielles, des risques autant micro-économiques que macro-économiques qui caractérisent les pays en développement. Il faudra, en particulier, prêter une attention soutenue aux rapports existant entre les risques financiers internes et les variations des principaux instruments de politique macro-économique, notamment du taux d'intérêt et du taux de change. Il faudra également prêter une attention adéquate aux risques résultant de l'expansion accélérée du crédit intérieur, à l'asymétrie des devises entre actifs et passifs, à l'accumulation des dettes à court terme en devises contractées par des intermédiaires financiers, ainsi qu'à la valorisation des actifs fixes utilisés en tant que garantie durant les épisodes d'inflation des actifs. En fonction du type d'opération, il conviendra d'exiger un capital plus élevé et d'adopter des dispositions complémentaires en matière de liquidités, ou encore imposer des limites à la part de la valeur des actifs pouvant être utilisée comme garantie. En outre, l'existence même de ces rapports macro-économiques exige également, dans les périodes d'euphorie financière, de renforcer la régulation prudentielle de façon à prendre en considération les risques croissants auxquels s'exposent les intermédiaires financiers. Dans le contexte des rapports en question, les politiques de

contraction monétaire ou d'encadrement du crédit adoptées durant les périodes d'essor, telles que la fixation de provisions plus élevées ou l'imposition de limites à l'accroissement du crédit intérieur, pourraient constituer l'excellent complément d'une régulation et d'une surveillance prudentielles plus strictes. Par ailleurs, en raison des fortes externalités que peuvent engendrer les grandes entreprises non financières sur le secteur financier d'un pays, en particulier en cas de dépréciation du taux de change, la régulation devrait également s'appliquer à la contraction des dettes extérieures de la part de ces entreprises. Certains incitants fiscaux (par exemple, l'application de plafonds pour les pertes de change) ou certaines normes obligeant les entreprises non financières à communiquer publiquement le montant de leur dette extérieure peuvent donc constituer des éléments complémentaires importants d'une régulation et d'une surveillance prudentielles adéquates des intermédiaires financiers.

L'expérience de nombreux pays en développement démontre que les crises ne sont pas seulement associées à l'aggravation des niveaux d'endettement mais aussi à des *profils* inappropriés de la dette. Ceci s'explique essentiellement par le fait que, dans un contexte marqué par l'incertitude, les marchés financiers ne répondent pas seulement aux besoins de financement net, mais aussi à ceux de financement brut; en d'autres termes, le réaménagement négocié des dettes à court terme n'est pas un processus neutre en termes financiers. Dans ce type de contexte, un rôle crucial est joué par les «politiques de passif» destinées à améliorer le profil de la dette. Si le principal objectif de ces politiques doit être de favoriser un profil adéquat de l'endettement extérieur, il existe une forte complémentarité entre des profils adéquats des dettes intérieure et extérieure. C'est ainsi, par exemple, qu'un endettement intérieur à court terme excessif peut forcer un gouvernement désireux de refinancer la dette en pleine crise à relever le taux d'intérêt afin d'éviter l'exode des capitaux d'investisseurs en titres publics. De même, le volume excessif des dettes privées à court terme accentue la perception des risques de la part des créanciers étrangers en périodes de crise, ce qui peut se traduire par une plus forte contraction de l'endettement extérieur.

Dans le cas du secteur public, un instrument adéquat de politique en matière d'endettement est l'application de contrôles directs de la part du ministère des Finances. Dans le secteur privé, la flexibilité du taux de change peut également décourager certains flux à court terme et, par conséquent, servir en quelque sorte de «politique de passif»; les effets sont toutefois limités

dans ce domaine étant donné qu'il est peu probable que cette mesure réussisse à atténuer les cycles de financement à moyen terme, lesquels vont donc tendre à se traduire par un cycle parallèle des taux de change nominaux et réels. L'application de contrôles directs aux entrées des capitaux peut également être très utile pour améliorer le profil de la dette privée. Un instrument indirect du marché qui peut se révéler intéressant est l'obligation de constituer une provision non rémunérée (*encaje*) lors des entrées de capitaux d'origine extérieure, comme en témoignent les expériences du Chili et de la Colombie dans les années 90. Ces provisions constituent une variété de la taxe Tobin, bien que le taux équivalent d'imposition (3 pour cent dans le cas du Chili pour les prêts à un an et 10 pour cent ou plus en Colombie, en périodes d'essor) soit beaucoup plus élevé que celui qui avait été proposé pour une taxe Tobin à l'échelle mondiale. Un dépôt de provision (*encaje*) uniforme améliorerait le profil de la dette car il favorise l'endettement à plus long terme, ce qui permet de répartir la taxe équivalente sur une durée plus longue. Il s'agit, par ailleurs, d'un mécanisme facile à gérer. La principale controverse porte sur les effets de ce type d'instruments en termes d'ampleur des flux des capitaux. Au demeurant, s'il est coûteux de contourner cette régulation et si l'endettement à court et à long terme ne constitue pas un substitut parfait, l'ampleur des flux devrait également en pâtir.³² L'un des principaux avantages de cet instrument est qu'il est ciblé sur l'entrée de capitaux, ce qui lui donne un caractère préventif. Il présente également plus d'avantages spécifiques par rapport à d'autres instruments de régulation prudentielle susceptibles de produire des effets similaires car il touche aussi bien les acteurs financiers que les non financiers et implique l'utilisation d'un mécanisme des prix non discriminatoire, tandis que la régulation prudentielle, généralement de caractère quantitatif, ne porte que sur les intermédiaires financiers et que la surveillance est essentiellement un instrument discrétionnaire.³³

Les normes simples sont toujours préférables aux normes complexes, en particulier au sein de systèmes

régulateurs peu développés. À cet égard, les contrôles quantitatifs, tels que l'interdiction pure et simple de certaines activités ou opérations, peuvent être plus souhaitables que des signaux sophistiqués de prix; cependant, de simples politiques d'incitation des prix, comme celles qui ont été adoptées par le Chili et la Colombie, peuvent également se révéler efficaces. Tout mécanisme régulateur doit également être soutenu par un régime institutionnel adéquat. Il est donc préférable de mettre en place un système *permanent* de régulation du compte de capital dont la rigueur varierait au long du cycle économique, plutôt que d'alterner entrée libre des capitaux en périodes d'essor et contrôles quantitatifs durant les périodes de crise. En fait, ce dernier type de système peut se révéler totalement inefficace s'il est appliqué de façon improvisée durant une crise; il peut même, puisqu'il n'est pas doté des rouages administratifs nécessaires, conduire les acteurs à esquiver ou contourner massivement les contrôles. Qui plus est, ce genre de système est généralement de type procyclique et ne tient pas compte de la principale leçon en matière de prévention des crises, à savoir qu'il convient d'éviter l'endettement excessif durant les épisodes d'essor et, par conséquent, de centrer la régulation sur les entrées plutôt que sur les sorties de capital.

Il ressort de cette analyse que la régulation du compte de capital peut constituer un instrument fondamental de prévention et de gestion des crises, dans un contexte de forte volatilité des flux financiers et de fragilité des réseaux internationaux de sécurité financière. Des normes formulées en la matière peuvent venir se greffer sur d'autres politiques pertinentes de régulation macro-économique et financière et peuvent même, dans certains cas, constituer une option de premier rang. L'analyse démontre également qu'il est souhaitable d'avoir recours à la régulation du compte de capital en tant qu'instrument *permanent* de politique. Naturellement, aucun de ces mécanismes n'est parfait et certains pays en développement peuvent opter pour des assemblages de politiques auxquelles on évite d'avoir recours (en particulier, avoir plus fréquemment recours aux politiques budgétaires et de change ainsi que la régulation prudentielle) ou préférer limiter l'interventionnisme, même au détriment d'une plus grande volatilité du PIB. C'est pourquoi l'argument le plus convaincant est celui qui favorise le maintien de l'autonomie des pays en développement en matière de gestion du compte de capital.

³² Agosin (1997), Agosin et Ffrench-Davis (inédit) et Ocampo et Tovar (1997 et 1999).

³³ Ocampo (1999a). En fait, cet instrument ne diffère guère des pratiques utilisées par les acteurs privés, telles que les lourdes commissions appliquées par les gérants des fonds communs de placements sur les investissements placés durant de brèves périodes, ceci de façon à dissuader les investisseurs de telles opérations. Voir Morgan (1998, p. 23).

Il n'existe en fait aucune raison convaincante pour prôner la convertibilité du compte de capital.³⁴ Il n'est pas non plus démontré que la mobilité des capitaux permette d'atténuer les dépenses dans les pays en développement tout au long du cycle économique; il est catégoriquement prouvé, au contraire, que la volatilité des flux financiers dans ces pays constitue une source supplémentaire d'instabilité des dépenses. Rien ne prouve non plus qu'il y ait un rapport entre la libéralisation du compte de capital et la croissance économique alors que plusieurs arguments attestent le contraire.³⁵ Ceci signifie, en termes simples, que, si la plus grande liberté des flux financiers a une influence positive sur la croissance, grâce à une affectation plus rationnelle de l'épargne et de l'investissement, la plus grande volatilité qui caractérise les marchés financiers libéralisés provoque l'effet contraire. Comme il a été signalé plus haut, l'absence d'un réseau adéquat de sécurité financière internationale plaide également en ce sens. Pourquoi les pays en développement devraient-ils renoncer à cette marge de liberté s'ils n'ont pas accès à un financement adéquat pour imprévus en termes de volume et de normes bien précises de conditionnalité et s'il n'existe pas actuellement de mécanisme facilitant l'approbation à l'échelon international de la suspension des paiements et le réaménagement négocié de la dette ? Comme il est indiqué dans la section III, ce facteur est essentiel pour les pays ayant peu d'influence à l'échelon international pour lesquels tout renoncement à un mécanisme leur permettant d'affronter les crises constitue une option trop coûteuse. Il existe, en fait, des similitudes indéniables entre la situation financière internationale actuelle et les phases de libéralisation

bancaire à l'échelon national, lorsque, en l'absence de banques centrales fonctionnant comme prêteurs en dernier ressort et de programmes publics de renflouement bancaire, l'inconvertibilité des billets émis par les grandes banques privées constituait une option juridique nécessaire pour répondre aux fuites massives de ressources.

Des arguments très similaires permettent d'affirmer qu'il serait tout aussi inadéquat de limiter l'autonomie des pays en développement dans le choix d'un régime de change déterminé. Même s'il est admis que, dans le contexte actuel de mondialisation, seuls les offices de stabilisation des changes ou les taux de change totalement flexibles suscitent la confiance suffisante parmi les acteurs privés, il serait malencontreux d'adopter une norme internationale en la matière. Les avantages et désavantages de ces deux solutions extrêmes, ainsi que ceux des régimes interventionnistes intermédiaires, ont été longuement analysés et ont naturellement permis d'accumuler une longue expérience en la matière. Dans la pratique, les pays choisissent presque toujours des régimes intermédiaires, non seulement pour répondre aux déficiences que présentent les solutions extrêmes, mais aussi en raison des nombreuses autres demandes auxquelles les autorités doivent faire face. Le choix du régime de change a toutefois d'importantes répercussions en termes de politique économique, lesquelles ne peuvent être ignorées dans la surveillance macro-économique. En outre, comme nous l'avons signalé, la régulation prudentielle à l'échelon intérieur doit tenir compte des risques macro-économiques spécifiques auxquels sont confrontés les intermédiaires financiers dans chaque régime.

IX

Conclusions

La thèse défendue dans cet article est que les mesures relatives à la réforme financière internationale devraient

évoluer au moins dans deux directions. En premier lieu, l'action devrait aller au-delà de la prévention et de la résolution des crises financières, thèmes qui ont été au cœur des récents débats, pour aborder également les questions associées au financement du développement des pays pauvres et petits, afin de résoudre le problème de la convergence excessive du financement privé et public vers un nombre réduit d'économies «émergentes», ainsi que la «maîtrise» des politiques économiques de la part de ces pays. En deuxième lieu,

³⁴ Voir une analyse détaillée de ce sujet dans Nations Unies, Groupe de travail du Comité exécutif des affaires économiques et sociales (1999a), CNUCED (1998), partie I, chapitre IV), CEPAL (1998a, partie III), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Grilli et Milesi-Ferreti (1995), Krugman (1998a, 1998b), Ocampo (1999a) et Rodrik (1998).

³⁵ Voir notamment Eatwell (1996), Rodrik (1998) et, pour l'Amérique latine, Ocampo (1999b).

cette action devrait prendre en ligne de compte non seulement le rôle des institutions mondiales mais aussi celui des organismes régionaux et définir explicitement les domaines dans lesquels il conviendrait de préserver l'autonomie nationale. Toutes ces questions devraient être inscrites à l'ordre du jour d'un processus de négociation représentatif et équilibré, susceptible de contribuer à contourner certains des écueils qui caractérisent le débat actuel en matière d'économie politique.

En ce qui concerne la prévention et la résolution des crises financières, il faut trouver un équilibre entre l'importance accordée dans les débats actuels à la nécessité de perfectionner le cadre institutionnel régissant le fonctionnement des marchés financiers, et le peu d'attention accordée à la mise sur pied de structures adéquates susceptibles de garantir la cohérence des politiques macro-économiques à l'échelon mondial, l'octroi d'un financement d'urgence accru dans les périodes de crise, ainsi que l'adoption de procédures adéquates de l'approbation à l'échelon international de la suspension des paiements et du réaménagement négocié de la dette. Dans le domaine du financement du développement, une attention particulière doit être portée au besoin d'accroître le financement destiné aux pays à faible revenu et, en particulier, aux mécanismes qui permettraient aux organismes financiers multilatéraux de faciliter et d'élargir l'accès de ces derniers, ainsi que des petits pays à revenu moyen, aux marchés financiers privés. Il faut également faire une plus large place à la contribution des banques multilatérales de développement au financement de réseaux de protection sociale en périodes de crise. L'apport d'un volume plus important de ressources d'urgence et de celles destinées au développement devrait être renforcé par un nouvel

accord international sur les limites de la conditionnalité, ainsi que la pleine reconnaissance du rôle essentiel de la «maîtrise» des politiques macro-économiques et de développement de la part des pays en développement.

Il est également suggéré que les institutions régionales et sous-régionales jouent un rôle fondamental dans l'offre renforcée de «biens publics mondiaux» et dans d'autres services en matière de finances internationales. Dans certains cas, l'architecture financière devrait consister en un réseau d'institutions assurant, de façon complémentaire, la prestation des services nécessaires (dans certains domaines tels que le financement d'urgence, la surveillance des politiques macro-économiques, et la régulation et surveillance prudentielles des systèmes financiers nationaux); dans d'autres cas, en particulier dans le domaine du financement du développement, il serait préférable d'instaurer un système d'organisations concurrentes. Le fait que tout nouveau système soit appelé à rester un «réseau de sécurité financière» incomplet implique non seulement que les politiques nationales continueront de jouer un rôle prépondérant dans la prévention des crises, mais aussi que certains domaines continueront de relever exclusivement de l'autonomie nationale, en particulier la régulation du compte de capital et le choix du régime de change. Les institutions régionales et l'autonomie nationale sont des éléments particulièrement importants pour les acteurs les moins influents sur la scène internationale qui bénéficieront ainsi notablement de la concurrence dans le domaine des facilités financières dont ils ont besoin et d'une plus grande marge de liberté d'action dans un contexte d'offre imparfaite des biens publics mondiaux.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- Agosin, M. (1997), «Entradas de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa», *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis et Helmut Reisen (comps.), Santiago du Chili, McGraw Hill.
- Agosin, M. et R.Ffrench-Davis (1999), «Managing capital inflows in Chile», *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*, Stephany Griffith-Jones, Manuel F. Montes et Anwar Nasution (comps.), New York, Oxford University Press et Université des Nations Unies (UNU)/Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement (WIDER), 2001.
- Akyüz, Y. et A. Cornford (1999), «Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System», document présenté à la Réunion sur les nouveaux rôles et fonctions des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods, organisée par l'Université des Nations Unies (UNU)/Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement (WIDER).
- Banque mondiale (1999), *Global Development Finance, 1999*, Washington, D.C., mars.
- _____ (1998a), *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1998-99*, Washington, D.C., décembre.
- _____ (1998b), *Assessing Aid*, World Bank Policy Research Report, New York, Oxford University Press, novembre.
- Calvo, G. (1998), «Contagion and Sudden Stops», Baltimore, Maryland, Université de Maryland, novembre, inédit.
- Camdessus, M. (1998a), «Discurso inaugural pronunciado ante la Junta de Gobernadores del FMI», *Boletín del FMI*, vol. 27, N° 19, Fonds monétaire international (FMI), 26 octobre.

- _____ (1998b), «Towards an agenda for international monetary and financial reform», *Address to the World Affairs Council*, Philadelphie, Pennsylvanie, 6 novembre.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 2ème édition révisée et actualisée, Santiago du Chili, Fonds de culture économique.
- _____ (1998b), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1), Santiago du Chili, avril.
- _____ (1998c), *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL* (LC/G.2040), Santiago du Chili, octobre.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (1999), *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Genève.
- _____ (1998), *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Genève. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.98.II.D.6.
- Cornia, G. (1999), «Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes», *Research for Action*, N° 48, Helsinki, l'Université des Nations Unies (ONU)/Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement (WIDER), avril.
- Eatwell, J. (1996), *International Financial Liberalization: The Impact on World Development*, UNDP-Office of Development Studies Discussion Paper, N° 12, New York, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), septembre.
- Eatwell, J. et L. Taylor (1999), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, New School for Social Research et Université de Cambridge.
- Eichengreen, B. (1999), *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IE).
- _____ (1998a), «The Only Game in Town», Berkeley, Californie, Université de Californie, novembre, inédit.
- Feldstein, M. (1998), «Refocusing the IMF», *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 2, New York, mars/avril.
- Ffrench-Davis, R. (1999), *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Londres, Macmillan, 2000.
- FMI (Fonds monétaire international) (1998), *Toward a Framework for Financial Stability*, Washington, D.C., janvier.
- FMI, Comité provisoire du Conseil des gouverneurs sur le Système monétaire international (1998), *Statement*, Washington, D.C., Fonds monétaire international (FMI), 16 avril.
- Graham, C. (1994), *Safety Nets, Politics, and the Poor*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Griffith-Jones, S. (1998), *Global Capital Flows, Should They Be Regulated?*, Londres, Macmillan.
- Griffith-Jones, S. et José Antonio Ocampo (1999), «Proposals for a New International Architecture, with Special Emphasis on Needs of Poorer Countries», rapport présenté au Ministère des affaires étrangères de la Suède, juin.
- Grilli, V. et G. M. Milesi-Ferretti (1995), «Economic Effects and Structural Determinants of Capital Controls», *IMF Staff Papers*, vol. 42, N° 3, septembre.
- Groupe des 24 (1999), *Communiqué*, 25 septembre.
- _____ (1998), *Communiqué*, 3 octobre.
- Groupe des sept (1999), *Statement*, Cologne, 18 juin.
- _____ (1998), *Declaration of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 30 octobre.
- Helleiner, G. K. (1999a), «Financial markets, crises and contagion: issues for smaller countries in the FTAA and Post-Lomé IV negotiations», document préparé pour le Mécanisme de négociation régionale des Caraïbes, Kingston, Jamaïque, janvier.
- _____ (1999b), «External conditionality, local ownership and development», contribution à *Transforming Development*, Jim Freedman (comp.), Toronto, University of Toronto Press.
- _____ (1997), «Capital account regimes and the developing countries», *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 8, New York, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).
- Helleiner, G. K. et A. Oyejide (1998), «Global Economic Governance, Global Negotiations and the Developing Countries», document d'appui pour le PNUD, *Rapport sur le développement humain, 1999*, décembre.
- Krugman, P. (1998a), «The Eternal Triangle», Cambridge, Massachusetts, Institut de Technologie de Massachusetts (MIT), inédit.
- _____ (1998b), «Curfews on Capital Flight: What are the Options?», Cambridge, Institut de Technologie de Massachusetts (MIT), inédit.
- Larraín, G., H. Reisen et J. von Maltzan (1997), «Emerging Market Risk and Sovereign Credit Ratings», *OECD Development Centre Technical Paper*, N° 124, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), avril.
- Lustig, N. (1997), «The Safety Nets which are not Safety Nets: Social Investment Funds in Latin America», document préparé pour la Conférence sur la gouvernabilité, l'éradication de la pauvreté et la politique sociale, organisée par le Harvard Institute for Institutional Development et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Cambridge, Massachusetts, Université de Harvard, 12 et 13 novembre.
- Márquez, G. (1999), «Labor Markets and Income Support: What Did We Learn from the Crises?», Washington, D.C., Banque interaméricaine du développement (BID), inédit.
- Miyazawa, K. (1998), «Towards a New International Financial Architecture», présentation devant le Foreign Correspondents Club of Japan, 15 décembre.
- Mohammed, A.A. (1999), «Adequacy of Liquidity in the Current International Financial Environment», *Studies on International Monetary and Financial Issues for the Group of Twenty-Four*, Groupe intergouvernemental des vingt-quatre pour les affaires monétaires internationales, avril.
- Morgan J. P. (1998), *World Financial Markets*, New York, 7 octobre Nations Unies, Groupe de travail du Comité exécutif sur les affaires économiques et sociales (1999a), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G.2054), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), mars.
- _____ (1999b), *Finding Solutions to the Debt Problems of Developing Countries*, série Temas de coyuntura, N° 2 (LC/L.1230-P), Santiago du Chili, mai. Publication des Nations Unies, N° de vente: E.99.II.G.5.
- Ocampo, José Antonio (1999a), *Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence*, série Temas de coyuntura, N° 1 (LC/L.1192), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), avril. Publication des Nations Unies, N° de vente: E.99.II.G.6.
- _____ (1999b), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago du Chili, Fonds

- de culture économique/Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Ocampo, J.A. et C. Tovar (1999), *Price-Based Capital Account Regulations: The Colombian Experience*, série Financiamiento del desarrollo, N° 87 (LC/L.1262-P), Santiago du Chili.
- _____ (1997), «Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia, 1990-1996», *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis et Helmut Reisen (comps.), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Centre de développement, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), McGraw-Hill.
- Rodrik, D.(1999a), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, N° 24, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- _____ (1999b), «Governing the Global Economy: Does One Architectural Style Fit All?», document préparé par la Conférence sur les modes de gouvernement dans une économie mondiale, organisée par le Forum sur les politiques commerciales de la Brookings Institution, 15 et 16 avril.
- _____ (1998), «Who needs capital-account convertibility?», *Essays in International Finance*, N° 207, Princeton, Département d'économie, Université de Princeton.
- _____ (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Rubin, R. E. (1999), «Remarks of the Treasury Secretary on Reform of the International Financial Architecture to the School of Advance International Studies», *Treasury News*, Oficina de Asuntos Públicos, 21 avril.
- White, W.R. (1999), «New Strategies for Dealing with the Instability of Financial Markets», document présenté à la conférence «La gestión de los mercados financieros mundiales: desafíos y opciones de políticas para las economías emergentes, la Unión Europea y las instituciones internacionales», organisée par le Forum sur la dette et le développement à la Banque nationale de Hongrie, Budapest, 24 et 25 juin.
- Wolfensohn, J. D. (1998), «The other crisis», *Address to the Board of Governors*, Washington, D.C., 6 octobre.
- Wyplosz, Charles (1999), «International financial instability», *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc A. Stern (comps.), New York, Programme des Nations Unies pour le

Le cap des réformes.

Vers un nouveau programme

pour l'Amérique latine

Joseph E. Stiglitz

*Professeur d'économie
et de finance,
Graduate School of Business,
Columbia University
Prix Nobel d'économie 2001
Kb2120@columbia.edu*

Dans cet article, l'auteur esquisse les grands axes d'un nouvel agenda de réformes, adapté à la capacité d'action des pays latino-américains dans le régime international actuel et il précise les déficiences du précédent agenda: i) les réformes ont accentué l'exposition des pays au risque, sans pour autant accroître leur capacité d'y faire face; ii) les réformes macro-économiques ont été déséquilibrées; iii) les réformes ont favorisé la privatisation et la consolidation du secteur privé tout en négligeant l'amélioration du secteur public. L'auteur se prononce également en faveur d'un ensemble de politiques économiques susceptibles de refléter un meilleur équilibre entre les marchés et l'État, soucieuses de la création d'emplois plutôt qu'exagérément axées sur l'inflation, moins concentrées sur la privatisation des entreprises existantes, plus ciblées sur la création de nouvelles entreprises et plus attentives à la réduction de la pauvreté qu'imprégnées de la croyance en la théorie des effets de la retombée (*trickle-down economics*) de la croissance, de façon à ce que ce nouvel agenda de réformes s'inscrive dans le contexte plus vaste de la transformation de la société.

I

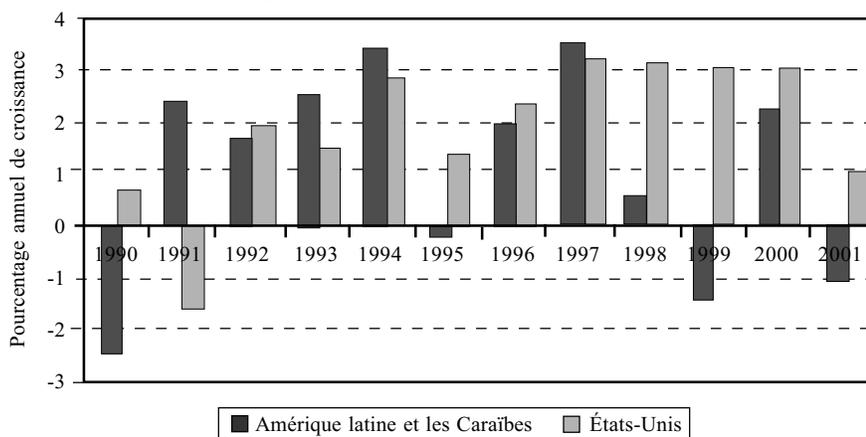
Introduction

L'expérience de la prétendue réforme a échoué en Amérique latine. Après une brève reprise au début de la décennie 1990, la croissance a considérablement ralenti (graphique 1). De nombreux pays de la région sont victimes de récessions, de dépressions et de crises dont certaines ont atteint des niveaux sans précédent qui évoquent ceux de la Grande Dépression.¹ L'Argentine, qui a été le meilleur disciple de ce mouvement de réforme durant les trois premiers quarts de la décennie, a non seulement été frappée par la crise mais aussi singulièrement vilipendée, du moins par certains.² Le Brésil, qui faisait également partie des disciples zélés de la réforme, traverse actuellement une

crise.³ Cette stratégie de réforme qui promettait de conduire à une prospérité sans précédent se solde donc par un échec, lui aussi, presque sans précédent. Les détracteurs de ces réformes avaient affirmé que, si effectivement cette stratégie *pouvait* engendrer de la croissance, ils se demandaient comment cette croissance serait plus largement répartie. Les résultats ont été bien au-delà des craintes de beaucoup de ces critiques : pour une grande partie de la région, la réforme non seulement n'a engendré aucune croissance mais aussi a contribué à aggraver les inégalités et la pauvreté, au moins en certains endroits (tableaux 1 et 2).

GRAPHIQUE 1

L'Amérique latine et les Caraïbes et les États-Unis: croissance du PIB par habitant, 1990-2001
(Pourcentage annuel)



Source: *World development indicators* (Banque mondiale, plusieurs années).

□ Cet article reprend le contenu d'une conférence prononcée le 26 août 2002 en hommage à Raúl Prebisch devant la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, à Santiago du Chili. J'adresse mes remerciements à José Antonio Ocampo, à Dani Rodrik, ainsi qu'aux participants aux séminaires tenus à la CEPALC et à l'Université fédérale de Rio de Janeiro où les premières versions de ce travail ont été présentées. Je remercie également Sergio Godoy pour son aide dans mes recherches, ainsi que les Fondations Ford, MacArthur et Mott de leur appui financier. [Ndlr: Le texte original de cet article a été publié sous le titre «Whither reform? Towards a new agenda for Latin America» dans la *CEPAL Review*, n° 80, août 2003, pp. 7-37.]

¹ En 2001, par exemple, la croissance du PIB a été négative en Argentine, en Uruguay, au Mexique et au Paraguay. La baisse la

plus forte a été naturellement enregistrée en Argentine où le fléchissement a été de 3,7 pour cent, alors que celui de l'Uruguay était de 3,1 pour cent.

² Toutefois, en mai 2003, au moment où cette publication était sous presse, même le Fonds monétaire international (FMI) commençait à changer d'opinion. Les pronostics pessimistes se sont révélés erronés. Bien que subissant une profonde dépression, le pays n'a pas connu d'hyperinflation et, sans avoir recours à l'aide du FMI et en dépit de ses constantes critiques, semble s'être stabilisé et avoir amorcé une relance.

³ Un fait positif est que, dès mai 2003, au moment où cette publication était sous presse, le Brésil affichait des perspectives beaucoup plus encourageantes.

TABLEAU 1

Population vivant avec moins de 1,08 dollars^a par jour
(Parité du pouvoir d'achat de 1993)

	1987	1990	1993	1996	1998
Afrique subsaharienne	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Asie méridionale	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
Amérique latine	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Asie de l'Est	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
Moyen-Orient et Afrique du Nord	11,5	9,3	8,4	7,8	7,3
Europe de l'Est et Asie centrale	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
<i>Total</i>	28,7	29,3	28,5	24,9	24,3

Source: Banque mondiale.

^a Parité de pouvoir d'achat de 1993.

TABLEAU 2

Amérique latine (13 pays): Répartition du revenu

(Rapport entre la part perçue par les 20 pour cent les plus riches et celle des 20 pour cent les plus pauvres)

	1990	1997	1999	
Argentine	13,5	16,4	16,5	dégradation
Bolivie	21,4 ^a	34,6	48,1	dégradation
Brésil	35,0	38,0 ^b	35,6	similaire
Chili	18,4	18,6 ^c	19,0 ^d	dégradation
Colombie	35,2 ^e	24,1	25,6	amélioration
Costa Rica	13,1	12,0	15,3	dégradation
Équateur	12,3	12,2	18,4	dégradation
El Salvador	16,9 ^f	15,9	19,6	dégradation
Honduras	30,7	23,7	26,5	amélioration
Mexique	16,9 ^g	17,4	18,5 ^h	dégradation
Panama	24,3 ⁱ	23,8	21,6	amélioration
Uruguay	9,4	9,1	9,5	dégradation
Venezuela	13,4	16,1	18,0	dégradation

Source: CEPAL (2002 c).

^a 1989. ^b 1996. ^c 1996. ^d 2000 ^e 1994. ^f 1995. ^g 1989. ^h 2000. ⁱ 1991.

Cet article va tenter d'expliquer et d'interpréter ces échecs, et de préciser le cadre d'un nouvel agenda de réformes économiques pour l'Amérique latine. Il y a quelques années, il était question d'une «deuxième génération de réformes», les pays de la région étant censés avoir assimilé la première génération de réformes qui étaient appelées à jeter les fondements à long terme de la croissance économique. Le moment est donc venu de «peaufiner les détails» («*fine tuning*») et d'aborder des sujets tels que la politique concurrentielle dont il n'avait guère été tenu compte dans la première génération de réformes. Il importe de signaler ici que cette génération de réformes présentait des déficiences fondamentales. Elles étaient

manifestement *lacunaires*. Il est également indéniable qu'elles ne tenaient pas suffisamment compte de certains aspects tels que le rythme et les séquences des transformations. Leurs déficiences étaient toutefois plus fondamentales encore. En effet, elles ne mettaient pas en valeur des éléments qui méritaient de l'être ; elles se fondaient sur une conception erronée des rouages d'une économie de marché et sur une analyse incorrecte du rôle de l'État.

Certes, l'échec de ces prétendues réformes qui privilégient le marché n'implique pas qu'il faille revenir sur ses pas. Au contraire, tous ceux qui sont résolus à parvenir à une croissance démocratique, équitable et durable sont aujourd'hui à la croisée des chemins : Quelles sont les options en jeu ? De toute évidence, il n'existe pas d'option unique : chaque pays doit choisir celle qui convient le mieux à sa situation et à sa population. En fait, l'idée de promouvoir un agenda unique, sans l'adapter aux circonstances spécifiques de chaque pays, est l'un des aspects les plus critiqués du Consensus de Washington, à mon avis, à juste titre. Il existe toutefois certaines perspectives d'ensemble, des aspects communs probablement présents dans de nombreux pays et que je veux essayer de traiter ici.

En hommage à Raúl Prebisch, j'ai eu le privilège de prononcer la conférence dont s'inspire cet article.⁴ Or, Prebisch était très préoccupé par la grave situation de l'Amérique latine et par ses difficultés. Un de ses soucis majeurs était, par exemple, le fléchissement des prix des produits de base. Sur ces problèmes qui le préoccupaient, viennent aujourd'hui s'en greffer plusieurs autres.

⁴ Voir Stiglitz (1998).

II

Les échecs

Appréhender l'ampleur de l'échec n'est pas chose facile. Toutefois, on dispose aujourd'hui des données qui concernent l'ensemble de la première décennie de la réforme. Le taux de croissance a été légèrement supérieur à la moitié du taux enregistré dans les décennies 50, 60 et 70: un résultat dont peuvent difficilement se targuer des réformes qui avaient d'emblée critiqué les ratés des politiques du passé (tableau 3). Les chiffres apparaissent encore plus inquiétants quand nous comparons les résultats de l'Amérique latine avec ceux obtenus par d'autres pays.

La théorie néoclassique traditionnelle prévoyait une convergence résultant du fait que les pays moins développés allaient connaître une croissance (par travailleur) plus rapide que celle des pays développés. Comme l'illustre le tableau 4, une telle convergence s'est produite durant les décennies qui ont précédé la réforme, mais, à partir de 1980, les courbes ont commencé à diverger. Le graphique 1 montre que, même au début de la décennie 1990, soit au moment où l'on proclamait le succès des réformes, le revenu par habitant aux États-Unis augmentait plus rapidement qu'en Amérique latine. Certains auraient naturellement pu argumenter qu'il fallait «donner du temps au temps pour que les réformes fassent leur effet». Mais, même en tenant compte de ceci, le bilan est encore plus décevant. Comme le montre clairement le graphique 1, la période de croissance est limitée à la première moitié de la décennie 1990. Dans la seconde moitié de cette décennie, en particulier à partir de 1997, la situation a été caractérisée par des phases de stagnation, de récession et de dépression. En fait, le revenu par habitant a fléchi durant ces cinq dernières années, période que la CEPAL commence à dénommer «la demi-décennie perdue».⁵

Les partisans de la réforme affirment, en revanche, que la croissance intervenue durant les années 50, 60 et 70 était, certes, dynamique mais qu'elle n'était pas soutenable. Effectivement, cette croissance ne s'est pas maintenue. On peut néanmoins se demander si ce processus a été freiné par des forces internes ou si c'est une perturbation externe, à savoir le relèvement brusque, inattendu et sans précédent des taux d'intérêt

TABLEAU 3

Amérique latine: Taux moyen annuel de croissance (en pourcentages)

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2001
PIB	5,32	5,86	1,18	3,05
PIB par habitant	2,54	3,36	-0,80	1,39

Source: *World development indicators* (Banque mondiale, plusieurs années).

TABLEAU 4

L'Amérique latine et les États-Unis: Taux moyen annuel de convergence (Supériorité du taux de croissance de l'Amérique latine par rapport aux États-Unis)

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2001
PIB	1,42	2,58	-1,93	-0,46
PIB par habitant	0,01	1,19	-2,95	-0,90

Source: Calculs à partir des *World development indicators* (Banque mondiale, plusieurs années).

aux États-Unis, qui rendit insoutenable la dette de l'Amérique latine? Le fait que le relèvement des taux d'intérêt, à lui seul, ait eu un effet d'une telle ampleur rend compte tout autant de l'échec des marchés internationaux des capitaux et du système financier mondial que celui de l'Amérique latine. Si les marchés financiers avaient bien fonctionné, les pays industrialisés avancés auraient assumé le risque des fluctuations des taux d'intérêt. De toutes façons, on aurait pu s'attendre à ce que les banquiers chevronnés des pays industrialisés avancés aient réalisé une étude de risque, qui aurait démontré qu'un relèvement des taux d'intérêt rendrait très probablement la dette insoutenable, et ils auraient donc alors restreint les crédits et, par conséquent, l'exposition aux risques des pays emprunteurs. On aurait pu également s'attendre à ce que le *Federal Reserve Board*, organisme particulièrement sophistiqué, tienne compte de toutes les répercussions possibles en cas de relèvement, en l'occurrence sans précédent, des taux d'intérêt. Mais, rien de tout cela n'est arrivé. Les contrats de crédit obligèrent les pays emprunteurs pauvres à assumer le

⁵ Voir Ocampo (2002).

risque. Les banques des pays occidentaux n'avaient pas analysé correctement les risques parce que, entre autres, elles escomptaient un cautionnement (*bailout*). (Qui plus est, certains banquiers occidentaux ayant accordé des crédits de manière irresponsable ont même été promus, au lieu d'être démis de leurs fonctions, ainsi étaient-ils récompensés pour avoir fait preuve d'une attitude commerciale dynamique en matière de placement de crédits). La Réserve fédérale a concentré ses efforts sur l'inflation et, en relevant les taux d'intérêt, a porté une attention des plus sommaires aux éventuelles répercussions de cette décision sur le système financier des États-Unis (ce relèvement se traduit par la faillite des *Savings and Loan Associations*, institutions d'épargne et de crédit détenant des actifs à rente fixe à long terme et des passifs à taux d'intérêt variable; et il a fallu pratiquement une décennie aux contribuables étasuniens pour combler la perte de centaines de milliards de dollars).⁶ La Réserve se soucia encore moins des répercussions que cette décision pourrait entraîner pour les débiteurs étrangers, assurant simplement qu'il n'entraînait pas dans sa compétence de prendre en compte les effets de ses décisions sur le reste du monde!

Les autorités économiques des pays industrialisés avancés n'ont toutefois pas voulu assumer la pleine responsabilité de ces échecs; il était plus facile et politiquement plus intéressant d'attirer l'attention sur les défaillances internes de l'Amérique latine qui était malheureusement une cible facile puisque caractérisée par des entreprises publiques inefficaces et corrompues, des taux d'inflation élevés et de profonds déficits budgétaires. En dépit de tous ces difficultés, il n'en reste pas moins que la croissance enregistrée durant le régime précédant la réforme a été presque deux fois plus rapide que celle enregistrée durant cette prétendue réforme.

Il n'y a naturellement pas de méthodes infaillibles pour vérifier les autres hypothèses. La décennie perdue a-t-elle été le résultat d'une perturbation externe ou de défaillances internes? En fait, les deux facteurs ont pu avoir une influence et leurs effets respectifs sont difficiles à départager de façon précise. Toutefois, je tente, dans la prochaine section, de démontrer pourquoi la cause de cette décennie perdue peut être imputée *principalement* à la perturbation provoquée dans la région par le relèvement des taux d'intérêt aux États-Unis. Tout comme le reste du monde, l'Amérique latine a subi le choc de la hausse des prix du pétrole durant

les années 70 mais elle a toutefois accusé le coup remarquablement bien, et même bien mieux que d'autres régions. Mais, on pourrait toutefois affirmer que ce fut d'une manière peu durable, car fondée essentiellement sur un brusque afflux de capitaux (le recyclage des pétrodollars). Par ailleurs, il semble peu crédible qu'un regain de la corruption à la fin des années 70 et au début de la décennie 80 ait provoqué le déclin économique du continent. L'explication la plus simple et la plus convaincante est que la soudaine modification des taux d'intérêt a brusquement interrompu la croissance. *Même en l'absence de corruption et dans l'hypothèse d'entreprises publiques absolument efficaces, il est probable que, de toutes façons, la plupart des pays auraient été confrontés à une crise.*

Bien sûr, personne ne souhaite revenir dans le passé. Toutefois, il importe de répondre à cette question ardue: quels enseignements peuvent être tirés des réussites, ainsi que des échecs, du passé? Avant d'aborder ce point, je souhaite porter plus d'attention à la nature des échecs observés au cours de la dernière décennie. S'il est vrai que le Consensus de Washington *promettait* une croissance qui ne s'est pas concrétisée, il est également vrai qu'il disait peu de choses sur les risques d'instabilité que comportaient les politiques qu'il préconisait. En matière de pauvreté, le Consensus se fondait sur les vieilles théories des effets de la retombée (*trickle-down theories*): les politiques économiques n'étaient pas conçues spécifiquement pour combattre la pauvreté car les fruits escomptés de la croissance étaient censés, d'une manière ou d'une autre, retomber (*trickle down*) entre les mains des pauvres, même s'il était déjà largement prouvé à l'époque qu'«une marée haute ne suffit pas nécessairement remettre tous les navires à flot».⁷ À ce sujet, j'ose affirmer que l'information fut loin d'être complète: or, il était prévisible, comme je l'explique dans la section suivante, que ces politiques engendrent davantage d'instabilité et de pauvreté.

⁶ Voir la description de cet épisode dans Kane (1989).

⁷ En effet, les données relatives aux États-Unis indiquent que, durant les deux décennies suivant 1973, la situation de la tranche des revenus les plus faibles s'est aggravée, malgré une augmentation du revenu moyen et certaines études considèrent même que la situation des couches moyennes se serait dégradée. Voir *Council of Economic Advisers* (1997, chap. 5).

1. Instabilité accrue: comparaison entre les expériences des pays développés et celles des pays en développement

Le capitalisme a toujours été caractérisé par d'amples oscillations. Quand ces oscillations se produisent, elles sont encore plus fortes dans le monde en développement.⁸ Aussi notre attention doit-elle être attirée sur les distorsions chronologiques entre les pays en développement et les pays développés: chez ces derniers, les phases de récession se sont raccourcies tandis que celles d'expansion se sont allongées, mais aussi les retournements de conjoncture semblent moins brutaux. Nous possédons aujourd'hui les connaissances qui nous permettent de mieux gérer l'économie et évidemment ces connaissances sont surtout mises en œuvre dans les pays les plus développés. Nous savons comment utiliser des politiques monétaires et budgétaires anticycliques pour sortir un pays de la récession et comment élaborer des stabilisateurs automatiques pour mieux protéger l'économie des perturbations qu'elle va inévitablement subir. Cependant, pour une raison ou une autre, les pays en développement n'ont pas profité de l'application de ces connaissances – or, étant donné la fragilité de leurs filets de sécurité, on aurait pu penser que, dans leur cas, la stabilité était d'une bien plus grande importance.

L'Amérique latine a contribué, plus qu'à son tour, à ce sombre panorama. Le tableau 5 montre que, mesurée de différentes façons, la volatilité diminuait aux États-Unis tandis qu'elle augmentait à partir de la mise en application des réformes en Amérique latine. Ainsi, dans cette région, la croissance durant la période 1990-2001 a été négative pendant au moins 1 an dans 25 pays, au moins 2 ans dans 18 pays et 3 ans ou plus dans 12 pays.

2. Recrudescence de la pauvreté et de l'inégalité

Les détracteurs de la réforme signalent, à juste titre, que la croissance non seulement n'était pas viable (ou pour le moins qu'elle n'a pas été durable), mais qu'elle a également exposé les pays à de nouvelles causes de volatilité (voir plus loin l'étude de la façon dont les réformes ont aggravé l'instabilité). Or, la volatilité est généralement accompagnée d'une aggravation de la pauvreté: ce sont les catégories les plus pauvres de la

société qui ordinairement subissent la plupart des conséquences de l'augmentation du chômage; ce sont les travailleurs non qualifiés qui viennent grossir les rangs des chômeurs et qui n'ont pas d'épargne à laquelle recourir.⁹ Une contraction, même passagère, de l'activité économique peut avoir des effets durables par exemple, les personnes qui se retrouvent au chômage ne peuvent continuer à financer l'éducation de leurs enfants. Ceux-ci, généralement, après avoir abandonné l'école, ne reprennent pas leurs études, même lorsque la situation s'améliore. La pauvreté se transmet ainsi d'une génération à l'autre.

De plus, certaines réformes ont été, à elles seules, la cause directe de l'aggravation de la pauvreté: le fait d'obliger les paysans pauvres à faire concurrence à l'agriculture subventionnée des États-Unis s'est traduit par l'amputation des revenus d'une des catégories les plus pauvres de la région; l'application de régimes stricts d'encadrement monétaire a entravé la création de nouveaux emplois susceptibles de fournir d'autres sources de revenus. Par ailleurs, la continuation d'un enseignement déficient prodigué aux plus défavorisés a encore compliqué la reconversion de la main-d'œuvre, en particulier lorsque le processus de libéralisation a été rapide.

Dans l'ensemble de la région, la proportion de personnes vivant en situation de pauvreté est passée de 15,3 pour cent en 1987 à 15,6 pour cent en 1998 (tableau 1). Malgré l'absence de données plus récentes, il est fort probable que la pauvreté ait augmenté de façon significative depuis 1998 en raison des crises qui ont touché un si grand nombre de ces pays.

3. Inégalité

Même dans les pays qui ont affiché une croissance, comme le Mexique, une partie considérable des bénéficiaires s'est retrouvée aux mains des 30 pour cent, voire 10 pour cent de la population aux revenus les plus élevés, alors que la situation d'un grand nombre de personnes des plus démunies, ceux de la tranche des 30 pour cent aux revenus les plus faibles, s'est aggravée.¹⁰ Ici aussi, le phénomène n'est pas difficile à comprendre: ceci est partiellement dû au fait que la

⁸ Selon certaines estimations, cent pays ont été touchés par des crises au cours des trois dernières décennies. Voir Caprio et Klingebiel (1999).

⁹ Agénor (2002) est arrivé à la conclusion que des taux négatifs de croissance avaient un effet positif sur les indicateurs de pauvreté dans un échantillon de pays moins avancés. Ceci est également vérifié dans les pays industrialisés les plus avancés. Voir Furman et Stiglitz (1998b).

¹⁰ Voir, par exemple, Bouillon, Legovini et Lustig (2001).

TABLEAU 5

Mesures de l'instabilité

	1961-1980 (Période antérieure aux réformes)	1981-2000 (Période de réformes)
Variabilité (écart type du taux de croissance)		
États-Unis	2,26	1,92
Amérique latine	1,80	2,36
Nombre d'années de croissance négative		
États-Unis	3	2
Amérique latine	0	4
Nombre d'années de croissance inférieure à 90 pour cent de la moyenne de 1961-2000		
États-Unis	8	3
Amérique latine	6	12

Source: Calculs à partir des *World development indicators* (Banque mondiale, plusieurs années).

population à plus faibles revenus est aussi celle qui est la plus touchée par les répercussions des fluctuations économiques inhérentes à la stratégie des réformes qui privilégient le marché.¹¹ Ceci s'explique en partie par la structure générale de la réforme dont certaines mesures se sont traduites par la destruction d'emplois ou l'abaissement des salaires des travailleurs non qualifiés, tandis que d'autres mesures auraient pu favoriser la création d'emplois et les gains de productivité; qui plus est, cette structure comportait des mesures qui ont conduit à la destruction d'emplois, accompagnées d'autres qui réfrénaient la création d'emplois.

Les politiques qui étaient censées améliorer le fonctionnement des marchés ont, du moins dans certains domaines en crise, contribué à aggraver leur dysfonctionnement. Le chômage a augmenté de presque 3 pour cent,¹² et ces chiffres seraient pires encore si une grande partie de la main-d'œuvre n'avait rejoint le secteur de l'économie informelle, où les travailleurs sont généralement moins protégés et où est plus restreint l'accès au capital, et donc au potentiel de la croissance à venir.¹³ Le tableau 2 montre l'aggravation de l'inégalité tout au long de la décennie dans plusieurs pays d'Amérique latine.

¹¹ Certes, certains parmi les plus pauvres, tels que les agriculteurs en auto-subsistance isolés de l'économie de marché, ont été relativement épargnés par les réformes. En les excluant de l'analyse, celle-ci présente un bilan encore plus sombre des conséquences des réformes.

¹² CEPALC (2002a).

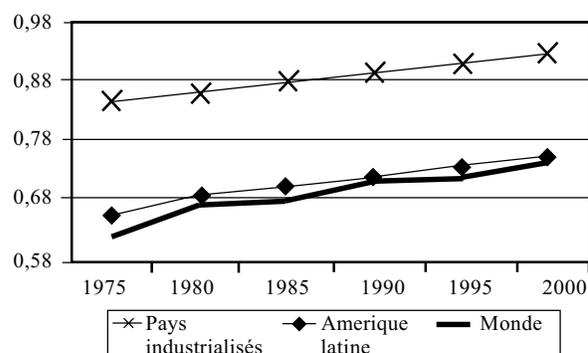
¹³ L'ampleur du changement est alarmante. Selon la CEPALC (2002b), plus de 70 pour cent des emplois créés dans la région dans les années 90 correspondent au secteur informel.

4. Les multiples dimensions de la pauvreté: les indicateurs du développement humain

Les échecs enregistrés dans les dimensions strictement économiques de la croissance vont de pair avec ceux des dimensions plus larges du bien-être humain qui ne se limitent à la seule pauvreté mais concernent également l'éducation et la santé. Le graphique 2 présente les résultats médiocres de l'Amérique latine en termes d'indicateur du développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les réformes n'ont absolument pas contribué à réduire l'écart existant entre l'IDH de la région et celui des pays industriels avancés.

GRAPHIQUE 2

Monde: Médiane de l'indicateur du développement humain



Source: *Rapport mondial sur le développement humain* (PNUD, plusieurs années).

5. Les multiples dimensions de la pauvreté : l'insécurité

Dans son rapport décennal sur la pauvreté (Banque mondiale, 2000), la Banque mondiale a indiqué que les principales dimensions de la pauvreté ne sont pas seulement le manque de revenus mais aussi l'insécurité et l'exclusion; or, ces deux derniers aspects ont été aggravés par les stratégies de la prétendue réforme. En ne parvenant pas à générer une croissance solide, l'agenda des réformes a contribué à exacerber le sentiment d'insécurité. Les répercussions de la volatilité économique croissante frappant plus durement les pauvres, ceux-ci ont eu un sentiment accru d'insécurité économique. Qui plus est, les réformes contribuaient, de façon presque délibérée, à aggraver davantage cette insécurité. Une des réformes de l'agenda, dénommée flexibilité du marché du travail», consistait en fait

à réduire les dispositifs de protection de l'emploi et à donner aux entreprises davantage de facilités pour licencier les travailleurs et abaisser les salaires. Toutefois, comme nous l'avons remarqué plus haut, s'il est vrai que les réformes étaient censées améliorer le fonctionnement des marchés du travail, c'est-à-dire, entre autres, réduire le chômage, dans la pratique, elles ont, au contraire, contribué à accroître la proportion de chômeurs. Par ailleurs, au cours de la décennie, une part de plus en plus importante de la main-d'œuvre a rejoint le secteur informel, où ne sont pas appliqués les dispositifs de protection de l'emploi.

La sécurité comporte naturellement d'autres dimensions. La sécurité des personnes est de plus en plus menacée par l'augmentation de la criminalité et de la violence dans de nombreux pays (tableau 6), quand bien même la situation en matière de protection de la santé est, d'une manière générale, positive (tableau 7).

TABLEAU 6

Amérique latine (15 pays) : taux d'homicide sur 100.000 habitants

	Fin de la décennie 1970	Fin de la décennie 1980	Milieu de la décennie 1990
Argentine	3,9	4,8	4,7
Brésil	11,5	19,7	23,0
Chili	2,6	3,0	3,0
Colombie	20,5	89,5	61,6
Costa Rica	5,7	5,6	5,4
Équateur	6,4	10,3	15,3
El Salvador	nd	138,2	55,6
Mexique	18,2	17,8	15,9
Nicaragua	nd	18,3	8,4
Panama	2,1	10,9	10,9
Paraguay	5,1	4,0	12,3
Pérou	2,4	11,5	nd
Trinité-et-Tobago	2,1	12,6	12,1
Uruguay	2,6	4,4	4,4
Venezuela	11,7	15,2	16,0

Source: Pour les première et deuxième colonnes, PAHO (1996) et, pour la troisième, Krug, comp. (2002).

TABLEAU 7

L'Amérique latine et les Caraïbes : indicateurs de santé

	1970	1982	1993	1997	1998
Espérance de vie à la naissance (en année de vie)	61	65	68	70	70
Mortalité infantile (sur 1.000 nés vivants)	84	41	38	32	31
Mortalité parmi les moins de cinq ans (sur 1.000)	123	78	49	41	38

Source: Base de données SIMA de la Banque mondiale.

6. Les multiples dimensions de la pauvreté : l'exclusion

Bien que l'essentiel de mon propos soit consacré à des questions *économiques* au sens strict, je veux brièvement aborder la troisième dimension de la pauvreté, à savoir l'exclusion. Une des grandes réussites revendiquées par les réformes latino-américaines a été le rétablissement de la démocratie. Il s'agit d'un authentique succès. Cependant, une démocratie significative doit aller au-delà de la démocratie électorale. Ainsi une démocratie significative implique-t-elle la participation au processus de prise de décision et, parmi ces décisions, les plus importantes sont notamment celles qui ont les plus fortes répercussions sur la vie des gens, à savoir les décisions économiques. Cependant, sous le régime de ces prétendues réformes qui privilégient le marché, nombreux dans le monde en développement sont ceux qui considèrent avoir été dupés. Certes, les citoyens peuvent voter mais ils sont privés du droit à être entendus sur des questions cruciales. Ainsi, après les avoir acquis au principe de la démocratie, on leur a dit que les décisions fondamentales relatives à la politique macro-économique (et notamment celles de politique monétaire) sont trop importantes pour être laissées à des processus politiques démocratiques. Le peuple n'est pas fiable, leur dit-on, car il peut facilement être mystifié par des dirigeants populistes. Les banques centrales doivent être indépendantes. Or, la plupart d'entre elles ont été certes indépendantes mais également dépourvues de représentativité et seuls les intérêts financiers et leurs points de vue ont eu voix au chapitre.

Pire encore, on leur a dit à qu'ils devaient ouvrir leurs marchés aux capitaux spéculatifs à court terme, de façon, leur a-t-on assuré, à se discipliner. De telles affirmations ne dissimulent guère la méfiance envers les processus démocratiques. Les processus électoraux eux-mêmes ne suffisent évidemment pas à assurer la discipline nécessaire à une bonne prise de décision économique. Mais, il est rarement signalé que les spéculateurs à court terme ont un point de vue et des intérêts très différents de ceux des peuples de ces pays : ces derniers se sont donc soumis à la discipline d'intérêts non seulement changeants mais également préoccupés par le très court terme et indifférents à des valeurs sociales, comme l'équité, et à des domaines où les effets sont à plus long terme, tels que l'environnement.¹⁴ Dans

¹⁴ Il y a également des raisons de croire que ces spéculateurs ont, du moins assez souvent, une compréhension passablement limitée

certains cas, il semble que les voix de Wall Street se sont faits entendre plus clairement que les clameurs qui proviennent des *favelas* et des *barrios*.¹⁵

7. Quelques faits positifs

Le tableau peint jusqu'ici pourrait paraître trop sombre. Il est toutefois éclairé de quelques taches de lumière, parfois assombries par les agrégats statistiques. Certains pays ont enregistré des améliorations notables en matière d'éducation. Au Brésil, par exemple, le taux d'inscription dans l'enseignement primaire est passé de 80 à 97 pour cent. Dans bon nombre de pays, le secteur de la santé s'est considérablement amélioré. Plusieurs pays ont connu de profondes mutations institutionnelles qui vont du contrôle des dépenses publiques jusqu'à la création de banques centrales crédibles, la mise en place de marchés financiers efficaces, une efficacité et une responsabilisation accrues du secteur public, ainsi que des mesures de décentralisation qui ont développé la capacité de réponse du gouvernement face aux préoccupations des citoyens.¹⁶ Il est évident que ces réformes institutionnelles n'ont pas encore favorisé la croissance escomptée mais il n'est pas impossible qu'elles donnent lieu à une croissance plus rapide dans l'avenir. Cependant, il est intéressant de signaler que même les partisans des réformes ont commencé à modérer leur optimisme : ils affirment que les économies sortiront de la récession et que la croissance reprendra, mais peu continuent à s'enhardir à exprimer un espoir de retour à une croissance dynamique du type de celle qui a caractérisé les années 50 et 60. Leur promesse actuelle se cantonne à refermer la fracture entre l'Amérique latine et les pays industrialisés avancés mais ce processus est si lent qu'il est à peine perceptible et peu susceptible de matérialiser l'espoir de parvenir à des progrès rapides que ce soit pour améliorer la stabilité ou pour réduire la pauvreté.

des concepts économiques élémentaires : ils sont en effet plus intéressés par les facteurs qui régissent la dynamique des prix à court terme que par ceux qui sous-tendent la dynamique de la croissance à long terme.

¹⁵ Les conséquences dans les processus démocratiques ont été particulièrement manifestes au Brésil.

¹⁶ Ces réformes ont parfois eu des résultats contraires. Dans certains pays, comme la Colombie, la décentralisation a encore rendu plus complexe le contrôle des budgets globaux.

III

Interprétation des expériences

Quel que soit le point de vue adopté, rares sont ceux qui contestent aujourd'hui que les résultats obtenus dans la décennie 1990 ont été non seulement très inférieurs aux promesses, dans presque tous les domaines, mais également désastreux.¹⁷ Cependant, la question de l'appréciation des politiques du Consensus de Washington relève, pour partie, de la formule bien connue du scénario hypothétique (*counterfactual*): Que se serait-il passé sans les réformes du Consensus de Washington? La croissance aurait-elle été plus encore décevante?

Au cœur de la controverse portant l'interprétation de l'évolution de l'Amérique latine se trouvent les trois grandes questions suivantes: Comment peut-on expliquer la décennie perdue de 1980, cette chute tout aussi rapide que la croissance vigoureuse qui l'a précédée? Comment peut-on expliquer l'essor enregistré au début de la décennie 1990? Et comment peut-on expliquer le déclin tout aussi brutal à la fin de cette même décennie, après quelques années seulement? Comme au milieu d'une pièce de théâtre, nous pouvons en effet nous interroger: la croissance dynamique va-t-elle renaître dans l'acte suivant? Dans cet acte, allons-nous assister à de nouvelles crises? Ou le prochain acte sera-t-il fait, une fois de plus, du même amalgame de stagnation et de piètre croissance? Le problème réside toutefois dans le fait qu'il est peu probable que le déroulement de cet acte respecte le livret initial. La plupart de ces pays sont tellement bouleversés par la façon dont jusqu'ici s'est déroulée l'action qu'ils vont

probablement décider de réécrire le livret. Quoi qu'il arrive, nous allons bientôt être confrontés à une nouvelle série de controverses épineuses: en cas de relance de l'économie, celle-ci se fera-t-elle grâce aux changements ou malgré eux?

Pour interpréter ces expériences, nous devons analyser les faits d'un point de vue à la fois micro-économique et macro-économique. Dans la section suivante, je tente plus particulièrement de démontrer qu'il est possible de prouver l'existence d'un *lien de causalité* entre *certaines* politiques du Consensus de Washington et ces échecs. Ici, je m'en tiens aux grandes lignes.

1. L'interprétation de la décennie perdue

Quoique faible, la croissance enregistrée dans les années 90 a été globalement supérieure à celle de la décennie perdue de 1980. Mais, durant cette décennie, l'encours de la dette a accablé les économies de la région. Cette période de stagnation est révolue, mais j'estime que la fin de la décennie perdue est plus liée à la résolution du problème de la dette extérieure qu'aux effets des stratégies de réforme, car c'est en effet avec le fardeau oppressant de la dette qu'avait commencé la période de stagnation de cette région. Sous cet angle, le bilan de la croissance médiocre de la décennie 1990 apparaît encore plus amer. En effet, il n'est pas surprenant qu'à l'issue d'une période de récession ou de stagnation, une économie entre dans une phase de «rattrapage» (*«catch-up»*), durant laquelle il s'agit de rattraper les occasions perdues et de réaliser les investissements destinés à intégrer les derniers progrès technologiques. Cette interprétation paraît particulièrement plausible compte tenu du fait que la croissance la plus vigoureuse a été observée durant la première partie de la décennie. Selon le même point de vue, il faudrait donc analyser ensemble les deux décennies 1980 et 1990, période durant laquelle la croissance enregistrée dans le cadre de la réforme semble encore plus mesquine car elle est inférieure à la moitié des taux enregistrés durant les décennies qui ont précédé la réforme et, par habitant, son niveau est à peine positif (tableau 8).

Il faut reconnaître, en toute justice, qu'il existe une autre interprétation selon laquelle ce que le fil des

¹⁷ Les tenants des réformes se sont empressés de crier victoire lorsque la croissance s'est accrue au début de la décennie 90. Ils ont naturellement attribué cette croissance aux réformes tout en négligeant le fait que, même à l'époque, les résultats n'étaient pas, avec le recul, particulièrement brillants. Aujourd'hui que les chiffres rendent compte d'une situation beaucoup plus sombre, ils affirment qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions et qu'il s'agit d'une comparaison injuste puisque les dernières années ont été caractérisées par un ralentissement économique à l'échelon mondial. Il convient indéniablement d'être prudent au moment de se prononcer, comme le démontrent amplement les proclamations prématurées du succès des réformes. Une des critiques formulées à l'égard de celles-ci est pourtant qu'elles ont contribué à l'instabilité économique mondiale *et, de plus*, elles ont exposé les pays en développement à de plus grands risques (voir plus loin).

TABLEAU 8

A. Les réformes considérées comme une période de récupération après l'échec de politiques insoutenables
(Moyenne annuelle du taux de croissance)

	PIB	PIB par habitant
1961-1980	5,59 pour cent	1,96 pour cent
1981-2001	2,15 pour cent	0,34 pour cent

B. La décennie perdue considérée comme partie de l'échec de la stratégie de substitution des importations
(Moyenne annuelle du taux de croissance)

	PIB	PIB par habitant
1961-1990	4,10 pour cent	1,69 pour cent
1991-2001	3,05 pour cent	1,39 pour cent

Source: Calculs à partir des *World development indicators* (Banque mondiale, plusieurs années).

événements observé durant la décennie 1980 a été la conséquence inévitable des politiques erronées des décennies antérieures, ainsi la stagnation qui a caractérisé la décennie 1980 résulterait-elle plus précisément de la période précédente. Mais, de toute manière, la croissance précédant la réforme a été plus dynamique que celle enregistrée durant la réforme.

Plusieurs raisons m'incitent à retenir la première interprétation. En premier lieu, à elle seule, une perturbation macro-économique de l'intensité produite par le relèvement des taux d'intérêt appliqué à des pays si endettés a suffi à provoquer une crise, ceci même si la « micro-économie » avait parfaitement fonctionné, puis, à son tour, cette crise a provoqué l'effondrement brutal de la croissance du PIB. En deuxième lieu, dans le même ordre d'idées, les insuffisances micro-économiques ne se traduisent généralement pas par des crises, mais tout simplement par une diminution des revenus. Bien sûr, certains peuvent affirmer que la dette a été contractée pour combler des déficits budgétaires créés par des entreprises publiques inefficaces, mais, d'un autre côté, la plupart des observateurs considèrent que l'accroissement de la dette extérieure a été essentiellement le résultat de forces macro-économiques (le recyclage des pétrodollars). Faisons le raisonnement suivant: Que se serait-il passé avec des entreprises parfaitement efficaces mais si, en raison de la forte rentabilité (escomptée) de leurs investissements, du moins par rapport aux taux d'intérêt en vigueur, elles avaient contracté des prêts pour financer ces investissements, la différence entre épargne intérieure et investissement étant identique à celle qui a été

observée? Ces pays auraient presque certainement connu une crise au moment du relèvement sans précédent des taux d'intérêt par les États-Unis. En résumé, la crise se serait produite indépendamment du fait que l'endettement extérieur soit dû à la contraction de l'épargne ou à l'augmentation de l'investissement et indépendamment de la plus ou moins grande efficacité des entreprises publiques. À cet égard, l'inefficacité de ces entreprises ne pourrait être en soi tenue responsable.¹⁸

Il est également possible de procéder à une simulation contraire (*counter thought experiment*) et se demander ce qu'il en aurait été si les États-Unis n'avaient pas relevé leurs taux d'intérêt. L'endettement excessif des entreprises publiques inefficaces aurait-il finalement provoqué l'effondrement du système, même en l'absence d'une hausse des taux d'intérêt? Certains pourraient dire, en l'occurrence, que l'incidence du relèvement des taux d'intérêt sur la crise n'a porté que sur son aspect chronologique, indépendamment du fait même qu'elle se soit produite ou non. Toutefois, selon cette interprétation, il faut imaginer que ces gouvernements n'auraient rien entendu à la situation. Toujours selon la même interprétation, les difficultés de ces pays s'étant lentement aggravées, leurs gouvernements auraient dû être capables de prendre les mesures nécessaires avant que la crise n'atteigne son paroxysme.¹⁹

Une des raisons pour lesquelles il est si difficile d'interpréter la décennie 1980 est qu'il est tout aussi difficile d'interpréter la décennie 1970. Au cours de cette dernière période, les pays ont connu une croissance relativement dynamique, partiellement favorisée par les afflux massifs de capitaux qui, selon certains, n'étaient pas durables et qui, en tout état de cause, ont été interrompus par le brusque relèvement des taux d'intérêt aux États-Unis. Cette décennie a également subi les chocs brutaux des cours du pétrole qui ont bridé la croissance dans une grande partie du reste du monde. Pour autant, s'il est vrai que la

¹⁸ Il existe certes des scénarios selon lesquels l'Amérique latine aurait pu échapper à la crise à condition que des institutions (comme en Asie de l'Est) aient été suffisamment importantes pour encourager l'épargne privée, ce qui aurait réduit le besoin d'avoir recours à l'investissement étranger. Il ne s'agit pas là toutefois de « scénarios hypothétiques » (*« counterfactual » scenarios*) sur lesquels sont fondés la plupart des débats portant sur les politiques économiques.

¹⁹ Il est vrai que certaines théories des processus politiques postulent que les grands changements ne sont souvent réalisables qu'à l'issue d'une crise.

productivité totale des facteurs en Amérique latine (telle qu'elle est mesurée traditionnellement) fut faible dans les années 70,²⁰ la croissance totale de la productivité des facteurs a, durant cette même décennie, fortement ralenti dans le monde entier, indépendamment de toute corruption et de l'inefficacité prêtée aux entreprises publiques.²¹

2. Interprétation du ralentissement intervenu à la fin de la décennie 1990

La croissance enregistrée au début de la décennie 1990 a fait long feu. Les critiques peuvent affirmer, à juste titre, qu'elle n'était pas durable. Les premières années de la décennie se sont ainsi caractérisées par un afflux massif de capitaux. Dans un certain sens, ces pays vivaient donc au-dessus de leurs moyens. Certes, ceci aurait pu ne pas avoir de conséquences majeures, d'une part, si les flux de capitaux avaient été destinés à des investissements à long terme dans des secteurs encore en jachère permettant ainsi d'accroître la capacité de production de l'économie et offrant des retours sur investissement supérieurs aux taux d'intérêt que devaient verser ces pays et, d'autre part, si une partie aussi considérable de ces flux de capitaux *n'avait pas* été à court terme.²²

En effet, à un moment donné, le FMI, sans se soucier davantage des risques pouvant résulter des mouvements de capitaux à court terme, semblait considérer que, dans la mesure où l'endettement extérieur n'était pas le

résultat d'une prodigalité budgétaire dans le secteur public (à savoir, des dépenses publiques supérieures aux recettes de l'État), les déficits en compte courant seraient soutenables. Même si la dette avait été contractée pour financer la consommation des ménages, les bailleurs de fonds n'auraient pas accordé de crédit si ces ménages n'avaient été solvables. Les crédits internationaux ont un rôle important en contribuant à modérer la consommation au fil du temps.²³ Cependant, en fait, les flux de capitaux sont extrêmement volatils, les marchés financiers étant sujets à des phases d'optimisme et de pessimisme irrationnels. De plus, dans le cas des pays en développement, les déficits profonds du compte des opérations courantes, quelle qu'elle soit leur origine, ne sont généralement pas soutenables et les ajustements qu'il faut introduire pour les combler passent par des modifications soudaines des taux de change et/ou des fortes baisses du revenu (qui vont entraîner un fléchissement des importations). Ces deux phénomènes ont été présents dans de nombreux pays d'Amérique latine.²⁴ Dans un contexte d'afflux massif de capitaux à court terme, les sautes d'humeur des marchés peuvent se manifester brusquement par le refus de renouveler des crédits ou par le retrait de capitaux de portefeuille. (Dans le cas d'une libéralisation totale du marché financier, on peut assister, même en l'absence de grands flux financiers à court terme, à un exode de capitaux des investisseurs nationaux).

L'afflux de capitaux n'a toutefois pas favorisé une hausse de l'investissement effectif. En effet, selon certaines estimations, une grande partie de ce capital a simplement été utilisée pour financer une augmentation de la consommation.²⁵ De plus, une part de cet afflux

²⁰ Dans la décennie 1970, il y a eu non seulement une convergence entre l'Amérique latine et les États-Unis, mais aussi une convergence en termes d'efficacité (productivité totale des facteurs). En dépit des nombreux problèmes méthodologiques et de mesures qui ont une forte incidence sur ces évaluations, une des études les plus reconnues à propos des États-Unis a démontré que, dans les années 70, la productivité totale des facteurs avait diminué (à un taux annuel moyen de 0,25 pour cent), alors qu'une autre étude faisait ressortir des augmentations considérables de la productivité totale des facteurs (à un taux annuel moyen de 0,75 pour cent). Pour les États-Unis, voir Dougherty et Jorgenson (1997) et, pour l'Amérique latine, voir De Gregorio et Lee (1999).

²¹ Aux États-Unis, par exemple, bien que, durant les décennies 1950 et 1960, la productivité de la main-d'œuvre ait augmenté d'environ 2,9 pour cent, elle n'a progressé, à partir de 1973, que d'environ 1,1 pour cent, le fléchissement étant, en majeure partie, associé à un ralentissement du taux de productivité totale des facteurs (Baily, Stiglitz et Tyson, 1995).

²² Ricardo Ffrench-Davis (2003a) présente une analyse de la stabilité macro-économique en Amérique latine selon ce point de vue. Voir, par exemple, Damill et Frenkel (2003), où figure une étude sur l'Argentine.

²³ Cette opinion est présente, par exemple, dans l'étude de Prasad, Rogoff *et alii* (2003).

²⁴ Certains travaux récents en macro-économie soulignent l'importance des variables de bilans et d'encaissements et expliquent pourquoi les fortes chutes du taux de change peuvent, à court terme, être associées à un affaiblissement de la macro-économie. Voir, par exemple, Greenwald (1999), Greenwald et Stiglitz (1993), et Furman et Stiglitz (1998a).

²⁵ Par exemple, alors que l'investissement s'accroissait de 166,4 milliards de dollars entre 1990 et 1996, l'épargne n'augmentait que de 132,4 milliards de dollars. Si le taux d'épargne était resté constant au niveau de 1990 (en tant que pourcentage du PIB), l'accroissement de l'épargne aurait été similaire à celui de l'investissement (la différence n'aurait été que de 300 millions de dollars), grâce à quoi l'Amérique latine n'aurait pas dû demander des crédits au cours de cette période. Il est donc facile à imaginer que la majeure partie des 34 milliards de dollars des flux de capitaux ait été dirigée vers la consommation, compte tenu de l'augmentation de celle-ci.

de capitaux résulte de la privatisation, de la vente des biens nationaux à des étrangers.²⁶

3. Les effets d'une comptabilité inadéquate: la projection d'une fausse image de réussite durant les premières années de la réforme

Les normes comptables ont contribué à donner une fausse impression de réussite. Ainsi ces pays auraient-ils dû concentrer leur attention sur le *revenu national net*, mettre l'accent sur les possibilités de bien-être futur des citoyens, tenir compte de la dépréciation des ressources physiques du pays ainsi que de l'épuisement de ses ressources naturelles, de la dégradation de l'environnement, de la vente des actifs nationaux à l'extérieur, ainsi que de l'aggravation du sentiment d'insécurité et de vulnérabilité économiques.

Une série d'étapes sont nécessaires pour passer du PIB au revenu national net: en gardant à l'esprit la différence existant entre les deux types de mesures, il est plus facile de comprendre pourquoi la mesure du PIB a donné une fausse impression de réussite dans les premiers temps de la réforme.

En premier lieu, il y a plusieurs différences entre le produit intérieur *brut* et le produit intérieur *net*. Aucune entreprise n'ignore qu'elle doit tenir compte de la dépréciation de son capital. Mais, si un pays vend le bois de ses forêts, il peut comptabiliser le produit de la vente dans la partie «recettes», bien qu'il ait dans le même temps perdu une partie de son patrimoine.²⁷ Une méthode appropriée de comptabilité aurait fait la différence entre le produit de la vente d'un actif et une véritable recette. Pour autant, le produit national ou intérieur net aurait *déduit* cette perte de valeur.

De même, le produit intérieur brut et le produit intérieur net se fondent sur les biens produits dans le pays, et non pas sur le bien-être de ses habitants. Il s'agit donc d'une mesure utile pour évaluer le niveau d'activité économique dans un pays, mais qui cesse de

l'être pour mesurer le degré de bien-être de ceux qui y vivent. L'important pour les citoyens d'un pays est le revenu national net. Si un pays vend ses actifs à l'étranger et, avec le produit de la vente, se lance dans une course à la consommation, il ne fera qu'appauvrir ses citoyens et compromettre leurs perspectives d'avenir. Par conséquent, la vente d'entreprises publiques à des étrangers dans le cadre des privatisations doit être comptabilisée comme une diminution du patrimoine des citoyens et, en tant que telle, doit être décomptée du revenu national net. Si l'afflux de capitaux provoqué par les privatisations est dirigé vers la réalisation d'investissements dans des secteurs encore en jachère, les pertes enregistrées sur un compte seraient compensées par les gains comptabilisés sur un autre. Mais, si ce n'est pas le cas, et ce ne le fut pas au moins dans une certaine mesure, le pays s'appauvrit. Aussi une comptabilité appropriée aurait-elle présenté une situation moins rutilante dans les premières années de la décennie.

Hormis les capitaux étrangers destinés aux privatisations, l'afflux de capitaux était en majeure partie à court terme; il s'agissait donc de capitaux qui pouvaient entrer et sortir du jour au lendemain et non pas de capitaux qui auraient permis de construire des usines et de créer des emplois. Une comptabilité appropriée aurait tenu compte de ce passif, compensé par l'investissement qui aurait pu miraculeusement en découler. Ici encore, accroître le passif sans une augmentation correspondante des actifs *productifs* conduit à l'appauvrissement du pays, voici ce qu'aurait établi une bonne comptabilité.

Il est indéniable que, même si l'afflux de capitaux à court terme n'a pas contribué à accroître la *richesse*, il a eu un effet positif à court terme sur la demande globale (ce qui, selon les circonstances de chaque pays, aurait pu être endigué par des politiques monétaires et budgétaires restrictives). Dans la mesure où il existait des ressources sous-employées, l'augmentation de la demande globale a stimulé la croissance. Étant donné que le produit augmentait plus vite que les intrants, il *semblait* que la «réforme» avait déclenché une nouvelle ère d'expansion de la productivité. Cependant, les gains de productivité ont, dans une large mesure, été la manifestation d'une économie qui se rétablit d'une récession et, au début de la décennie 1990, l'Amérique latine était en train de se rétablir après dix années de ralentissement.

Un bon système de comptabilité aurait même pu faire ressortir d'autres éléments, tels que l'extrême volatilité des capitaux à court terme et le fait que, face

²⁶ Ceci n'a pas amélioré la capacité de production de l'économie, sauf dans la mesure où la gestion étrangère a accru l'efficacité de l'utilisation des actifs.

²⁷ De même, il peut être trompeur de ne pas prendre en compte la dépréciation des biens publics d'équipement. Un pays qui réduit ses dépenses pour maintenir les actifs publics peut présenter un déficit moindre, ce qui pourrait conduire un investisseur financier ayant une vision à court terme à penser que les perspectives futures de l'économie s'améliorent. Cependant, les pertes résultant de la dégradation de l'infrastructure publique peuvent être supérieures aux bénéfices de la réduction du déficit, sans pour autant que cela ne se reflète dans la comptabilité.

aux vicissitudes du marché, si ces capitaux décident de se retirer ou d'exiger un taux d'intérêt plus élevé, le pays risquerait de connaître une crise et d'être contraint de demander un crédit au FMI ou de faire des coupes budgétaires compromettant ainsi les revenus à venir. Un bon système de comptabilité aurait imposé la constitution de réserves de provision, qui auraient dû être décomptées du calcul du revenu national net, en prévision des coûts futurs. Si une compagnie d'assurances entreprend une activité à risque, telles que la vente d'assurances, elle doit mettre de l'argent de côté, c'est-à-dire constituer un fonds de réserve correspondant aux coûts prévisibles de cette opération.²⁸

Le capital à court terme présentait un autre problème, à savoir un taux d'intérêt variable. Les taux d'intérêt fixés par les bailleurs de fonds pouvaient être relevés brusquement, même si les pays avaient respecté toutes les conditions. Comme nous l'avons constaté, c'est là que se trouve la cause principale de la crise qui a sévi au début des années 80: la Réserve fédérale des États-Unis a procédé à un relèvement considérable et soudain des taux d'intérêt. Les niveaux d'endettement qui, jusque-là, avaient été viables, sont brusquement devenus insoutenables. À la fin de la décennie 1990, la méfiance des marchés à l'encontre de la dette des marchés émergents (résultant partiellement de la crise financière mondiale) s'est donc accentuée, ainsi que la «peur du risque» («*risk aversion*»). En conséquence, la très forte hausse de la prime de risque exigée par les investisseurs a largement dépassé la légère baisse des taux d'intérêt aux États-Unis et en Europe. Ici encore, des niveaux d'endettement qui auraient pu être soutenable ont brusquement cessé de l'être.²⁹

Le système de comptabilité axé sur le PIB n'a donc pas donné une image exacte de ce qui se passait. Tandis

que les chiffres alors évoqués, à savoir le produit intérieur brut, suggéraient que l'évolution des économies latino-américaines au début de la décennie 1990 était réellement admirable, un meilleur système comptable aurait apporté une vision beaucoup moins brillante.

4. Si seulement il n'y avait pas eu de crise financière mondiale...

Les tenants de la réforme affirment que *s'il n'y avait pas eu de crise financière mondiale, la croissance se serait poursuivie*. Une telle affirmation est erronée, et ce pour deux raisons. Dans une large mesure, la crise financière mondiale a, elle-même, été un produit du mouvement mondial de réforme, en particulier de la libéralisation du marché des capitaux. Quels ont été les changements en Asie de l'Est qui ont permis que cette région du monde affiche, pendant trois décennies, non seulement le taux de croissance le plus rapide mais aussi la plus grande stabilité, que la conjoncture défavorable n'ait duré qu'un an dans deux des pays de cette région touchés par la crise, et moins d'un an dans deux autres, soit une meilleure tenue que n'importe quel pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)? À mon avis, le facteur prépondérant n'a pas été l'augmentation de la corruption et le manque de transparence, comme le FMI a pu laisser entendre. En effet, dans plusieurs des pays touchés par la crise, la corruption était battue en brèche et une meilleure transparence s'installait.³⁰ En fait, le problème réside dans la libéralisation prématurée et excessivement rapide des marchés financiers et des capitaux, ainsi que dans l'échec de la mise en place de cadres réglementaires appropriés.³¹ Plutôt que de demander quel devait être ce cadre réglementaire, l'attention se centrait uniquement sur la déréglementation, ce qui a eu des conséquences désastreuses.

En Amérique latine, les réformes ont contribué, dans une large mesure, à résoudre certains legs problématiques. Les déficits budgétaires ont été maîtrisés, voire résorbés, et des progrès importants ont été accomplis dans la lutte contre l'inflation. Les tenants

²⁸ Paradoxalement, le FMI a pensé que les réformes qu'il avait imposées en Amérique latine avaient atténué la vulnérabilité de celle-ci face à la crise et que, par conséquent, le bien-être véritable des pays était même meilleur que ce que suggéraient les chiffres du PIB. Selon son analyse, la cause principale de la vulnérabilité résidait dans l'application de politiques monétaires non restrictives qui conduisaient à l'inflation et à la prodigalité budgétaire. Dans ce contexte, les résultats de la plupart des pays étaient largement supérieurs à ce qu'ils avaient été jusque-là. Mais la libéralisation des marchés de capitaux avait introduit une cause plus importante de vulnérabilité. Les causes de la vulnérabilité sont analysées dans Furman et Stiglitz (1998a) et Easterly *et alii* (2000), ainsi que dans les références mentionnées dans les précédents travaux.

²⁹ Damill et Frenkel (2003) estiment que la majeure partie de la dette argentine durant la période antérieure à la crise finale de 2001 peut être attribuée à ce relèvement des taux d'intérêt.

³⁰ Voir, par exemple, Furman et Stiglitz (1998a).

³¹ Voir, par exemple, Rodrik et Velasco (1999). Des études plus récentes du FMI ont confirmé que la libéralisation du marché des capitaux est associée, dans les pays en développement, à une augmentation de la volatilité, et non pas nécessairement à celle de la croissance. Voir, par exemple, Prasad, Rogoff *et alii* (2003).

des réformes faisaient ressortir que les données enregistrées au début de la décennie 1990 avaient confirmé la justesse de leurs réformes. Avec le recul, nous voyons à quel point ces conclusions induisaient à l'erreur. Une part importante de cette réussite apparente était due à l'expansion de la demande globale résultant de l'allègement du fardeau de la dette, de l'afflux massif de capitaux et de l'expansion des exportations à la faveur d'une conjoncture économique favorable aux États-Unis, connue comme «les glorieuses années 90». En raison de cette croissance de la demande globale, il a été fait appel à des ressources qui restaient inemployées depuis très longtemps. Il s'agissait en fait plus d'une expansion classique stimulée par la demande que d'une croissance stimulée par l'offre, comme le soulignaient les défenseurs des réformes. Certains

éléments importants de l'offre sont à signaler, très différents de ceux mentionnés par les tenants de la réforme. Une partie de ce succès apparent était la conséquence naturelle du processus de rattrapage (*catch-up*) qui a suivi la décennie perdue de 1980. Une autre partie était le résultat de l'afflux non soutenu, ou insoutenable, de capitaux étrangers.

Certaines de ces «réussites» ont servi de levain aux difficultés surgies à la fin de la décennie 1990 et tout au début du nouveau millénaire.³² Les réformes avaient exposé les pays latino-américains à de nouvelles sources de risque. Non seulement les systèmes comptables n'ont pas tenu compte de ces risques, mais aussi, à de nombreux égards, ils ont fourni des résultats hypertrophiés de ce qu'il en était réellement de ces réussites.

IV

Interprétation des échecs

Cette section sera consacrée à une analyse plus approfondie des échecs. Dans la section précédente, j'ai affirmé que la volatilité de la région avait beaucoup à voir avec des *phénomènes macro-économiques*, dont l'origine était située hors de la région, en particulier le renchérissement des taux d'intérêt au début de la décennie 1980 et le retournement du moral des détenteurs des capitaux à court terme intervenu au milieu de la décennie 1990. L'objet de cette section est de démontrer comment les réformes du Consensus de Washington, indépendamment des bonnes intentions qui les sous-tendent, ont aggravé la vulnérabilité des pays de la région face à ces perturbations externes et ont contribué, de diverses façons, aux échecs observés ces dernières années. Je porte mon attention tout particulièrement sur trois grandes déficiences de ces réformes:

- Les réformes, en particulier les différentes modalités de libéralisation, ont accru l'exposition aux risques de ces pays, sans pour autant renforcer leur capacité d'y faire face.
- Les réformes macro-économiques étaient déséquilibrées car elles ont fait une trop large place à la lutte contre l'inflation, au détriment de la lutte contre le chômage et de la promotion de la croissance.
- Les réformes ont favorisé la privatisation et le renforcement du secteur privé mais ont négligé

l'amélioration du secteur public, provoquant un déséquilibre entre l'État et le marché.

1. Exposition accrue au risque

Toutes les réformes du Consensus de Washington, notamment la libéralisation des échanges, du marché des capitaux et du secteur financier, ont accru l'exposition aux risques de ces pays. Pourtant, l'expérience du Chili et la déréglementation de son secteur financier, ainsi que l'expérience des États-Unis eux-mêmes au début de la décennie 1980, auraient dû mettre en garde quant à l'existence de tels risques.³³ Faisant fi de cette éventualité, l'agenda de la libéralisation a suivi son cours.

En 1995, à l'époque où j'étais à la Maison-Blanche, j'ai été très attentif à la chute de la valeur du dollar qui est tombé d'environ 106 yens à 80. Cette diminution de 25 pour cent de la valeur du dollar n'était pas le

³² Je suggère, dans Stiglitz (2003), que la conjoncture défavorable, qui a commencé aux États-Unis en mars 2001, peut, dans une large mesure, être expliquée par l'échec des politiques appliquées dans la décennie 1990.

³³ Il existe aujourd'hui de nombreuses études portant sur les risques de la déréglementation du secteur financier et sur la mise en place de régimes réglementaires appropriés. Voir, par exemple, Honohan et Stiglitz (2001), Stiglitz (2001a) et Helmann, Murdoch et Stiglitz (2000).

reflet d'une aggravation subite des perspectives économiques des États-Unis, ni d'une amélioration tout aussi soudaine de celles du Japon. De même, le raffermissement ultérieur tout aussi prononcé du dollar quand son cours est passé de 80 à plus de 130 yens, n'a pas non plus traduit un bouleversement des perspectives économiques de chacun des deux pays. Comme l'a signalé Alan Greenspan lui-même, l'un des plus fervents défenseurs du capitalisme étasunien, les marchés font preuve d'une exubérance excessive et irrationnelle, et il aurait pu également ajouter qu'ils font aussi parfois preuve d'un pessimisme tout aussi excessif et irrationnel.³⁴ Des économies aussi puissantes que celle des États-Unis peuvent supporter ces vicissitudes mais, sur des économies ouvertes, petites et pauvres, cette volatilité exerce une pression considérable. Malgré cela, les prétendues réformes ont, comme jamais auparavant, exposé ces pays à ces mêmes vicissitudes du marché, tant par le biais des échanges commerciaux que par celui des flux de capitaux et ce, avant qu'ils n'aient été en mesure de consolider leurs filets de sécurité.

2. Libéralisation des marchés des capitaux

La réforme qui a eu les retombées les plus néfastes a été la libéralisation des marchés de capitaux.³⁵ Selon certains modèles économiques naïfs, les pays en développement étaient considérés sur le même pied que les pays développés, hormis en termes de ressources et surtout de capital. Cette conception du développement a fait croire à ces pays qu'il suffisait d'obtenir davantage de capital pour pouvoir connaître une croissance plus dynamique. S'ils ne pouvaient pas générer une épargne intérieure (comme ont pu le faire certains pays d'Asie de l'Est grâce à une intervention musclée du gouvernement), ils devaient donc avoir recours à l'extérieur. Le raisonnement était simpliste: tant que le retour sur investissement dépassait le taux d'intérêt versé, l'investissement était une bonne chose pour l'économie, car le prêt pouvait être facilement remboursé et les profits restants allant enrichir le pays. Le fait que le capital soit à court ou à long terme n'était pas non plus considéré d'une grande importance.

³⁴ Greenspan ne faisait qu'être l'écho de recherches menées par des économistes tels que Robert Shiller (2000), dont les travaux réfutent de façon convaincante l'hypothèse de l'efficacité des marchés.

³⁵ Les risques associés à la libéralisation des marchés sont décrits plus en détail dans Stiglitz (2000a et 2002a).

Étant donné la pénurie de capital, sa rentabilité devait être plus élevée dans les pays en développement que dans les pays développés aussi la libéralisation des marchés de capitaux permettrait-elle un flux constant de capitaux des pays plus développés vers les moins développés. Chacun y trouverait son compte : les pays développés, grâce à la plus forte rentabilité du capital, et les pays moins avancés, grâce à l'afflux massif de capitaux qui entraînerait des hausses de salaires et des gains de productivité. Les partisans de la libéralisation des marchés de capitaux affirmaient même que celle-ci apporterait une plus grande stabilité ainsi, durant les périodes de contraction, les pays en développement pourraient-ils demander des crédits à l'extérieur afin d'étayer leurs économies.

Ces arguments avancés par les partisans de la libéralisation des marchés de capitaux surprennent par la naïveté de la théorie qui la sous-tend, puisque ne tenant pas compte de la littérature de plus en plus abondante qui insistait sur les conséquences de l'information imparfaite, et par leur degré d'ignorance de la réalité des marchés de capitaux. En effet, les flux de capitaux à court terme sont extrêmement volatils et, plutôt que d'atténuer la volatilité économique, comme le proclamaient les partisans de la libéralisation, ces flux ont contribué dans une large mesure à créer la volatilité. Et, même quand ils n'en étaient pas la cause directe, ces flux ont aggravé l'ampleur des fluctuations. Ces flux de capitaux sont, en particulier, nettement procycliques. Ils entrent dans un pays lorsque tout va bien et en sortent dès que ça va mal. Les banquiers aiment la prospérité : ils sont disposés à prêter quand les pays n'ont pas besoin d'argent. Et ceux-ci ont été déraisonnables au point de se laisser séduire par ces crédits. Mais, lorsque la situation se gâte, les banques exigent d'être remboursées.

L'Amérique latine avait pourtant connu une situation similaire, voire pire, vingt ans auparavant lorsque, sous le coup d'une récession, les bailleurs de fonds non seulement s'étaient refusés à octroyer des crédits mais avaient également demandé le remboursement de l'argent prêté. Qui plus est, les créanciers multilatéraux, censés devoir aider ces pays en cas de nécessité, n'ont souvent fait qu'aggraver leurs difficultés. D'une manière générale, durant ces périodes de crise, c'est-à-dire lorsque des pays se trouvent dans une situation désespérée, l'enjeu principal se réduit à déterminer la quantité d'argent qu'ils rembourseront aux États-Unis et aux autres pays industriels avancés. Un flux net de capitaux sort donc du pays, au lieu d'y rentrer. Ainsi les négociations tenues entre le FMI et

l'Argentine ne portaient-elles pas sur l'octroi de crédits supplémentaires mais sur la part de la dette que ce pays devait rembourser en un an.

La volatilité et le caractère procyclique de ces fonds ont eu encore d'autres conséquences. Les emprunteurs n'ont pas suffisamment tenu compte des *externalités*, en particulier de celles liées à ce type de prêts lorsque la situation tourne mal, comme d'ailleurs l'ont fait, entre autres, les pays d'Asie de l'Est. Les emprunteurs n'ont pas été les seuls à devoir assumer les coûts, en particulier dans le cadre des mesures proposées par le FMI pour faire face aux crises. Des taux élevés d'intérêt peuvent conduire à la faillite même ceux dont l'endettement est modeste, ainsi l'encadrement budgétaire et monétaire provoque-t-il le chômage de millions de travailleurs. Certes, le FMI reconnaît, de façon indirecte, une défaillance du marché puisqu'il parle de contagion. Il est toutefois remarquable qu'il n'ait pas réagi comme le font normalement les économistes lorsqu'ils détectent des externalités, à savoir se demander s'il existe une intervention sur le marché susceptible de corriger ce facteur externe, comme par exemple la taxation de l'activité qui engendre l'externalité. Si les crédits à court terme engendrent le risque d'externalités, ils doivent être grevés d'un impôt. Une maladie contagieuse ne se combat pas simplement en construisant de meilleurs hôpitaux pour ceux qui ont la malchance de contracter la maladie, mais surtout en étudiant sa propagation, en subventionnant les vaccins, voire en imposant des règles rendant la vaccination obligatoire et en interdisant certaines pratiques à risque. Par les politiques appliquées de façon si généralisée en Amérique latine pour promouvoir activement la libéralisation des marchés de capitaux, le Fonds monétaire a aussi apparemment stimulé les forces mêmes qui ont engendré le problème.

La décision de contracter des crédits à court terme a été particulièrement peu judicieuse. On ne peut construire des usines avec des capitaux qui peuvent entrer ou sortir du pays du jour au lendemain. La prudence conseille aujourd'hui à ces pays de constituer des réserves à hauteur de leur endettement à court terme en devises étrangères. En d'autres termes, si un pays contracte un prêt de 100 millions de dollars, il doit avoir ce même montant en réserve, à savoir 100 millions de dollars de fonds publics qui auraient pu être employés à construire des écoles ou des autoroutes. Ainsi ces réserves ont-elles certes une rentabilité mais la situation globale du pays se dégrade, puisque les réserves sont généralement gardées en bons du Trésor en dollars dont la rentabilité est, aujourd'hui, de moins de 2 pour cent,

alors qu'une banque étasunienne peut obtenir 18 pour cent, voire plus. Le coût net de cette opération pour ce pays est donc de 16 millions de dollars, ce qui est un transfert net d'un pays pauvre en développement vers les États-Unis. Ceci peut contribuer à la croissance des États-Unis, mais on voit difficilement comment cela pourrait favoriser celle des pays pauvres en développement. Le cas de figure que je viens de décrire montre que le coût total des prêts n'est pas supporté par l'emprunteur, ce qui constitue également une déficience du marché.

Il est indéniable que l'afflux de capitaux dans un pays entraîne des bénéfices visibles. Ceux-ci ont été perceptibles en Amérique latine au début de la décennie 1990. Il est pourtant tout aussi manifeste que les avantages obtenus par les pays ne compensent pas les pertes qu'ils subissent en cas de crises. Or, les crises ont été particulièrement fréquentes et régulières avec un coût particulièrement élevé en Amérique latine. Et, au fil du temps, le coût des faillites s'est accru non seulement parce que le nombre de créanciers augmentait, ce qui rend plus difficile le réaménagement négocié de la dette, mais aussi parce que le mélange de créanciers nationaux et étrangers, dont des institutions financières nationales, et aussi le mélange de dettes en dollars et en devises nationales non seulement rendent complexe la résolution équitable du problème mais signifient également que les crises ont sérieusement compromis la viabilité des institutions financières nationales, et ainsi ébranlé davantage les assises économiques du pays.

3. La stabilité macro-économique

Les économies de la région ont subi une très grande instabilité macro-économique. Comme on a pu le constater précédemment, le FMI et les néolibéraux ont donné à ces phénomènes une interprétation très particulière, selon laquelle la cause première des perturbations macro-économiques réside dans la prodigalité du gouvernement, son intervention sur les marchés et sa politique monétaire laxiste. Cette interprétation de l'instabilité macro-économique revenait à méconnaître deux cents ans d'histoire du capitalisme. En effet, bien avant que l'État n'assume les fonctions qui sont les siennes actuellement, les économies de marché subissaient déjà les effets désastreux de la volatilité, ainsi que ceux créés par les bulles spéculatives et leur éclatement (*booms and busts*). Du moins dans les pays industrialisés les plus avancés, le constat d'alors est clair : l'intervention des pouvoirs

publics a contribué à stabiliser l'économie. Plus récemment, les crises en Asie de l'Est démontrent que l'origine de ces perturbations peut se situer ailleurs. Avant les crises, les pays de cette région affichaient un faible niveau d'inflation et des excédents budgétaires. La seule défaillance de ces gouvernements était de ne pas réglementer suffisamment le secteur financier, d'avoir insuffisamment canalisé le brusque afflux de capitaux déversés par la libéralisation du marché des capitaux et d'avoir pris trop peu de mesures pour limiter l'ampleur des spéculations et leurs effets déstabilisateurs.

Il existe, en ce sens, une remarquable similitude entre les crises qui ont sévi en Amérique latine et celles qui ont frappé l'Asie de l'Est: l'instabilité macro-économique a été provoquée, dans une large mesure, par les problèmes associés à l'endettement extérieur et à la libéralisation des marchés des capitaux. Les pays latino-américains ont été dans l'obligation d'assumer, à nouveau, la majeure partie du fardeau constitué par les relèvements des taux d'intérêt décidés dans d'autres parties du monde et d'affronter les conséquences de l'instabilité des flux de capitaux.

Les réformes (y compris les réformes commerciales que j'analyse plus loin) ont exposé les pays à de nouvelles sources de risques considérables mais elles ont également influé sur la réaction des économies à ces perturbations. Les réformes ont remplacé les stabilisateurs automatiques par des déstabilisateurs automatiques. Dans l'ensemble de l'Amérique latine, la politique budgétaire, au lieu d'être anticyclique, est devenue procyclique, et cela non pas parce que les économistes latino-américains auraient oublié de lire les manuels de macro-économie publiés au cours des soixante-dix dernières années qui tous signalent l'importance d'une politique budgétaire anticyclique, mais du fait, entre autres, que le FMI, dont tant de pays latino-américains étaient devenus dépendants en matière de conseils et d'argent, ait encouragé, parfois fortement, l'application de politiques procycliques. Étant donné le faible degré de développement des marchés nationaux de capitaux, les flux procycliques de capitaux privés, le souvenir encore récent de l'inflation galopante d'époques antérieures, l'insistance du FMI pour que soient effectuées des coupes budgétaires, ainsi que la tendance des institutions multilatérales, en particulier du FMI, à concéder fréquemment des prêts de nature procyclique, les pays n'ont *apparemment* pas eu d'autre choix que d'appliquer une politique budgétaire procyclique. Cependant, comme je le propose plus loin, *cette option n'était pourtant pas la seule.*

Les stabilisateurs budgétaires automatiques associés à la politique budgétaire ayant été remplacés par un déstabilisateur automatique, la politique monétaire est devenue, elle aussi, une source d'instabilité, situation qui ne devrait pas s'améliorer dans l'avenir. Les pays ont été incités à respecter beaucoup plus encore les exigences de rigueur financière et à éviter l'indulgence qui, selon certains, ne contribue qu'à différer le jour du règlement de comptes et à aggraver les difficultés lorsque finalement ressurgissent les problèmes. Les conséquences néfastes d'une telle politique ont pourtant pu être observées en Asie de l'Est: lorsqu'une économie entre dans une conjoncture défavorable, les cas d'insolvabilité augmentent, la situation financière des banques se dégrade et, très vite, il devient urgent de demander des crédits (l'autre option, à savoir une nouvelle injection de capitaux, n'étant généralement pas réalisable en plein ralentissement économique).³⁶ Cependant, de plus en plus d'entreprises, à mesure qu'elles obtiennent des crédits, tombent en situation de défaut de paiement ou, en tout cas, qui se voient dans l'obligation de réduire leurs investissements et leur production, ce qui ne fait qu'aggraver le ralentissement. Dans certains cas, à longue échéance, la situation financière des banques elles-mêmes ne s'améliore pas non plus, ou très peu, et peut même se dégrader.³⁷

Si, comme nous l'avons vu précédemment, les réformes ont exposé les pays de la région à davantage de perturbations et ont miné leur capacité d'y faire face automatiquement, les politiques prônées par le Consensus de Washington ont encore empiré les choses: en raison d'une préoccupation quasi exclusive pour les problèmes du passé, le déficit budgétaire et l'inflation, ces politiques ont poussé les pays à effectuer des coupes budgétaires et à accroître la fiscalité, en raison de la réduction du recouvrement fiscal résultant de la chute des recettes ou en raison de l'augmentation des dépenses résultant de la hausse des taux d'intérêt appliqués aux crédits qu'ils avaient contractés. Ces politiques budgétaires discrétionnaires procycliques ont encore exacerbé la récession dans les différents pays.

³⁶ Ou bien le coût d'une telle injection de capitaux pour ceux qui détiennent alors les entreprises –soit la dilution de leur participation– est jugé trop élevé pour qu'ils considèrent peu attrayante cette option.

³⁷ Ceci illustre également l'une des premières leçons du cours d'économie, la «généralisation abusive» (*fallacy of composition*): ce qui peut être vrai quand une seule banque connaît des problèmes mais ne l'est plus si le problème est systémique.

Dans certains cas, les pays étaient pieds et poings liés en raison des difficultés qu'ils rencontraient à lever des fonds. Cependant, les politiques budgétaires anticycliques étaient déconseillées, même dans le cas de pays qui pouvaient accéder à des capitaux, tels que le Chili, qui avait créé un fonds de stabilisation, ou certains pays riches en ressources naturelles, tels que l'Équateur et la Bolivie, qui pouvaient solliciter des prêts gagés sur leurs exportations à venir. Dans certains cas, les méthodes comptables inadéquates utilisées par le FMI et d'autres analystes financiers contribuèrent à aggraver les difficultés.

Les limites des méthodes comptables employées aussi bien dans le secteur public que dans le privé sont de plus en plus reconnues. Une information erronée conduit fatalement à des décisions erronées. Les méthodes comptables déficientes utilisées par les entreprises des États-Unis contribuaient à gonfler excessivement les prix, ce qui a ensuite contribué à un surinvestissement dans certains secteurs tels que celui des télécommunications. Les lacunes des méthodes comptables du secteur public sont encore plus notoires. Plusieurs déficiences majeures ont déjà été évoquées: par exemple, le traitement non compartimenté des dépenses en capital et des dépenses courantes ou la non-comptabilisation de l'épuisement des ressources naturelles ou de la dégradation de l'environnement. Pourtant, de bons spécialistes en macro-économie devraient toutefois comprendre les limites de ces méthodes comptables. Si, par exemple, le système de sécurité sociale est privatisé et les fonds naguère destinés au trésor public sont brusquement dirigés vers des comptes d'investissement privés, l'aggravation du déficit du secteur public n'accentuera pas nécessairement les déséquilibres macro-économiques et ne posera peut-être même guère de problèmes au gouvernement qui finance ces déficits.³⁸

Ces méthodes comptables inadéquates ont contribué non seulement à un excès d'austérité, à une politique budgétaire excessivement drastique dans un contexte de ralentissement économique, mais également au sous-investissement en infrastructure (les dépenses

se sont greffées sur les déficits tandis que les gains n'étaient tout simplement pas crédités comme tels), aggravant ainsi l'instabilité économique. Les pays étaient incités à contracter des prêts en dollars, dont le taux d'intérêt était plus faible que ceux libellés en devise locale.³⁹ Le budget présentait ainsi un meilleur *aspect*. Naturellement, dans la mesure où les marchés fonctionnent bien, l'écart entre le taux d'intérêt en dollars et le taux d'intérêt en monnaie locale reflète, bien sûr, les attentes quant à l'évolution des taux de change.⁴⁰ Toutefois, les gouvernements (ainsi que le secteur privé, aussi bien les créanciers que les emprunteurs) ont systématiquement sous-estimé le risque inhérent aux fluctuations du taux de change et leurs répercussions. Dans tous les pays, l'un après l'autre, les dépréciations ont transformé ce qui commença par un niveau modéré d'endettement extérieur en un fardeau insupportable.

4. La libéralisation des échanges

Si l'ouverture des marchés de capitaux et les politiques macro-économiques procycliques ont certes été les principales causes des douloureuses contractions économiques qu'a subies la région, la libéralisation des échanges n'y a toutefois pas été étrangère. Croyant naïvement que la loi de Say, à savoir que l'offre crée sa propre demande, restait en vigueur, l'on a ouvert les marchés, entraînant ainsi la destruction d'emplois.

L'offre n'ayant pas, comme l'on pouvait s'y attendre, créé la demande, le blâme a de nouveau été jeté sur ces pays : le problème était attribué à la rigidité excessive du marché du travail. Les salaires devaient encore diminuer, appauvrissant encore plus les plus pauvres. À un niveau salarial suffisamment bas, les entreprises pourraient alors considérer rentable d'augmenter l'embauche. Ainsi étaient ignorées à la fois à la théorie et les preuves empiriques: une des grandes avancées de la théorie économique des trente dernières années fut la théorie des salaires basés sur le rendement (*efficiency wage theory*), selon laquelle une réduction des salaires peut entraîner une baisse de la productivité, ce qui se traduit par une augmentation très faible, voire une diminution, de la demande de

³⁸ Que ce phénomène se produise ou non va dépendre en partie de la rationalité du marché. Si les obligations non financées sont considérées comme de véritables engagements de la part du gouvernement, une réforme permettant de financer une part plus importante de ces obligations devrait contribuer à améliorer la perception que le marché a de la situation financière de l'État. Il faut signaler que, si le gouvernement emprunte des fonds privés, la situation sera alors identique, en termes de mouvements de capitaux, à celle qui existait avant la privatisation.

³⁹ Le FMI a encouragé activement certains pays à contracter des prêts en dollars.

⁴⁰ D'autres réformes peuvent également avoir contribué à l'instabilité: le remplacement des contingentements par les droits de douane, indépendamment de leurs vertus en matière de transparence, peut exposer un pays à une plus grande volatilité. Voir Dasgupta et Stiglitz (1988).

main-d'œuvre. De plus, certaines études empiriques menées aux États-Unis ont démontré que les effets néfastes du salaire minimum en termes d'emploi n'avaient été que très faibles, voire nuls (Card et Krueger, 1995). Si les postulats économiques du FMI étaient justes, le secteur informel, dans lequel les rigidités réglementaires sont nulles et qui est considérable dans la plupart des pays de la région, pourrait, à lui seul, absorber toute la main-d'œuvre, le secteur des rigidités salariales rétrécirait, cela fournirait une structure salariale accompagnée certes de quelques dysfonctionnements, mais l'économie continuerait de connaître le plein-emploi. Or, cette hypothèse est contredite par des preuves écrasantes. En effet, en Argentine, à mesure que le secteur informel augmentait englobant probablement jusqu'à 50 pour cent de l'économie, le chômage ne cessait de progresser et s'est maintenu depuis 1995 à des taux de deux chiffres.

La responsabilité incombe donc moins à la rigidité des salaires⁴¹ qu'aux politiques du FMI, notamment celles qui ont érodé la capacité des économies à créer de nouveaux emplois moyennant, entre autres mesures, l'application de taux d'intérêt élevés. Ainsi la libéralisation des échanges s'est-elle traduite par la mobilité des travailleurs, non pas dans le sens allant des emplois à faible productivité vers ceux à forte productivité, mais bien dans le sens des emplois à faible productivité vers le chômage.

Indéniablement, le caractère injuste du système de commerce international n'a fait qu'aggraver les choses. Comment les paysans pauvres de Chiapas pourraient-ils faire concurrence au maïs fortement subventionné venant des États-Unis? La baisse des cours du maïs résultant de la libéralisation des échanges s'est également traduite par une diminution des revenus des paysans pauvres du Mexique qui dépendaient de la vente du maïs. Les ouvriers des industries situées au Nord du Mexique se sont trouvés dans une situation plus avantageuse en raison de l'augmentation de la demande d'exportations vers l'Amérique du Nord;

néanmoins, ceux qui ont le plus pâti de cette situation appartiennent aux catégories des plus basses tranches de revenu.

5. Un rôle équilibré pour l'État

Les politiques du Consensus de Washington poursuivaient un objectif quasi unique, celui de réduire le rôle de l'État. La stabilité macro-économique elle-même n'avait pas pour but de donner à l'État un rôle plus actif dans la stabilisation de l'économie mais de le restreindre à la réduction des dépenses publiques. L'importance accordée à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont ne sont exclus ni les denrées alimentaires ni même les médicaments, comme sources de recettes fiscales, a également limité le rôle de l'État en matière de redistribution.

Les marchés privés n'ont pas joué le rôle stabilisateur que leur attribuaient les économistes fondamentalistes du marché. Faut-il vraiment s'en étonner? Les forces du marché à elles seules n'ont jamais garanti automatiquement la stabilité économique. Le seul fait étonnant est que ces résultats aient apparemment surpris les partisans du Consensus de Washington.

Cependant, les partisans les plus fervents des marchés privés n'ont jamais cru que ces politiques constituaient la panacée à toutes les difficultés car, par exemple, elles ne garantissaient pas une distribution équitable du revenu. Une des principales faiblesses des politiques du Consensus de Washington était leur étroitesse de vue: ces politiques étaient centrées sur l'efficacité économique, tout en espérant que les autres questions de société soient prises en charge dans un autre contexte. Elles ont échoué dans la réalisation de leurs objectifs strictement économiques. Mais bien que cet échec fût dans le domaine économique au sens strict, ces politiques ont également aggravé certaines questions de société d'une autre ampleur. Même si les politiques du Consensus de Washington avaient réussi à promouvoir la croissance et la stabilité, des voix se seraient élevées pour demander de réformer les réformes. En fin de compte, réformer les réformes est devenu, avec l'accumulation de tous ces échecs, une impérieuse nécessité.

⁴¹ En effet, Easterly, Islam et Stiglitz (2000) démontrent qu'une flexibilité accrue du travail n'est pas associée à une plus grande stabilité économique.

V

Les principes de la réforme

Dans cette section, je veux exposer quelques principes généraux qui devraient structurer tout agenda de réforme, plus exactement tout agenda pour réformer les réformes.

1. Objectifs

Cette réforme doit avoir des *objectifs* précis, et beaucoup plus ambitieux qu'une simple augmentation du PIB. Il est admis de plus en plus que les objectifs du Consensus de Washington étaient trop restreints, ou, plus précisément, que ses priorités étaient peu judicieuses. Ils auraient dû être centrés sur un développement démocratique, équitable et durable.

2. Les fins et les moyens

Les fins ne doivent jamais être confondues avec les moyens. Le Consensus de Washington a trop souvent abordé la privatisation, la libéralisation et la stabilisation comme des fins en soi, plutôt que comme des moyens pour parvenir à des objectifs de plus grande envergure. Ces processus étaient censés engendrer une hausse des revenus et une croissance plus dynamique. Cet objectif n'a manifestement pas été atteint avec la libéralisation des marchés de capitaux : au contraire, celle-ci n'a fait qu'accroître l'instabilité. La libéralisation du secteur financier a ainsi fréquemment créé une instabilité qui a obligé l'État à procéder à de coûteux renflouements (*bail-outs*). La privatisation non réglementée des monopoles peut entraîner une hausse des prix à mesure que les propriétaires privés apprennent à mieux exploiter la puissance du marché. La région abonde en privatisations ratées et en privatisations décevantes dans les domaines des banques, des routes, de l'eau, des télécommunications et de la sécurité sociale. Si les privatisations avaient été réalisées différemment, plus précautionneusement, les résultats auraient peut-être été plus à la hauteur des attentes qu'elles avaient suscitées.⁴² Mais ceci ne constitue toutefois qu'un aspect du

problème: en effet, ces réformes ont été conçues pratiquement comme si elles constituaient des fins en soi. Il semblait parfois que, peu importe la façon, l'important était qu'elles suivent leur cours.

La focalisation sur l'inflation n'est pas seulement le reflet d'une étroitesse de vue – la stabilité macro-économique exige bien plus qu'une réduction du taux d'inflation, comme nous l'avons vu – mais aussi le reflet d'une confusion des moyens avec les fins. La raison pour laquelle il *fallait* se soucier de l'inflation est que celle-ci peut entraver la croissance économique,⁴³ ce qui a d'ailleurs été prouvé lorsqu'elle a atteint des taux extrêmement élevés.⁴⁴ Cependant, les mesures adoptées pour lutter contre l'inflation peuvent, à elles seules, avoir un effet néfaste sur la croissance, raison pour laquelle il est indispensable de parvenir à un équilibre.⁴⁵ La pratique a démontré qu'une préoccupation excessive

⁴³ Un autre aspect préoccupant est l'incidence négative que l'inflation exerce sur les pauvres mais les effets néfastes du chômage sont toutefois encore plus à craindre. De nombreuses études empiriques suggérant que «l'inflation est l'impôt le plus cruel pour les pauvres» confondent les effets de l'inflation en soi et la perturbation qui en est la cause. Par exemple, les chocs des prix du pétrole dans les années 70 ont provoqué une envolée de l'inflation en plus de leurs répercussions négatives sur la situation des pauvres.

⁴⁴ Ces données doivent être interprétées avec prudence; en effet, lorsque les taux d'inflation sont très élevés, il existe normalement certaines perturbations sous-jacentes qui donnent lieu à un déséquilibre macro-économique, ainsi qu'à une incapacité du gouvernement à résoudre ces problèmes. Par conséquent, il y a généralement un problème d'identification: Une croissance médiocre est-elle le résultat d'un taux élevé d'inflation ou des facteurs qui en sont la cause?

⁴⁵ Certes, certains modèles suggèrent que ceci rend compte non pas d'une compensation réciproque (*trade-off*), mais d'une courbe de Phillips verticale accentuée, alors que d'autres affirment que cette courbe de Phillips est inexistante. Quoi qu'il en soit, l'expérience récente, aux États-Unis et dans d'autres pays, coïncide avec l'hypothèse d'une courbe de Phillips non verticale à court terme même si, à la longue, l'économie va pâtir des niveaux très bas de chômage. De toute façon, les preuves en faveur de l'existence d'une courbe de Phillips verticale me semblent trop peu solides pour que les pays ne fondent leurs politiques sur cette hypothèse. D'une manière générale, si l'on suppose qu'il existe un taux de chômage non accélérationniste (TCNA – *non-accelerating inflation rate of unemployment*, NAIRU), son niveau demeurerait encore incertain, raison pour laquelle il doit en être de même pour ses applications en matière de politique économique.

⁴² Les thèmes de la privatisation et de la libéralisation seront analysés en détail plus loin.

pour l'inflation freinait la croissance.⁴⁶ À ce propos, Akerlof, Dickens et Perry (1996) ont démontré que le niveau optimal d'inflation est strictement supérieur à zéro, ainsi le Japon et d'autres pays ont subi les répercussions négatives de la déflation.⁴⁷ Les partisans de la lutte exclusive contre l'inflation ont affirmé, d'une part, qu'une fois lancée, l'inflation ne peut être stoppée et, d'autre part, qu'une contre-inflation est extrêmement coûteuse. Néanmoins, aucune de ces deux affirmations ne résiste à une critique empirique.⁴⁸

L'importance excessive accordée à l'austérité budgétaire résultant de cette vision outrancière de l'inflation peut également avoir d'autres conséquences. Elle implique que les ressources ne sont pas pleinement employées. Or, le gaspillage de ressources représente un coût pour le bien-être non seulement actuel mais aussi à venir. Ainsi les investissements qui auraient pu être consentis, aussi bien en capital physique qu'en capital humain, ne sont-ils pas engagés.

Selon le FMI, les pays doivent subir l'épreuve de l'échec pour connaître ultérieurement une croissance plus dynamique. Cependant, nulle épreuve n'a de mérite en soi. Certaines épreuves peuvent en fait compromettre non seulement la croissance actuelle mais aussi future. De nombreuses études macro-économiques avancent l'hypothèse d'une origine quasi unitaire (*near-unit-root hypothesis*), à savoir que des politiques qui conduisent aujourd'hui à une réduction du revenu en feront de même demain, ainsi que dans un avenir relativement lointain.

Loin de justifier une inflation effrénée,⁴⁹ je me borne simplement à affirmer que, lorsqu'un pays dispose d'une grande quantité de ressources inemployées dans un contexte de déflation, l'on ne devrait pas se soucier de manière fétichiste du fait qu'un certain degré d'expansion budgétaire *puisse* entraîner une légère hausse des prix.

⁴⁶ Effectivement, dans le cas de la Russie, ceci a pu être l'un des facteurs qui ont contribué à l'intensification du troc, ce qui donne lieu à des inefficacités dans la répartition du marché tout aussi graves que celles associées à une forte inflation.

⁴⁷ Ceci a également été souligné par Fisher (1933) et Greenwald et Stiglitz (1993). Plus récemment, la déflation a également suscité des inquiétudes en Europe.

⁴⁸ Voir, par exemple, Council of Economic Advisers (1996 et 1997); ainsi que Stiglitz (1997).

⁴⁹ Comme l'ont affirmé certains de mes détracteurs appartenant au FMI.

3. Pour un développement sensible aux conséquences sociales des politiques économiques

Dans le même ordre d'idées, la réforme doit s'appuyer sur un concept plus vaste du développement que j'ai appelé «développement conçu comme changement» (*development as transformation*) lors de ma première conférence prononcée en hommage à Raúl Prebisch. Le développement étant, en effet, un changement de société, les conséquences sociales de la réforme ne peuvent être ignorées mais, au contraire, être placées en tête et au cœur de celle-ci.

4. Prendre de conscience des limites des marchés et avoir une vision équilibrée du rôle de l'État

Toute réforme doit logiquement être fondée sur une compréhension véritable de l'économie. De même que les critiques formulées à l'égard du Consensus de Washington portaient sur ses objectifs trop étroits, de même, les critiques doivent porter également sur le fait qu'il était fondé sur un «modèle» erroné ou excessivement simpliste de l'économie. Le Consensus n'a pas tenu compte des limites imposées par une information réduite et asymétrique, de l'existence de marchés incomplets et d'une concurrence imparfaite qui constituent autant de limites importantes pour toute économie, et surtout pour les économies en développement. La conception selon laquelle les marchés suffisent pour parvenir à une efficacité économique ou, d'une manière plus générale, que le marché peut à lui seul résoudre les problèmes fondamentaux de la société, peut être considérée comme relevant d'une conception fondamentaliste du marché.

Il aurait fallu reconnaître que, si les marchés peuvent constituer le pivot d'une économie saine, l'État n'en a pas moins un rôle important à jouer. L'un des problèmes les plus graves de l'Amérique latine est la persistance d'une très forte inégalité. Ce problème ne peut être résolu par le seul marché: les politiques économiques fondées sur la théorie de la retombée (*trickle-down economics*) prônées par les fondamentalistes du marché ne marchent tout simplement pas, et même quand ruissellement il y a, les retombées sont trop lentes. Le marché ne peut par lui-même assurer la stabilité macro-économique, et même quand l'économie parvient à se rétablir d'une crise qui a provoqué une forte hausse du chômage, le marché laissé à lui-même ne fonctionne que trop lentement.

Une compréhension véritable de l'économie implique celle du *rôle de l'État*. À cet égard, la vision de ce rôle dans le Consensus de Washington fut trop souvent déséquilibrée. En effet, l'État était perçu comme faisant partie du *problème* du développement et devait donc être réduit à sa plus simple expression. Les scandales qui ont récemment frappé les milieux d'affaires aux États-Unis illustrent parfaitement les risques qu'implique la non-régulation des marchés. Ils démontrent également que, s'il est vrai que les incitations fonctionnent, elles ne profitent pas nécessairement à l'ensemble de l'économie ni même aux petits actionnaires. Ces faits résultent de la même croyance en la déréglementation (*deregulation mantra*) qui fut propagée en Amérique latine. Les États-Unis auraient dû retenir la leçon: la déréglementation excessive du système financier intervenue durant l'administration Reagan (sur laquelle est venu se greffer le relèvement considérable des taux d'intérêt mentionné plus haut) a provoqué la débâcle des caisses d'épargne et de crédit (*savings and loan*) qui a coûté des milliards de dollars non seulement aux contribuables étasuniens mais avant tout à l'ensemble de l'économie des États-Unis avec la mauvaise affectation des investissements.

Le fondamentalisme du marché s'appuie sur la croyance en la théorie de la main invisible, en l'efficacité du marché affranchi de toute entrave. Mais nous savons aujourd'hui que, dans les contextes d'information imparfaite et de marchés incomplets qui caractérisent les pays en développement, l'invisibilité de cette main peut s'expliquer tout simplement par son inexistence (voir notamment Greenwald et Stiglitz, 1986). Les failles du marché sont pléthoriques. Même s'il existe plusieurs entreprises sur le marché, l'information limitée peut donner à chacune d'elles un certain degré de pouvoir monopolistique. Ceci, par exemple, est souvent le cas sur les marchés des prêts, en particulier des prêts octroyés aux petites et moyennes entreprises, ainsi que dans la commercialisation des produits agricoles, notamment dans les pays très peu développés. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles, même aux États-Unis, la commercialisation de nombreux produits agricoles, des raisins secs aux oranges, ne dépend pas d'entreprises *privées* mais de *coopératives* et c'est également pourquoi les coopératives de crédit ont traditionnellement joué un rôle si important. Or, les institutions économiques internationales ayant exigé l'élimination des offices de commercialisation dans plusieurs pays d'Afrique occidentale, il est probable, dans certains cas, que cette mesure ne bénéficie guère aux agriculteurs, car l'argent

naguère destiné au paiement des services publics et, parfois à la corruption, sert aujourd'hui à alimenter les mafias et les monopoles locaux et, plus encore la corruption locale.

Aucun théorème universel ne postule que, dans le monde imparfait qui est le nôtre, la libéralisation et la privatisation peuvent contribuer à améliorer le bien-être de l'ensemble de la société. En revanche, certains théorèmes ont démontré que la libéralisation des échanges dans un contexte de marchés de risques imparfaits peut réellement aggraver la situation de *tous les acteurs* (Newbery et Stiglitz, 1984) et que les seules conditions permettant de garantir que la privatisation contribue au bien-être sont les conditions extrêmement restreintes dans lesquelles le théorème de la main invisible d'Adam Smith est valide (Sappington et Stiglitz, 1987).⁵⁰ Ce scepticisme s'appuie sur des recherches empiriques.⁵¹ Je considère que le retrait de l'État se justifie dans certains secteurs, tels que celui de l'acier, où il n'a aucune fonction évidente à remplir, mais il en est d'autres, tels que l'eau, l'énergie électrique, le transport et le gaz, où l'État est appelé, d'une manière ou d'une autre, à jouer un rôle prépondérant. Les problèmes de réglementation et de déréglementation qui sont devenus patents en Californie et au Royaume-Uni, ainsi que dans une multitude de secteurs concédés en Amérique latine, démontrent que la privatisation est loin d'être une panacée et peut, en fait, contribuer à aggraver la situation. Qui plus est, le processus de privatisation en soi, en particulier lorsqu'il est mené trop brutalement, est extrêmement problématique.

Les résultats du fondamentalisme du marché ne sont pas plus brillants à l'échelon macro-économique qu'en micro-économie et ce, en partie parce qu'il méconnaît les rapports existants entre ces deux niveaux. Rares sont aujourd'hui les fondamentalistes du marché qui croient encore que le degré d'autorégulation (*self-adjusting*) du marché est tel que l'intervention de l'État dans la politique macro-économique est devenue superflue. Et

⁵⁰ Voir également Simon (1991).

⁵¹ Voir, par exemple, Rodrik et Rodriguez (2001) dans le domaine du commerce. Dans le cas des flux de capitaux, Rodrik (1998) montre que la libéralisation des marchés de capitaux, à partir des méthodes du FMI, ne conduit ni à l'accélération de la croissance ni à l'augmentation de l'investissement. Le fait est qu'en République de Corée, les usines sidérurgiques appartenant à l'État étaient beaucoup plus efficaces que les aciéries privées des États-Unis; que le secteur public de l'énergie en France est plus efficace que celui des États-Unis qui est privé; que les entreprises municipales et locales de Chine sont parmi les plus dynamiques du monde.

pourtant, comme je l'ai remarqué plus haut, l'État a été souvent désigné du doigt, en particulier dans les pays en développement, comme le responsable de l'instabilité macro-économique : ainsi affirme-t-on qu'avec une politique budgétaire prudente et une saine politique monétaire, ces pays n'auraient pas été confrontés à des crises. Ceci est un mythe auquel a mis fin la crise des pays d'Asie de l'Est. En effet, bien que ces pays eurent enregistré des excédents budgétaires constants et un faible taux d'inflation, la crise éclata du fait de la faiblesse de leurs institutions financières résultant, en partie, du manque de réglementation (*underregulation*).

Non seulement les politiques du Consensus de Washington n'ont pas réussi à réaliser la stabilité macro-économique, mais aussi elles ont, en partie pour les raisons mentionnées plus haut, effectivement contribué à l'instabilité macro-économique par leurs politiques de libéralisation du marché financier et des capitaux.

Il est paradoxal que les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats, à savoir les pays industrialisés et avancés d'Europe et d'Amérique du Nord, ainsi que les pays qui ont connu une croissance rapide en Asie de l'Est, aient intuitivement compris qu'un équilibre devait exister entre les marchés et l'État. La version d'économie de marché imposée aux pays en développement et, par exemple, celle qui est en usage aux États-Unis sont tout à fait différentes. Dans ce pays, la banque centrale (Federal Reserve) ne concentre pas son attention seulement sur l'inflation mais également sur l'emploi et la croissance et, en cas de ralentissement économique, des déficits, même profonds, sont tolérés.⁵² Aux États-Unis, l'idée de privatiser la sécurité sociale est fortement combattue et, par ailleurs, l'État, étant l'un des principaux fournisseurs d'énergie électrique, les timides tentatives de privatisation se heurtent à une forte opposition.⁵³

⁵² En 1992, le déficit des États-Unis représentait environ 5 pour cent du PIB. Si les États-Unis avaient privatisé la sécurité sociale ou si les recettes de la sécurité sociale n'avaient été prises en compte, ce déficit s'élèverait à 8 pour cent du PIB. Ces chiffres sont très supérieurs à ceux de l'Argentine ou à ceux de la plupart des autres pays d'Amérique latine auxquels on a reproché leur prodigalité budgétaire.

⁵³ On peut se poser la question de savoir, étant donné le rôle prépondérant joué par les États-Unis, comment le FMI a-t-il pu proposer des politiques si différentes de celles appliquées aux États-Unis, en particulier durant une administration comme celle de Clinton qui semblait si préoccupée par l'égalité et par la pauvreté. On peut répondre, d'une part, que les concepts de justice sociale ne franchissent généralement pas les frontières et, d'autre part, que le département du Trésor représentant les États-Unis auprès du Fonds a souvent imposé des points de vue tout à fait différents de ceux défendus par d'autres organismes, même ceux relevant de l'exécutif.

5. Il n'existe ni système «optimal» ni politique «correcte»

L'une des principales faiblesses des politiques du Consensus de Washington a été de croire apparemment que les réformes pouvaient être confiées aux seuls technocrates. Ce précepte était naturellement fondé sur la prémisse selon laquelle il existait une seule politique économique optimale, dont la définition devait être confiée aux experts. Mais, il n'existe pas d'ensemble unique dominant de politiques, au sens de Pareto, susceptible d'améliorer la situation de chacun plus que toute autre politique.

Le problème réside dans le fait que les marchés financiers⁵⁴ et le FMI, qui représente généralement leurs intérêts et leur idéologie, se comportent souvent comme si existait cet ensemble unique dominant de politiques permettant de parvenir à l'optimum de Pareto. Ceci va à l'encontre de l'un des principes élémentaires de l'économie, à savoir l'existence de compensations réciproques (*trade-offs*). Les conseillers économiques ont pour tâche de mettre en évidence la disposition de ces compensations. Certes, la science économique souligne les limites de nos connaissances, ainsi que les incertitudes au regard non seulement de l'avenir mais également des résultats éventuels des autres options possibles. L'étude d'incidence permet d'identifier non seulement qui sort perdant et qui sort gagnant de l'application de chaque politique, mais aussi qui assume les risques inhérents à chacune d'elles. Le processus politique a pour fonction de faire un choix entre les différentes options en jeu, compte tenu des compensations, du fait que certains gagnent à l'application de certaines politiques alors que d'autres y perdent, que certaines politiques entraînent de plus grands risques que d'autres, et que certaines d'entre elles impliquent que certains groupes doivent en supporter les risques. Certains avantages et désavantages se compensent sur le court et le long terme. Lorsque des conseillers venus de l'étranger se présentent pour tenter de vendre une politique précise, qu'ils présentent comme *la* politique correcte déniaient ainsi l'existence de compensations réciproques (*trade-offs*),

⁵⁴ En employant le terme «marchés financiers», je simplifie beaucoup car sur ces marchés coexistent naturellement de nombreux acteurs dont les intérêts varient énormément. Comme je l'ai remarqué, les investisseurs à long terme ont des intérêts très différents de ceux des spéculateurs à court terme. Alors que les spéculateurs profitent des fluctuations et même de l'instabilité, les investisseurs misent sur la stabilité.

de risques et d'autres options, les gouvernements et les citoyens ont tout le droit de se montrer méfiants.

Ainsi les tenants du capitalisme appliqué aux États-Unis se sont-ils comportés comme s'il n'existait qu'une seule forme dominante d'organisation économique, en particulier après la chute du communisme. Bien que des événements récents aient quelque peu terni le lustre du capitalisme de type étasunien, ces croisés n'ont jamais réellement compris ni le système économique des États-Unis et ses rouages, ni celui des autres pays. Ils ont sous-estimé le rôle qui incombe à l'État, par exemple, en termes de politiques industrielles, de l'agriculture à la haute technologie, de la création de l'industrie des télécommunications en 1842, avec l'installation du premier câble télégraphique, jusqu'à Internet, ou encore les politiques de régulation (*regulatory policies*) si fondamentales pour le fonctionnement de nos marchés des titres et de nos systèmes bancaires, et ils ont même sous-estimé le rôle des institutions non gouvernementales à but non lucratif, qu'il s'agisse des coopératives de crédit et agricoles, ou des universités, des hôpitaux et des fondations.

De même, ils ont sous-estimé la réussite d'autres options du capitalisme, comme celle prise par la Suède, et ont présenté, à tort, les réformes adoptées dans ce pays au début de la décennie 1990, comme l'abandon de son modèle classique de sécurité sociale. Loin s'en faut : la Suède a, en fait, peaufiné son système. Le degré de protection sociale dans ce pays reste très supérieur à celui des États-Unis, ce qui n'a pas empêché ce pays de remporter autant de succès que les États-Unis au sein de la nouvelle économie tout en faisant preuve d'une plus grande stabilité au cours de la période actuelle de ralentissement économique. Ces réussites suédoises résultent, au moins en partie, d'un régime de protection sociale solide : une part essentielle de toute réussite réside dans la volonté de prendre des risques et les solides filets de sécurité offerts par la Suède renforcent la capacité et la volonté des personnes d'assumer ces risques.

6. Économie politique

S'il est vrai, comme nous l'avons affirmé, qu'il existe d'autres options en matière de politique économique et que celles-ci ont des répercussions différentes sur les divers groupes de personnes, il importe de savoir qui prend les décisions et comment. S'il existe une compensation réciproque chômage-inflation (*unemployment/inflation trade-off*) et si les travailleurs s'inquiètent davantage de leur emploi quand les

marchés financiers, eux, se soucient davantage de l'érosion de la valeur de leurs actifs nominaux provoquée par l'inflation, cette compensation (*trade-off*) sera logiquement perçue différemment par les travailleurs et par les marchés financiers. C'est ainsi que, si les décisions relatives à la politique monétaire sont confiées à une banque centrale indépendante contrôlée par des intérêts financiers ou si la banque centrale reçoit l'ordre de concentrer son action uniquement sur l'inflation, les résultats vont probablement répondre davantage aux intérêts financiers qu'à ceux des travailleurs.

L'une des réformes majeures de l'Amérique latine a été la démocratisation de ce continent. Il est de plus en plus admis qu'une démocratie électorale où les voix peuvent être achetées, où certains intérêts particuliers contrôlent les médias, ou tout simplement lorsque les citoyens ne possèdent pas les connaissances nécessaires pour agir en tant qu'électeurs informés, ne peut être, à elle seule, suffisante. Que doivent penser de la démocratie électorale les deux tiers de la population du Venezuela demeurés dans la pauvreté dans un pays riche en pétrole, où les fruits de cette richesse sont allés aux mains de groupes précis? Que doivent-ils penser de cette démocratie électorale qui, du moins jusqu'à l'accession de Chávez à la présidence, n'a fait que perpétuer cet état de choses? Aujourd'hui, tous ceux qui ont été jusqu'ici privés de leurs droits civiques dans toute la région exigent d'être entendus, conscients désormais que la démocratie électorale traditionnelle, malgré ses mérites, n'a pas amélioré leur condition.

Il existe indéniablement un rapport étroit entre régime politique et réussite économique.⁵⁵ Les pays victimes de troubles sociaux et politiques n'offrent pas un climat propice aux affaires. Les politiques appliquées dans le passé ont donné lieu à un cercle vicieux: l'échec des politiques macro-économiques a provoqué des taux élevés de chômage qui, à leur tour, ont conduit, ou du moins contribué, à la violence urbaine et à la guerre de

⁵⁵ Cette liste ne prétend pas être exhaustive. La littérature la plus récente en matière de développement a souligné dans la réussite du développement l'importance de la maîtrise (*ownership*) et de la participation (*participation*). Voir, par exemple, Stiglitz (2001b). Pour garantir une participation significative au processus électoral, il est évidemment indispensable que les citoyens soient informés des activités et des projets de leur gouvernement. Ceci implique que la transparence du gouvernement et le droit à l'information des citoyens (*citizens' right to know*), tel qu'il est proclamé dans les lois sur la liberté effective d'information, soient des éléments essentiels. La Suède possède ce type de législation depuis plus de deux siècles et, ces dernières années, de plus en plus nombreux sont les pays qui ont introduit de telles réformes.

guérillas qui, à leur tour, ont découragé l'investissement et freiné la croissance. La stabilisation, ou plus précisément une perception erronée de la stabilisation trop axée sur la lutte contre l'inflation au prix de politiques budgétaires et monétaires drastiques, non seulement ne conduit pas, à elle seule, à la croissance mais contribue aussi à cette spirale descendante. La sensation d'être dépouillé de ses droits, que les politiques économiques obéissent à des intérêts particuliers au sein de son propre pays ou situés, ce qui est encore plus grave, dans les pays industrialisés avancés, ne fait qu'attiser les frustrations.

Il existe également d'autres rapports entre politique et réussite économique. La concentration de la richesse économique, même dans des régimes démocratiques, peut conduire à la concentration du pouvoir politique, ce qui restreint les possibilités de la régulation ou de la fiscalité redistributrice, ainsi que du relèvement des impôts, compromettant ainsi la capacité de l'État de mener à bien ses fonctions essentielles. Dans le même temps, l'extrême instabilité a provoqué l'affaiblissement de la classe moyenne, c'est-à-dire des catégories qui ont le plus contribué à la mise en place de l'État de droit, si nécessaire au fonctionnement efficace d'une économie de marché.

Les politiques du Consensus de Washington se sont peu soucies des aspects relatifs à la redistribution. La politique et l'économie sont pourtant étroitement liées. Même si la pauvreté ou l'inégalité n'est pas considérée comme une priorité, la répartition du revenu, qu'elle soit directe ou indirecte, est, par le biais des processus politiques, un élément déterminant dans la tenue de l'économie.⁵⁶ Ces thèmes doivent être au centre de tout agenda de réforme de la réforme.

7. Au-delà des principes économiques

J'ai consacré la majeure partie de ce chapitre à l'analyse de questions relevant des *principes*

économiques (principles of economics), toutefois je dois faire référence brièvement à quatre questions d'ordre philosophique plus vastes. En premier lieu, les notions d'égalité ont connu un changement important, l'accent étant désormais mis sur *l'égalité des chances (equality of opportunity)* plutôt que sur *l'égalité des résultats (equality of outcome)*. En deuxième lieu, on reconnaît désormais l'importance de la *communauté (community)*, de la nécessité de l'action collective, du besoin de dépasser l'individualisme pour forger un sentiment de solidarité sociale. Cependant, l'action collective et communautaire peut s'exprimer autrement que par le biais du gouvernement, à ses différents niveaux. Ainsi la société civile et les organisations non gouvernementales peuvent-elles également constituer des vecteurs importants non seulement d'actions mais aussi d'expressions. En troisième lieu, le concept des *droits fondamentaux de la personne (basic human rights)* s'est étendu au cours des dernières décennies pour couvrir non seulement les droits et libertés civiques, la liberté d'expression et de presse, le droit de réunion et la liberté religieuse mais aussi les droits économiques, l'accès aux soins de santé de base et le droit à gagner sa vie. Ces droits peuvent entrer en conflit, de même que les droits d'une personne par rapport à ceux d'autrui; c'est pourquoi il faut prévoir diverses procédures réglant ces différends. Il s'agit là de domaines qui relèvent de la responsabilité collective. Et, ainsi ces droits entraînent-ils des responsabilités tant à l'échelon individuel que communautaire. Définir ces responsabilités et les conséquences de leur inobservance figurent parmi les problèmes de politique publique les plus difficiles à résoudre et ceci va bien au-delà de l'horizon limité du présent article.

VI

Éléments d'un agenda des réformes

Les principes énumérés dans la section précédente doivent permettre de donner une nouvelle orientation quant à la façon de réformer la réforme. Les critiques

⁵⁶ Il est généralement admis, par exemple, que les bons résultats obtenus par l'Asie de l'Est sont dus, en partie, à la promotion active de politiques égalitaires. Voir Stiglitz (1996) et les références mentionnées dans cette étude.

formulées à l'égard du Consensus de Washington concernent non seulement les politiques inscrites dans son agenda mais aussi celles qui n'y figuraient pas; l'examen des éléments présents et manquants nous permettra de nous faire une idée plus précise de rôle de l'idéologie ainsi que de celui des intérêts. Dans certains pays, la méthode la plus répandue d'exploitation

agricole est le métayage. Sous ce régime, 50 pour cent de la récolte –voire plus– sont destinés au propriétaire des terres. Il est ainsi manifeste qu'un tel système n'encourage guère le rendement. Or, étant un frein au rendement économique, les prélèvements fiscaux sont par principe l'objet de critiques vigoureuses de la part du FMI. De plus, le métayage a des répercussions néfastes non moins importantes sur les plus pauvres. Malgré cela, jusqu'à présent, on n'a pas inscrit la réforme agraire sur l'agenda du FMI, ou du moins elle figure d'une telle manière qu'elle ne paraisse ni importante ni évidente.

Pour faire ressortir la différence fondamentale existant entre la démarche du Consensus de Washington à propos du développement et la mienne, je vais d'abord faire référence aux rubriques de l'agenda portant sur des aspects qui, d'emblée, avaient été vite expédiées. Chacun des éléments que je vais traiter pourrait faire, à lui seul, l'objet d'un article spécifique et, par manque de temps, j'ai dû faire l'impasse sur de nombreuses autres réformes, par exemple celles qui ont trait aux institutions politiques. Les critiques que j'ai formulées à l'encontre du Consensus de Washington portant sur l'étroitesse excessive de son approche, l'on pourrait donc me reprocher que l'agenda de réformes exposé ici est trop vaste et manque d'axe central. Malgré tout, j'approuve la Banque mondiale quand elle souligne très justement la nécessité d'adopter une approche intégrale;⁵⁷ s'il est vrai qu'aucun gouvernement ne peut prêter la même attention simultanément à tous les éléments, en négliger certains constituerait une faute.

1. Mobilité sociale

Le facteur le plus important de la mobilité sociale est probablement l'éducation. Certes, l'*augmentation des dépenses (increasing expenditures)* d'éducation est devenue une profession de foi psalmodiée à l'unisson par la gauche et la droite, sans toutefois que l'on prête la moindre attention aux aspects relatifs à l'*affectation (allocation)* de ces dépenses et à leur *contenu (content)*. Or, l'échec scolaire des pauvres en commence *bien avant* leur entrée à l'école et c'est pourquoi le *Headstart Project* a joué un rôle si important dans la politique éducative des États-Unis.

L'éducation tient un rôle d'autant plus crucial qu'elle contribue à façonner la mentalité des individus de la génération suivante, par exemple leurs attitudes

face au changement et à la tradition. Elle renforce de la compréhension de leurs droits et de leurs responsabilités, des rôles qui incombent aux individus et à l'État. Au XIX^e siècle, l'un des enjeux du développement de l'éducation publique était de former une main-d'œuvre disciplinée, ayant reçu la formation minimale nécessaire. Il s'agit aujourd'hui de former des citoyens qui sachent faire valoir leurs droits, qui soient disposés à suivre un processus d'apprentissage tout au long de leur vie, qui maîtrisent les outils nécessaires pour s'intégrer à une société moderne (par exemple, des connaissances en informatique) ainsi que les langages requis. Au moins durant les vingt-cinq prochaines années, une grande partie de la population de nombreux pays parmi les plus pauvres continuera d'appartenir au milieu rural. Pour ces populations, l'éducation ne doit pas seulement représenter un moyen de s'en sortir mais aussi un moyen de s'élever: il ne s'agit pas de se former uniquement en vue d'emplois urbains mais également d'acquérir les compétences nécessaires pour accroître la productivité dans le secteur rural. Des connaissances acquises en matière de santé et d'environnement peuvent avoir de profondes répercussions sur la qualité de leur vie quotidienne et sur la pérennité de leur environnement, voire sur leur niveau de vie à long terme.

L'esprit d'entreprise sera la clé de l'avenir. Cette forme d'esprit, tout comme les autres connaissances et compétences nécessaires à la réussite, peut également être enseignée.

Dans certains pays en développement, il a été démontré que les plans de *micro-crédit* constituent un instrument important de mobilité sociale. Beaucoup d'analyses du micro-crédit soulignent ses *aspects économiques*, tels que l'octroi de prêts aux ménages pauvres, en particulier aux femmes pauvres, qui autrement n'auraient aucun accès au crédit. Mais, la vision des premiers promoteurs du micro-crédit allait bien au-delà: leur objectif était de bouleverser les structures du pouvoir local en renforçant le pouvoir économique des femmes pauvres qui jusque-là en avaient été privées. C'est pourquoi l'un des principaux fournisseurs de micro-crédits, le *Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC)*, complète ses programmes de micro-crédits par des programmes d'éducation destinés entre autres aux femmes et axés sur l'environnement, la santé et la législation des droits.

Les *médias* peuvent avoir un rôle important à jouer, à moins qu'ils ne soient fortement concentrés et contrôlés par une poignée de riches individus, comme cela est le cas dans beaucoup de pays. Le gouvernement

⁵⁷ Voir également Wolfensohn (1998) et Stiglitz (1998).

doit donc non seulement faire adopter et appliquer des lois qui garantissent la diversification des médias, mais aussi faire en sorte qu'ils deviennent les porte-parole d'un plus grand nombre de personnes, par exemple, en accordant leur soutien aux radios communautaires et aux radios contrôlées par des organisations non gouvernementales.

Au cours de ces dernières années, l'environnement a fait l'objet d'une attention croissante. Il semble pourtant que, dans certains milieux, un bon environnement est considéré comme un luxe de riches et que les pauvres ne peuvent se permettre de se soucier de ce genre de choses. J'estime⁵⁸ pourtant que la croissance, la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement sont des éléments complémentaires dans bien des cas : l'érosion des territoires communs ou l'absence de contrôle de la croissance démographique impliqueront, à terme, la dégradation de l'environnement et l'aggravation de la pauvreté.

Dans de nombreuses parties du monde, les communautés appliquent des méthodes traditionnelles d'aménagement de leur environnement au profit du bien commun. La *Tragedy of Commons*⁵⁹ (la «tragédie des biens communs»), parfois décrite comme l'échec à faire la preuve de titres de propriété bien attestés sur les ressources communes, est le plus souvent le résultat de l'irruption de forces du marché (imparfait) dans les cultures traditionnelles. D'une manière plus générale, des analyses menées récemment par la Banque mondiale⁶⁰ soulignent l'importance de la culture comme renfort du sentiment d'identité et de communauté si important pour le bien-être à long terme.

Le processus de développement a été, presque partout, accompagné de l'urbanisation. Actuellement, l'un des défis majeurs que doivent relever de nombreux pays en développement consiste à rendre vivables leurs villes. L'une des aspects de ce problème est la protection de l'environnement moyennant la mise en place de systèmes urbains de transports publics, empêchant la pollution de l'air qui empoisonne tant de villes, et la création d'espaces verts, qui non seulement constituent des lieux de détente pour les individus mais aussi contribuent à susciter un sentiment communautaire.

Un autre aspect du développement, qui accompagne l'urbanisation, est la fragilisation des filets de sécurité sociale traditionnels fournis auparavant par les communautés et les familles. Comme je l'ai

mentionné plus haut, l'insécurité est une dimension importante de la pauvreté. S'il est vrai que les réformes économiques proposées ici doivent être conçues pour renforcer la stabilité économique et réduire le risque, dans les faits, quel que soit le succès de ces réformes, les pays en développement n'en connaîtront pas moins des perturbations. Leurs gouvernements doivent donc contribuer à la création de réseaux de protection sociale, avec le concours d'organisations non gouvernementales qui souvent sont en mesure de mettre en place des mécanismes efficaces de prestations. Dans certains pays, des inquiétudes se sont manifestées à propos des abus commis à certains niveaux du réseau de sécurité sociale et, en particulier, dans les programmes de retraites. Ceux-ci devront indéniablement faire l'objet d'une réforme. Ces programmes ont souvent été mal conçus et des incitations perverses ont été introduites, comme, par exemple, la forte augmentation des salaires juste avant le départ en retraite. Ces incitations perverses ont eu, à leur tour, des effets pervers qui se sont traduits par des montants de pensions très supérieurs à ceux originellement prévus. Au fur et à mesure de leur application, ces réformes devront toutefois rester sensibles aux préoccupations qui sous-tendaient ces programmes.

2. Combat pour l'équité et contre la pauvreté

La pauvreté n'a guère retenu l'attention du Consensus de Washington, probablement parce qu'il était fondé sur la croyance en l'hypothèse de la retombée en fin de compte (*eventually trickle-down*) des fruits de la croissance. Cependant, il y avait bien peu de raison de croire en la réalisation de cette hypothèse et, pour les raisons mentionnées dans les chapitres précédents, il est presque certain que les politiques du Consensus de Washington ont aggravé le problème de la pauvreté.

La première rubrique de tout agenda de lutte contre la pauvreté devrait être, de la part des autorités, un ferme engagement à créer des emplois pour tous, de «promouvoir un *travail décent* pour tous», selon la devise de l'Organisation internationale du travail (OIT). Avoir un emploi devrait être un droit fondamental pour tout membre de la société souhaitant travailler et tout gouvernement a le devoir fondamental d'assurer que ce droit soit pleinement réalisé. Un gouvernement qui, dans cette tâche, échoue, et souvent lamentablement, devrait démissionner.

Aussi est-il nécessaire qu'une conception axée uniquement sur la maîtrise de l'inflation cède la place à une autre privilégiant la croissance et la création

⁵⁸ Voir également Dasgupta (1995).

⁵⁹ Hardin (1968).

⁶⁰ Rao et Walton (2003).

d'emplois. Mais la création d'emplois est compromise par certains facteurs, notamment l'absence de crédits et la surévaluation des taux de change.⁶¹ C'est pourquoi la gestion macro-économique revêt une telle importance. En effet, si elle conduit à une surévaluation des taux de change et un relèvement des taux d'intérêt, elle ne fera que compromettre la création d'emplois. Il ne faut toutefois pas oublier que les marchés de capitaux ne fonctionnent pas comme les autres marchés où l'efficacité exige un «prix unique» mais qu'ils se comportent plutôt *comme s'il s'agissait* d'une vente aux enchères. Dans tous les pays, le gouvernement a joué un rôle important dans l'octroi de prêts aux étudiants, pour le logement, de crédits aux agriculteurs et aux petites et moyennes entreprises, ainsi que de crédits à l'exportation. Certes, ces programmes ont *parfois* donné lieu à des abus dont nous savons mieux nous protéger aujourd'hui.

La promotion de l'équité et la lutte contre la pauvreté doivent commencer par des programmes d'éducation et de santé pour les enfants mais ces actions doivent également se poursuivre tout au long de leur vie. Nous connaissons les effets fragilisants des maladies mais nous disposons également des moyens de remédier à celles-ci et à leurs conséquences. La santé va toutefois bien au-delà des seuls soins médicaux: il faut encourager des styles de vie plus sains, entre autres, en luttant contre le tabagisme et l'abus de stupéfiants et en encourageant la consommation de légumes et un régime alimentaire équilibré.

La réussite dans le combat pour l'équité et contre la pauvreté passe par un renforcement des droits à la fois économiques (*economic empowerment*) et politiques (*political empowerment*). Ceci implique, dans le secteur rural, une réforme agraire significative dans laquelle la redistribution des terres devrait être accompagnée de l'octroi de crédits et d'un accès à la technologie. L'enregistrement des titres de propriété est un élément important mais seulement s'il entre dans le cadre d'un programme plus vaste. Cet enregistrement permet le recours au nantissement de la propriété foncière mais cela ne sera efficace que là où le marché foncier fonctionne correctement.

Aussi bien en zone rurale que dans les zones urbaines, des programmes pour promouvoir l'épargne

doivent être mis en place. Les faillites récentes de divers systèmes bancaires ont probablement ruiné la confiance portée au secteur financier. Nous avons donc l'obligation de chercher des moyens pour l'État de fournir des garanties fiables aux petits épargnants et, dans les pays en crise, il faudra faire preuve d'une vigilance particulière sur la question de la confiance dans les stratégies de restructuration des banques. Un éventuel mécanisme susceptible de promouvoir le recours aux institutions financières nationales consiste en l'apport par l'État d'une contrepartie à la petite épargne (une sorte de «crédit d'impôt sur le revenu professionnel» (*earned income tax credit*) pouvant être transformé en liquidités pour l'épargne des personnes à faibles revenus).

La fiscalité doit également être plus équitable. La TVA n'est pas un impôt équitable et, dans la plupart des pays en développement, il s'agit d'un impôt qui non seulement n'est pas compatible avec l'efficacité économique mais aussi qui ne favorise pas la croissance puisqu'il s'agit d'une taxe qui grève le secteur formel, alors que précisément c'est celui qui devrait être privilégié dans le processus de développement. Étant donné que les plus riches dépensent généralement à l'étranger une part considérable de leurs revenus, la TVA ne constitue même pas une taxe proportionnelle à la consommation.

La politique fiscale devrait avoir pour objectif de promouvoir l'équité, la stabilité et la croissance durable, il faudrait donc chercher à mettre en place des structures fiscales résistant à la corruption. Par conséquent, il conviendrait de faire une plus large place à certains *impôts indirects*, comme ceux qui sont appliqués aux voitures haut de gamme et aux biens de consommation de luxe, consommés essentiellement par les riches (et généralement importés). Nous devrions taxer les produits de base néfastes pour l'environnement tels que le pétrole et le charbon, appliquer des taux d'imposition plus élevés aux *rentes*, provenant, par exemple, de l'exploitation des ressources naturelles ou de monopoles ou quasi-monopoles, tels que les secteurs des télécommunications ou du ciment dans certains pays latino-américains. Nous devrions établir un impôt fortement progressif sur les grandes résidences, les grands domaines fonciers et nous devons réfléchir aux moyens d'inciter les propriétaires terriens à accroître l'embauche, par exemple grâce à un crédit d'impôt ou une déduction fiscale. Nous pouvons même envisager la possibilité de taxer les flux de capitaux à court terme à leur entrée et sortie d'un pays avec un taux d'imposition ajustable selon les circonstances

⁶¹ Il en existe d'autres, tels que les mesures excessives de protection de l'emploi qui augmentent les coûts d'embauche d'un travailleur. Pour les raisons mentionnées plus haut, je ne pense pas toutefois que ces mesures aient constitué un obstacle important, du moins dans un bon nombre de pays de la région.

économiques et nous pourrions également appliquer d'autres mesures pour stabiliser les flux de capitaux et réduire l'exposition aux risques, telles que des dispositions touchant aux déductions fiscales sur les dettes contractées à court terme en devises étrangères, ainsi que des règles bancaires visant à décourager la formation d'un passif à court terme libellé en devises étrangères, ce qui semble engendrer de très importantes externalités, comme je l'ai remarqué plus haut.

3. La création d'un environnement propice aux affaires

J'en viens ici à cette partie de l'agenda qui est devenue une rubrique des plus communes, à savoir la création d'un environnement propice aux affaires qui n'attire pas seulement les investisseurs étrangers mais qui offre également un climat favorable aux investisseurs nationaux.

L'intervention publique telle que nous la concevons peut constituer l'un des plus importants changements de ces dernières années dans la réflexion sur le développement. Dans les décennies qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, l'attention était concentrée sur l'édification de l'infrastructure. Dans les décennies marquées par la prédominance du Consensus de Washington, l'accent a été mis sur le recul de l'intervention publique moyennant, par exemple, la minimisation des règlements et la privatisation de l'infrastructure. Nous savons aujourd'hui que l'État a une fonction importante à jouer et que celle-ci va au-delà des projets, et même au-delà des politiques (comme c'est le cas avec les mesures adoptées pour encourager la stabilité macro-économique) : le marché n'entreprend pas souvent l'exécution des projets d'infrastructure nécessaires, telles que la construction de chemins ruraux, et, comme je l'ai signalé plus haut, la privatisation de l'infrastructure s'est heurtée à de nombreux problèmes et le marché, à lui seul, n'a pas réussi à créer la stabilité macro-économique. Les litanies actuelles sur le développement portent sur l'importance des institutions, bien que, même dans ce domaine, les débats soient souvent déséquilibrés et obnubilés par les problèmes posés par la corruption dans le secteur public, ceci au lieu de s'interroger sur les déficiences de la gouvernance d'entreprise. Ces mêmes invocations appellent à la création d'une banque centrale *indépendante* plus soucieuse de lutter contre l'inflation que de représenter les intérêts des citoyens dans le cadre d'une approche équilibrée entre lutte contre l'inflation

et la promotion de la croissance et de l'emploi, ou encore au lieu d'en appeler à promouvoir des institutions financières qui garantissent l'accès de toute la société au crédit. Malheureusement, nous pouvons en dire plus sur le nécessaire que sur la façon de créer ce qu'il est nécessaire de créer.

J'ai déjà évoqué d'une manière très générale deux éléments fondamentaux, à savoir l'éducation et le crédit. Les pays européens dont les résultats ont été particulièrement satisfaisants au cours de ces dernières années, tels que l'Irlande et le Portugal, possèdent des systèmes bancaires *locaux* solides et bien réglés, ainsi que de bons systèmes éducatifs. Aux XIX^e et XX^e siècles, les États-Unis accordaient une grande importance aux banques locales en raison de l'importance de l'information locale pour l'octroi de prêts; il y avait alors une inquiétude légitime à l'encontre d'un système bancaire concentré à New York, qui aurait pu absorber les ressources du reste du pays et freiner un développement à une plus vaste échelle. L'activité bancaire à l'échelon national n'a y été autorisée qu'à partir des années 90. En revanche, à l'échelon international, il a été demandé aux petits pays de s'ouvrir aux banques internationales, sans trop se préoccuper de savoir si ces banques accorderont des crédits aux petites et moyennes entreprises. Le cas de l'Argentine a démontré que la présence de banques internationales dans un pays n'est pas synonyme de garantie de la stabilité du système bancaire. D'aucuns pensaient que les maisons mères de ces banques viendraient au secours de leurs filiales; c'est en effet ce que l'on a voulu faire croire à de nombreux épargnants. Ceci n'a pourtant pas été le cas. Pour garantir un traitement égalitaire et promouvoir la croissance, il faut adopter une réglementation similaire au *Community Reinvestment Act*, la loi étasunienne sur le réinvestissement au sein des communautés, afin d'obliger les banques, qui ont accumulé des ressources dans un pays déterminé, à prêter à nouveau cet argent dans le pays en question et, dans une proportion importante, aux petites et moyennes entreprises nationales.

D'autres mesures visant à encourager les petites entreprises devront être également adoptées, comme par exemple les couveuses d'entreprises qui ont eu des succès notables dans le monde entier.

La dernière période d'essor observée en Amérique latine était caractérisée par les *politiques industrielles* (*industrial policies*). Ces politiques ont, à tort, acquis une mauvaise réputation au cours du dernier quart du XX^e siècle. J'ai déjà évoqué leur rôle essentiel dans le

développement des États-Unis et je crois également que ce rôle a été déterminant dans la réussite des pays d'Asie de l'Est. Il est vrai qu'une politique qui a donné de bons résultats dans un contexte déterminé peut, dans un autre, se révéler moins efficace. Qui plus est, le système du commerce mondial a imposé des limitations quant à l'utilisation, de la part des gouvernements, de certaines techniques auxquelles ils auraient souhaité avoir recours plus fréquemment. Je ne reviens pas sur les problèmes posés par les stratégies de substitution des importations en Amérique latine ni sur les abus auxquels elles ont donné lieu. Tout comme bon nombre d'instruments, la politique industrielle peut être efficace pour promouvoir la croissance mais également être utilisée à mauvais escient. Nous savons aujourd'hui qu'il existe plusieurs manières d'améliorer l'efficacité de cette politique et d'atténuer les possibilités d'abus. L'administration Clinton, dont j'ai fait partie, avait la ferme conviction que ces politiques avaient un rôle important à jouer dans le développement de l'économie des États-Unis et qu'il était d'autant plus impérieux d'en promouvoir l'application dans les pays en développement. Le fait que le département du Trésor des États-Unis se soit montré plus enclin à venir au secours de Wall Street, ou à se soucier de certains aspects du bien-être des entreprises, qu'à opérer certaines interventions sur le marché susceptibles de promouvoir la technologie au sein du pays et en dehors, relève davantage de l'influence de certains intérêts et de la licence idéologique que du bien-fondé de certaines politiques économiques. L'État a, dans le passé, joué un rôle de catalyseur qu'il pourra jouer à nouveau dans l'avenir : il peut contribuer non seulement à un meilleur fonctionnement des marchés mais également à façonner l'économie et ce, par le biais de l'infrastructure physique, institutionnelle et éducative, par exemple en garantissant la formation d'une main-d'œuvre qualifiée. Ce rôle de catalyseur consiste dans l'économie *actuelle*, notamment à favoriser la prise de conscience des mutations structurelles observées dans le monde entier : la réduction du secteur industriel, le développement du secteur des services, la capacité des services, comme des marchandises, de traverser les frontières. Les pays qui ont enregistré la croissance la plus dynamique au cours de la dernière décennie, et qui ont aussi créé plus d'emplois, sont ceux qui se sont adaptés, et parfois qui ont contribué, à ces mutations.

Il est indéniable que la réglementation peut étouffer l'activité économique, c'est pourquoi elle doit être révisée périodiquement à la lumière du fait que l'objectif ne doit pas être la déréglementation en soi

mais la définition d'un cadre réglementaire approprié susceptible de favoriser le fonctionnement de l'économie de marché et d'alléger de tout fardeau réglementaire superflu, par exemple, avec la création de guichets uniques. Il a été démontré que l'incertitude en matière de réglementation, et la corruption, qui est généralement associée au caractère discrétionnaire de la réglementation, constituent un frein important à l'activité économique. Il existe toutefois des mécanismes permettant de surveiller la corruption ainsi que des stratégies permettant de la réduire. Nous savons aujourd'hui que la corruption peut, bien sûr, avoir cours tant dans le secteur privé que dans le public, et que la transparence peut constituer un antidote partiellement efficace. Il faut alors mettre en place des dispositions légales qui garantissent la bonne gouvernance des entreprises (*good corporate governance*), à savoir un système de freins et de contrepoids (*checks and balances*) qui protège les actionnaires face à la rapacité des dirigeants, les petits actionnaires face aux plus grands, les créanciers face aux actionnaires, les créanciers de rang inférieur (*junior bondholders*) face aux créanciers de premier rang (*senior bondholders*). Un tel cadre juridique n'est certainement pas facile à élaborer et encore moins à appliquer.

La stabilité macro-économique est un élément capital pour maintenir un climat favorable à l'activité des entreprises. Je fais ici référence à une véritable stabilité et non pas au concept utilisé sous ce nom au cours de la dernière décennie. Les récessions et les dépressions sont mauvaises pour l'activité économique et, par conséquent, doivent être évitées certaines politiques favorisant l'instabilité, telles que la libéralisation des marchés de capitaux et les régulations bancaires mal conçues, et celles comportant des déstabilisateurs automatiques. Évidemment, les gouvernements doivent lutter contre l'inflation excessive tout comme ils doivent éviter la déflation. La véritable stabilité couvre un champ bien plus vaste.

Maintenir la stabilité dans un environnement extrêmement volatil, caractérisé par de profondes fluctuations des taux de change et des prix des produits de base, n'est pas une tâche facile. Ces pays vont devoir apprendre à gérer ces risques, entre autres en diversifiant les produits de base, en créant des fonds de stabilisation, en recourant à des politiques fiscales et de crédit (et pas seulement à des politiques monétaires) anticycliques et en canalisant les flux de capitaux à court terme.

Dans cet article, je n'ai évidemment pas pu aborder de nombreux sujets. Ainsi les systèmes de transport, en particulier dans les zones rurales, devraient-ils être

améliorés afin que les ruraux puissent avoir accès aux marchés. Il existe parfois des « marchés manquants » (*missing markets*), ou des marchés où la concurrence est si limitée que les petits producteurs et les consommateurs sont exploités ou auxquels ils ne peuvent accéder. L'existence à la fois d'une concurrence effective et de politiques de régulation est importante. Les déficiences peuvent également provenir du fait que le gouvernement joue un rôle trop limité ou, au contraire, trop interventionniste. Dans certains cas, le gouvernement devra envisager la possibilité de promouvoir les coopératives qui ont joué un rôle si important dans de nombreuses économies de marché, y compris aux États-Unis et dans les pays scandinaves.

J'ai déjà souligné l'importance du rôle de l'État mais celui-ci ne sera en mesure de l'assumer que s'il échappe aux réseaux d'intérêts particuliers et tient à l'écart de la corruption. Ceci nécessite l'existence d'un État de droit appliqué de manière efficace et juste. De même, le secteur public pourrait faire preuve du même souci d'efficacité et d'efficacités que des économies de marché efficaces. Ces défis se posent dans tous les pays,

pas seulement dans les pays en développement. Il s'agit d'un combat perpétuel puisqu'il existera toujours des intérêts particuliers désireux d'utiliser le pouvoir de l'État pour promouvoir leurs intérêts plutôt que pour favoriser une croissance équitable et durable. Heureusement, certains pays, aussi bien dans le monde en développement que dans le monde développé, ont réalisé d'authentiques progrès dans la formation de gouvernements réactifs, efficaces, transparents et démocratiquement responsables.

Dans cette section, j'ai peu abordé des questions plus conventionnelles, telles que la réforme indispensable de la privatisation et de la libéralisation. Les échecs du passé sont aujourd'hui suffisamment bien connus. Je n'ai guère abordé non plus la question de la réforme du marché du travail, hormis lorsque j'ai mis en garde contre la croyance simpliste en la flexibilité, en signalant que cette mesure pourrait conduire à accroître non pas l'emploi mais plutôt la pauvreté et l'instabilité. Sur beaucoup de ces sujets, je me suis exprimé dans d'autres écrits,⁶² et un exposé plus détaillé de cet agenda des réformes devra attendre une autre occasion.

VII

Conclusions

Je n'ai fait ici qu'esquisser un nouvel agenda de réformes. J'ai hésité à utiliser le terme « réforme » en raison des connotations négatives acquises au cours de ces dernières années. Cependant, le mot « réforme » signifie tout simplement un changement et la Réforme elle-même a suscité une Contre-Réforme. Je vais maintenant m'intéresser aux mesures que peuvent prendre les pays de la région *au regard du régime international actuel*. Ce régime, comme je l'ai signalé plus haut, présente des problèmes fondamentaux : le manque d'équité du système du commerce mondial est aujourd'hui fort bien connu et le système financier mondial n'est pas seulement inéquitable, il est *intrinsèquement* instable. Étant donné que la somme des déficits à l'échelon mondial doit être égale à la somme de tous les excédents, si certains pays comme le Japon et la Chine, continuent d'enregistrer des excédents, les autres pays, considérés dans leur ensemble, devraient présenter un déficit. Et si les pays déficitaires sont menacés par des crises, celles-ci sont alors incontestablement inévitables. Si, pour tenter de résoudre ses problèmes, un pays modifie le taux de

change, passant ainsi du déficit à l'excédent (comme ce fut le cas de la République de Corée après sa crise), d'autres pays devront à leur tour devenir déficitaires ou aggraver leur déficit actuel. Telle est la formule arithmétique simple des finances mondiales.⁶³

Les pays de la région ont appris, au prix de grands sacrifices, ce que signifient l'instabilité des marchés mondiaux de capitaux et leurs déficiences. Or, selon les principes économiques généralement admis, ce sont les pays riches du monde, mieux en mesure d'affronter les risques provenant des fluctuations des taux d'intérêt et des taux de change, qui devraient, dans un marché qui fonctionne bien, assumer ces risques. Mais, dans les faits, ce sont les pays pauvres qui se voient dans l'obligation de les assumer.

⁶² Voir, par exemple, Stiglitz (2002d) ou Stiglitz (1999a).

⁶³ Je travaille actuellement avec mon collègue Bruce Greenwald à la rédaction d'un livre où nous abordons en détail ces imperfections, en proposant une série de réformes [*Ndlr*: Stiglitz, J.E. et B. Greenwald (2003): *Toward a new paradigm in monetary economics*, Cambridge, Cambridge University Press]. Voir également Soros (2002).

Les pays de la région pourraient tirer parti des avantages de la mondialisation, en cherchant à l'ajuster à leurs propres conditions. Une Zone de libre-échange des Amériques pourrait présenter un avantage considérable pour ces pays, mais seulement si les États-Unis ouvrent réellement leurs marchés, tous leurs marchés, aux produits de la région; c'est-à-dire non seulement l'ouverture des marchés agricoles et textiles mais aussi la suppression des subventions agricoles et l'élimination des innombrables barrières non tarifaires que les États-Unis ont appliquées même à l'encontre de leurs voisins, le Canada et le Mexique. Un accord de libre-échange ne peut être utilisé pour promouvoir des politiques qui, sous le label de «mesures de protection de l'investissement» (*investment protections*), seraient tout à fait inacceptables (comme cela pourrait être le cas dans le cadre de l'Accord de Libre-Échange nord-américain) ou encore pour promouvoir un régime inéquitable de propriété intellectuelle (comme cela était le cas dans le cadre du cycle des négociations d'Uruguay). L'une des principales causes de l'instabilité de la région a été la libéralisation des marchés de capitaux et le FMI lui-même a fini par reconnaître que cette libéralisation entraînait des risques injustifiés. Malgré cela, les États-Unis ont à nouveau insisté sur cette libéralisation dans leurs accords commerciaux bilatéraux (avec Singapour et le Chili).

J'ai souhaité, dans cet article, non seulement faire la lumière sur les échecs du précédent agenda de réformes mais aussi établir le rapport entre ces échecs et les politiques appliquées: l'échec de la réforme n'est pas le résultat de la malchance ou d'une mise en œuvre inadéquate, comme voudraient le faire croire les partisans du Consensus de Washington. La moindre des choses est que ces politiques soient formulées de façon à ce que les simples mortels que nous sommes puissions les appliquer dans l'environnement volatil qui les entoure. Quoiqu'il en soit, ces échecs relèvent plus de l'organisation fondamentale de l'agenda: ils tiennent à ce que l'on avait fait figurer sur cet agenda et ce qui n'y figurait pas, à ce que l'on avait souligné et ce qui ne l'était pas. Beaucoup de «réformes» considérées prioritaires ont contribué à aggraver les difficultés de la région. J'ai ainsi consacré un temps considérable à traiter de certains de ces aspects auxquels il ne fut pas accordé l'attention qu'ils méritaient.

J'ai démontré ici que nous devons formuler des politiques économiques qui répondent à un plus grand équilibre entre le marché et l'État, qui reconnaissent le rôle capital que tous deux doivent jouer pour assurer le

bon fonctionnement de l'économie, qui acceptent que ce rôle puisse évoluer dans le temps en fonction de la solidité des organismes tant du secteur public que du privé, et qui reconnaissent également que les stratégies de développement doivent viser à la consolidation *simultanée* de ces deux secteurs.⁶⁴ Il faut également cesser de se concentrer de manière excessive sur l'inflation et prêter davantage d'attention à la création d'emplois; penser ainsi davantage à la création de nouvelles entreprises plutôt qu'à la restructuration et à la privatisation des entreprises existantes. Il faut abandonner la théorie économique de la retombée (et notamment ses versions plus modernes que j'ai baptisées «*trickle down plus*»), qui à la conception simpliste du Consensus de Washington ne font qu'ajouter une préoccupation pour l'éducation primaire, en particulier l'éducation des filles) pour concentrer notre attention sur la pauvreté, dans toutes ses dimensions, et être conscient que les politiques économiques ne peuvent être dissociées de leur contexte social et politique. Comme je l'ai souligné lors de la conférence que j'ai prononcée devant la CNUCED en hommage à Raúl Prebisch, le développement ne consiste pas seulement à accumuler du capital et à promouvoir l'efficacité en matière d'affectation des ressources, quelle que soit l'importance que présentent ces deux aspects. Le développement signifie un changement de la société. Le Consensus de Washington a ignoré ces dimensions en croyant que, si les marchés pouvaient fonctionner seuls, les pays parviendraient à se développer. Ceci n'a pas été le cas et ne le fut jamais. Ce type de politique a toutefois encouragé et obligé les pays à se concentrer sur un programme économique restreint –et donc peu judicieux. Ils ont ainsi perdu de vue les objectifs plus vastes de la réforme de la société qui auraient dû faire une plus large place à la réforme agraire, à l'éducation ainsi qu'aux droits politiques et économiques.

L'interaction entre les processus économiques, sociaux et politiques est aujourd'hui reconnue. Le débat est maintenant ouvert sur les problèmes posés par chacun

⁶⁴ Par exemple, si le système public des retraites présente manifestement des problèmes, cela ne signifie pas qu'il faille nécessairement le privatiser. Un système privé idéalisé ne peut être comparé au système public réel. Dans la pratique, les coûts de transaction, même dans les pays industriels avancés, ont été considérables. Peut-être serait-il plus facile d'améliorer le système public que de mettre en place un système privé et l'appareil réglementaire qui l'accompagne. Voir, par exemple, Orszag et Stiglitz (2001) et Murthi, Orszag et Orszag (1999).

des différents régimes politiques. Cependant, l'attention demeure trop faible sur le rôle que jouent les politiques, y compris les politiques économiques, dans la configuration des régimes politiques, ainsi que les effets de l'imposition des réformes sur le processus politique. En Russie, certains ont prôné l'idée d'une privatisation au pas de course, sans se soucier de la façon dont celle-ci serait mise en œuvre, croyant naïvement (ce que j'ai appelé la version politique du théorème de Coase) que l'État de droit prévaudrait une fois que l'État aurait renoncé au contrôle des droits de propriété privée. Comme on pouvait s'y attendre, ceci n'a pas été le cas. Ce n'est pas Rockefeller qui, à la fin du XIX^e siècle, a proposé les lois anti-monopolistiques, tout comme de nos jours ce n'est pas Bill Gates qui réclame leur application effective. Plus encore, des tentatives ont même été faites, à plusieurs reprises, d'amputer le budget destiné à l'application effective de ces lois anti-

monopolistiques par ceux-là mêmes qui en auraient été affectés. La classe moyenne est celle qui, aujourd'hui comme hier, a le plus fermement appuyé l'État de droit,⁶⁵ et c'est aussi la classe moyenne qui a le plus souffert de certaines des politiques du Consensus de Washington.

Si le développement correspond effectivement à la transformation de la société, notre réflexion doit porter sur les implications d'une telle transformation et sur la façon de la promouvoir de façon plus efficace. L'agenda de réformes de type néolibéral n'est même pas parvenu à réaliser ses objectifs les plus limités de promotion de la croissance. Dans l'élaboration des mesures qui sont appelées à les substituer, nous devons aller au-delà de la vision étroite qui sous-tendait ce programme. En réformant *l'agenda économique*, nous devons le replacer dans un contexte plus ambitieux.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- Agénor, P.-R. (2002): *Macroeconomic adjustment and the poor: Analytical issues and cross-country evidence*, Policy Research Working Paper, n°2788, Washington, D.C., Banque mondiale, août.
- Akerlof, G., W. Dickens et G. Perry (1996): «The macroeconomics of low inflation», *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Baily, M., J.E. Stiglitz et L. Tyson (1995): *Economic report of the President 1994*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- Banque mondiale, (plusieurs années), *Indicateurs mondiaux du développement*, Washington, D.C.
- _____ (2000): *Rapport sur le développement mondial, 2000/2001: Attacking poverty*, New York, Oxford University Press.
- Birdsall, N., C. Graham et S. Pettinato (2000): *Stuck in the Tunnel: Have New Markets Muddled the Middle Class?*, Center on Social and Economic Dynamics Working Paper, n°14, Washington, D.C., The Brookings Institution, août.
- Bouillon, C., A. Legovini et N. Lustig (2001): *Rising inequality in Mexico: Household characteristics and regional effects*, Washington, D.C., Département du développement durable, Banque interaméricaine de développement (BID), septembre.
- Caprio, G. et D. Klingebiel (1999): *Episodes of systemic and borderline financial crises*, Banque mondiale Discussion Paper, Washington, D.C., Banque mondiale, octobre.
- Card, D. et A.B. Krueger (1995): *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*, Princeton, Princeton University Press.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2002a): *Current conditions and outlook, 2002. Economic survey of Latin America and the Caribbean, 2001-2002*, LC/G.2184-P, Santiago, Chili, août. Publication des Nations Unies, N° de vente: E.02.II.G.71.
- _____ (2002b): *Globalization and development*, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago, Chili, avril.
- _____ (2002c): *Social panorama of Latin America, 2001-2002*, LC/G.2183-P, Santiago, Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: E.02.II.G.65.
- Council of Economic Advisers (1996): *Economic report of the President*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- _____ (1997): *Economic report of the President*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- Damill, M. et R. Frenkel (2003): «Argentina: macroeconomic performance and crisis», R. Ffrench-Davis, D. Nayyar et J.E. Stiglitz (éds.), *Stabilization policies for growth and development*, New York, Initiative for Policy Dialogue, Task Force on Macroeconomic Stabilization, (www.policydialogue.org).
- Dasgupta, P. (1995): *An Inquiry Into Well-Being and Destitution*, Oxford, Clarendon Press.
- Dasgupta, P. et J.E. Stiglitz (1988): «Learning by doing, market structure and industrial and trade policies», *Oxford Economic Papers*, vol. 40, n° 28, Oxford, Oxford University Press.
- De Gregorio, J. et J.-W. Lee (1999): *Economic growth in Latin America: Sources and prospects*, Documents de travail, n° 66, Santiago, Chili, Centre d'économie appliquée, Université du Chili.
- Dougherty, C. et D.W. Jorgenson (1997): «There is no silver bullet: Investment and growth in the G7», *National Institute Economic Review*, n° 162, Londres, Sage Publications Ltd., octobre.
- Easterly, W., R. Islam et J.E. Stiglitz (2000): «Shaken and stirred: Explaining growth volatility», *Annual Bank Conference on Development Economics 2000*, Washington, D.C., Banque mondiale. (aussi J. Drèze, éd., *Advances in Macroeconomic Theory*, IEA Conference, vol. 133, Houndsmill, Palgrave, 2001) présenté originellement à la Michael Bruno Memorial Lecture, Douzième Congrès de l'IEA, Buenos Aires, 27 août 1999.

⁶⁵ Voir Birdsall, Graham et Pettinato (2000).

- Fisher, I. (1933): «The debt deflation theory of great depressions», *Econometrica*, vol. 1, n° 4, Evanston, The Econometric Society, octobre.
- Ffrench-Davis, R. (2003a): «Domestic macropolicies and financial crisis: A view from emerging economies», R. Ffrench-Davis, D. Nayyar et J.E. Stiglitz (éds.), *Stabilization Policies for Growth and Development*, New York, Initiative for Policy Dialogue, Task Force on Macroeconomic Stabilization, (www.policydialogue.org).
- _____ (2003b): «Macro-economic balances in Latin America: The conflict between purely-financial and real-economy imbalances», R. Ffrench-Davis, D. Nayyar et J.E. Stiglitz (éds.), *Stabilization Policies for Growth and Development*, New York, Initiative for Policy Dialogue, Task Force on Macroeconomic Stabilization, (www.policydialogue.org).
- Furman, J. et J.E. Stiglitz (1998a): «Economic crises: Evidence and insights from East Asia», *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- _____ (1998b): «Economic consequences of income inequality», *Symposium Proceedings. Income Inequality: Issues and Policy Options*, Jackson Hole, Wyoming, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Greenwald, B. (1999): «International adjustment in the face of imperfect financial markets», B. Pleskovic et J.E. Stiglitz (éds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1998*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Greenwald, B. et J.E. Stiglitz (1986): «Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, n° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, mai.
- _____ (1993): «New and old Keynesians», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, n° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Hardin, G. (1968): «The tragedy of the commons», *Science*, vol. 162.
- Helmann, T., K. Murdoch et J.E. Stiglitz (2000): «Liberalization, moral hazard in banking and prudential regulation: are capital requirements enough?», *The American Economic Review*, vol. 90, n° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mars.
- Honohan, P. et J.E. Stiglitz (2001): «Robust financial restraints», G. Caprio, P. Honohan et J.E. Stiglitz (éds.), *Financial Liberalization: How Far, How Fast?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kane, E.J. (1989): *The S&L Insurance Mess: How Did it Happen?*, Washington, D.C., Urban Institute Press.
- Krug, B.G. (éd.) (2002): *World Report on Violence and Health*, Genève, Organisation mondiale de la santé (OMS).
- Murthi, M., J.M. Orszag et P.R. Orszag (1999): *The Charge Ratio on Individual Accounts: Lessons from the U.K. experience*, Birbeck College Working Paper 99-2, Londres, University of London, mars.
- Newbery, D. et J.E. Stiglitz (1984): «Pareto inferior trade», *The Review of Economic Studies*, vol. 51, n° 1, Oxford, The Review of Economic Studies Ltd., janvier.
- Ocampo, J.A. (2002): «Half a lost decade», *ECLAC Notes*, n° 24, Santiago, Chili, CEPALC, septembre.
- Orszag, P. et J.E. Stiglitz (2001): «Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems», R. Holman et J.E. Stiglitz (éds.), *New ideas about old age security: Toward sustainable pension systems in the twenty-first century*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- OPS (Organisation panaméricaine de la santé) (1996): *La violencia en las Américas: La pandemia social del siglo XX*, Washington, D.C.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (plusieurs années), *Rapport sur le développement humain*, New York, Nations Unies.
- Prasad, E., K. Rogoff et alii (2003): *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Washington, D.C., Fonds monétaire international (FMI), mars (www.imf.org).
- Rao, V. et M. Walton (éds.) (2003): *Culture and Public Action: How Cultural Factors Affect an Unequal World*, Stanford, Californie, Stanford University Press.
- Rodrik, D. (1998): «Who needs capital-account convertibility?», Stanley Fischer et alii (éds.), *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility?*, Princeton Essays in International Finance, n°207, Princeton, Princeton University Press, mai.
- Rodrik, D. et F. Rodriguez (2001): Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence, in B. Bernanke and K.S. Rogoff (éds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Rodrik, D. et A. Velasco (1999): *Short-Term Capital Flows*, NBER Working Paper, N° 7364, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER), septembre.
- Sappington, D. et J.E. Stiglitz (1987): Privatization, information and incentives, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, No. 4, New York, John Wiley and Sons.
- Shiller, R.J. (2000): *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press, avril.
- Simon, H.A. (1991): Organizations and markets, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, No. 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Soros, G. (2002): *George Soros on Globalization*, New York, Public Affairs.
- Stiglitz, J.E. (1996): Some lessons from the East Asian miracle, *World Bank Research Observer*, vol. 11, No. 2, Washington, D.C., Banque mondiale, août. (Réédité sous le titre « Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático, *Desarrollo económico y Social* vol. 37 N° 147, Buenos Aires, Institut de développement économique et social (IDES), octobre-décembre 1997).
- _____ (1997): Reflections on the natural rate hypothesis, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, No. 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1998): Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes, *9th Raúl Prebisch Lecture*, Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 19 octobre. Voir également Chapitre 2 dans H.-J. Chang, (ed.), *The Rebel Within*, London, Wimbledon Publishing Company, 2001.
- _____ (1999a): Reforming the global economic architecture: lessons from recent crises, *The Journal of Finance*, vol. 54, No. 4, Oxford, Blackwell Publishers, août.
- _____ (1999b): Lessons from East Asia, *Journal of Policy Modeling*, vol. 21, No. 3, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, mai.
- _____ (1999c): Must financial crises be this frequent and this painful?, *Policy Options*, vol. 20, No. 5, Montréal, Institute for Research on Public Policy (IRPP), juin.
- _____ (1999d): Taxation, public policy and the dynamics of unemployment, *International Tax and Public Finance*, vol. 6, Boston, Swets & Zeitlinger.

- _____ (2000a): Capital market liberalization, economic growth and instability, *World Development*, vol. 28, No. 6, juin.
- _____ (2000b): Lessons from the Global Financial Crisis, in J.R. Bisignano, W.C. Hunter and G.G. Kaufman (eds.), *Global Financial Crises: Lessons from Recent Events*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- _____ (2001a): Principles of financial regulation: a dynamic approach, *The World Bank Observer*, vol. 16, No. 1, Washington, D.C., Banque mondiale.
- _____ (2001b): Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm, dans F. Iqbal et J.-I. You (eds.), *Democracy, Market Economics and Development: An Asian Perspective*, Washington, D.C., Banque mondiale. Voir également chapitre 7 dans H.-J. Chang (ed.), *The Rebel Within*, London, Wimbledon Publishing Company, 2001.
- _____ (2002a): Capital market liberalization and exchange rate regimes: Risk without reward, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 579, London, Sage Publications Ltd., janvier.
- _____ (2002b): *Globalization and its discontents*, Washington, D.C., W.W. Norton.
- _____ (2003): *The roaring nineties*, New York, W.W. Norton.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (plusieurs années): *Human development report*, New York, Nations Unies.
- Wolfensohn, J.D. (1998): "The Other Crisis", Address to the Board of Governors, World Bank/IMF Annual Meetings, Washington, D.C., 6 octobre.

Les politiques de conservation *de la nature en Amérique latine:* au cœur de l'internationalisation *et de la convergence* des ordres politiques

David Dumoulin Kervran

*IUED-NCCR North-South (Genève)
et CREDAL (Paris)
david.dumoulink@wanadoo.fr*

L'Amérique latine est un pays contenant des richesses biologiques aussi exceptionnelles que menacées, et les années 90 ont vu les pays du continent se doter de nouvelles politiques de conservation de la nature centrées sur la «biodiversité» et les réserves naturelles. Cet article montre combien ces nouvelles politiques publiques sont très marquées par l'agenda et les financements du «secteur mondial de la conservation» constitué par les grandes ONG et les laboratoires d'idées ou *think tanks* spécialisés du Nord et par certaines agences des organisations intergouvernementales. Cet import-export institutionnel illustre les innovations de la bonne gouvernance, avec la création de réseaux de politique publique permettant la coopération d'acteurs publics et privés dans la production de biens publics et, au niveau local, la mise en place de dispositifs participatifs et la légalisation des terres indigènes. Malgré les différences de trajectoire historique et de ré-appropriation entre les pays, ces politiques illustrent donc les effets politiques et institutionnels d'une globalisation accélérant la convergence des politiques sectorielles, et plus largement des ordres politiques nationaux.

I

Introduction

Au moment de présenter l'ensemble des défis que doit affronter le continent latino-américain, il est difficile de ne pas prendre en compte la problématique environnementale, après l'attention que celle-ci a reçue durant la décennie 1990. D'une part, les effets secondaires de l'urbanisation et de l'industrialisation se répercutent quotidiennement sur la vie et la santé de nombreux Latino-Américains. D'autre part, les transformations très rapides des forêts et des terres agricoles ont remis en question l'idée qu'il subsisterait sur le continent encore de vastes portions de nature vierge à conquérir et des ressources naturelles illimitées. La prise en compte politique de ces deux faces de la crise environnementale –que l'on avait coutume de séparer en deux secteurs, «le gris» et «le vert» aujourd'hui imbriqués– figure à présent en bonne place dans les agendas des gouvernements latino-américains de «développement durable», notion qui a été reprise par une multitude de programmes éducatifs, par les acteurs sociaux, les médias et les entreprises.

L'analyse de la face «verte» de ces politiques environnementales, présentée ici, porte sur la conservation des ressources naturelles, où le rôle des acteurs internationaux est particulièrement prégnant. Avec l'écho international des croisades pour les forêts tropicales, de nombreux militants, puis un large public, découvraient la richesse environnementale de l'Amérique latine. Par leur biodiversité, le Brésil, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela font partie des quinze pays *méga divers* de la planète, et l'Amérique centrale, avec seulement 0,5 pour cent des terres mondiales, recèle 7 pour cent de la biodiversité mondiale. L'Amazonie est le plus grand système d'eau douce du monde et le plus grand massif de forêts tropicales (presque 60 pour cent de ces forêts). Les écosystèmes et les espèces endémiques sont d'une diversité exceptionnelle, en particulier pour les vertébrés, les oiseaux, les papillons, et les plantes

□ L'auteur remercie le National Center for Competence in Research North-South et l'Institut universitaire d'Études du Développement (IUED) pour leur soutien dans cette recherche. Ce texte est fondé sur une thèse de doctorat soutenue à l'Institut d'Études politiques de Paris sur les politiques de conservation et s'appuie sur plus d'une centaine d'entretiens dans les milieux de la conservation de la nature aux niveaux local, national et international.

vasculaires. Par exemple, le Chocó colombien et le Sud-Est amazonien du Pérou sont parmi les zones possédant la plus grande diversité de fleurs du monde. Cette richesse est cependant à la hauteur de la gravité des menaces pesant sur cette diversité naturelle.¹ Ces chiffres, nouveaux venus dans la comptabilité étatique, ont été des arguments décisifs dans l'établissement de nouveaux systèmes institutionnels modelés par le déséquilibre suivant: si la conservation de la biodiversité a d'abord été une priorité des pays du Nord, cette biodiversité appartient majoritairement aux pays du Sud.

Cette caractéristique fait des politiques de conservation de la nature un objet privilégié pour étudier la manière dont la croissante interdépendance économique et politique s'accompagne de la diffusion internationale de modèles politiques et de dispositifs institutionnels sectoriels. Le secteur de la conservation, qui est fortement dominé par la gestion des réserves naturelles, est particulièrement marqué par le phénomène de convergence des politiques dans les différents pays. Cette intégration internationale croissante est alors illustrée par une ressemblance de l'architecture des politiques sectorielles, et elle peut se lire comme une manifestation suggestive du phénomène plus large que l'on appelle «globalisation» au sein des institutions du continent latino-américain.

En Amérique latine comme dans les autres continents, les politiques de conservation de la nature du XX^e siècle sont marquées par leurs origines nord-américaines et par le rôle de quelques spécialistes latino-américains qui développent leurs propres idées et servent d'intermédiaires pour adapter les initiatives venues du Nord. Les différences de perception de la nature –entre pays, entre groupes sociaux– expliquent en grande partie les difficultés rencontrées par la diffusion internationale du modèle des réserves naturelles; ces différences font aussi de cette histoire un enjeu culturel d'une grande ampleur.

¹ Cinquante trois des 238 plus importantes «écorégions» du monde définies par le WWF et la Banque mondiale et 6 des 25 «hot spots» de l'ONG Conservation International sont sur le continent latino-américain (comptant donc respectivement pour 24 et 22 pour cent du total mondial).

Il est possible de trouver sur le continent des exemples très anciens de politiques de conservation dans les époques pré-coloniales et coloniales, soit à travers les réserves de chasse, les jardins, soit par des restrictions imposées dans l'utilisation du gibier et des forêts, ou encore des directives pour éviter l'érosion des sols. L'agriculture traditionnelle et, en particulier, les modèles d'usage des ressources naturelles des populations indigènes reflètent également une profonde connaissance du fonctionnement des écosystèmes qui les environnent et ils s'accompagnent de nombreux traits culturels permettant la durabilité de l'exploitation en lui fixant certaines limitations – sous la forme de tabous religieux et de mécanismes de réciprocité entre reproduction sociale et reproduction de ce que nous appelons la «nature». Malgré leur contribution irremplaçable dans la création, la gestion et la conservation de la biodiversité, ces systèmes culturels se distinguent cependant clairement des politiques publiques qui visent à mettre en œuvre à grande échelle des contrepoids aux effets destructeurs des sociétés industrielles.

À un autre niveau, les différences de perception de la nature se retrouvent également dans la variété des discours écologistes que le continent héberge à partir du début des années 70. En plus de la différence entre les groupes qui se préoccupent principalement des effets secondaires de l'industrialisation dans les villes et ceux qui s'intéressent surtout au *campo*, la principale polarité sépare «l'environnementalisme social» de ce que l'on appellera le mouvement conservateur. Le premier prend racine dans la réaction à la révolution verte, la réflexion sur l'écodéveloppement et la valorisation des savoirs traditionnels et sa réflexion s'oriente principalement vers la recherche d'un modèle de développement rural durable, alors que le second est plus centré sur la conservation des espèces menacées et des forêts et tend à se focaliser sur la gestion des réserves naturelles.

Malgré cette diversité de perceptions et d'expériences, on se focalisera ici sur le mouvement conservateur parce qu'il a été privilégié dans l'institutionnalisation du secteur environnemental durant les années 90, avec un afflux financier bien supérieur aux autres types de mesures, malgré le fait que l'érosion de la biodiversité n'est qu'un problème environnemental parmi bien d'autres que connaissent les pays latino-américains (ressources énergétiques, déforestation et pollution, transformation de l'usage des sols et érosion). Dans le cadre de notre réflexion sur l'internationalisation, cette focalisation sur les

politiques de conservation permet de mieux illustrer ces tendances à la convergence des ordres politiques nationaux.

Les premiers parcs nationaux latino-américains apparaissent au début du XX^e siècle, avant la première vague de création qui touche de nombreux pays à la fin des années 30.² Ensuite, dans la majorité des pays, une reprise timide a lieu durant les années 60 suivie de deux tournants: le premier au milieu des années 70 avec une législation nationale relative à la conservation et la création d'un nouvel organisme public dépendant généralement du département des Forêts; puis un second tournant à la fin des années 1980-début 1990 correspondant à la restructuration du système et au renforcement des agences spécialisées dans les réserves naturelles. La dispersion des équipes et le manque de coordination entre ministères, l'absence de stratégies nationales, d'information sectorielle et de filière professionnelle spécifique, voilà les signes les plus évidents de cette grande faiblesse d'institutionnalisation qui bride les nouvelles politiques publiques. Jusqu'aux années 90, la plupart des réserves restent des «parcs de papier», dont l'existence ne tient qu'à un décret,³ énoncé performatif qui semble juste destiné à satisfaire les demandes d'une petite élite cosmopolite. Ce semi-abandon ne s'explique pas seulement par le désintérêt des gouvernants alors tournés vers d'autres desseins, mais aussi par celui des conservateurs⁴ du Nord pour lesquels l'Amérique latine ne devient une priorité qu'à partir des années 80. Pendant cette décennie sont posées les premières bases pour la création d'un secteur mondial de la conservation, guidé par un référentiel devenant de plus en plus international et scientifique.

Cette évolution se manifeste également par la croissance très rapide du nombre de réserves naturelles entre 1960 et les années 80, créées pour accompagner

² En Amérique latine, les États-Unis prennent clairement le leadership en 1940 grâce à la signature de la Convention de l'hémisphère occidental pour la protection de la flore, de la faune et des beautés scéniques naturelles, qui unifie les critères de conservation et consacre le modèle du parc national.

³ Une étude réalisée en 1991 et 1992 conclut en étant tolérante: «Based on existing information, we must conclude that over 30 per cent of the region's declared areas continue to be «paperparks» and more than 60 per cent have no cleared their property title» (McNeely et alii 1994, p. 307).

⁴ Les conservateurs sont les personnes qui s'occupent de conservation de la nature. Sans rentrer dans la joute symbolique des appellations, on distingue ces groupes des «environnementalistes», catégorie englobante, incluant par exemple le mouvement socio-environnemental. «Réserves» et «aires protégées» sont utilisées dans ce texte comme synonymes.

les débuts du tourisme et pour réagir aux dégradations rapides des écosystèmes dues à la réforme agraire combinée à la «révolution verte» et à l'agriculture industrielle dans un monde rural totalement transformé et de plus en plus marginalisé. Le nombre de réserves créées augmente rapidement à partir de 1970 et, entre 1982 et 1992, la surface des réserves naturelles triple sur le continent. En Amérique centrale et aux Caraïbes, l'apogée est nettement atteinte durant la décennie 1980 alors qu'en Amérique latine, la croissance est un peu plus ancienne et régulière. En Amérique du Sud, la surface protégée atteint plus d'un million de km² soit 6 pour cent environ de la surface, et en Amérique centrale, 130.000 km² et 25 pour cent de la région.⁵ En 1998, il existait déjà 13.000 réserves sur le continent,⁶ certains pays en possédant quelques dizaines et le Brésil, plus de 700 alors que ce nombre continue de croître. Et les pays qui possèdent la plus grande partie de leur territoire

sous un régime de protection sont l'Équateur (43 pour cent), le Venezuela (35 pour cent), Panama (19 pour cent) et le Chili (19 pour cent).⁷

Cette institutionnalisation rapide de nouvelles politiques publiques a fait peu l'objet d'études de sciences sociales. Présenter une analyse générale sur les politiques de conservation à l'échelle du continent est bien sûr une gageure. Malgré les grandes différences de ces expériences de conservation entre les pays,⁸ des tendances se dégagent, à l'instar de la «temporalité latino-américaine»⁹ perceptible dans les rythmes politico-économiques. Afin d'illustrer avec éclat le processus plus général d'internationalisation des politiques publiques et finalement de convergence des ordres politiques, on se focalisera plutôt sur ces influences internationales communes qui expliquent les fortes ressemblances de ces politiques de conservation de la nature.

II

Vers un secteur international de conservation de la biodiversité

Pour comprendre le «boom» de la conservation de la nature en Amérique latine, il est indispensable de connaître les acteurs internationaux qui interviennent dans le continent.

À la fin des années 80, après la focalisation sur les forêts tropicales qui avaient mis le continent en tête des priorités de la communauté conservacionniste internationale, la biodiversité devient le nouveau référentiel mondial des politiques de conservation. Bien plus large que les référentiels précédents (espèces en danger et leurs habitats, aires de récréation), la biodiversité a l'avantage d'être nimbée de la légitimité des dernières avancées scientifiques. Elle offre également une perspective «globale» qui correspond bien à la demande des acteurs internationaux durant les années 90, s'appuyant sur l'idée de représentativité planétaire dans la répartition de la biodiversité. Les exercices de priorisation faits par les acteurs internationaux pour sélectionner leurs zones d'intervention s'effectuent au niveau de la planète, non

pas en fonction de stratégies nationales. Ce mouvement s'accompagne d'une désaffection pour l'ancienne catégorie dominante «parc national», en faveur d'autres comme celle de «réserve de la Biosphère». La biodiversité est portée par la vague, bien plus large, en faveur du «développement durable» qui permet d'intégrer les mesures environnementales aux objectifs de croissance économique. Cette focalisation sur la biodiversité représente alors un grand accélérateur pour les politiques de conservation. La Convention sur la diversité biologique, issue de la Conférence de Rio 92 et signée par tous les États de la région donne un cadre légal intergouvernemental à la conservation *in situ* de la biodiversité, tout en réaffirmant le principe de souveraineté et en attribuant les mêmes responsabilités et principes d'action à chaque État.

⁷ Voir Ocampo (2003, p. 314) pour les chiffres et l'évolution de chaque pays.

⁸ Sur ces contrastes, voir en particulier McNeely *et alii* (1994), Amends et Amends (1995), UICN-Oficina para América del Sur (2003), ou Hopkins (1995) qui souligne bien les contrastes entre les expériences de l'Argentine, du Chili et du Costa Rica.

⁹ Dabène (1997).

⁵ UICN (2003).

⁶ Brandon *et alii* (1998).

Au-delà des progrès rapides au niveau international, les accords d'association régionaux ou sous-régionaux n'ont que tardivement accordé à la thématique un chapitre, mais «l'irradiation des normes internationales»¹⁰ a aujourd'hui été intégrée aux niveaux régional et national.¹¹

1. Mise en place d'un système d'import-export institutionnel

À partir du milieu des années 80 et appuyés sur ce nouveau référentiel global, les premiers défenseurs de la conservation sont parvenus à créer une politique publique internationale, un «secteur mondial de la conservation» grâce à de nouvelles sources de financement international et à la multiplication des projets de conservation portés par la plupart des entités de coopération internationale.

Les plus anciennes organisations intergouvernementales (OIG) présentes dans le secteur ont permis la création, autour de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN),¹² d'une «communauté épistémique»¹³ en faveur de la conservation *in situ* regroupant le MAB-UNESCO (1971), ainsi que des fonctionnaires du PNUE (1972) et de la FAO, puis un nombre croissant d'experts d'ONG internationales.¹⁴ Le centre de l'irradiation des politiques de conservation est fortement influencé par les acteurs nord-américains, mais c'est sous l'égide de l'UICN et des congrès mondiaux des aires protégées que se créent les normes globales du secteur.¹⁵ À partir de la seconde moitié des

années 80, la nouvelle légitimité internationale de la conservation de la nature s'exprime cependant dans la création de programmes sectoriels de la Banque mondiale, la BID et le PNUD. Plus encore, depuis sa création en 1991, le Fonds mondial pour l'Environnement (GEF) géré par la Banque mondiale, en collaboration avec le PNUD et le PNUE, est un très important acteur pour la promotion de la conservation en Amérique latine. Ce système d'acteurs est également complété par une multitude d'organismes qui viennent apporter des financements ou des soutiens techniques d'appoint. Dans ce secteur de la conservation, se côtoient des projets menés par des agences bilatérales de coopération (USAID, mais aussi européennes et japonaise, avec des profils différents), par des grandes fondations (en particulier nord-américaines et allemandes), et par des Universités.

Ces politiques ont été aussi fortement accélérées par l'action de la «trinité de la conservation» constituée par les trois plus grandes ONG internationales, le WWF-US, The Nature Conservancy (TNC) et Conservation International. Au sein de leur stratégie «globale», ces trois ONG d'origine nord-américaine ont trouvé en Amérique latine un terrain d'action privilégié. Malgré leur histoire différente et la concurrence qui les oppose, elles se ressemblent, partagent nombre de valeurs et d'outils, travaillent en général dans des réserves ou aux alentours, même si au niveau national, elles mènent également des actions de conseil et de lobbying. Chacune dispose à présent de bureaux dans la plupart des pays du continent, siègent dans les congrès internationaux et ont une relation privilégiée avec l'USAID qui est financée par le Congrès américain. L'ampleur des financements qu'elles parviennent à drainer, la qualité de leur expertise et leur légitimité auprès des gouvernants latino-américains en font des acteurs clés de l'institutionnalisation des nouvelles politiques dans chaque pays. Le rôle de ces trois ONG internationales s'est beaucoup enrichi durant les années 90 jusqu'à constituer une sorte d'«oligopole de la conservation», appuyé par une logistique complexe entre, d'une part, leur siège à Washington, les bureaux nationaux, puis sous-régionaux et, d'autre part, les ONG locales qu'elles patronnent et qui sont chargées des projets dans les réserves naturelles. Elles co-gèrent de

¹⁰ Finnemore (1993), Finnemore et Sikkink (1998), Dabène (1997).

¹¹ La Commission centraméricaine sur l'environnement et le développement (CCAED) créée en 1989 et l'ALENA entré en vigueur en 1994 étant les deux accords d'intégration les plus avancés dans ce domaine, alors que pour la Zone de libre-échange des Amériques, les pays latino-américains ont réussi à écarter les questions environnementales des négociations pour éviter le «protectionnisme vert», même si des initiatives environnementales parallèles se développent, ainsi que les congrès et les réseaux latino-américains sur les aires protégées.

¹² L'UICN, créée en 1948, rassemble environ un millier de membres dans 140 pays.

¹³ Hass (1992).

¹⁴ La communauté épistémique s'organise largement autour d'une collaboration d'expertise qui passe par le «Groupe de conservation des écosystèmes» fondé en 1975 par le PNUE, la FAO, l'UICN, l'UNESCO. En collaboration avec la BM, le WRI et le PNUD, la FAO et le PNUE ont créé –et dirigent– le Plan d'action pour les forêts tropicales, préparé entre 1979 et 1985. Le réseau d'aires protégées latino-américaines de la FAO devient actif à partir de 1983.

¹⁵ Les normes définissent ce que sont et comment doivent être gérées les réserves, quel devrait être le contenu des législations nationales,

afin d'unifier les systèmes nationaux de conservation encore hétéroclites dans les années 1980 (il existait 65 dénominations de réserve en 1997). L'UICN compte à présent des membres dans tous les pays d'Amérique latine et deux bureaux régionaux pour l'Amérique du Sud et la Més-Amérique.

manière officielle ou *de facto* un grand nombre de réserves naturelles du continent et ont aussi un rôle essentiel de gestionnaire garant pour les financeurs, de producteur d'information spécialisée, de diffuseur des normes internationales et de formateur du personnel national des aires protégées. Par exemple, le projet «Parcs en Péril» est lancé en 1990 par TNC comme le plus grand projet du continent axé sur les réserves : 60 réserves dans 18 pays avec une superficie totale de 30 millions d'hectares et la collaboration de plus de 50 ONG et agences gouvernementales. Les principaux objectifs sont le renforcement institutionnel et financier des réserves et le transfert d'expérience.¹⁶

Le système d'acteurs est relativement intégré, à l'image des politiques publiques sectorielles au niveau national, car beaucoup de spécialistes des différentes entités se connaissent et appartiennent à un même marché de l'emploi –à présent constitué internationalement. Cette intégration entre tous les acteurs cités est plus visible encore avec la multiplicité des accords institutionnels et des déclarations communes, avec la profusion de cofinancements visant à gagner en cohérence et en valeur ajoutée, suivant le maître mot du *partnership*. Ce système d'acteurs, très étoffé à partir des années 90, contraste avec le désintérêt des décennies passées mais reste également fragile devant les changements de conjoncture internationale comme celui survenu après le 11 septembre. La conservation de la nature s'est installée comme un principe de la «bonne gouvernance» mais n'est pas pour autant parvenu à rester une priorité de l'agenda intergouvernemental.

Le secteur de la conservation ne pourrait exister sans relais nationaux et locaux. Les individus et organisations de chaque pays latino-américain offrent aux acteurs internationaux une légitimité et un meilleur accès à certains réseaux sociaux. Ces acteurs nationaux ont cependant aussi leur propre agenda, ils tentent souvent d'adapter les modèles importés du Nord et leur cosmopolitisme n'empêche en rien un nationalisme parfois vigoureux. Mais, pour jouer ce rôle multidimensionnel de «courtiers du développement»,¹⁷ articulation incontournable du monde de la coopération internationale et des «populations locales», la nationalité n'est en fait pas un critère. Beaucoup ne se sont orientés vers la création d'ONG de conservation qu'à la suite de la réorientation des financements internationaux dans cette direction au tournant des

années 1980-90, mais d'autres appartiennent aux mouvements environnementaux nationaux et leurs ONG sont plus anciennes.

Intervenant dans le monde rural, on a donc distingué comme des polarités simplificatrices, d'un côté, une mouvance socio-environnementale pour qui la conservation de la nature s'insère dans un questionnement sur l'ensemble du modèle de développement (dominante au Brésil ou au Mexique) et, de l'autre, une mouvance «conservationniste» plus orientée vers la biodiversité et les réserves naturelles elles-mêmes. La seconde est au cœur du secteur international de la conservation, alors que la première n'a qu'un rapport épisodique avec celui-ci (leurs projets, souvent *en bordure* des aires protégées, sont à l'image de leurs interactions avec le secteur de la conservation). Dans la plupart des pays, la trajectoire professionnelle de ces conservationnistes, entre ONG nationales, organismes publics et organisations internationales, décrit un va-et-vient qui permet l'intégration du secteur.

2. Globalisme et dépendance persistante

Malgré certaines racines nationales et le rôle des populations traditionnelles, la conservation institutionnalisée de la biodiversité est reconnue, même par les auteurs les moins enclins à critiquer l'influence des pays du Nord,¹⁸ pour être une thématique qui ne faisait pas partie des priorités des gouvernements d'Amérique latine, alors qu'elle a eu durant les années 90 toutes les faveurs des financiers internationaux. Cette forme «d'imposition d'agenda» dans les pays de la région est visible au sein même des thématiques environnementales puisque certains problèmes, tels que la pollution urbaine ou industrielle, le lien avec la santé ou l'agriculture, étaient considérés comme plus urgents par les spécialistes gouvernementaux du continent. Des pays comme le Brésil et le Bolivie ont évidemment un pouvoir totalement différent pour négocier avec ces acteurs internationaux.

Quels ont été les moyens utilisés par les acteurs internationaux pour encourager la création du nouveau secteur des réserves naturelles dans les pays d'Amérique latine? Malgré l'autonomie de statut des organisations de niveau national, leur dépendance vis-à-vis des bureaux internationaux du GEF, de l'UICN ou de Conservation International reste forte car ces instances maîtrisent encore l'essentiel de l'accès aux financements et à l'expertise, malgré les efforts

¹⁶ Cf. Brandon *et alii* (1998).

¹⁷ Sardan (1995).

¹⁸ Meyer (1999), Hillstrom *et alii* (2004).

consentis par les États latino-américains dans ces domaines. Ici, parmi les problèmes clés se trouvent bien sûr la situation financière des balances publiques et la faiblesse chronique des financements des entreprises ou fondations philanthropiques nationales.

L'importance des financements internationaux et la dépendance créée pour les politiques nationales sont des caractéristiques clés du secteur. Les échanges «dette contre nature» dans le cadre de l'Initiative pour les Amériques ont lancé une vague d'investissements considérables: le premier d'un montant de 650.000 dollars avec Conservation International en Bolivie, puis les montants passèrent à plusieurs millions de dollars, et le Costa Rica reçut ainsi plusieurs dizaines de millions de dollars au début des années 90. Autre exemple, l'accord USAID¹⁹ et TNC pour le programme «Parcs en péril» a canalisé, entre 1990 et 1997, 35 millions de dollars en fonds publics et privés. En 1998, le GEF chiffrà l'ensemble des contributions pour la conservation de la biodiversité en Amérique latine et aux Caraïbes entre 1991 et 1997 à 3,26 milliards de dollars (auxquels s'ajoutent 13,4 millions pour les «*smalls grants*»)²⁰. Les financements disponibles ont donc crû à une vitesse exceptionnelle durant les années 90. Toutefois les évaluations générales montrent que, pour accomplir réellement ses objectifs de conservation, ce secteur a encore besoin d'une très forte augmentation de ses

investissements: cela semble, en 2004, plus qu'incertain.

La dépendance externe à l'égard de l'expertise et de la production d'information persiste malgré les efforts nationaux (contrastés suivant les pays), le secteur reste donc marqué par le globalisme des objectifs et des stratégies de conservation de la biodiversité qui ont été évoqués. De plus, l'importance des acteurs internationaux suscite une tendance à la reproduction d'outils et de schémas institutionnels identiques, l'objectif étant justement de se rapprocher de certains standards internationaux, comme l'annonce par exemple le programme «Parcs en Péril»: «*These activities would build the foundations for a world-class national parks and protected areas*».²¹

La construction de politiques publiques nationales s'est faite grâce à ce transfert de ressources et à cette création de compétences nationales et locales, promues par la constitution du secteur international. Cela a permis aux États latino-américains de se réappropriier une partie des outils de la gouvernance de la biodiversité qui restaient en 1990 l'apanage des acteurs internationaux. Plus encore que d'autres secteurs, celui de la conservation reste cependant marqué par des activités intenses d'import-export de modèles institutionnels conçus par des *think tanks* internationaux.²²

III

Un nouveau secteur pour la «bonne gouvernance» en Amérique latine

En quoi consistent ces nouvelles politiques publiques pour la conservation *in situ* de la biodiversité? Malgré toutes les différences nationales dont il ne peut être rendu vraiment compte dans le cadre de cette synthèse –ainsi le modèle environnemental costaricien n'a-t-il rien à voir avec le cubain ou avec le brésilien–, je veux insister ici sur les éléments récurrents que partagent ces politiques au niveau des structures nationales et locales.

¹⁹ Par exemple, l'USAID a dépensé pour la biodiversité au Mexique 20 millions de dollars en 1994 pour le lancement du Fonds mexicain pour la conservation de la nature et 50 millions entre 1990 et 2000.

²⁰ Castro et Locker (2000).

1. Nouvelles agences centrales: innovation et formatage institutionnel

Les années 90 ont été celles où la plupart des pays d'Amérique latine se sont dotés d'un ministère de

²¹ Brandon *et alii* (1998, p. 31).

²² Cuba présente un exemple intéressant de pays où les financements internationaux ont été beaucoup moindres, mais où l'État a eu un rôle très dynamique pour créer des politiques environnementales effectives et originales qui sont aujourd'hui souvent respectées dans le milieu de la conservation, en particulier pour l'agro-écologie. Le Nicaragua est un cas similaire avec la mise en place d'un travail interministériel, même si les résultats restent en revanche nettement en deçà de ceux de Cuba.

l'Environnement dont les activités et les agences spécialisées se sont multipliées en dix ans. Au sein de chacun de ces ministères, une nouvelle direction chargée des réserves a été créée avec une autonomie croissante, afin de regrouper la gestion de l'ensemble des aires protégées de catégories différentes ainsi que celle du personnel en charge de ces aires. En général, les pays ont également mis sur pied une commission spéciale ayant en charge la centralisation et la production de l'information sur la biodiversité nationale et collaborant avec la direction institutionnelle des réserves (exemples de l'INBIO du Costa Rica ou de la CONABIO créée en 1991 au Mexique, devenus des modèles au niveau international). Dans ces tâches de gestion des financements, de production d'informations et de stratégies nationales, la direction des réserves est souvent soutenue par une commission nationale dans laquelle siègent les personnes les plus compétentes du secteur, des universitaires, des dirigeants d'ONG, des fonctionnaires internationaux, etc. L'Amérique latine a aussi connu une vague de création de «Fonds nationaux des aires protégées», privés mais sous tutelle publique et conseillés par un comité technique de spécialistes. Un réseau de trente fonds dans la région dispose d'un budget annuel d'opération de plus de 70 millions de dollars.²³ Ces fonds sont emblématiques du rôle des acteurs internationaux du secteur pour développer une gestion sécurisée de leurs financements, indépendante des aléas politiques et administratifs. Étant donné que les financements décisifs, de type GEF, sont accordés avec de fortes contraintes sur les procédures à suivre et obligent les États à financer une partie des projets, les fonds nationaux des aires protégées jouent un rôle important dans les transformations institutionnelles, avec en général, une efficacité et une transparence accrues. La plupart des États latino-américains ont donc fait de réels efforts, même si subsiste la volonté de se décharger sur les acteurs internationaux et les ONG. En général, les nouvelles institutions publiques restent donc sous-financées, subissant même des réductions budgétaires qui se répercutent sur le personnel employé dans les réserves pourtant déjà très peu nombreux.²⁴

²³ UICN (2003, p. 9).

²⁴ Certains pays ont beaucoup augmenté leur budget pendant les années 1990. La moyenne annuelle des «dépenses allouées» aux réserves est de 4,4 millions de dollars, avec comme proportion du budget environnemental moins de 10 pour cent au Mexique, au Brésil à Cuba, au Nicaragua à Panama ou en République dominicaine, de 10 à 20 pour cent pour l'Équateur et le Costa Rica et plus de 20 pour cent en Colombie et en Uruguay (UICN, 2003).

Outil essentiel de gouvernance, la production nationale d'information sur la biodiversité et les réserves naturelles a parallèlement beaucoup progressé depuis 1990. Cette dynamique est fortement stimulée par la demande des acteurs internationaux qui multiplient les réunions spécialisées, et elle a même été une obligation dans le cas des Stratégies nationales sur la Biodiversité qui ont été produites par l'ensemble des pays, après la signature de la Convention sur la diversité biologique. Les années 80 sont aussi l'époque du développement des Systèmes nationaux d'aires protégées (SINAP), permettant d'intégrer l'information sur les réserves d'importance nationale (Équateur en 1981, Pérou en 1989, etc.). Leur consolidation dans les années 90 a consisté à centraliser une information de plus en plus précise sur la situation écologique mais aussi sociale et sur l'histoire de chaque réserve, à rendre plus scientifiques et transparentes les procédures de création d'aire protégée, et à spécifier clairement les critères de sélection, ce qui a pu mener à en recatégoriser ou à en éliminer certaines.

La législation sur la biodiversité et sur sa conservation *in situ* a été codifiée spécifiquement dans de nouveaux textes et l'ensemble des procédures qui guident le fonctionnement du secteur a été rendu public, deux phénomènes qui participent à son institutionnalisation. Les réserves naturelles ont été également inscrites dans les débats parlementaires à travers une commission environnementale et ont fait l'objet de campagnes nationales de communication, sortant ainsi la thématique d'une tradition où dominaient les décrets présidentiels et la confidentialité. Le pouvoir judiciaire est ainsi de plus en plus impliqué, en collaboration avec la direction des Réserves pour faire respecter la législation sur la faune, la coupe de bois ou les installations humaines dans les réserves. Ces fortes avancées législatives sont cependant grevées par un déficit chronique dans leur mise en application, ce qui constitue des enclaves d'impunités menant à une perte de légitimité pour l'ensemble des instances régulatrices et des institutions environnementales.²⁵

Malgré sa fragilité, cette politique publique de gestion des réserves s'est affirmée comme un nouvel instrument de contrôle du territoire national. Par le passé, les aires protégées avaient déjà été utilisées comme moyen de consolidation des frontières nationales, soutenu et encadré par l'armée, en particulier

²⁵ Une enquête spécifique que, dans la plupart des pays, trois quarts des habitants pensent que la législation environnementale n'est pas assez rigoureusement appliquée. Voir Ocampo *et alii* (2003, p. 298).

dans le cas de l'Argentine ou des frontières difficiles à contrôler de l'Amazonie. La création des réserves avait également servi à tenter de stabiliser des fronts pionniers de colonisation agricole qui étaient sortis de tout contrôle de l'État, comme par exemple dans la forêt lacandonne du Chiapas (réserve de biosphère de Montes Azules), en Bolivie (réserve d'Amboró). Parfois, cette création servait en fait à sécuriser les concessions minières ou d'extraction d'hydrocarbures –tout en donnant une contrepartie écologique. Ces stratégies ont été aujourd'hui incluses dans des politiques plus précises et plus intégrées de gestion du territoire national. Avec l'institutionnalisation des politiques de conservation durant les années 90, les réserves font partie des stratégies de décentralisation qui permettent une gouvernance plus précise du territoire, les réserves suscitant parfois la création d'unités administratives spécifiques (par exemple, Calakmul dans le Campeche au Mexique). Plus encore, les réserves naturelles ont souvent permis de transformer des zones marginales sur lesquelles peu de références existaient il y a vingt ans en sites patiemment auscultés par les enquêteurs.

Cette gestion territoriale peut cependant avoir des effets contradictoires dans les cas où les parcs restent «de papier» et où ces zones isolées et peu contrôlées deviennent en fait une opportunité pour le refuge des groupes armés (comme en Colombie) ou de la production et du trafic de drogue. Parfois, même, ces zones de frontières et de richesses naturelles sont le lieu de corruption et de conflits particulièrement intenses pour l'appropriation du territoire et des ressources, dont la réserve semble avoir été plutôt un catalyseur (comme pour la zone de Chimalapas dans l'isthme de Tehuantepec au Mexique).

Finalement, il est clair que ces nouveaux montages institutionnels particulièrement innovants ne sont pas vraiment soutenus par les gouvernants, au vu de la faiblesse de la coordination interministérielle, des financements publics ou de l'application de la loi.

2. Récurrences dans les activités et la structure des réserves

Le second niveau de cette institutionnalisation sous influence du secteur international est celui de la gestion locale des réserves où se retrouve le même type de structures et d'activités, malgré la diversité des situations.

Une des premières tâches permettant de faire exister les réserves a été de les doter de personnel: «In

*short, the ranger on a Parks in Perils site is no longer barefoot and has become one of the first generation of professional rangers in that country with the training, equipment, and infrastructure necessary to manage the country's most important natural areas».*²⁶ Il y aurait à présent environ 11.000 fonctionnaires du secteur dans le continent.²⁷ Si quelques salaires sont généralement pris en charge par l'État (à commencer par celui du directeur), la plupart des autres tâches sont menées par des ONG locales ou internationales: études écologiques et sociales, projets de développement durable et d'éducation, etc. Certains pays, comme Cuba, le Brésil puis le Costa Rica, l'Argentine ou le Mexique, sont parvenus à consolider de réelles équipes multidisciplinaires dans bon nombre de leurs réserves ; d'autres, comme le Honduras, Panama ou le Nicaragua (où chaque garde a en charge plus de 10.000 hectares), sont encore loin du compte. Étape nécessaire, l'intégration réelle des réserves dans la vie politique locale et régionale a été encouragée par la création de comités de gestion consultatifs. Dans les cas les plus avancés, un fonds fiduciaire spécifique a été créé pour la réserve.

Ce contexte national et l'histoire de chaque réserve ont forgé un panorama très varié, depuis les situations où les grandes ONG internationales sont absentes et où les organisations locales et le gouvernement assurent la gestion jusqu'au cas où une ONG nationale gère la réserve avec une myriade de financements d'organisations nord-américaines et européennes (comme dans les cas de Rio Bravo au Belize, de Corcovado au Costa Rica, de Machalilla en Équateur ou de Sierra de las Minas au Guatemala) en passant par le cas courant où un seul acteur international (fréquemment Conservation International, TNC ou WWF-US) cogère la réserve avec l'État.²⁸

Si les recherches scientifiques –biologiques, mais aussi de plus en plus sociales– sont un préalable au décret de création, elles doivent cependant se poursuivre. La formation des gardes, l'observation et le contrôle de la zone (rondes et poste de garde aux voies d'accès) sont l'une des principales tâches de la direction. La démarcation physique des limites de la réserve intervient souvent tardivement et constitue une

²⁶ Brandon *et alii* (1998, p. 33).

²⁷ UICN (2003).

²⁸ En Amazonie brésilienne, les Unités de conservation sont plus influencées par des ONG *ad hoc* ou nationales (IPAM, IMAZON), mais aussi par l'énorme projet de développement durable PPG7 majoritairement financé par les pays européens.

activité conflictuelle mais essentielle pour le respect réel du statut légal de la zone. La conception d'outils régulant l'usage des ressources naturelles aboutit à une planification stratégique territoriale synthétisée dans un «plan de gestion» et un «plan d'opération annuel» qui peuvent devenir les principaux outils de gouvernance pour l'ensemble des acteurs de la zone.²⁹ Beaucoup d'organisations travaillant dans ou autour des réserves naturelles s'occupent aujourd'hui de projets d'éducation environnementale et de développement durable qui puissent donner en plus des salaires distribués pour le contrôle de la réserve, des alternatives aux activités destructrices pour les populations. Certains pays, comme le Belize et le Costa Rica, se distinguent par leurs efforts dans l'éducation environnementale, la plupart se sont mis à l'écotourisme et l'aide à la production et à la commercialisation de produits alternatifs «verts» (plantes tropicales, café, bois, miel, artisanat, etc.) se développe rapidement. Les activités sociales, comme la gestion des conflits et l'intégration des communautés dans la gestion des réserves, sont parfois bien avancées, mais aussi demeurent souvent seulement à l'état de rhétorique, de la part d'une communauté où dominant encore les biologistes.

Finalement, malgré cette vigoureuse dynamique institutionnelle marquée par les partenariats public-privé et leurs importants financements, les politiques publiques nationales en faveur de la conservation ont du mal à s'inscrire dans un échiquier politique plus large. Les conservationnistes ont des difficultés à établir une planification à long terme et à influencer les dynamiques structurelles qui menacent les réserves. La coordination des différents ministères et des différents niveaux d'administration reste un problème majeur malgré la décentralisation, d'autant que les nouvelles institutions environnementales restent faibles pour imposer la normativité sectorielle et négocier avec les autres ministères. Cette difficulté est aggravée par les réformes économiques qui ont eu tendance à affaiblir la capacité d'action des États centraux et à augmenter la vente des concessions forestières ou minières. En particulier, la politique énergétique, stimulée tant par la croissance de la consommation interne que par les exportations, impose souvent ses priorités aux politiques des réserves naturelles.³⁰ L'impact local des réserves est donc très variable, mais la direction est souvent devenue un acteur important de la politique régionale.

IV

Avant-poste pour un nouveau modèle politico-économique en milieu rural?

Cette institutionnalisation des politiques de conservation doit être comprise dans le cadre plus ample du changement de modèle économique et politique qu'a connu l'ensemble du continent depuis le début des années 80.

1. Vers une économie de la conservation, les partenariats publics-privés

Ces politiques ont en effet progressé, comme au revers du tournant néo-libéral et de la sortie de la crise de la

dette des années 80; elles appartenaient à un ensemble de réformes et de stratégies macro-économiques et elles ont été facilitées par la puissance des institutions financières internationales. Ce nouveau modèle soutenait justement le détournement des instances étatiques en faveur des ONG nationales et internationales. Les gouvernants latino-américains en charge des réformes économiques ont tenté d'accroître leur légitimité internationale suivant le nouveau précepte «être vert pour être moderne». Le meilleur exemple est

²⁹ Cependant, seulement 7,5 pour cent de la totalité des aires protégées de la région a des plans de gestion en exercice (UICN, 2003, p. 31). Ces plans restent souvent lettres mortes car ils ont été faits plus comme un exercice confidentiel pour satisfaire les financeurs et beaucoup de réserves ne comportent aucun outil de planification permettant d'affronter les principales menaces, ni d'assurance de véritables activités de restauration écologique.

³⁰ De nombreux barrages continuent à être projetés à l'intérieur de leurs frontières (Voir Yaciretá entre Argentine et Paraguay, Ralco au Chili ou la réserve de biosphère de la Encrucijada au Mexique); et les forages pétroliers restent un élément très présent dans la gestion des réserves amazoniennes, et semble devoir le rester (Cf. aussi Fontaine, 2003).

sans doute le gouvernement du Costa Rica au tournant des années 1980 et 1990 qui est devenu le nouvel eldorado des conservationnistes internationaux en faisant de ses politiques de conservation un laboratoire pour réorganiser les rapports entre l'État, les ONG et les entreprises. On pourrait également citer le cas exemplaire du président mexicain Salinas de Gortari qui a dû, pendant la négociation du traité de libre-échange avec les États-Unis, devenir un grand défenseur de l'environnement. Cette interconnexion est également importante pour comprendre le tournant *managerial* et la défense de la nouvelle gouvernance qui dominent à l'intérieur même du secteur de la conservation de la nature durant les années 90.

À l'image de l'ensemble des politiques environnementales, l'idée de production de biens publics³¹ par des agents privés et par des instruments de régulation indirecte a inspiré les politiques de conservation *in situ*. Le mécanisme le plus courant a donc correspondu à une délégation à des degrés divers de la gestion à des agents privés à travers la multiplication des partenariats privé-public. Les meilleurs exemples de gestion par des agents privés sont ceux de Rio Bravo au Brésil ou du «Program for Belize», ONG qui possède elle-même la réserve ou, au Costa Rica, celle des grandes ONG comme Fondation Neotropica.³² Au Mexique, se mettent en place plus tardivement des accords entre l'agence publique et Pronatura ou Conservation International, comme cela se fait dans la plupart des pays.

Selon cette même tendance, le continent a connu une très rapide croissance des aires protégées privées qui ont été soutenues à partir de la fin des années 90 par la plupart des financiers internationaux (GEF, UICN, etc.), même si le modèle était plutôt d'origine nord-américaine et une spécialité de l'ONG internationale The Nature Conservancy.³³ Malgré les réticences de

beaucoup de conservationnistes latino-américains à suivre cette option, elle s'est imposée dans les systèmes nationaux, après la constatation de la complexité politique des enjeux fonciers auxquels est confrontée la gestion des réserves, et de la nécessité de multiplier toutes les modalités possibles face à l'urgence. Ces réserves connaissent un système d'exemption fiscale en contrepartie d'un accord avec un ou plusieurs propriétaires s'engageant sur certaines mesures de conservation ou de limitation d'usage.

Cette intégration au nouveau modèle économique se retrouve également dans l'idée que la biodiversité conservée est un capital, et qu'il faut promouvoir l'autofinancement des aires protégées. Ici aussi, certains pays ont été pionniers, comme le Costa Rica avec le célèbre accord avec l'INBIO déclinant à grande échelle les deux principales options que constituent alors la bioprospection et l'écotourisme. La première a suscité autant d'espoirs que de critiques virulentes, et, finalement, très peu de bénéfices.³⁴ L'écotourisme s'est en revanche généralisé, comme option de revenus pour les populations locales et les gestionnaires des parcs, mais la manne touristique reste souvent un échange entre touristes étrangers et opérateurs externes.³⁵ Les entreprises internationales ou nationales financent également les réserves naturelles non seulement par l'intermédiaire de donations globales aux ONG mais aussi directement par certains projets locaux ciblés, ou à travers certains labels «verts» comme l'accord entre Conservation International et la marque de café nord-américaine *Starbucks*.

Malgré cette lente implication des entreprises, les réserves naturelles sont dans leur immense majorité très loin de l'autofinancement et restent donc largement sous perfusion de la coopération internationale.

2. Un premier pas politique: la prise en compte des populations dans les réserves

Les politiques de conservation de la nature sont également le reflet des transformations démocratiques du continent et il semble qu'elles puissent participer

³¹ Constantin (2002).

³² La réserve Sierra de las Minas au Guatemala a été suivie aujourd'hui par d'autres cas: Defensores de la Naturaleza est l'administrateur et possède en propre le cœur de la zone par une délégation totale du Ministère avec supervision de la CONAP. Ces délégations ne sont pas exemptes de conflits. Au Guatemala, le parc est transféré mais les fonctions de police restent à l'État, alors qu'en Équateur, l'État demeure le gestionnaire mais en fait toutes les fonctions même celles de police sont exercées par des ONG.

³³ Au sein d'une proliférante littérature juridique, de congrès et d'ateliers, voir María Verónica Arias, Mónica Tobar, Alegría Corral, *Memorias del II Congreso Internacional de Conservación y Reservas Naturales Privadas y IV Congreso Interamericano de Conservación Privada*, Quito, CEDA, TNC, 2002, Ruth Hidalgo, María Fernanda Morillo (éds.), *Instrumentos legales de conservación Manual de Servidumbres Ecológicas*, Quito, CED, 1999.

³⁴ Enfin, le *clearing house mechanism* issu du protocole de Kyoto sur le changement climatique a donné lieu à des expériences qui demeurent encore à l'échelle expérimentale dans certaines aires protégées (dès 1989 en Bolivie) et restent surtout utilisées pour des forêts plantations à faible biodiversité.

³⁵ Même si ce type de tourisme est devenu un nouveau créneau pour les agences touristiques nationales, les conséquences écologiques de ces activités qui s'accompagnent souvent d'un désenclavement des zones sont en passe de devenir un nouveau défi pour les conservationnistes.

au mouvement d'intégration politique des populations rurales les plus marginalisées. La majorité des populations concernées par les aires protégées était restée longtemps des «citoyens de seconde catégorie» à cause de la quasi-absence de l'État dans ces régions. L'intégration de ces populations dans le secteur de la conservation leur donne dans le meilleur des cas un nouveau pouvoir de négociation et une reconnaissance.

Dans un premier temps, il faut reconnaître que les aires protégées en Amérique latine sont habitées dans leur grande majorité (85 pour cent)³⁶ et que le continent a finalement été assez peu touché par l'histoire autoritaire des politiques de conservation, illustrée par exemple par les expériences africaines. La date d'intégration du continent dans le secteur fournit une première explication, puisque les années 70 et 80 sont justement celles où les paradigmes dominants de la conservation évoluent, s'éloignant du modèle nord-américain du parc sans habitants, pour prendre en compte les objectifs du développement et la relation avec les «populations locales».³⁷ Ces tendances dominent donc la phase d'institutionnalisation, même si on assiste à partir de la fin des années 90 à une revalorisation des projets exclusivement dirigés vers la conservation. Les principales catégories d'occupants sont les communautés traditionnelles, les propriétaires privés et les populations sans droit de propriété. Même si la catégorie «Parc national» domine jusqu'aux années 80, les décrets restent flous, le problème foncier est politiquement très complexe et les transferts de populations sont donc restés exceptionnels sur le continent.³⁸ À partir du milieu des années 80, la plupart des réserves créées le sont sous des catégories type «réserves de biosphère», et les réserves où les

populations sont acceptées (habitat ou incursions régulières) ou tolérées dominant. La multiplicité des catégories existantes renvoie une gradation dans les restrictions appliquées à l'usage des ressources naturelles.

Il faudrait distinguer entre les réserves qui ont été créées pour arrêter une vague de colonisation et celles qui ont été délimitées dans les zones les plus marginales et les moins peuplées des territoires nationaux. Peut-être plus important encore, il convient aussi de séparer les cas qui ont bénéficié de la manne internationale, permettant de donner de la consistance à leur décret de création, des réserves qui n'ont pas été jugées stratégiques et sont restées dans un semi-abandon.

3. Conservation participative, terres indigènes et citoyenneté

La croissance des politiques de conservation a correspondu historiquement avec les transitions démocratiques, les politiques de décentralisation et le développement des ONG et de nouveaux mouvements sociaux. Après une époque dominée par l'autoritarisme et l'absence totale de transparence, les réserves naturelles sont souvent devenues le catalyseur de ces transformations. Si le prisme des réserves naturelles n'a guère servi directement à faire avancer la démocratie électorale auprès des populations concernées, il a en revanche permis à ces dernières de s'inscrire dans de nouveaux canaux (plus ou moins clientélistes) de financements de projets, d'avoir accès à de nouvelles sources d'informations, d'augmenter leur pouvoir de négociation face aux agents privés et aux administrations centrales. De plus, les nouvelles politiques environnementales ont été en pointe dans l'inclusion des mécanismes de participation, d'information et de consultation (comme dans le cas des études d'impact environnemental); et ce, en bonne partie grâce à l'importance massive des OIG et des ONG du Nord dans ces politiques.

Les populations ont pu parfois faire entendre leur voix grâce aux nouvelles «procédures participatives» que les conservationnistes appliquent avec plus ou moins d'enthousiasme et de clairvoyance. En fait, les réserves naturelles importantes ont même souvent servi de catalyseurs aux conflits latents et à la naissance de nouvelles organisations défendant les intérêts de ces populations marginalisées. Ce type d'*empowerment*, qui doit être compris en regard de la situation des autres zones rurales, est mis en exergue par les cas où les réserves naturelles sont littéralement «prises en otage»

³⁶ Amends et Amends (1995).

³⁷ Les «populations locales» deviennent un des éléments centraux des politiques de conservation à partir du Congrès mondial des aires protégées de 1982 et leur rôle culmine avec celui de Caracas en 1992 avant d'être généralisé en particulier dans les réserves de biosphère du MAB ou les projets intégrés de développement et conservation du WWF (cf. ICDP: Wells et Brandon, 1992).

³⁸ Les décrets restent en général flous sur les conséquences pour les populations concernées, ou alors les délocalisations ne sont pas opérées par manque d'intérêt ou d'argent pour les compensations. Même dans les cas où la législation interdit explicitement la présence humaine comme en Équateur ou en Argentine, les limites se recoupent avec des communautés existantes qui n'ont pas été expropriées ou relocalisées. Ainsi, malgré la grande diversité des catégories existantes suivant les pays qui ne sont que lentement harmonisées sur les catégories mondiales de l'UICN, on pourrait distinguer tout de même deux types: les réserves de biosphère et les parcs nationaux qui sont d'ailleurs combinés dans certaines zones comme le parc d'Amoró en Bolivie.

par les populations qui y vivent pour exiger des avantages particuliers³⁹ et les cas où les réserves naturelles deviennent paradoxalement des pôles d'attraction pour les populations migrantes.⁴⁰

Cependant, les conservationnistes restent divisés sur la question. D'un côté, certains ont été vite déçus par ces options et défendent en priorité le paiement direct pour la conservation, le contrôle de la natalité et l'achat de terres pour la conservation, en attendant que la pauvreté pousse les populations à migrer. À l'autre extrême, certains suivent les demandes des communautés pour l'établissement de services de santé ou le développement de coopératives commerciales, voire parfois s'engagent aux côtés des populations pour la reconnaissance de leurs terres et de leurs droits politiques.

Ces tendances générales ne correspondent qu'aux réserves naturelles qui, dans chaque pays, existent vraiment parce qu'elles ont été incluses dans le secteur international de la conservation. Autoritarisme et militarisation restent cependant les traits dominants de certaines réserves.

Une autre dimension des transformations politiques induites par le nouvel engouement en faveur des réserves naturelles est la relation qu'elles entretiennent avec le processus de titularisation des terres indiennes. La lutte contre les grands projets de développement dans les forêts tropicales à partir du début des années 80 a suscité des alliances entre les mouvements indiens émergents luttant contre «l'ethnocide» et les écologistes luttant contre «l'écocide». Aujourd'hui, ce double programme inspire un grand nombre de projets de la coopération internationale, qu'il s'agisse des projets des alliances bilatérales ou de ceux de la Banque mondiale qui en a été l'un des principaux promoteurs : la question indigène s'est imposée durant les années 90 comme une partie intégrante des politiques de conservation latino-américaines.⁴¹ D'une part, suivant les organisations amazoniennes, la plupart des organisations indigènes se sont saisies avec succès de l'argumentaire écologiste, jusqu'à être un élément important des mouvements écologistes nationaux comme au Chili ou au Brésil. D'autre part, le dispositif des «terres indiennes pour la

conservation» est devenu un objectif important des conservationnistes, ce qui a contribué à un mouvement massif de titularisation des terres indigènes, en particulier au Brésil, en Colombie et en Bolivie. Cette alliance a donc constitué une composante importante de l'avancée des politiques de conservation.⁴²

Une fois abandonnées les politiques d'expulsion systématique des populations locales, les aires protégées ont donc parfois offert une nouvelle intégration politique à ces populations même si nombre de conservationnistes, se voulant apolitiques, restent finalement peu aptes et peu disposés à susciter de telles opportunités. Cette intégration est pourtant fragile sur plusieurs points si on l'observe à travers le prisme de la citoyenneté.

Tout d'abord, le problème de la terre qui reste un problème central pour les gestionnaires d'aires protégées et l'accès aux ressources naturelles sont à l'origine de multiples conflits. La gestion des réserves pose de nombreux problèmes d'équité à cause des statuts différents qui, à la suite du décret de création, s'imposent : des gagnants qu'il faudra choyer (propriétaires légitimes) et des perdants (envahisseurs et braconniers). Les conservationnistes doivent choisir leurs alliés, et aussi leurs clients... Faut-il donner plus de projets aux plus pauvres ou aux leaders d'opinion, ou aux puissants ayant l'impact le plus destructeur ? Dans un contexte de retrait de l'État, le secteur de la conservation, avec sa forte internationalisation et avec l'importance des acteurs privés, tend plutôt à créer une forme de «citoyenneté segmentaire»⁴³ pour les populations concernées (d'autres segments des populations rurales appartenant à d'autres réseaux politiques nationaux ou locaux). Les populations locales qui profitent du secteur de la conservation ont accès à une participation locale et à des réseaux transnationaux, mais la délibération sur l'intégration intersectorielle est très difficile, alors que les avancées d'une citoyenneté *nationale* sont menacées. Entre l'humanité, le patrimoine national et les populations locales, les réserves naturelles posent des dilemmes épineux aux arbitrages visant à créer un «intérêt général» et à produire un «bien public».

³⁹ Au Mexique par exemple, c'est le cas de la réserve de Chimalapas dans l'État d'Oaxaca, mais aussi dans une grande mesure le cas de la réserve de biosphère de Montes Azules, dans la zone zapatiste de l'État du Chiapas ou bien de territoires indigènes au Brésil.

⁴⁰ C'est le cas par exemple de la réserve de biosphère de Calakmul dans l'État du Campeche au Mexique ou du Parc d'Amoró en Bolivie.

⁴¹ Dumoulin (2004).

⁴² Cependant, ce statut foncier à double objectif est loin de ne pas créer des problèmes puisque les organisations indigènes ont de plus en plus de mal à accepter la tutelle et les restrictions de développement imposées par les conservationnistes, et aussi car cette forme de «double conservation» (Dumoulin, 2004) a souvent été plaquée par les acteurs internationaux, sans prendre vraiment en compte l'immense diversité des mondes indigènes du continent.

⁴³ Je remercie Patrick Bottazzi et toute l'équipe du GREG-IUED pour leurs suggestions sur ce point.

V

Conserver la nature et transformer les conceptions du bien public?

Comment évaluer l'efficacité du nouveau secteur des aires protégées? Il est encore un peu tôt pour le dire, d'autant que celui-ci répond à une multitude d'objectifs à long terme et que l'information est difficile à rassembler. Sur le plan purement écologique, malgré les efforts de la décennie 1990 et le ralentissement de certains processus, la plupart des indicateurs environnementaux montrent que la situation a tout de même continué à se détériorer de manière générale sur le continent.⁴⁴ Pour l'ensemble des pays, la comparaison entre les périodes 1980-1990 et 1990-1995 montre que la perte de la biodiversité reste rapide et que, dans la moitié des cas, la déforestation s'est ralentie ou stabilisée mais, dans l'autre moitié, elle a continué à augmenter.⁴⁵ Les indicateurs permettant d'évaluer l'impact des réserves sur la dynamique de dégradation des sols, des forêts et de la biodiversité demeurent en débat. Les réserves ont cependant en général un taux de dégradation plus faible que celui de leur région environnante. Certaines réserves parviennent réellement à renverser les dynamiques destructrices alors que l'existence même d'autres réserves est très gravement menacée. De plus en plus, le secteur de la conservation dont les financements sont remis en question développe des outils de planification à grande échelle (type corridors biologiques) et auprès de chaque unité administrative (cadastre de l'usage des sols) pour ne pas compter seulement sur les réserves qui deviennent des îles de conservation dans une mer de transformation rapide.

Le secteur des réserves naturelles représente donc un laboratoire très intéressant pour analyser les évolutions de la gouvernance démocratique dans son ensemble, évolutions liées aux transformations à la fois des modèles économiques et de l'exercice de la citoyenneté. La présence exceptionnelle des acteurs et des financements internationaux dans le secteur a été un facteur important pour expliquer la création de

politiques de réserves naturelles qui se ressemblent entre les pays. C'est justement pour montrer que ce secteur est emblématique de la convergence des ordres politiques nationaux sous l'emprise de l'internationalisation des sociétés et de l'intense import-export institutionnel que j'ai plus insisté sur les fortes ressemblances des montages institutionnels que sur leurs différences. Certains critiquent fortement la présence des acteurs internationaux et des acteurs privés — ONG ou entreprises évoquant la figure de l'impérialisme vert. En revanche, ceux qui ont participé à cette rapide institutionnalisation insistent sur le travail effectué avec passion, sur la qualité de ces nouvelles politiques publiques qui ont su déléguer à des acteurs privés la création du bien public: la «conservation de la biodiversité».

Le secteur de la conservation a justement l'intérêt de présenter de manière appuyée des tendances qui sont présentes dans beaucoup d'autres secteurs. Le phénomène d'imposition internationale d'agenda, le manque d'adaptation aux spécificités nationales et locales, ainsi que la fragilisation d'une citoyenneté nationale, sont certainement des caractéristiques du secteur de la conservation. L'une des principales contradictions de ce secteur est d'avoir longtemps soutenu le contournement de l'État, alors qu'aucune politique de conservation efficace à long terme ne peut se passer d'un État capable de faire appliquer sa normativité, de faire dialoguer et de trancher entre intérêts sectoriels, de défendre une certaine conception de l'équité entre citoyens. Cependant, il semble qu'en Amérique latine, l'autoritarisme a été rare dans ce secteur et que le modelage institutionnel fortement influencé par les acteurs internationaux a *in fine* profité aux pays qui l'ont importé sans pouvoir toujours mettre en place leur propre agenda environnemental. Les innovations institutionnelles du secteur ont aussi permis d'expérimenter de nouvelles voies pour concevoir et produire des biens publics, ainsi que pour articuler les intérêts des communautés locales, nationales et internationales: deux tâches urgentes dans nos sociétés contemporaines aussi globalisées que fragmentées.

⁴⁴ Gligo (1997).

⁴⁵ Ocampo (2003).

Bibliographie

- Amends, Stephan et Thora Amends (éds.) (1995): *National parks without peoples? The South American experience*, Gland, Suisse, IUCN et Parques Nacionales y Conservación ambiental.
- Barzeti, Valerie (éd.) (1993): *Parques y progreso: áreas protegidas y desarrollo económico en América Latina y el Caribe*, Washington, UICN et BID.
- Brandon, Katrina, Kent H. Redford et Steven E. Anderson (éds.) (1998): *Parks in Peril; People Politics and Protected Areas*, Washington, The Nature Conservancy.
- Castro, G. et I. Locker (2000): *Mapping conservation investments: an assessment of biodiversity Funding in Latin America and the Caribbean*, Washington, PNUE.
- CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo) (2003): *Estado del sistema centroamericano de áreas protegidas, Congreso Centroamericano de Áreas Protegidas*, Managua, 10-14 mars 2003, Managua, CCAD.
- Constantin, F. (dir.) (2002): *Les Biens publics mondiaux: un mythe légitimateur pour l'action collective?*, Paris, L'Harmattan.
- Dabène, Olivier (1997): *La région Amérique latine*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Dumoulin, David (2004): «Les savoirs locaux dans le filet des réseaux transnationaux d'ONG: perspectives mexicaines», *Revue internationale en Sciences sociales*, 178, février 2004.
- FAO (2003): *Diagnóstico regional de la áreas protegidas de América Latina, 1992-2003, Documento de Trabajo, Red Latinoamericano de Parques nacionales y otras Áreas protegidas, Flora y Fauna silvestres*, Santiago du Chili.
- Finnemore, Martha (1993): «International Organisations as Teachers of Norms: the UNESCO and Science Policy», *International Organisation*, 47 (4), 1993, pp. 565-597.
- Finnemore, Martha et Kathryn Sikkink (1998): «Norm Dynamic and Political Change», *International Organization*, 52 (4), Automne 1998, pp. 887-917.
- Fontaine, Guillaume (2003): *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, FLACSO Équateur.
- Gligo, Nicolo (1997): «Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas», *Revista de la CEPAL*, 63, décembre 1997.
- Hass, Peter (1992): «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organisation*, 46 (1), Hiver 1992.
- Hillstrom Kevin et Laurie Collier Hillstrom (2004): *Latin America & Caribbean. A Continental Overview of Environmental Issues*, Santa Barbara, ABC-CLIO.
- Hopkins, Jack W. (1995): *Policymaking for conservation in Latin America: National Parks, Reserves, and the environment*. Westport, Praeger Publishers.
- Keck, Margaret (1995): «Parks, people and power: the shifting terrain of environmentalism», *NACLA Reports on the Americas*, 28, 1995.
- Lewis, Tammy L. (2000): «Transnational Conservation Movement Organizations: shaping the protected Area Systems of Less Developed Countries», *Mobilization* 5 (1), 2000.
- Lopez-Ornat, Arturo (éd.) (1997): *Strategies for Sustainability, Latin America*, Earthscan/UICN.
- Meyer, Carrie (1999): *The Economics and Politics of NGOs in Latin America*, Londres, Praeger.
- Ocampo, José Antonio et Juan Martin, «Donner une chance au développement durable», José Antonio Ocampo et Juan Martin (éds.) (2003): *Une décennie d'ombres et de lumières. L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 1990*, Santiago du Chili, CEPALC/IEAL, pp. 285-319.
- Macdonald, Gordon J., L. Daniel Nielson et Marc Stern (1997): *Latin American environmental policy in international perspective*, Boulder, Westview Press.
- McNeely, J. A., J. Harrison et P. Dingwall (éds.) (1994): *Protecting Nature: Regional Reviews of Protected Areas*, Gland, Suisse, UICN.
- PNUE (1996): *Comparative Study of the Institutional Designs for Environmental Management in the Countries of Latin America and the Caribbean*, UNEP/LAC-IGWG.X/Inf.9, Mexico.
- Sardan, Olivier de (1995): *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Apad-Karthala.
- Smouts, Marie-Claude (2001): *Forêts tropicales, jungle internationale: les revers de l'écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Timmons, Roberts et Nikki Demetria Thanis (2003): *Trouble in Paradise. Globalisation and Environmental Crisis in Latin America*, Londres, Routledge.
- UICN-Oficina para América del Sur (2003): *De Caracas a Durban, un vistazo a su estado 1992-2003 y perspectivas futuras*, Quito, UICN-Oficina para América del Sur.
- UN Environment Programme (2000): *GEO Latin America and the Caribbean Environment Outlook*, Mexico City, UNEP.
- Wells, M. et K. Brandon (1992): *People and parks: Linking protected area management with local communities*, Washington, World Bank.

La stratification sociale *à l'épreuve* de la mondialisation

Emilio Klein

*Sociologue, Équipe technique
multidisciplinaire
Organisation internationale
du travail (OIT)
klein@oit Chile.cl*

Víctor Tokman

*Directeur régional
pour les Amériques
OIT, Santiago du Chili
vtokman@presidencia.cl*

Cet article se propose d'analyser les effets de la mondialisation sur le marché du travail et sur la stratification sociale. Tous s'accordaient à penser que la mondialisation s'accompagnerait de progrès pour les peuples et les nations, or, à la lumière de vingt années d'expérience, le doute commence à germer quant à ses avantages potentiels nets, particulièrement en ce qui concerne la distribution de la manne attendue. Il est aujourd'hui évident qu'il y a des gagnants et des perdants dans ce processus, et ce aussi bien parmi les pays que parmi les personnes. Cet article qui se limite à l'étude d'une seule région, l'Amérique latine, tentera de mettre en évidence les effets de la mondialisation sur les personnes à l'intérieur de chaque pays, et d'identifier qui sont les gagnants et les perdants du jeu de la mondialisation, et plus précisément, quelles sont les retombées de ce phénomène sur la stratification sociale. La mondialisation mène-t-elle à une meilleure intégration sociale au sein de chaque nation ou, au contraire, conduit-elle, du fait d'une intégration sélective excluant la majorité, à une désintégration sociale? Pour aider à répondre à cette question, l'article sera divisé en quatre parties. La première analysera la mondialisation en tant que partie intégrante d'un ensemble de politiques; il est en effet nécessaire de considérer l'impact global et non les effets isolés. La deuxième partie abordera les effets sur l'emploi, les revenus et l'équité. La troisième examinera les changements survenus dans la structure sociale comme conséquence des principaux processus qui accompagnent la mondialisation. Enfin, seront présentées quelques conclusions sur la structure sociale en Amérique latine pendant la période de la réforme.

I

La mondialisation comme élément d'un ensemble de politiques

Par mondialisation, au sens strict du terme, on entend la série de bouleversements intervenus dans l'économie internationale en matière de commerce, de finances et d'information. Ce processus ne s'est pas déroulé de manière isolée mais comme partie intégrante d'un ensemble de politiques qui combinent mesures d'ajustement interne et changements dans la modalité d'insertion des pays dans l'économie internationale. Trois processus principaux caractérisent la nouvelle donne économique: la mondialisation, la privatisation et la déréglementation (Tokman, 1997). Cet ensemble de politiques adoptées par de nombreux pays, du moins en Amérique latine, est connu, depuis 1989, sous le nom de Consensus de Washington (Williamson, 1990).

La mondialisation signifie qu'aujourd'hui, les économies nationales sont mieux intégrées à l'économie internationale et que, résultat de l'ouverture des économies et du changement technologique accéléré, la proximité des biens, des capitaux et des communications, de même que des personnes, est plus forte que jamais. La libéralisation du commerce et des finances doit beaucoup à la réduction des tarifs douaniers et des barrières non tarifaires mise en place moyennant: i) des accords multilatéraux dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui lui a succédé; ii) la création ou la réactivation de systèmes d'intégration comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et le MERCOSUR; iii) la prolifération d'accords de commerce bilatéraux dans les dernières années; et, surtout iv) la réduction unilatérale des tarifs douaniers, clef de voûte du train de politiques d'ajustement. Les droits de douane latino-américains ont ainsi été réduits de 35 et 100 pour cent (minima et maxima) en 1985 à respectivement 14 et 22 au début de la décennie 1990. La nomenclature douanière s'est également considérablement simplifiée,

se limitant aujourd'hui, dans la plupart des pays, à trois catégories, au plus (Tokman, 1999).

La mondialisation ouvre de nouvelles opportunités à la croissance et à la création d'emplois, mais en même temps, elle influe sur des facteurs déterminants pour l'emploi et les salaires et requiert une régulation pour éviter la concurrence internationale déloyale. Attendu l'écart existant en termes de dotation de ressources entre les pays, on s'attend à ce que les exportations des pays en développement vers les pays développés se concentrent sur les biens appelant l'intervention intensive de main-d'œuvre non qualifiée, ce qui augmenterait la demande de ce type de travail et réduirait le fossé qui sépare les rémunérations de la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée.

Mais une autre lecture de ce scénario est possible. Les différences de niveau de rémunération et de régulation en matière de travail entre les pays pourraient être propices à une expansion du commerce fondée sur des pratiques déloyales en matière d'emploi ou sur une exploitation accrue des travailleurs. Cette hypothèse suscite un débat international sur les manières d'éviter ce phénomène et sur la nécessité ou non d'introduire des normes supplémentaires. Bien qu'il n'y ait pas de consensus général sur la manière de procéder, il est évident que personne ne postule un nivellement généralisé des salaires en raison de l'effet négatif que cela pourrait avoir sur la compétitivité des pays en développement; pas plus que n'est acceptée l'idée d'une expansion des échanges au prix de l'exploitation des travailleurs. La possibilité d'appliquer des sanctions à l'encontre de ceux qui ne respecteraient pas les règles internationales minimales du droit du travail a également été envisagée, mais, à ce jour, aucun accord n'est intervenu étant donné le risque de voir ces mesures utilisées abusivement comme des armes du protectionnisme. Il y a, cependant, un plus grand consensus sur la nécessité d'instituer une surveillance internationale et nationale sur le degré de progrès social qui accompagne le progrès économique et, particulièrement, sur le respect des normes de base du travail par tous les partenaires commerciaux. Ceci a été incorporé dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi,

□ Une version provisoire de cette étude a été rédigée à la demande du PNUD à titre de contribution au *Rapport mondial sur le développement humain 1999*. [Ndlr: Le texte original de cet article est paru sous le titre «La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización» dans la *Revista de la CEPAL*, n° 72, décembre 2000, pp. 7-30.

approuvée par la Conférence internationale du travail, le 18 juin 1998.

La mondialisation influe également sur les facteurs dont le rôle est déterminant dans la création d'emplois et la fixation des salaires; en effet, dans les économies ouvertes, la concurrence devient le maître mot et les ajustements salariaux s'en trouvent restreints. Le lien entre productivité et salaires en est également resserré. Dans les économies fermées, les augmentations de salaires qui excèdent la croissance de la productivité peuvent être répercutées sur les prix, d'où l'inflation; dans les économies ouvertes, la résultante d'une telle augmentation est une capacité de concurrence amoindrie. De plus, les fluctuations de la demande exigent une capacité d'adaptation accrue et une plus grande flexibilité dans les processus de production et du travail.

La privatisation est la seconde caractéristique de ce nouveau paysage économique. Les privatisations entraînent la diminution du poids et des fonctions de l'État et augmentent la présence du secteur privé et du marché dans l'administration et la distribution des ressources. Naturellement, l'emploi dans la fonction publique s'amenuise, la rationalisation mise en œuvre par les nouveaux dirigeants diminue la masse totale des emplois et les entreprises publiques sont transférées aux mains de capitalistes nationaux et internationaux. Ce processus obéit à la nécessité de résorber les déficits budgétaires pendant la période d'ajustement. En outre, le secteur privé accapare de plus en plus la responsabilité d'investir, limitant les investissements publics aux seuls domaines du social et des infrastructures de base, avec une participation accrue du secteur privé dans l'exécution et la gestion.

La déréglementation est la troisième facette de ce nouveau scénario, signifiant la réduction de la protection et de l'intervention de l'État dans le commerce, les finances et les marchés du travail. La libéralisation commerciale et financière conduit à une plus grande mondialisation tandis que décline la protection des marchés des produits et du travail pour favoriser l'efficacité économique et l'influence du marché dans la distribution des ressources. Le processus de déréglementation a été avalisé, en grande partie, par des réformes juridiques d'envergure, mais il y a eu aussi de nombreux cas d'accroissement spontané de la flexibilité sous la poussée débridée des marchés.

Le triple processus de mondialisation, privatisation et déréglementation se produit dans un environnement international caractérisé par l'universalisation des problèmes économiques et sociaux et par la tendance à

l'homogénéisation idéologique. Aujourd'hui, les problèmes de l'emploi et de l'exclusion sociale ne frappent plus seulement les pays en développement mais également les économies les plus développées du monde. Dans certains pays industrialisés de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) le taux élevé de chômage est un phénomène endémique: plus de trente millions de chômeurs sont officiellement répertoriés comme demandeurs d'emplois, tandis que dix autres millions ne cherchent même plus de manière active à s'employer (OCDE, 1994 et OIT, 1996). En moyenne, le taux de chômage dépasse les 10 pour cent et, dans de nombreux pays, un travailleur sur cinq dans certains groupes vulnérables –les jeunes par exemple– est sans emploi. Avec la fin de la Guerre froide, les barrières idéologiques sont tombées: on ne peut donc pas leur imputer les conflits actuels qui sont provoqués moins par des divergences de position que par les intérêts locaux ou la réaction naturelle devant les coûts sociaux de l'ajustement.

Les trois processus sont, en théorie comme en pratique, étroitement intriqués. La mondialisation ne pourrait avoir gagné du terrain si elle n'avait pas été accompagnée par d'autres composantes de l'ajustement qui réduisent la protection commerciale, ainsi que par la libéralisation financière et la privatisation qui ouvrent des possibilités d'expansion des échanges, des flux de capitaux et de l'investissement étranger direct. Toutes ces politiques contribuaient certes à atteindre l'équilibre macroéconomique, mais elles étaient également des conditions nécessaires pour l'intégration dans l'économie mondiale. Ces ensembles de politiques étaient entièrement incorporés au Consensus de Washington; s'y sont ajoutés des instruments permettant d'imposer une certaine discipline budgétaire. Ces derniers avaient pour objectif principal de garantir la stabilité des prix mais ils ont, de fait, favorisé l'entrée des capitaux en créant un environnement plus serein. La libéralisation n'a toutefois pas inclus les mouvements des travailleurs non qualifiés. Seules ont été introduites des mesures de régularisation *ex post facto* pour les immigrants illégaux, mais la politique en vigueur continue d'être celle de frontières fermées ou du moins de régulation stricte des courants migratoires.

L'histoire économique récente des pays d'Amérique latine confirme que la mondialisation va de concert avec la privatisation et la déréglementation. Mais la programmation et le dosage des politiques ayant varié selon les pays, il est peut être prématuré d'en évaluer les

résultats. Seulement cinq pays –le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica et l’Uruguay– ont atteint un niveau de revenu par habitant plus élevé que celui de la période d’avant la crise. Moins nombreux encore furent les pays qui ont réussi à maintenir un taux de croissance élevé et durable; le Chili et la Colombie furent les seuls à afficher un taux de croissance annuel de 5 pour cent pendant quatre ans consécutifs. Les taux de croissance ont été irréguliers, avec prévalence de cycles d’intermittence. De plus, d’autres facteurs influèrent sur les résultats. Les conditions initiales de chaque pays étaient différentes; certains commencèrent très tôt le processus de réforme, d’autres seulement à la fin des années 80 ou au début des années 90. Les dosages des politiques à chaque étape furent également variés.

Malgré les différences, après quinze ans d’ajustement, on peut conclure que tous les pays d’Amérique latine sont impliqués dans le processus de mondialisation et d’ajustement, et que la privatisation et la déréglementation furent parties intégrantes de l’ensemble des politiques. Les résultats ne sont pas encore très manifestes et les instruments de politiques sont en constante évolution, mais il est évident que la région est aujourd’hui plus ouverte et plus intégrée dans l’économie mondiale, plus privatisée et moins réglementée qu’avant 1980. Tout cela s’étant produit de manière simultanée, toute analyse des résultats doit tenir compte du contexte, comme la suite de cet article se propose de le faire.

II

Emploi, revenus et équité à l’ère de la mondialisation

1. Les effets escomptés

La mondialisation devrait avoir deux effets principaux sur le travail et les revenus. Le premier, une accélération de la productivité, en particulier dans les secteurs des biens échangeables, devant se traduire par l’augmentation de l’offre d’emploi et la baisse des prix dans ces secteurs, ceci débouchant à son tour sur une amélioration du revenu réel et du bien-être de la population. Le deuxième, l’augmentation des salaires dans les secteurs exportateurs –en principe à plus faible intensité de main-d’œuvre non qualifiée–, provoquant un nivellement des salaires à qualification égale et, partant, favorisant l’équité.

La réduction –voire la suppression– des droits de douanes et des barrières non tarifaires devaient entraîner une diminution des prix relatifs des biens échangeables, la répercussion sur la production étant une redistribution des facteurs vers les secteurs d’exportation et, sur la consommation, une réorientation des dépenses vers des biens et des services importés. En conséquence, l’accroissement des exportations aurait un effet positif sur l’emploi, attendu que la réduction relative du prix des biens importables signifierait une augmentation des revenus réels. La libéralisation du commerce devrait ainsi être à l’origine d’une amélioration du bien-être.

Cependant, à court terme, l’embellie dans le domaine de l’emploi provoquée par l’augmentation des exportations pourrait être compromise par une chute

de l’emploi dans les secteurs en concurrence avec les importations, la pression de la concurrence obligeant les entreprises à donner un coup de fouet à leur productivité, et ce, généralement, aux dépens de l’emploi. L’effet net de l’ouverture économique sur l’emploi dépendra donc du comportement de la demande de travail dans les secteurs des biens échangeables et non échangeables et de la dynamique de l’offre de travail. Ceci influera, par ricochet, sur les salaires moyens dans chaque secteur.

Un autre résultat attendu de la libéralisation des échanges est la hausse du prix relatif des biens à forte intensité de main-d’œuvre non qualifiée dans les pays en développement, ce qui se traduirait par une augmentation de la demande de travail non qualifié et une amélioration de ses salaires relatifs. Par conséquent, l’éventail des salaires se resserrerait.¹

2. Les effets observés

a) *Amélioration de la productivité et de la compétitivité internationale*

Le premier résultat attendu qui se vérifie dans la majorité des pays est l’augmentation de la productivité

¹ Pour une analyse des fondements théoriques et leur validation empirique dans les pays développés, voir, entre autres, Bhagwati et Dehejia, 1993; Lawrence et Slaughter, 1993; Word, 1994; OIT, 1995; et Sachs et Shatz, 1994.

dans les secteurs échangeables, surtout celui de l'industrie manufacturière. Ce résultat est, comme on le verra plus loin, associé à une réduction du niveau de l'emploi. Dans la décennie 1990, le taux annuel de productivité par poste de travail a crû de 5 à 7 pour cent en Argentine, au Brésil, au Mexique et au Pérou, et d'environ 3 pour cent au Chili.

La compétitivité internationale affiche des résultats divers, suivant les pays et les indicateurs utilisés pour mesurer les coûts du travail. La sur-rémunération du travail est souvent évoquée comme un handicap pour l'accès aux marchés internationaux. Certes, dans un milieu hautement compétitif, les coûts jouent un rôle important. Cette rémunération excessive du travail peut être la conséquence de salaires très élevés et/ou d'autres coûts non salariaux très lourds. Cependant, la situation dans la majorité des pays latino-américains ne semble pas justifier la priorité qui a été donnée à ce problème (hormis dans le cas de quelques ajustements nécessaires).

Dans la plupart des pays latino-américains, malgré la lente récupération des dernières années, les salaires sont toujours plus bas qu'en 1980. En moyenne, les salaires minimums en 1999 étaient inférieurs de 26 pour cent à ceux de 1980, même si dans l'industrie manufacturière, ils ont augmenté de 2,9 pour cent dans la même période. Les coûts non salariaux fluctuent beaucoup d'un pays à l'autre, représentant de 38 à 68

pour cent des salaires. Au Chili et en Argentine, les coûts non salariaux sont, par exemple, plus élevés qu'en République de Corée, similaires à ceux des États-Unis et largement en deçà de ceux des pays européens de l'OCDE. Le coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière en Amérique latine se situe entre 2,10 et 6,50 dollars, soit un huitième à un tiers moins cher qu'au États-Unis, voire moins par rapport à certains pays d'Sud-Est asiatique. Les écarts de coût de main-d'œuvre par unité de production sont plus étroits en raison de la productivité accrue dans les pays en concurrence (tableau 1). Ceci démontre l'importance des gains de la productivité pour améliorer la compétitivité, élément crucial passant avant la réduction des coûts (Tokman et Martínez, 1999).

Le fait que les coûts relatifs de la main-d'œuvre ne soient pas prohibitifs n'est pas une raison pour ne pas mettre en œuvre certains ajustements dans la structure des coûts du travail afin de les abaisser davantage et surtout, pour diminuer le coût de la main-d'œuvre non qualifiée. Les charges fiscales associées à la main-d'œuvre non qualifiée tendent à favoriser le chômage. Certains impôts prélevés aujourd'hui à la source seraient plus efficaces s'ils faisaient l'objet d'autres types de recouvrement, en particulier ceux destinés à financer l'achat de logement et autres investissements.

TABLEAU 1

Quelques pays: Coûts de la main-d'œuvre et compétitivité internationale ^a

	Salaire horaire (dollars)	Coûts non salariaux en pourcentage des salaires	Coût horaire de la main -d'œuvre (dollars)	Coûts de main -d'œuvre par unité de production (États-Unis = 100)	Variations annuelles 1990-1995					
					Coûts de la main -d'œuvre		Productivité	Compétitivité ^b		
					A	B		A	B	C
Argentine	4,6	42,5	6,5	55	-2,0	13,1	7,0	9,2	-6,1	3,7
Brésil	3,7	58,2	5,9	60	2,9	8,5	7,5	4,5	-0,9	4,3
Chili	2,5	38,0	3,5	43	4,3	9,4	3,2	-	-5,7	5,9
Mexique	1,9	42,0	2,8	47	1,2	1,5	5,2	1,1	3,6	...
Pérou	1,3	64,3	2,1	43	5,1	11,6	6,6	4,0	-4,5	0,3
États-Unis	12,6	40,3	17,7	100		2,6	3,8	1,4	-1,2	...
Allemagne	16,1	78,5	28,7	150		2,1	1,8		-0,3	...
République de Corée	6,8	21,9	8,2	60		3,6	11,9		8,0	50,0

Source: Tokman et Martínez (1999), OIT (1998) et mise à jour des auteurs.

^a Industrie manufacturière aux environs de 1997. La compétitivité est définie comme la différence entre les changements dans la productivité et les coûts de main-d'œuvre.

^b A = Variation en monnaie locale à prix constants, corrigée par l'indice des prix de détail (1990-1995).

B = Variation en dollars (1990-1993).

C = Variation en dollars, entre juillet 1997 et juin 1998.

L'évolution des coûts de la main-d'œuvre dans la décennie 1990 met également en évidence d'autres aspects des politiques qu'il convient de signaler. Ces coûts déflatés par l'indice des prix à la consommation n'ont pas augmenté plus que la productivité, par exemple en Argentine, au Brésil, au Mexique et au Pérou, et n'ont donc pas été des freins à l'accès aux marchés internationaux. Cependant, exprimés en dollars –et non en monnaie locale– ou comparés aux prix au producteur, la situation dénote une certaine stagnation, et dans de nombreux cas, une perte de compétitivité (tableau 1). Ceci est dû aux effets de la politique macroéconomique de cette période, qui, dans la plupart des pays, reposait sur la surévaluation des monnaies nationales, et ce afin de réduire l'inflation et en raison de la libéralisation des mouvements de capitaux. Le ralentissement s'explique essentiellement par le déphasage de l'ajustement du taux de change.

Par ailleurs, les prix intérieurs s'adaptent à des rythmes divers à un environnement plus compétitif: les prix des biens échangeables, généralement inclus parmi les prix au producteur, s'ajustent rapidement, tandis que ceux des biens de consommation, plus influencés par les biens et les services non échangeables, tendent à rester à la traîne. Par conséquent, si les coûts de main-d'œuvre exprimés en prix à la consommation semblaient ne pas augmenter, de fait ils augmentaient –et très rapidement de surcroît– quand ils étaient exprimés en termes de prix au producteur. Ce déphasage des prix relatifs, bien qu'étranger au marché du travail, influe sur la dynamique de la fixation des salaires, attendu qu'il provoque des perspectives différentes pour les travailleurs (fondées sur le pouvoir d'achat des salaires) et pour les chefs d'entreprise (fondées sur la marge bénéficiaire).

Qui plus est, et comme cela s'observe très clairement depuis la mi-97, la compétitivité dépend également des changements qui surviennent dans d'autres pays. Malgré l'augmentation de la compétitivité des pays latino-américains de 0,4 à 10 pour cent, leur capacité de concurrencer les biens provenant des pays asiatiques s'est détériorée. Les gains de productivité dans ces pays furent d'environ 50 pour cent, de 20 pour cent en Thaïlande à 60 pour cent en Malaisie, alors qu'en Amérique latine, le pays obtenant le meilleur résultat en la matière, la Colombie, affiche un taux d'environ 10 pour cent.

En résumé, comme prévu, la productivité a augmenté suite au processus de réforme, mais requiert encore de certains ajustements. Premièrement, pour rester dans la course de la compétitivité internationale, les coûts non salariaux doivent être réexaminés. Deuxièmement,

les politiques macroéconomiques doivent être revues, surtout la surévaluation des taux de change et les prix relatifs. Enfin, les gains de productivité n'ont pas été suffisants pour rattraper les concurrents.

b) *Création d'emplois*

Un second effet de la mondialisation est la création insuffisante d'emplois par rapport à la croissance rapide de la population active. En moyenne, la population active non agricole a augmenté de 3 pour cent par an en raison, particulièrement, de l'intégration croissante des femmes au marché du travail (tableau 2). La création de postes de travail a été retardée par la lenteur et l'irrégularité de la croissance économique, d'où une augmentation du chômage.

Le taux moyen de chômage en Amérique latine a augmenté de 6,7 à 8,7 pour cent, entre 1980 et 1983, période de la première phase des ajustements. Il a diminué entre 1983 et 1992, sans jamais tomber au niveau de 1980. À partir de 1992, il a repris sa courbe ascendante jusqu'à atteindre 8,8 pour cent en 1999 (tableau 2). Le comportement de cet indicateur trahit non seulement combien la capacité d'endiguer le chômage est faible, mais également l'extrême vulnérabilité de la situation, puisque les ajustements répétés n'ont conduit qu'au retour à la case départ: en 1999, le chômage en Amérique latine était aussi important qu'au milieu de la décennie 1980.

Pour évaluer la manière dont le chômage influe sur la population latino-américaine, quatre aspects sont à prendre en compte. Le premier est lié au taux même, qui en soi pourrait paraître peu alarmant comparé aux 10 pour cent et plus qu'affichent certains pays de l'OCDE. Mais il faut rappeler que, dans la plupart des pays latino-américains, il n'y a pas de système d'assurance chômage et que la protection sociale est souvent inféodée à l'emploi. Ici, être sans travail signifie être sans revenus et sans couverture sociale. Cette situation est l'une des sources principales d'exclusion sociale. En deuxième lieu, le chômage frappe davantage les femmes et les jeunes. Le taux de chômage des femmes est environ 30 pour cent plus élevé que la moyenne, et celui des jeunes est généralement le double du niveau national: nulle surprise donc à constater qu'un vaste pan des exclus soit constitué par des femmes et des jeunes. Troisièmement, il existe de grandes variations régionales à l'intérieur de chaque pays. L'ajustement est particulièrement sévère avec certains secteurs-clé qui, souvent, représentent la source principale d'emploi et de production de toute une région, région qui sera donc touchée tout entière par la restructuration.

TABLEAU 2

Amérique latine: activité économique, emploi, salaires et pauvreté
(Indice et taux annuels de croissance)

Indicateur	1980	1985	1990	1995	1999
Activité économique					
PIB ^a	...	0,6	1,9	2,9	...
PIB par habitant ^a	...	-1,6	-0,1	1,1	-1,8
Inflation	...	134,8	487,5	287,5	9,8
Population et emploi					
Population ^a	...	2,1	1,9	1,8	1,8
PA totale ^a	...	3,5	3,1	2,6	2,6
PA urbaine (%)	66,9	70,0	72,8	75,3	76,6
Emploi non agricole ^a	...	3,5	4,4	3,0	2,8
Taux de chômage ouvert (déclaré)	6,7	10,1	8,0	7,2	8,8
Emploi secteur informel (%) ^b	40,2	47,0	44,4	46,5	48,5
Emploi secteur publique (%) ^c	15,7	16,6	15,5	13,4	13,0
Salaires^d					
Salaires réels dans le secteur manufacturier	100,0	93,1	86,6	92,4	102,9
Salaires minimums réels	100,0	86,4	68,4	70,8	73,8
Pauvreté					
Pourcentage de foyers pauvres (%)	35,0	37,0	41,0	38,0	36,0
Pauvreté urbaine (%)	71,4	...	85,4	84,2	83,3 ^e

Source: OIT, à partir des statistiques nationales.

^a Taux annuels de croissance.

^b En pourcentage de l'emploi urbain.

^c En pourcentage du total de la population active.

^d Indice 1980 = 100.

^e Chiffres de 1997.

La situation diffère également d'un pays à l'autre. La taille, le degré de modernisation et l'étape du processus de réforme à laquelle ils se trouvent sont des facteurs déterminants en termes de chômage. Les économies petites et ouvertes sont plus vulnérables aux fluctuations extérieures et le taux de chômage tend à y être plus élevé et irrégulier que dans les économies plus grandes et plus fermées (où la demande intérieure joue le rôle principal et procure une autonomie accrue). Par ailleurs, dans les pays se trouvant dans une étape d'urbanisation et de modernisation avancée, le chômage devient la principale source d'ajustement dans les marchés du travail, tandis que, dans ceux où prédomine la population agricole ou qui sont dotés d'un secteur formel réduit, la principale variable d'ajustement est le sous-emploi. Enfin, compte également l'étape du processus de réforme. Les pays ayant appliqué très tôt la réforme ont eu plus de succès dans la lutte contre le chômage que ceux qui sont entrés dans le processus plus récemment, particulièrement parmi ces derniers, ceux qui se trouvent aujourd'hui dans la première phase de l'ajustement tendent à afficher des taux de chômage très élevés et en hausse constante.

c) *Changements dans la structure de l'emploi*

Outre l'élévation du taux de chômage, la réforme est à l'origine de profonds changements dans la structure de l'emploi, liés à quatre processus entrecroisés: la privatisation, la tertiarisation, l'informalisation et la précarisation. Ces tendances se font jour dans la décennie 1990, alors que la majorité des pays a déjà dépassé les processus de l'ajustement ou se trouve dans une phase très avancée de leur mise en œuvre.

La privatisation a introduit un changement de comportement considérable dans la création d'emplois en Amérique latine, considérant le rôle historique du secteur public comme employeur de dernier ressort et premier garant du développement des classes moyennes. Non seulement l'État n'a pas participé directement de la création d'emplois durant la décennie 1990, mais sa part dans l'emploi urbain a reculé, dans l'ensemble de la région, de 15,5 pour cent en 1990 à 13 pour cent en 1999. Cette diminution ne prend pas en ligne de compte la réduction de l'emploi dans la fonction publique survenue précédemment, par exemple au Chili. Le passage du public au privé a eu

lieu dans tous les pays et, dans certains (Panama, Argentine, Costa Rica), la perte des emplois dans le secteur public a été de 5 à 10 pour cent.

Le transfert de l'emploi du secteur public au secteur privé a été la conséquence directe des processus de privatisation et de déréglementation qui ont accompagné la mondialisation. Les entreprises publiques privatisées, les fonctions de l'État se

restreignent. Ce phénomène a également été le produit de l'application d'une sévère discipline budgétaire, composante non négligeable de la politique de stabilisation. En général, le déficit budgétaire a été endigué en pratiquant des coupes sombres dans les dépenses publiques et, au premier chef, dans la masse salariale du fonctionnariat par le biais de réduction des salaires et des emplois (tableau 3)

TABLEAU 3

Amérique latine: Structure de l'emploi urbain, 1990 et 1998
(Pourcentage)

Pays et années		Secteur informel				Secteur formel		
		Total	Travailleurs indépendants ^a	Services domestiques	Micro- entreprises ^b	Total	Secteur public	Entreprises privées (toutes incluses) ^c
Amérique latine								
1990	Total	44,4	23,4	5,7	15,2	55,6	15,5	40,1
	Hommes	41,2	22,8	0,5	17,9	58,8		
	Femmes	49,2	24,4	14,1	10,7	50,8		
1998	Total	47,9	24,7	6,9	16,3	52,1	13,0	39,1
	Hommes	45,0	24,9	0,6	19,6	55,0		
	Femmes	52,0	24,4	16,0	11,6	48,0		
Argentine								
1990	Total	52,0	27,5	5,7	18,8	48,0	19,3	28,7
	Hommes	49,8	28,2	0,5	21,2	50,2		
	Femmes	55,5	26,5	14,3	14,7	44,5		
1998	Total	49,3	22,7	6,4	20,3	50,7	12,7	38,0
	Hommes	48,0	24,1	0,3	23,6	52,0		
	Femmes	51,4	20,4	15,8	15,2	48,6		
Brésil								
1990	Total	40,6	20,3	6,9	13,5	59,4	11,0	48,4
	Hommes	36,1	19,6	0,5	16,0	63,9		
	Femmes	47,6	21,3	16,7	9,6	52,4		
1998	Total	46,7	23,2	9,5	14,0	53,3	9,3	44,0
	Hommes	43,0	25,1	1,0	16,8	57,0		
	Femmes	51,9	20,4	21,4	10,1	48,1		
Chili								
1990	Total	37,9	20,9	5,4	11,7	62,1	7,0	55,1
	Hommes	33,5	21,3	0,2	12,0	66,5		
	Femmes	45,9	20,1	14,7	11,1	54,1		
1998	Total	37,5	18,5	5,1	13,9	62,5	7,2	55,3
	Hommes	32,9	19,2	0,1	13,6	67,1		
	Femmes	44,8	17,4	13,1	14,3	55,2		
Colombie								
1990	Total	45,7	24,1	2,0	19,5	54,3	9,6	44,7
	Hommes	45,1	22,6	0,1	22,3	54,9		
	Femmes	46,6	26,3	5,0	15,2	53,4		
1998	Total	49,0	28,1	2,1	18,8	51,0	8,2	42,8
	Hommes	49,2	28,4	0,2	20,7	50,8		
	Femmes	48,8	27,7	4,7	16,4	51,2		
Costa Rica								
1990	Total	41,2	18,9	5,8	16,4	58,8	22,0	36,8
	Hommes	37,7	19,1	0,3	18,3	62,3		
	Femmes	47,5	18,6	15,8	13,1	52,5		
1998	Total	45,4	17,5	6,0	21,9	54,6	17,0	37,6
	Hommes	42,2	16,5	0,3	25,3	57,8		
	Femmes	50,7	19,0	15,4	16,2	49,3		

(à suivre)

TABLEAU 3 (suite)

Pays et années		Secteur informel				Secteur formel		
		Total	Travailleurs indépendants ^a	Services domestiques	Micro- entreprises ^b	Total	Secteur public	Entreprises privées (toutes incluses ^c)
Équateur 1990	<i>Total</i>	55,6	35,4	5,0	15,3	44,4	18,7	25,7
	Hommes	51,7	32,6	0,7	18,4	48,3		
	Femmes	62,1	39,9	12,1	10,1	37,9		
1998	<i>Total</i>	58,6	33,0	6,1	19,5	41,4	14,8	26,6
	Hommes	54,5	28,9	1,0	24,6	45,5		
	Femmes	64,1	46,7	9,4	8,0	35,9		
Honduras 1990	<i>Total</i>	57,6	37,3	7,1	13,3	42,4	14,9	27,5
	Hommes	45,1	25,7	0,5	18,9	54,9		
	Femmes	72,0	50,5	14,6	6,9	28,0		
1998	<i>Total</i>	57,9	37,0	5,0	15,9	42,1	10,3	31,8
	Hommes	52,0	27,9	0,9	23,2	48,0		
	Femmes	64,1	46,7	9,4	8,0	35,9		
Mexique 1990	<i>Total</i>	47,5	25,0	5,1	17,3	52,5	25,0	27,5
	Hommes	46,6	25,1	0,8	2,0,7	53,4		
	Femmes	48,8	24,6	13,4	10,8	51,2		
1998	<i>Total</i>	49,6	24,9	4,8	19,8	50,4	21,7	28,7
	Hommes	48,1	23,7	0,2	24,2	51,9		
	Femmes	51,8	26,8	12,9	12,1	48,2		
Panama 1990	<i>Total</i>	36,0	19,8	7,9	8,3	64,0	32,0	32,0
	Hommes	34,6	23,8	1,0	9,7	65,4		
	Femmes	38,0	14,0	17,8	6,3	62,0		
1998	<i>Total</i>	38,5	21,5	6,9	10,1	61,5	21,8	39,7
	Hommes	35,9	22,8	1,3	11,9	64,1		
	Femmes	42,3	19,5	15,4	7,4	57,7		
Pérou ^d 1990	<i>Total</i>	52,7	33,4	4,9	14,5	47,3	11,6	35,7
	Hommes	46,3	28,9	0,6	16,9	53,7		
	Femmes	62,9	40,4	11,6	10,8	37,1		
1998	<i>Total</i>	53,7	30,2	5,5	18,0	46,3	7,2	39,1
	Hommes	4,53	23,8	0,5	21,0	54,7		
	Femmes	64,6	38,7	11,9	14,0	35,4		
Uruguay ^e 1990	<i>Total</i>	39,1	18,6	6,8	13,7	60,9	20,1	40,8
	Hommes	33,7	18,6	0,2	15,0	66,3		
	Femmes	46,6	18,5	16,2	11,8	53,4		
1998	<i>Total</i>	41,2	20,1	7,5	13,6	58,8	16,8	42,0
	Hommes	37,3	22,1	0,2	15,0	62,7		
	Femmes	46,4	17,5	17,2	11,7	53,6		
Venezuela 1990	<i>Total</i>	38,6	22,3	3,9	12,4	61,4	22,3	39,1
	Hommes	38,3	22,0	0,4	15,9	61,7		
	Femmes	39,3	22,8	10,4	6,1	60,7		
1998	<i>Total</i>	43,0	28,9	4,7	9,4	57,0	19,0	38,0
	Hommes	43,3	27,8	0,2	15,3	53,7		
	Femmes	46,6	28,4	11,4	6,8	53,4		

Source: Estimations de l'OIT, à partir d'enquêtes sur les ménages par pays et d'autres sources officielles (séries corrigées).

^a Inclut les travailleurs à leur compte (hors membres des professions libérales et techniciens indépendants) et les travailleurs d'entreprises familiales non rémunérés.

^b Employés dans des entreprises de moins de cinq travailleurs.

^c Entreprises employant six travailleurs ou plus.

^d Lima et son agglomération (zone métropolitaine de Lima).

^e Montevideo.

Cette migration de l'emploi ne s'est pas, en général, effectuée vers les grandes entreprises privées. De fait, ces dernières, à la même période, ont vu leur part dans l'emploi diminuer, un peu moins que celle de l'État cependant. Entre 1990 et 1998, la part des entreprises privées a baissé de 40 à 39 pour cent, chute enregistrée principalement au Brésil, en Colombie et au Venezuela, et si l'on exclut les entreprises moyennes, la réduction atteint les 2 pour cent. (OIT, 1998). Les grandes entreprises (plus de 100 employés) furent les plus touchées par l'ouverture économique et la nécessité afférente d'augmenter la productivité (principalement via la réduction de l'emploi): elles n'ont contribué qu'à hauteur de 17 pour chaque centaine nouveaux emplois créés dans les années 1990. De plus, l'augmentation de la flexibilité du travail a certes facilité l'ajustement mais cela au détriment de la régularité dans les niveaux de l'emploi. C'est ainsi qu'en 1998, l'emploi dans les grandes et moyennes entreprises a reculé de 1 pour cent, quand elles ont dû faire face à la concurrence croissante des produits asiatiques (graphique 1).

Par tertiarisation, on entend l'évolution de l'emploi des secteurs producteurs de biens vers les services. Cette évolution a été rapide dans des pays comme la Bolivie, le Costa Rica, l'Équateur, le Pérou et l'Uruguay où la part représentée par l'emploi du secteur manufacturier s'est réduite de 4 à 6 pour cent dans les années 1990.

Dans d'autres pays, le phénomène fut plus lent en raison du stade de maturité déjà avancé du processus de transformation du secteur de la production (Chili), du système graduel adopté (Colombie et Brésil) ou, comme au Panama, parce qu'il s'agissait d'une petite économie déjà ouverte.

Dans les nouvelles conditions structurelles qui suivent l'ajustement, ces secteurs acquièrent une nouvelle vulnérabilité sous la pression de la concurrence. Ainsi le repli de l'industrie manufacturière en 1998 s'explique-t-il par la concurrence redoublée des produits asiatiques. Cette contraction de la production et de l'emploi fut particulièrement sensible dans l'industrie d'élaboration d'aliments, dans le textile, l'habillement, la chaussure et le secteur des machines et des équipements.

Le recul de l'emploi dans le secteur manufacturier au profit de celui des services est dû en grande part à l'augmentation de la concurrence dans le cadre d'une économie plus ouverte. La diminution de l'emploi a coïncidé avec une augmentation de la productivité, effet qui ne s'obtient, surtout à court terme, que par la réduction des postes de travail. Ce phénomène s'observe principalement dans le secteur urbain car, en revanche,

les secteurs agricole, halieutique et minier tendent à créer des emplois en périodes d'ouverture.

L'expansion de l'emploi dans les secteurs des services ne peut être assimilée systématiquement à un transfert vers des emplois à faible productivité. Certains des emplois créés dans ces secteurs le sont en vertu des processus de modernisation et de mondialisation qui touchent les services financiers, de communications et commerciaux. La productivité de ces secteurs est généralement plus élevée que dans l'industrie manufacturière et peut croître plus rapidement. Tel ne fut malheureusement pas le cas en Amérique latine dans les dernières années. Neuf emplois sur 10 créés dans les années 1990 le furent dans les services, mais pour 70 pour cent dans des services à faible, principalement dans le secteur informel (services aux personnes, commerce de détail et transport). La tertiarisation dans ce contexte est synonyme de détérioration de la qualité de l'emploi.

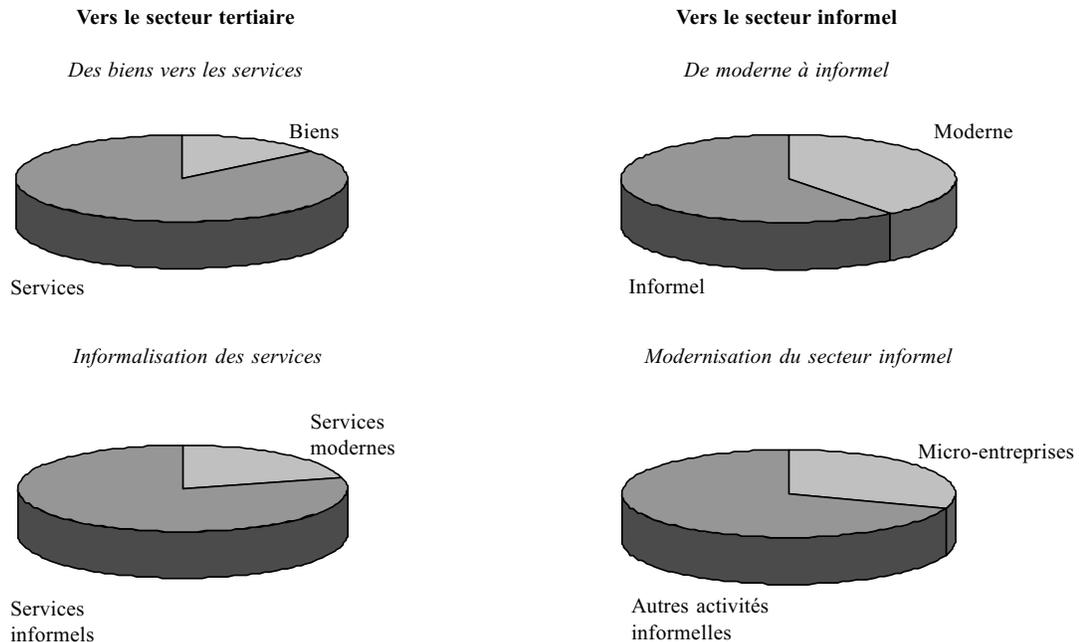
L'informalisation, en d'autres termes, le passage d'emplois formels à des emplois informels, fut le troisième changement important dans la structure de l'emploi durant la décennie 1990. Comme cela a été dit, la capacité limitée de l'économie formelle, publique et privée, pour absorber la demande de travail a obligé de nombreuses personnes à recourir à la création de leur propre emploi dans le secteur informel. En l'absence d'assurances chômage, l'inactivité est un luxe que très peu de gens peuvent se permettre. La croissance lente et irrégulière, ainsi que l'exil des effectifs du secteur public pendant la période d'ajustement, jouèrent contre la création d'emplois dans des activités modernes.

Il s'en suivit une expansion de l'emploi informel de 44 à 48 pour cent entre 1990 et 1998. Dans cette catégorie se côtoient les travailleurs indépendants, les employés non rémunérés des entreprises familiales et ceux des micro-entreprises (moins de cinq employés). Seuls l'Argentine, le Chili et le Honduras ont réussi à endiguer la croissance du secteur informel, tandis que, dans les autres pays, l'emploi informel avançait à un rythme de croisière deux fois plus rapide que celui de l'emploi non agricole total.

Pour l'ensemble de la région, 61 pour cent des emplois créés dans les années 90 ont été des emplois informels. La majorité des emplois dans les services sont informels; de plus, le pan le plus dynamique de la croissance de l'emploi informel est celui de la micro-entreprise, avec plus de 3 emplois nouveaux sur 10 à son actif (graphique 1) Ceci pourrait indiquer un changement positif au sein du secteur informel, les

GRAPHIQUE 1

Amérique latine (quelques pays): tendances de l'emploi dans la décennie 1990-2000
(Participation à la croissance de l'emploi)



micro-entreprises étant plus organisées que la majorité des activités informelles et que les revenus moyens y sont plus élevés que dans le reste du secteur non structuré (restant inférieurs cependant à ceux du secteur formel). En général, le revenu moyen dans les micro-entreprises représente environ 90 pour cent de celui lié aux activités modernes mais seulement 55 pour cent du revenu moyen dans les moyennes et grandes entreprises.

La micro-entreprise se présente de plus en plus comme une solution alternative satisfaisante au problème de l'emploi, ayant été à l'origine de tous les nouveaux emplois créés en 1998. La situation mérite toutefois une analyse un peu plus poussée, car si les revenus n'y sont pas mauvais, les conditions de travail, la stabilité de l'emploi et la protection sociale laissent beaucoup à désirer. Entre 65 et 95 pour cent des personnes qui travaillent dans la micro-entreprise sont dépourvues de contrat de travail écrit et de 65 à 80 pour cent, de couverture sociale et médicale. Les horaires de travail y sont plus longs, les accidents du travail, plus nombreux et les violations des droits fondamentaux du travail y sont plus fréquentes (travail des enfants, entraves à la liberté d'association et de négociation collective, travail forcé), que dans les établissements de plus grande taille. Certes, la précarité n'est pas

l'apanage de la petite entreprise, elle règne également dans les moyennes et grandes entreprises (OIT, 1995).

La précarisation, ou précarité accrue de l'emploi, résulte de l'augmentation de la compétitivité de concert avec celle de la flexibilité du travail. Réduire les coûts du travail et les rendre moins contraignants afin d'améliorer la compétitivité ont été la toile de fond de réformes du droit du travail introduisant la flexibilité en filigrane. Il existe maintenant des possibilités d'embauche assorties de contrats «atypiques», moins chers et moins rigides que le contrat à durée non déterminée qui prévalait jusqu'alors dans les relations professionnelles. Cette flexibilité et ces économies sur les coûts de la main-d'œuvre devaient permettre la création d'un plus grand nombre d'emplois salariés.

De fait, dans les années 90, l'emploi salarié a crû plus rapidement que l'emploi total, ce qui suggère que la réforme a été propice à la reprise de l'embauche. Le coût social à payer fut la précarisation du travail. L'introduction de contrats «atypiques» a été accompagnée de l'augmentation du nombre des travailleurs sans contrat écrit. Il est vrai que ni les contrats «atypiques» ni l'absence de contrat supposent une protection moindre que celle que procure le contrat de travail traditionnel. En Argentine seulement, la réforme a-t-elle permis des pertes d'avantages acquis

TABLEAU 4

Argentine, Chili, Colombie et Pérou: Emplois précaires

	Travailleurs salariés ^a			Coût horaire de la main-d'œuvre ^b			Composition du changement dans l'emploi salarié ^c			
	CDD*	Sans contrat	Total	CDD*	Sans contrat	Durée indéterminée	Durée indéterminée	CDD*	Sans contrat	Changement total en emplois salariés
Argentine	12,7	33,0	35,7	3,5	2,8	6,1	-652,7	25,7	726,9	100,0
Chili	14,7	15,6	30,3	1,4	1,0	2,1	-89,9	138,9	51,0	100,0
Colombie	8,3	31,0	39,3	1,9	1,6	3,3	81,9	13,3	4,8	100,0
Pérou	32,6	41,1	73,7	1,4	1,1	2,1	-19,3	56,8	62,6	100,0

Sources: Tokman et Martínez (dir.) (1999) et OIT (1998).

^a En pourcentages de l'emploi salarié total.

^b En dollars.

^c Pourcentage des changements dans l'emploi salarié entre 1990 et 1996.

* CDD = contrat à durée déterminée

dans les contrats temporaires et qu'en l'absence de contrat écrit, la relation de travail devait être prouvée. Mais l'inspection et le contrôle sont difficiles concernant les contrats à durée déterminée. Quant aux travailleurs sans contrat, beaucoup sont des clandestins qui reçoivent des paiements de la main à la main et dont les conditions de travail échappent à tout contrôle. Ces carences sont le fait de systèmes d'inspection du travail généralement déficients, en particulier après la réforme, quand, en considération de la rigidité du contrat normal, ces systèmes ont réduit leurs compétences.

Au Chili, 30 pour cent des travailleurs était sans contrat ou sous contrat «atypique»; 40 pour cent en Argentine et en Colombie; 74 pour cent au Pérou (tableau 4). La majorité travaillait dans des micro-entreprises: 50 pour cent au Chili; 65-70 pour cent en Colombie et en Argentine; 80 pour cent au Pérou. C'est dans les moyennes et grandes entreprises confondues que se trouvent la plus forte proportion de contrats «atypiques» et une autre, non négligeable, de travailleurs sans contrat: 6 pour cent au Chili, 11 pour cent au Pérou et 32 pour cent en Argentine et en Colombie. Dans le cas de la micro-entreprise, l'informalité se superpose naturellement à la précarité puisque toutes deux dérivent de l'incapacité à payer le coût de la protection sociale. Dans les entreprises de plus grande taille, la quantité de travailleurs non déclarés est un indice de pratiques frauduleuses (Tokman et Martínez, dir., 1999).

La proportion de travailleurs, potentiels ou réels, exposés à la précarité, n'est pas seulement élevée, elle recoupe également l'expansion du marché du travail durant la décennie 1990, dans la majorité des pays. Des quatre économies étudiées, seule la Colombie a affiché une augmentation de l'emploi à durée indéterminée, tandis qu'au Chili, en Argentine et au Pérou, ce type de

contrats se réduisait en termes absolus. La transition de l'emploi permanent à l'emploi temporaire fut différente dans chaque pays. En Argentine, la chute des contrats à durée indéterminée a coïncidé avec la poussée du travail sans contrat, surtout des grandes entreprises. Au Pérou, la perte des emplois à durée indéterminée s'est traduite pour une moitié des travailleurs par des contrats temporaires et pour l'autre par l'absence de contrat, principalement dans les micro-entreprises. Au Chili, la majorité des nouveaux emplois dans les grandes entreprises furent des contrats à durée déterminée.

Les quatre processus décrits se sont traduits par une détérioration de la qualité de la protection du travail dans la décennie 1990. La privatisation, un changement potentiellement positif, ne le fut pas car il y eut trop peu de création d'emplois dans les entreprises privées modernes. La tertiarisation était a priori sans effets, attendu que de bons emplois dans les services devraient compenser la moindre disponibilité d'emplois dans le secteur manufacturier; or, la majorité des nouveaux emplois dans les services furent de faible productivité. L'informalisation et la précarisation détériorent nettement la qualité de l'emploi, avec pour palliatif la rapide expansion de l'emploi dans les micro-entreprises.

Les changements dans la structure de l'emploi peuvent être d'autant mieux observés quand ils sont replacés dans une perspective de long terme. Comme le montre le graphique 2,² au cours des trois décennies

² Ce graphique est fondé sur une définition du secteur informel selon laquelle, dans certains pays, en raison de l'information disponible, la micro-entreprise est considérée comme telle employant jusqu'à 10 travailleurs, sa participation étant de plus limitée à l'emploi urbain. Les séries corrigées portant sur les micro-entreprises du secteur informel employant jusqu'à 5 travailleurs et liées à l'emploi urbain ne permettent pas une comparaison sur le long terme.

qui ont précédé l'ajustement (1950-1980), en moyenne, en Amérique latine, 60 pour cent de la création d'emplois étaient dus aux secteurs formels de l'économie, dont 15 pour cent à l'État et 45 pour cent aux moyennes et grandes entreprises privées. Le secteur informel a contribué pour 40 pour cent des nouveaux emplois dont seulement 10 pour cent correspondait à la micro-entreprise (OIT, 1996).

Un changement radical s'est opéré au cours de la décennie de l'ajustement, à partir de 1980. La contribution de l'emploi moderne est tombée à 2 emplois sur 10, réduction due principalement au secteur des entreprises privées modernes qui devaient s'ajuster à une économie plus ouverte. Le secteur informel agit alors comme un amortisseur en doublant sa contribution à la création d'emplois, particulièrement en micro-entreprises dont l'activité a plus que triplé. La décennie 1990 montre un rétablissement des entreprises privées de grande taille dans l'absorption de l'emploi ainsi que la poursuite de l'expansion de l'emploi informel.

En résumé, la privatisation a signifié la fin du rôle du secteur public en tant qu'employeur-providence de la main-d'œuvre. Les grandes entreprises, bien que se rétablissant après la décennie de l'ajustement, demeurent très en dessous de leur niveau antérieur, et il est probable qu'elles ne seront pas capables de s'y hisser de nouveau, vu le changement technologique et la décentralisation de la production et de l'emploi. Il en ressort que la contribution des entreprises, toutes tailles confondues, à la création d'emplois est de 5,5 sur 10 nouveaux emplois, la même proportion qu'avant l'ajustement. La différence est aujourd'hui comblée principalement par les micro-entreprises (y compris les plus petites structures) qui marque en devenant le premier pourvoyeur d'emplois. Comme dans ce secteur, l'informalité et la précarité prévalent encore, le

changement dans l'emploi s'est accompagné d'une détérioration de sa qualité.

d) *Tendances et différences salariales*

Le processus d'ajustement devait avoir deux effets sur les salaires: leurs niveaux devaient tendre à la hausse avec l'expansion de la productivité et les différences de salaires fondées sur le critère de la qualification devaient s'amenuiser au fur et à mesure qu'augmenterait la demande de main-d'œuvre non qualifiée sous l'effet de l'expansion du commerce reposant sur les secteurs faisant un usage intensif de main-d'œuvre.

En 1990, les niveaux réels du salaire industriel et du salaire minimum étaient inférieurs à ceux de 1980. Pour ces deux niveaux, il y eut un rétablissement dans la décennie 1990, grâce principalement aux succès obtenus dans la maîtrise de l'inflation qui, de chiffres astronomiques à deux zéros baissa à moins de 10 pour cent en moyenne dans toute l'Amérique latine. À cela s'ajouta la hausse de la productivité dans la dernière période, surtout dans le secteur industriel. Cependant, comme le montre le tableau 2, les salaires minimums sont encore très en deçà de ceux de 1980.

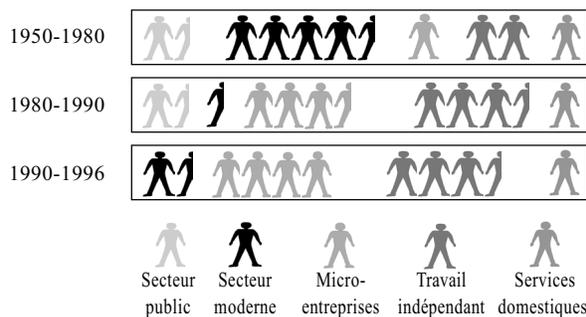
Contre toute attente, les différences de salaires se sont accentuées, creusant davantage l'écart entre les salaires minimums et les salaires industriels en fonction du niveau d'éducation et de qualification. Les salaires industriels augmentèrent à un rythme de 1,4 pour cent par an entre 1990 et 1997 contre 0,3 pour cent pour les salaires minimums. En Amérique latine, les différences de revenus entre les cadres et techniciens et les travailleurs des secteurs à faible productivité ont augmenté en moyenne de 40 à 60 pour cent entre 1990 et 1994. Ceci s'explique par la hausse notable des revenus réels des travailleurs très spécialisés dans les activités modernes et la stagnation, voire la baisse, des salaires de la main-d'œuvre non qualifiée dans les secteurs à faible productivité. Dans les 8 des 10 pays où l'information est disponible, les différences de salaires selon les niveaux de formation ont augmenté (CEPAL, 1997a) et la même constatation s'impose lorsque l'on compare les salaires des travailleurs qualifiés avec ceux des non-qualifiés depuis 1988 (BID, 1998).

Tandis que les écarts de salaires devenaient plus manifestes en Amérique latine pendant cette période, l'inverse se produisait dans les pays du Sud-Est asiatique. En 1980, ces écarts étaient en Amérique latine les plus grands du monde et, vers 1997, ils étaient de 1,9 fois ceux en vigueur dans les pays développés et dans le Sud-Est asiatique.

GRAPHIQUE 2

Amérique latine (quelques pays): contribution à la création d'emplois, 1950-1996

(Nombre d'emplois par secteur pour chaque 10 emplois nouveaux)



Cette anomalie a plusieurs explications possibles: l'effet de la libéralisation des capitaux sur les prix des biens de capital qui aurait provoqué l'augmentation des investissements et de la demande de main-d'œuvre qualifiée; la croissance des importations de pays, comme la Chine, qui comptent encore plus de main-d'œuvre non qualifiée que l'Amérique latine; et l'appréciation du taux de change qui favorise les secteurs des biens non échangeables où il est fait appel à plus de main-d'œuvre qualifiée (Lustig, 1998).

Par ailleurs, les études réalisées sur le Brésil, le Chili et le Pérou (Meller et Yokman, 1996; Paes de Barros *et alii*, 1996; Saavedra, 1996) suggèrent que le degré de maturité et la nature du processus d'ouverture commerciale influent sur l'évolution des différences de salaires. Au Chili, avec un processus d'ouverture plus mûr, les grandes entreprises purent relancer l'emploi après 1984. Au Brésil et au Pérou (deux pays dont l'ouverture est plus récente), l'emploi dans les grandes entreprises s'est contracté pour augmenter la productivité et la compétitivité, concentrant ainsi l'absorption d'emplois dans les petites entreprises et les micro-entreprises. Dans le premier cas, il y eut un regain dans la demande de main-d'œuvre qualifiée, tandis que, dans les deux autres, il y eut transfert de l'emploi des entreprises et des secteurs à forte productivité à ceux à faible productivité. Au Pérou, ce mouvement signifia une expansion nette de l'emploi, au Brésil, un repli. Dans les deux pays, cependant, les salaires de la main-d'œuvre non qualifiée ont baissé, que ce soit en raison du changement d'activité ou de l'introduction de relations professionnelles moins protégées. Les travailleurs des micro-entreprises gagnent, en moyenne, 30 à 50 pour cent de moins que ceux des entreprises de plus grande taille (OIT, 1997a) et 20 pour cent de moins à compétences égales et profils comparables (BID, 1998). Par ailleurs, les grandes entreprises qui remplacent des travailleurs sous contrat à durée indéterminée par des travailleurs temporaires font subir aux salaires une chute de 35 à 40 pour cent, avec en sus 15 à 30 pour cent de moins encore s'il n'y a pas de contrat écrit (tableau 4). Cette précarisation du contrat de travail touche principalement les travailleurs non qualifiés et neutralise tout effet de demande qui pourrait se produire du fait de l'ouverture commerciale (OIT, 1998).

e) *La pauvreté et l'équité*

La pauvreté et les inégalités n'ont fait que s'aggraver durant le processus de réforme. En moyenne, il y a aujourd'hui en Amérique latine, plus de pauvres et de plus grandes différences entre les revenus

qu'auparavant. La tendance n'a pas été uniforme. Dans les années 90, quand plusieurs pays eurent atteint les phases de stabilisation et d'ouverture, la pauvreté a reculé dans la majorité des pays qui disposent de données à ce sujet. Seuls, l'Argentine et le Venezuela ont accusé une élévation du niveau de pauvreté et, au Mexique, il est resté inchangé; mais dans les treize autres pays dont les données sont disponibles, la pauvreté était en repli (CEPAL, 1999).

Le niveau de pauvreté actuel est plus alarmant qu'en 1980 et n'a pas été compensé par plus d'équité. Bien au contraire, la concentration du revenu s'est encore densifiée depuis le début des années 80 et sa mesure par l'indice de Gini indique un niveau similaire à celui constaté pour 1970 (0,52). Ceci est dû à la baisse de la part de revenu du quintile le plus pauvre et à l'augmentation continue de celle du quintile supérieur qui n'a marqué qu'un bref temps d'arrêt entre 1980 et 1983. Les quintiles intermédiaires, bien que jouissant d'une meilleure situation que les plus pauvres, n'ont pas encore retrouvé la part du revenu qu'ils avaient au début de la décennie 1980. De fait, des deux pays (le Chili et l'Uruguay) dont la lutte contre la pauvreté a donné des fruits, seul l'Uruguay fut capable d'améliorer simultanément l'équité.

Historiquement, la concentration de la richesse en Amérique latine a toujours été la plus forte au monde. Aujourd'hui, la part du revenu des 5 pour cent de la population la plus riche, est le double de celle du même groupe dans les pays industrialisés et dépasse de plus de 60 pour cent celle équivalente des pays d'Sud-Est asiatique. À l'autre extrême, les 30 pour cent les plus pauvres ont la part du revenu la plus basse du monde, avec 7,5 pour cent, c'est à peine 60 pour cent du niveau atteint par le même groupe dans les pays industrialisés et en Asie (BID, 1998). Qui plus est, si l'on compare un pays qui connaît une certaine réussite comme le Chili avec les États-Unis, on peut remarquer que la part du revenu des 20 pour cent les plus pauvres est similaire dans les deux pays (environ 4,5 pour cent), mais pour trouver une part comparable pour les 20 pour cent les plus riches, il faut remonter à 1929. En calculant l'indice de Gini appliqué à 90 pour cent de la population d'Amérique latine (excluant les 10 pour cent le plus riche), la moyenne obtenue serait de 0,36, comme aux États-Unis, et dans six pays, elle serait même inférieure (BID, 1998). Ces exercices indiquent sans équivoque que la concentration de la richesse dans les mains des groupes les plus riches est une donnée fondamentale à prendre en compte au moment d'expliquer la pauvreté et le manque d'équité en Amérique latine.

Mais il est également important d'analyser pourquoi la mondialisation et le train de mesures d'ajustement qui l'ont accompagnée n'ont pas contribué à ce que l'Amérique latine atteigne des niveaux d'équité proches de ceux du reste du monde. Avec bon sens, et en s'appuyant sur les études pionnières de Kuznets, on pouvait espérer qu'après une période de concentration majeure à l'étape initiale du développement, l'équité augmenterait. Ces vues pourtant raisonnables sont aujourd'hui démenties par la réalité, y compris dans les pays développés. La tendance à la hausse de l'équité s'est interrompue; dans les meilleurs des cas, elle est restée stable. Les inégalités ont augmenté aux États-Unis depuis la fin des années 60; au Royaume-Uni, entre 1979 et 1989, en Suède à partir de 1988 (Atkinson, 1996 et Krugman, 1995). Ceci pourrait laisser supposer que les pays latino-américains ne feraient que suivre une évolution universelle, produit de l'homogénéisation des politiques, ceci tout en sautant l'étape de croissance de l'équité par laquelle sont passés les autres pays.

Le fait que la mondialisation n'ait pas eu d'incidence favorable sur l'équité en Amérique latine pourrait être expliqué à l'aide de certains facteurs: la dynamique de la population, la distribution des chances et le fonctionnement des marchés du travail pendant les processus d'ajustement.

La croissance rapide de la population s'est traduite par une augmentation de la taille des familles, et particulièrement des familles pauvres (dans le quintile le plus pauvre, les familles comptent le double de membres de celles du quintile le plus riche), par des taux de dépendance plus élevés (presque le triple) et par des taux réduits de part du revenu (60 pour cent) (CEPAL, 1997a).

L'égalité des chances, en particulier en matière d'éducation, est loin d'être assurée. En moyenne, la scolarité s'est allongée (bien que plus lentement que dans les pays du Sud-Est asiatique) mais l'accès en est toujours peu équitable. L'abandon scolaire est monnaie courante dans les milieux pauvres: 94 pour cent des enfants pauvres commencent l'école primaire dans les pays les plus développés en matière d'éducation, 76 pour cent dans les pays moins avancés. Les taux de scolarisation diminuent respectivement à 63 et 32 pour cent la cinquième année et tombent à 15 et 6 pour cent la neuvième année. Les enfants de familles pauvres et ceux des familles plus aisées entrent donc en même proportion à l'école, mais les deuxièmes y restent plus longtemps. En cinquième année, les taux de scolarisation sont respectivement de 93 et 83 pour cent, et en neuvième année, de 58 et

49 pour cent (BID, 1998). L'inégalité des chances est également renforcée par le fait que les membres des familles aisées entrent à l'université en plus grand nombre et que les systèmes éducatifs présentent de grandes différences de qualité. Les résultats scolaires (mathématiques et sciences) dans les établissements privés dont les élèves sont tous des enfants issus de milieux aisés sont, en moyenne, 50 pour cent supérieurs à ceux des écoles publiques fréquentées par 90 pour cent des enfants pauvres.

Le comportement du marché du travail peut également fournir une part des explications quant aux différences de revenus (plus de 55 pour cent). La montée du chômage, les transferts des emplois vers des secteurs moins productifs et plus précaires, et l'accroissement des écarts entre les salaires tendent à exacerber les inégalités de revenus, la répercussion de ces phénomènes étant d'autant plus durement ressentie par les foyers pauvres. Les taux de chômage sont plus élevés au sein des foyers pauvres (au Chili, en 1996, le taux de chômage du quintile le plus pauvre était 2,7 fois celui du quintile le plus riche). L'employabilité est aussi segmentée. Les emplois de bonne qualité et bien rémunérés sont en majorité occupés par les membres des familles se situant dans les tranches supérieures de revenus, tandis que les emplois de mauvaise qualité, informels et peu qualifiés sont occupés par les plus pauvres. Au Chili, entre 1992 et 1994, le chômage augmenta considérablement parmi le groupe représentant les 40 pour cent les plus pauvres, ce qui s'est traduit par une perte des emplois formels et une croissance de 20 pour cent de l'activité informelle. En revanche, dans le quintile des revenus supérieurs, l'emploi formel se développa de 13,5 pour cent et l'informel se réduisit de 2,7 pour cent. Plus de la moitié des nouveaux emplois exigeant des niveaux d'éducation élevés fut pourvue par des membres de familles à revenus plus élevés, tandis que dans la tranche des 40 pour cent les plus pauvres, la mobilité ascendante demeurait exceptionnelle et le niveau requis par les emplois occupés était celui de l'enseignement secondaire ou technique (Tokman, 1998).

Le fonctionnement du marché du travail est déterminant dans l'évolution de la pauvreté et de l'équité. Non pas que soient insignifiantes les autres sources de revenus, mais de fait, celles-ci et les revenus du travail sont liés. Actuellement, la concentration du revenu par ménage et la concentration des revenus du travail de 14 pays d'Amérique latine sont similaires, avec un indice de Gini respectivement à 0,52 et 0,51

TABLEAU 5

Amérique latine (neuf pays): indicateurs relatifs à la transformation de l'emploi, l'informalité et la croissance du revenu moyen par tranches de revenus^a
(Pourcentages et taux de croissance annuelle)

Pays	Période	Emploi ^b				Informalité ^c				Revenu moyen des personnes occupant un emploi ^d			
		Total	Bas	Moyen	Haut	Total	Bas	Moyen	Haut	Total	Bas	Moyen	Haut
Argentine	(1990-1996)	0,5	1,0	1,2	-1,3	66	79	77	...	4,5	3,5	4,2	6,4
Brésil	(1992-1995)	3,5	5,8	2,2	3,5	81	66	85	95	1,3	1,3	1,2	1,5
Chili	(1990-1996)	3,1	3,8	2,7	2,9	29	14	30	42	5,6	4,1	5,8	5,9
Colombie	(1992-1996)	1,8	1,2	1,9	2,6	37	...	66	22	3,6	2,5	3,3	3,9
Costa Rica	(1990-1995)	4,4	3,7	3,5	7,0	51	70	48	42	1,9	-0,6	1,4	2,7
Mexique	(1990-1995)	6,4	7,8	6,0	5,5	58	87	54	18	-2,1	-3,8	-2,1	0,2
Panama	(1989-1995)	6,8	6,3	7,2	6,8	38	45	35	31	1,4	2,6	0,6	2,2
Pérou	(1991-1995)	5,1	6,3	4,2	5,4	69	97	51	32	3,0	2,7	-0,2	3,0
Venezuela	(1990-1996)	2,6	2,3	2,2	3,8	77	100	87	31	-10,3	-11,5	-9,8	-9,1

Source: OIT, à partir d'enquêtes sur les ménages en Argentine (zone de Buenos Aires), au Brésil (zone urbaine), au Chili (zone urbaine), en Colombie (10 zones métropolitaines), au Costa Rica (zone urbaine), au Mexique (39 villes), au Panama (zone métropolitaine), au Pérou (Lima métropolitain) et au Venezuela (zone urbaine).

^a Information relative aux personnes occupant un emploi dans les zones urbaines, excluant donc les secteurs rural et minier. Les travailleurs sont regroupés par niveaux de revenu déterminés par quintiles de revenu par personne des foyers. Les niveaux de revenus correspondent à bas (quintile I + quintiles II), moyen (quintile III + quintile IV) et haut (quintile V). Tous les indicateurs se réfèrent à la période indiquée pour chaque pays.

^b Taux de croissance annuel de l'emploi (moyenne de la période indiquée pour chaque pays)

^c Pourcentage des emplois nouveaux dans les activités informelles durant la période considérée pour chaque pays.

^d Taux de croissance annuel du revenu moyen des personnes occupant un emploi, en prix constant (moyenne de la période de référence indiquée chaque pays).

(BID, 1998). Cette même analyse peut s'appliquer à la pauvreté et à l'équité, ce qui a été fait pour neuf pays dans la décennie 1990 (tableaux 5 et 6): l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, le Chili, le Mexique, le Panama, le Pérou et le Venezuela (OIT, 1997a).

En moyenne, dans ces neuf pays, l'emploi tout comme le revenu par travailleur ont augmenté au cours de la décennie, mais la distribution du revenu a favorisé les foyers des 20 pour cent supérieurs. La croissance de l'emploi a été la plus rapide dans les foyers pauvres, ensuite dans les 20 pour cent plus riches. Les groupes de revenus entre ces deux extrêmes ont été les moins favorisés (graphique 3). Le revenu moyen, cependant, s'est élevé très rapidement dans la tranche des hauts revenus, un peu plus lentement dans les couches intermédiaires, et très lentement dans le groupe des ménages les plus pauvres. Ceci est le résultat de la segmentation de l'accès à l'emploi en fonction des différentes tranches de revenu. Les pauvres, dont le capital humain est réduit, tendent à occuper des emplois informels et, plus l'on monte dans l'échelle des revenus, meilleurs sont les emplois. Près de 70 pour cent des nouveaux emplois qui échurent aux 40 pour cent des plus pauvres étaient de type

informel, alors que pour la tranche des 40 pour cent de revenus moyens, ce taux ne représentait plus que 52 pour cent. En conséquence, la concentration du revenu, indiquée par la différence entre les revenus des 10 pour cent les plus riches et ceux des 40 pour cent les plus pauvres, a augmenté dans tous les pays étudiés. La pauvreté relative a cependant certainement diminué. L'expansion de l'emploi et du revenu par travailleur, accompagnée d'un nombre plus grand de travailleurs par foyer, ont signifié un relèvement du revenu des plus pauvres et donc un recul de la pauvreté dans la majorité des pays pendant la période considérée, sauf au Mexique et au Venezuela.

La situation est relativement homogène entre les pays. Partout, les revenus par travailleur ont augmenté plus rapidement dans le groupe des plus hauts revenus et l'emploi fit de même dans 6 des 9 pays étudiés. La situation devient plus hétérogène s'agissant de la comparaison entre groupes pauvres et de classe moyenne. L'emploi a augmenté plus rapidement dans la tranche des 40 pour cent plus pauvres que dans celle des 40 pour cent des revenus moyens, et ceci dans tous les pays. Cependant, le revenu par travailleur appartenant au groupe des

TABLEAU 6

Amérique latine (neuf pays): Distribution du revenu des personnes occupant un emploi par niveau de revenu^a
(Pourcentage)

Pays	Niveaux			Indice d'inégalité ^b
	Bas	Moyen	Haut	
Argentine				
1990	7,9	34,6	57,5	7,0
1996	6,8	35,4	57,8	8,0
Variation	-1,1	0,8	0,3	
Brésil				
1992	5,1	29,2	65,7	19,2
1995	5,3	27,3	67,4	21,5
Variation	0,2	-1,9	1,7	
Chili				
1990	11,3	30,7	58,0	9,4
1996	10,8	30,6	58,6	10,4
Variation	-0,5	-0,1	0,6	
Colombie				
1992	16,8	33,5	49,7	4,3
1996	15,6	33,0	51,4	4,6
Variation	-1,2	-0,5	1,7	
Costa Rica				
1990	19,2	41,6	39,2	3,0
1995	15,8	38,7	45,5	3,4
Variation	-3,4	-2,9	6,3	
Mexique				
1990	15,0	37,5	47,5	6,0
1995	14,3	35,9	49,8	7,1
Variation	-0,7	-1,6	2,3	
Panama				
1989	14,3	37,7	48,0	4,7
1995	14,7	35,9	49,4	4,7
Variation	0,4	-1,8	1,4	
Pérou				
1991	13,2	34,7	52,1	7,9
1995	14,2	30,9	54,9	8,5
Variation	1,0	-3,8	2,8	
Venezuela				
1990	18,4	38,5	43,1	4,7
1996	13,6	39,0	47,4	7,6
Variation	-4,8	0,5	4,3	

Source: OIT, à partir d'enquêtes sur les ménages en Argentine (zone de Buenos Aires), au Brésil (zone urbaine), au Chili (zone urbaine), en Colombie (10 zones métropolitaines), au Costa Rica (zone urbaine), au Mexique (39 villes), au Panama (zone métropolitaine), au Pérou (zone métropolitaine de Lima) et au Venezuela (zone urbaine).

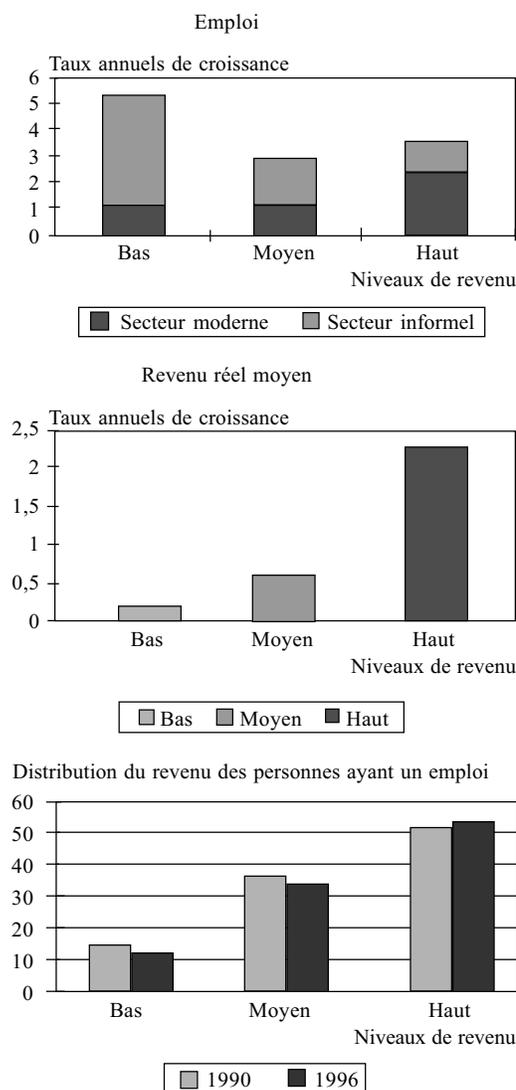
^a Prix constants.

^b L'indice d'inégalité mesure la relation entre le revenu moyen nominal du quintile le plus haut (quintile V) et celui qui correspond aux revenus les plus bas (quintiles I et II).

revenus moyens a connu une amélioration plus prompte que celui du groupe des plus pauvres, dans 6 des 9 pays analysés. Ceci s'explique par l'inégalité existante en termes d'accès aux emplois, comme il

GRAPHIQUE 3

Amérique latine (quelques pays): croissance de l'emploi et du revenu par tranche de revenu, 1990-1996.
(Pourcentage)



est signalé précédemment. Les écarts de revenus entre la tranche des 20 pour cent représentant les plus riches et celles de 40 pour cent correspondant aux plus pauvres se sont creusés dans tous les pays, au détriment des groupes de classe moyenne et pauvre. Dans la moitié de ces pays, les pauvres furent plus touchés que la classe moyenne, vice versa dans l'autre moitié.

III

Ajustement, économies globales et stratification sociale

Les processus d'ajustement des économies nationales et l'intégration au monde qui a suivi ont eu un fort impact sur le système de stratification sociale. Ceci est dû au fait que ce système repose principalement sur la structure de l'emploi et que cette dernière a également été bouleversée, les restructurations économiques transformant le marché du travail. Quelques-uns de ces changements –et leurs conséquences sociologiques– vont être analysés ici, plus précisément quatre d'entre eux. Le premier est la relation entre transformation de l'emploi public et appauvrissement de la classe moyenne. Le second est la manière dont la privatisation génère une plus forte hétérogénéité sociale résultant aussi bien de la mobilité forcée du travail que du développement de la sous-traitance. Le troisième est l'influence de la transnationalisation sur les systèmes de relations professionnelles. Le dernier changement, nous le verrons, est la différenciation croissante qui se fait jour dans les secteurs d'emploi en expansion tels que la micro-entreprise et l'agriculture.

1. L'emploi public et la classe moyenne

Le premier problème posé dans ce domaine est à mettre en rapport avec le nouveau rôle de l'État et ses retombées sur le marché du travail. Dans presque tous les pays de la région, l'emploi dans le secteur public est en régression. En moyenne, alors qu'il occupait 16 pour cent de la population active au début des années 1980, il n'en emploie plus aujourd'hui que 13 pour cent, soit une diminution d'environ 20 pour cent. Cette moyenne cache des chutes très abruptes dans certains pays: par exemple, entre 1990 et 1997, l'emploi public a baissé de 32 pour cent en Argentine, de 33 pour cent en Bolivie, de 22 pour cent au Costa Rica et de 28 pour cent au Panama. Ce processus a joué énormément sur la stratification sociale de l'Amérique latine. Il est prouvé que l'origine et le développement de la classe moyenne de la région sont étroitement liés au rôle de l'État en tant que promoteur du développement social et économique au cours du XX^e siècle. Dans certains pays, le processus a commencé dans les premières décennies du siècle, dans d'autres, après la Deuxième Guerre mondiale et, dans d'autres encore, il est en cours;

quoi qu'il en soit, il fut général. Il s'est traduit par la création de la fonction publique et l'embauche de nombreux fonctionnaires chargés d'exécuter les politiques de développement de l'État dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des travaux publics et du logement. L'État favorisa la création d'emplois au sein d'entreprises publiques de différents types, mais essentiellement dans les secteurs considérés d'importance stratégique nationale (services publics, ressources naturelles et industries de base). Une illustration de l'importance de l'emploi public pour le développement de la classe moyenne est fournie par l'observation (Echeverría, 1995) selon laquelle, durant la décennie 1970, 60 pour cent de tous les diplômés universitaires latino-américains étaient fonctionnaires.

Le destin professionnel des fonctionnaires licenciés suite à la réduction de l'administration publique n'est pas bien connu, et probablement fut-il différent selon les pays. Dans certains cas, les anciens fonctionnaires touchèrent des indemnités de départ qui leur permirent de créer leur propre entreprise, généralement comme entrepreneurs indépendants ou micro-entrepreneurs, et leur situation peut s'être améliorée. Dans d'autres cas, les licenciements signifiaient une mobilité descendante. En effet, dans certains pays, les employés exclus de la fonction publique ou des entreprises d'État souffrirent d'un appauvrissement et d'une dégradation de leur condition sociale, surtout ceux qui n'étaient pas fortement diplômés et dont le statut se fondait, non sur leur niveau d'éducation, mais sur la position professionnelle qu'ils avaient réussi à occuper.

De même, ceux qui demeurèrent en poste subirent une sorte de rétrogradation, à la mesure de la perte d'importance de la fonction publique sous le coup des mesures d'ajustement économique. L'idéologie qui a maintenant le vent en poupe n'accorde qu'un rôle subalterne à l'État dans la société, et la fonction publique n'a plus le prestige d'antan; preuve en est la faiblesse des rémunérations des fonctionnaires dont les salaires moyens, dans les années 80, ont baissé de 30 pour cent (OIT, 1992).

Les employés de la fonction publique bénéficient toujours de la stabilité de l'emploi ainsi que d'un certain niveau de protection et de réseaux de sécurité sociale

qui, loin d'être parfaits, les mettent tout de même à l'abri des tendances négatives qui prévalent sur les marchés du travail actuels. En outre, tous les fonctionnaires n'ont pas perdu au change. Un groupe d'entre eux –certes restreint– a vu sa situation s'améliorer, tant du point de vue des revenus que de la reconnaissance sociale, suite à une augmentation des responsabilités assumées et la demande du type de spécialisation de leur administration dans leur secteur privé. Tel est le cas, en particulier, des travailleurs d'organismes jouant un rôle essentiel dans le nouveau système économique comme les percepteurs des impôts et les contrôleurs et percepteurs des douanes; également de ceux qui travaillent dans la réglementation du système financier, comme la banque, les assurances et la bourse des valeurs et des institutions créées pour contrôler les activités privatisées dans les services sociaux d'utilité publique et de la prévision sociale. Il en résulte des différences de salaires et de statuts accrues au sein d'un secteur traditionnellement homogène. L'hétérogénéité croissante au sein de la fonction publique n'est pas forcément un facteur négatif. Les encouragements à la productivité du travail peuvent rendre ce secteur plus performant, comme l'expérience le prouve dans les domaines de l'éducation et de la santé. De plus, si le service public, en offrant des salaires et des conditions de travail compétitives par rapport au secteur privé, attire et retient un personnel hautement qualifié, la qualité du produit n'en sera qu'améliorée. Les perspectives de mobilité sociale et d'élévation de leur statut pour une partie des fonctionnaires, même avec les écarts salariaux afférents, peuvent avoir pour résultat une meilleure performance globale du secteur public tout entier.

2. L'hétérogénéité sociale et la privatisation des entreprises publiques

La seconde caractéristique du nouveau rôle de l'État est le processus de privatisation des entreprises publiques qu'a connu toute l'Amérique latine. La privatisation a eu un impact important sur le fonctionnement des marchés du travail, particulièrement sur certains de ses aspects institutionnels. La flexibilité du marché du travail a été obtenue par plusieurs biais. Le premier de ces moyens a été la liberté accrue donnée aux employeurs pour licencier les travailleurs. Dans presque toutes les entreprises publiques privatisées, il y eut réduction de personnel, ce qui, dans un premier temps, a fait grossir les rangs des chômeurs. Une tendance similaire s'observe dans le secteur privé. Certains de ces travailleurs n'ont

pas été en mesure de retrouver un travail stable et ont vu leur condition rétrograder au fur et à mesure qu'alternaient périodes de travail et de sous-emploi. D'autres ont retrouvé un travail similaire à celui qu'ils exerçaient dans le public. Enfin, les autres se transformèrent en entrepreneurs en créant leur propre affaire, souvent en relations fonctionnelles avec les grandes entreprises qui avaient été précisément leurs employeurs. C'est ainsi qu'après la vague de licenciements des entreprises privatisées, des fonctions supprimées –parfois essentielles– sont sous-traitées à de petites entreprises, et que s'établit une filière de sous-traitance. Ce système institutionnel, traditionnel dans certains pans de l'économie, dans le bâtiment par exemple, s'est ramifié aux secteurs primaires, aux services de base, aux télécommunications et aux services financiers.

La sous-traitance est synonyme de flexibilité pour les entreprises qui y recourent, leur permettant de s'adapter aux fluctuations de l'environnement économique. Il n'existe pas encore de macro-évaluation complète du phénomène en termes de revenu et d'emploi, mais les études de cas nationaux indiquent que les conséquences en sont hétérogènes. Dans le secteur public minier du Chili, où des licenciements massifs se sont produits pour réduire les coûts de production, de nombreux travailleurs se sont vus offrir des contrats de sous-traitance. Ils ont indéniablement perdu sur le terrain de la stabilité de l'emploi et des avantages sociaux mais leurs conditions de travail se sont améliorées et les taux d'accident du travail ont baissé (OIT, 1997b). Ailleurs, souvent, les conditions de revenu et d'emploi se sont détériorées. Dans les pays et les secteurs où la sous-traitance est le maître mot sur le marché du travail, les emplois précaires sont pléthore. Dans ces circonstances, les emplois temporaires, l'absence de prévision sociale, de syndicats, de négociations collectives et de mécanismes de qualification semblent être la norme qui n'est pas incompatible cependant parfois avec des salaires relativement élevés.

3. Les entreprises transnationales et leurs effets dans le domaine social

Avec la privatisation des entreprises publiques, les sociétés transnationales ont gagné du terrain. Une nouvelle génération de dirigeants a vu le jour: extrêmement bien rémunérés, tournés vers l'international et militants d'une culture d'entreprise selon laquelle la mondialisation redéfinit l'horizon

national et les intérêts locaux. Cette nouvelle espèce de dirigeants «transnationalisés» tiennent les rênes non seulement des entreprises privatisées mais aussi d'entreprises privées, en particulier dans le commerce, les services financiers et l'industrie. Ces dirigeants transnationalisés tentent d'appliquer aux relations professionnelles des normes internationales au détriment des caractéristiques nationales et locales. Ils sont, de plus, très souvent, actionnaires de leur compagnie, d'où leur identification complète avec les intérêts de l'entreprise. Au niveau macro, ils œuvrent pour que l'ensemble du système économique fonctionne de manière optimale, l'ensemble même de leurs revenus étant directement liés aux résultats des marchés des capitaux et financiers (le meilleur exemple en est la gestion des organismes de fonds de retraite privatisés quand ceux-ci ont été autorisés à investir en actions).

Un trait spécifique de la présence transnationale est la *maquila*: le transfert de certaines phases du processus de production d'un pays à un autre, généralement pour profiter de coûts du travail moins élevés quand ces coûts ont un fort impact sur les coûts totaux de production (le coût de la main-d'œuvre représente 54 pour cent des coûts totaux de la *maquila* typique en Amérique centrale où la main-d'œuvre est 3,5 fois moins chère qu'aux États-Unis). Cette modalité de production tend à se répandre et à prendre de l'importance dans plusieurs régions d'Amérique latine. En Amérique centrale, la *maquila* est à l'origine de 250.000 emplois (400.000 si l'on inclut la République dominicaine), ce qui représente 30 pour cent de l'emploi du secteur industriel formel, 20 pour cent de la valeur ajoutée des exportations et près de 10 pour cent du PNB industriel (Gitli, 1997). Ceci explique le succès de la *maquila* qui, dans certains cas, a été particulièrement bien venu pour les catégories les moins bien intégrées au marché du travail, les femmes notamment. La *maquila* est devenue un moyen d'augmenter l'activité de la population en âge de travailler. Il s'agit là ainsi de catégories de la population qui dépendent clairement des activités transnationales d'entreprises du monde développé profitant de la mondialisation des économies nationales.

La même étude révèle que, dans ce contexte, les droits du travail, voire les droits de l'homme, ne sont pas toujours respectés. Nombreux sont les ateliers où la main-d'œuvre est exploitée en dépit du fait qu'il existe une pression croissante pour que les entreprises étrangères appliquent au moins la législation minimum en vigueur dans leur pays d'origine. Ceci risque

cependant de demeurer un vœu pieux, sachant que la modicité des coûts de main-d'œuvre est la raison d'être de la *maquila*.

4. Les micro-entreprises et le secteur informel

Les micro-entreprises, nombre d'entre elles étant informelles, ont été en général la source principale d'emplois en Amérique latine durant la dernière décennie. Cette tendance a des effets sociaux importants. Le premier est la déstabilisation du salariat qui traditionnellement constituait le mouvement ouvrier. Le nombre des ouvriers des grandes et moyennes entreprises industrielles a été progressivement dépassé par celui des salariés des micro-entreprises et des petits entrepreneurs indépendants, exerçant dans les secteurs du commerce et des services principalement.

L'évolution des micro-entreprises a souvent été le reflet de leurs relations avec l'économie internationale. Si une grande majorité d'entre elles travaille pour les marchés nationaux, une part non négligeable est aujourd'hui au service de l'économie mondiale par le biais des exportations. Certains auteurs avancent la thèse que cette «néo-informalité» est la caractéristique des marchés du travail contemporains, surtout là où les entreprises appartiennent à la chaîne de *maquilas* des sociétés étrangères ou bien quand elles se positionnent dans certains créneaux de marchés extérieurs spécifiques (Pérez-Sáinz, 1996). Quoi qu'il en soit, elles ont toutes en commun une structure au sein de laquelle la division entre capital et travail est très ténue.

Il est important de rappeler ici que l'évolution de la stratification sociale en Amérique latine fut, jusqu'à la décennie 1970, un processus relativement linéaire en vertu duquel la population active connaissait une nette mobilité sociale structurelle. En effet, les recherches de Germani, Stavenhagen et Medina Echavarría, entre autres, suggèrent qu'il existait une tendance séculaire à la mobilité ascendante, allant des activités à faible productivité vers celles à plus forte productivité. Ce mouvement s'effectuait par une transmutation de secteurs –de l'agriculture à la manufacture et aux services– et par un changement de catégories professionnelles –d'ouvrier à travailleur non manuel– (Voir Filgueira et Geneletti, 1981).

Ceci semble avoir changé. Comme cet article l'a mis en évidence, l'un des résultats des politiques d'ajustement et de la mondialisation des économies nationales a été l'émergence de l'hétérogénéité à l'intérieur de chaque segment du marché du travail, phénomène particulièrement visible dans le secteur de

la micro-entreprise. Le terme «petite échelle» ne revêt pas la même acception dans le domaine économique et dans le domaine social. Certaines micro-entreprises sont hautement capitalisées, se meuvent dans des marchés dynamiques et des secteurs de pointe et emploient un personnel de plus en plus qualifié; d'autres en revanche demeurent très conventionnelles en termes d'utilisation du capital et du travail, d'où l'hétérogénéité croissante au sein du secteur suivant les récentes tendances économiques: les employés des entreprises appartenant aux strates développées sont favorisés quant aux revenus et à l'emploi (mais pas nécessairement en termes de qualité de ce dernier), tandis que ceux qui exercent des activités se situant en marge du moteur principal de l'économie restent à la traîne. Ils continuent de travailler dans les mêmes emplois à faible productivité, avec une qualification et une sécurité de l'emploi minimales

5. Analyse sectorielle

Les tendances à l'hétérogénéité du marché du travail et leur impact social peuvent également être observés au plan sectoriel. Les strates sociales se différencient selon le type de relations qu'entretiennent les entreprises avec le reste de l'économie (nationale et internationale). Les avatars de l'agriculture illustrent clairement cette affirmation. Le secteur agro-industriel qui s'est développé en réponse à la demande des marchés extérieurs requiert une main-d'œuvre dont le

savoir-faire et les conditions de travail n'ont plus grand-chose à voir avec l'agriculture traditionnelle. D'abord, le nouveau secteur a besoin d'une main-d'œuvre relativement qualifiée et bien formée; ensuite, les emplois offerts sont principalement temporaires; il a également ouvert des possibilités de travail salarié pour des groupes qui n'en avaient pas ou qui étaient économiquement inactifs, les femmes en particulier; leur participation croissante au marché de l'emploi a entraîné une modification sur le plan de l'organisation familiale et la répartition des rôles. Enfin, la plupart de ces travaux sont rémunérés en fonction de leur productivité. Très différente est la situation du travailleur agricole employé toute l'année, se consacrant aux cultures traditionnelles, sans grande qualification, et qui, dans le meilleur des cas, gagne le salaire minimum. Dans la même branche d'activité, les catégories d'emplois se sont donc diversifiées en termes de définition des postes, de profil des travailleurs, des normes de productivité et de type de contrats. Certes, une certaine hétérogénéité a toujours été présente dans le monde agricole du fait, par exemple, de la coexistence de l'économie de plantations avec l'économie paysanne, mais les différences sont aujourd'hui plus criantes attendu qu'elles règnent à l'intérieur même des catégories d'emploi; c'est ainsi que le travail salarié y est hétérogène, en fonction de la qualité de l'insertion du secteur spécifique où il s'exerce à l'ensemble du système économique.

IV

Conclusions

La mondialisation ne peut être isolée des politiques qui l'ont accompagnée durant ces vingt dernières années. Elles constituent un bloc qu'il est très difficile de décomposer empiriquement ou analytiquement. Trois processus ont été traités: la mondialisation, la privatisation et la déréglementation. Les effets sur la stratification sociale, principalement par le biais de l'impact sur les marchés du travail, ont été l'axe de notre approche, puisque la structure de l'emploi est le fondement du système de stratification.

La première conclusion qui s'impose est que la structure sociale en Amérique latine a été mise à rude épreuve pendant la période de la réforme, minant la cohérence sociale et renforçant l'hétérogénéité. Comme dans toute nouvelle donne, il y a eu des

gagnants et des perdants. La différence est qu'aujourd'hui, les changements sont profonds et ont une incidence structurelle, non seulement sur le présent mais aussi l'avenir de la population, de la société et des nations.

Le changement, particulièrement durant la décennie 1990, ne fut pas globalement négatif. La pauvreté a eu tendance à reculer et les pauvres ont vu leurs revenus s'améliorer. L'équité, en revanche, a perdu du terrain. Les vainqueurs sont une minorité, les autres –non seulement les pauvres mais aussi les classes moyennes– ont progressivement été distancés en termes relatifs. Les effets de l'ensemble des politiques sur l'emploi et les revenus du travail ainsi que sur l'inégalité des chances sont le facteur important de cet état de fait.

La tendance se révèle perverse dans une région qui affiche les taux d'inégalité les plus hauts du monde.

Les preuves sont encore insuffisantes pour affirmer que le bloc des politiques mises en œuvre a eu pour effet de concentrer encore davantage les revenus. La plupart des retombées positives ont favorisé les secteurs qui se trouvaient déjà dans les étages supérieurs de la pyramide des revenus, en d'autres termes: les plus riches sont encore plus riches. Les effets négatifs des politiques sur le marché du travail –précarisation des conditions de travail (absence de contrats ou de couverture sociale, etc.), tertiarisation et informalisation– ainsi que le chômage, ont frappé plus durement les secteurs déjà relativement plus pauvres. C'est ainsi que les écarts se sont creusés. Les salariés peuvent toucher des salaires plus élevés que dans un passé récent mais leurs emplois sont pour beaucoup plus précaires et informels. Sous cet angle, les conditions des travailleurs ont empiré.

La classe moyenne a également subi une baisse de son niveau de bien-être. Les séquelles de l'application du train des politiques sur l'emploi public et donc sur la stratification sociale, ont déjà été évoquées. Ajoutons à cela que les mesures de politiques sociales ont été réservées aux secteurs les plus pauvres, ceci au détriment des couches aux revenus moyens. Le résultat en est que la protection des classes moyennes contre le chômage et les mauvaises conditions de travail s'est affaiblie, que les apports de l'État (par le biais des subventions) ont diminué et que nombre des emplois qui leur valaient un certain statut social ont perdu cette caractéristique ou ont tout simplement disparu.

Cette inégalité de distribution des gains et des pertes est d'autant plus déplorable que les espoirs avaient été grands quant aux effets positifs de la mondialisation, voie adoptée par tous les pays latino-américains dès ses premières manifestations, sur la croissance, l'équité et l'intégration sociale. La question est de savoir dans quelle mesure la mondialisation a aggravé une situation sociale déjà déséquilibrée. Pour replacer ce problème dans une perspective correcte, il faut se souvenir que le terrain n'était pas des plus propices à un processus d'ajustement social dans un contexte de mondialisation; la concentration élevée des revenus et les sérieux déséquilibres macroéconomiques préexistants étaient autant de freins aux effets positifs que l'on était en droit d'attendre d'une intégration plus étroite dans l'économie mondiale. L'analyse doit donc remonter à la situation postérieure à l'ajustement.

Comme cela a été montré, des changements fondamentaux sont survenus dans la structure de l'emploi, dans les revenus et dans la qualité de l'emploi,

presque tous synonymes de détérioration de la situation des populations. Le chômage, nouvelle caractéristique de cette situation, n'a fait que contribuer à l'exclusion sociale. La volatilité associée au fonctionnement d'une économie plus ouverte ajouta également à l'instabilité des emplois et des revenus. Il n'est en rien surprenant que le principal souci des habitants de la région soit l'emploi et leur plus grande crainte, l'instabilité et la perte de la protection du travail. Les revendications pour une plus grande sécurité d'emploi furent bâillonnées pendant les périodes d'ajustement par la nécessité d'économiser les ressources et en particulier de corriger les déséquilibres budgétaires.

La mondialisation donne de nouvelles dimensions à l'analyse économique des marchés du travail, en ceci qu'elle instaure des liens plus serrés avec le commerce, les finances et les communications internationales. La vieille théorie «centre-périphérie» tant rebattue dans la tradition intellectuelle latino-américaine doit s'incliner devant les nouvelles analyses faisant intervenir les notions de dépendance et de marginalité. Les relations sont aujourd'hui non seulement plus étroites mais de nature différente, et l'hétérogénéité s'en trouve renforcée.

Une manière directe d'analyser cette relation est d'identifier les groupes de la population dont les liens avec l'économie internationale sont plus forts que ceux qu'ils cultivent avec le pays où ils vivent. Le Mexique en fournit un exemple intéressant, étant l'un des pays de la région sans doute le plus fortement exposé à la mondialisation dans les dernières années. Castañeda (1996) identifie quatre groupes entièrement inféodés au comportement économique des États-Unis et qui représentent au total 20 à 25 pour cent de la population mexicaine. Le premier groupe est constitué des émigrants mexicains vivant aux États-Unis. On estime qu'ils contribuent aux revenus de 10 millions de personnes pauvres restées au Mexique, et ce de manière considérable et exponentielle. La somme totale des fonds envoyés (*remesas*) des États-Unis atteignait 5,5 milliards de dollars en 1998 et avait triplé depuis 1990. Le deuxième groupe est lié au secteur des exportations, incluant la *maquila*, qui fait travailler 2.500 établissements et fait vivre 2 millions de personnes. En font également partie les activités en relation avec les exportations agricoles et de l'industrie manufacturière. Les exemples ne manquent pas: General Motors Mexique, le premier exportateur privé du pays, vend 40 pour cent de plus d'automobiles à l'étranger que sur le marché intérieur; Corona, la grande brasserie, pour une canette de bière vendue au Mexique en vend

une autre hors de ses frontières; et la cimenterie Cementos Mexicanos a exporté 90 pour cent de sa production en 1993. Le troisième groupe qui doit sa survie aux étrangers est celui dépendant du tourisme, soit environ 600.000 Mexicains à l'abri donc des fluctuations internes. Le dernier groupe enfin est celui que forme une grande quantité de personnes ayant à voir avec l'étranger, parce qu'ils y ont des propriétés légales ou illégales, ou tout simplement parce que ce sont des épargnants, qu'ils y ont de l'argent placé ou des actifs, qu'ils utilisent des instruments financiers (comme les cartes de crédit), y font des études ou y travaillent un certain temps à des postes de cadre ou de techniciens.

L'analyse de Castañeda peut très bien s'appliquer au reste de l'Amérique latine, les proportions seront différentes mais les principes similaires. Notre propre analyse démontre que la mondialisation ne concerne pas tous les secteurs et toutes les activités sectorielles. Les effets n'ont pas été homogènes. Tous les secteurs n'ont pas été frappés de la même manière et les retombées ont varié d'un secteur à l'autre. Des pans de l'industrie se sont intégrés à l'économie mondiale, tandis que d'autres étaient laissés pour compte; par exemple, l'agro-industrie a établi des liens très solides avec les marchés internationaux tandis que l'agriculture paysanne restait à l'écart. L'emploi a également gagné en hétérogénéité entre les secteurs et à l'intérieur de chaque secteur. Tel est le cas de la *maquila*, du tourisme et de la sous-traitance. Les entreprises et avec elles, leurs propriétaires, leurs dirigeants, les techniciens et la main-d'œuvre qualifiée sont incorporés à l'économie globale; les travailleurs non qualifiés, même si leur situation s'est améliorée, connaissent une précarité qui se caractérise par des revenus peu élevés, l'instabilité de l'emploi et le manque de protection. Le chômage s'est greffé sur l'exclusion sociale particulièrement chez les jeunes et les femmes.

Les effets sur les marchés du travail ont engendré des changements dans la structure sociale; le degré d'intégration à l'économie mondiale des différents groupes de la population va au-delà de l'emploi et du revenu et déteint sur les coutumes sociales. Les différences économiques et culturelles marquent de nouveaux comportements sociaux. La vie urbaine

favorise la ségrégation et aux traditionnels ghettos pour les pauvres s'ajoutent de nouveaux, ceux formés par les riches. Périmètres bouclés, sécurité et protection privées, centres commerciaux exclusifs et clubs fermés, tout, jusqu'aux établissements scolaires, conspire contre l'intégration sociale. Les espaces publics se réduisent toujours davantage, comme les jardins et les parcs de loisirs qui, dans le passé, étaient le lieu d'interaction sociale, et les enfants sont séparés par groupes sociaux, chacun dans un type d'écoles étanches qui lui correspond, ce qui fait dire à O'Donnell: «Le dualisme aigu et croissant régnant dans nos pays est un obstacle quasi insurmontable à l'émergence d'une véritable solidarité. Le fossé entre les classes sociales s'est creusé et les riches tendent à s'isoler du monde étrange et inquiétant de ceux qui n'ont rien. Les ghettos fortifiés des possédants et les écoles excentrées de leurs enfants sont à la fois les témoins de leur incorporation aux réseaux transnationalisés de la modernité et de l'abîme qui les sépare des grands segments de la population de leur propre pays» (Tokman et O'Donnell, dir., 1998).

Les catégories sociales –instruments clé pour l'analyse de la stratification et l'intégration sociales– sont également soumises à des modifications conceptuelles fondamentales. Le problème n'est plus aujourd'hui ni de classe, ni d'idéologie ni de région (comme le dit fort bien Castañeda (1996). Il n'est pas de classe parce que les familles des migrants ou les travailleurs d'un même secteur exportateur, sont favorisées au même titre que les propriétaires ou les dirigeants des entreprises. Il n'est pas idéologique parce qu'aujourd'hui, les idées sont de plus en plus affichées et se nourrissent d'événements transnationaux dans le contexte de la révolution des communications; pas plus qu'il ne s'agit du Nord contre le Sud, car la nouvelle donne mondiale et l'évolution des idéologies estompent les divisions tranchées du passé. L'ampleur du problème va bien au-delà. Les groupes sociaux se structurent par type d'activité comme par le passé mais la notion de secteur tend à perdre son sens quand prévaut l'hétérogénéité et plus encore, quand les personnes sont culturellement et économiquement liées de manière distincte aux intérêts nationaux et internationaux.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- Atkinson, A.B. (1996): «Income distribution in Europe and the United States», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, N°1, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni.
- Bhagwati, J. et V. Dehejia (1993): «Free trade and wages of the unskilled: Is Marx striking again?», J. Bhagwati et M. Kodsters (éd.), *Trade and Wages*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., États-Unis.
- BID (Banque interaméricaine de développement) (1998): «Progreso económico y social en América latina», *América latina frente a la desigualdad*, Rapport 1998-1999, Washington, D.C., États-Unis.
- Castañeda, J. (1996): *The Estados Unidos affair. Cinco ensayos sobre un 'amor' oblicuo*, Aguilar, Mexico, Mexico.
- CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (1997a): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, publication des Nations Unies, n° de vente S.97.II.G.11, Santiago, Chili.
- _____ (1997b): *Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva*, Série Financement du développement, n°72, Santiago, Chili.
- _____ (1999): *Panorama social de América Latina, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago, Chili.
- Echeverría, R. (1985): *Empleo público en América latina*, Série Recherches sur l'emploi, n° 26, Programme régional de l'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PREALC), Santiago, Chili.
- Filgueira, C. et C. Geneletti (1981): *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, n° 39, CEPAL Santiago, Chili.
- Gitli, E. (1997): *La industria de la maquila en Centroamérica. Informe para el Seminario Subregional de Empleadores de Centro América y República Dominicana*, San José, Costa Rica.
- Krugman, P. (1995): *The Age of Diminished Expectation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, États-Unis.
- Lawrence, R. et M. Slaughter (1993): «International Trade and American Wages in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup?», *Brookings Papers on Economic Activity*, The Brookings Institution, Washington, D.C., États-Unis.
- Lustig, N. (1998): «Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura», *Revista de la CEPAL*, numéro hors-série, LC/G.2037-P, CEPALC, Santiago, Chili.
- Meller, P. et A. Tokman (1996): *Chile: apertura comercial, empleo y salarios*, document de travail n° 38, Bureau de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Lima, Pérou.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (1994): «Perspectivas del empleo», *The OCDE Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, Paris, France.
- O'Donnell, G. (1998): «Poverty and Inequality in Latin America. Some Political Reflections», Tokman, V.E. et G. O'Donnell (éd.), *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, University of Notre Dame, Indiana, États-Unis.
- OIT (Organisation internationale du travail) (1992): «Memoria del Director General», 13^e Conférence des États américains membres de l'Organisation internationale du travail, Genève, Suisse.
- _____ (1995): *El empleo en el mundo 1995. Un informe de la OIT*, Genève, Suisse.
- _____ (1996): *World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context*, Genève, Suisse.
- _____ (1997a): *NEWS Latin America and the Caribbean 1997 Labour Overview*, Bureau de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Lima, Pérou.
- _____ (1997b): *Chile: crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Équipe technique multidisciplinaire, Santiago, Chili.
- _____ (1998): *NEWS Latin America and the Caribbean 1998 Labour Overview*, Bureau de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Lima, Pérou.
- Paes de Barros, R. et alii (1996): *Brasil: apertura comercial e mercado de trabalho*, document de travail n° 39, Bureau de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Lima, Pérou.
- Pérez-Sáinz, J.P. (1996): *De la finca a la maquila*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica.
- Saavedra, J. (1996): *Perú: apertura comercial, empleo y salarios*, document de travail n° 40, Bureau de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Lima, Pérou.
- Sachs, J. et H. Shatz (1994): «Trade and Jobs in US Manufacturing», *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, The Brookings Institution, Washington, D.C., États-Unis.
- Tokman, V.E. (1997): «Jobs and Solidarity: Main Challenges for the Post-Adjustment Latin America», L. Emmerij (éd.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, BID, Washington, D.C., États-Unis.
- _____ (1998): «Jobs and Welfare: Searching for New Answers», Tokman, V.E. et G. O'Donnell, (éd.), *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, University of Notre Dame, Indiana, États-Unis.
- _____ (1999): «The Labour Challenges of Globalization and Economic Integration», E. Mayobre (éd.), *G-24. The Developing Countries in the International Financial System*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, États-Unis.
- Tokman, V.E. et D. Martínez (1999): «Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, 1990-1998», *Revista de la CEPAL*, n° 69, LC/G.2067-P, CEPALC, Santiago, Chili.
- Tokman, V.E. et D. Martínez (éd.), (1999): *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Bureau de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Lima, Pérou.
- Tokman, V.E. et G. O'Donnell (éd.), (1998): *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, University of Notre Dame, Indiana, États-Unis.
- Williamson, J. (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics (IIE), Washington, D.C., États-Unis.
- Wood, A. (1994): *North-South Trade, Employment and Inequality*, Oxford, Clarendon Press, Royaume-Uni.

Mondialisation et *crises financières* en Amérique latine

Roberto Frenkel

*Chercheur titulaire du
Centre d'études de l'État
et de la société (CEDES),
Professeur de l'Université
de Buenos Aires,
Directeur de la Banque de la
province de Buenos Aires
frenkel@ceces.org*

Cet article est consacré à l'étude des crises financières et de change qui se sont produites dans le contexte de la mondialisation financière de l'Amérique latine. Il est divisé en quatre sections: la première retrace de façon synthétique l'itinéraire de la mondialisation financière de ces trente dernières années. La deuxième fait ressortir un modèle commun aux crises des années 1990 et celles du début de la décennie 1980. La troisième se penche sur d'autres expériences de mondialisation qui n'ont pas débouché sur des crises et en tire des enseignements en termes de mesures de prévention. La quatrième section passe en revue les comportements qui conduisent à une intégration financière segmentée et esquisse quelques réflexions sur les problèmes de coordination à l'échelon international.

I

Trois décennies de mondialisation financière en Amérique latine

Le processus moderne de mondialisation financière vient d'avoir 30 ans. Ce processus s'est amorcé entre 1971 et 1973, lorsque les États-Unis ont décidé d'abandonner le système de convertibilité du dollar en or et que les principaux pays développés ont opté pour le flottement de leurs monnaies. L'abandon du système de taux de change fixes en vigueur depuis les accords de Bretton Woods a déplacé le risque de change vers le secteur privé et a favorisé le développement des marchés de change et de leurs instruments financiers dérivés (Eatwell, 1997).

Un autre fait saillant a été l'augmentation du prix du pétrole décrétée par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) en 1973. Le premier choc pétrolier a causé de profonds déséquilibres commerciaux qu'il a fallu financer. Le marché des «eurodollars» a fait l'objet d'une forte demande et, dans le même temps, l'excédent des pays importateurs de pétrole lui fournissait d'abondantes liquidités.

La mondialisation financière est un processus historique à deux dimensions. D'un côté, la mondialisation se manifeste par un volume croissant de transactions financières transfrontières. De l'autre, elle se caractérise par la succession de réformes institutionnelles et juridiques qui ont été réalisées pour libéraliser et déréglementer les mouvements internationaux de capitaux ainsi que les systèmes financiers nationaux.

Les progrès quantitatifs et les transformations institutionnelles et juridiques se sont mutuellement renforcés. La concurrence sur les marchés de capitaux a eu un effet stimulant considérable. La réduction des coûts des intermédiaires internationaux déréglementés a poussé à la baisse des coûts et à la réduction des réglementations sur le plan national. Les nouvelles

possibilités qui se présentaient à certains pays ont favorisé la déréglementation des transactions entre pays (D'Arista, 2002).

L'intégration financière croissante a concerné et concerne essentiellement les pays développés. Il est toutefois remarquable que les principales économies de l'Amérique latine aient, d'emblée, participé au processus de mondialisation. Le Brésil d'abord, suivi du Mexique, du Venezuela, de l'Argentine et du Chili ont été d'importants récipiendaires de capitaux durant la décennie 1970. Ces deux derniers pays ont, avec l'Uruguay, été à l'avant-garde de réformes drastiques en matière de libéralisation qui ont anticipé le phénomène généralisé de réforme observé dans la décennie 1990.

La participation de l'Amérique latine à la mondialisation financière a été interrompue par la crise de l'endettement des années 80. La crise a provoqué une interruption du financement volontaire pendant environ huit ans. Par la suite, durant la décennie 1990, la région s'est réinsérée d'une façon dynamique au processus, moyennant la réalisation de réformes sévères et a reçu des flux (et des contre-flux) croissants de capitaux. Tout comme le moratoire proclamé par le Mexique en 1982 est considéré comme le début de la période de crise de l'endettement, la signature par ce même pays du premier accord intervenu dans le cadre du plan Brady marque le début de la phase la plus récente.¹

1. L'insertion financière durant la «décennie perdue»

La première phase d'essor des flux de capitaux vers les pays en développement a été brusquement interrompue par de profondes crises financières intérieures et extérieures durant la période 1981-1982. Ces crises ont été suivies de la nationalisation d'une grande partie des dettes privées et extérieures, moyennant différents

□ Une version antérieure de cet article a servi de base aux délibérations du groupe de travail II, à la deuxième réunion plénière du Forum interparlementaire des Amériques (Panama, 20 et 21 février 2003). L'auteur remercie Martin Rapetti de sa collaboration ainsi qu'un évaluateur anonyme de la *Revista de la CEPAL* de ses observations et suggestions. [Ndlr : Le texte original de cet article est paru sous le titre «Globalización y crisis financieras en América Latina» dans la *Revista de la CEPAL*, n° 80, août 2003, pp.41-54.]

¹ La réintégration de l'Amérique latine et l'incorporation des pays asiatiques et ex-socialistes en tant que nouveaux marchés émergents ont donné une nouvelle ampleur aux opérations du système financier mondial.

mécanismes nationaux, et de la mise en place d'un schéma institutionnel selon lequel le financement extérieur de chaque pays devait passer par les négociations avec les banques créancières et le Fonds monétaire international (FMI). Durant cette période, le contexte dans lequel a évolué la région a été caractérisé par deux faits saillants: i) le rationnement du financement extérieur et ii) l'imposition, d'une manière générale, d'énormes transferts nets vers l'extérieur sur le plan macro-économique suite aux négociations avec les créanciers et les organismes financiers multilatéraux. Il serait donc erroné d'affirmer que, dans la décennie de 1981, la région s'est «détachée» du processus de mondialisation. Dans la pratique, la région était pratiquement dans l'impossibilité d'obtenir de nouveaux financements volontaires mais elle est restée étroitement liée au système international par le biais de la négociation du service de la dette contractée durant la période antérieure.

Ultérieurement, en raison de leur insertion prématurée dans la mondialisation financière et du désastre économique qui s'ensuivit, plusieurs économies de la région, en particulier les plus grandes, ont entamé une nouvelle période d'essor financier dans les années 90 tout en assumant l'héritage d'une importante dette extérieure.

2. Faits et concepts dans les années 1990

Après sa réinsertion au début de la décennie 1990, la région a connu une période d'expansion des flux de capitaux qui a été brutalement interrompue par la crise mexicaine. Cette période de contraction, qui fut brève, a été suivie d'une nouvelle relance caractérisée cette fois par une pondération plus importante de l'investissement direct étranger (IDE). Ce comportement cyclique semble avoir disparu avec la crise asiatique, comme nous le verrons plus loin.

Dans la première phase d'expansion, les pays avaient le sentiment de se trouver au seuil d'une longue période d'accroissement des flux de capitaux vers les marchés émergents qui reflétait une intensification de l'intermédiation financière sur le plan international. Tel était le diagnostic de base des organismes multilatéraux et des gouvernements de la région. Cette vision a été généralement partagée par les investisseurs et les intermédiaires internationaux. Tous estimaient que le processus évoluerait sans interruption vers l'intégration totale des marchés émergents au sein d'un marché mondial. L'éventualité d'une crise n'était tout simplement pas envisagée, et moins encore la possibilité

de phénomènes de contagion comme ceux qui allaient se manifester par la suite.

La longueur et l'ampleur de la première période d'essor de la décennie 1990 tiennent au fait que les investisseurs avaient sous-estimé les risques, contribuant ainsi à alimenter l'intensité des flux de capitaux, telle une prophétie auto-réalisatrice. La crise mexicaine et ses retombées ont mis ces risques en évidence et dévoilé la volatilité. Mais elles ont également démontré qu'une intervention internationale d'une ampleur sans précédent était possible et efficace, permettant de rétablir rapidement la confiance des marchés financiers et d'honorer tous les engagements financiers du Mexique et d'autres pays touchés par la contagion, en particulier l'Argentine. Ce phénomène a créé un climat propice à une nouvelle période d'expansion qui a duré jusqu'au déclenchement de la crise asiatique.

3. Après les crises asiatique, russe et brésilienne

À l'issue des crises asiatique, russe et brésilienne, l'idée prédominante était que le processus d'intégration financière internationale se déroule de façon cyclique (Calvo, Leiderman et Reinhart, 1996; FMI, 1997) et qu'il fallait donc s'attendre à une nouvelle phase d'expansion. Tel était le sentiment, par exemple, des autorités économiques entrées en fonctions en Argentine à la fin 1999. Ces perspectives optimistes étaient renforcées par le caractère relativement bénin de la crise du Brésil, ainsi que par l'intervention efficace des organismes internationaux qui avait permis, dans la plupart des cas, d'éviter un moratoire.

Cependant, plusieurs facteurs indiquaient que le processus suivait une trajectoire différente. D'une part, les entrées nettes de capitaux n'avaient pas augmenté par rapport aux niveaux minima atteints en 1998. D'autre part, la prime de risque de certains pays suffisamment importants pour influencer de manière significative sur le risque moyen des économies émergentes, ainsi que sur celui de certains pays moins endettés, est restée systématiquement élevée, à un niveau correspondant à plus du double des valeurs des primes en vigueur durant les périodes d'essor. La dynamique des prix des actifs des pays a également fait preuve d'une évolution d'un type nouveau. Les primes de risque et les mouvements privés de capitaux ont oscillé en fonction de nouvelles modalités de contagion qui se sont greffées sur les contagions résultant des crises nationales. Ce phénomène est illustré par les retombées de la hausse du prix du pétrole et de l'effondrement du NASDAQ en 2000 et 2001.

Le fléchissement et le comportement différent des flux de capitaux enregistrés à partir de 1998 sont associés à d'autres transformations importantes dans l'environnement prédominant dans les années 1990. Ces changements ont coïncidé avec la fin d'une longue période d'expansion de l'économie des États-Unis et ont ainsi a sonné le glas des attentes d'un processus de croissance constant, sans épisodes de récession. Ces attentes avaient été nourries par les innovations qui étaient censées conduire à la mise en place de la «nouvelle économie» au sein de la dynamique macro-économique des États-Unis.

C'est aussi à ce moment que la bulle des prix des actions technologiques aux États-Unis a explosé, provoquant d'importantes retombées négatives en termes d'effet de richesse. La bulle s'est créée parallèlement à l'essor des marchés émergents; ces deux types d'actifs constituaient, à l'époque, l'ensemble des nouvelles possibilités d'investissements à forte rentabilité. Les effets négatifs sur la demande d'actifs des marchés émergents résultant de la révision des anticipations de revenus ainsi que les pertes provoquées par la chute des actions de la «nouvelle économie» ont encore été aggravés par un climat croissant d'incertitude.

En termes d'offre d'actifs, les titres des marchés émergents régionaux ne présentaient pas non plus la même valeur à la fin de la décennie 1990 qu'à ses débuts. Le secteur externe des pays, ainsi que la capacité de remboursement des obligations extérieures, a évolué au fil de la décennie, essentiellement sous le coup du

processus de mondialisation lui-même. L'insertion internationale des économies s'est modifiée. La contrepartie des flux nets de capitaux a été l'accroissement de la part du capital étranger ainsi que l'augmentation des dettes internationales autant publiques que privées. Sur le plan du compte courant de la balance des paiements, ceci se traduit par une augmentation permanente des rentes des facteurs extérieurs. Dans quelques cas importants, l'augmentation des rentes financières n'a pas été compensée par la croissance des exportations nettes, entraînant des déficits structurels du compte des opérations courantes. Bon nombre de problèmes auxquels sont confrontés ces pays sont précisément le résultat de cette discordance entre leurs insertions sur le plan financier et sur le plan commercial.

À la fin des années 1990, les pays fortement endettés avaient besoin de ressources pour refinancer leurs dettes et couvrir le déficit du compte des opérations courantes, correspondant essentiellement aux services du capital (intérêts et bénéfices). Le déficit de la balance commerciale a reculé en termes d'importance relative face au déficit croissant des comptes des services financiers et factoriels. S'il est vrai que cette situation différait de pays en pays, elle touchait, en 2001, des pays comme l'Argentine et le Brésil qui représentaient un pourcentage significatif de la dette des pays émergents et de l'Amérique latine. À la fin de 2002, l'Argentine manquait à ses obligations de paiement (*default*) et le Brésil fermait son marché à de nouveaux placements.²

II

Les crises extérieures

1. Les crises plus récentes

Dans l'étape qui a démarré dans les années 90, plusieurs pays latino-américains ont connu des crises financières intérieures et extérieures qui ont eu de profondes répercussions réelles. Les crises entraînent généralement des coûts économiques et sociaux élevés et un recul en termes de croissance. Un autre effet notable est la contagion à l'échelle régionale. La crise qui se déclenche dans un pays déterminé a des répercussions néfastes sur le prix du financement et sur les flux de capitaux d'autres pays. Ce phénomène s'est

d'abord manifesté clairement avec la crise mexicaine de 1994-1995. L'«effet tequila» s'est propagé dans la région et dans d'autres marchés émergents et a constitué l'un des facteurs de la crise argentine de 1995. Les effets de contagion se sont intensifiés à partir de 1997. La crise asiatique de 1997-1998 et la crise russe de 1998 ont eu des répercussions à l'échelon universel et la contagion n'a pas seulement atteint le Brésil et

² En avril 2003, le marché obligataire du Brésil était réouvert et le gouvernement émettait de nouveaux titres de la dette à hauteur d'un milliard de dollars à un taux de 10,7 pour cent.

l'Argentine mais aussi plusieurs autres pays latino-américains dont la situation était relativement plus solide (Ffrench-Davis, 2001).

Les crises du Mexique (1994-1995), de l'Argentine (1995), du Brésil (1998-1999) et une nouvelle crise en Argentine (2001-2002) ont frappé les pays qui avaient reçu le plus grand volume de capitaux dans les phases d'essor préalable. Ces pays correspondent également aux économies latino-américaines de plus grande taille et aux plus grands «marchés émergents» formés dans la région.

Un examen sommaire des cas mentionnés permet de détecter certaines caractéristiques communes des contextes institutionnels et de politique économique dans lesquels se sont déclenchées les crises: i) un taux de change nominal fixe ou quasi fixe; ii) une appréciation du taux de change réel; iii) des barrières pratiquement inexistantes aux mouvements des capitaux; iv) des entrées considérables de capitaux durant la période d'essor préalable à la crise en tant que pourcentage des marchés nationaux financiers et des capitaux préexistants; v) une réglementation faible et laxiste des régimes financiers nationaux durant la phase d'expansion.³ Des études plus approfondies des expériences en question montrent que, outre les caractéristiques mentionnées, celles-ci font preuve d'une dynamique macro-économique cyclique marquée par une phase initiale d'expansion, suivie d'une période de stagnation ou de récession, une fragilité financière croissante sur les plans interne et externe et, finalement, une crise financière et de change. L'économie argentine a subi ce cycle à deux reprises au cours de la décennie, le régime de convertibilité ayant survécu à la crise provoquée par l'effet tequila en 1995. L'année suivante, l'économie argentine connaissait une autre brève phase d'expansion caractérisée par un nouvel accroissement de l'entrée de capitaux qui a duré jusqu'à la crise asiatique. Le point d'inflexion de ce deuxième cycle a été atteint en 1998.

Les contextes institutionnels et de politique macro-économique décrits ci-dessus sont le résultat de la mise en œuvre de programmes qui combinaient plusieurs

réformes telles que l'ouverture commerciale ainsi que l'ouverture et la libéralisation du compte des opérations en capital, accompagnées de privatisation, de réformes budgétaires et de mesures de déréglementation sur d'autres marchés, avec des politiques macro-économiques anti-inflationnistes axées sur le taux de change fixe ou quasi fixe. Ce type de programme a été mis en œuvre par le Mexique en 1988, par l'Argentine en 1991 et par le Brésil en 1994.

2. Les expériences menées dans le Cône Sud

Il a été mentionné que, parmi les premières expériences régionales d'insertion financière internationale menée dans les années 1970, certaines, comme celle de l'Argentine et du Chili, anticipaient les modèles qui allaient se généraliser durant la décennie 1990. Lesdites «expériences de libéralisation du Cône Sud» conjuguait des réformes financières et commerciales draconiennes et des mécanismes macro-économiques fondés sur un taux de change préfixé et une politique monétaire passive. Les réformes conduisaient à l'ouverture et à la déréglementation des flux de capitaux, à la libéralisation du marché financier local et à l'ouverture commerciale. La préfixation du taux de change («parité glissante ou *tablitas*») avait pour but d'atténuer l'inflation. Ces expériences politiques se sont traduites par des processus d'ouverture et de déréglementation financière et commerciale qui se sont déroulés dans le contexte d'une offre abondante de ressources extérieures et d'un taux de change fixe et apprécié (Fanelli et Frenkel, 1993; Frenkel, 2002).

Les expériences menées dans les années 1970 présentent le même dosage de conditions locales et d'expansion des flux de capitaux observé dans les cas critiques de la décennie 1990. Qui plus est, les processus engendrés par les expériences du Cône Sud sont similaires à ceux qui ont, plus tard, été à l'origine des crises du Mexique, du Brésil et de l'Argentine dans l'étape la plus récente. Même si la durée des expériences des années 1970 a été inférieure à celle des cas les plus récents, la dynamique macro-économique rend compte du même cycle d'essor, de contraction et de crise.

Les premiers pays à lancer de nouveaux régimes de change furent le Chili et, peu après, l'Argentine, en 1978. Vers la fin de 1979, au moment du relèvement du taux d'intérêt décidé par la politique monétaire des États-Unis, l'Argentine et le Chili enregistraient déjà un endettement extérieur considérable ainsi que de graves déficits du compte des opérations courantes. À partir de ce moment, l'accroissement des taux

³ Après la crise de 1995, la réglementation du système a été réformée et renforcée en Argentine. Par conséquent, la régulation était plus solide durant la phase d'essor des entrées de capitaux de 1996-1997. Cependant, il existait en Argentine un risque systémique de change en raison de la dollarisation partielle du système financier interne. Alors que les actifs et passifs bancaires étaient libellés en dollars et, par conséquent, ne semblaient pas présenter de risque de change individuel, une partie importante des crédits en dollars était le fait d'opérateurs dont les revenus en pesos provenaient d'activités non commercialisables.

internationaux d'intérêt a encore aggravé la fragilité extérieure. Peu après, les crises éclataient: le régime de change s'est effondré en Argentine au début de 1981 et au Chili en 1982. Cette même année, les marchés financiers extérieurs ont fermé leurs portes à ces deux économies et des renflouements massifs des systèmes financiers locaux ont été mis en œuvre dans les deux pays, à un coût budgétaire très élevé. Ces deux économies ont connu de profondes récessions.

L'augmentation du taux d'intérêt international décrétée à la fin 1979 a précipité le processus. Les expériences rendent toutefois compte d'un cycle endogène, avec un point d'inflexion et une phase ultérieure de contraction qui évolue indépendamment du comportement du taux d'intérêt international. Tout comme dans les cas plus récents, ce cycle concerne le système financier intérieur, l'évolution des comptes avec l'extérieur ainsi que les réserves et l'augmentation de la dette.

Il est intéressant, à plusieurs titres, d'analyser les expériences du Cône Sud. En effet, ni le déficit budgétaire ni l'existence de garanties publiques sur les dépôts bancaires, qui constituent un élément propice à l'aléa moral (*moral hazard*), n'ont joué un rôle important dans ces crises. Ces deux éléments étaient certes présents en Argentine mais le Chili enregistrait, quant à lui, un excédent budgétaire et la garantie sur les dépôts avait été supprimée dans le but explicite de rendre le système financier plus efficace et moins aléatoire.

Le FMI a donné un appui résolu à ces expériences de politique. En 1980 et 1981, lorsque les comptes extérieurs du Chili affichaient un profond déficit dans les opérations courantes, le FMI affirmait que cette situation n'était guère préoccupante tant qu'il n'existait pas de déficit budgétaire en contrepartie, ce qui était alors le cas du Chili.⁴ Ultérieurement, le FMI a maintenu le même diagnostic pour le Mexique en 1994.⁵ Dans les deux cas, le diagnostic était fondé sur le fait que le comportement rationnel du secteur privé garantissait l'affectation efficace des ressources empruntées à l'extérieur ainsi que leur remboursement.

La crise des expériences du Cône Sud a eu de profondes répercussions sur le plan intellectuel. Le cas du Chili a élu un impact particulier car il présentait tous les ingrédients qui auraient dû en garantir le succès et la stabilité, conformément à la théorie alors à la mode qui sous-tendait ces politiques. Les expériences étaient fondées sur une version moderne de «l'approche

monétaire de la balance des paiements», née à l'Université de Chicago à la faveur du rétablissement récent d'un marché mondial de capitaux.

Les travaux et les débats relatifs aux expériences menées dans le Cône Sud ont donné lieu à la littérature économique dite «des séquences» (*sequencing literature*) (Fanelli et Frenkel, 1993). La principale conclusion de cette littérature est que les crises sont le résultat d'une séquence inadéquate de réformes. Ces crises ont été essentiellement provoquées par la décision prématurée de l'ouverture financière. Ainsi, en ce qui concerne les politiques économiques, ces études recommandent que les marchés de capitaux ne doivent s'ouvrir que lorsque l'économie est stabilisée, ouverte au commerce international et dotée d'un système financier solide, en d'autres termes après avoir appliqué une suite de politiques qui ultérieurement allaient constituer l'essentiel du Consensus de Washington, et seulement après que les effets escomptés des premières réformes se soient pleinement fait sentir.

Ces observations permettent de conclure que, dans la première moitié de la décennie 1990, c'est-à-dire au moment où se produisait une nouvelle expansion des flux de capitaux, il existait une expérience historique, des travaux analytiques et des recommandations de politique qui auraient pu servir d'antécédents pour analyser les processus alors en cours au Mexique et en l'Argentine. Les expériences du Cône Sud s'étaient produites dix ans à peine auparavant et avaient fait l'objet d'une multitude d'analyses. Cependant, ni le FMI, ni les analystes de marché, ni la majorité des travaux universitaires n'ont tenu compte de ces expériences préalables ni des enseignements qui auraient pu en être extraits. Il est encore plus surprenant que ces mêmes expériences du Cône Sud, ainsi que la *sequencing literature*, aient été oubliées par ceux-là mêmes qui avaient activement participé à ce débat et aux études menées dans ce domaine pour ensuite occuper des fonctions importantes dans l'étape suivante, tels qu'Anne Krueger, l'actuelle directrice générale du FMI (Krueger, 1986) et Sebastian Edwards, ancien économiste principal pour l'Amérique latine de la Banque mondiale (Edwards, 1986).⁶ L'amnésie par

⁴ Voir par exemple Robichek (1981), cité dans Díaz Alejandro (1985).

⁵ Lors d'une visite effectuée au Mexique en 1994, Michel Camdessus a affiché une position similaire.

⁶ Nous appelons l'attention sur "l'oubli" du thème de la séquence des réformes dans les études relevant du courant économique prédominant. Un fait peut-être moins interpellant (parce que plus fréquent) est l'ignorance totale de travaux publiés dans les pays du Cône Sud et par des analystes moins conventionnels tels que Frenkel (1980, 1983a et 1983b) et Damill et Frenkel (1987) en l'Argentine, et Arellano (1983), Ffrench-Davis et Arellano (1983) et Díaz Alejandro (1985) au Chili.

rapport aux crises a été telle que, selon l'interprétation conventionnelle acceptée depuis la crise du Mexique, celle-ci aurait été aussi surprenante qu'un éclair dans un ciel sans nuage.

3. La dynamique cyclique qui conduit aux crises⁷

Le point de départ du cycle qui caractérise les cas des décennies 1970 et 1990 est la coïncidence des programmes locaux avec un moment d'essor des flux de capitaux vers les marchés émergents. C'est précisément l'abondance de financement international bon marché qui a garanti la viabilité *ex ante* de ces trains de mesures.

L'amorce de ces programmes a été suivie de l'entrée massive de capitaux, d'une première phase d'accumulation de réserves et de taux d'accroissement élevés de la monnaie et du crédit. Ce cycle s'est poursuivi avec une forte expansion de la demande intérieure et de bulles d'augmentation des prix des actifs réels et financiers tels que la terre, les biens immobiliers et les actions. Les effets sur les prix des actifs et sur les masses monétaires et le volume du crédit sont considérables en raison de l'ampleur des flux de capitaux par rapport aux marchés locaux. Les systèmes financiers et les marchés de capitaux locaux sont relativement limités et peu diversifiés. La gamme d'actifs est restreinte et le degré de bancarisation est peu profond. Le système financier local qui, jusqu'ici, n'administrerait qu'une faible quantité de ressources n'était pas prêt à assurer une affectation efficiente d'un volume croissant de crédits. Il en va de même pour la capacité de surveillance des autorités qui reste très limitée dans un système en constante expansion tant en termes de volume qu'en termes de nombre d'intermédiaires. Le taux de change nominal étant fixe ou quasi fixe et faisant l'objet, du moins au début, d'une grande crédibilité, l'investissement en actifs locaux présente une forte rentabilité en dollars. De fortes incitations sont accordées aux placements en actifs locaux financés grâce à l'endettement en devises étrangères.

Le taux de change est déjà revalorisé ou tend à la revalorisation durant la phase d'expansion: en effet,

l'inflation est supérieure à la somme des taux de dévaluation préfixés (zéro dans les cas de taux de change fixe) et de l'inflation internationale. La pression de l'expansion rapide de la demande sur les secteurs non commercialisables contribue à l'appréciation de la monnaie.

L'appréciation du taux de change, l'ouverture commerciale et l'expansion de la demande intérieure entraînent une montée en flèche des importations et un creusement du déficit commercial. Par ailleurs, le déficit du compte des opérations courantes tend, lui aussi, à augmenter, plus lentement au début, puis plus rapidement, à mesure que s'accumule la dette extérieure et qu'augmente le patrimoine de capital étranger investi dans l'économie. Les prix relatifs impriment un biais favorable à l'investissement réel dans les secteurs non commercialisables. Par conséquent, le bilan du compte des opérations courantes affiche des rentabilités croissantes en devises internationales des investissements directs étrangers sans contrepartie en termes d'augmentation des exportations.

L'évolution des comptes extérieurs et des réserves définit un aspect du cycle. Le déficit en compte courant ne cesse de se creuser, alors que les flux de capitaux sont sujets à de brusques variations. À un certain moment, le déficit du compte courant devient supérieur aux entrées de capital. Les réserves atteignant alors un plafond, pour ensuite diminuer, ce qui provoque une contraction de l'argent et du crédit. Le cycle n'est toutefois pas déterminé exclusivement par cet élément mécanique: l'ampleur des flux de capitaux n'est pas un facteur exogène. Les arbitrages de portefeuille des opérateurs locaux et extérieurs par rapport à la proportion d'actifs locaux, à savoir la part du portefeuille de l'opérateur en question exposée au risque pays ou au risque de change, subissent l'influence de l'évolution de la balance des paiements et de l'état des finances.

Le taux d'intérêt intérieur reflète les aspects financiers du cycle. Il affiche une tendance à la baisse durant la première phase puis une autre à la hausse dans la deuxième. Étant donné la forte crédibilité initiale de la politique de change, l'arbitrage entre les actifs financiers et les crédits locaux et extérieurs conduit à une réduction des taux dans la première phase. Le faible niveau des taux d'intérêt contribue à l'expansion réelle et financière. Cet environnement est propice à une augmentation significative de la fragilité financière.⁸

⁷ Cet exposé se fonde sur un modèle inspiré des expériences de l'Argentine et du Chili figurant dans Frenkel (1983a). Ce modèle a été synthétisé et présenté en anglais dans Williamson (1983) et Taylor (1991). Il a également été appliqué à l'explication des crises de la décennie 1990 dans Taylor (1998), Eatwell et Taylor (2000) et Frenkel (2002).

⁸ Telle qu'elle est conçue par Minsky (1975).

Durant la deuxième phase, le taux d'intérêt augmente, entraînant l'apparition d'épisodes marqués par le manque de liquidités et l'insolvabilité. Ceux-ci se présentent d'abord isolément, puis dans le cadre d'une crise systémique. Comment cette augmentation des taux nominaux et réels d'intérêts s'explique-t-elle?

Le marché financier étant ouvert dans les deux directions, il existe, comme il est mentionné auparavant, un arbitrage entre les actifs locaux et extérieurs. Le taux d'intérêt en monnaie locale peut être exprimé comme la somme du taux international en dollars que le pays doit assumer, plus le taux de dévaluation déterminé par la norme de change (zéro dans les cas de taux de change fixe), plus un résidu correspondant au risque de change et au risque financier local. Par ailleurs le taux international que doit assumer le pays peut être ventilé en deux éléments: le taux d'intérêt payé par le gouvernement des États-Unis, à savoir le taux de base du marché financier international, plus un résidu compensant le risque de la dette locale émise en dollars. Hormis pour certains instruments de dette exceptionnels, le plancher de cette compensation est la prime payée par les titres de la dette libellés en dollars du gouvernement local, appelée prime de risque pays.

La somme de la prime de risque de change, plus la prime de risque pays, à savoir le prix global du risque de dévaluation et du risque de manquement aux obligations de paiement, est la variable principale dont l'augmentation se traduit par une tendance à la hausse du taux d'intérêt local. L'accroissement persistant du déficit du compte des opérations courantes et, à partir d'un certain moment, la tendance à la contraction des réserves, compromettent, d'une part, la crédibilité de la norme de change et, d'autre part, augmente la probabilité que la dette émise ne soit pas remboursée dans les temps et selon les modalités convenues. Le maintien de la norme de change et le service régulier des obligations extérieures exigent des entrées croissantes de capital. Par conséquent, les prix des risques tendent à augmenter. Les primes de risques doivent être élevées et, partant, les taux d'intérêt aussi, de façon à équilibrer les portefeuilles et attirer des capitaux de l'extérieur. L'activité économique subit une contraction sur laquelle viennent se greffer des épisodes de manque de liquidité et d'insolvabilité qui contribuent encore à miner la crédibilité de la norme de change. Dans les cas étudiés, cette dynamique s'est comportée comme une bombe à retardement. À l'issue du processus, les taux d'intérêt ne sont jamais suffisamment élevés pour pouvoir soutenir la demande d'actifs financiers locaux. Des mouvements de panique

se produisent contre les réserves de la banque centrale qui se traduisent finalement par l'effondrement du régime de change. Dans la décennie 1990, et à un certain niveau de la prime de risque, le marché a, d'une manière générale, fermé ses portes à de nouveaux placements.

Les pondérations de la prime de risque de change et de la prime de risque pays n'ont pas été les mêmes dans les années 1970 et 1990. Cette différence est associée aux modalités distinctes adoptées par le financement extérieur dans chaque période. Dans les années 1970, le financement provenait essentiellement des crédits de banques internationales. La prime de risque pays était alors la surtaxe appliquée au taux international de première ligne établi par les banques pour les crédits qu'elles accordaient aux pays. Le marché secondaire des titres de la dette était insignifiant. Dans ce contexte, la prime de risque de change a été, dans les cas de l'Argentine et du Chili, le principal facteur déterminant du relèvement du taux d'intérêt durant la deuxième phase du cycle, alors que la surtaxe appliquée par les banques créancières a joué un rôle peu important. Ceci peut s'expliquer par le comportement des banques. En effet, chaque banque ayant placé une partie de son portefeuille en actifs du pays a intérêt à préserver la qualité de ce portefeuille et la capacité de remboursement du débiteur. La prise en compte du portefeuille non récupérable détermine les décisions relatives au montant et au prix des nouveaux crédits.

En revanche, dans les années 1990, la principale forme de financement a été le placement de titres et d'autres instruments de la dette sur un marché primaire constitué par des agents nombreux et divers. Les titres de la dette émis sont quotidiennement commercialisés sur un marché secondaire actif. La prime de risque pays est établie en fonction de la cotation permanente des titres sur ce marché. Au cours de ces dernières années, l'augmentation de la prime de risque pays, résultant de la chute du prix des titres de la dette du pays sur le marché secondaire mondial, a été le moteur principal de l'augmentation des taux d'intérêt durant la phase de contraction du cycle. Dans l'étape la plus récente de mondialisation, le marché des titres de la dette est plus volatil que le marché des crédits des années 70. Il est beaucoup plus sujet aux effets de contagion et aux mouvements moutonniers.

4. Le déficit budgétaire et la dette publique

L'analyse de l'évolution des économies présentées ci-dessus fait ressortir plusieurs caractéristiques

communes à tous les processus qui ont conduit aux crises en question. La description de ces caractéristiques met en exergue l'articulation existant entre les finances et les l'économie réelle du pays vis-à-vis du système financier international. L'effet en retour (*feedback*) est positif durant la phase d'essor et négatif durant la phase de contraction. Dans cette description de l'économie locale, secteur privé et secteur public ne sont pas analysés séparément. Le déficit budgétaire financé à l'aide de capitaux extérieurs est tacitement inscrit au nombre des destinations locales des entrées de capitaux et il est consolidé avec le déficit privé. La dette extérieure du secteur public fait partie de la dette extérieure totale du pays et son évolution ne fait pas l'objet d'une étude séparée.

L'explication d'une telle approche est simple: la viabilité budgétaire n'a pas joué un rôle majeur dans le déclenchement des crises du Chili (1982), du Mexique (1994-1995), de l'Argentine (1995) et du Brésil (1998-1999), ni dans celui des crises asiatiques de 1997-1998.⁹

Or, une dette publique qui s'accroît rapidement au point de devenir insoutenable par le marché qui la finançait jusque-là *peut* naturellement favoriser et déclencher une crise. Par ailleurs, des niveaux importants de déficit budgétaire et de dette publique étaient présents dans les crises subies par l'Argentine 1981-1982 et 2001-2002 et sont souvent invoqués comme leur cause première.

L'origine de la crise argentine de 1981-1982 ne se trouve pas dans les lignes du Budget. En l'occurrence, la moitié seulement de la dette extérieure était publique avant la crise et le régime militaire ne semblait pas rencontrer de difficultés majeures pour équilibrer les finances publiques. Le déficit budgétaire et son financement extérieur ont été le résultat de décisions gouvernementales qui n'ont pas suscité de problèmes particuliers. La politique mise en œuvre a été largement admise par les conseillers qui s'inspiraient de

«l'approche monétaire de la balance des paiements», selon laquelle seule la politique monétaire était déterminante pour le solde de la balance des paiements et le niveau des réserves. Tant que la discipline et le contrôle subsistaient en matière de crédit intérieur, affirmait-on, le financement du déficit public ne poserait pas de difficultés. L'origine de la crise ne situe pas non plus dans le comportement des banques créancières du secteur public qui avaient restreint leur offre de financement ou l'avaient renchéri. Les banques internationales ont, en effet, continué de fournir du financement au secteur public, avec une surtaxe peu élevée, pratiquement jusqu'à la fin du régime de change en vigueur. Dans le cas argentin, tout comme dans celui du Chili, les premières manifestations de la crise financière intérieure sont apparues au moins un an avant l'effondrement du régime de change.

La situation fut différente dans le cas de la crise argentine de 2001-2002. En l'occurrence, la dette publique constituait la principale composante de la dette extérieure du pays. L'analyse de ce cas de figure rend compte de la dynamique macro-économique cyclique décrite ci-dessus, qui plus est dans un contexte de déficit budgétaire et d'accroissement constant de la dette publique financée en majeure partie par des ressources extérieures. Cette évolution ne s'était pas produite pendant le premier cycle, à savoir durant la période 1991-1995; elle a, par contre, caractérisé le deuxième cycle qui s'amorce en 1996, après la crise déclenchée par l'effet tequila.

L'émergence du déficit budgétaire a été provoquée par le système de sécurité sociale. D'une part, le phénomène est dû à la réforme mise en œuvre à la fin 1994 par laquelle une bonne partie des revenus du système a été transférée au secteur financier privé,¹⁰ tout en maintenant les dépenses publiques versées au titre des retraites et des pensions. D'autre part, le gouvernement a décidé d'alléger les charges patronales dans le but d'améliorer la compétitivité compromise par la revalorisation de la monnaie. En tout état de cause, le principal facteur responsable de l'accroissement des dépenses publiques courantes était, dans la deuxième moitié de la décennie 1990, le paiement des intérêts de la dette publique. Le relèvement du taux d'intérêt caractéristique de la phase de contraction du cycle a eu une incidence directe sur l'accroissement de la dette publique, contribuant ainsi à une dynamique perverse d'aggravation de l'endettement et d'augmentation du risque (Damill et Frenkel, 2003).

⁹ Lorsque le secteur public a un déficit à financer et a émis des titres de la dette, l'augmentation du taux d'intérêt durant la phase de contraction tend à aggraver les déficits et à accélérer l'accumulation des dettes aussi bien du secteur public que du secteur privé. À l'approche de la crise, la gestion de la dette publique a certes posé des difficultés au Mexique et au Brésil; toutefois, le facteur important est le mécanisme qui détermine l'augmentation des risques et du taux d'intérêt, à savoir si l'incertitude provient, au départ, de la dynamique de la comptabilité et des besoins de financement public ou de la dynamique de la comptabilité et des besoins de financement extérieur. Dans les cas du Brésil et du Mexique, la deuxième phase du cycle n'a pas été déclenchée par les problèmes budgétaires.

¹⁰ Aux Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

Dans ce cas, l'analyse de viabilité faite par les investisseurs détectera ainsi plusieurs sources d'incertitude. D'une part, la situation présente une dynamique macro-économique typique des processus conduisant à une crise: le déficit du compte des opérations courantes et la dette extérieure augmentent; les besoins en capitaux extérieurs se font plus urgents et la fragilité financière extérieure de l'ensemble de l'économie s'accroît. D'autre part, et parallèlement ce processus, la dette publique ne cesse d'augmenter, tout comme les besoins de financement du secteur public.

La tendance à l'augmentation de la prime de risque pays et du taux d'intérêt peut être associée à l'état des comptes extérieurs du pays ou à l'évolution des finances publiques, ou avec ces deux facteurs à la fois, comme l'ont fait ressortir les rapports des analystes des fonds d'investissement et des agences d'évaluation du risque.

S'il est vrai que l'incertitude associée à la soutenabilité de la dette publique a joué un rôle certain dans les évaluations de risque des investisseurs, elle ne doit toutefois pas dissimuler les sources originelles du déficit et de l'endettement du secteur public. La cause principale ne se situe pas dans le gaspillage des ressources budgétaires, mais plutôt dans l'effet combiné de la fragilité extérieure et de la contagion des crises asiatique, russe et brésilienne. Le deuxième cycle du régime de convertibilité et la récente crise argentine ne constituent pas un cas exceptionnel. En vertu du principe du rasoir d'Occam en économie, il convient d'en chercher l'explication dans la schématisation des faits observés également dans les autres crises analysées.

Le FMI et certains analystes, notamment Michael Mussa, ancien économiste principal du FMI,¹¹ persistent à attribuer la responsabilité de la crise au déficit budgétaire et à la dynamique de l'endettement public, sans prêter attention à leurs causes premières. Ils semblent suggérer que l'expérience aurait pu être viable et qu'il n'y aurait pas eu de crise si les pays avaient appliqué une politique budgétaire différente.

Il serait embarrassant pour le FMI de reconnaître que l'accroissement de la dette publique est, dans une large mesure, un facteur endogène résultant de l'augmentation de la prime de risque pays. En effet, ce constat l'obligerait à prononcer une autocritique. Dans la première moitié de la décennie 1990, cette institution

a appuyé, tant sur le plan intellectuel que financier, la mise en œuvre de politiques de taux de change fixe et apprécié, notamment le régime de convertibilité adopté par l'Argentine en 1991. Ultérieurement, lorsque la crise du Mexique a mis en évidence les défaillances de ces politiques de change, le FMI a modifié son diagnostic, reconnaissant désormais le caractère volatil des flux de capitaux et recommandant des taux de change flottants. Toutefois l'institution a conservé une appréciation favorable sur les politiques de taux de change fixe fortement rigide sur les plans institutionnel et juridique, telles que les systèmes de caisses d'émission (*currency board*) ou la dollarisation. Cette catégorie entraine dans les tolérances admises par la nouvelle orthodoxie (Fisher, 2001). L'envergure de cette nouvelle orthodoxie était assez grande pour couvrir le régime de convertibilité argentin.

L'engagement du FMI vis-à-vis du régime de convertibilité a atteint son paroxysme dans le financement d'urgence accordé à l'Argentine à la fin de l'année 2000. Les termes de ce financement ne prévoyaient aucun changement significatif du mécanisme en place. Le soutien avait manifestement pour but de contribuer à la survie du système, même s'il apparaissait clairement que celui-ci n'était pas viable. Les ressources multilatérales ont fini par financer le paiement du service de la dette et l'exode des capitaux. Le FMI a effectué un nouveau déboursement en août 2001 lorsque les autorités argentines semblaient croire, envers et contre tous, qu'il était encore possible de soutenir ce système.

On comprend que le FMI préfère oublier cet épisode. Le diagnostic selon lequel les problèmes et la crise de l'Argentine étaient exclusivement imputables aux variables budgétaires est particulièrement commode puisqu'il libère le FMI de toute responsabilité dans le déroulement des événements et dans leurs conséquences désastreuses, non seulement pour la population mais aussi en termes de perte de capital des investisseurs étrangers. Il est moins compréhensible que, par la suite, le FMI ait longtemps refusé de fournir un soutien minimum, à savoir le rééchelonnement du capital qui lui était dû, aux mesures mises en place pour tenter de gérer les conséquences de la crise sur laquelle avaient débouché des politiques soutenues auparavant par l'institution. Paradoxalement, plusieurs fonctionnaires du FMI ont justifié cette réticence à l'aide de mystérieuses références aux «erreurs commises auparavant avec l'Argentine».

¹¹ Voir Mussa (2002).

III

La diversité des expériences régionales et les «mesures de prévention des crises»

1. Les expériences régionales

La section II contenait une description succincte de la mondialisation financière de la région au cours de la décennie 1990. Un éclairage plus serré sur les chemins suivis par les pays de la région pour se transformer en marchés émergents permet de détecter des divergences significatives, d'une part, quant à la nature des mesures d'ouverture et de libéralisation du marché des capitaux et, d'autre part, quant au volume et à la structure des flux de capitaux. Bien que participant d'un même processus, les pays ont emprunté différents accès à l'intégration financière internationale.

Chacun de ces accès détermine le modèle de croissance propre à chaque pays. Ces voies d'accès sont des processus historiques par lesquels l'insertion économique internationale du pays se modifie progressivement moyennant la transformation de son commerce international ainsi que l'accumulation de l'endettement extérieur et de l'investissement direct étranger. Ceci se traduit par des changements au niveau de la structure de la balance des paiements. Chacune de ces voies est déterminée par l'environnement conjoncturel du moment; cette conjoncture est, elle aussi, déterminée par les politiques, les incitants et les prix relatifs existants à ce moment précis mais aussi par l'évolution préalable. La variable qui caractérise le plus les accès à l'intégration est le volume de la dette extérieure par rapport à certains flux comme le produit national et les exportations.

Les accessions à l'intégration qui se sont traduites par des niveaux élevés d'endettement et de vulnérabilité correspondent à des conjonctures caractérisées par une déréglementation complète du compte de capital, une appréciation du taux de change et un rôle passif de la politique monétaire. Dans ce type de conjoncture, la politique économique a été orientée vers l'intégration complète au système financier international et les flux de capitaux ont constitué un ingrédient essentiel du schéma de politique. Le taux de change nominal fixe et la déréglementation totale du compte de capital impliquaient que la politique monétaire restât passive. L'Argentine tout au long de la décennie, le Brésil à

partir de 1994 et le Mexique à partir de 1995 illustrent de ce type d'accession particulièrement vulnérable.

Toutefois, d'autres voies d'intégration se sont révélées plus solides. Inscrites dans un contexte de politiques économiques axées sur la croissance et la stabilité des prix, elles accordent une plus large place à un taux de change réel compétitif et, par conséquent, font figurer le taux de change réel parmi leurs objectifs. Tel a été le cas du Chili et de la Colombie durant la première moitié de la décennie 1990. Ces pays ont adopté des régimes de change dotés de marges de fluctuation, ont réglementé les flux de capitaux moyennant l'imposition de taux différentiels par type de capitaux, ce qui passait par un certain contrôle du marché des changes, et ont mis en œuvre des politiques de stérilisation monétaire. Ces trains de mesures n'ont pas accompli tous les objectifs escomptés mais ils ont contribué à une évolution plus robuste que dans les cas précédents.

La description de la conjoncture des pays de la région dans la phase préalable à l'expansion des flux de capitaux permet de mieux comprendre ces différences au niveau de l'orientation des politiques. Dans les cas du Mexique, de l'Argentine et du Brésil, l'objectif principal était de mettre fin à une longue période caractérisée par des taux très élevés d'inflation et par une stagnation. La baisse du taux d'inflation et l'augmentation de la demande et de l'activité qui ont caractérisé la première phase de l'entrée de capitaux se sont révélées, dans ces trois cas, particulièrement bénéfiques. En revanche, le Chili et la Colombie enregistraient une croissance satisfaisante depuis le milieu de la décennie 1980 et présentaient, au moment de l'afflux de capitaux, des taux d'inflation comparativement plus faibles, qui oscillaient autour de 30 pour cent par an. Il est donc compréhensible que ces pays aient cherché à défendre la stabilité de leurs prix relatifs et à éviter les perturbations pouvant résulter d'une forte injection de ressources extérieures (Damill, Fanelli *et alii*, 1993; Frenkel, 1995).

L'analyse comparée de ces expériences latino-américaines, ainsi que les enseignements négatifs et positifs résultant d'autres expériences ont permis de

dégager une série de recommandations de politiques nationales susceptibles de prévenir les crises.

2. Les «mesures de prévention de crises»

En premier lieu, nul ne conteste aujourd'hui l'importance des réglementations de prudence. Les critères conventionnels de réglementations sont toutefois largement procycliques. C'est pourquoi cette régulation prudentielle ne doit pas seulement tenir compte des risques micro-économiques mais aussi des risques macro-économiques et systémiques, tout comme ceux qui peuvent dériver des asymétries entre les devises et de l'accumulation de dettes à court terme en devises étrangères (Ocampo, 2003). En tout état de cause, confier aux seuls pays récipiendaires l'entière responsabilité de cette régulation prudentielle revient à leur imposer un lourd fardeau.

Les expériences des crises ne laissent aucun doute quant à l'incompatibilité entre les taux de change fixe et la volatilité des flux de capitaux. Comme je l'ai indiqué plus haut, le FMI a certes tenu compte de cette expérience, alors qu'en ce qui concerne le régime de change, le débat reste ouvert quant aux possibilités et aux bénéfices de l'intervention sur le marché des changes, même si tous s'accordent sur le critère de flexibilité. Le FMI est en faveur d'un flottement pur et dur avec comme point d'ancrage la politique monétaire qui assume toute la responsabilité de la stabilité des prix et du taux de change. Malgré cela, les pays ont, pour la plupart, adopté des régimes intermédiaires, où la flexibilité est administrée et où sont prévues diverses modalités d'intervention de l'autorité monétaire sur le marché des changes.

L'analyse comparée des accessions à l'intégration fait également ressortir d'autres «mesures de prévention des crises» centrées sur la régulation des entrées de capitaux durant les épisodes de dynamisme. Ces réglementations de l'afflux de capital sont fondées sur les

expériences du Chili et de la Colombie durant la première moitié de la décennie 1990, ainsi que sur les réglementations maintenues par certaines économies asiatiques comme Taiwan (Agosin, 2001).

La flexibilité du taux de change suffit, à elle seule, à décourager certains flux de capitaux à court terme, alors que le flottement libre dans des contextes de volatilité des flux de capitaux peut entraîner une volatilité intolérable des taux de change nominal et réel. L'application de contrôles directs ou l'obligation de provisions non rémunérées (*encaje*) sur les entrées de capitaux, comme au Chili et en Colombie, peut contribuer à la stabilité du marché des changes et de l'afflux de capitaux, ainsi qu'à modifier le profil temporaire des capitaux entrants, tout en décourageant les capitaux à court terme. Au-delà de son rôle stabilisateur à court terme, la politique de régulation a pour objet de lisser les entrées de capitaux afin que leur comportement soit le plus stable et le plus prévisible possible. La CEPALC a été l'une des premières à encourager cette perspective et cette orientation de politique (CEPALC, 2002).

Le FMI s'est opposé à la régulation des flux de capitaux, même s'il s'agissait de réglementations prudentielles durant les périodes d'essor. Cette institution a ainsi précisément adopté une position qui va dans la direction opposée et a tenté d'imposer aux pays membres la dérégulation totale du compte de capital. Dans ce domaine, tout comme dans celui du régime de change, le FMI a adopté des positions extrêmes plus fondées sur la croyance dans les vertus auto-stabilisatrices des marchés que sur un bilan précis des expériences.

Les «mesures de prévention des crises» synthétisent les enseignements laissés par l'expérience régionale mais les recommandations qui en résultent sont applicables aux périodes d'expansion des flux de capitaux. D'autres aspects sont à inscrire à l'agenda régional et mondial.

IV

L'intégration segmentée et les pièges du financement

1. Les pièges du financement extérieur¹²

Les pays de la région qui ont évolué vers une plus grande vulnérabilité sont généralement tombés dans des pièges financiers. Ceci est parfaitement illustré par la situation de l'Argentine au cours de la période 1998-2001. Les pays peuvent se trouver bloqués dans le piège de financement même après avoir traversé et résolu une crise. Par exemple, le Brésil a corrigé, en 1999, les principales caractéristiques du schéma de politiques économiques appliquées au préalable. Cependant, le changement n'a pas suffi à modifier l'héritage structurel résultant de sa trajectoire antérieure. Les pièges financiers sont associés à deux types de rapports entre l'économie et le marché financier international. Le premier est déterminé par un grand volume de besoins de financement. Le refinancement des échéances de la dette et le financement de profonds déficits structurels sur le compte des opérations courantes sont au cœur du rapport existant entre le pays et le marché financier international. Il s'agit d'une situation très vulnérable aux effets de contagion ou à toute autre source de volatilité. Cet état de choses favorise également les prophéties auto-réalisatrices. Le marché évalue ces situations et réagit en imposant des taux plus élevés de risque pays. Le pays perd une certaine marge d'autonomie dans sa politique économique.

Le deuxième rapport tient aux effets produits sur les taux d'intérêt et sur les prix des actifs financiers. Une prime élevée de risque pays renchérit le financement extérieur, ce qui contribue encore à aggraver les indicateurs d'endettement. Par ailleurs, la somme du taux international plus la prime de risque pays détermine le plancher du taux réel d'intérêt local. L'intégration du marché émergent au marché financier international se produit de façon segmentée, avec un taux d'intérêt local significativement plus élevé que le taux international. Les effets négatifs des taux d'intérêt élevés sur la croissance et la fragilité financière intérieure et extérieure ont déjà été analysés en détail

plus haut. Cet élément a déjà été signalé comme partie intégrante de la dynamique qui conduit à la crise. Ici l'accent est mis sur le phénomène d'intégration segmentée, au-delà de la crise sur laquelle il peut déboucher.

2. L'intégration segmentée

L'existence de primes de risque pays qui restent élevées est une conséquence inattendue de la mondialisation financière. Les tenants de la mondialisation ont, d'emblée, présenté l'intégration totale entre les systèmes financiers locaux et le système international comme l'issue finale idéale du processus. L'intégration totale implique un système d'intermédiation mondiale dans lequel, d'une part, la rentabilité des actifs du public et, d'autre part, le coût du capital pour les débiteurs sont à égalité pour des transactions économiquement équivalentes, indépendamment de la localisation géographique des épargnants et des investisseurs.

Selon ces arguments, l'intégration totale devait réduire les coûts d'intermédiation ainsi que le coût du capital dans les pays développés. À mesure que la situation relative des pays en développement allait offrir davantage d'opportunités d'affaires, ces pays allaient recevoir des flux d'investissement et de financement qui tendrait à combler l'écart de développement.

La convergence du processus de mondialisation vers l'intégration totale aurait entraîné une réduction persistante des primes de risque pays. Cela n'a toutefois pas été le cas. Au contraire, l'expérience accumulée après la crise asiatique indique que la mondialisation a favorisé l'émergence d'un système d'intégration segmentée dans lequel le coût du capital dans les économies de marché émergentes est souvent systématiquement supérieur à celui des pays développés.

On pourrait penser qu'il suffirait de parvenir à un équilibre budgétaire et se dispenser de nouveaux placements de titres publics pour stériliser les effets de risque pays. On pourrait affirmer, comme le font beaucoup, que le problème réside exclusivement dans

¹² Voir Frenkel (2003).

les finances du secteur public. Ceci est faux. Les finances d'un pays peuvent être parfaitement équilibrées, voire excédentaires; ceci ne garantit pas que son économie dispose des ressources en devises étrangères nécessaires pour assurer le service et l'amortissement de la dette en dollars. De plus, même si le gouvernement disposait des ressources nécessaires en devises étrangères pour répondre à ses propres besoins, ceci n'est pas pour autant le cas de l'ensemble de l'économie; par conséquent, les devises nécessaires pour assurer le service de la dette extérieure privée pourraient venir à manquer (Frenkel, 2003). Dans un tel environnement, les autorités peuvent se voir dans l'obligation –ou peuvent décider explicitement– de suspendre la convertibilité de la devise locale –ou encore de cesser les paiements à l'extérieur, dans le cas d'une économie dollarisée– et de manquer délibérément au respect de leurs obligations contractuelles. La souveraineté permet cette faculté. Le risque pays l'emporte sur le risque d'insolvabilité budgétaire.

Il semble difficile d'échapper aux pièges du financement ou, d'une manière plus générale, de mettre en place un contexte international susceptible d'éviter l'intégration segmentée sans faire intervenir un effort important de coopération internationale. La mondialisation a déterminé la mise en place d'un système dépourvu d'une grande partie des institutions qui avaient été construites au fil du temps pour améliorer le fonctionnement et assurer la stabilité des systèmes nationaux (Eatwell et Taylor, 2000; Stiglitz, 2002).

Jusqu'il y a peu, la situation semblait s'être améliorée. L'ampleur et les conséquences des crises

asiatique et russe ont poussé les pays du centre à adopter certaines mesures visant à la mise en place d'institutions internationales de supervision, de prévention et de prise en charge organisée des crises. L'idée d'une responsabilité partagée entre les débiteurs et les créanciers ainsi que d'une répartition des coûts de l'ajustement semblait avoir gagné du terrain. Cependant, ces initiatives ont peu à peu faibli et, à la faveur d'une certaine complaisance en 1999 et 2000, les conceptions contraires à l'intervention publique semblent avoir repris les devants. Les programmes de renflouement massif lancés à l'instigation du FMI représentent la seule initiative de politique internationale dans ce domaine. Ils ont en fait contribué, dans la plupart des cas, à éviter l'inexécution des obligations de paiement. L'existence de cet instrument n'a toutefois pas empêché l'irruption de nouvelles crises et, en particulier après la crise russe, il n'a pas non plus évité la persistance de niveaux élevés de risque pays ni l'apparition de pièges financiers.

La situation s'est aggravée. Les programmes de renflouement jouent désormais un rôle nettement plus discret. Pour sa part, l'initiative du FMI visait à la réalisation d'une réforme internationale qui avait uniquement pour but de faciliter les négociations postérieures à l'inexécution des obligations de paiement (l'initiative Krueger). Mais même cette modeste initiative n'a pas prospéré et les perspectives des pays mal notés en termes de risque pays ne sont guère encourageantes.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- Agosin, M. (2001): «Corea y Taiwán ante la crisis financiera asiática», R. Ffrench-Davis (comp.), *Crisis financieras en países "exitosos"*, Santiago du Chili, McGraw-Hill Interamericana/CEPALC.
- Arellano, J.P. (1983): De la liberalización a la intervención. El mercado de capitales en Chile, 1974-83, *Colección Estudios CIEPLAN*, n° 11, Santiago du Chili.
- Calvo, G., L. Leiderman et C. Reinhart (1996): «Inflows of capital to developing countries in the 1990s», *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n° 2, Nashville, American Economic Association.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2002): *Growth with Stability. Financing for Development in the New International Context*, LC/G.2171-P, Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, n° de vente: E.02.II.G.20.
- D'Arista, J. (2002): «Financial regulation in a liberalized global environment», J. Eatwell et L. Taylor (comps.), *International Capital Markets. Systems in Transition*, Oxford, Oxford University Press.
- Damill, M., J. Fanelli et alii (1993): «Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas», *Desarrollo económico*, vol. 33, n° 130, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), juillet-septembre.
- Damill, M. et R. Frenkel (1987): «De la apertura a la crisis financiera. Un análisis de la experiencia argentina de 1977 a 1982», *Ensayos económicos*, n° 37, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA).
- _____ (2003): *Argentina: Macroeconomic Performance and Crisis*, document préparé pour l'IPD Macroeconomics Task Force Meeting (Barcelone, Espagne, 2 et 3 juin).
- Díaz Alejandro, C. (1985): «Good-bye financial repression, hello financial crash», *Journal of Development Economics*, vol. 19, n° 1, North-Holland, Elsevier.
- Eatwell, J. (1997): *International Financial Liberalization: The Impact on World Development*, Office of Development Studies

- Discussion Papers Series, n° 12, New York, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).
- Eatwell, J. et L. Taylor (2000): *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, New York, The New Press.
- Edwards, S. (1986): «The order of economic liberalization of the current and capital account of the balance of payments», M.A. Choksi et D. Papageorgiou (comps.), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Oxford, Basil Blackwell.
- Fanelli, J.M. et R. Frenkel (1993): «On gradualism, shock treatment and sequencing», *International Monetary and Financial Issues for the 1990s. Research Papers for The Group of Twenty-four*, vol. 2, UNCTAD/GID/G.24/2, New York, Nations Unies.
- Ffrench-Davis, R. (comp.) (2001): *Crisis financieras en países "exitosos"*, Santiago du Chili, McGraw-Hill Interamericana/CEPALC.
- Ffrench-Davis, R. et J.P. Arellano (1983): «Apertura financiera externa: la experiencia chilena entre 1973-1980», R. Ffrench-Davis (comp.), *Las relaciones financieras externas. Su efecto en las economías latinoamericanas*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Fischer, S. (2001): *Exchange Rates Regimes: Is the Bipolar View Correct?*, discours prononcé à la réunion de l'American Economic Association (Nouvelle Orleans, 6 janvier 2001).
- FMI (Fonds monétaire international) (1997): *International Capital Markets. Development, Prospects, and Key Policy Issues*, World Economic and Financial Surveys, Washington, D.C., septembre.
- Frenkel, R. (1980): «El desarrollo reciente del mercado de capitales en la Argentina», *Desarrollo económico*, vol. 20, n° 78, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), juillet-septembre.
- _____ (1983a): «Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital», *El trimestre económico*, vol. 50(4), n° 200, Mexico, Fondo de Cultura Económica, octobre-décembre.
- _____ (1983b): «Apertura financiera externa: el caso argentino», R. Ffrench-Davis (comp.), *Relaciones financieras externas y su impacto en las economías latinoamericanas*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1995): *Macroeconomic Sustainability and Development Prospects: Latin American Performance in the 1990s*, UNCTAD Discussion Paper, n° 100, UNCTAD/OSG/DP/100, Genève, août.
- _____ (2002): «Capital market liberalization and economic performance in Latin America», J. Eatwell et L. Taylor (comps.), *International Capital Markets. Systems in Transition*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2003): *From the Boom in Capital Inflows to Financial Traps*, document préparé pour l'IPD Capital Market Liberalization Task Force Meeting (Barcelone, Espagne, 2 et 3 juin).
- Krueger, A. (1986): «Problems of liberalization», M.A. Choksi et D. Papageorgiou (comps.), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Oxford, Basil Blackwell.
- Minsky, H.P. (1975): *John Maynard Keynes*, New York, Columbia University Press.
- Mussa, M. (2002): *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Ocampo, J.A. (2003): *Capital-account and Counter-cyclical Prudential Regulations in Developing Countries*, serie Informes y estudios especiales, n°6, LC/L.1820-P, Santiago du Chili, CEPALC. Publication des Nations Unies, n° de vente: E.03.II.G.23.
- Robichek, W. (1981): «Some reflections about external public debt management», *Estudios monetarios VII*, Santiago du Chili, Banque centrale du Chile.
- Stiglitz, J. (2002): *Globalization and Its Discontents*, New York, W.W. Norton.
- Taylor, L. (1991): *Income Distribution, Inflation, and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____ (1998): *Public Sector and Destabilizing Private Sector: Origins of Capital Market Crises*, CEPA Working Papers, n° 11, New York, Centro de Análisis de Políticas Económicas (CEPA).
- Williamson, J. (1983): *Open Economy and the World Economy: A Textbook in International Economics*, New York, Basic Book

Les petites économies *d'Amérique latine* et des Caraïbes

Hubert Escaith

*Division du développement
économique*

CEPALC

hubert.escaith@cepal.org

La population, les ressources naturelles et la taille du marché intérieur ont été les composants traditionnels de l'équation déterminant la richesse des nations selon les économistes classiques. Les nouvelles directions de recherche ouvertes par les théories de la croissance endogène et les résultats des études statistiques comparatives sur les déterminants de cette croissance ont relancé l'intérêt sur les relations entre les effets d'échelle, la taille des marchés et le rôle du commerce international dans la croissance économique des petites économies. Dans un environnement de mondialisation croissante, les petites économies se retrouvent confrontées à une série de défis et d'opportunités où leur petite taille économique est généralement considérée comme un handicap. Les déséconomies d'échelle augmentent leurs coûts de production alors que la moindre diversification de leurs exportations les rend extrêmement vulnérables aux perturbations externes. Tous ces facteurs prennent d'autant plus d'importance que le commerce est devenu un des facteurs clefs du développement économique, comme l'indique la hausse significative de la participation des importations et des exportations par rapport au PIB notable depuis la seconde moitié des années 1980. Le rôle central du commerce intra-régional ou du marché nord-américain comme moteurs des exportations non traditionnelles exacerbe l'importance de la compétitivité-prix et donc des programmes de subventions ou d'exemptions pour assurer les débouchés sur ces marchés. Pour les petits pays en voie de développement de la région souffrant de désavantages relatifs, le succès dépendrait ainsi des conditions préférentielles de leurs relations avec leurs principaux partenaires commerciaux développés, soit les pays d'Amérique du Nord et, pour les pays membres du groupe ACP, l'Union européenne. De plus, une trop grande spécialisation en fonction d'un grand marché régional (États-Unis ou Brésil) entraîne des risques qui méritent considération.

I

Principales caractéristiques économiques

Il n'y a pas de définition universellement acceptée de ce qu'est une petite économie. Les analyses théoriques retiennent souvent comme définition le fait d'avoir ou pas une influence sur la formation des prix internationaux. Une caractérisation voisine, et plus utile d'un point de vue de l'économie politique, identifie les petites économies comme celles qui n'ont pas d'autonomie dans leurs décisions de politique économique et doivent s'ajuster au contexte créé par les politiques économiques des grandes économies. C'est en particulier la définition retenue dans De Sierra (1994). Ces définitions sont de peu d'utilité pour la recherche empirique, car elles sont difficiles à observer et à mesurer. Pour des raisons pratiques, la taille d'une économie est donc généralement mesurée en fonction de sa population, de sa superficie ou de son revenu intérieur (Damijan, 1997). Gutiérrez (1996) indique qu'il y a en Amérique latine une forte corrélation entre les divers indicateurs usuellement retenus dans la littérature et qu'un classement en termes de population permet d'ordonner, de manière simple mais tout à fait acceptable, les économies de la région.

Utilisant donc une définition de la petite économie fondée sur sa population (autour de 10 millions d'habitants ou moins au début des années 1990),¹ la plupart des économies d'Amérique latine sont petites:

□ L'auteur remercie les participants au colloque international sur les relations Europe-Amérique latine et la mondialisation, organisé par le Centre de recherche sur l'Amérique latine et les Caraïbes (CREALC) à Aix-en-Provence, ainsi que les collègues de la CEPALC, en particulier Len Ishmael, José Antonio Ocampo et Esteban Pérez qui ont enrichi de leurs commentaires les versions antérieures qui ont servi de base à l'élaboration de cet article. Les opinions exprimées ici restent cependant de la responsabilité exclusive de l'auteur et peuvent en particulier ne pas coïncider avec celles de la CEPALC. [Ndlr: le texte de cet article est paru sous le titre *Les petites économies d'Amérique latine et des Caraïbes: Croissance, ouverture commerciale et relations inter-régionales*, en mars 2001 sous le n° 14 de la série «temas de coyuntura» publiée par la Division du développement économique de la CEPAL, repris en espagnol sous le titre «Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe» dans la *Revista de la CEPAL*, n° 74, août 2001, pp. 71-85].

¹ Critère tout relatif: vingt ans auparavant, la limite eut été de 6,1 millions pour un groupe similaire de pays latino-américains (Real de Azúa, 1977); aujourd'hui, elle est de 13 millions (excepté Cuba, qui serait maintenant considérée comme petite économie, voir tableau 1).

toute la Caraïbe (excepté Cuba), l'Isthme centraméricain, la Bolivie, l'Équateur, le Paraguay et l'Uruguay. De nombreuses îles des Caraïbes ont une très petite taille, moins d'un million d'habitants (avec des populations pouvant parfois être inférieures à 100.000 personnes), ce qui accentue leur spécificité et les rend spécialement vulnérables (voir tableau 1). Néanmoins, toutes restent très différentes en termes de ressources naturelles, de revenu par tête, de culture et de sociétés, ce qui oblige à mettre en perspective les conclusions générales obtenues, afin d'éviter tout réductionnisme excessif.

1. Croissance et compétitivité

La littérature récente sur les économies d'échelle et la croissance endogène des économies ouvertes tend à considérer l'étroitesse du marché intérieur comme un handicap, du moins dans les étapes initiales du développement. L'ouverture des marchés extérieurs favorisée par la mondialisation devrait en principe permettre à ces économies de compenser cette contrainte. Cependant, il n'y a pas d'unanimité sur les résultats de l'ouverture commerciale et du libre-échange quand les partenaires commerciaux sont fortement asymétriques en taille et en niveau de développement. Tant la théorie que la pratique tendent à indiquer que certains pays bifurquent sur des voies de garage et se spécialisent dans des marchés régressifs, alors que d'autres profitent des marchés extérieurs pour développer une spécialisation dynamique (Ros, 2000).

Parmi l'ensemble des pays en voie de développement, les «grandes économies» affichent un revenu par tête significativement plus élevé que les «petites économies»; par contre les «très petites économies» ont un revenu moyen par habitant comparable à celui des plus grandes économies. Les mêmes relations se retrouvent lorsque l'on se penche sur les taux de croissance. Il semblerait donc que les petites économies (mais pas les très petites) souffrent de certains désavantages comparatifs (Salvatore, 1997). Selon cet auteur, ce handicap est dépendant du niveau de développement et tend à disparaître lorsque l'on analyse les économies développées. Ces résultats se retrouvent, encore qu'atténués, en Amérique latine et

TABLEAU 1

Amérique Latine et Caraïbes: Sélection d'indicateurs démographiques et économiques

Période ou année	Population (milliers d'habitants)	Taux annuel moyen de croissance démographique	Densité de population (habitants/km ²)	PIB par habitant (dollars de parité de pouvoir d'achat)	Taux de croissance annuel moyen du PIB		Commerce extérieur (% du PIB)
	2000	1991-2000	2000	1998	1981- 1990	1991- 2000	2000
Amérique latine et Caraïbe (total) ^a	519 752	1,7	25,0	6 340	1,2	3,3	43,4
Pays (par taille de population)							
St. Christophe-et-Nièves	41	-0,3	113,4	9 790	5,8	4,1	128,5 ^b
Antigua-et-Barbuda	68	0,6	152,0	8 890	6,1	3,3	157,7 ^b
Dominique	71	0,0	97,3	4 777	4,4	2,1	115,7 ^b
Grenade	94	0,3	282,9	5 557	4,9	3,5	99,3
St. Vincent-et Grenadines	116	0,9	290,3	4 484	6,5	3,2	121,5 ^b
Ste Lucie	154	1,3	249,2	4 897	6,8	2,2	133,1 ^b
Belize	241	2,6	10,5	4 367	4,5	4,1	101,9 ^b
Barbade	270	0,5	617,7	...	1,1	1,4	130,4 ^b
Suriname	417	0,4	2,6	...	0,5	1,7	...
Guyana	861	1,0	4,3	3 139	- 2,9	5,3	203,3 ^b
Trinité-et-Tobago	1 295	0,7	250,5	7 208	- 2,6	3,0	97,7 ^b
Jamaïque	2 583	0,9	237,9	3 344	2,2	0,1	111,7 ^b
Panama	2 856	1,8	37,1	4 925	1,4	4,4	146,8
Uruguay	3 337	0,7	18,8	8 541	0,0	3,0	38,0
Costa Rica	4 023	2,8	69,1	5 812	2,2	5,0	94,6
Nicaragua	5 071	2,9	39,5	1 896	- 1,5	3,3	117,8
Paraguay	5 496	2,7	13,1	4 312	3,0	2,2	81,2
El Salvador	6 276	2,1	292,4	4 008	- 0,4	4,6	66,3
Honduras	6 485	2,9	55,0	2 338	2,4	3,1	101,5
Bolivie	8 329	2,4	7,3	2 205	0,2	3,8	41,8
Haïti	8 357	1,9	277,5	1 379	- 0,5	- 1,0	47,0
République dominicaine	8 396	1,8	170,6	4 337	2,4	6,3	100,6
Cuba	11 199	0,5	101,1	...	3,7	- 1,4	...
Guatemala	11 385	2,7	99,6	3 474	0,9	4,1	47,6
Équateur	12 646	2,1	44,0	3 003	1,7	1,7	77,3
Chili	15 211	1,5	19,8	8 507	3,0	6,6	60,8
Venezuela	24 170	2,2	26,3	5 706	- 0,7	2,0	51,1
Pérou	25 662	1,8	19,4	4 180	- 1,2	4,2	33,2
Argentine	37 032	1,3	13,2	11 728	- 0,7	4,2	23,1
Colombie	42 321	1,9	39,3	5 861	3,7	2,6	36,5
Mexique	98 881	1,7	50,2	7 450	1,9	3,5	65,0
Brésil	170 693	1,4	19,6	6 460	1,6	2,6	23,1

Source: CEPALC et Banque mondiale.

^a Incluant Bahamas, Antilles néerlandaises, Aruba, îles Vierges, Montserrat et Porto Rico.

^b Commerce de biens seulement, 1998.

les Caraïbes. Sur les vingt dernières années, les économies de très petite taille (moins d'un million d'habitants) ont eu un taux de croissance du revenu par habitant au moins comparable sinon plus élevé que les pays de taille moyenne ou supérieure (plus de 10 millions d'habitants). Les petites économies (entre 1 et

10 millions d'habitants) ont enregistré en général une croissance moindre que les deux autres groupes.

En fait, sur une longue période, seul le premier groupe de très petites économies a pu enregistrer une augmentation significative du produit par habitant, alors que la récupération de la croissance dans les années 90

TABLEAU 2

Amérique latine et Caraïbes: Évolution des revenus et taille 1981-2000

Pays	PIB par habitant 1990 ^a	Taux de croissance annuel du PIB par habitant		
		1981-1990	1991-2000	1981-2000
Total ^{a/b}	...	-0,9	1,5	0,3
Amérique latine ^{a/b}	...	-0,9	1,5	0,3
Caraïbes ^{a/b}	...	-0,9	1,0	0,0
Plus de 10 millions d'habitants ^{b/c}	7 029	-0,5	1,5	0,5
De 1 à 10 millions d'habitants ^{b/c}	4 056	-1,2	1,1	-0,1
Moins de 1 million d'habitants ^{b/c}	6 655	3,1	2,4	2,7

Source: Tableau 1.

^a Dollars à la parité du pouvoir d'achat.

^b Moyenne pondérée par le PIB.

^c Moyenne simple

fut à peine suffisante parmi les économies moyennes et grandes pour compenser les pertes subies dix ans auparavant en conséquence de la politique d'endettement des années 70 et de la crise économique qui en a découlé (voir tableau 2). Quant aux habitants de 14 petits pays, le revenu par tête en 2000 est en moyenne inférieur à celui de 1980; en d'autres termes, pour ce groupe de pays, la fameuse décennie perdue aura duré vingt ans: sur ce groupe de 14 pays, 8 ont enregistré un déclin de cet indicateur sur la période 1981-2000, une situation qui a touché particulièrement Haïti et le Nicaragua (en moyenne 2,6 pour cent et 1,7 pour cent, respectivement de chute annuelle du PIB par habitant). L'effet «taille» n'est qu'un des multiples facteurs qui peuvent influencer le taux de croissance, et il est donc nécessaire de contrôler l'action de ces autres causes possibles pour isoler la contribution spécifique de la taille du pays. Pour ce faire, une équation incorporant les divers autres facteurs identifiés par Escaith et Morley (2000) a été estimée pour un panier de 17 pays de la région sur la période 1971-1996, excluant les très petites économies. Tout en souscrivant aux restrictions soulignées par les auteurs quant aux limites de ce type d'analyse, les résultats présentés dans le tableau 3 tendent à indiquer que, toutes choses égales par ailleurs,² les grands pays ont eu un taux de croissance du produit par tête supérieur.

Les écarts observés avec les prédictions de la théorie néoclassique, neutres quant à l'effet taille, se

doivent principalement à des considérations micro-économiques. Un marché intérieur réduit implique que certaines économies de taille et de complémentarités ne peuvent être obtenues, impliquant de plus grands coûts relatifs et une moindre compétitivité. Ces coûts, qui affectent aussi bien le secteur public et le secteur privé, prennent des formes diverses qui peuvent se résumer comme suit:

a) *Indivisibilité, biens publics et infrastructure*

La plupart des services publics sont caractérisés par leur indivisibilité, ce qui implique pour les petits pays que leur coût par habitant est généralement supérieur. En outre, comme nous verrons plus loin, la structure incomplète ou déficiente des marchés oblige souvent l'État à assumer un rôle important dans l'économie. D'ailleurs, la part des dépenses publiques courantes dans le PIB et le coefficient d'imposition ont tendance à décroître avec la taille des économies. La nécessité de maintenir sous contrôle les dépenses de l'État implique aussi que la couverture et la qualité de ces services laissent souvent à désirer.

b) *Taille des entreprises et coûts de production*

Les entreprises privées sont confrontées aux mêmes problèmes, car l'étroitesse du marché intérieur interdit de pouvoir profiter des rendements d'échelle. Ceci est particulièrement vrai pour le secteur des biens et services non commercialisables, pour qui le marché est par définition interne. Ces handicaps sont moins marqués dans le cas des secteurs des biens et services commercialisables car les exportations permettent de compenser l'étroitesse du marché intérieur. Cependant, même dans ce contexte d'ouverture, les économies d'échelle sont difficiles à obtenir, car même les

² Parmi les autres facteurs, l'évolution du commerce international et la stabilité du cadre macro-économique interne sont les plus déterminants. Les réformes structurelles n'ont pas eu un effet global significatif, mais le manque de progressivité dans leur mise en place a eu clairement un impact négatif.

TABLEAU 3

Amérique latine et Caraïbes: Évaluation empirique des déterminants de la croissance^a

Variable	Coefficient	Statistique t
Constante	3,237	0,96
Population moyenne en 1971-75 (logarithme)	0,261	2,02
Proportion de population rurale, moyenne 1971-75	-0,033	-2,50
Revenu par tête au début de chaque sous-période de 5 ans	-0,001	-7,71
Coefficient d'investissement (relatif au PIB)	0,060	1,94
Variation des exportations des pays en développement vers l'OCDE	0,175	8,51
Importance des secteurs primaires dans le PIB	-0,125	-4,16
Variation du coefficient d'exportations (relatif au PIB)	0,127	2,46
Participation des réserves en devises dans M2	0,007	1,72
Solde budgétaire (relatif au PIB)	0,154	2,97
Fluctuations du taux de change réel	-0,097	-4,55
Variation de la proportion du crédit destiné au secteur privé	0,037	2,83
Indice moyen de réforme structurelle, début de chaque sous-période	0,084	0,93
Carré de ce même indice moyen, début de chaque sous-période	-0,001	-1,19
Variation de l'indice moyen de réforme durant chaque sous-période	-0,097	-2,88

Source: Calculs de l'auteur. Origine et description des données: Escaith et Morley (2000).

^a Variation annuelle du PIB par tête.

^b Méthode des moindres carrés généralisés, pondérés et corrigés pour hétéroscédasticité. R-2: 0,83, utilisant 85 observations (17 pays, 5 sous-périodes de 5 ans entre 1971 et 1996).

«grandes» entreprises des petits pays sont petites comparées à leurs concurrents régionaux et, comme beaucoup de petites entreprises, ont des difficultés à «suivre» la cadence du progrès technologique. En outre, elles doivent intégrer dans leurs processus productifs des biens et services non commercialisables produits localement à des prix souvent bien supérieurs à ceux de leurs concurrents internationaux. Dans ce contexte, une insertion réussie dans les marchés régionaux ou internationaux passe par une spécialisation suffisante pour atteindre la masse critique. Cette spécialisation se fait souvent au détriment de la complémentarité avec le reste de l'économie nationale.

c) *Structure des marchés*

L'étroitesse des marchés et son implication en terme de compétitivité-coûts ont des conséquences importantes sur l'organisation des marchés intérieurs. Le domaine des entreprises viables dans les secteurs exposés à la concurrence extérieure est plus réduit, en raison des coûts unitaires de production. Les secteurs protégés tendent à se caractériser par une structure monopolistique qui est d'autant moins contestée que les coûts initiaux d'entrée dans ces petits marchés sont relativement importants, comparés aux revenus escomptés.

Cette tendance monopolistique des marchés internes appelle une intervention publique – soit

spontanée, soit forcée de l'extérieur par les accords commerciaux multilatéraux – afin de corriger les failles de marché et réguler la concurrence. Or, pour des raisons financières et en raison du manque de spécialistes, la fonction publique locale est rarement capable d'assumer les complexes implications légales et techniques d'une telle régulation. Les conséquences en termes de moindre efficacité des marchés créent alors une situation sous-optimale d'un point de vue économique.

L'étroitesse des marchés du travail et la moindre diversification des activités productives impliquent d'importants coûts de friction et d'ajustement. En période de croissance, les entreprises ont des difficultés pour recruter la main-d'œuvre qualifiée nécessaire. Par contre, en situation de récession, les alternatives d'emplois sont d'autant réduites que les activités sont peu diversifiées. Le chômage induit est difficilement résorbé et les chocs ont tendance à être persistants.³ Ce dernier point est spécialement important lorsque l'on considère les coûts sociaux de l'éventuelle restructuration productive qu'une ouverture au libre-échange pourrait rendre nécessaire.

³ Les petites économies sont d'ailleurs caractérisées par une forte émigration de leur main-d'œuvre.

d) *Gouvernance*

La taille réduite des marchés présente aussi des avantages liés aux déséconomies d'échelle en termes de coûts de transaction et de supervision. Dans un contexte où l'information sur les partenaires commerciaux (clients, fournisseurs) est facile d'accès, les coûts associés à l'asymétrie de l'information et au risque moral diminuent. La réputation et la pression du milieu pour se comporter selon les règles éthiques acceptées substituent en partie la nécessité de mettre en place un système formel de régulation et de surveillance. La petite taille des populations joue également en faveur d'une plus grande cohésion sociale et d'une plus grande implication des citoyens dans la gestion de la chose publique.⁴ Cependant, ces fruits ne sont récoltables que si un minimum de conditions de gouvernance est réuni, ce qui est loin d'être le cas dans la région.⁵

2. Vulnérabilité

Au-delà des différences en niveaux de développement ou de croissance, les petites économies comme groupe sont intrinsèquement plus vulnérables aux chocs externes. En fait, la vulnérabilité est une des principales dimensions de l'analyse des relations entre taille et bien-être économiques dans le contexte d'économies ouvertes, à telle enseigne que de nombreux petits pays ont tenté, sans succès pour le moment, d'introduire cette notion comme critère alternatif de différenciation dans la clause d'habilitation élargissant le traitement réservé aux pays moins avancés dans les accords de l'OMC. Trois facteurs interdépendants peuvent être distingués, qui répondent aux dimensions géographiques, démographiques et économiques.

La conjonction des dimensions géographique et démographique se traduit par de fortes densités de population qui accroissent la pression sur les ressources naturelles, menaçant le fragile écosystème. Haïti en est l'exemple le plus extrême, mais la vulnérabilité écologique est présente dans de nombreuses petites économies de la région. Leur localisation dans des régions tropicales sujettes à des désastres naturels (ouragans, phénomènes sismiques ou volcaniques)

complicque encore le problème. Ces catastrophes naturelles sont récurrentes et chaque occurrence touche un pourcentage important de la population, pouvant aller jusqu'à inclure la totalité du territoire. Dans certaines îles des Caraïbes, les dommages infligés à l'infrastructure et aux activités productives peuvent dépasser la valeur du PIB. Dans cette situation, la capacité des autorités nationales pour faire face à l'urgence de la situation et assumer les coûts de la reconstruction est dérisoire.

Sur le point spécifique de la vulnérabilité sociale, une attention particulière doit être portée aux petites îles en voie de développement des Caraïbes, qui sont parfois utilisées comme points de transit ou de blanchiment d'argent par les trafiquants internationaux de stupéfiants. La criminalité interne associée au commerce et la consommation de stupéfiants minent les systèmes judiciaire et financier, et corrompent finalement l'ensemble des institutions qui participent de la gouvernance. La fragilité sociale de ces îles et les implications sur la gouvernance est rendue encore plus aiguë par les fractures sociales et culturelles qui prennent leurs racines dans des sociétés où existent une répartition inégale des revenus et des clivages difficilement réductibles fondés sur l'ethnie ou la religion.

La dimension économique de la vulnérabilité des petites économies est fortement liée à l'importance relative du commerce international et à la faible diversification de leurs exportations. Le coefficient d'ouverture commerciale (importations plus exportations de biens et services) des petites économies d'Amérique latine et des Caraïbes s'élève à 85 pour cent du PIB, contre seulement 30 pour cent pour les autres économies de la région (CEPALC, 1996). En outre, ces exportations sont concentrées dans un petit groupe de produits et de marchés, créant les conditions d'une forte volatilité des revenus en devises provenant des ventes extérieures. Comme le coefficient d'ouverture est très élevé et que ces petites économies sont extrêmement dépendantes des importations pour satisfaire une grande partie de leur demande intérieure, les fluctuations des revenus d'exportation, qui sont généralement insuffisants même en période normale pour financer les importations, ont un impact important sur l'activité interne et la génération des revenus intérieurs.

La nature préférentielle de l'accès des produits d'exportation sur les marchés européens ou nord-américain (Accords de Lomé, Initiative du Bassin caraïbe) les rendent en outre dépendants de la continuité

⁴ Déjà Aristote mentionnait cette cohésion comme une force des États, notion reprise maintes fois par les auteurs du XVIII^e siècle (Real de Azúa, 1977).

⁵ Comme peuvent en témoigner les guerres civiles qui ont ravagé l'Amérique centrale, les conflits ethniques et religieux dans les Caraïbes et les fractures de la société équatorienne.

des préférences unilatérales accordées. Or l'esprit même de ces préférences se voit de plus en plus contesté par les nouvelles règles régissant le commerce international depuis la conclusion des négociations d'Uruguay.

La spécialisation dans des produits sensibles, tels que les produits agricoles, les textiles et l'habillement, fait que les marchés d'exportations sont vulnérables aux réactions protectionnistes des économies développées. En outre, les produits manufacturés exportés par les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes (en provenance des *maquiladoras*) ont une faible intensité capitalistique et, par conséquent, les entreprises de sous-traitance se délocalisent aisément et sont très sensibles à des petites variations de coûts comparatifs de production.

Cependant, cette grande vulnérabilité aux perturbations externes d'origine commerciale est compensée par une relative immunité aux chocs d'origine financière, qui ont été la cause principale des dernières crises économiques en Amérique latine. Grâce au faible développement de leur marchés financiers, les petites économies n'ont pas attiré l'intérêt des capitaux spéculatifs dont l'ampleur des flux et leur volatilité ont été la cause de grandes variations tant de prix relatifs –via les écarts de taux de change réel– comme de transfert de revenus.

Il est intéressant de noter que la grande vulnérabilité externe, d'origine commerciale, inhérente aux petites économies de la région les a amenées à adopter des politiques macro-économiques généralement plus prudentes que celles de leurs voisins. Grâce à ce relatif conservatisme et à leur isolement des mouvements spéculatifs de capitaux, au cours des vingt dernières années, les fluctuations observées de la croissance des petites économies de la région sont en moyenne inférieures à celles enregistrées pour les pays de plus grande taille. Ce résultat confirme ainsi l'importante contribution de la cohérence et de la qualité de la politique macro-économique sur les résultats de la croissance de long terme, observée sur l'ensemble de la région (Escaith et Morley, 2000).

3. Politiques économiques

Tant leur taille que leur ouverture sur l'extérieur impriment un caractère distinctif aux politiques économiques suivies par les petites économies de la région. Plus qu'à un choix volontaire, ce caractère répond aux marges de manœuvre réduites qu'impliquent des marchés intérieurs incomplets et l'ouverture sur l'extérieur incluant non seulement le

commerce, mais aussi les marchés des changes. L'étroitesse des marchés financiers locaux et la faiblesse de l'épargne interne renforcent le classique «trilemme» des économies ouvertes, où la liberté des échanges, la stabilité du taux de change et l'autonomie de la politique monétaire sont des objectifs globalement incompatibles. Dans ces conditions, face à un choc récessif, il est très difficile aux autorités nationales de lisser la demande intérieure par une expansion du financement interne, sans risquer de déstabiliser l'économie.⁶

La stabilité du taux de change est un des objectifs dominants dans ces petites économies très ouvertes au commerce international. Durant la période 1989-2000, l'écart type des indices du taux de change réel (normalisés à une valeur 100 pour 1995) a été de 11 pour les petites économies, contre 21 pour les autres pays. La plupart des petites économies ont maintenu une parité fixe longtemps après la fin de l'étalon dollar défini par Bretton Woods. Si, en Amérique centrale, le Costa Rica fut le premier pays à dévaluer (décembre 1980), ce fut un cas isolé et les parités fixes restèrent la norme durant les années 80, au prix d'une multiplicité de taux de change, de contraintes non tarifaires aux importations et de l'accumulation de déséquilibres croissants de la balance des paiements. Dans les Caraïbes, les principales économies (Jamaïque, Guyana, Trinité-et-Tobago, République dominicaine, Haïti) essayèrent aussi de maintenir leur parité cambiale en dépit de déséquilibres internes et externes alarmants, qui finalement entraîneront dévaluations à chaud et la mise en place de programmes d'ajustement.

Cependant, les plus petites économies des Caraïbes ont réussi à conserver une parité stable (premièrement avec la livre, ensuite avec le dollar), soit dans le cadre d'un régime normal de taux fixe (Barbade, Bahamas, Belize), soit dans le cadre d'un système monétaire de conversion géré par la Banque centrale des Caraïbes orientales qui réunit six pays. Cette stratégie n'a été possible que grâce au conservatisme de la politique macro-économique et aux transferts de ressources, soit directs (aide au développement) soit par le biais d'accords commerciaux préférentiels (protocoles spécifiques prévus dans les Accords de Lomé avec la Communauté européenne). En Amérique du Sud, pour

⁶ Néanmoins, cette moindre capacité de réaction de la politique macro-économique face aux chocs externes ne s'est pas traduite par une plus grande fluctuation des taux de croissance, certainement grâce à l'isolement des petites économies des flux de capitaux spéculatifs.

des raisons géographiques et historiques, la politique macro-économique des petites économies pendant les années 80 est restée proche de celles suivies par leurs grands voisins. L'ancrage du taux de change y fut de même généralement pratiqué dans les efforts de stabilisation des années 1990.

La politique budgétaire est, elle aussi, peu autonome en raison de la fragilité des finances publiques et de leur dépendance externe. D'une part, les petits pays souffrent en règle générale de déficits budgétaires plus importants que chez leurs grands voisins. D'autre part, les recettes courantes du gouvernement proviennent en grande partie des taxes sur le commerce extérieur. À cela, il faut ajouter que dans les petits pays de moindre développement relatif, l'investissement public s'appuie sur une aide externe proportionnellement plus élevée, relativement au contexte régional.

On peut constater dans le tableau 4 que les pays les plus vulnérables aux fluctuations économiques, selon la double classification de déficit budgétaire et de dépendance externe, sont pratiquement tous de petites économies. Ainsi la façon de concevoir la politique macro-économique dans les petites économies reste-t-elle très réactive, et plus qu'ailleurs, son ambition est de maîtriser l'inflation et de préserver la stabilité nominale du taux de change, deux objectifs fortement interdépendants dans de telles économies. D'ailleurs, les faits montrent que les petites économies ont moins souffert de l'inflation ou de la dévaluation que leurs grands partenaires régionaux (CEPALC, 1996).

Cependant, ces limitations structurelles à l'utilisation active de la politique macro-économique de court terme n'impliquent pas l'impossibilité d'avoir une politique publique de développement. Ainsi les restrictions budgétaires n'ont-elles pas empêché

TABLEAU 4

Amérique latine et Caraïbes: Situation budgétaire et dépendance des recettes douanières
(Moyennes 1995-1999)

Dépendance des Recettes douanières	Soldes budgétaires		Déficit modéré ^b		Déficit important ^c	
	Surplus ou léger déficit ^a					
Réduite	Trinité-et-Tobago		El Salvador Mexique		Bolivie Brésil Costa Rica Uruguay	
Modérée	Chili		Argentine Barbade Guatemala Panama Paraguay Pérou		Équateur Guyana	
Élevée	République dominicaine		Antilles néerlandaises Saint-Kitts-et-Nevis St. Lucie St. Vincent-et-les-Grenadines Venezuela		Antigua-et-Barbuda Bahamas Belize Colombie Dominique Grenade Haïti Honduras Nicaragua Jamaïque	

Source: Escaith et Inoue (2001).

^a Excédent budgétaire ou déficit inférieur à 1 pour cent du PIB.

^b Déficit compris entre 1 et 2 pour cent du PIB.

^c Déficit moyen supérieur à 2 pour cent du PIB ou fortement instable.

certaines petites économies, en particulier au Costa Rica et dans les Caraïbes anglophones, de mettre en place des programmes d'investissement dans le capital humain (santé et éducation) ou des instruments fiscaux d'une politique agressive d'exportation.

Faute de pouvoir financer de coûteux programmes d'aide au développement industriel, de nombreuses petites économies ont accordé des subventions à l'investissement productif sous la forme d'exemption d'impôts, tant directs qu'indirects. C'est en particulier le cas pour les activités de *maquiladora* qui se sont installées dans des zones franches, tant en Amérique centrale qu'aux Caraïbes. Certains pays ont co-participé au développement de l'infrastructure nécessaire aux nouvelles activités, comme ce fut le cas en République dominicaine dans le cadre de son programme de promotion du tourisme. Ces actions représentent des coûts importants, en termes de dépenses budgétaires ou de manque à gagner fiscal.⁷

Cependant, ces programmes d'incitation sont fréquemment nécessaires pour contrebalancer les

handicaps structurels propres aux petites économies (déséconomies d'échelle, coûts d'externalités) qui augmentent les coûts de production et affaiblissent la compétitivité internationale des productions locales. Le fait est qu'ils furent bien souvent la clef du succès des programmes de diversification des exportations non traditionnelles des petites économies d'Amérique centrale et des Caraïbes (Stallings et Peres, 2000).

Les nouvelles conditions du marché international, en particulier les règles définies dans le cadre des négociations d'Uruguay et des accords internationaux et multilatéraux qui en découlèrent, sont particulièrement sensibles pour ces économies, dont la stabilité des finances publiques dépend de tarifs douaniers en voie de réduction et l'insertion dans l'économie internationale, de subventions à l'exportation dont l'usage se voit de plus en plus contraint. La qualité de cette insertion et les conditions dans lesquelles elle s'opère présentent une série de défis, mais aussi d'opportunités, qui conditionnent en bonne partie la définition des options de politique économique.

II

Défis et opportunités

1. Mondialisation, libre-échange et intégration régionale

Selon l'orthodoxie économique, les petites économies sont censées être les principales bénéficiaires du libre-échange: les tenants de la mondialisation avancent que les désavantages de la taille peuvent être compensés par l'intégration régionale et l'internationalisation des activités productives. L'ouverture des marchés permet de surmonter ces handicaps car les petits pays, grâce à une moindre inertie structurelle, seraient plus à même de montrer la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux conditions de la concurrence internationale, dans la mesure où leurs gouvernements adoptent les «bonnes» politiques. Hélas, ces perspectives optimistes sont plus qu'incertaines, et un survol de la littérature théorique

sur l'impact du libre-échange sur le bien-être économique ne permet pas de dégager un consensus sur ses conséquences pour les petites économies (Escaith et Pérez, 1999). Rodriguez et Rodrik (1999), faisant une lecture critique des travaux empiriques publiés sur le sujet, concluent que les résultats présentés ne sont pas plus convaincants.

Plus concrètement, bien des dirigeants des petites économies ont émis des réserves sur la capacité de leurs pays de bénéficier pleinement de l'initiative de créer une large Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), suite au processus entamé au Premier Sommet des Amériques tenu en 1994 pour encourager l'intégration commerciale de l'ensemble des économies du continent. Les limitations structurelles confrontées par les petites économies réduisent, selon eux, les bénéfices potentiels que peuvent attendre leurs (petites) entreprises de l'extension des marchés d'exportation, alors que l'augmentation de la concurrence de grandes entreprises extérieures laisse craindre pour leur survie.

Ces doutes ne doivent pas cacher les bénéfices nets que peuvent apporter les nouveaux flux de commerce

⁷ Par exemple, en République dominicaine, les fonds d'appui au développement d'infrastructure hôtelière se sont élevés à 1,1 pour cent du PIB en 1986, alors que le manque à gagner en termes d'impôts exemptés a oscillé, selon les années, entre 5 et 9 pour cent des recettes fiscales au Costa Rica (Escaith et Inoue, 2001).

et d'investissement, en particulier si on prend en compte les coûts d'opportunité de la non-intégration. En fait, les petites économies d'Amérique centrale et des Caraïbes n'ont pas beaucoup d'options alternatives à intégrer la ZLEA, instance qui devrait résulter de la signature (prévue pour 2005) de cet accord de libre-échange: en refusant de jouer les règles du libre-échange, elles courraient le risque de s'isoler des marchés qui constituent maintenant la partie la plus importante et la plus dynamique de leurs exportations. Même si ces pays bénéficient aujourd'hui d'un traitement approchant, bien que soumis à de nombreuses restrictions, celui du Mexique dans le cadre de leurs exportations aux États-Unis, leur marginalisation de la ZLEA impliquerait que ces privilèges, accordés unilatéralement, pourraient être unilatéralement révoqués. La seule existence de cette possibilité réduirait les gains qu'ils peuvent attendre de la libéralisation du commerce, et particulièrement des mouvements d'investissement.

2. Coûts et bénéfices escomptés

Du point de vue d'une petite économie, mettre en balance les coûts et bénéfices potentiels devrait aboutir à établir la liste suivante:

a) *Échanges créateurs contre détournement du commerce*

Le cas est classique et fait référence à l'existence de barrières tarifaires qui détournent les flux de commerce existants, en faveur d'un autre membre de la zone de libre-échange et au détriment de partenaires extérieurs initialement plus compétitifs. Dans ce contexte, et prenant en considération l'ensemble des coûts de transaction, la formation d'une zone de libre-échange entre partenaires comparables devrait théoriquement être une bonne chose lorsque cette zone suit les lignes naturellement dictées par la proximité (blocs «naturels»). Cette proximité, en effet, permet de minimiser les effets de détournement. Les blocs «contre nature» (c'est-à-dire englobant des partenaires improbables ou séparés par de forts coûts de transaction) sont moins susceptibles de contribuer à l'amélioration du bien-être économique des populations (Frankel, Stein et Wei, 1995). Ce dernier point est potentiellement préoccupant pour ces petites économies qui souffrent de coûts élevés de transaction, soit de par leur insularité (dans le cas des Caraïbes), soit, tout au contraire, du fait de leur enclavement (Bolivie et Paraguay). Cet état de choses deviendrait –du moins

sous certaines hypothèses théoriques– encore plus sombre pour ces petites économies quand l'asymétrie entre les partenaires commerciaux est prise en compte. Dans un référent théorique de concurrence imparfaite, les gains obtenus de l'adhésion à une zone de libre-échange seraient en fin de compte liés à la taille relative des partenaires: les grands pays sont en général favorisés, au détriment des petites économies.

Cependant, comme il a été suggéré auparavant, les petites économies n'ont pas vraiment le choix: la menace d'un détournement de commerce est un coût pour tout pays tiers qui peut voir fondre ses parts de marché s'il se maintient en dehors d'une zone de libre-échange.⁸

b) *Association et investissement*

Le fait de s'intégrer une zone de libre-échange ne permet pas seulement d'étendre ses marchés (création de commerce), cela permet aussi de réduire l'incertitude quant à l'accès à ces marchés. Cette plus grande sécurité devrait à son tour se traduire par un coup de fouet aux investissements destinés à produire des biens et services exportables. Néanmoins, ce bénéfice attendu est aussi un «cadeau empoisonné» lorsque les investissements sont très spécifiques aux marchés visés et impliquent des investissements initiaux importants ou non récupérables. Comme nous verrons infra, cette situation implique à terme une perte de pouvoir de négociation qui n'est pas sans coûts.

c) *Externalités positives*

Les autorités macro-économiques d'un pays souffrant d'un passé d'instabilité peuvent gagner en crédibilité et réduire la perception de risque pays en s'associant avec des partenaires plus stables. Au contraire, à cause de l'effet de contagion, l'entrée de nombreux partenaires instables peut représenter un coût pour les «bons élèves», raison pour laquelle un certificat de bonne conduite macro-économique est souvent exigé comme condition d'éligibilité pour joindre une telle zone.

D'autres effets induits sont envisageables, comme par exemple la consolidation du processus de réformes

⁸ La situation est cependant moins claire lorsque l'on considère l'ensemble des relations commerciales. Dans le cas des Caraïbes en particulier, qui ont un fort pourcentage de commerce avec l'Europe, joindre la ZLEA pourrait se traduire par un fort effet de détournement à l'encontre de l'Europe et une trop grande spécialisation par rapport aux États-Unis. Il serait alors préférable de maintenir un certain équilibre entre leurs deux grands partenaires commerciaux.

internes ou la convergence plus rapide vers les normes de qualité reconnues internationalement, ce qui devrait permettre l'ouverture de nouveaux marchés hors ZLEA (Europe, Japon). Dans la même ligne de raisonnement, l'obligation de satisfaire des critères plus stricts de protection de l'environnement devrait pouvoir ouvrir de nouveaux marchés, tout en bénéficiant également les populations locales. Ces externalités peuvent être importantes pour certains pays, lorsque l'adhésion à la ZLEA permet d'aider à consolider l'adhésion de la communauté nationale à l'exécution de programmes d'ajustement structurel et de réinsertion soutenable dans l'économie mondiale (Finger, Ng et Soloaga, 1998).

Plus concrètement, l'appartenance à une grande zone de libre-échange ouvre des possibilités nouvelles de s'associer avec des pays voisins pour réaliser ensemble de grands projets, en particulier pour la production de services publics spécialisés ou particulièrement coûteux (tels que l'éducation supérieure et la formation professionnelle, l'infrastructure, la régulation des marchés, etc.).

d) *Dépendance*

Le bilan des coûts et des bénéfices est rendu encore plus compliqué lorsque l'on prend en compte des considérations d'économie politique et de rapport de forces.⁹ Un premier élément est la capacité de chaque pays de manipuler à son avantage les conditions de l'échange via des changements unilatéraux de tarifs ou l'instauration de restrictions non tarifaires, dans le cas où une guerre commerciale éclaterait au sein de la zone de libre-échange. Comme cette capacité dépend fortement des tailles respectives, pour une grande économie, les gains potentiels d'un conflit ouvert avec une petite économie peuvent dépasser largement les coûts immédiats. D'un point de vue dynamique, les choses se compliquent encore plus pour la petite économie, car son degré de spécialisation en fonction des relations commerciales avec le grand partenaire va être relativement plus élevé. Une fois que la spécialisation devient irréversible, son pouvoir de négociation peut être réduit à néant (McLaren, 1997). Une telle figure théorique peut être singulièrement pertinente pour caractériser les phénomènes d'industrialisation fondés sur les activités de sous-traitance, tels qu'ils peuvent être observés dans certains pays des Caraïbes et en Amérique centrale.

⁹ Pour une analyse en ces termes du processus d'intégration régionale, voir en particulier Dabène (1998).

Cependant, les mêmes modèles théoriques suggèrent que, tant que l'irréversibilité n'est pas complète, la spécialisation n'est pas un handicap rédhibitoire si le grand pays attache suffisamment de poids aux gains attendus du libre-échange (Park, 2000). Cet aspect théorique peut avoir des implications intéressantes pour le petit pays en termes de stratégie de négociation et d'alliance.

e) *Effets de délais entre coûts et bénéfices*

D'un point de vue tant théorique que pratique, il est généralement reconnu que les bénéfices éventuels du libre-échange sont diffus et de long terme, alors que les coûts sont visibles dans le court terme et touchent quelques groupes bien spécifiques. Ce dernier point peut, en particulier, jouer contre l'adhésion à une zone de libre-échange (encore que, comme signalé supra, une fois la zone créée, les exportateurs des pays tiers ont tendance à pousser dans le sens d'une adhésion de leur pays afin de limiter les effets de détournement). D'un autre point de vue, la distribution asymétrique des coûts et des bénéfices dans le temps peut être un facteur critique si on considère la grande vulnérabilité des petites économies aux chocs externes. Dans les cas extrêmes, si l'adhésion ne se fait pas sur une base graduelle et si les chocs s'accumulent dans les premières années, la petite économie peut entrer en crise et être forcée à sortir de l'accord. D'où l'importance de considérer explicitement la vulnérabilité lorsque l'on étudie le degré de préparation des économies en vue de leur incorporation à une zone de libre-échange.

3. Degrés de préparation

La résultante des coûts et des bénéfices de l'intégration évoqués ci-dessus dépendra en grande partie du degré de préparation de ces économies pour adhérer à une zone de libre-échange. Mesurer celui-ci est une façon d'évaluer *ex ante* la capacité d'une économie donnée, d'en minimiser les coûts et d'en maximiser les bénéfices. Un des premiers travaux publiés dans ce sens fut celui de Hufbauer et Schott (1994). Une des évaluations les plus complètes de ce degré de préparation est une étude réalisée par la CEPALC (CEPALC, 1996) en préparation des négociations de la ZLEA et développée dans Escaith et Pérez (1999). La méthodologie de la CEPALC reprend 55 indicateurs, regroupés en 4 catégories: éligibilité, fondamentaux, politiques et risques, eux-mêmes subdivisés selon leur nature (macro-économique, commerciale, etc.).

L'étude de ces indicateurs confirme en règle générale les analyses théoriques présentées ci-dessus.

Les petites économies ne se différencient pas de manière significative des grands pays quant à leur degré global d'éligibilité, leurs difficultés budgétaires et de balance des paiements se voyant compensées par une plus grande stabilité monétaire et de change. La situation empire cependant à prendre en compte les critères non macro-économiques, en raison de retards accumulés dans la mise aux normes internationales du droit du travail ou de protection de l'environnement.

Cependant, comme nous l'avons vu, les pays des Caraïbes et de l'Amérique centrale sont en retard dans leurs réformes budgétaires et restent très dépendants des recettes douanières. Ces tarifs sont de même généralement plus élevés et plus dispersés que ceux de leurs grands voisins, impliquant une certaine propension au protectionnisme.

Par ailleurs, les indicateurs fondamentaux montrent en général un retard des petites économies, ce qui appelle donc un effort plus soutenu des politiques d'aide à la reconversion et au développement industriel. Ce retard est souvent explicable par leur niveau de développement relatif ou par les restrictions imposées par la taille du marché intérieur à la diversification de l'activité industrielle. Par exemple, la participation du secteur agricole dans le PIB est en moyenne plus importante dans les petites économies et leurs

exportations sont moins diversifiées. Cependant, ces indicateurs montrent une grande hétérogénéité, en partie liée aux différences de développement. Les pays d'Amérique centrale (excepté le Costa Rica) ou les petits pays d'Amérique du Sud (excepté l'Uruguay) restent à la traîne dans la formation de leur main-d'œuvre comparés aux Caraïbes anglophones. Ces derniers bénéficient aussi de meilleures infrastructures de transport, énergie et télécommunication (bien que leurs coûts soient élevés).

Finalement, c'est au niveau de la viabilité et du risque que les petites économies se trouvent en général dans une situation précaire, liée à leur plus grande vulnérabilité externe et à une tendance à présenter de plus grands déficits commerciaux. Cependant, les petites économies ne compensent pas cette vulnérabilité en accumulant des réserves internationales. Au contraire, ces dernières sont en général à un niveau relativement plus bas que celles des autres pays. De même, les gouvernements des petits pays dépendent pour leurs finances publiques des recettes douanières et de l'aide officielle, deux sources de revenus qui sont en danger de forte réduction avec l'avènement du libre-échange et la politique des pays industriels de substituer l'aide officielle au développement par un meilleur accès à leurs marchés nationaux.

III

Orientations et perspectives

1. Politique économique¹⁰

Comme il a été souvent mentionné, la vulnérabilité est une des caractéristiques centrales des petites économies. La réduire doit être une priorité, d'autant que l'intégration commerciale accompagnée par une plus grande liberté et de meilleures garanties pour les mouvements des capitaux devrait induire une situation d'instabilité pendant la période de transition. Si l'expérience des grandes et moyennes économies latino-américaines est une indication, les entrées de capitaux peuvent en particulier créer des situations de surchauffe de la demande interne et de surévaluation du taux de change qui sont dommageables à la fois à la

compétitivité externe et à la stabilité du développement, l'alternance de phases d'accélération et de freinage enfermant l'économie nationale dans un piège de faible croissance moyenne.

Accumuler des réserves internationales durant les phases hautes (tout en stérilisant l'effet monétaire d'une telle accumulation) afin de lisser la demande interne tout au long du cycle économique est indispensable. Une plus grande exposition au risque financier, ainsi que la tendance à renforcer les normes internationales, réclame à son tour une meilleure supervision du secteur bancaire, tant pour des raisons économiques que de sécurité publique et de politique étrangère (en particulier dans les pays qui sont la cible du trafic international de stupéfiants).

Les pays fortement dépendants des revenus douaniers pour financer leurs dépenses publiques

¹⁰ Cette section s'inspire en particulier des recommandations de la CEPALC (2000).

doivent amorcer au plus vite une réforme fiscale, afin de renforcer les sources internes de contributions directes et indirectes et se préparer ainsi au démantèlement de leurs barrières douanières. Cette réforme, accompagnée d'une nouvelle orientation moins procyclique de la politique budgétaire, devrait viser aussi à renforcer l'épargne intérieure, un des points faibles des petites économies.

Il est particulièrement important d'améliorer la qualité du contexte économique et institutionnel dans les petites économies de la région pour appuyer leur transformation productive si on considère le poids prépondérant des petites entreprises dans leur tissu industriel. Comme l'impact de la libéralisation commerciale sur les petites entreprises est pour le moins hétérogène, il y a là à la fois des opportunités de création d'activités et des risques de faillites en chaîne. Les entreprises existantes devront s'adapter ou disparaître, et il serait erroné de vouloir les protéger à tout prix. Cependant, il est aussi improbable qu'un groupe important de petites entreprises compétitives surgisse du néant pour profiter des nouvelles opportunités offertes par l'ouverture des frontières. Une politique industrielle adaptée est nécessaire pour faciliter leur émergence et pour stimuler et faciliter les adaptations stratégiques dans le cas des entreprises existantes.

Ceci peut être fait de diverses manières telles que la modification et la simplification des règles administratives et fiscales ; l'aide à la formation ; des fonds d'appui à la modernisation technologique et à l'exportation. La création de zones franches et la promotion de *clusters* d'entreprises sont particulièrement adaptées au cas des petites économies. Celles qui ont à compenser le handicap de coûts élevés de transaction associés à leur isolement géographique (Caraïbes) doivent forcément s'appuyer sur leurs avantages naturels afin de s'insérer efficacement dans l'économie régionale et internationale. L'idée est de se fonder sur les exportations traditionnelles tout en augmentant leur valeur ajoutée et en les gérant de manière soutenable. C'est en particulier le cas du tourisme, mais cela peut s'étendre à l'exploitation d'autres produits naturels (agro-alimentaires). L'investissement en capital humain et son orientation vers la création d'avantages comparatifs dans certains créneaux du marché est aussi une réelle possibilité, comme le démontre la transition opérée au Costa Rica en direction de *maquiladoras* de haute technologie. La spécificité linguistique des îles de la Caraïbe anglophone et leur situation géographique se prêtent aussi à une diversification potentielle dans les secteurs

des services fondés sur le traitement de l'information (traitement de données, commerce et finance). Un effort spécial doit cependant être fait pour diminuer dans la mesure du possible les coûts de transaction (développement de l'infrastructure de communication, dérégulation et contrôle de la concurrence).

La décennie qui s'ouvre devrait offrir de nouvelles perspectives aux petites économies pour mettre en place des politiques d'appui au développement productif. En effet, les nouvelles tendances technologiques permettent de s'affranchir partiellement des contraintes imposées par les économies d'échelles (génération électrique, télécommunications) alors que le commerce électronique peut ouvrir de nouveaux marchés. Cependant, le niveau d'investissement en capital physique et humain impliqué par la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que les exigences techniques et régulatrices du nouveau rôle d'intermédiaire et de partenaire que joue l'État dans ses relations avec l'économie privée dépassent en règle générale les capacités des petites économies en voie de développement.

En conséquence, l'aide officielle au développement reste plus que jamais nécessaire pour réussir cette insertion dans la nouvelle économie internationale, et un frein doit être mis à la tendance actuelle à sa réduction. L'aide externe est aussi requise pour pallier les risques inhérents aux catastrophes naturelles, phénomènes récurrents dans ces régions. Outre l'effet et les coûts directs des désastres, ces risques se traduisent dans des primes élevées d'assurance pour les activités productives. Pour faire face aux contingences, des fonds d'urgence doivent être mis en place, comptant avec l'aide internationale ; les efforts nationaux, quant à eux, doivent s'appliquer à délimiter les zones à risque et mettre en place un zonage rigoureux pour l'exploitation des sols.

2. Négociations commerciales

Les petites économies ont plus de difficultés à représenter leurs intérêts dans les enceintes internationales. Leurs maigres ressources en personnel qualifié, soit dans les capitales, soit à Genève auprès de l'OMC, se trouvent partagées entre les multiples réunions commerciales qui abordent des sujets complexes et hautement spécialisés et, parfois, se déroulent de manière simultanée. Il leur est extrêmement difficile de s'y préparer de manière adéquate et d'y défendre leurs positions, encore plus d'y prendre l'initiative.

Comme il a été observé, leur degré de préparation et leur capacité pour honorer les engagements pris au niveau international ou régional sont aussi souvent réduits, tant en matière de législation du travail, de protection de l'environnement ou de la propriété intellectuelle. Dans le contexte spécifique de négociations d'intégration régionale, la faible profondeur des relations industrielles intérieures fait que les petites économies ont plus de difficultés à respecter les seuils minima de valeur ajoutée d'origine régionale. Ces règles d'origine sont d'autant plus contraignantes que ces pays ont parfois un commerce important avec d'autres régions du monde (tel est le cas des économies des Caraïbes), ce qui peut provoquer un important détournement des échanges quand se matérialisera la ZLEA.

En conséquence, il est généralement reconnu que les petites économies doivent pouvoir bénéficier, au moins durant une phase de transition, de traitements spécifiques et différenciés. Ceux-ci incluent, entre autres, un calendrier plus échelonné afin de pouvoir adopter de façon graduelle les obligations souscrites dans le cadre des accords commerciaux. La flexibilité doit aussi concerner les seuils (tels les minima de valeur ajoutée régionale) ou les obligations légales et institutionnelles. Les petites économies doivent également pouvoir compter sur une abondante assistance technique, tant pendant qu'après les négociations. Si ces aspects sont généralement reconnus, les négociations internationales ont jusqu'à présent insisté plus sur la réciprocité des obligations dans le cadre de l'OMC que sur la nécessaire relation entre commerce et développement, causant au passage l'échec d'une relance des négociations à Seattle à la fin de 1999. Les négociations régionales en cours paraissent plus propices, tout au moins potentiellement.

Au cours du Deuxième Sommet des Amériques (18-19 avril 1998) et plus récemment durant la Cinquième Réunion des ministres du Commerce (Toronto, 4 novembre 1999), les trente quatre gouvernements concernés ont souligné la nécessité d'assurer que les différences de niveau de développement et de taille économique soient prises en considération pendant le processus de négociation de la ZLEA. Cependant, au stade actuel nul pas concret en cette direction n'a été réalisé et l'incertitude prévaut quant à la forme et à l'amplitude que de tels traitements différenciés pourraient avoir. Cet état de fait signale les difficultés des petites économies pour faire prévaloir leurs points de vue. Bien évidemment, dans ce contexte, seule l'unité des petites économies autour d'une

position commune peut faire pencher la balance d'une manière décisive. Or une telle alliance est difficilement réalisable quand les trois principaux groupes de petites économies, Caraïbes, Amérique centrale et Amérique du Sud, ne partagent pas toujours les mêmes attentes ni les mêmes objectifs stratégiques.

Les pays d'Amérique centrale visent bien entendu à renforcer leurs liens avec le Mexique et surtout avec les États-Unis, mais passent par une phase difficile en tant que groupe d'intégration, ce qui les fait parfois négocier en ordre dispersé. Les petites économies d'Amérique du Sud se définissent par rapport à deux pôles, le marché nord-américain, mais aussi le Mercosur et, en particulier, le Brésil. Le cas des pays des Caraïbes est particulièrement complexe. Bénéficiaires au même titre que l'Amérique centrale d'un accès privilégié au marché américain dans le cadre de l'Initiative du Bassin caraïbe (IBC), ces pays –en particulier la Jamaïque– ont principalement vu la création de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) comme une menace d'éviction de ce marché par les produits de *maquiladoras* mexicains.

Le récent élargissement par les États-Unis des préférences aux produits textiles et de confection exportés, entre autres pays bénéficiaires de cette mesure, par les pays de l'IBC répond partiellement à cette inquiétude. Cependant, ces pays font aussi partie d'un accord avec la Communauté européenne dans le cadre des «Accords de Lomé» ancienne ou nouvelle formule, ce qui leur pose un problème spécifique.¹¹ En effet, dans son acception ancienne, les conventions de Lomé représentaient un compromis entre aide et commerce qui prenait explicitement en compte l'asymétrie économique des partenaires, d'une part, pays ACP en développement et, d'autre part, l'Europe développée. Les conventions reconnaissaient notamment l'importance d'aider spécifiquement les pays les moins développés, insulaires ou enclavés, à tirer profit des avantages inhérents à ces accords. De nombreux pays des Caraïbes ont dépendu, et dépendent encore, des bénéfices accordés par ces conventions pour soutenir une grande partie de leur activité économique, de l'emploi et de leurs revenus. Ces conventions entrant en conflit avec les nouveaux principes régissant le

¹¹ Il faut noter que la majorité des petites économies d'Amérique latine (Groupe andin et Amérique centrale) bénéficient d'un régime préférentiel d'accès au marché européen, comparable à celui des pays moins avancés non ACP, comme moyen de combattre le trafic de stupéfiants. L'impact de ce traitement est cependant resté marginal.

commerce international, les pays ACP ont finalement signé à Cotonou une nouvelle convention avec l'Union européenne, suite à de longues négociations techniques terminant en février 2000. Le nouveau système se traduira par une perte potentielle pour les pays ACP qui pourrait atteindre 2 pour cent de la valeur de leurs exportations (hors protocoles), calculée sur la base des tarifs douaniers en vigueur en 2000, Pour les protocoles portant sur certains articles (plantes, produits agroalimentaires et habillement), la perte de préférence résultant de l'application du Système généralisé de préférences (SGP) pourrait dépasser 10 pour cent (Groupe ACP, 1999).

Pour certains pays ACP de la région, les conséquences économiques et sociales liées à la réduction progressive des subventions implicites aux conventions de Lomé et les menaces plus immédiates sur l'accès préférentiel de certains produits stratégiques (bananes) se voient compliquées par de nouvelles difficultés dans le développement de leur secteur financier extraterritorial en raison de pressions de pays de l'OCDE de réduire les privilèges fiscaux accordés à ce secteur. Or, comme l'exemple de la *maquila* l'indique, ces pays ont peu d'options sinon l'octroi de subventions directes et surtout indirectes, principalement moyennant des exonérations fiscales,

pour attirer l'attention des investisseurs étrangers et diversifier leurs activités. La stratégie optionnelle serait de faire valider par l'OMC la vulnérabilité économique, qui est une constante des petites économies, en particulier insulaires, comme clause d'habilitation afin d'élargir aux économies vulnérables les privilèges accordés aux pays moins avancés (PMA). Cette option paraît pour l'instant peu probable.

Il faut rappeler que la création d'échanges commerciaux fortement spécialisés et l'asymétrie dans le pouvoir de négociation jouent en défaveur des petites économies, mais ce handicap diminue en fonction de l'intérêt que les grands pays attachent au libre-échange. Il est donc dans l'intérêt des petits partenaires commerciaux de s'attacher l'appui des groupes de pression dans les pays importateurs (groupes de consommateurs, société civile, etc.) pour limiter les risques de mesures protectionnistes arbitraires, souvent fatales pour les petites entreprises exportatrices. De même, les instances régionales de règlement des différends commerciaux doivent être les plus transparentes possibles et s'appuyer sur des règles simples, connues à l'avance, afin de minimiser les jeux de pouvoir.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- ACP Group (1999): *Conséquences pour les pays ACP de l'application du Système de Préférences généralisées*, document de travail, Bruxelles, 20 avril.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (1996): *El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA*, Mexico, D.F.
- _____ (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071)*, Santiago du Chili.
- Dabène, Olivier (1998): «L'intégration régionale dans les Amériques: Économie politique de la convergence», *Les Études du CERI*, n° 45, Paris, septembre.
- Damijan, J. (1997): «Main economic characteristics of small countries: Some empirical evidence», *Development and International Cooperation*, vol. XIII, n° 24-25, Ljubljana, Yougoslavie, Université de Ljubljana, Faculté des sciences sociales, Centre des relations internationales.
- De Sierra, G. (coord.) (1994): *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Escaith, Hubert et Keiji Inoue (2001): «Small economies' tariff and subsidy policies in the face of trade liberalisation in the Americas», Thirteenth Regional Seminar on Fiscal Policy, CEPALC, Santiago du Chili.
- Escaith, Hubert et Sam Morley (2000): *The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: An Empirical Estimation*, Macroeconomía del desarrollo series, n° 1, Santiago du Chili, CEPALC.
- Escaith, Hubert et Esteban Pérez (1999): «Los países pequeños y la integración hemisférica», A. de la Reza et R. Conde (coord.), *Nuevas dimensiones de la integración. Del TCLAN al regionalismo hemisférico*, Mexico, D.F., Plaza y Valdés Editores.
- Finger, J. Michael, Francis Ng et Isidro Soloaga (1998): *Trade Policies in the Caribbean Countries: A Look at the Positive Agenda*, Washington, D.C., Caribbean Group for Cooperation on Economic Development, juin.
- Frankel, Jeffrey, Ernesto Stein et Shang-jin Wei (1995): «Trading blocs and the Americas: The natural, the unnatural and the supernatural», *Journal of Development Economics*, vol. 47, n° 1, Amsterdam, Pays-Bas, Elsevier Science Publishers BV.
- Gutiérrez, Mario A. (1996): «Is small beautiful for the economic integration: The Americas», *Journal of World Trade*, vol. 30, n° 4, Genève, Werner Publishing Company Ltd., août.
- Hufbauer, Gary et J. Schott (1994): *Western Hemisphere Economic Integration*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- McLaren, J. (1997): «Size, sunk costs and Judge Bowker's objection to free trade», *The American Economic Review*, vol. 87, n° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Park, J. (2000): «International trade agreements between countries of asymmetric size», *Journal of International Economics*, vol. 50, Amsterdam, Pays-Bas, North-Holland Publishing Company.

- Real de Azúa, C. (1977): «Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo “constrictivo”», *Revista de la CEPAL*, n° 4, S.77.II.G.5, Santiago du Chili, CEPALC, second semestre.
- Rodriguez, F. et D. Rodrik (1999): *Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*, Cambridge, Massachussets, Harvard University, janvier.
- Ros, Jaime (2000): *Development Theory and the Economics of Growth*, Ann Arbor Michigan University Press.
- Salvatore, D. (1997): «The economic performance of small versus large nations», *Development and International Cooperation*, vol. XIII, n° 24-25, Ljubljana, Yougoslavie, Université de Ljubljana, Faculté des sciences sociales, Centre des relations internationales
- Stallings, Barbara et Wilson Peres (2000): *Growth, Employment and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

Changements structurels et *productivité dans l'industrie* latino-américaine, 1970-1996

Jorge Katz

*Directeur,
Division du développement
de la production
et des entreprises,
CEPALC,
jorgekatz@terra.cl*

Cet article contient une analyse du changement structurel subi par l'industrie latino-américaine et qui s'est accéléré dans les années 90 à mesure que se consolidaient dans la région les programmes d'ouverture des économies vers l'extérieur, la déréglementation de multiples marchés et la privatisation de larges pans de l'activité industrielle dominés jusqu'alors par des entreprises publiques. Les branches de l'industrie manufacturière où ont été obtenus les meilleurs résultats relatifs tout au long des vingt dernières années sont les entreprises de traitement de ressources naturelles produisant des biens industriels de base (*commodities*) largement utilisés, les industries de sous-traitance (*maquiladoras*) qui fabriquent des ordinateurs, des équipements de vidéo et de téléviseurs, ou des vêtements, ainsi que l'industrie automobile qui a fait l'objet d'un traitement préférentiel dans la politique économique gouvernementale. Au contraire, les industries qui ont perdu du terrain ont été celles de la fabrication de produits finis requérant une forte intensité de main-d'œuvre, qui font également un usage intensif des connaissances technologiques et d'ingénierie de design de nouveaux produits, ou qui produisent des biens d'équipement lourds. Le mode de spécialisation de la production et d'insertion sur les marchés mondiaux des produits manufacturés a naturellement évolué. Il fait aujourd'hui une large place à l'utilisation des avantages comparatifs naturels de la région, à savoir ses abondantes ressources naturelles, ou à des secteurs qui ont fait l'objet d'un traitement particulier dans le cadre de la politique industrielle. L'analyse présentée ici porte sur le comportement de la structure industrielle latino-américaine en matière de productivité et le compare avec celui du monde développé. À partir du cas des Etats-Unis, pris comme «univers témoin», on estime l'écart de productivité du travail par rapport à ce dernier pays ainsi que le comportement de certains pays et de certaines branches industrielles de la région par rapport à ce même paramètre.

I

Une vision d'ensemble

Dans plusieurs études antérieures, j'ai eu l'occasion de me pencher sur les profondes transformations subies par la structure industrielle latino-américaine dans les années 1980 et 1990.¹ Ces études révèlent que ce processus de mutation structurelle s'est accéléré durant les années 1990, à mesure que se consolidaient les programmes d'ouverture vers l'extérieur des économies de la région, la déréglementation de multiples marchés et la privatisation de larges pans de l'activité industrielle dominés jusqu'alors par des entreprises publiques. Sans entrer dans les détails de chaque cas national, ces travaux, font ressortir deux modèles nettement différenciés de spécialisation de la production et d'insertion aux marchés mondiaux de produits manufacturés au sein de la région. D'une part, dans le Cône Sud, en particulier en Argentine, au Chili, au Brésil et en Uruguay, l'activité de traitement de ressources naturelles produisant des biens de base (*commodities*) industriels largement utilisés (tels que le fer et l'acier, les produits pétrochimiques, les minéraux non ferreux, les farines de poisson, les huiles végétales, le papier et la cellulose, etc.) a enregistré de meilleurs résultats relatifs tout au long des vingt dernières années. D'autre part, au Mexique et dans les petits pays de l'Amérique centrale, le modèle de la spécialisation de la production s'est développé nettement parmi les branches consacrées à la sous-traitance, *maquiladoras* (d'ordinateurs, d'équipements de vidéo, de téléviseurs et de vêtements).

Il s'agit, dans le premier cas, de branches industrielles produisant des biens intermédiaires fortement standardisés, dans lesquelles de grands conglomérats à capitaux nationaux ainsi qu'un petit nombre de sociétés étrangères, ont installé des usines

de traitement extrêmement modernes, à forte intensité de capital et dotées de technologies de traitement similaires aux meilleures pratiques internationales. À partir de ces usines manufacturières, les pays en question se sont, en quelques années, transformés en grands exportateurs de produits de base industriels qu'ils écoulent sur des marchés mondiaux compétitifs. Sur ces marchés, les sociétés latino-américaines ne peuvent qu'accepter les prix, leur pouvoir de négociation est faible, et leurs marges unitaires de bénéfice sur les ventes sont basses.

Dans le deuxième cas, celui de la sous-traitance ou *maquiladora*, les usines de montage sont également très modernes et proches du niveau international de l'industrie en question; elles fonctionnent selon une logistique complexe pour produire «juste à temps» et se consacrent essentiellement à l'approvisionnement du marché des États-Unis. En l'occurrence, l'avantage comparatif majeur est le faible salaire réel versé dans les pays de la région qui permet d'affronter avec succès la concurrence japonaise et sud-coréenne sur le marché intérieur des États-Unis.

En revanche, les industries qui ont perdu une pondération relative dans la production manufacturière sont celles qui produisent des produits finis à forte intensité de main-d'œuvre (chaussures, habillement, etc.) ainsi que celles qui font un usage intensif du savoir technologique et de l'ingénierie de design de nouveaux produits afin de fabriquer, entre autres, des biens d'équipement, des composants pharmaco-chimiques et du matériel scientifique. Dans le premier cas, l'ouverture et la déréglementation de l'économie ont obligé ces industries à rivaliser avec des produits provenant des pays où les salaires sont nettement inférieurs (par exemple, la Chine). Les industries du deuxième type n'ont pas réussi à rester compétitives dans la production de biens dont l'obsolescence technologique est rapide, la durée de vie utile très courte, et qui requièrent de lourdes dépenses en recherche technologique. À l'échelon international, ces secteurs industriels ont rapidement intégré l'utilisation de microprocesseurs, la numérisation et la commande numérique ainsi que de nouvelles connaissances dérivées de la génétique et de la biotechnologie, domaines dans lesquels les entreprises latino-

□ Cet article fait partie du projet de recherche «Croissance, emploi et équité. L'impact des réformes économiques en Amérique latine et dans les Caraïbes» réalisé par la CEPALC et par différents chercheurs dans neuf pays de la région et financé par les gouvernements des Pays-Bas et de la Suède, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada et la Fondation Ford. [Ndb: Le texte original de cet article a été publié sous le titre «Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-1996» dans la *Revista de la CEPAL*, n° 71, août 2000, pp. 65-84.]

¹ Voir Katz (1997) et Katz, Benavente, Crespi et Stumpo (1997).

américaines sont devenues de plus en plus retardataires au cours de ces dernières années et où, *a fortiori*, leur compétitivité internationale a diminué.

Dans les pays du Cône Sud tout comme dans les pays riverains du golfe du Mexique, l'industrie automobile a fait l'objet d'un traitement tarifaire et fiscal différencié. Dans ces secteurs, la modernisation technologique a été significative et cette industrie a ainsi acquis une place relative plus importante au sein de l'appareil de production.

Il apparaît donc que le modèle de spécialisation de la production et d'insertion sur les marchés mondiaux de produits manufacturés a favorisé les industries à forte intensité de capital, telles que celles qui exploitent les avantages comparatifs naturels de la région (ses ressources abondantes en forêts, poissons, pétrole, gaz, minéraux et sites touristiques) ou des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre qui, comme les *maquiladoras*, appliquent les stratégies compétitives mondiales de certaines grandes entreprises transnationales qui ont choisi de développer une importante plate-forme d'exportation dans les pays riverains du golfe du Mexique. Les avantages et les désavantages de ce «nouveau» modèle de spécialisation de la production et du commerce sont nombreux, notamment en matière de création de nouveaux emplois et d'impact sur les comptes extérieurs de l'économie mais ne font pas l'objet d'une étude particulière dans cette analyse.

Ces changements se sont produits parallèlement à une transformation tout aussi complexe en terme de morphologie, de comportement et de poids relatif des différentes branches d'activité au sein de chaque économie nationale. Le cadre réglementaire et institutionnel de chaque secteur de production (en particulier les droits de propriété sur les ressources naturelles, les lois sur les brevets, les lois du travail), ainsi que l'ensemble des intervenants au processus de changement structurel connaissent une profonde métamorphose. De nombreuses entreprises ont quitté le marché, les rachats et les fusions d'entreprises sont innombrables, et celles qui ont réussi à survivre ont subi une transformation profonde en terme d'organisation et de planification de la production, de stratégies de commercialisation, ainsi qu'au niveau de leurs capacités technologiques et de commercialisation internationale. Les nouveaux modèles d'organisation productive se caractérisent par moins d'intégration verticale (c'est-à-dire que les entreprises incorporent davantage des sous-traitances locale et internationale) et sont plus conditionnés par l'environnement extérieur;

en effet, nombreuses sont aujourd'hui les entreprises qui travaillent «en ligne» avec leurs fournisseurs internationaux de technologie et ceux qui leur accordent les licences de processus, et qui ont dès lors de moins en moins recours aux efforts locaux d'ingénierie.

Ce processus, qui a commencé à prendre forme au cours des années 80, en pleine crise de l'endettement extérieur et du ralentissement de la croissance fondée sur le marché intérieur, s'est renforcé durant la décennie 1990, parallèlement à la consolidation du climat de concurrence dans les pays de la région, à mesure que se mettait en place une nouvelle structure de prix relatifs dans chaque économie. Cette nouvelle structure doit être conçue comme plus proche du «véritable» coût d'opportunité des ressources intérieures que celle qui a caractérisé la période de substitution des importations; elle est donc, dans cette optique, moins favorable à l'utilisation de capacités technologiques locales.

Le processus décrit ci-dessus a engendré un changement important sur les plans des origines et de la nature de l'évolution technologique incorporée par les différents secteurs de la production. Les changements technologiques d'origine extérieure et les dépenses privées en recherche et développement de nouvelles technologies ont pris l'avantage par rapport aux efforts intérieurs. Alors que le modèle de substitution des importations encourageait la production locale de biens d'équipement et d'utilisation de techniques et de services d'ingénierie d'origine interne, l'ouverture de l'économie vers l'extérieur abaisse les coûts des biens d'équipement importés et facilite l'obtention de licences et l'assistance technique en provenance de l'étranger; tout ceci est étayé par le renforcement des droits de propriété intellectuelle et favorise la tendance des agents de production internes à s'approvisionner en équipements et en technologie en provenance de pays développés, ainsi que l'intérêt des entreprises étrangères d'octroyer des licences d'utilisation de leurs produits et leurs technologies de fabrication.

Pour autant, les flux d'investissements étrangers directs ont considérablement augmenté, dans les secteurs tant des biens que des services, et sont devenus une voie d'accès importante aux nouvelles technologies en matière de produits, de processus et d'organisation de la production. Dans le groupe de nouveaux acteurs étrangers récemment parus sur la scène régionale, il faut signaler la présence de grandes entreprises très expérimentées qui, d'une manière générale, sont des entreprises publiques dans leurs pays d'origine respectifs, en matière de télécommunications,

d'énergie, de transport, d'adduction d'eau, etc. Leur incorporation à l'environnement local de la production est allée de pair avec l'introduction de processus de modernisation technologique et d'amélioration de la productivité, aussi bien pour leurs secteurs d'activité que pour les usagers de leurs services (en amont ou en aval de leur insertion à la filière de production). Par ailleurs, la tendance à la réduction implicite de main-d'œuvre dans les nouvelles technologies s'est accentuée, raison pour laquelle le secteur industriel a de plus en plus de mal à créer de nouveaux emplois à un rythme compatible avec l'accroissement de la population économiquement active.

Dans le même temps, on observe que la balance commerciale extérieure du nouveau secteur manufacturier est devenue chroniquement déficitaire face à la pondération croissante de l'importation d'équipements et de matériel de production, de véhicules et d'autres équipements de type électromécanique et électronique, ainsi que le ralentissement de la croissance des exportations de produits industriels de base (*commodities*).

Telle a donc été, en quelques mots, l'évolution qui s'est produite jusqu'ici. Nous analyserons ensuite la façon dont s'est comportée cette «nouvelle» structure productive en matière de productivité du travail et, en particulier, par rapport au comportement du monde développé, les États-Unis étant considérés, en l'occurrence, comme «univers témoin» par rapport auquel seront comparés les résultats des pays et des industries de la région.

L'idéal serait de pouvoir travailler avec des indicateurs de productivité totale, c'est-à-dire concernant l'ensemble des facteurs de production utilisés dans l'économie. Néanmoins, étant donné l'absence de données sur la formation brute de capital à l'échelon des branches industrielles, il est préférable de concentrer notre attention sur l'évolution de la productivité du travail. L'information présentée ici correspond à 9 pays de la région et à 27 branches industrielles définies par les trois chiffres de la Classification internationale type par industrie de toutes les branches d'activité économique (CITI) durant la période 1970-1996. Nous nous concentrerons sur la période 1990-1996, qui correspond à l'intensification des efforts d'ouverture vers l'extérieur, de déréglementation et de privatisation des activités économiques dans les différents pays de la région. Notre première lecture sera à l'échelle globale, c'est-à-dire une analyse de l'évolution de la productivité du travail dans l'ensemble de l'industrie manufacturière de

chaque pays, pour ensuite poursuivre avec l'étude de différents scénarios sectoriels, afin de cerner les différences entre les différents modes de comportement des différents pays et branches industrielles par rapport à l'évolution de «l'univers témoin».

Comme nous verrons plus loin, l'information recueillie fait état d'une hétérogénéité de comportements tant au niveau des pays que des branches d'activité. Certains pays et branches industrielles semblent clairement se rapprocher de la productivité du travail affichée par les États-Unis, alors que d'autres ont manifestement perdu du terrain.

La section II de cette étude est consacrée à la présentation des indicateurs de base obtenus au cours de cette recherche. Dans la section III, nous tentons de formuler une explication possible des faits. Pour ce faire, nous étudions le comportement des agents productifs, l'évolution de celui-ci au fil du temps ainsi que le contexte historique et institutionnel dans lequel il s'est inscrit.

Il existe, dans la littérature contemporaine, différentes approches de l'étude des éléments qui déterminent les gains de productivité des facteurs. D'une part, l'approche de type néoclassique tente de donner une explication par le biais de ce qui a été appelé «la comptabilité de la croissance», à partir des travaux de Robert M. Solow dans les années 50 (Solow (1957) et d'autres, qui ont été amplement repris récemment par divers spécialistes tels que Barro et Sala-i-Martin (1996) et Rommer (1986 et 1992) dans le cadre de la théorie moderne de la croissance.

L'analyse de ces auteurs est fondée sur des hypothèses néoclassiques conventionnelles d'information parfaite, de fonctions de production «génériques» absolument spécifiées, d'entreprises «au bon comportement», de trajectoires d'équilibre, de marchés parfaitement compétitifs et de facteurs rémunérés en fonction de leur productivité marginale.

L'explication des raisons de gains de productivité selon ce contexte conceptuel est profondément schématisée et n'admet aucune différence de comportement entre les entreprises du même secteur, n'accorde aucune marge à l'analyse de stratégies optionnelles des entreprises face à un ensemble déterminé de données exogènes, et n'admet pas non plus la présence de déficiences du marché ni de processus différents d'accumulation d'expérience et d'apprentissage de la part des entreprises d'une branche productive déterminée. Il s'agit donc d'une spécification extrêmement simple du comportement micro-économique, du fonctionnement des marchés et

du phénomène de la croissance à long terme d'une société donnée. Dans ce type de schématisation, les variables historiques et institutionnelles ne jouent pratiquement aucun rôle, hormis leur incidence sur les prix relatifs des facteurs (Katz et Kosacoff, 1998). C'est précisément grâce à cette simplification extrême de la réalité, ainsi qu'à la suppression de tout dysfonctionnement du marché, de l'incertitude et de l'information asymétrique qui peuvent influencer sur la conduite des acteurs économiques, et des différences entre les générations dans les tendances à l'épargne et à la consommation (Solow, 1988), qu'il est possible de faire une lecture globale de comportements individuels d'équilibre de façon à obtenir des fonctions macro-économiques d'investissement, de production ou de consommation qui permettent de décrire le comportement global de l'économie.

Les études contemporaines en matière de théorie de la croissance tiennent compte de la possibilité de rendements croissants d'échelle et d'externalités par branche sans pour autant créer des contradictions dans la logique fondamentale du modèle concurrentiel; on peut, en effet, continuer à supposer que chaque acteur continue, à lui seul, de répondre aux conditions fondamentales du modèle de comportement, tout en reconnaissant l'existence de certaines circonstances externes à chacun d'entre eux auxquelles il est possible d'attribuer ces rendements croissants et ces externalités. Il n'en reste pas point que les complexités institutionnelles ainsi que la question de l'incertitude qui sous-tend le comportement technologique et innovateur de l'entreprise restent peu compris par la théorie, comme l'ont démontré diverses études récentes de certains auteurs «évolutionnistes» tels que Nelson (1997).

Par ailleurs, au cours des deux dernières décennies, plusieurs économistes ont suivi un chemin analytique différent de celui que nous venons de décrire pour tenter d'explorer les questions de l'innovation et de la productivité dans un contexte conceptuel tout à fait différent, d'origine plus classique et «évolutive» (notamment Nelson et Winter, 1982; Dosi (éd.), 1988; Freeman, 1994; Metcalfe, 1997). Ces auteurs tentent d'expliquer les gains de productivité, non pas en tant que conséquences de comportements d'équilibre maximisateurs, mais comme le résultat d'un processus naturel de «sélection» dans lequel la concurrence joue un rôle clé. Le succès et l'échec de différentes entreprises, l'information imparfaite, l'incertitude, les différences de stratégie entre entreprises rivalisant sur un même marché sont les principales caractéristiques

d'un processus «d'épuration» à long terme dans lequel interviennent à la fois des «mutations» d'origine quasi génétique (Nelson, 1997) que des facteurs historico-culturels et institutionnels («génotypes» et «phénotypes», selon le vocabulaire «biologique» de Nelson) qui déterminent la trajectoire de la croissance de la productivité dans le temps. En l'occurrence, la croissance n'apparaît plus comme la résultante de comportements d'équilibre mais comme une «construction culturelle» qui admet des processus de «destruction créatrice» de type plus schumpétérien, qui, par définition, dépassent le cadre statique de Pareto qui caractérise le modèle néoclassique conventionnel. Le «scénario explicatif» est sous-tendu par un contexte historique et institutionnel, une incertitude et des déficiences du marché dont il n'est pas tenu compte dans la métaphore néoclassique. S'il est vrai que celle-ci est profondément enracinée dans la théorie conventionnelle des prix, le discours analytique «évolutif» possède une forte composante «d'anthropologie culturelle» qui va bien au-delà de l'envergure accordée à la micro-économie typique de nos manuels classiques.

L'entrée d'entreprises dans le marché et leur sortie, les fusions, les changements de stratégies de la part des entreprises, ainsi que la transformation graduelle de ce que nous appellerons ici le «régime concurrentiel sectoriel», sont les éléments fondamentaux qui permettent de comprendre les raisons pour lesquelles un secteur productif déterminé enregistre des gains de productivité moyenne au fil du temps. Le contexte historique et institutionnel joue un rôle déterminant, puisqu'il conditionne ce que les agents productifs veulent, savent et peuvent faire; ceci s'écarte du modèle néoclassique, dans lequel ces agents savent toujours tout ce qu'ils doivent savoir et connaissent parfaitement tout ce qu'il leur convient de faire. Dans ce dernier contexte, les comportements sont automatiques face à un ensemble déterminé de données exogènes. Dans le premier cas, en revanche, les conduites sont de type «adaptatif», à savoir itératives: la concurrence sert de «mécanisme de sélection», récompense certaines décisions et en pénalise d'autres.

L'étude présentée ici s'inscrit dans le cadre de ce dernier domaine analytique et prétend étudier les transformations subies par la productivité du travail dans l'industrie latino-américaine, dans le contexte des changements structurels et de modes de spécialisation mentionnés plus haut, à savoir, dans le contexte de la mutation vers les branches industrielles de traitement de ressources naturelles, des industries de sous-traitance

ou *maquiladoras* et vers des secteurs, tels que l'industrie automobile, qui ont fait l'objet, de la part des autorités économiques, de traitements préférentiels qui les ont protégés de l'ouverture généralisée de l'économie vers l'extérieur.

Il s'agit, en particulier, d'analyser l'évolution de la productivité du travail dans l'industrie durant les années 90 et démontrer en quoi cette évolution se différencie des tendances du passé, selon les pays et les branches industrielles, c'est-à-dire par rapport l'étape de substitution des importations.

L'analyse à réaliser dans cette étude est située essentiellement à l'échelon méso-économique et fondée, par conséquent, sur un ensemble d'estimations entre diverses séries temporelles et de coupe transversale dans la codification à trois chiffres de l'activité industrielle. Ces estimations permettront de formuler une première hypothèse pour expliquer l'évolution intervenue au cours de la période 1970-1996, ainsi que le processus d'accélération enregistrée par la productivité du travail de la région, bien que ne s'appliquant pas à tous les pays et à chacun d'entre eux, ni à toutes les branches et à chacune d'elles durant les années 90. Cette caractérisation méso-économique est, certes, utile et nécessaire mais elle reste insuffisante. Elle ne constitue que le premier volet d'une série d'explications qu'il faudra nécessairement étendre au plan des sociétés individuelles, qui, pour des raisons d'espace, ne pourront être abordées dans le cadre de cette monographie. Il est indispensable d'approfondir ces explications à un niveau plus détaillé et plus complexe afin de pouvoir comprendre, par exemple, le rôle qu'ont joué les grands groupes économiques nationaux ainsi que différentes sociétés transnationales sur les diverses scènes nationales. En définitive, ces études approfondies nous permettront d'expliquer le comportement différencié affiché sur le long terme par les pays de la région ainsi que les

spécificités du processus de restructuration de l'appareil de production qui, dans chaque cas, a adopté une certaine configuration sous la poussée de l'ouverture commerciale vers l'extérieur et de la déréglementation des marchés.

Les secteurs productifs qui ont fait preuve de la plus grande capacité de survie dans le cadre de l'ouverture vers l'extérieur sont aussi ceux qui sont les plus proches des avantages comparatifs statiques de chaque économie, ainsi que ceux qui, moyennant des appuis politiques, ont obtenu un traitement spécial de la part des gouvernements, tels que l'industrie automobile ou les branches de sous-traitance ou *maquiladoras*. Dans ce type de secteurs, les investissements ont réussi à se maintenir, même dans le contexte de l'effondrement de l'investissement global intervenu dans les années 1980. Ceci a donné lieu à un nouveau mode de spécialisation de la production et d'insertion aux marchés mondiaux de produits manufacturés, axé sur la production de produits de base (*commodities*) industriels fortement standardisés et de quelques branches du secteur des constructions métalliques, des *maquiladoras*, où les différentes sociétés transnationales ont joué un rôle clé dans le transfert de nouveaux types de produits, de nouvelles technologies de traitement et de filières de commercialisation à l'échelon international qui ont permis à plusieurs pays de la région de rivaliser sur les marchés du monde développé.

Les explications avancées ici suggèrent que le nouveau mode de spécialisation de la production des pays de la région a été déterminé à la fois par leurs avantages comparatifs statiques, par les vestiges de la politique industrielle de la phase de substitution et, finalement, par la stratégie appliquée par un petit nombre de grandes sociétés transnationales qui ont décidé d'utiliser plusieurs pays riverains du golfe du Mexique en tant que plateforme d'exportation vers le marché des États-Unis.

II

Évolution de la productivité du travail dans l'industrie latino-américaine, 1970-1996

Cette section sera consacrée aux estimations de taux de croissance de la productivité du travail en Amérique latine; les premières estimations correspondent à l'ensemble de l'activité manufacturière dans 9 pays de

la région, ensuite à 27 branches industrielles codifiées avec les trois chiffres de la CITI dans 5 pays, à savoir l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique. Ce calcul a pu être effectué grâce à la base

TABLEAU 1

Amérique latine (neuf pays) et les États-Unis: Indicateurs de productivité du travail de l'industrie manufacturière, 1970-1996 et 1990-1996

	1970-1996			1990-1996		
	Produit industriel	Emploi	Productivité du travail	Produit industriel	Emploi	Productivité du travail
Argentine	1,18	-2,62	3,80	4,87	-3,15	8,02
Brésil	2,81	0,95	1,86	2,26	-6,41	8,67
Chili	2,76	1,51	1,25	6,40	3,49	2,91
Colombie	3,98	1,24	2,74	3,52	-0,22	3,74
Costa Rica ^a	4,39	4,83	-0,44	...	...	...
Jamaïque ^a	0,11	1,66	-1,55	...	...	...
Mexique	3,79	0,91	2,88	2,27	-0,03	2,30
Pérou	1,17	2,85	-1,68	5,09	1,97	3,12
Uruguay	0,61	0,37	0,24	-1,46	-8,58	7,12
États-Unis	2,39	0,35	2,04	5,04	0,30	4,74

Source: Base de données PADI, de la Division des études de la production et des entreprises de la CEPALC.

^a Données allant jusqu'à 1992.

de données PADI² qui comprend des séries de valeur ajoutée aux prix courants et constants, l'emploi, les salaires payés, la productivité du travail (mesurée en tant que valeur ajoutée par année/travailleur), le coût unitaire du travail et la marge unitaire brute, pour la période 1970-1996. À partir de cette information, il a été possible d'effectuer certaines comparaisons, pour la première fois, de la productivité du travail entre différents pays de la région, ainsi qu'entre ces derniers et les États-Unis.

1. La productivité du travail du secteur industriel

Nous allons d'abord aborder les indicateurs de productivité du travail de l'ensemble de l'industrie manufacturière dans 9 pays de la région et aux États-Unis; ces données correspondent en premier lieu à la période 1970-1996, ensuite l'étape 1990-1996, qui affiche une accélération significative et marquée du rythme d'expansion du produit par personne occupée dans plusieurs pays repris dans l'étude. Pour l'ensemble de la période (soit 1970-1996), seuls trois pays de la région, l'Argentine, la Colombie et le Mexique, ont affiché des taux d'expansion de la productivité du travail dans l'industrie supérieurs à ceux enregistrés dans le secteur manufacturier des États-Unis (tableau I).

² Récemment élaborée par la Division des études de la production et des entreprises de la CEPALC. Je remercie Giovanni Stumpo des efforts consacrés à cette fin et de m'avoir permis d'accéder librement à cette base de données.

Ceci indique, même si le fossé reste grand en termes absolus, l'écart relatif de productivité de travail entre l'industrie manufacturière de ces trois pays et celle des États-Unis a eu tendance à se réduire: en effet, ces niveaux absolus représentaient au départ, dans les années 1970, 30 pour cent environ, voire moins en Colombie, de la productivité moyenne du travail de l'industrie des États-Unis (tableau 2); en revanche, à la fin de la période, ce chiffre a presque doublé dans l'industrie argentine, alors que la Colombie et le Mexique enregistraient des améliorations relatives

TABLEAU 2

Amérique latine (neuf pays): Évolution de l'écart relatif de productivité entre l'industrie manufacturière latino-américaine et celle des États-Unis
(Total manufactures)

Pays	1970	1980	1990	1996
Argentine	0,42	0,41	0,55	0,67
Brésil	0,28	0,26	0,29	0,37
Chili ^a	0,25	0,24	0,23	0,20
Colombie ^b	0,29	0,25	0,37	0,34
Costa Rica	—	—	0,15	0,14
Jamaïque ^b	0,26	0,16	0,16	0,13
Mexique ^c	0,32	0,30	0,44	0,38
Pérou	0,33	0,25	0,16	0,15
Uruguay ^a	0,35	0,22	0,20	0,22

Source: Base de données PADI.

^a Données allant jusqu'à 1995.

^b Données allant jusqu'à 1992

^c Données allant jusqu'à 1994.

légèrement moins prononcées mais néanmoins significatives.

Parmi les autres pays analysés, le Brésil affiche d'importantes améliorations du taux de croissance de la productivité du travail durant la période 1990-1996, alors que dans les deux décennies antérieures, les progrès réalisés pour réduire l'écart relatif de productivité du travail avaient été modestes. Dans les cinq autres pays (Chili, Costa Rica, Jamaïque, Pérou et Uruguay), cet écart est resté plus ou moins constant ou a montré une tendance à s'aggraver avec le temps. Au Chili, qui avait pourtant doublé le taux de croissance de la productivité du travail industriel après l'ouverture de l'économie, la situation est restée stationnaire pour l'ensemble de la période, sans changements relatifs par rapport à la situation initiale. Pour le Pérou, l'Uruguay et la Jamaïque, la perte de terrain a été nette en termes de productivité du travail par rapport aux États-Unis.

2. Productivité du travail par branches manufacturières en Argentine, au Brésil, au Chili, en Colombie et au Mexique

S'il est vrai que, à l'échelon global, on observe une certaine réduction de l'écart relatif de productivité du travail dans le secteur manufacturier de l'Argentine, du Brésil, de la Colombie et du Mexique, cela ne signifie certainement pas que toutes et chacune des branches de l'industrie ait suivi la même tendance. Pour analyser plus en détail les différences de comportement entre les branches industrielles, des estimations identiques, à savoir de la productivité du travail relative par rapport aux mêmes branches de production aux États-Unis, ont été effectuées pour cinq pays, codifiées dans les trois chiffres de la CITI (tableau 3).

Un coefficient supérieur à 1 indique que la branche industrielle en question a montré une tendance à la

TABLEAU 3

Amérique latine (cinq pays): Écart de productivité du travail des branches de l'industrie latino-américaine par rapport aux branches similaires de l'industrie des États-Unis, 1970-1996 (27 branches industrielles)

CITI		Argentine	Brésil	Chili ^a	Colombie	Mexique ^b
311	Prod. alimentaires	1,10	1,14	0,67	0,93	1,21
313	Boissons	1,04	0,72	0,91	0,79	0,83
314	Tabac	0,74	0,21	0,76	0,28	0,38
321	Textiles	1,67	1,43	0,77	1,23	0,75
322	Articles d'habillement	1,17	1,20	0,75	1,30	1,85
323	Produits en cuir	1,38	0,93	0,45	0,58	0,97
324	Chaussures	0,78	1,13	0,65	1,03	0,72
331	Articles en bois	0,55	0,87	0,97	0,94	0,94
332	Meubles	2,69	1,40	1,13	0,85	0,96
341	Papier et cellulose	0,99	1,26	1,10	1,12	1,03
342	Imp. et publications	1,21	0,86	1,43	0,89	1,03
351	Industrie chimique	1,92	1,18	1,79	1,09	0,88
352	Autres prod. chimiques	1,98	0,60	0,97	0,86	0,58
353	Raffinerie de pétrole	1,22	1,57	3,35	0,28	0,30
354	Prod. du charbon	1,85	2,07	2,14	2,10	1,55
355	Articles en caoutchouc	1,55	2,55	0,41	1,36	1,24
356	Articles mat. plastiques	0,81	1,25	0,51	1,50	1,25
361	Céramique	1,33	1,20	0,45	2,24	2,47
362	Verre	1,91	1,92	1,67	1,57	1,60
369	Miner. non métalliques	2,35	1,28	1,68	1,36	1,39
371	Fer	2,54	1,97	1,33	2,82	1,54
372	Métaux non ferreux	1,28	2,50	0,43	1,92	2,39
381	Produits métallurgiques	2,07	1,78	1,22	1,79	1,39
382	Matériel non électrique	1,91	1,12	1,31	0,75	0,72
383	Matériel électrique	2,68	1,97	0,94	0,99	1,76
384	Matériels de transport	2,00	1,33	0,76	2,07	1,81
385	Instr. scientifiques prof.	1,29	1,48	1,22	3,27	3,81
390	Autres prod. manufacturés	0,52	0,76	0,92	1,26	2,19

Source: Base de données PADI.

^a 1970-1995.

^b 1970-1994.

réduction de l'écart relatif de productivité du travail par rapport à sa contrepartie aux États-Unis, ainsi que la proportion dans laquelle cet écart a diminué entre 1976, l'année de référence, et l'année finale de la série analysée. Un coefficient inférieur à un implique un recul relatif en la matière. Le tableau illustre une grande hétérogénéité, aussi bien entre les différentes branches qu'à l'intérieur de chaque pays et entre les pays, pour chaque branche industrielle.

Cette information indique, par exemple, qu'en Argentine, douze branches ont affiché ce qui pourrait être catalogué comme un «comportement positif» qui a permis de réduire substantiellement l'écart relatif de productivité du travail par rapport aux États-Unis. Un «comportement positif» correspond à un coefficient proche de ou supérieur à 2 grâce auquel la branche en question atteint, à la fin de la période analysée, un indicateur de productivité du travail relative qui correspond environ au double de celui affiché en 1970. Les branches correspondantes à cette description sont au nombre de 7 au Brésil, 5 en Colombie et 3 seulement au Chili.

À l'échelon, non plus des pays, mais des branches particulières, on peut observer, par exemple, que, dans la branche 384 (construction de matériel de transport) l'Argentine et la Colombie sont les pays qui ont enregistré les plus grands gains relatifs de productivité du travail. Au Brésil, cette amélioration a été plus modeste, alors que le Chili connaissait un recul marqué. Dans la branche 371 (sidérurgie), l'Argentine, la Colombie et le Brésil affichent des gains très nets de leur situation relative, dépassant même, dans le cas de l'Argentine, la productivité moyenne aux États-Unis à la fin de la période; en revanche, le Chili et le Mexique ont certes progressé mais de façon beaucoup moins spectaculaire que les trois premiers pays.

Chacune de ces situations sectorielles répond à une morphologie particulière du marché, à un cadre réglementaire et institutionnel spécifique et à différentes stratégies concurrentielles entre entreprises, qui forment ce qui a été défini ici comme un «régime de concurrence et d'innovation» particulier, propre à chaque secteur et pays. Afin de comprendre le fonctionnement de ce régime dans chaque situation nationale, ainsi que les différences entre pays et branches industrielles, il est indispensable d'appréhender la façon dont l'appareil de production latino-américain s'est structuré. Bien que ce sujet dépasse les limites de cette étude, il faut signaler que les résultats présentés ici devront être complétés à l'avenir par des études détaillées des différents régimes technologiques et concurrentiels sectoriels qui se

révèlent nécessaires pour mieux comprendre le comportement de l'industrie latino-américaine au cours des deux dernières décennies.

3. L'accélération de gain de productivité du travail dans la décennie 1990

Hormis dans le cas du Mexique, où le taux de croissance de la productivité du travail dans les années 90 est resté inférieur au total de l'ensemble de la période 1970-1996, le tableau I indique une accélération considérable de ce taux dans tous les pays analysés, y compris les États-Unis. Toutefois, les données montrent également que le secteur industriel des différents pays latino-américains se montrait de plus en plus incapable de créer de nouveaux postes de travail, et même de maintenir les niveaux d'occupation enregistrés au début de la décennie. À cet égard, on observera que, tout au long de la période 1990-1996, une chute brutale de l'occupation, en termes absolus, s'est produite en Argentine, au Brésil, en Colombie et en Uruguay. Plutôt qu'une augmentation significative du volume physique de la production, c'est cette chute de l'occupation dans le secteur manufacturier qui explique, dans tous ces cas, le gain marqué de la productivité du travail dans la région au cours de ces dernières années.

La seule exception à cette règle semble être le Chili qui a amorcé son ouverture extérieure plusieurs années avant d'autres pays latino-américains, en enregistrant en l'occurrence une augmentation de faillites industrielles et des taux du chômage visible; en effet, ce pays affiche déjà dans les années 90 des améliorations, bien que modestes, de la productivité du travail, sans pourtant porter préjudice à l'occupation. Cette évolution autorise à penser que ce pays se trouve dans une phase plus avancée de son programme de stabilisation macro-économique et de réforme structurelle, alors que les autres se trouvent à un «stade» plus précoce du processus de l'ajustement structurel, ce qui explique qu'ils subissent plus intensément l'impact des forces «destructrices» du fameux doublet schumpetérien. Un tel raisonnement nous conduit à supposer que la réduction du niveau d'incertitude macro-économique au sein de la société, parallèlement à la chute du taux d'intérêt et à l'accroissement de l'épargne intérieure et de l'investissement, pourrait contribuer à une auto-correction du phénomène de chômage structurel, même si le secteur manufacturier continue d'afficher une certaine incapacité structurelle à créer de nouveaux postes de travail au rythme exigé par l'accroissement de la population économiquement active.

Après cet examen de l'évolution de la productivité du travail, nous tenterons, dans la prochaine section, de proposer aux lecteurs une explication hypothétique de cette évolution. Cette hypothèse se fonde sur l'existence d'une dynamique évolutive en phases successives durant le processus de stabilisation et de réforme structurelle, et d'investissement de type à la fois défensif et volontariste qui prennent forme au fil

du temps. La restructuration intra-sectorielle résultant de l'entrée d'entreprises dans le marché et de leur sortie, ainsi que les modifications dans la pondération relative des différentes branches industrielles au sein de la production manufacturière globale constituent des éléments essentiels de l'hypothèse avancée ici pour expliquer l'évolution intervenue dans la région en la matière au cours des deux dernières décennies.

III

Une hypothèse explicative

Le processus que nous tentons de décrire ici comporte au moins deux volets dynamiques bien différents en termes d'évolution, qu'il convient d'examiner séparément: d'une part, l'évolution inhérente à chaque branche industrielle et, d'autre part, celle qui concerne l'ensemble de la structure. Ces deux volets seront abordés dans cette section. Dans le premier cas, il faut signaler que la transformation d'une branche de production au fil du temps reflète: i) l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché, avec l'apport correspondant de nouvelles technologies; ii) la sortie de ce marché d'entreprises plus anciennes, relativement moins efficaces; et iii) l'amélioration des entreprises qui restent sur le marché grâce à des investissements physiques, des modifications organisationnelles et d'autres mesures. À l'échelon de chaque branche productive, il existe donc un processus de sélection entre les entreprises qui fait que certaines gagnent du terrain, d'autres en perdent et certaines finissent par disparaître.

Pour ce qui est du deuxième volet de l'évolution, il faut signaler que le processus décrit plus haut est accompagné d'une série de modifications de la pondération relative des différentes activités industrielles au sein de l'ensemble de la production manufacturière, qui doit également être considérée comme le reflet de l'élasticité de la demande variable à laquelle doivent répondre les différentes activités productives.

En d'autres termes, la sélection intra-sectorielle entre entreprises d'une même activité productive et les modifications de la pondération relative des différentes activités industrielles au fil du temps constituent les deux composantes structurelles de la dynamique de l'évolution que nous souhaitons décrire. Chacun de ces aspects sera analysé séparément.

1. Le processus de sélection entre entreprises au sein d'une branche productive déterminée

Dans toute branche industrielle, il existe des entreprises dont l'efficacité en termes de production varie. Les biens d'équipement et les technologies de type organisationnel utilisés par les diverses entreprises présentent des différences significatives, même entre concurrents proches, ce qui se traduit par une structure très hétérogène en termes de coûts unitaires de la production et de rentabilités opérationnelles au sein de chaque branche. Dans la pratique, ces différences sont beaucoup plus importantes que ce que l'on pourrait croire dans l'optique de l'équilibre concurrentiel, les rapports pouvant atteindre 5:1, voire plus.

La baisse des tarifs associée à l'ouverture économique vers l'extérieur et l'intensification de la concurrence sur les marchés résultant de l'entrée d'entreprises étrangères ont servi, en l'occurrence, de mécanismes de sélection puissants; les producteurs locaux ont été obligés à s'adapter à un nouveau régime concurrentiel, beaucoup plus strict. Face à ce défi, les entreprises ont réagi de différentes façons: de façon plus positive, ou négative, ou encore n'ont pas réagi du tout, finissant par végéter et, souvent, par disparaître physiquement.

Ces modes de comportement ne sont pas seulement les résultats de l'information et de la stratégie de réaction de chaque entreprise; ils ont également été influencés par la morphologie et le comportement des marchés de facteurs dans lesquels chaque entreprise a dû fonctionner. L'existence de déficiences du marché et l'accès imparfait au financement à long terme ainsi qu'aux connaissances technologiques nécessaires pour réaliser des changements majeurs à l'échelon

opérationnel de l'entreprise sont les obstacles récurrents qui aident à comprendre la raison pour laquelle certaines entreprises ont réussi leurs processus d'adaptation alors que d'autres échouaient à l'issue de la récente réforme structurelle menée à bien dans les pays d'Amérique latine.

La présence de marchés imparfaits et d'une information incomplète de la part des chefs d'entreprise constitue indéniablement un facteur additionnel de complexité pour les modèles simples de démographie d'entreprises qui figurent dans les livres conventionnels. Dans un contexte d'asymétrie de l'information et de marchés très imparfaits de capitaux et de technologie, les entreprises qui disparaissent du marché ne sont pas nécessairement les moins efficaces. Bien au contraire, il est tout à fait possible, et les preuves empiriques le démontrent, que, dans le contexte d'une macroéconomie très turbulente et incertaine, les entreprises qui ont surtout consacré leur stratégie à des actions à court terme et à forte teneur spéculative aient eu plus de chances de survivre durant les années de réformes structurelles.

En résumé, le processus décrit ici implique une dynamique de transformation au sein des branches industrielles fondée sur l'entrée d'entreprises dans le marché et sur leur sortie, le rachat d'entreprises, le succès relatif de certaines entreprises et l'échec d'autres, dans un contexte de déficiences du marché et d'une dynamique de destruction créatrice qui a été, jusqu'à présent, peu abordée dans les études relatives au développement industriel de la région.

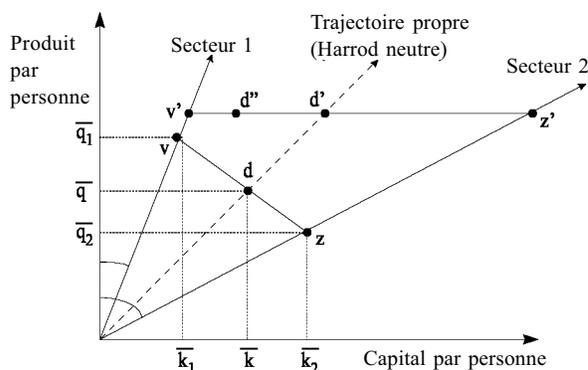
2. Modifications de la composition de la production industrielle

Après avoir analysé la dynamique de transformation intra-sectorielle, il faut maintenant aborder la modification de la pondération relative des différentes branches industrielles au sein du produit global.

Aux fins de notre raisonnement, nous allons supposer que le secteur manufacturier est formé par deux de ces branches industrielles seulement. Par exemple, ce secteur serait hypothétiquement formé d'une branche consacrée au traitement des ressources naturelles à forte intensité de capital par personne occupée et d'une autre branche de fabrication métallique consacrée à la production de biens d'équipement et de biens de consommation. Dans la situation de départ v et z correspondent au produit par personne et au capital par personne dans chacune des deux branches industrielles analysées, le point d représentant le produit pondéré de celles-ci. Supposons

GRAPHIQUE 1

Amérique latine: Modification de la composition de la production industrielle



maintenant que, entre t_0 et t_1 , les branches se développent à des rythmes différents, passant respectivement à v' et z' . La position du point d' dépendra maintenant du degré de développement de chaque branche tout au long de son itinéraire particulier, ainsi que de la pondération relative de chacune d'elles à la fin de la période au sein du produit industriel global.

Cette vision des choses permet de mieux appréhender les raisons pour lesquelles le programme de stabilisation macro-économique et de réforme structurelle des années 70 et 80 a eu un impact différentiel très important entre les différents secteurs productifs. Les industries de traitement de ressources naturelles n'ont pas rencontré de grandes difficultés pour s'orienter massivement vers l'exportation et remplacer les ventes intérieures par des ventes sur les marchés mondiaux des produits de base industriels (*commodities*) abondamment utilisés, tels que le papier et la cellulose, le fer et l'acier, l'aluminium, etc. En revanche, les branches relevant du secteur des constructions métalliques qui produisent des biens d'équipement et des biens de consommation durables orientés vers le marché intérieur ont dû affronter simultanément un recul prononcé de ce marché et une entrée croissante de substituts importés envahissant, à la faveur de la réduction de tarifs douaniers, les marchés locaux. Durant la première phase de l'ouverture vers l'extérieur, cette situation a été celle de l'Argentine, du Brésil et du Chili et d'autres pays, où les entreprises locales de biens d'équipement et de biens de consommation durables se sont heurtées en même temps à la chute de la demande intérieure et à l'invasion de substituts importés. À la fin de l'épisode d'ouverture, cette situation conduisit à la mise en place d'une

structure productive beaucoup plus consacrée au traitement de ressources naturelles et moins spécialisée dans la production de biens d'équipement et de biens de consommation durables destinés au marché intérieur.

Considérés simultanément, ces deux phénomènes, à savoir, d'une part, la mutation intra-sectorielle associée aux différentes capacités d'adaptation entre les entreprises au sein d'une branche donnée et, de l'autre, le taux d'expansion variable des branches en fonction de l'élasticité de la demande et de leur taux de croissance, expliquent la complexité d'une dynamique évolutive dans laquelle les aspects macro-économiques, méso-économique et micro-économique, agissent simultanément et déterminent l'horizon de planification des entreprises, leur degré d'incertitude face à l'avenir, le cadre réglementaire, le régime de demande dans lequel elles fonctionnent, leurs possibilités d'accès aux marchés de facteurs, leur perception réelle de l'évolution de leur environnement socio-économique

et les diverses déficiences du marché de facteurs auxquelles elles doivent faire face. Cette interaction entre les niveaux macro, méso et micro dans le contexte de turbulence macro-économique et de marchés extrêmement imparfaits de facteurs productifs qui sous-tend les programmes de stabilisation macro-économique et de réforme structurelle menés récemment à bien dans les pays de la région.

Chaque branche industrielle et chaque entreprise métabolisent différemment les transformations du régime d'incitations, en fonction de ses antécédents, de sa perception incomplète des faits et des événements et de sa capacité imparfaite de s'adapter aux nouvelles circonstances. Bien que l'information empirique disponible sur l'ensemble de ces variables n'est que fragmentaire et très éparse, les pages suivantes seront consacrées aux différents types d'information qui permettront de reconstruire un scénario de l'évolution qui vient d'être décrite.

IV

Les preuves empiriques

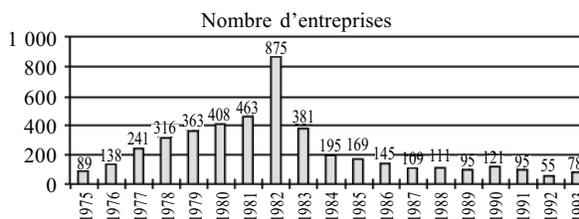
1. Réaménagement intra-sectoriel: l'entrée d'entreprises dans le marché et leur sortie

L'information disponible démontre que les processus d'ouverture de l'économie vers l'extérieur ont été associés, d'une part, à l'augmentation du rythme de disparition des entreprises et, d'autre part, à l'entrée de nouvelles firmes sur le marché qui apportent avec elles des technologies plus modernes nettement supérieures à la pratique technologique moyenne jusque-là en vigueur dans l'industrie.

Au Chili, l'ouverture de l'économie dans les années 70 a été associée à une augmentation significative des fermetures d'entreprises. Selon certaines estimations, plus de 4.000 entreprises ont abandonné le marché entre la seconde moitié de cette décennie et le début des années 90, surtout dans certaines branches industrielles comme les textiles, l'habillement, les chaussures et les biens de consommation durable ainsi que les biens d'équipement dans le domaine de la construction métallique (graphique 2). Ces fermetures ont surtout touché les moyennes entreprises (dans le cas de l'économie chilienne), et dans une moindre mesure, les plus petites et les grandes entreprises (Mizala, 1992).

GRAPHIQUE 2

Chili: Faillite d'entreprises industrielles



Source: A. Mizala, 1992.

Les quelques études disponibles dans ce domaine révèlent que les fermetures d'entreprises n'étaient pas nécessairement associées à des indicateurs d'efficacité opérationnelle; au contraire, dans un contexte de fortes turbulences macro-économiques et d'incertitude, les comportements spéculatifs l'ont emporté sur les comportements de rationalisation productive, entraînant des succès et des échecs pour certaines entreprises, non pas en raison de la présence ou de l'absence de niveaux d'excellence sur le plan organisationnel ou technologique mais souvent de comportements spéculatifs en termes financiers.

En ce qui concerne à l'entrée d'entreprises sur le marché, il est intéressant de relever, par exemple, que la restructuration de l'industrie des huiles végétales en Argentine a été associée à l'apparition d'une nouvelle génération d'usines présentant une échelle et une densité de capital par travailleur beaucoup plus importantes, dans lesquelles la productivité du travail était pratiquement le double de celle qui caractérisait la génération des installations prototype des années 70 (tableau 4). L'industrie évolue vers des processus de fabrication d'ordre chimique, où les connaissances technologiques et l'organisation productive sont complètement différentes de celles qui caractérisaient l'ancienne industrie de l'huile existant dans le pays. La transformation ne concerne pas seulement le fondement technique de la production mais aussi le fondement institutionnel et le «régime compétitif» qui caractérisent ce secteur. En l'occurrence, le réaménagement sectoriel comprend l'apparition de nouveaux acteurs ainsi que de nouvelles modalités d'intégration verticale au sein de l'industrie et vers les branches collatérales (transport, silos portuaires, zones d'embarquement) (De Obschatko, 1996). Diverses études sectorielles font ressortir l'existence d'un modèle similaire de disparition et de création d'emplois (Katz, 2000 et Katz, inédit).

En résumé, les preuves empiriques démontrent amplement que le processus de réaménagement industriel décrit ici est associé à la sortie du marché d'entreprises «marginales», bien que ce terme n'implique pas nécessairement qu'elles soient moins efficaces, et à l'entrée sur ce marché d'une nouvelle génération d'établissements industriels plus proches du niveau international de l'industrie. Par nécessité, ces établissements font un usage beaucoup plus intensif du

TABLEAU 4

Argentine: Nombre d'usines, emploi et productivité du travail dans l'industrie argentine des huiles végétales, 1973-1974 et 1993-1994

Années	Usines (nombre)	Effectifs sous contrat (nombre)	Volume de production (en milliers de tonnes)	Tonnage par usine (en milliers de tonnes)	Tonnage par travailleur
1973-1974	67	6 895	1 740	26	1 252
1993-1994	59	4 943	12 220	207	2 472

Source: De Obschatko, 1996.

capital, économisent davantage de main-d'œuvre et sont plus compétitifs à l'échelon mondial que la génération d'usines manufacturières auxquelles ils viennent se substituer.

2. Modifications de la pondération relative des différentes branches industrielles

Comme il a été mentionné dans l'introduction de cet article, la pondération relative des branches de transformation des ressources naturelles a augmenté avec le temps (tableau 5). Cette augmentation apparaît clairement dans le tableau qui illustre également la contraction du groupe des industries traditionnelles (chaussures, habillement, produits en bois, meubles, textiles, imprimeries, etc.) dont le poids relatif diminue entre 1970 et 1996. Finalement, il nous a semblé pertinent, dans les branches de la construction métallique, de séparer l'industrie automobile qui a fait l'objet d'un traitement spécial au sein de la politique industrielle, du reste des industries productrices de biens durables et de biens d'équipement. Dans ces dernières,

TABLEAU 5

Amérique latine (cinq pays): Modifications dans le temps de la pondération relative des différentes branches industrielles dans le produit manufacturier global

	Argentine			Brésil			Chili			Colombie			Mexique		
	1970	1990	1996	1970	1990	1996	1970	1990	1996	1970	1990	1996	1970	1990	1996
I ^a	15,6	14,3	13,1	18,8	22,9	22,8	14,9	10,1	10,2	10,7	9,6	10,5	13,3	12,3	13,9
II ^b	9,9	8,5	12,1	9,9	7,0	8,7	7,7	2,3	2,0	2,9	4,3	6,5	5,5	9,5	10,8
III+IV ^c	36,2	46,7	45,7	35,8	39,6	42,4	43,2	55,5	56,2	45,7	51,1	51,2	46,8	46,8	46,5
V ^d	38,2	30,5	29,0	35,5	30,5	26,1	34,2	32,0	31,6	40,7	34,9	31,8	34,4	31,4	28,8

^a Industrie de fabrication métallique, à l'exception des automobiles (CITI 381, 382, 383, 385).

^b Matériels de transport (CITI 384).

^c Produits alimentaires, boissons et tabac (CITI 311, 313, 314), plus les industries de traitement des ressources naturelles (CITI, 341, 351, 354, 355, 356, 371, 372; exclu du cas chilien CITI 372).

^d Industries traditionnelles à forte intensité de main-d'œuvre (CITI 321, 322, 323, 324, 331, 332, 342, 352, 361, 362, 369, 390).

la contraction, ou la stagnation, associée à l'ouverture commerciale est particulièrement évidente dans les différents cas analysés. En revanche, l'expansion accélérée de l'industrie automobile de l'Argentine, du Brésil, de la Colombie et du Mexique dans les années 90 a amplement compensé la contraction du reste du secteur des activités de fabrication métallique.

3. L'écart de productivité du travail et l'emploi

Le tableau 6 illustre le rapport existant entre l'écart relatif de productivité du travail et l'emploi en Argentine, au Chili et au Mexique. Les quadrants concernent respectivement les branches industrielles codifiées sur trois chiffres de la CITI qui ont réduit l'écart relatif de productivité du travail vis-à-vis des États-Unis ou qui ont perdu du terrain en termes de cette même variable et, dans le même temps, ont débauché ou embauché. En pondérant le poids relatif des différents secteurs industriels mesurés et leur participation relative aux produits industriels à la fin de la période étudiée ici, on peut observer qu'en Argentine, par exemple, 70 pour cent de l'industrie se situe dans le sous-ensemble des branches qui ont affiché un rapprochement progressif vis-à-vis de la productivité moyenne aux États-Unis, ainsi que des chutes de l'emploi en termes absolus. 20 pour cent seulement de l'appareil industriel semble refermer l'écart relatif de productivité avec les États-Unis dans le cadre de processus qui conduisent à la création de nouveaux emplois.

En revanche, dans le cas chilien, 12 pour cent de l'industrie manufacturière referme l'écart relatif de productivité par le biais de licenciements, alors que, dans 33 pour cent des cas, cette réduction de l'écart se produit dans un contexte d'expansion créatrice de nouveaux emplois. Ceci rend compte indéniablement des caractéristiques structurelles absolument distinctes de ces deux processus de réaménagement industriel. On peut supposer, comme suggéré plus haut, que les différences entre les deux modèles peuvent s'expliquer

par les différentes phases du processus d'ajustement macro-économique qui se déroule dans chacune des deux économies. En l'occurrence, le cas du Chili est plus représentatif d'une situation de plus grande stabilité à l'échelon global où les nouveaux investissements jouent un rôle plus significatif que dans le cas argentin.

Le cas mexicain semble se situer à un niveau intermédiaire: 37 pour cent de l'industrie mexicaine referme l'écart relatif de productivité du travail vis-à-vis des États-Unis, tout en créant de nouveaux emplois, alors que 30 pour cent suivent cette même évolution mais dans le contexte de processus de restructuration qui se traduisent par une expulsion de main-d'œuvre de l'appareil productif. Les branches correspondant à la sous-traitance ou *maquiladoras* ont manifestement fonctionné comme créatrices de nouveaux emplois alors que les autres secteurs de l'industrie mexicaine ont été caractérisés par des licenciements d'ouvriers et d'employés.

Le cas le plus extrême est celui de l'Argentine. La dernière section de cet article, consacrée à l'analyse de certains des nouveaux problèmes structurels auxquels la région se voit confrontée dans le cadre du processus de réaménagement industriel, va illustrer les difficultés majeures de la nouvelle structure industrielle à créer de nouveaux emplois, ce qui constitue l'un des aspects essentiels du nouvel agenda des politiques publiques auquel sont actuellement confrontés les gouvernements de la région.

Nous avons jusqu'ici analysé diverses preuves empiriques qui viennent compléter la description générale de processus de restructuration industrielle qui se dessine en Amérique latine. La partie finale de cet article aura pour but de présenter une vision d'ensemble et de fournir quelques appréciations générales sur les éventuels points faibles du modèle actuel d'industrialisation, lesquels pourraient compromettre sa viabilité à long terme. Les aspects les plus faibles semblaient être l'emploi et le solde commercial extérieur qui seront analysés plus en détail.

TABLEAU 6

Argentine, Chili et Mexique: Écart relatif de productivité du travail et absorption de la main-d'œuvre dans les différentes branches industrielles, 1970-1996

		A. Argentine				
		Embauche		Licenciement		
F e r m e t u r e		353		311	354	383
		355		321	362	384
		371		332	369	385
				342	372	
				351	381	
				352	382	
O u v e r t u r e		313		314	356	
		323		322	361	
		324		331	390	
				341		
		B. Chili				
		Embauche		Licenciement		
F e r m e t u r e		331		342		
		341		351		
		369		353		
		371		362		
		372				
		381				
O u v e r t u r e		313		314	384	
		323		321	385	
		324		355	390	
				382		
				383		
		C. Mexique				
		Embauche		Licenciement		
F e r m e t u r e		323	362	390	311	
		331	369		322	
		332	371		342	
		341	372		354	
		355	381		356	
		361	384		383	
					385	
O u v e r t u r e		313		382		
		314				
		321				
		324				
		351				
		352				
		353				

Source: Base de données PADI, de la Division du développement de la production et des entreprises de la CEPALC.

V

Réflexions finales

Cette étude prétend contribuer à la construction d'une hypothèse permettant d'expliquer, aux échelons micro et macro, le processus complexe de restructuration que subit actuellement l'industrie manufacturière latino-américaine. La façon dont les interactions entre les niveaux macro, méso et micro façonnent la trajectoire de croissance et le processus de transformation structurelle de chaque branche industrielle et de l'ensemble de l'appareil industriel constitue un sujet peu exploré par les spécialistes et, par conséquent, requiert certainement davantage d'études et de conceptualisation. Ces deux aspects seront brièvement abordés dans ce dernier chapitre.

1. Quelques caractéristiques du scénario micro et macro qui sous-tendent le processus de restructuration industrielle de la région

Notre réflexion est fondée sur l'hypothèse selon laquelle le comportement de l'entreprise en matière d'investissements dépend, d'abord, bien que non exclusivement, des opportunités et des risques perçus par chaque chef d'entreprise. Cette perception détermine ses attentes de rentabilité ainsi que sa tendance à investir. Nous supposons dès lors que c'est la recherche de gains (ou le maintien du gain obtenu au préalable) qui conduit le chef d'entreprise à agir, à «défendre» les investissements préexistants dans la mesure où cela se révèle faisable et économique et/ou à envisager de nouveaux projets d'investissement permettant d'accroître la capacité productive qu'il contrôle.

Dans un modèle simple d'équilibre concurrentiel, les décisions de ce chef d'entreprise seraient influencées par trois facteurs: i) le prix actuel et escompté du produit qu'il fabrique; ii) les prix actuels et escomptés des facteurs de production dont il a besoin pour le fabriquer; et iii) les quantités de facteurs dont il a besoin par unité de produit, en fonction de la technologie dont il dispose.

Imaginons d'abord un scénario simplifié: l'entreprise fabrique un seul produit homogène; il n'existe pas de substituts importés; les marchés des facteurs présentent un «bon comportement»; l'entreprise dispose des technologies nécessaires et il n'existe pas d'incertitudes macro-économiques puisque

l'économie fonctionne dans des conditions d'équilibre extérieur et budgétaire. Dans ce contexte, comment se produit la substitution d'une usine ancienne par une nouvelle? En d'autres termes, sur quel modèle conceptuel, dérivé de la théorie conventionnelle des prix, les économistes se fondent-ils pour expliquer la façon de déterminer le rythme optimal de naissances et de disparitions d'entreprises, ainsi que la substitution d'une technique productive par une autre plus avancée, c'est-à-dire qui peut produire le même bien à des coûts unitaires moindres?

Dans les conditions expérimentales supposées, ce sont le prix de marché du produit et les prix des facteurs, ainsi que les économies de facteurs autorisées par les nouvelles technologies, qui déterminent le rythme optimal de renouvellement de ce qui est devenu obsolète. L'arrivée d'une entreprise, ou d'une nouvelle technologie, fait tomber le prix de marché du produit en question; lorsqu'une des entreprises déjà sur le marché ne parvient plus à couvrir ses coûts variables de production à l'aide du prix de vente du produit, elle doit nécessairement abandonner le marché.

Voyons maintenant comment évoluerait ce modèle schématique de comportement micro-économique en admettant l'existence d'imperfections sur le marché des facteurs, d'une information incomplète de la part de l'entreprise, de la volatilité des variables macro-économiques, et d'un cadre réglementaire et institutionnel spécifique à chaque secteur qui, à lui seul, a une incidence sur les comportements des entreprises, indépendamment de l'effet que peuvent provoquer les variables économiques. Cet exercice contrefactuel permet d'analyser l'effet provoqué par l'ouverture, la déréglementation et la privatisation des économies sur le comportement micro-économique et sur l'évolution de la restructuration de l'appareil industriel latino-américain, dans un contexte de déficiences du marché et d'information imparfaite de la part des entreprises.

L'observation des faits nous indique que, dans un premier temps, appelé ici phase I du programme de stabilisation macro-économique et de réformes structurelles, les phénomènes suivants se produisent: i) une dévaluation du taux de change; ii) des augmentations du taux d'intérêt réel; iii) des chutes du niveau de protection tarifaire; iv) une contraction des

salaires réels; et v) une suppression des contrôles des prix. Tous ces éléments impliquent une modification de la structure des «grands» prix de l'économie, dont le but ultime est de réduire le degré d'absorption de l'intérieur des biens et services de façon à permettre la recherche d'une nouvelle position d'équilibre extérieur et budgétaire. Du point de vue de l'entreprise à titre individuel, ces changements se manifestent par des translations et des rotations des courbes du coût et de la demande qu'il faut satisfaire (Katz et Vera, 1997); ceci résulte, entre autres éléments, de la baisse des prix des importations de biens qui viennent se substituer aux produits fabriqués par l'entreprise en question, une baisse des coûts des biens d'équipement utilisés dans la production, des réductions du salaire réel que l'entreprise doit payer à ses ouvriers et des variations du taux d'intérêt que l'entreprise doit verser au titre de son capital. Outre ce phénomène, résultant essentiellement de la modification du régime global des incitants macro-économiques en vigueur dans la société, le chef d'entreprise doit également prendre en compte les données de caractère strictement sectoriel qui peuvent éventuellement modifier significativement le panorama institutionnel, en plus des changements intervenus dans les variables macro-économiques. Sur le plan strictement sectoriel, les principales variables sont le traitement tarifaire spécial appliqué à chaque secteur (par exemple, la situation de l'industrie automobile), les subventions spéciales au titre de la localisation géographique, les droits de propriété sur les ressources naturelles, les crédits et les assurances à l'exportation, etc.

L'interaction entre les niveaux macro-économiques et sectoriels implique que, même dans le contexte d'un fléchissement généralisé de l'investissement global, celui-ci peut enregistrer des augmentations significatives dans certaines branches particulières de l'industrie, sous la pression de certaines forces strictement sectorielles.

Tous ces changements donnent lieu à une dynamique complexe de mortalité et disparition d'entreprises, de rachats d'entreprises, d'entrée de nouveaux producteurs sur le marché. Les calculs de rentabilité de l'entreprise peuvent être profondément modifiés par l'altération des prix relatifs et la chute de la demande intérieure (et l'augmentation de la demande extérieure) résultant de la dévaluation du taux de change. L'aggravation des turbulences macro-économiques généralement observées durant la phase I du programme de stabilisation se traduit par une réduction de l'horizon de planification des entreprises

et une plus grande prépondérance des investissements à court terme par rapport aux investissements de type productif et technologique.

Tous les programmes de stabilisation macro-économique ne réussissent pas à restaurer l'équilibre budgétaire et extérieur de l'économie. Lorsqu'ils y parviennent, l'épisode de stabilisation conduit l'économie vers une nouvelle voie d'équilibre extérieur et budgétaire, présentant une nouvelle structure des prix relatifs et de répartition du revenu. C'est ainsi que commence ce que nous appellerons la phase II du programme de stabilisation, laquelle se caractérise par une chute progressive du taux d'intérêt réel, une revitalisation de la demande intérieure et un taux de croissance plus dynamique de l'économie.

Cependant, cette stabilisation n'est pas toujours atteinte et le programme d'ajustement ne parvient pas à atténuer le déséquilibre prédominant sur le plan macro-économique. Dans ce cas, la turbulence macro-économique tend à s'amplifier et à compromettre plus sérieusement les fonctions de comportements des acteurs économiques individuels. Le déséquilibre de la comptabilité publique s'aggrave. Le déficit de l'État se creuse et, si un appui financier et extérieur n'intervient pas pour stabiliser les comptes publics, le gouvernement se voit dans l'obligation d'avoir recours à l'endettement intérieur, ce qui contribue à accroître davantage le taux d'intérêt réel déjà élevé au sein de l'économie. Tous ces facteurs conduisent à une contraction du niveau d'activité encore plus grave que celle provoquée par l'ajustement initial.

En tout état de cause, il est toutefois évident que la modification du régime d'incitation macro-économique a une incidence sur les calculs de rentabilité de chaque entreprise, ce qui donne lieu à un processus de réaménagement intra-sectoriel comme celui décrit plus haut.

Dans la phase I, parallèlement au changement du régime de politique macro-économique, la demande intérieure subit d'abord une contraction et, un peu plus tard, puisqu'il faut d'abord mettre en place les filières d'importation, des substituts importés arrivent sur le marché local à un prix inférieur à celui que peuvent offrir de nombreuses entreprises locales. Certaines d'entre elles se retrouvent ainsi au seuil de la disparition physique, situation aggravée par la chute des tarifs douaniers qui constitue un autre volet du programme de stabilisation macro-économique.

Dans la phase II du programme d'ajustement structurel, le taux d'intérêt intérieur affiche une tendance à la baisse, alors que la demande intérieure et

l'investissement public et privé enregistrent une récupération progressive, ce qui améliore la rentabilité potentielle de l'investissement en nouvelle capacité installée. De nouvelles installations manufacturières apparaissent donc, avec une technologie plus moderne et une plus forte intensité de capital par travailleur.

On comprend intuitivement que, tout au long de cette séquence, deux processus se déroulent en même temps, à savoir une restructuration intra-sectorielle et une autre de type inter-sectoriel; par ailleurs, les ressources se déplacent vers des activités susceptibles de présenter une plus haute rentabilité dans la nouvelle structure des prix relatifs en vigueur dans l'économie. Les secteurs industriels à forte intensité de ressources naturelles tendent à gagner du terrain, puisqu'ils concernent essentiellement des activités tournées vers l'exportation et se bénéficient de la dévaluation du taux de change. D'autres branches industrielles tendent également à se développer grâce au traitement spécial de politique économique dont elles font l'objet, ce qui leur évite de devoir s'adapter aux conditions générales d'ouverture commerciale vers l'extérieur. L'économie évolue ainsi vers un approfondissement du capital par travailleur dans les diverses activités productives et vers l'incorporation de technologies moins intensives en main-d'œuvre.

Les informations empiriques présentées ci-dessus indiquent que la région a connu, au cours de ces deux dernières décennies, ce type de processus de mutations intra-sectorielles et inter-sectorielles. Certaines entreprises ont disparu; des entreprises nouvelles, plus fortes en intensité de capital et proches du niveau d'excellence international, se sont incorporées à la production. La structure productive s'est orientée vers la mise en valeur des avantages comparatifs naturels; et les secteurs fonctionnant dans des cadres réglementaires relativement privilégiés (l'industrie automobile) ou de certaines activités de services non commercialisables avec l'extérieur ont réussi à maintenir, voire à accroître leur participation relative au produit manufacturier.

Cette restructuration et cette modernisation de l'appareil de production sont-elles viables dans le temps? Deux aspects particulièrement saillants soulèvent des doutes quant à cette viabilité. Le premier tient à la capacité du secteur industriel de créer de nouveaux emplois au rythme requis par l'accroissement de la population économiquement active; le deuxième est la détérioration endémique de la balance commerciale avec l'extérieur qui semble être associée à la nouvelle structure de production et au mode de

spécialisation au sein des échanges internationaux adoptés par les pays de la région. Dans ces deux domaines, plusieurs raisons de poids peuvent faire douter de la réponse.

2. **Emploi et balance du commerce extérieur: deux points faibles du modèle actuel de développement industriel latino-américain**

a) *Lenteur de l'absorption de la main-d'œuvre*

Les faits analysés ci-dessus illustrent clairement que l'un des principaux problèmes du nouveau modèle d'industrialisation est sa faible capacité de création d'emplois. S'il est vrai que le problème semble partiellement surdimensionné et que la sous-traitance et les nouvelles tendances à la déverticalisation des processus de production tendent à créer une perception un peu factice de la tendance véritable à l'économie de main-d'œuvre implicite dans les nouvelles techniques organisationnelles du travail, il est indéniable que la production informatisée, à savoir fondée sur la commande numérique et sur le fonctionnement de l'usine manufacturière en «temps réel», provoque un déplacement des ouvriers de la ligne de production et des employés administratifs des tâches de planification et d'organisation du travail.

Ce processus est également favorisé par la baisse des coûts relatifs des biens d'équipement ainsi que par la rapidité du processus de diffusion de l'informatique qui se traduit par une intégration de plus en plus accélérée, dans ces dernières années, d'équipements de calcul électronique, de transmission de données, etc.

À la lumière de l'hypothèse avancée plus haut en guise d'explication, on pourrait penser que la tendance la plus marquée en économies de main-d'œuvre tend à se concentrer dans la phase I des programmes de stabilisation macro-économique et de réformes structurelles; dans la phase II, l'augmentation du taux d'épargne intérieure, la revitalisation de l'esprit d'entreprise et l'apparition de multiples investissements nouveaux devraient favoriser la résurgence de tendances à une plus grande absorption de la main-d'œuvre, en particulier en termes de ressources humaines qualifiées dans le domaine des technologies de production fondées sur l'informatique.

Ce processus de stabilisation macro-économique réussie et de récupération de l'esprit d'entreprise dans les milieux d'affaires aurait précisément été celui qui a permis à l'économie chilienne d'améliorer les graves indices de chômage et de fermeture d'usines enregistrées dans ce pays dans la deuxième moitié des

années 70 et la première moitié des années 80. Cette lecture d'un processus de type évolutif permettrait d'inférer l'existence de forces endogènes sur les plans micro-économique et macro-économique capables d'atténuer partiellement les phénomènes de chômage structurel associés à la phase I du nouveau paradigme technologique que connaissent les pays de la région. Ces forces ne semblent toutefois intervenir qu'à long

terme et dans un contexte de bonnes performances soutenues en matière de stabilité macro-économique et de récupération des taux d'épargne et d'investissement.

Un autre problème préoccupant est celui du déficit croissant de la balance du commerce extérieur affiché par les pays de la région en matière de produits manufacturés.

TABLEAU 7

Amérique latine (six pays): Solde de la balance commerciale des groupes de branches industrielles I, II, III, IV et V^a

(Valeur brute de la production industrielle totale en millions de dollars courants)

Groupe	Argentine				Brésil			
	1970	1974	1990	1996	1970	1974	1990	1995
I	-451,7	-411,0	-631,6	-7 545,6	-815,5	-2 797,1	-2 589,0	-10 463,6
II	-68,2	-6,0	-18,2	-1 842,4	-235,6	-432,4	1 641,2	-3 017,9
I+II	-519,9	-417,0	-649,8	-9 388,0	-1 051,2	-3 229,4	-947,9	-13 481,6
III	759,2	1 243,7	3 833,4	6 084,5	1 330,2	2 996,0	4 089,3	5 192,7
IV	-543,9	-1 269,7	610,4	-3 286,9	-622,9	-4 385,2	4 000,7	1 556,7
III+IV	215,4	-26,0	4 443,8	2 797,6	707,3	-1 389,2	8 090,1	6 749,3
V	-77,9	-39,8	798,4	-899,0	52,7	432,7	2 110,3	866,6
Net	-382,4	-482,8	4 592,4	-7 489,4	-291,1	-4 185,9	9 252,5	-5 865,6
VBP	8 660,7	45 677,5	79 949,1	129 800,6	25 903,2	68 074,7	238 719,3	202 622,6
Net/VBP(%)	-4,4	-1,1	5,7	-5,8	-1,1	-6,1	3,9	-2,9

Groupe	Chili				Colombie			
	1970	1974	1990	1996	1970	1974	1990	1996
I	-320,4	-351,6	-2 625,8	-5 300,5	-260,8	-333,1	-1 689,6	-3 250,8
II	-117,4	-128,0	-646,4	-2 166,2	-158,8	-179,5	-516,1	-1 077,4
I+II	-437,7	-479,5	-3 272,3	-7 466,7	-419,6	-512,6	-2 205,7	-4 328,3
III	-33,2	-220,4	601,0	1 248,5	-0,1	56,6	135,7	-170,9
IV	848,8	1 673,4	3 297,6	3 726,2	-222,9	-548,4	-1 502,8	-1 751,6
III+IV	815,6	1 453,0	3 898,6	4 974,7	-223,0	-491,9	-1 367,1	-1 922,5
V	-70,4	-93,4	-284,6	-1 449,5	-35,3	138,1	761,9	56,7
Net	307,4	880,0	341,8	-3 941,5	-677,9	-866,3	-2 810,8	-6 194,0
VBP	2 416,7	3 440,0	15 133,8	23 768,3	3 505,7	7 011,5	21 013,8	33 161,7
Net/VBP(%)	12,7	25,6	2,3	-16,6	-19,3	-12,4	-13,4	-18,7

Groupe	Mexique				Uruguay			
	1970	1974	1990	1994	1970	1974	1990	1995
I	-812,1	-1 395,8	-7 202,6	-7 655,8	-47,0	-40,5	-329,1	-700,9
II	-389,8	-7 12,2	402,5	-391,7	-28,8	-23,5	-107,9	-273,9
I+II	-1 201,9	-2 108,1	-6 800,1	-8 047,4	-75,8	-64,0	-437,0	-974,9
III	208,1	253,1	-1 913,7	-2 482,4	93,1	163,2	503,5	448,2
IV	-333,8	-982,6	-1 935,3	-8 910,0	-54,4	-118,7	-221,0	-406,7
III+IV	-125,7	-729,5	-3 849,0	-1 1392,4	38,6	44,5	282,5	41,5
V	-85,0	67,2	-1 201,1	-3 250,5	50,8	64,2	537,7	252,6
Net	-1 412,7	-2 770,4	-11 850,2	-22 690,3	13,6	44,7	383,1	-680,8
VBP	21 947,8	45 312,5	128 234,0	178 528,6	1 381,3	3 862,9	10 031,7	8 564,0
Net/VBP(%)	-6,4	-6,1	-9,2	-12,7	1,0	1,2	3,8	-7,9

Source: Base de données PADI de la Division du développement de la production et des entreprises de la CEPALC.

^a Groupes: I = branche de fabrication métallique; II = véhicules et matériels de transport; III = produits alimentaires; IV = produits de base industriels largement utilisés; V = biens à forte intensité de main-d'œuvre.

b) *La tendance est-elle à une balance commerciale chroniquement déficitaire?*

Plusieurs faits intéressants sont à signaler en ce qui concerne de la balance du commerce extérieur en matière de produits industriels (tableau 7). En premier lieu, l'information indique que le solde négatif du commerce avec l'extérieur s'est accentué avec le temps et, deuxièmement, qu'il est étroitement lié au processus de restructuration industrielle et au nouveau modèle d'insertion internationale qui s'est consolidé dans les années 90. Les soldes négatifs tendent à s'accumuler dans les branches des activités de fabrication métallique productrices de biens d'équipement, de matériel agricole, de biens de consommation durable et de matériel scientifique (classés comme groupe I dans le tableau 7). Plus récemment, un solde négatif a également été affiché par les branches du groupe II correspondant à la production de véhicules et de matériel de transport. Après avoir enregistré des balances commerciales positives au Brésil et au Mexique au début des années 90, ce solde est devenu nettement négatif sous le coup de l'essor récent des importations. En Argentine et en Colombie, le solde commercial négatif n'a jamais pu être récupéré, malgré l'expansion du secteur au cours de ces dernières années et de l'amélioration de la productivité relative observée dans les années 90.

Par ailleurs, le tableau 7 démontre que, en Argentine, en Uruguay, au Chili au Brésil, pays qui sont d'importants exportateurs de produits alimentaires dans la région et en dehors, les soldes commerciaux positifs tendent à se concentrer dans les branches du groupe III. En revanche, la Colombie et surtout le Mexique apparaissent comme des importateurs nets de denrées alimentaires. Dans le groupe IV, le Chili et le Brésil présentent des excédents commerciaux nets dans le domaine des produits de base (*commodities*) industriels largement utilisés.

Compte tenu du caractère systématique du panorama décrit dans cet article, une conclusion évidente est que le nouveau modèle d'industrialisation présente un schéma manifeste de spécialisation productive et d'insertion internationale orienté vers le traitement des ressources naturelles ainsi que vers la production de produits alimentaires et industriels de base (*commodities*) à faible valeur ajoutée à l'échelon local. En contrepartie, ce modèle implique également une dépendance croissante vis-à-vis de l'extérieur, en termes de machines et d'équipements de production, de matériel scientifique et de biens d'équipement général. Il y a plusieurs décennies déjà, la CEPALC attirait l'attention sur les éventuelles fragilités inhérentes à un tel mode de spécialisation productive et d'insertion internationale; même si nous savons aujourd'hui que la production alimentaire et la fabrication de produits de base (*commodities*) industriels peuvent incorporer très rapidement de nouvelles technologies issues de la génétique, de la biotechnologie et de la minéralogie, il n'en reste pas moins que le schéma à long terme qui transparaît derrière les chiffres présentés suscite de nombreuses interrogations quant à la possibilité de maintenir l'équilibre extérieur des économies de la région dans le contexte d'une activité industrielle de plus en plus déficitaire dans le domaine de la fabrication métallique et des biens d'équipement.

S'agit-il ici d'une nouvelle faiblesse à laquelle la politique de promotion de la production et de développement technologique devra remédier à moyen et à long terme? Le seul constat possible pour l'instant est que le problème a été peu étudié jusqu'ici et qu'il doit faire l'objet d'un nouveau débat à la lumière des perspectives futures si nous voulons mieux appréhender les phénomènes de viabilité à long terme des programmes d'ouverture commerciale vers l'extérieur et de déréglementation de l'activité économique récemment mis en œuvre par les différents pays de la région.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- Barro, R., J. et X. Sala-i-Martin (1995): *Economic Growth*, New York, McGraw-Hill.
- Beckerman, W. (1975): *The British Economy in 1975*, Londres, The National Institute of Economic and Social Research.
- De Obschatko, E. (1996): *Industrialización basada en recursos naturales*, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Dosi, G. (éd.) (1988): *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Freeman, C. (1994): «The economics of technical change», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18, n° 5, Cambridge, Massachusetts, Academic Press Limited.
- Guadagni, A. (1997): *Panorama actual de la economía argentina*, Colección Temas Económicos y Sociales, Fundación Omega Seguros.
- Kaldor, N. (1966): *Causes of the Slow Rate of Growth in the United Kingdom*, Londres, Cambridge University Press.
- Katz, J. (1969): *Production Functions, Foreign Investment and*

- Growth*, Amsterdam, Pays-Bas, North Holland Publishing Company.
- _____ (1997): *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del Consenso de Washington ¿qué?*, serie Desarrollo productivo, n° 65, Santiago du Chili, CEPALC.
- _____ (2000): *Reformas estructurales, "regímenes sectoriales" y desempeño industrial de América Latina en los años 1990*, Santiago du Chili, CEPALC/IDRC.
- _____ (à paraître): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago du Chili, CEPALC/Fondo de Cultura Económica.
- Katz, J., J. M. Benavente, G. Crespi et G. Stumpo (1997): «New problems and opportunities for industrial development in Latin America», *Oxford Development Studies*, vol. 25, n° 3, Oxford, Royaume-Uni.
- Katz, J. et B. Kosacoff (1989): *El proceso de industrialización en la Argentina. Evolución, retroceso y perspectiva*, Buenos Aires, Bureau de la CEPALC.
- _____ (1998): «Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones», *Desarrollo económico*, vol. 37, n° 148, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico (IDES).
- Katz, J. et H. Vera. (1997): «Historia de una planta metalmecánica chilena», *Revista de la CEPALC*, n° 63, LC/G.1986-P, Santiago du Chili, CEPALC.
- Metcalfe, J.S. (1997): *Innovation systems and endogenous growth theory*, Manchester, novembre, *mimeo*.
- Mizala, A. (1992): «Las reformas económicas de los años 1970 y la industria manufacturera chilena», *Colección Estudios CIEPLAN*, n° 35, Santiago du Chili, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Nelson, R. et S. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge Massachusetts, Cambridge University Press.
- Nelson, R. (1991): «Why do firms differ, and how does it matter?», *Strategic Management Journal*, vol. 12.
- _____ (1997): «How new is new growth theory?», *Challenge*, vol. 40, n° 5, New York, M.E. Sharpe, Inc.
- Rommer, P. (1986): «Increasing returns and long-run growth», *Journal of Political Economy*, vol. 94, n° 5, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- _____ (1992): Two strategies for economic development. Using ideas and producing ideas, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Salter, G.W. (1960): *Productivity and Technical Change*, Londres, Cambridge University Press.
- Solow, R. (1957): «Technical change and the aggregate production function», *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, n° 3, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- _____ (1988): «Growth theory and after», *The American Economic Review*, vol. 78, n° 3, Washington, D.C., American Economic Association, juin.

Changement technologique *et opportunités de* développement, *une cible mouvante*

Carlota Pérez

Chercheuse honoraire,

SPRU, Université du Sussex.

Chercheuse principale adjointe,

INTECH, Université des Nations

Unies, Pays-Bas

carperez@cantv.net

Le présent article propose d'interpréter le développement comme un processus d'accumulation de capacités technologiques et sociales, dépendant de la mise à profit de fenêtres d'opportunité successives et différentes. Celles-ci sont déterminées, à partir des pays du centre, par les révolutions technologiques qui se produisent tous les demi-siècles et les quatre phases de leur déroulement. Les possibilités de progresser à chaque opportunité sont fonction des résultats atteints au cours de la phase précédente, de l'identification de la nature de la suivante, de la compréhension du paradigme technico-économique de la révolution en question et de la capacité à concevoir et négocier, chaque fois, une stratégie à somme positive tenant compte des intérêts des entreprises les plus puissantes. À partir de cette interprétation, l'auteur analyse brièvement les stratégies de développement successives appliquées depuis les années 50. Elle esquisse ensuite la nature probable de la phase suivante et, appliquant les principes du paradigme technico-économique, elle explore certains aspects du changement institutionnel à réaliser.

I

Changement technologique et développement

La technologie se conçoit généralement comme un domaine spécialisé de la politique de développement, avec des institutions distinctes. La présente étude soutient néanmoins que la technologie n'est pas un élément des stratégies de développement, mais une condition de leur viabilité. Les opportunités de développement sont une cible mouvante. Tout observateur sérieux des progrès réalisés en matière de développement entre la fin des années 50 et la fin des années 70 doit admettre que les stratégies de substitution des importations pratiquées par divers pays se sont traduites par des avancées graduelles et significatives. Au milieu des années 70, quand la combinaison du redéploiement industriel au Nord et de la promotion des exportations au Sud affichait et promettait de nouvelles avancées plus grandes, on espérait que le progrès serait constant. L'échec et la détérioration subséquente du modèle de protection et de subventions, dans la majorité des pays qui tentaient de continuer à l'appliquer, ont décalé le pendule vers l'autre extrême, annulant tous les résultats atteints avec ce modèle et préparant le terrain pour défendre le marché libre comme l'unique manière d'obtenir des résultats satisfaisants en matière de développement, bien que l'efficacité de cette politique ne soit pas encore démontrée.

Le présent article soutient que les opportunités de développement surviennent et se modifient à mesure que se déroulent les révolutions technologiques

successives dans les pays avancés. Le transfert de technologie et d'équipement de production ne se fait volontairement que quand il est porteur d'avantages mutuels. Les stratégies de substitution des importations ont été couronnées de succès parce qu'elles constituaient un jeu à somme positive pour les industries matures du monde développé, confrontées à l'épuisement technologique et à la saturation des marchés. L'avènement de la révolution informatique a cependant radicalement changé ces conditions et ouvert d'autres options viables.

À partir de cette interprétation, nous examinons ici les stratégies de développement d'un point de vue différent, particulièrement utile en ce qui concerne les défis du processus de mondialisation et de l'ère de l'information. Dans un premier temps, cet article analyse l'évolution des technologies afin de comprendre dans quelles conditions les opportunités de développement se créent et de déterminer leur nature. Il aborde ensuite la question du développement en tant que façon d'apprendre à tirer profit de ces opportunités changeantes. Ce thème est illustré par l'étude des modèles de développement successifs appliqués au cours des cinquante dernières années et l'examen des défis lancés par la prochaine étape de concentration du pouvoir dans l'économie mondiale. Enfin, il se penche sur quelques exigences institutionnelles pour faire face au nouveau «paradigme des réseaux flexibles».

II

Le cycle du produit, le développement et le changement des obstacles à l'entrée

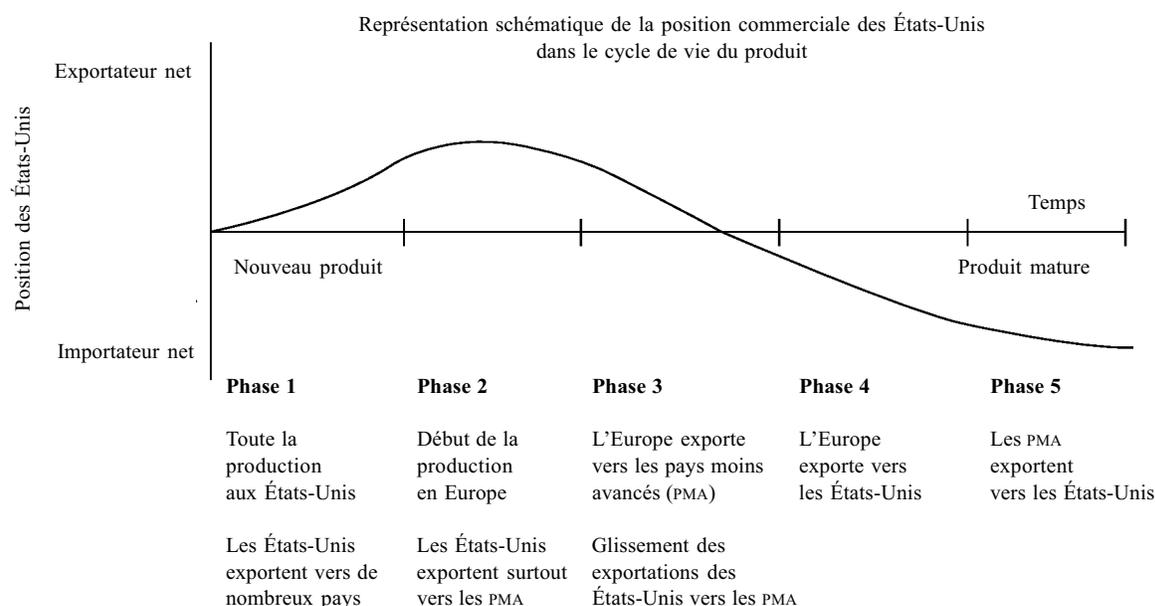
Le rôle de la technologie importée, étape obligatoire sur la voie de l'industrialisation, est historiquement

connu par l'expérience des États-Unis et de divers pays européens au XIX^e siècle et au début du XX^e. Plus récemment, la rapide transformation du Japon en un pays de premier plan et la progression fulgurante des «quatre tigres» asiatiques en matière de développement ont confirmé ce rôle. Le succès de ces pays est dû, sans conteste, à l'absorption de la technologie des pays plus avancés et à leurs propres efforts pour adopter, adapter, modifier et maîtriser les connaissances techniques

□ Cet article a été préparé à l'origine pour la Dixième CNUCED et présenté ensuite au séminaire sur la théorie du développement à l'aube du XX^e siècle, organisé par la CEPAL à Santiago du Chili pour célébrer le centenaire de la naissance de Raúl Prebisch. [Ndlr: Le texte original de cet article a été publié sous le titre «Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil» dans la *Revista de la CEPAL*, n° 75, décembre 2001, pp. 115-136.]

GRAPHIQUE 1

Répartition géographique des technologies à mesure qu'elles approchent de la maturité



Source: Wells (1972), p. 15.

nécessaires (Freeman, 1993; Amsden, 1989). On peut toutefois citer de nombreux autres pays qui, au cours de cette même période, n'ont guère réussi à promouvoir le développement, bien qu'ils aient apparemment appliqué les mêmes procédures pour utiliser la technologie importée. En outre, de nombreux pays et des régions entières, comme l'Afrique et la majeure partie de l'Amérique du Sud, semblent avoir perdu une grande part du terrain conquis (Mytelka, 1989; Katz, éd., 1996).

Il faut chercher les raisons de ces résultats si différents, en partie, dans les politiques concrètes appliquées à chaque cas et, en partie, dans les conditions spécifiques de chaque pays. À un niveau plus profond, ces causes sont liées à la nature des fenêtres d'opportunité créées par l'évolution technologique des pays leaders et à la capacité de les mettre à profit, consciemment ou intuitivement. Cela suppose de consulter l'abondante littérature spécialisée dans l'évolution et la diffusion des technologies.

1. Le cycle de vie du produit et l'expansion géographique des technologies

Hirsch (1965) a été parmi les premiers à analyser les possibilités technologiques des pays en développement. Examinant le comportement de l'industrie électronique

traditionnelle en termes de cycle du produit, Hirsch a montré comment les avantages se déplacent en faveur des pays moins avancés quand les technologies approchent de la maturité. Wells (1972) a résumé graphiquement le processus dans le cas des États-Unis, dans son étude de la littérature sur le cycle du produit (graphique 1).

La migration de la production, du pays d'origine vers d'autres pays avancés dans un premier temps, puis vers des pays moins avancés, explique un des processus observés par Leontief selon lequel les exportations des États-Unis ont un coefficient de main-d'œuvre plus grand que leurs importations (Leontief, 1954). Cette situation paradoxale pour le pays dominant en matière de technologie est liée aux caractéristiques changeantes des technologies en évolution. Les technologies tendent à faire un usage plus intensif de main-d'œuvre dans leurs phases initiales et à faire appel à un personnel relativement coûteux ayant un niveau élevé de connaissances et de qualification.¹ Quand elles arrivent à maturité, en revanche, elles recourent à des processus très standardisés, mécanisés et automatisés.

Quand les technologies mûrissent, des forces les poussent de plus en plus vers la périphérie où,

¹ Voir Hirsch (1965 et 1967), Vernon (1966) et, plus récemment, Von Tunzelmann et Anderson (1999).

vraisemblablement, des forces complémentaires les attirent pour mettre en route des processus de développement. Bien que cette observation s'applique surtout aux biens de consommation et à certains biens de base de capital, la gamme est suffisamment vaste pour servir de point de départ à l'analyse.

2. Les technologies matures ne font pas avancer le développement²

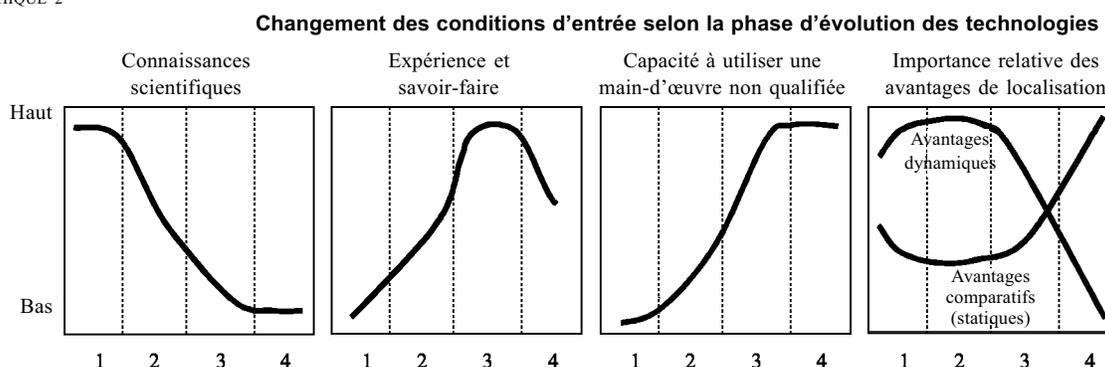
Il est ironique de constater que les avantages se déplacent vers les pays ayant peu de ressources financières au moment précis où le processus de production se caractérise par un recours plus intensif au capital. Quand cette phase est atteinte, les tâches sont tellement routinières –voir les phases 4 du graphique 2–³ qu'il ne faut guère de connaissances préalables ni de gestionnaires très expérimentés, et les processus peuvent employer une main-d'œuvre non qualifiée. Par ailleurs, à mesure que la technologie et

les marchés arrivent à maturité, l'avantage déterminant est le profil de coûts comparatifs.

Le développement peut-il réellement progresser à partir de technologies matures? C'est très peu probable, pour diverses raisons. Comme le montre le graphique 3, les technologies matures atteignent un point où leur potentiel pour produire des bénéfices est minime, elles sont confrontées à des marchés stagnants et il ne leur reste guère de marge pour améliorer la productivité. Dans l'ensemble donc, la phase de maturité coûte cher au départ et n'est pas très rentable ni très prometteuse. Quoi qu'il en soit, elle reste sans doute le meilleur point de départ pour créer une plate-forme élémentaire d'industrialisation, générer la capacité d'apprentissage et mettre en place l'infrastructure de base et les autres facteurs externes nécessaires pour soutenir l'effort de développement.

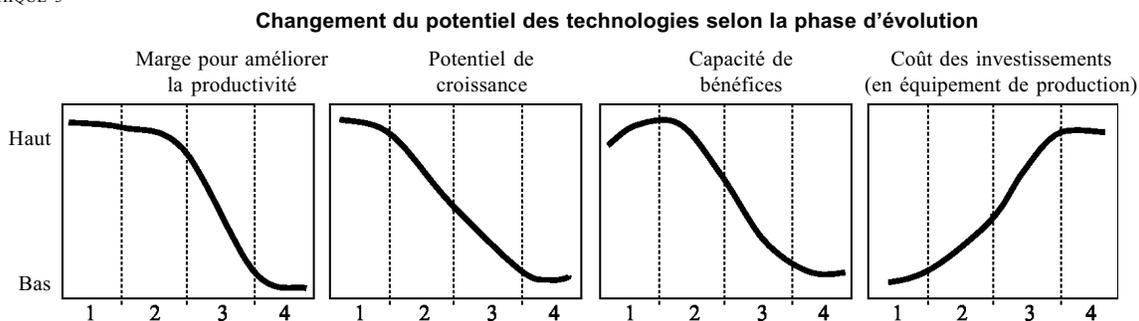
Néanmoins, le rattrapage en matière de développement suppose un processus dynamique, alimenté par des innovations locales et des marchés croissants, qui requiert un accès aussi précoce que

GRAPHIQUE 2



Source : à partir de Pérez et Soete (1988) et Hirsch (1967).

GRAPHIQUE 3



Source : à partir de Gerschenkron (1962), Cundiff *et alii* (1973), Kotler (1980) et Dosi (1982).

² Cette partie est fondée sur Pérez et Soete (1988).

³ On peut considérer que la quatrième phase englobe approximativement les phases IV et V du diagramme de Wells (voir graphique 1).

possible. Tout surprenant que cela puisse paraître, en dehors de la phase de maturité des technologies, l'autre moment où les acteurs plus faibles sont confrontés à des obstacles surmontables n'est pas la deuxième ou la troisième phase mais la première. C'est le point d'entrée le plus prometteur, dans la mesure où, comme l'indique le graphique 3, les bénéfices potentiels sont considérables et les possibilités de croissance du marché et de la productivité sont grandes, tandis que les coûts d'investissement sont relativement faibles. Même les investissements en recherche et développement sont souvent inférieurs à ceux de l'innovateur originel.

On pourrait donc penser que seules les entreprises des pays avancés possèdent le savoir-faire nécessaire dans cette phase (voir graphique 2). Pourtant, si les nouveaux produits s'inscrivent dans le cadre des premières phases d'une révolution technologique, les connaissances requises tendent à être du domaine public (disponibles dans les universités par exemple). Nous n'en voulons pour preuve que le cas récent de la Silicon Valley et ses milliers d'imitateurs couronnés de succès dans le monde. Dans ces cas, l'expérience préalable requise n'est pas très grande et sa possession peut même constituer un désavantage, parce que les révolutions

technologiques imposent de nouveaux modèles de gestion qui rendent les précédents surannés.

L'autre facteur restrictif a trait à l'environnement. Le succès de l'utilisation des nouvelles technologies dépend de certains facteurs complémentaires primordiaux tels que les avantages dynamiques et divers types de facteurs externes, notamment les infrastructures physique, sociale et technologique ou l'existence de clients locaux compétents et exigeants. Ces éléments peuvent s'être accumulés auparavant avec des technologies matures ou être acquis par des processus d'apprentissage intensif et des investissements dans l'amélioration de l'environnement social et économique.

Il semble donc possible de concevoir une stratégie pour accumuler des capacités technologiques et sociales à l'aide de technologies matures, et de mettre ensuite ceci à profit pour accéder à des technologies nouvelles et dynamiques, mais cette possibilité dépend en grande mesure des opportunités spécifiques créées par les révolutions technologiques successives. La parfaite compréhension de l'évolution des technologies dans les pays avancés peut être utile pour les pays en développement désireux de concevoir des stratégies viables. Ce thème est abordé dans la partie suivante.

III

Technologies, systèmes, révolutions et paradigmes

L'évolution technologique est un processus complexe: les technologies sont interconnectées en systèmes et ceux-ci, à leur tour, sont entrelacés et interdépendants, à la fois entre eux et avec l'environnement physique, social et institutionnel.

L'apprentissage technologique est, en majeure partie, graduel et cumulatif. Il n'y a cependant aucune progression inéluctable vers un horizon toujours plus lointain et impossible à atteindre. Il existe de grandes discontinuités qui se transforment en fenêtres par lesquelles les derniers arrivés peuvent progresser. Ces opportunités se présentent sous forme de révolutions technologiques et supposent de nets changements d'orientation du progrès technologique. Elles fournissent aussi les moyens de moderniser la majorité des activités à condition d'abandonner de vastes connaissances de gestion accumulées précédemment

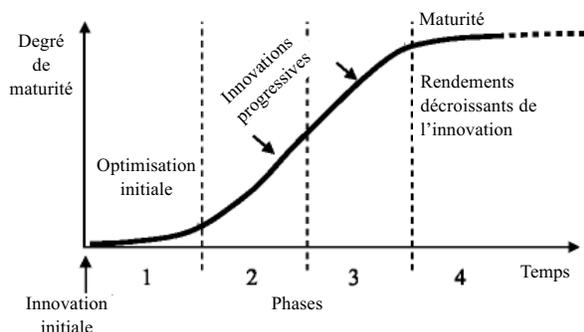
et une partie de l'équipement antérieur, de même que le savoir-faire spécialisé connexe. Les nouvelles technologies de nature révolutionnaire ouvrent des opportunités inédites d'apprentissage et de développement. L'interaction des changements technologiques continus et discontinus explique pourquoi et comment les opportunités de développement varient au fil du temps.

1. Les trajectoires technologiques et l'accumulation d'expérience

En dépit de leurs dissemblances spécifiques, la plupart des technologies tendent à suivre une trajectoire identique en ce qui concerne le rythme et l'orientation du changement et des améliorations –de l'innovation initiale à la maturité. Cette évolution correspond à peu

GRAPHIQUE 4

Évolution d'une technologie: une trajectoire technologique



Source: à partir de Nelson et Winter (1977), Dosi (1982), Freeman et Pérez (1988), Wolf (1912), Abernathy et Utterbak (1975) et autres auteurs.

près à celle de leurs marchés: de l'introduction à la saturation⁴ (graphique 4).

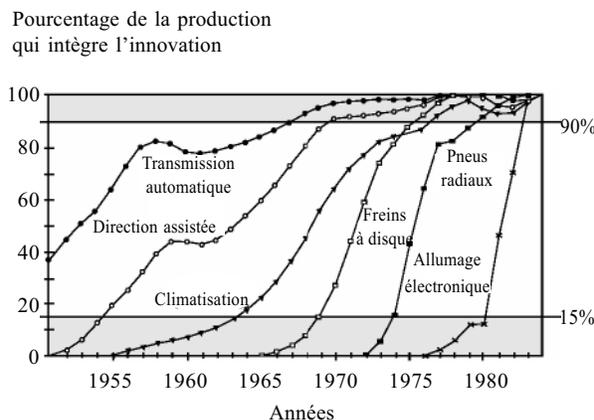
Après qu'une innovation radicale ait fait apparaître un nouveau produit, capable de créer une nouvelle industrie, il y a une période initiale d'innovation intense et d'optimisation, jusqu'à ce que le produit soit accepté dans le segment correspondant du marché. L'interaction avec le marché détermine rapidement le sens des améliorations, qui définissent souvent une conception dominante (Arthur, 1989; David, 1985). À partir de là et parallèlement à la croissance des marchés, on note des innovations graduelles successives pour améliorer la qualité du produit, la productivité du processus et le positionnement des producteurs sur le marché. Ce processus atteint son summum dans la maturité quand le rendement des nouveaux investissements dans les innovations diminue. Selon l'importance du produit, l'ensemble du processus peut durer quelques années ou plusieurs décennies. Dans ce dernier cas, les «améliorations» adoptent souvent la forme de modèles successifs.

Après les premières innovations, les entreprises qui développent la technologie acquièrent des avantages, non seulement par des brevets mais également –ce qui est probablement plus important– grâce à l'expérience acquise avec le produit, le processus et les marchés.

⁴ Abernathy et Utterback (1975), Dosi (1982) et Sahal (1985). Parmi les ouvrages sur la gestion des entreprises, il convient de mentionner Cundiff *et alii* (1973) et Kotler (1980). Un vaste synopsis est repris dans Coombs *et alii* (1987) et Dosi (1988). L'interprétation complète des relations entre la technologie, l'économie et les politiques est reprise dans l'ouvrage de Freeman (1974) sur l'économie de l'innovation et dans la version actualisée de Freeman et Soete (1997).

GRAPHIQUE 5

Abrègement du cycle des innovations tardives: diffusion des technologies successives dans l'industrie automobile aux États-Unis



Source: Jutila et Jutila (1986), cité dans Grübler (1990, p. 155).

Cela tend à confiner les connaissances générales et spécialisées correspondantes dans les entreprises et leurs fournisseurs, les rendant de plus en plus inaccessibles aux nouveaux participants. Cette expérience accélère en outre l'adoption des innovations subséquentes, intégrant rapidement les plus récentes, et il est encore plus difficile pour les retardataires de rattraper ceux qui sont en tête (voir graphique 5, qui illustre ce phénomène en prenant pour exemple le cas d'innovations successives dans le secteur automobile).

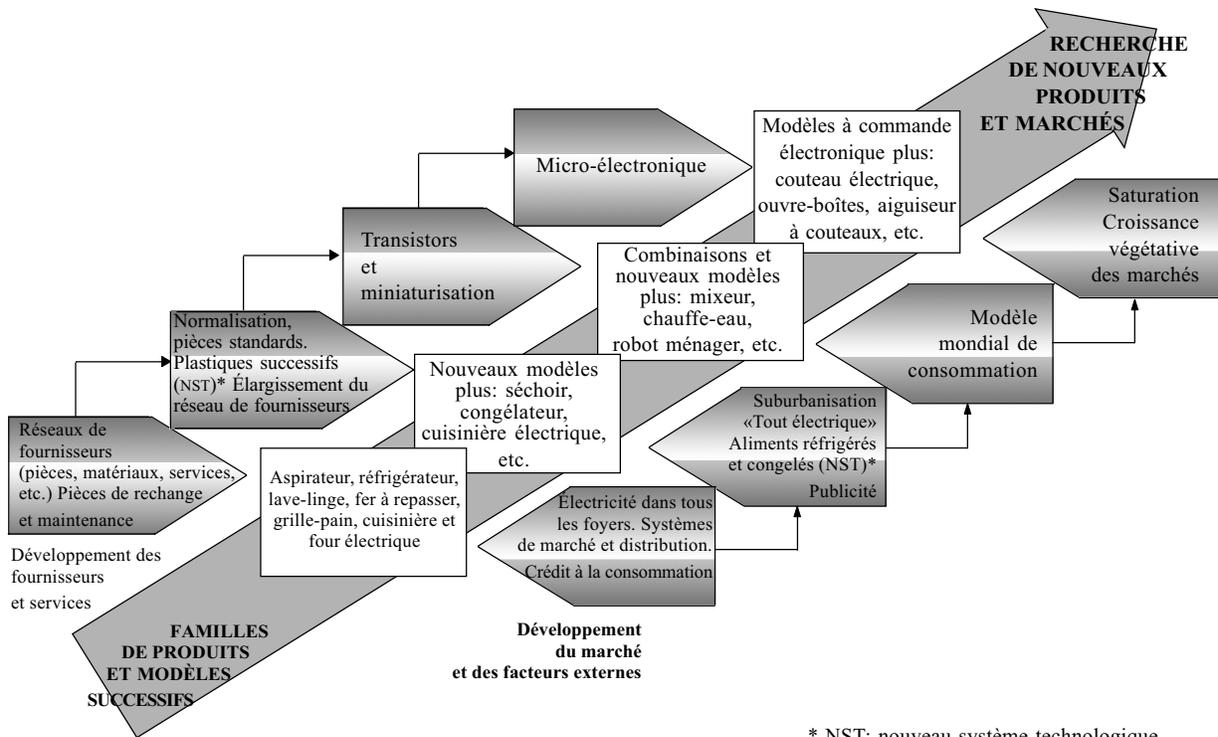
2. Les systèmes technologiques et la création de capacité sociale

Les technologies ne se développent pas de façon isolée mais sont liées les unes aux autres en systèmes, se soutenant mutuellement et profitant de l'expérience, du développement de fournisseurs, de l'éducation des consommateurs et autres facteurs externes créés par leurs prédécesseurs dans le système (Freeman, Clark et Soete, 1982).

L'évolution des systèmes technologiques suit une trajectoire analogue à celle des différents produits (graphique 4). Les nouveaux produits représentent les améliorations progressives du système. Les deux premières phases comprennent beaucoup de produits vraiment importants ayant un long cycle de vie. Ensuite, ils tendent à diminuer en nombre et en importance, et les derniers, peu significatifs, ont un cycle de vie court (comme les pneus radiaux et l'allumage électronique dans le graphique 5).

GRAPHIQUE 6

Évolution parallèle d'un système technologique et son environnement: les électroménagers



Le graphique 6 présente un exemple schématisé du système technologique des appareils électroménagers, commençant par les réfrigérateurs, les lave-linge et les aspirateurs, pour s'élargir ensuite à une série de nouveaux produits et modèles successifs de produits antérieurs. Tous tendent à atteindre la maturité à peu près au moment de l'introduction des dernières innovations mineures du système, comme les ouvre-boîtes et les couteaux électriques. Le graphique montre aussi comment les systèmes s'implantent dans certains territoires grâce à l'extension du réseau des fournisseurs de pièces et à l'instauration graduelle de cadres réglementaires et autres éléments de facilitation institutionnels.

Cette interaction croissante d'éléments «durs et mous» est un des aspects auxquels Abramovitz (1986) faisait référence dans sa critique du concept de développement comme simple accumulation de capital et de travail, soulignant la nécessité d'acquérir des capacités *sociales*. Cette interaction est liée aussi à la notion de *systèmes d'innovation* nationaux ou régionaux, créés par les acteurs qui interagissent dans le processus (Freeman, 1993; Lundvall, 1988 et 1992).

La nécessité de constituer ces réseaux complexes d'activités et d'institutions qui se soutiennent mutuellement explique certaines limitations auxquelles se heurte le développement fondé sur le transfert de technologies matures. Elle étaye aussi les arguments de ceux qui recommandent de mettre à profit les traditions, la capacité locale et les connaissances existantes dans chaque territoire concret (Porter, 1991). Enfin, elle montre le type d'actions nécessaires pour soutenir efficacement la pérennité d'entreprises d'avant-garde dans les pays en développement.

3. Les révolutions technologiques et l'interconnexion des systèmes⁵

Chaque révolution technologique est un ensemble de systèmes technologiques qui créent progressivement les conditions nécessaires pour l'émergence de nouveaux systèmes, suivant tous des principes comparables et

⁵ Freeman et Pérez (1988). Une analyse exhaustive de chacune de ces révolutions, depuis la révolution industrielle en Angleterre, est reprise dans Freeman et Louçã (2001).

bénéficiant des mêmes facteurs externes. Les graphiques 7 et 8 illustrent deux explosions de nouvelles technologies: la révolution de la production en série avec ses systèmes successifs, cristallisée vers 1910 et arrivée à maturité dans les années 60 et 70, et la révolution de l'information, qui se propage depuis les années 70.

Le processus de multiplication des innovations et systèmes technologiques, en amont et en aval des industries au centre de chaque révolution technologique, explique l'énorme potentiel de croissance de chacune de ces constellations de nouvelles technologies. Ce processus ouvre un nouveau et vaste territoire pour l'innovation, l'expansion et la croissance. Les innovations initiales marquent la «découverte» de ce territoire tandis que sa complète «occupation» correspond à la phase de maturité et d'épuisement.

Avec une projection dans le temps, les graphiques 4 et 5 peuvent se lire aussi comme la trajectoire d'une révolution technologique. Dans ce cas, les «améliorations» par paliers progressifs sont les nouveaux systèmes technologiques successifs. Comme dans les cas précédents, de nombreux systèmes importants apparaissent au cours de la première période de croissance et, à mesure que l'on progresse vers la maturité, les nouveaux systèmes tendent à diminuer, à la fois en nombre et en importance.

4. Paradigmes technico-économiques et rajeunissement de toutes les activités

Les industries matures existantes ne stagnent pas et ne coexistent pas passivement avec les nouvelles industries. Chaque révolution technologique apporte des technologies génériques et omniprésentes, ainsi que de nouvelles pratiques organisationnelles qui entraînent une augmentation significative de la productivité potentielle de la majorité des activités existantes. Les principes fondamentaux de ce processus de modernisation s'intègrent progressivement à un modèle de pratique optimale appelé «style technologique» ou «paradigme technico-économique».⁶ Il en résulte un rajeunissement graduel de toute la structure productive, de sorte que les industries matures actualisées peuvent à nouveau se comporter comme des industries nouvelles, en termes de dynamisme, de productivité et de rentabilité.

⁶ Pérez (1983 et 1986). L'expression adopte la notion de paradigme technologique proposée par Dosi (1982) pour décrire les trajectoires des différentes technologies et l'englobe dans un concept plus vaste qui définit une trajectoire commune ou «méta-paradigme».

Ce processus peut expliquer la déception de ceux qui, dans le dialogue Nord-Sud des années 70, caressaient l'espoir de transférer de façon permanente les industries matures vers le monde en développement. Depuis les années 80, les industries se sont modernisées l'une après l'autre. Même un secteur traditionnel comme la confection a été rajeuni et mis sur la voie de l'innovation, avec des marchés segmentés (Hoffman et Rush, 1988; Mytelka, 1991).

5. Le changement de paradigme, un changement de sens commun en matière de gestion

Un paradigme technico-économique articule les modèles technique et organisationnel pour mettre pleinement à profit le potentiel de la révolution technologique correspondante. Chaque paradigme fournit un nouvel ensemble de principes de «bon sens» qui servent à orienter la prise de décisions des chefs d'entreprise, innovateurs, gestionnaires, administrateurs, ingénieurs et investisseurs vers la plus grande efficacité et l'efficacité optimale, à la fois dans les activités nouvelles et anciennes. L'adoption d'un nouveau paradigme peut être dévastatrice pour ceux qui avaient obtenu des résultats satisfaisants avec le précédent. Outre la nécessité d'abandonner une expérience acquise moyennant de gros efforts, c'est comme si le monde était mis sens dessus dessous (Peters, 1989; Coriat, 1991).

Le graphique 9 montre comment le passage du paradigme de la production en série au modèle des réseaux flexibles bouleverse les critères de gestion dans tous les domaines, de la sélection et de la conception du produit aux structures organisationnelles, aux modes de fonctionnement et aux relations avec le personnel.

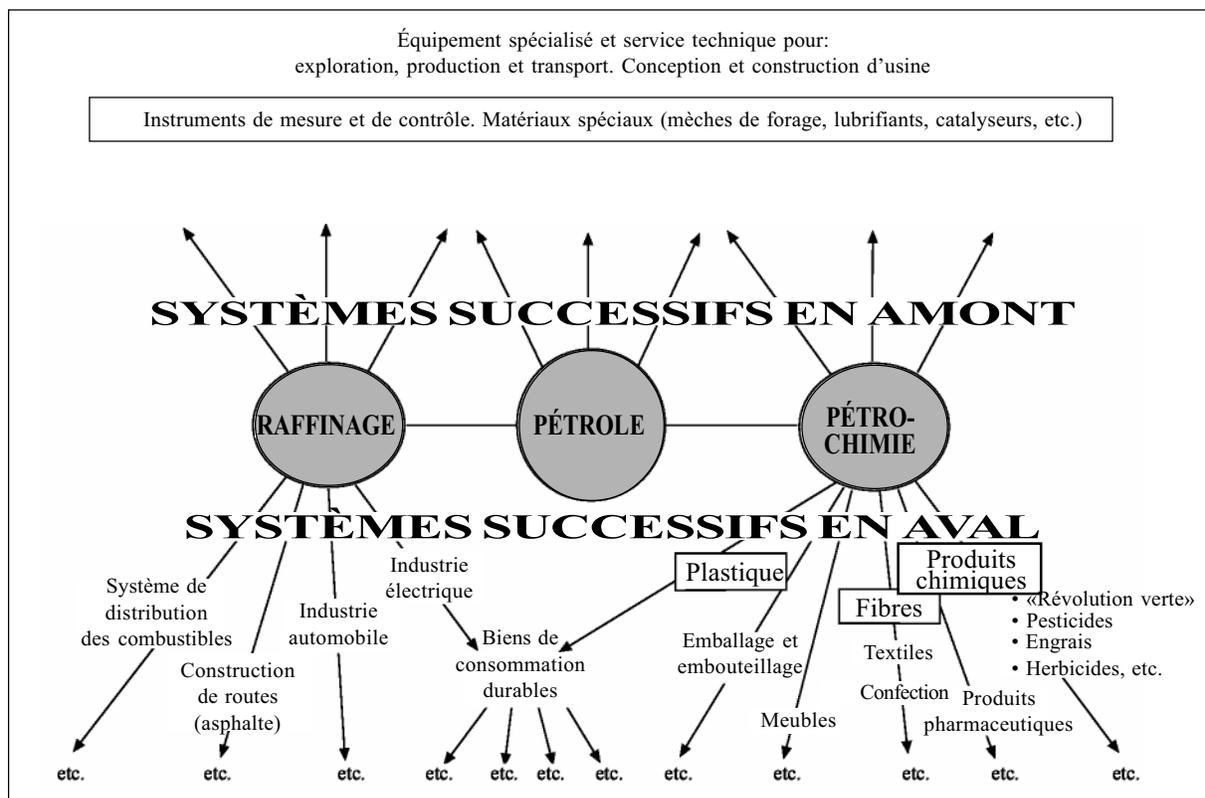
Des phénomènes comme la mondialisation et la tendance à la décentralisation politique sont étroitement liés aussi au changement de paradigme, aux nouvelles possibilités offertes et à la manière la plus efficace de les mettre à profit. On peut estimer que la description par Schumpeter des révolutions technologiques comme un processus de «destruction créatrice» ne s'applique pas seulement à l'économie mais également aux politiques et aux institutions.⁷

Le processus de transformation n'est pas aisé et le passage aux nouvelles pratiques peut prendre deux ou trois décennies. À la longue, cependant, le nouveau

⁷ Les entreprises du monde en développement ont dû traverser une double transition, puisqu'elles ont également dû renoncer au modèle protectionniste (voir Pérez, 1996).

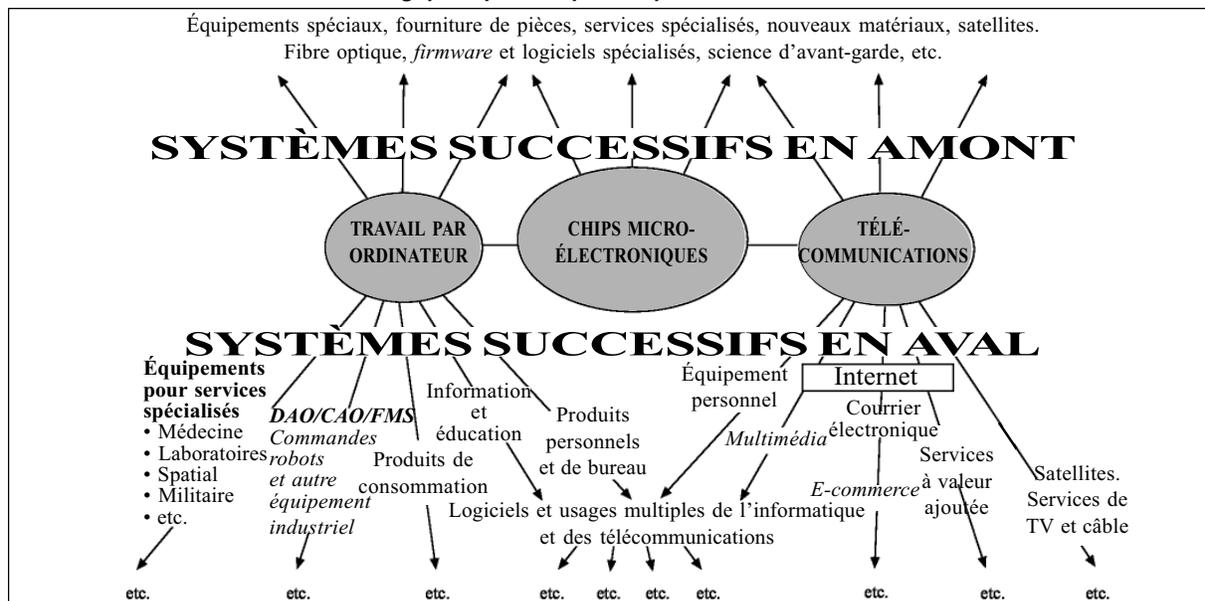
GRAPHIQUE 7

Révolution de la production en série: un réseau croissant de systèmes technologiques qui se déploie depuis 1910

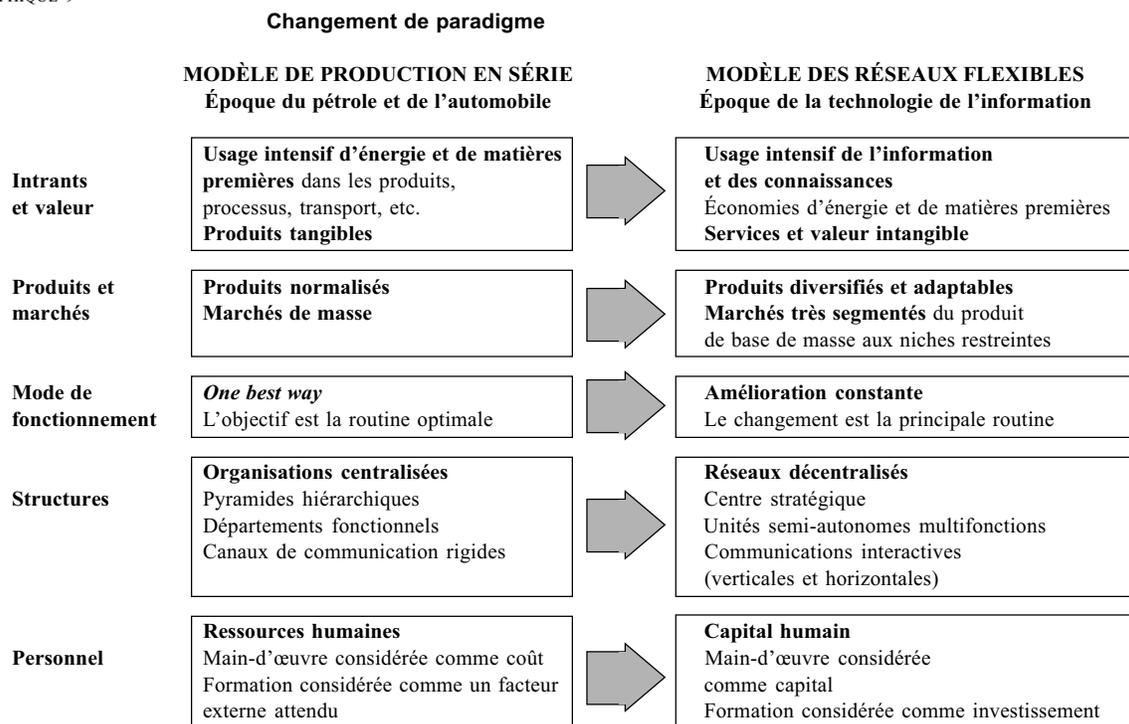


GRAPHIQUE 8

Révolution informatique: un réseau croissant de systèmes technologiques qui se déploie depuis 1970



GRAPHIQUE 9



Un changement dans le «sens commun» en matière de technologie et de gestion

paradigme est accepté au titre de sens commun général et considéré comme la façon de faire naturelle et normale.

Les nouveaux arrivants ou ceux qui n'avaient pas réussi avec le paradigme antérieur peuvent réorienter leurs efforts vers l'apprentissage des nouvelles pratiques, tandis que les chefs de file doivent «désapprendre» une grande partie de l'ancien paradigme pour adopter le nouveau. Beaucoup

d'expérience acquise et une part considérable des investissements réalisés dans le contexte précédent deviennent obsolètes et doivent être remplacés. Le processus de rénovation est long et difficile. Les nouveaux arrivés ont donc un certain avantage, qui peut être renforcé par des investissements de la première heure dans la nouvelle infrastructure et la création d'institutions appropriées pour faciliter le processus.

IV

Le développement ou apprendre à tirer parti des opportunités changeantes

Le tableau brossé à grands traits présente l'évolution technologique comme un processus avec des périodes de continuité et de discontinuité résultant de la nature de la concurrence dans un système capitaliste. Au niveau micro-économique, chaque innovation radicale équivaut à une discontinuité, suivie d'une évolution constante, jusqu'à ce que la diminution des possibilités d'accroître

la productivité et les bénéfices incite à chercher d'autres innovations radicales. À l'échelle macro-systémique, les révolutions technologiques successives interviennent brusquement dans le système économique, apportant des constellations de nouveaux produits, technologies et industries. Ces discontinuités fondamentales déclenchent de grandes vagues de croissance, dans un premier temps

dans le noyau des pays industrialisés, où, en marge de l'explosion de nouvelles industries, elles englobent et rajeunissent progressivement la plupart des industries existantes. Quand l'ensemble arrive à maturité, le processus se propage vers la périphérie, tandis que dans les pays du centre, la grande vague novatrice suivante se prépare déjà.

Les pays en développement poursuivent dès lors une cible mouvante, qui avance en permanence, tout ne changeant de direction tous les cinquante ans environ. Si des options l'on écarte l'autarcie, le développement consiste à apprendre à pratiquer ce jeu de déplacements et changements constants, qui est un jeu de pouvoir aussi.

S'agirait-il d'une autre version de la théorie de la dépendance? Il suppose assurément une notion de complémentarité Nord-Sud et centre-périphérie. Parallèlement, il permet toutefois de briser le cercle vicieux du sous-développement par l'adoption de politiques appropriées. Ceux qui comprennent le jeu et le jouent bien peuvent trouver le moyen de faire un grand pas en avant et rattraper le développement. Les véritables leçons données par les tigres asiatiques ne résident pas dans des recettes répétables mais dans la compréhension de la dynamique spécifique qui a permis le développement, plus précisément de la raison pour laquelle les conditions les plus favorables pour

progresser sont celles des périodes de changement de paradigme.

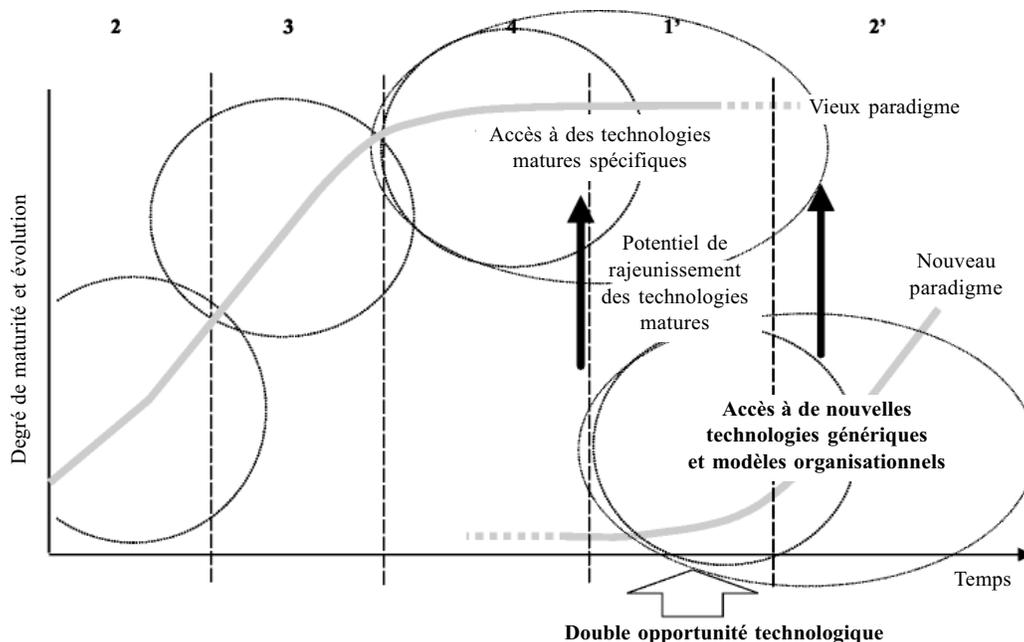
1. Les changements de paradigme, une double opportunité technologique

Pendant quelque vingt ans ou plus, le temps qu'il faut pour passer d'un paradigme à un autre, les anciennes technologies et les nouvelles coexistent. La plupart des technologies matures du paradigme antérieur s'étirent au maximum, tentant de surmonter les limitations de croissance de la productivité et des marchés en s'étendant géographiquement pour survivre. Cela se produit au moment où les nouvelles technologies s'épanouissent, prospèrent et progressent rapidement, avec de grandes marges bénéficiaires. Cette situation caractérisait les années 70 et 80 dans les pays développés, suscitant des tendances centrifuges par lesquelles les riches, modernes et prospères deviennent plus riches, tandis que les pauvres et faibles s'appauvrissent encore. Paradoxalement, c'est au cours de cette période de conditions sociales et économiques déplorables, que les meilleures opportunités naissent.

Durant la transition entre les paradigmes, les deux principales fenêtres d'opportunité s'ouvrent simultanément: la première phase, des nouvelles technologies, et la quatrième phase, des technologies matures (graphique 10).

GRAPHIQUE 10

La transition, le meilleur moyen de faire un bond en avant



Bien que les produits matures puissent engendrer la croissance pendant un certain temps, ils ne peuvent pas accélérer le processus de rattrapage du développement, parce que leur potentiel d'innovation est déjà largement épuisé. Une excellente opportunité s'ouvre néanmoins pour faire un bond en avant durant les transitions de paradigme. Les nouvelles technologies génériques et les principes organisationnels peuvent s'appliquer pour moderniser et rajeunir les technologies matures (et même les technologies traditionnelles), comme cela s'est passé notamment dans le secteur automobile et d'autres industries au Japon, dans la construction navale et la sidérurgie en République de Corée, dans le secteur des instruments chirurgicaux au Pakistan (Nadvi, 1999), les exportations de fleurs fraîches en Colombie et de saumon frais au Chili.⁸ Durant la transition, il est possible aussi de tenter d'entrer directement dans les nouveaux secteurs, comme l'ont fait de nombreuses entreprises du monde en développement pour les produits micro-électroniques et les logiciels. La difficulté est alors de savoir comment franchir avec succès les phases 2 et 3. Beaucoup d'étoiles brillantes de la première heure se sont éteintes dans l'aventure. Pour rester en lice, il faut un appui croissant de l'environnement économique, une innovation constante, des investissements à fort coefficient de capital et probablement, une grande marge de manœuvre en ce qui concerne les marchés et les alliances. Les puces électroniques de la République de Corée, les disques durs de Singapour et les ordinateurs clones d'Asie sont autant d'exemples de réussite, mais toujours dans des conditions très spécifiques.

Dans la transition actuelle, une troisième possibilité marquante est apparue dans le contexte de la mondialisation. À la différence des industries du paradigme de la production en série qui se sont déployées au niveau national dans un premier temps avant de conquérir le marché international, beaucoup d'industries du présent paradigme opèrent sur la scène mondiale depuis la première phase, leur permettant de participer à des réseaux mondiaux, dans divers rôles et avec divers types d'arrangements (Hobday, 1995; Radošević, 1999). Cela leur permet aussi de produire localement pour exporter par des réseaux mondiaux de commercialisation, en tant qu'entreprises indépendantes ou en groupes de type *cluster*.⁹

⁸ Ces exemples et d'autres sont décrits dans CEPAL (1990).

⁹ Schmitz et Knorringa (1999) et Schmitz et Nadvi (1999). Voir également IDS Collective Efficiency Research Project (2001).

2. «Danser avec les loups»¹⁰ ou la question des structures du pouvoir

Pour bien comprendre les conditions d'accès à la technologie, il convient d'examiner les structures du pouvoir. La nature changeante des obstacles à l'entrée est étroitement liée aux niveaux et formes de concurrence et de concentration dans le secteur en question. La nature de chaque phase détermine le comportement des entreprises concernées et modifie progressivement leur principal centre d'attention et leurs intérêts.

Le tableau 1 récapitule les métamorphoses des schémas de concurrence et des structures du pouvoir caractéristiques de l'évolution des industries, de leurs technologies et de leurs marchés. Il précise aussi la dimension de la fenêtre d'opportunité existant dans chaque phase et les conditions à remplir par les entreprises qui aspirent à entrer dans le secteur, qu'elles soient dépendantes (dans le cadre de la stratégie des entreprises propriétaires) ou agissent en toute autonomie, entrant sur le marché en concurrence directe.

Ce schéma simplifié ne peut reprendre tous les cas et il n'est pas possible dans ce bref ouvrage d'examiner toutes les variations et subtilités en jeu. Néanmoins, le tableau peut servir de cadre de référence pour faire certaines observations importantes:

i) Des produits et industries passeront toujours par les différentes phases, il faut donc être conscient et s'informer de la phase d'évolution des technologies spécifiques et des schémas de concurrence en cours dans les divers segments de marché, pour pouvoir identifier les intérêts d'éventuels alliés ou concurrents et évaluer leurs points forts. Ce processus est utile aussi pour apprécier la valeur des fonds propres et les possibilités de l'entreprise, en vue d'améliorer le processus de prise de décisions et la conception de stratégies de négociation.

ii) Il importe également d'identifier la phase en cours de la révolution technologique. Dans la mesure où les révolutions supposent l'évolution simultanée de nombreux systèmes, beaucoup de nouvelles technologies importantes sont en phase 1 et 2 au cours des premières décennies, tandis que les technologies proches des phases de maturité (3 et 4) l'emportent au cours des décennies suivantes, jusqu'à ce qu'elles se superposent avec celles du nouveau paradigme lors de la transition suivante. Ainsi, les fenêtres d'opportunité de chaque technologie sont très marquées par le contexte plus vaste de la

¹⁰ Utilisé dans un sens comparable par Mytelka (1994).

TABLEAU 1

Changements des schémas de concurrence et des structures de pouvoir conditionnant les possibilités d'entrée, selon la phase d'évolution technologique

Résumé schématique

	Phase du parcours de vie du produit et de sa technologie			
	1. Introduction	2. Croissance précoce	3. Croissance tardive	4. Maturité
Point de mire facteurs concurrentiels	<i>Qualité du produit; épreuve du marché</i>	<i>Efficacité productive; accès au marché</i>	<i>Échelle et pouvoir de marché</i>	<i>Coûts inférieurs</i>
Concurrence et pouvoir	<i>Nombreux nouveaux concurrents</i> Résultat imprévisible	Industrie prenant forme; entreprises en croissance et lutte pour les marchés. <i>Émergence de leaders</i>	Tendance à la concentration; <i>structures géantes et complexes; oligopoles, cartels, etc.</i>	<i>Pouvoir financier.</i> Recherche de nouvelles opportunités rentables et de solutions pour prolonger la vie de celles qui existent
ENTRÉE AUTONOME				
Dimension de la fenêtre	Large	Étroite	Très étroite	S'élargissant
Fondement pour tenter une entrée autonome	<i>Connaissances: capacité d'imiter et innover (sans violer des brevets) le «savoir-faire» technique local pour créer une niche spécialisée</i>	<i>Connaissances et expérience en technologie de processus et marchés (importance des marques ou de l'accès privilégié au marché)</i>	<i>Expérience, puissance financière et contrôle du marché</i>	<i>Avantages comparatifs des coûts</i> <i>Capacité d'apprentissage</i> <i>Capacité de copie</i>
Nature de l'entrée autonome (initiée par les concurrents)	<i>Libre concurrence pour se faire accepter sur le marché et imposer peut-être la conception dominante; les brevets peuvent être importants</i>	<i>Concurrence agressive pour les marchés croissants et très rentables</i> <i>Alliances possibles</i>	<i>Absorption ou exclusion des participants plus faibles</i> <i>Formation éventuelle de cartels</i>	<i>Concurrence avec autres producteurs à bas coût; achat (ou copie) de technologies matures et «savoir-faire» ou innovations rajeunissantes</i>
ENTRÉE DÉPENDANTE				
Dimension de la fenêtre	Étroite	Très étroite	S'élargissant	Très large
Fondement pour négocier l'entrée dépendante	<i>Avantages comparatifs ou dynamiques; actifs complémentaires</i>	<i>Marché attractant</i> Concurrence en qualité de <i>fournisseur</i> ou accès avantageux aux ressources ou marchés	<i>Marché important</i> <i>Facteurs externes existants</i> ou à créer; autres façons d'étayer les profits	<i>Avantages comparatifs des coûts</i> <i>Accès au financement</i> <i>Capacité d'apprentissage</i>
Nature de l'entrée dépendante ou avec une autre firme (généralement initiée par le propriétaire de cette dernière)	<i>Alliances; négociations d'avantages réciproques du partage de capacités et/ou actifs complémentaires (pour renforcer le potentiel concurrentiel)</i>	<i>Comme fournisseur ou représentant commercial</i>	<i>Dans le cadre de la structure (en qualité de fournisseur, producteur, distributeur ou autre au service de la stratégie de pouvoir et de l'expansion de l'entreprise propriétaire)</i>	<i>Contrats de production ou coentreprises dans les négociations réciproquement avantageuses (transfert de technologies matures et de l'accès au marché)</i>

diffusion du paradigme, ce qui affecte les stratégies des entreprises et celles des pays.

iii) Enfin, le choix entre l'entrée dépendante ou autonome est déterminé en grande mesure par les conditions de l'entreprise. Il convient aussi de connaître l'évolution des structures de pouvoir, pour identifier clairement les intérêts actuels et futurs des éventuels associés ou concurrents. Plus l'entreprise est faible, plus elle doit apprendre à danser avec les loups puissants (à faire la distinction entre les loups et découvrir comment les attirer).

Toutes les technologies ne se prêtent pas à la négociation, bien sûr. Il se peut aussi que la confrontation soit nécessaire dans un jeu à somme nulle. Il faut toutefois éviter de négocier des accords mutuellement avantageux comme s'il s'agissait de confrontations. Il est naïf de croire que les politiques de substitution des importations ou de promotion des exportations imposaient des

conditions et des restrictions aux entreprises transnationales ou les obligeaient à s'établir dans le pays. Dans les deux cas, il s'agissait en fait de négocier un cadre réglementaire et des mesures incitatives pour résoudre en même temps les problèmes des deux parties. Cela prouve qu'en identifiant les intérêts et les besoins des alliés possibles à chaque instant, on évite de viser la mauvaise cible et on négocie en connaissant la valeur de ses propres avantages concurrentiels.

Historiquement, les processus de croissance et de développement rapides –pour rattraper un retard ou caracoler en tête– résultent de processus bien menés de développement technologique (Lall, 1992; Bell et Pavitt, 1993a; Reinert, 1994; Freeman, 1994; Von Tunzelmann, 1995). En général, ils sont fondés sur des jeux successifs à somme positive avec les acteurs plus avancés et sur la disposition à changer de jeu en fonction de l'évolution du contexte et des structures.

V

L'expérience accumulée et les futures fenêtres d'opportunité

Un coup d'œil rétrospectif sur l'histoire récente du monde en développement et les différentes stratégies appliquées nous révèle que, consciemment ou intuitivement, il y a eu des jeux successifs à somme positive entre l'intérêt des entreprises des pays industrialisés et celui des pays en développement. Une analyse de cette expérience peut aider à se tourner vers l'avenir avec des critères mieux fondés. Néanmoins, comme toujours avec les leçons du passé, il faut faire la distinction entre les éléments récurrents et spécifiques. Certains schémas de changement se répètent dans tous les paradigmes, mais chacun d'eux est essentiellement unique en son genre et doit être analysé à la lumière de ses caractéristiques propres.

1. Inventer et réinventer des stratégies de développement

L'ère moderne de l'intervention délibérée de l'État dans le processus d'industrialisation des pays du Tiers Monde s'est clairement profilée dans les années 50, quand un nombre croissant d'industries de production en série se trouvait en phase 3, tentant d'élargir les

marchés, visant les économies d'échelle, formant des oligopoles et ouvrant des canaux internationaux de commercialisation. L'*industrialisation par substitution des importations*, subventionnée par l'État et protégée par des barrières douanières, est le jeu à somme positive mis en place à l'époque. Les entreprises internationales ont multiplié leurs marchés de produits finis, en exportant beaucoup plus de pièces vers leurs filiales à l'étranger, qui avaient en outre de plus grandes marges bénéficiaires. Dans les pays en développement, ces simples usines «d'assemblage» ont créé –au même titre que les entreprises et organisations stimulées par leur demande– un environnement propice à l'apprentissage des cadres et des travailleurs. Leur besoin de services de construction, de routes, de ports, de transports, d'électricité, d'eau et de communications a stimulé la modernisation de l'environnement et le développement de nombreuses capacités complémentaires.

Au milieu des années 60, certains pays sont arrivés aux limites du modèle d'industrialisation de substitution des importations, alors que beaucoup de produits et industries entraient en phase 4, de maturité et de stagnation, dans les pays avancés. Les politiques de

transfert de technologie et de promotion des exportations sont apparues alors comme une nouvelle relation mutuellement profitable. Le processus supposait le transfert de technologies matures à des entreprises publiques et privées, ainsi que la création de filiales pour produire des biens destinés à la réexportation, dans des régions à main-d'œuvre bon marché. Dès les années 70, les entreprises transnationales se sont engagées dans un processus de *redéploiement industriel*, au titre duquel elles délocalisaient une part croissante de leurs activités de production vers les pays en développement, créant ainsi un courant important d'exportations vers les pays avancés. Les «miracles» du Brésil et de la République de Corée, de même que les zones franches industrielles de nombreux pays ont donné l'impression que naissait un *nouvel ordre économique international*. Le dialogue Nord-Sud s'est alors amorcé, pour négocier la concrétisation de ces espoirs.

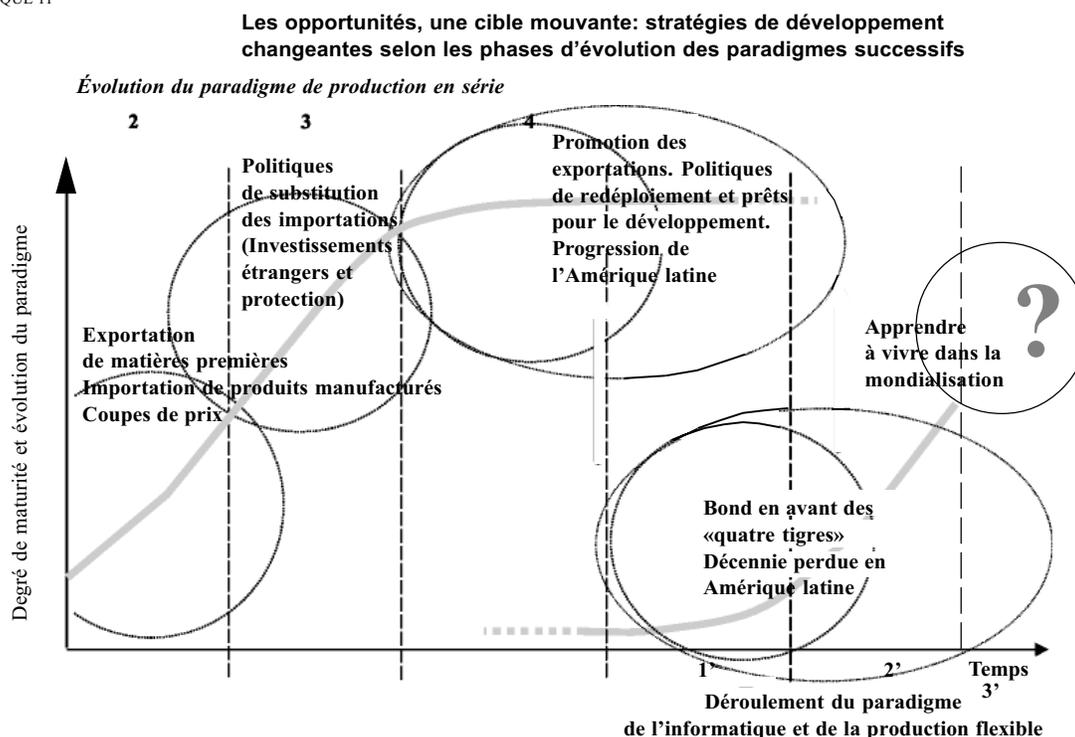
Au début des années 80, la situation a changé une nouvelle fois. Beaucoup de produits de la révolution micro-électronique, intervenue au début des années 70, entraient en phase 2. Par ailleurs, les Japonais avaient revitalisé l'industrie automobile et leur nouveau paradigme organisationnel faisait définitivement des États-Unis et de l'Europe leurs concurrents (Altshuler

et alii, 1984). L'arrivée à maturité de la majorité des vieilles industries des pays avancés s'est accompagnée d'un phénomène de stagflation: les marchés d'exportation se sont contractés et la crise de la dette dans le Tiers Monde s'est déclenchée. Il fallait formuler une nouvelle stratégie.

La majeure partie de l'Amérique latine ne l'a toutefois pas fait et a connu de ce fait, ce que l'on a appelé à juste titre la *décennie perdue*. En revanche, les «quatre tigres» asiatiques ont fait un bond en avant en conquérant les marchés partant de l'arrière-garde et en bordure des industries révolutionnaires à forte croissance. Ils ont également revitalisé les technologies matures à l'aide de pratiques modernes et rejoint les réseaux d'entreprises mondiales en qualité d'équipementiers ou fabricants de pièces et composants de marque. On ne peut surestimer l'intense processus d'apprentissage ni l'importance attribuée au capital humain et à l'absorption active de technologie pour expliquer ces résultats (Amsden, 1989, chap.9; Bell et Pavitt, 1993b), tellement différents des pratiques plus passives de transfert technologique caractéristiques des pays latino-américains, africains et du reste de l'Asie durant cette période.

Le graphique 11 montre comment, des années 50 à ce jour, les stratégies de développement se sont

GRAPHIQUE 11



adaptées aux opportunités créées par la maturation d'un paradigme et le déploiement initial du suivant.

Les années 90 se sont caractérisées par le développement vigoureux de la nouvelle infrastructure de télécommunications, ainsi que son application dans la structuration des industries émergentes et la modernisation des autres. Alors qu'une nouvelle industrie après l'autre atteignait la phase 2, la concurrence s'est déchaînée pour les parts de marché. Depuis, on a vu apparaître pour les entreprises des pays en développement, diverses possibilités issues d'un ensemble de nouveaux phénomènes: l'émergence des entreprises et des marchés mondialisés, la lutte pour imposer des conceptions dominantes et autres normes, la constitution de réseaux complexes de collaboration à l'échelle mondiale, le renforcement du pouvoir des marques déposées sur le marché, la recherche d'avantages dynamiques et statiques pour la localisation géographique des différentes activités, la volonté d'adapter les produits à des segments spécifiques du marché, la tendance à l'externalisation (*outsourcing*) et d'autres comportements connexes. La qualité et la quantité d'opportunités qui en résultent varient en fonction des conditions et de la disposition des différents acteurs économiques et des pays où ils opèrent.

Dans les pays en développement, l'expérimentation a été très variée, à la fois en ce qui concerne les méthodes et les résultats: elle va des contrats modernes des *maquiladoras* (industries de sous-traitance) et équipementiers (fabrication d'équipements de marque) aux pratiques des entreprises asiatiques indépendantes et très compétitives, en passant par différents types de co-entreprises et d'alliances (Hobday, 1994). On note aussi une forte augmentation des conglomérats locaux interconnectés dans des secteurs spécifiques (notamment les programmes de l'Inde en matière de logiciels), dont certains ont réussi sur les marchés d'exportation. Au cours de cette période, les «quatre tigres» asiatiques ont continué à progresser, stimulant la production dans d'autres pays d'Asie du Sud-Est et en Chine. Dans l'ensemble, les pays et les entreprises aux stratégies couronnées de succès se montrent capables d'apprendre à vivre dans la mondialisation.

Chacune des stratégies successives présente des avantages et des inconvénients, des bénéfices et des effets négatifs. Certains pays ont avancé à pas de géant, d'autres ont fait de petits pas ou ne sont pas parvenus à progresser. Certains ont conservé le terrain gagné, d'autres l'ont perdu et ont reculé. Certains revers peuvent être dus au fait de s'accrocher à des politiques

qui ont perdu leur efficacité. Il faut avouer que les résultats généraux sont décevants et peuvent conduire à la désillusion ou à reconnaître la grande difficulté de combler l'écart et la nécessité d'une meilleure compréhension de la nature des problèmes et des opportunités.

2. Comment affronter la prochaine étape

Tôt ou tard au cours de ce nouveau siècle, les conditions seront réunies pour réaliser pleinement le potentiel de création de richesse qu'offre l'ère de l'information. La décennie 1990 est une étape d'expérimentation tous azimuts: au sein des entreprises mondiales et en dehors, dans les pays, les régions, les villes et les localités, dans l'économie, les gouvernements et autres institutions, et aux différents niveaux de la société. De ce fait, le sens commun du paradigme des réseaux flexibles s'est largement diffusé et devient la façon normale de voir et de faire les choses.

Le début du XXI^e siècle marque l'entrée dans la troisième phase ou période de croissance tardive du paradigme actuel.¹¹ Beaucoup d'industries abordent également la phase 3 de leur parcours. Elles recherchent donc les économies d'échelle et tendent à l'oligopolisation pour atténuer la libre concurrence. Les accords, fusions, absorptions et autres arrangements entraînent la concentration mondiale de nombreuses industries importantes en quelques méga-entreprises ou grandes alliances mondiales.¹² Plus encore, le pouvoir croissant de l'intermédiation, grâce au contrôle d'accès à la clientèle, peut conduire à une version moderne des anciennes sociétés commerciales mondiales (*trading companies*), fondée sur le pouvoir de l'informatique et des télécommunications.¹³ Ces entreprises gigantesques pourraient se convertir en immenses («paraphiess») mondiaux englobant toute la diversité planétaire dans leur domaine et tous les segments –des créneaux très spécialisés ou de luxe aux produits ou services les plus standardisés et les moins chers– achetant et vendant aux quatre coins de la planète et implantant chaque activité à l'endroit où elle trouve les plus grands avantages.

¹¹ Pour une analyse plus complète des phases de déroulement d'un paradigme et le rôle joué par le capital financier dans le processus, voir Pérez, 2002.

¹² Voir Chesnais (1988 et 1992), Bressand (1990), Klepper et Kenneth (1994) et Castells (1997).

¹³ Voir Bressand et Kalypso (éds) (1989) et Kanellou (2000).

Pour le monde en développement, la prochaine étape peut être une période très complexe d'acclimatation aux nouvelles structures de pouvoir émergentes. Pour les entreprises, les localités, les régions et les pays, la découverte des types de jeux à somme positive possibles avec ces géants peut définir la nature de la prochaine fenêtre d'opportunité. Il pourrait même être possible de créer des réseaux locaux ou régionaux, indépendants ou liés aux réseaux mondiaux, en présence d'avantages locaux très spécifiques. Les pays et les entreprises ayant acquis une capacité technologique et organisationnelle, de commercialisation et de négociation seront bien sûr dans des conditions nettement meilleures pour occuper

une bonne place sous les «couvertures» mondiales ou plus audacieusement en dehors de ceux-ci. La coopération entre les entreprises, les régions ou les pays peut accroître le pouvoir de négociation des protagonistes, qu'ils soient forts ou faibles.

La formulation de stratégies couronnées de succès requiert, dès lors, d'évaluer les conditions et la capacité accumulée dans le pays, la région, l'entreprise ou le réseau en question, afin de profiter de la prochaine fenêtre d'opportunité (et non de celle qui est en train de se fermer), au moment où le potentiel et les caractéristiques du paradigme pertinent sont reconnus, adoptés et adaptés. Nous examinons ci-dessous quelques-unes des implications de ces caractéristiques.

VI

Comment aborder le développement dans le contexte du paradigme actuel

La croissance accélérée des entreprises, des localités et des pays dépend de la disponibilité d'un vaste potentiel technologique et d'une forme d'organisation adéquate pour le mettre à profit. Quels que soient le point de départ et l'objectif poursuivi, le succès dépend sans doute, à notre époque, de l'intensité de l'assimilation de la logique du nouveau paradigme et de la créativité avec laquelle elle est adoptée et adaptée à tous les échelons de la société.

Les vieilles pyramides centralisées de la production en série répondaient pleinement aux besoins des entreprises et des gouvernements, des universités, des hôpitaux et des organisations privées et publiques en tous genres. Depuis plus de vingt ans, les entreprises modernes, internationales ou locales, se restructurent en profondeur et ont rapidement compris les avantages des réseaux et des organisations apprenantes.¹⁴ Pour les gouvernements, le moment est venu d'expérimenter dans ce sens.

1. La technologie au centre des stratégies de développement

Il est largement admis que la croissance de l'économie nipponne, pour devenir la deuxième économie du

monde (et le rester malgré la crise), a requis un processus de prospective technologique pour déterminer collectivement la voie à suivre, ainsi que des efforts considérables d'apprentissage, de formation et d'innovation (Peck et Goto, 1981; Irvine et Martin, 1985). La progression des «quatre tigres» asiatiques, pour combler leur retard, a également nécessité un effort considérable d'éducation et d'apprentissage (Ernst, Ganiatsos et Mytelka, éd., 1998). En outre, les entreprises mondiales couronnées de succès ont reformulé leurs structures et leurs pratiques pour promouvoir un processus constant d'apprentissage et d'amélioration. La gestion des connaissances (Nonaka, 1995; Burton-Jones, 1999; Lamoreaux *et alii*, éd., 1999) devient une préoccupation fondamentale: non seulement les entreprises organisent régulièrement des cours de formation à tous les niveaux, mais certaines ont même créé leurs propres «universités» (Wiggenhorn, 1990).

Il est illusoire de penser que les pays en développement pourront enregistrer des progrès significatifs sans efforts équivalents. Il n'y a pas de formule magique pour atteindre le développement sans maîtrise technologique, sans que les personnes disposent du «savoir-faire» social, technique et économique nécessaire. Cette réalité, pleinement reconnue dans le passé, a été perdue de vue dans les

¹⁴ Nonaka (1994), Senge (1990) et Lundvall (1997); voir également le site Web du projet DRUID (2001).

conditions spécifiques des politiques de substitution des importations. Pendant un temps, celles-ci ont permis à beaucoup de pays d'obtenir des résultats extraordinaires en matière de croissance, investissant dans des installations, équipements et technologies matures, sans efforts considérables d'apprentissage et de formation.

Dans ce nouveau paradigme, en particulier, le développement de la capacité de mettre à profit l'information et les connaissances en matière d'innovation revêt une importance plus grande que jamais. Peut-être le sens le plus avantageux de l'expression «société de la connaissance» (Castells, 1997; Mansell et Wehn, éd., 1998) est-il de créer les conditions pour que tous les membres de la société puissent accéder à l'information et l'utiliser. Dès lors, le renforcement de la capacité d'apprentissage individuel et social pour créer de la richesse est un moyen capital pour accroître le potentiel de développement.

À cet effet, la technologie doit occuper une place centrale et non périphérique dans les politiques de développement. En pratique, cela suppose une manière différente de concevoir des stratégies et requiert une reformulation complète des systèmes d'éducation et de formation, ainsi que des politiques de science et technologie.

La réforme éducative doit actualiser et améliorer la qualité des programmes techniques et (plus important sans doute) transformer radicalement les méthodes, les objectifs et les instruments de l'enseignement pour les adapter au futur et les rendre compatibles avec les nouvelles formes d'organisation (Pérez, 1991 et 2000; CEPALC, 1992). Cette réforme doit inciter les étudiants à devenir responsables de leur propre formation, mettre l'accent sur les processus qui consistent à «apprendre à apprendre» et «apprendre à changer», encourager le travail créatif en équipe, apprenant à formuler les problèmes et à évaluer des solutions alternatives. Elle doit trouver des moyens pour donner accès à Internet et au monde de l'informatique, créer les conditions nécessaires pour donner aux étudiants non tant la capacité de répondre mais la «capacité de poser des questions» et de traiter l'information.

Ces connaissances et aptitudes deviennent des conditions fondamentales pour participer au marché du travail moderne, où les entreprises sont confrontées à un environnement en constante mutation qui exige une amélioration incessante. Elles permettent aussi aux personnes et au groupe d'être responsables de leur capacité à créer de la richesse, en qualité de salariés ou de chefs d'entreprise, et leur donnent la capacité

organisationnelle nécessaire pour améliorer leurs collectivités et organisations, en tant que membres actifs ou dirigeants.

L'autre transformation vitale concerne le système de science et technologie, établi dans la plupart des pays en développement comme un ensemble d'institutions gouvernementales responsables du développement technologique. L'expérience montre que ces capacités ont été peu utilisées pour intégrer des innovations au monde de la production. Comme la majorité des industries utilisaient des technologies matures, elles n'étaient guère en mesure d'absorber les résultats de leurs laboratoires technologiques. La frustration ressentie au moment de «jeter une passerelle» entre l'université et l'industrie a conduit la majorité des chercheurs en technologies à devenir des auxiliaires de la communauté scientifique, à adopter ses méthodes, ses échelles de temps, ses valeurs et ses attitudes.

Dans le nouveau contexte, il convient d'agir de deux manières: investir considérablement dans la recherche pour l'avenir et reconnecter l'effort de développement technologique avec l'amélioration directe et immédiate des réseaux de production et de la qualité de la vie.

Ce passage d'un système de science et technologie poussé par l'offre à un réseau interactif avec les producteurs est appelé «système national d'innovation» (SNI) (Freeman, 1993; Lundvall, 1988) et défini comme le «réseau d'institutions des secteurs public et privé dont les activités et interactions initient, importent, modifient et diffusent de nouvelles technologies» (Freeman, 1995).

On part du principe que le système national d'innovation est une création sociale et non gouvernementale. Il englobe l'environnement dans lequel l'innovation est stimulée et soutenue; la qualité des liens entre les fournisseurs, producteurs et usagers; le système d'éducation et de formation; différentes organisations publiques et privées qui facilitent le changement technique; les lois, les règlements et même les idées et les attitudes à l'égard de la technologie et du changement (Arocena, 1997).

2. Réinventer l'État «fort»¹⁵

Il devient évident ici que la dichotomie marché-État est inappropriée pour aborder les problèmes concrets examinés dans le présent ouvrage. Tant les marchés que l'État sont nécessaires, mais ils doivent être redéfinis

¹⁵ Voir Reinert (1999), Wade (1990) et Osborne et Gaebler (1994).

et combinés d'une nouvelle manière. Quoi qu'il en soit, l'analyse montre que, pour un pays en retard, selon la logique du paradigme actuellement en coûts de diffusion –et particulièrement en présence de méga-entreprises mondiales– une stratégie de développement couronnée de succès requiert une grande coopération entre les entreprises locales, mais aussi entre celles-ci et l'État à divers échelons.

Bien que l'ampleur et la complexité de la tâche exigent un État fort, comme l'État national omnipotent développé après la Seconde Guerre mondiale, il faut le redéfinir et le réinventer, probablement suivant des lignes directrices comparables à celles appliquées par les entreprises mondiales modernes.

Personne ne peut affirmer que les plus hauts échelons de la direction d'une entreprise gigantesque sont affaiblis par la décentralisation ou par l'octroi d'une grande autonomie et de pouvoir de décision aux directeurs de produits, d'usines ou de marchés dans le monde entier. Les ordinateurs et les télécommunications facilitent la pratique d'un *leadership* fort sur une vaste structure en extension composée d'éléments semi-autonomes, suivant des lignes directrices stratégiques. Grâce aux canaux d'information interactifs, il est possible de superviser et de contrôler des réseaux extrêmement complexes de composants flexibles et très différenciés.

Ces réseaux peuvent être imités dans la nouvelle configuration d'un secteur public fort. Comme lors des révolutions technologiques antérieures, quand la technologie aide à définir la configuration optimale des organisations, celles-ci peuvent fonctionner efficacement, même sans la technologie, ce qui, à son tour, permet de jeter les fondements pour intégrer la technologie moderne, si nécessaire.

L'État national central peut exercer sa fonction dirigeante en orientant les activités des différents acteurs sociaux pour les faire converger dans un sens général de changement convenu de commun accord. Il peut aussi jouer un rôle fondamental d'intermédiaire entre les acteurs et les institutions émergentes au niveau mondial ou supra-régional et les acteurs régionaux, locaux et même municipaux ou paroissiaux, dont l'autonomie tend à être de plus en plus grande.

On assiste également à un processus de distribution du pouvoir (Strange, 1996). Les réseaux d'intérêts privés, les différentes composantes de la société civile, les entreprises mondiales, les moyens de communication, les groupements d'intérêt organisés, les organisations non gouvernementales (ONG) et autres entités accroissent la diversité des acteurs du

développement et leurs interconnexions, à la fois sur le plan national et mondial. L'État national doit être capable d'agir comme intermédiaire dans le pays mais aussi entre les divers niveaux supranationaux et sous-nationaux afin de promouvoir et négocier des opportunités équitables pour tous. Dans le rôle de promoteur du consensus entre les différents protagonistes, il se peut que l'État parvienne à exercer une autorité plus efficace, pour instaurer un pouvoir réel lui permettant d'influencer le cours des événements.

3. Penser mondialement, agir localement

Nous sommes d'avis que la nouvelle assise de l'État développemental dynamique est l'administration locale. Il convient de revoir l'idée du plan central promoteur d'un groupe d'industries nationales créant la richesse nécessaire pour financer le progrès social. Chaque pays devra certes développer une série d'activités productives importantes et compétitives, étroitement liées aux marchés mondiaux, qui, se maintenant à la pointe de la technologie, sont capables de propulser la croissance et de générer les devises nécessaires. Mais cela ne suffit pas. L'heure est venue –et les conditions sont propices– d'abandonner l'illusion de l'*effet de retombée* (*trickle-down*) et de passer à la participation directe de toute la population aux activités génératrices de richesse.

Les caractéristiques du paradigme actuel laissent entrevoir un mode de développement plus intégré, où de grandes industries compétitives arrivant sur le marché mondial complètent le développement différencié de chaque partie du territoire. C'est possible en mettant à profit la nouvelle flexibilité en matière de variété des produits et d'échelles de production compétitives, son pouvoir d'améliorer la qualité et l'efficacité de tous les secteurs et activités, y compris l'artisanat, et, plus important, l'accès de tous aux processus d'apprentissage continu pour améliorer sans cesse leurs capacités, leur travail et leur environnement.

On peut citer de nombreux exemples de gouvernements locaux qui découvrent la vocation productive de la collectivité, promeuvent le consensus et assurent la participation des banques, des entreprises locales et étrangères, du système éducatif et d'autres acteurs pour soutenir les projets de développement (Tendler, 1997; Gabor, 1991; *The Illinois Coalition*, 1999). Il existe aussi des réseaux locaux de petites et moyennes entreprises qui collaborent au développement des activités et de la technologie pour couvrir ensemble les marchés d'exportation (Nadvi et

Schmitz, éd., 1999). Les études concernant l'interaction au sein de ces «clusters» (grappes ou ensembles d'entreprises analogues réunies dans un même lieu) suggèrent d'utiliser l'expression «systèmes locaux d'innovation» (Cassiolato et Lastres, éd., 1999) mais il serait plus juste, à notre avis, de les appeler «réseaux territoriaux d'innovation».

L'expérience des banques spécialisées qui accordent des micro-crédits pour aider les habitants des zones urbaines et rurales défavorisées à mettre sur pied des activités génératrices de revenu est très positive aussi (Otero et Rhyne, éd., 1994; Chaves et González, 1996). Le mythe selon lequel la création de postes de travail est la seule façon d'améliorer la qualité de la vie de populations entières disparaît ainsi progressivement et l'on s'oriente vers des formes multiples d'esprit d'entreprise individuel et collectif. Pour améliorer la situation difficile des collectivités rurales, il faut cesser de privilégier ce qui est urbain et traditionnel (Fieldhouse 1986, p. 152 et Mytelka 1989) et donner aux administrations locales les ressources et l'appui technique leur permettant d'aborder directement la question de l'amélioration du niveau de vie local. Cela n'exclut pas que le résultat de ces efforts puisse mener la localité à devenir un fournisseur d'entreprises mondiales ou faire partie des grands réseaux d'appui aux activités d'exportation du pays.

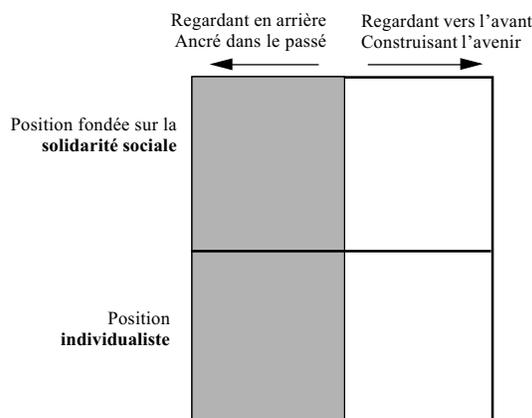
4. Modernité et valeurs

Il s'agit évidemment de décisions politiques, mais les options réelles ne sont pas toujours claires. Historiquement, les définitions courantes de la gauche et de la droite s'estompent à chaque passage d'un paradigme à un autre. Chaque groupe connaît une division interne entre ceux qui s'accrochent à l'ancienne façon de réaliser les objectifs et ceux qui mettent à profit le potentiel du nouveau paradigme et l'orientent vers leurs fins (graphique 12).

Lors de la transition précédente, entre les deux guerres mondiales, le caractère social et

GRAPHIQUE 12

Positions politiques dans la transition: une matrice de localisation



homogénéisateur du nouveau paradigme de la production en série était si fort que même le nazisme s'est autoproclamé national-socialisme. De même, le rôle joué par l'État centralisé était si important que, après la Seconde Guerre mondiale, même les pays les plus libéraux suivant les idées de Keynes –qui s'étaient heurtées à une résistance considérable dans les années 20 et 30– ont adopté intégralement le modèle d'intervention de l'État dans l'économie. Malheureusement pour ceux qui sont convaincus de la nécessité de la solidarité sociale, le néolibéralisme est le seul programme cohérent qui ait adopté le paradigme actuel. S'il existe des milliers d'expériences isolées de pratiques orientées vers l'avenir, comme la démocratie participative et la création de consensus local, il n'y a pas encore d'expérience ou de proposition cohérente qui puisse poser une alternative moderne avec le marché pur. À notre avis, sans cette alternative, l'économie mondiale peut croître, mais il y a probablement peu d'espoir d'essor généralisé du développement.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- Abernathy, W. et J. Utterback (1975): «A dynamic model of process and product innovation», *Omega*, vol. 3, n° 6.
 Abramovitz, M. (1986): «Catching up, forging ahead and falling behind», *Journal of Economic History*, n° 46.
 Altshuler, A. et alii (1984): *The Future of the Automobile: The Report of MIT's International Automobile Program*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

- Amsden, A. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
 Arocena, R. (1997): *Qué piensa la gente de la innovación, la competitividad, la ciencia et el futuro*, Montevideo, Trilce.
 Arthur, W. B. (1989): «Competing technologies increasing returns and lock-in by historical events», *The Economic Journal*,

- vol. 99, n° 394, Oxford, Royaume-Uni, Basil Blackwell. Repris aussi dans Freeman (éd.), 1990.
- Bell, M. et K. Pavitt (1993a): «Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries», *Industrial and Corporate Change*, vol. 2, n° 2, Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- _____ (1993b): «Accumulating technological capability in developing countries», *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Bressand, A. (1990): «Electronics cartels in the making?», *Transatlantic Perspectives*, n° 21.
- Bressand, A. et N. Kalypso (éd.) (1989): *Strategic Trends in Services: An Inquiry into the Global Service Economy*, New York, Harper et Row.
- Burton-Jones, A. (1999): *Knowledge Capitalism: Business, Work and Learning in the New Economy*, Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Cassiolato, J. et H. Lastres (éd.) (1999): *Globalização & inovação localizada. Experiências de sistemas locais no Mercosul*, Brasília, Institut brésilien d'information en science et technologie (IBICT).
- Castells, M. (1997): La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol. 1, *La era de la información: la sociedad red*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago du Chili. Publication des Nations unies, numéro de vente S.90.II.G.6.
- _____ (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702/Rev.2-P, Santiago du Chili.
- Chaves, R. et C. González (1996): «The design of successful rural financial intermediaries: Evidence from Indonesia», *World Development*, vol. 24, n° 1, Oxford, Royaume-Uni, Pergamon Press Ltd.
- Chesnais, F. (1988): «Multinational enterprises and the international diffusion of technology», G. Dosi et alii (éd.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- _____ (1992): «National systems of innovation, foreign direct investment and the operations of multinational enterprises», B. Lundvall, *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- Coombs, R., P. Saviotti et V. Walsh (1987): *Economics and Technological Change*, Londres, Macmillan Educational, Ltd.
- Coriat, B. (1991): *Penser à l'envers*, Paris, Christian Bourgois Éditeur.
- Cundiff, E. et alii (1973): *Fundamentals of Modern Marketing*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- David, P. (1985): «Clio and the Economics of QWERTY», *The American Economic Review*, vol. 75, n° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association. Repris aussi dans Freeman (éd.), *The Economics of Innovation*, Aldershot, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing, 1990.
- Dosi, G. (1982): «Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of determinants and directions of technical change», *Research Policy*, vol. II, n° 3, Amsterdam, Pays-Bas, North Holland.
- _____ (1988): «Sources, procedures, and macroeconomic effects of innovation», *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI, n° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association. Repris aussi dans Freeman (éd.), 1990.
- Dosi, G. (éd.) (1988): *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- DRUID (Danish Research Unit on Industrial Dynamics) (2001): *A-The Firm as a Learning Organization*. <http://www.business.auc.dk/druid>
- Ernst, D., T. Ganiatsos et L. Mytelka (éd.) (1998): *Technological Capabilities and Export Success in Asia*, Londres, Routledge.
- Fagerberg, J. et alii (éd.) (1994): *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- Fieldhouse, D. (1986): *Economic Decolonisation and Arrested Development*, Londres, George Allen.
- Freeman, C. (1974): *The Economics of Industrial Innovation*, Harmondsworth, Middlesex, Royaume-Uni, Penguin Books Ltd.
- _____ (1993): *La experiencia de Japón: el reto de la innovación*, Caracas, Editorial Galac.
- _____ (1994): «Technological revolutions and catching up: ICT and the NICs», J. Fagerberg et alii (éd.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- _____ (1995): «The national system of innovation in historical perspective», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, n° 1, Cambridge, Royaume-Uni, Academic Press Limited.
- Freeman, C. (éd.) (1990): *The Economics of Innovation*, Aldershot, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing.
- Freeman, C., J. Clark et L. Soete (1982): *Unemployment and Technical Innovation. A Study of Long Waves and Economic Development*, Londres, Frances Pinter Publishers.
- Freeman, C. et F. Louçã (2001): *As Time Goes By: From the Industrial Revolutions to the Information Revolution*, Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Freeman, C. et C. Pérez (1988): «Structural crises of adjustment: Business cycles and investment behaviour», G. Dosi et alii (éd.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers. 3^e édition, Londres.
- Freeman, C. et L. Soete (1997): *The Economics of Industrial Innovation*, Pinter Publishers.
- Gabor, A. (1991): «Rochester focuses: A community's core competence», *Harvard Business Review*, Boulder, Colorado, Harvard University, juillet-août.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Grübler, A. (1990): *The Rise and Fall of Infrastructures. Dynamics of Evolution and Technological Change in Transport*, Heidelberg, Physica-Verlag.
- Hirsch, S. (1965): «The United States electronic industry in international trade», *National Institute Economic Review*, n° 34.
- _____ (1967): *Location of Industry and International Competitiveness*, Oxford, Royaume-Uni, Clarendon Press.
- Hobday, M. (1994): «Export-led technology development in the Four Dragons: The case of electronics», *Development and Change*, vol. 25, n° 2, La Haye, Pays-Bas, Institute of Social Studies.
- _____ (1995): *Innovation in East Asia: The Challenge to Japan*, Aldershot, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- Hoffman, K. et H. Rush (1988): *Microelectronics and the Clothing Industry*, New York, Praeger.
- IDS Collective Efficiency Research Project (2001): <http://www.ids.ac.uk/ids/global/coleff.html>
- Irvine, J. et B. Martin (1985): *Foresight in Science Policy: Picking the Winners*, Londres, Pinter.
- Jang-Sup, S. (1992): *Catching up and technological progress in late-industrializing countries*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University, thèse de maîtrise.
- Kanellou, D. (2000): «The new role of intermediaries in travel and tourism distribution channels», *IPTS (Institute for Prospective Technology Studies)*, n° 48, pp. 12-22, Commission européenne, Séville, Espagne.
- Katz, J. (éd.) (1996): *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial; estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.

- Klepper, S. et S. Kenneth (1994): Technological change and industry shakeouts, travail présenté à la Cinquième Conférence de la Société internationale Joseph A. Schumpeter, Münster, août.
- Kotler, P. (1980): *Principles of Marketing*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- Lall, S. (1992): «Technological capabilities and industrialization», *World Development*, vol. 20, n° 2, Oxford, Royaume-Uni, Pergamon Press.
- Lamoreaux, N. et alii (éds) (1999): *Learning by Doing in Markets, Firms and Countries*, Cambridge, Massachusetts, Bureau national de recherches économiques.
- Leontief, W. (1954): «Domestic production and foreign trade: The American capital position re-examined», *Economia internazionale*, vol. 7, n° 1, Gênes, Italie, Istituto di Economia Internazionale.
- Lundvall, B. (1988): «Innovation as an interactive process: From user-producer interaction to the national system of innovation», G. Dosi et alii (éd.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- _____ (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- _____ (1997): «Information technology in the learning economy: Challenges for development strategies», *Communications & Strategies*, n° 28.
- Mansell, R. et U. Wehn (éds) (1998): *Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development*, Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Mytelka, L. (1989): «The unfulfilled promise of African industrialization», *African Studies Review*, vol. 32, n° 3.
- _____ (1991): «New models of competition in the textile and clothing industry: Some consequences for third world exporters», J. Niosi (éd.), *Technology and National Competitiveness*, Montréal, Canada, McGill-Queen's University Press.
- _____ (1994): «Dancing with wolves: Global oligopolies and strategic partnerships», J. Hagedoorn (éd.), *Technical Change and the World Economy. Convergence and Divergence in Technology Strategies*, Aldershot, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- Nadvi, K. (1999): «The cutting edge: collective efficiency and international competitiveness in Pakistan», *Oxford Development Studies*, vol. 27, n°1.
- Nadvi, K. et H. Schmitz (éds) (1999): «Industrial clusters in developing countries», *World Development*, vol. 27, numéro spécial, Oxford, Royaume-Uni, Pergamon Press, Ltd.
- Nelson, R. et Winter S. (1977): «In search of a useful theory of innovation», *Research Policy*, vol. 6, n° 1, pp. 36-76.
- Nonaka, I. (1994): «Dynamic theory of organizational knowledge creation», *Organizational Sciences*, vol. 5, n° 1, février.
- _____ (1995): «The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation», *Harvard Business Review*, Boulder, Colorado, Harvard University, novembre-décembre.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1994): *La reinvention del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Madrid, Paidós.
- Otero, M. et E. Rhyne (éds) (1994): *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press.
- Peck, J. et A. Goto (1981): «Technological and economic growth: The case of Japan», *Research Policy*, vol. 10, Amsterdam, Pays-Bas, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Pérez, C. (1983): «Structural change and the assimilation of new technologies in the economic and social systems», *Futures*, vol. 15, n° 5, Surrey, Royaume-Uni, IPC Science and Technology Press UK.
- _____ (1985): «Microelectronics, long waves and world structural change: New perspectives for developing countries», *World Development*, vol. 13, n° 3, Oxford, Royaume-Uni, Pergamon Press, Ltd.
- _____ (1986): «La nuevas tecnologías: una visión de conjunto», C. Ominami (éd.), *El sistema internacional et América Latina. La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- _____ (1991): «Nuevo patrón tecnológico y educación superior: una aproximación desde la empresa», G. López Ospina (éd.), *Retos científicos y tecnológicos*, Caracas, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).
- _____ (1996): «La modernización industrial en América Latina y la herencia de la substitución de importaciones», *Comercio exterior*, vol. 46, n° 5, Mexico, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- _____ (2000): *La reforma educativa ante el cambio de paradigma*, Caracas, UCAB-Eureka.
- _____ (inédite): *Technological Revolutions and Finance Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- Pérez, C. et L. Soete (1988): «Catching up in technology: Entry barriers and windows of opportunity», G. Dosi et alii (éd.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Peters, T. (1989): *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*, Londres, MacMillan.
- Porter, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A.
- Radosevic, S. (1999): *International Technology Transfer and Catch-up in Economic Development*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Reinert, E. (1994): «Catching-up from way behind. A third world perspective on first world history», J. Fagerberg et alii (éds), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- _____ (1999): «The role of the state in economic growth», *Journal of Economic Studies*, vol. 26, n° 4-5, West Yorkshire, Royaume-Uni, MCB University Press Ltd.
- Sahal, D. (1985): «Technological guideposts and innovation avenues», *Research Policy*, vol. 14, n° 2, Amsterdam, Pays-Bas, North Holland.
- Schmitz, H. et P. Knorrninga (1999): *Learning from Global Buyers*, IDS working paper, n° 100, Sussex, Royaume-Uni, Université de Sussex, Institute of Development Studies.
- Schmitz, H. et K. Nadvi (1999): «Clustering and industrialization: Introduction», *World Development*, vol. 27, n° 9, Oxford, Royaume-Uni, Pergamon Press Ltd.
- Senge, P. (1990): *La quinta disciplina*, Barcelone, Granica.
- Strange, S. (1996): *The Retreat of The State. The Difusion of Power in The World Economy*, Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press.
- Tendler, J. (1997): *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Pennsylvanie, The Johns Hopkins University Press.
- The Illinois Coalition (1999): *Technology and Jobs Agenda. A Vision and Plan for Technology-Based Economic Development in Illinois*. www.ilcoalition.org/tja.htm
- Vernon, R. (1966): «International investment and international trade in the product cycle», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, mai.
- Von Tunzelmann, G. (1995): *Technology and Industrial Progress. The Foundations of Economic Growth*, Aldershot, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- Von Tunzelmann, N. et E. Anderson (1999): Technologies and skills in long-run perspective, Sussex, Royaume-Uni, Université de Sussex, mimeo.

-
- Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory of Government in East Asia Industrialization*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Wells, L. (1972): «International trade: The product life cycle approach», L. Wells (éd.), *The Product Life Cycle and International Trade*, Boston, Harvard University, Graduate School of Business Administration, Division of Research.
- Wiggenhorn, W. (1990): «Motorola U: When training becomes an education», *Harvard Business Review*, vol. 68, n° 4, Boulder, Colorado, Harvard University, juillet-août.
- Wolf, J. (1912): *Die Volkswirtschaft der Gegenwart und Zukunft*, A. Deichertsche Verlags-Buchhandlung.

L'emploi en

Amérique latine,

pierre angulaire

de la politique sociale

Barbara Stallings

*Directrice,
Division du développement
économique,
CEPALC
bstallings@eclac.cl*

Jürgen Weller

*Responsable des affaires
économiques,
Division du développement
économique,
CEPALC
jurgen.weller@cepal.org*

Le présent article analyse les tendances du marché du travail durant la décennie 1990, en Amérique latine et dans les Caraïbes, et affirme que l'emploi doit être le fondement d'une stratégie de politique sociale pour la région. Il commence par analyser les perspectives d'évolution du marché du travail issues du processus de réforme dans la région. Il présente ensuite une vue d'ensemble de ce qui s'est effectivement passé en matière de taux de participation (*rates of participation*), de création d'emplois, de chômage et de salaires. Il avance quelques raisons pour lesquelles la réalité n'a pas été à la hauteur des espérances et examine ensuite une nouvelle hypothèse concernant les différentes performances des marchés du travail dans les pays du Nord et du Sud de la région. Enfin, à partir des données qui corroborent cette hypothèse, les auteurs formulent des recommandations de politique comportant des mesures spécifiques pour chacune de ces deux sous-régions, ainsi que des politiques applicables à l'Amérique latine dans son ensemble.

I

Introduction

Pour être efficaces, les programmes de politique sociale doivent se fonder sur une stratégie créatrice d'emploi, lien fondamental entre développement économique et développement social. Sur le plan économique, la main-d'œuvre est l'un des principaux facteurs de production et son importance ne cesse de croître, parce que le capital humain est un élément clé pour la croissance de l'économie et de la productivité. Du point de vue social, l'emploi est la principale source de revenus pour la plupart des ménages latino-américains. S'il n'y a pas un nombre suffisant d'emplois assurant le minimum indispensable pour faire vivre les travailleurs et leur famille, les politiques sociales seront débordées par la nécessité de satisfaire les besoins essentiels de la population. Elles ne pourront donc pas remplir leur véritable fonction, en complément du marché du travail, qui est d'améliorer le degré de formation des travailleurs actuels et potentiels, et de fournir un filet de sécurité pour ceux qui ne peuvent pas travailler. C'est le principe sur lequel se fonde l'analyse que nous proposons dans le présent article.

Notre étude se concentre sur la décennie 1990, époque où la plupart des pays avaient déjà adopté le nouveau modèle économique fondé sur le marché. Les réformes instaurant ce modèle ont suscité de grands espoirs en matière de créations d'emplois avec leurs conséquences positives pour l'équité. La section II porte sur ces attentes et analyse les raisons pour lesquelles les résultats obtenus jusqu'à présent sont décevants. La section III retrace l'évolution des marchés du travail de la région à la lumière d'une série d'indicateurs, plus précisément les taux de participation (*rates of participation*), la création d'emplois globale et sectorielle, la création de postes de travail en fonction

de la taille de l'entreprise et les résultats de tous ces facteurs pour les taux de chômage. De plus, sont analysés les salaires et l'écart salarial entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés, qui constituent des liens importants entre le comportement du marché du travail et la répartition du revenu. L'analyse confirme que, dans les années 90, de graves problèmes se sont posés dans le domaine de l'emploi en raison de la léthargie de la création d'emplois et de l'augmentation du chômage. Le niveau des salaires moyens a augmenté, mais aussi l'écart entre les rémunérations des travailleurs qualifiés et non qualifiés.

La section IV examine une hypothèse récente, selon laquelle il y aurait une grande différence entre la création d'emplois dans les pays du Nord et ceux du Sud de l'Amérique latine. Concrètement, elle suggère que la demande de main-d'œuvre est plus grande dans l'industrie manufacturière du Mexique et d'Amérique centrale que dans les pays du Sud de l'Amérique latine, où prédominent les industries de transformation des ressources naturelles, à forte intensité de capital. Les informations disponibles étayaient cette thèse. L'emploi, en particulier l'emploi industriel, a augmenté plus rapidement dans les pays du Nord de la région, notamment à cause du dynamisme de la production, mais aussi parce que les élasticités de l'emploi étaient plus grandes au Mexique et en Amérique centrale.

À partir de cette analyse, la section V avance une série de recommandations de politique pour améliorer la situation de l'emploi au début de cette nouvelle décennie. Elle analyse aussi la relation entre l'emploi et d'autres politiques sociales ainsi que les synergies entre eux.

II

Les réformes et l'emploi: les attentes et la réalité

Ces dix à quinze dernières années, la politique économique pratiquée en Amérique latine et dans les Caraïbes a traversé les plus grands bouleversements qu'elle ait connus depuis la Seconde Guerre mondiale. Adoptant une série de réformes structurelles, de plus

en plus de pays ont cessé d'être des économies fermées dominées par l'État pour devenir des économies gouvernées par le marché et ouvertes au reste du monde. Ces réformes comprennent les processus de libéralisation des importations, la libéralisation

financière interne et internationale et les privatisations, ainsi que des réformes du travail, mais dans ce domaine, il s'agit surtout de changements de fait et non de droit.¹

Les résultats de ces réformes ont suscité de grandes espérances, fondées surtout sur des études datant de la fin des années 70 et du début des années 80.² Celles-ci accordaient une attention particulière à l'augmentation des taux de croissance par la réorientation de la structure productive du marché interne (appelée «industrialisation par substitution des importations» ou modèle ISI) vers la production pour le marché extérieur. On supposait que ce revirement donnerait lieu à une plus grande efficacité au niveau micro-économique, à une meilleure mise à profit des économies d'échelle et au lissage de l'alternance des phases d'accélération et de freinage (*stop-go cycles*) dues à la rareté des devises.

Ces études soutenaient aussi que l'élimination des distorsions dues au modèle de substitution des importations créerait plus d'emplois, particulièrement pour les travailleurs non qualifiés. Parmi les mécanismes censés relier réformes et augmentation de l'emploi, ces études citaient surtout une distribution plus efficace des ressources qui, en permettant une croissance plus dynamique, créerait plus de postes de travail, même si l'élasticité de l'emploi restait inchangée. Il était supposé, en outre, que l'élasticité de l'emploi serait plus favorable en raison de changements du schéma d'investissement et de la structure productive. Comme les avantages comparatifs de l'Amérique latine reposaient sur la main-d'œuvre non qualifiée, on prévoyait qu'après la disparition du préjugé supposé favorable au capital, l'investissement en général et les technologies choisies auraient une plus forte intensité de main-d'œuvre. L'accent accru sur les exportations créerait également plus d'emplois puisque l'on pensait que la production pour l'exportation nécessitait plus de main-d'œuvre que celle des produits en concurrence avec les importations. Cette conclusion correspond à l'analyse sectorielle, selon laquelle la nouvelle stratégie commerciale favorise particulièrement

les activités agricoles et d'élevage ainsi que l'industrie légère. Enfin, on prétendait que la réduction du coût élevé de l'embauche créerait plus de postes.

En plus des avantages pour l'emploi, on espérait que l'expansion économique de l'Amérique latine contribuerait à améliorer la distribution manifestement inéquitable du revenu caractéristique de cette région.³ Le lien le plus manifeste serait la création de nouveaux emplois non qualifiés. Dans la mesure où nombre de ces nouveaux postes seraient créés dans les zones rurales, ils contribueraient à atténuer la pauvreté dans ses principaux foyers. On prévoyait aussi que la demande accrue de main-d'œuvre non qualifiée influencerait favorablement les salaires relatifs des personnes qui avaient déjà du travail. En d'autres termes, les écarts salariaux entre les travailleurs qualifiés et non-qualifiés se réduiraient, améliorant la répartition du revenu. On estimait aussi que l'écart entre les bénéficiaires et les salaires s'amenuiserait très probablement: certains signes indiquaient que le protectionnisme avait gonflé les premiers au détriment des seconds. Enfin, la diminution du rôle de l'État dans la production libérerait des ressources qui pourraient être consacrées à des dépenses sociales pour soutenir les groupes les plus pauvres.

Récemment, une deuxième série d'études a été publiée, examinant si les attentes des bénéficiaires des réformes se sont réalisées ou non. Elles présentent un degré surprenant de consensus: en général, elles concluent que la croissance des années 90 a été plutôt modeste, tout en dépassant celle de la «décennie perdue» des années 80. Par ailleurs, la plupart des études empiriques arrivent à la conclusion que les réformes ont eu un impact négatif sur la création d'emplois et peut-être sur l'équité. Les chiffres montrent que, dans les années 90, le taux de croissance de l'emploi a été inférieur à celui de la seconde moitié des années 80, que le chômage a augmenté, que l'emploi dans le secteur informel a proliféré et que la hausse des salaires

¹ L'état des réformes du travail est quelque peu controversé. La BID (1997) soutient qu'il y a eu peu de réformes. En revanche, Weller (2000a, chap. 7) estime qu'il y a eu des changements importants mais qu'ils n'ont souvent pas été intégrés dans la législation.

² Parmi les premières études en faveur des réformes structurelles, figurent celles menées par Anne Krueger (Krueger, 1978; Krueger et alii, éd., 1981 et Krueger, éd., 1982 et 1983) pour le Bureau national de recherches économiques. Comme cet auteur était économiste en chef à la Banque mondiale au début des années 80, ses opinions avaient de l'influence en dehors des milieux universitaires.

³ Les défenseurs des réformes croyaient certainement qu'elles favoriseraient l'emploi, mais ils ne sont guère unanimes quant au fait qu'elles étaient explicitement destinées à améliorer la répartition du revenu. Balassa et alii (1986, pp. 93-94) le disent clairement, de même que Krueger, éd. (1983, pp. 186-187). Williamson, lui, exclut expressément l'amélioration de la répartition du revenu des mesures du «Consensus de Washington», disant que Washington ne s'intéressait guère à cela à l'époque de Reagan et Bush (Williamson, 1990, pp. 413-414 et 1993, p. 1329). Probablement, la conclusion de Bulmer-Thomas, selon laquelle l'atténuation de la pauvreté et l'amélioration du revenu ne comptaient pas parmi les principaux objectifs du nouveau modèle économique, est-elle la meilleure synthèse (Bulmer-Thomas, éd., 1997, p. 310).

réels a surtout profité aux travailleurs qualifiés. L'accord est moins unanime concernant l'impact des réformes sur l'équité: certains auteurs estiment qu'elles ont eu un effet négatif sur la répartition du revenu; d'autres, qu'il n'y a pas de relation entre les deux. Aucune de ces études ne considère que les effets positifs prévus ont été atteints.⁴

Diverses raisons expliquent cet écart entre les attentes et la réalité, surtout en matière d'emploi. Premièrement, tout comme les taux de croissance de la décennie 1990 furent inférieurs aux prévisions, les taux de croissance de l'emploi ont aussi diminué. Les

modalités d'investissement et de croissance par secteurs indiquent que les secteurs et entreprises à forte intensité de main-d'œuvre étaient les moins dynamiques, réduisant encore les possibilités de croissance de l'emploi. Dans de nombreux cas, les taux de participation (*rates of participation*) ont progressé, rendant plus difficile encore la lutte contre le chômage. Enfin, l'hypothèse selon laquelle les avantages comparatifs de l'Amérique latine résidaient dans la main-d'œuvre non qualifiée s'est révélée fautive dans l'ensemble, toutefois elle peut avoir été avérée pour une partie de la région.

III

L'évolution du marché du travail dans la région

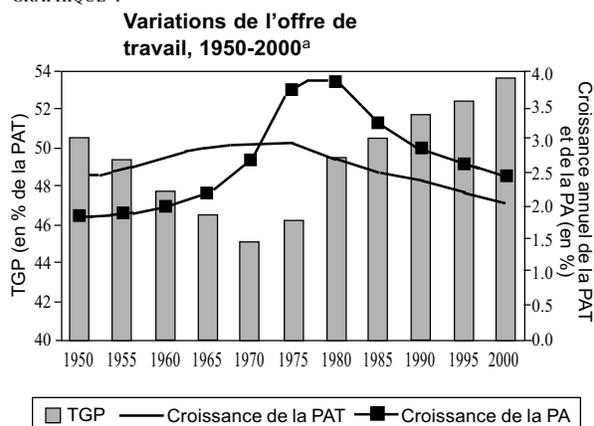
Dans les années 90, l'évolution du marché du travail en Amérique latine a subi les effets des réformes et des tendances à long terme des économies. Pour élargir le diagnostic de la partie précédente, nous examinons d'abord les variables de la main-d'œuvre disponible qui se reflètent dans les taux de participation (*rates of participation*), puis la variation des besoins en main-d'œuvre qui se manifeste par la création d'emplois globale et sectorielle, et la création de postes de travail selon la taille de l'entreprise. L'évolution du chômage résulte des pressions de l'offre et de la demande. Les données relatives aux salaires portent notamment sur les tendances globales et l'écart salarial entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés.

Les spécialistes s'accordent à dire que les tendances à long terme de l'emploi sont déterminées par l'évolution de l'offre de main-d'œuvre. Les variations que connaît la population active

(*economically active population*) s'expliquent par les changements de dimension de la population en âge de travailler (*working age population*) et la mesure dans laquelle cette population décide de participer au marché du travail (le taux global de participation - *the global participation rate*). En Amérique latine, les deux dernières variables ont évolué différemment au cours de la période d'après-guerre. D'une part, le taux annuel de croissance de la population en âge de travailler a diminué à mesure que la transition démographique progressait, relâchant la pression sur le marché du travail. D'autre part, le degré de participation de la force de travail (*degree of participation in the labour force*) n'a cessé d'augmenter, conséquence à la fois des processus à long terme et des fluctuations transitoires, surtout la plus forte participation des femmes. Parallèlement, l'urbanisation, le développement du système éducatif et l'extension de la couverture des systèmes de sécurité sociale ont eu tendance à réduire les taux de participation (*rates of participation*), puisque les personnes arrivent plus tardivement sur le marché du travail et le quittent plus tôt. Depuis les années 70, la courbe descendante de la population en âge de travailler a un impact plus marqué que la réduction des taux de participation. Dans les années 90, le taux de participation a augmenté de 0,2 pour cent par an dans l'ensemble de la région, suivant la tendance de la décennie précédente. Le graphique 1 allie les effets des changements démographiques et la variation de la participation en vue de montrer leur impact sur la

⁴ Nous avons participé à un grand projet pluriannuel pour évaluer les effets des réformes. Voir, à cet égard, Stallings et Peres (2000), Weller (2000a) et Morley (2000). D'autres sources importantes sont Edwards (1995), Bulmer-Thomas, éd. (1997), BID (1996), Lora et Barrera (1997), Fernández Arias et Montiel (1997), Londoño et Székely (1997), Burki et Perry (1997) et Berry, éd. (1998). Parmi les sources qui traitent spécifiquement du thème de l'emploi, citons Tardanico et Menjivar, éd. (1997), Funkhouser et Pérez Sáinz (1998), Lora et Olivera (1998), Weeks (1999) et plusieurs numéros de la publication annuelle de l'OIT, *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*. Tuman (2000) reprend un aperçu de cette bibliographie.

GRAPHIQUE 1



Source: Weller (2000, p. 45).

^a À partir de la moyenne pondérée de 20 pays d'Amérique latine.

croissance de la population active, qui a diminué de 2,9 pour cent par an dans les années 80 à 2,5 pour cent dans les années 90.⁵

La forte corrélation entre l'offre de main-d'œuvre et la création d'emplois globale brouille l'analyse de la demande de main-d'œuvre et son lien éventuel avec les changements dus aux réformes. Pour limiter ce problème, nous nous concentrons sur l'évolution de l'emploi parmi les salariés, catégorie plus étroitement liée à la demande de main-d'œuvre. Le tableau 1

TABLEAU 1

Emploi: croissance et élasticités, 1950-1999^a
(Moyenne annuelle pondérée)

Période	Accroissement du PIB	Augmentation de l'emploi	Élasticité emploi-produit	Progression de l'emploi salarié	Élasticité emploi salarié-produit
1950-59	5,1	1,9	0,4	2,5	0,5
1960-69	5,7	2,3	0,4	2,7	0,5
1970-79	5,6	3,8	0,7	4,7	0,8
1980-89	1,2	2,9	2,6	2,4	2,0
1990-99	3,2	2,2	0,7	2,0	0,6
1950-99	4,2	2,6	0,6	2,9	0,7

Source: Weller (2000b).

^a Des années 50 à 70, la progression de l'emploi correspond à l'augmentation de la main-d'œuvre. Des années 50 à 80, les chiffres concernent 20 pays; dans les années 90, ils portent sur 17 pays.

⁵ La complexe interaction des facteurs liés à l'offre et la demande se traduit par des fluctuations à court terme de la tendance à long terme. L'augmentation du chômage tend ainsi à accroître le rythme de progression du taux global de participation, dans la mesure où les ménages s'efforcent de compenser la perte de revenus par le travail d'un plus grand nombre de leurs membres. Avec le temps, cependant, la persistance d'un taux de chômage élevé peut inciter les personnes perdant tout espoir de trouver un emploi à se retirer

du marché du travail, réduisant ainsi le taux de participation (*participation rate*).

⁶ Les élasticités particulièrement élevées des années 1980 sont dues à l'augmentation de la main-d'œuvre dans des conditions de croissance très peu dynamiques. Malgré cela, la population économiquement active a augmenté plus lentement que dans les années 1970.

repré- prend les différences entre l'emploi total et le nombre de salariés, ainsi que les variations dans le temps, avec la croissance économique par décennie dans l'après-guerre, la création d'emplois globale et d'emplois salariés, ainsi que les élasticités pertinentes. Hormis les années 80, clairement atypiques,⁶ les élasticités des années 90 ne sont pas très différentes de celles enregistrées entre 1950 et 1980. Dans la mesure où les effets des réformes se sont fait sentir dans les années 90, on peut conclure, à ce niveau d'agrégation, qu'elles n'ont eu aucune influence, ni positive ni négative, sur la relation quantitative entre croissance du PIB et création d'emplois. Le tableau fait apparaître pour la dernière décennie que les faibles taux de croissance ont déterminé le faible dynamisme de la création d'emplois, particulièrement dans le cas des salariés.

Comme on peut le voir dans le tableau 2, les tendances de l'emploi présentent de grandes différences au niveau sectoriel, durant la dernière décennie. Certaines sont dues à des processus de longue date. Ainsi, dans les années 90, la tendance classique à la baisse de l'emploi dans l'agriculture et à l'augmentation dans le secteur des services s'est poursuivie. De même, la forte expansion de l'emploi dans le secteur manufacturier, qui s'était arrêtée au début des années 80 pour reprendre à la fin de la décennie, semble avoir pris fin. Les réformes ont nettement renforcé ces tendances.

TABLEAU 2

**Augmentation de l'emploi
par secteur, 1990-1999^a**
(en pourcentages)

Secteur	Progression de l'emploi	Contribution au total
Agriculture	-0,4	-4,3
Industrie manufacturière	1,2	8,3
Bâtiment et travaux publics	2,8	8,0
Commerce, restaurants et hôtels	4,0	32,7
Électricité, gaz et eau, transport, entrepasage et communications	4,4	10,9
Services financiers, assurances, biens fonciers et services aux entreprises	6,0	12,3
Services sociaux, aux collectivités et aux personnes	2,7	34,8
Autres	-2,3	-2,7
<i>Total</i>	<i>2,2</i>	<i>100,0</i>

Source: calculs des auteurs à partir des statistiques officielles des pays.

^a Moyenne pondérée de 17 pays.

Entre 1990 et 1999, l'emploi dans l'agriculture a diminué de 0,4 pour cent par an en moyenne: les besoins en main-d'œuvre des activités les plus dynamiques, en général l'agriculture d'exportation, n'ont pas suffi à compenser la perte d'emplois dans les secteurs moins dynamiques, essentiellement l'agriculture paysanne. Les réformes ont contribué à ce processus de diverses manières: la baisse des tarifs douaniers a favorisé la concurrence externe, en même temps que disparaissaient les crédits subventionnés, et, à la suite de la baisse du prix des machines agricoles, les employeurs ont remplacé la main-d'œuvre par du matériel.

Dans les années 90, l'emploi dans le secteur manufacturier a augmenté de 1,2 pour cent seulement dans l'ensemble de l'Amérique latine. Les chiffres concernant l'emploi dans les grandes et moyennes entreprises révèlent que deux processus se sont déroulés en même temps au niveau sous-sectoriel. D'une part, les sous-secteurs à forte intensité de main-d'œuvre ont perdu du terrain par rapport aux secteurs à forte intensité de capital. Dans les années 90, les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre (textile, vêtements, produits de cuir et chaussures) ont continué à reculer, tandis que les produits à base de ressources naturelles, qui requièrent un vaste apport de capital par unité produite, ont gardé la participation qu'ils avaient atteinte dans les années 70 et 80. D'autre part, l'adoption de nouvelles technologies dans les divers sous-secteurs a donné lieu à des licenciements

ou à la création d'un plus petit nombre d'emplois, même dans les secteurs qui ont fortement augmenté leur production, comme la construction automobile.

Les services, qui représentent quelque 90 pour cent de la création nette de postes de travail (tableau 2, deuxième colonne), affichent le plus grand dynamisme. Ce secteur est très hétérogène, mais en gros, il se compose de deux groupes d'activités. Le premier – commerce, restaurants et hôtels, ainsi que les services sociaux, aux collectivités et aux personnes – totalise 67 pour cent du total des emplois créés dans la région. Le deuxième – services financiers, assurances, biens fonciers et services aux entreprises – a progressé encore plus rapidement, de même que les services de base (électricité, gaz et eau, ainsi que les transports, l'entrepasage et les communications). Néanmoins, en raison de sa faible part dans l'emploi global, ce dernier ne représente que 23 pour cent des nouveaux emplois.

Les réformes économiques ont joué un rôle important pour la croissance de l'emploi dans le secteur des services et la polarisation qui s'y est produite. La privatisation des services d'électricité et de télécommunications a conduit à un grand nombre de licenciements dans la plupart des pays, mais elle s'est accompagnée d'un processus de modernisation et d'extension, qui explique la création de quelques emplois. L'ouverture commerciale a entraîné l'expansion des services liés aux exportations et importations, tandis que la libéralisation financière a engendré de nouveaux services financiers créant de l'emploi. Enfin, les pressions exercées pour réduire les coûts ont favorisé l'externalisation de services effectués précédemment par les entreprises manufacturières elles-mêmes, ce qui explique une partie de la forte croissance des services aux entreprises. Néanmoins, le nombre d'emplois non qualifiés a augmenté aussi dans le secteur des services, qui est la principale source d'emplois pour les personnes qui n'ont pas pu trouver de travail dans d'autres secteurs.

Il y a des différences non seulement entre les secteurs mais aussi, et surtout, dans la création d'emplois par taille d'entreprise. D'après les données de l'Organisation internationale du travail (OIT), l'augmentation du nombre de salariés du secteur privé, dans les années 90, a eu lieu principalement dans les micro-entreprises (entités de moins de 6 travailleurs) et les petites entreprises (6 à 20 travailleurs). Entre 1990 et 1998, l'emploi dans ces deux groupes a augmenté de 3,7 pour cent, pour 2,3 pour cent dans les entreprises moyennes et grandes et 0,7 pour cent seulement dans le secteur public (tableau 3).

TABLEAU 3

Augmentation de l'emploi urbain, selon la taille de l'entreprise, 1990-1998^a
(en pourcentages)

Secteur	Taux annuel de progression de l'emploi	Contribution à l'augmentation	
		Total	Formel/informel
<i>Total</i>	2,9	100,0	
Secteur informel	3,9	61,0	100,0
Travailleurs indépendants	3,6	29,0	48,0
Gens de maison	5,2	11,0	18,0
Micro-entreprises ^b	3,8	21,0	34,0
Secteur formel	2,1	3,9	100,0
Secteur public	0,7		
Entreprises privées	2,6	39,0	100,0
Petites entreprises ^c	3,6	9,5	25,0
Entreprises moyennes ^d	2,2	12,7	32,0
Grandes entreprises ^e	2,4	16,8	43,0

Source: OIT (1999a, p. 47).

^a Moyenne pondérée de 12 pays.

^b Moins de 6 travailleurs.

^c 6 à 20 travailleurs.

^d 21 à 100 travailleurs.

^e Plus de 100 travailleurs.

La notion de secteur informel définie par l'OIT –largement utilisée dans les études relatives à l'emploi– regroupe les micro-entreprises et diverses catégories de travail non salarié (à l'exception des chefs d'entreprise).⁷ Bien que cette définition soit fondée sur le niveau de productivité des entreprises, en pratique, ce secteur se mesure par une variable substitutive qui regroupe les micro-entreprises, les travailleurs indépendants, les gens de maison et les travailleurs familiaux non rémunérés. Comme l'indique le tableau 3, en utilisant cette définition, quelque 60 pour cent des postes de travail créés dans la région se situent dans le secteur informel. La notion de secteur informel suppose que ce type d'emploi est de piètre qualité, en raison des mauvaises conditions de travail, des faibles niveaux de rémunérations et de productivité, ainsi que du manque d'équité légale et sociale. Ce n'est pas toujours le cas, bien sûr, il existe de bons emplois parmi les travailleurs indépendants et dans certaines micro-entreprises, mais le concept continue à être utilisé par manque d'information sur les caractéristiques exactes de ces fonctions et parce que l'on suppose que, dans la pratique, la plupart d'entre eux sont effectivement précaires.

Une situation plus précaire encore est celle des chômeurs, dont le nombre a augmenté en Amérique latine, malgré une croissance du PIB dans les années 90

supérieure à celle des années 80. De 1980 à 1990, le chômage s'élevait à 6,6 pour cent en moyenne et, entre 1991 et 2000, il est passé à 7,2 pour cent.⁸ Le tableau 4 indique que la baisse généralisée du taux de croissance du PIB enregistrée en Amérique du Sud à la fin des années 90 a porté le chômage à des taux records, dépassant même les niveaux atteints durant la crise de la dette, au début des années 80. L'accroissement du chômage a été particulièrement marqué en Argentine, en Colombie, en Uruguay et au Venezuela, qui ont même connu des taux à deux chiffres en 1999.

Les rémunérations constituent l'autre terme de l'équation du marché du travail. Dans la décennie 1990, les salaires réels moyens dans l'ensemble du secteur formel latino-américain ont progressé ou, à tout le moins, se sont maintenus. En revanche, en Argentine, au Mexique, au Nicaragua, au Pérou et au Venezuela, les salaires étaient plus bas en 2000 qu'en 1980 (tableau 5). Dans beaucoup de pays, les salaires réels sont restés assez instables et dans certains –Bolivie, Colombie et Costa Rica–, ils ont baissé au début des années 90 pour remonter ensuite. Au Mexique et au Pérou, on observe la tendance contraire, avec une hausse initiale suivie de baisses qui, au Mexique, étaient dues clairement à la crise financière de 1994-1995. Le Chili est le seul pays qui a connu des hausses constantes durant toute la décennie.

⁷ Mezzera (1990) propose une analyse du secteur informel vu par l'OIT.

⁸ Ces chiffres reflètent la moyenne pondérée de 17 pays. En prenant la moyenne simple, l'augmentation passe de 8,3 à 8,6 pour cent.

TABLEAU 4

Taux de chômage, 1980-2000
(en pourcentages)

	1980-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
Amérique latine	6,6	5,7	6,1	6,2	6,3	7,2	7,7	7,3	7,9	8,7	8,4
Argentine ^b	5,5	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5	17,2	14,9	12,9	14,3	15,1
Bolivie ^b	7,8	5,8	5,4	5,8	3,1	3,6	3,8	4,4	6,1	8,0	7,6
Brésil ^b	5,3	4,8	5,8	5,4	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6	7,6	7,1
Chili ^c	11,9	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,4	6,1	6,4	9,8	9,2
Colombie ^{b d}	11,2	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,2	12,4	15,3	19,4	20,2
Costa Rica ^b	6,8	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	6,6	5,9	5,4	6,2	5,3
El Salvador ^b	9,3	7,9	8,2	8,1	7,0	7,0	7,5	7,5	7,6	6,9	6,7
Guatemala ^c	8,0	4,2	1,6	2,6	3,5	3,9	5,2	5,1	3,8	...	...
Honduras ^b	9,7	7,4	6,0	7,0	4,0	5,6	6,5	5,8	5,2	5,3	...
Mexique ^b	4,3	2,7	2,8	3,4	3,7	6,2	5,5	3,7	3,2	2,5	2,2
Nicaragua ^c	5,3	11,5	14,4	17,8	17,1	16,9	16,0	14,3	13,2	10,7	9,8
Panama ^{b d}	14,5	19,3	17,5	15,6	16,0	16,6	16,9	15,5	15,2	14,0	15,2
Paraguay ^b	5,6	5,1	5,3	5,1	4,4	5,3	8,2	7,1	6,6	9,4	8,6
Pérou ^b	7,4	5,9	9,4	9,9	8,8	8,2	8,0	9,2	8,5	9,2	8,5
République dominicaine ^{c d}	...	19,6	20,3	19,9	16,0	15,8	16,5	15,9	14,3	13,8	13,9
Uruguay ^b	8,9	8,9	9,0	8,3	9,2	10,3	11,9	11,5	10,1	11,3	13,6
Venezuela ^c	9,3	9,5	7,8	6,6	8,7	10,3	11,8	11,4	11,3	14,9	13,9

Source: CEPALC, à partir de sources officielles des pays.

^a Chiffres provisoires.

^c Total national.

^b Zones urbaines.

^d Comprend le chômage déguisé.

Selon la théorie économique, il devrait exister une relation de compensation entre les salaires et le volume d'emploi créé, ce qui semble ne pas avoir été le cas dans les années 90. Malgré une hausse assez généralisée des salaires, le comportement de l'emploi et du chômage a considérablement varié d'un pays à l'autre.⁹ Cela pourrait s'expliquer par le fait que les marchés du travail de la région ne sont pas en équilibre, mais pour pouvoir analyser correctement le phénomène, il faudrait avoir de meilleures données que celles dont nous disposons actuellement. Les données sectorielles seraient particulièrement importantes à cet égard, parce que les marchés du travail d'Amérique latine sont généralement très segmentés à la fois par secteurs et par d'autres caractéristiques.

Outre le salaire moyen, il est important d'examiner ce qu'il est advenu des différentes catégories de travailleurs. Les études indiquent que l'écart des salaires est une relation clé entre le marché du travail et la répartition du revenu.¹⁰ Il s'agit d'étudier la divergence,

si elle existe, entre les tendances des salaires des travailleurs qualifiés et non qualifiés. Cela peut se faire de plusieurs façons, la plus courante étant le niveau d'études. Le tableau 6 compare deux versions d'un écart salarial fondé sur le niveau d'études dans huit pays, dans les années 90: la première montre la différence entre les rémunérations des professionnels de formation universitaire et des travailleurs moyens de l'échantillon, tandis que la deuxième reprend la différence entre les rémunérations des diplômés de l'université et des travailleurs qui ont fait sept à neuf années d'études (soit le cycle complet de l'enseignement fondamental ou un peu plus, selon la structure éducative de chaque pays). Dans la plupart des cas, la différence est plus grande avec la deuxième méthode. L'élargissement de l'écart est prononcé dans la plupart des cas, mais minime en Argentine et insignifiant au Brésil. Au Costa Rica uniquement, l'écart s'est réduit.

Une autre façon d'étudier les différences salariales est de comparer les résultats des ouvriers et des employés. Des données sont disponibles pour divers pays, notamment le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Mexique et le Pérou. Dans la plupart des cas, les résultats présentent un schéma analogue à celui des comparaisons faites en fonction du niveau d'éducation: les employés ont bénéficié de plus fortes augmentations

⁹ L'analyse économétrique de Weller (2000a, chap. 4 et 5) donne une corrélation négative entre la création d'emplois et les salaires réels mais ce coefficient n'est pas significatif.

¹⁰ Bulmer-Thomas, éd. (1997), CEPAL (1997), BID (1998) et Morley (2000).

TABLEAU 5

Salaire réel moyen du secteur formel, 1980-2000
(1990 = 100)

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
Argentine ^b	128,8	99,1	100,4	101,7	100,4	101,1	100,0	99,9	99,3	99,0	100,1	101,6
Bolivie ^c	57,6	87,6	82,1	85,5	91,2	98,5	100,0	100,5	106,6	110,1	117,0	118,0
Brésil ^d	94,6	104,4	88,9	87,0	95,5	96,3	100,0	107,9	110,7	110,8	105,9	104,8
Chili ^e	77,2	80,9	84,9	88,7	91,8	96,1	100,0	104,1	106,6	109,5	112,1	113,7
Colombie ^f	80,7	94,9	92,4	93,5	97,9	98,8	100,0	101,5	104,2	102,8	105,9	110,0
Costa Rica ^g	104,0	89,8	85,6	89,2	98,3	102,0	100,0	97,9	98,7	104,3	109,2	110,1
Équateur ^h	88,3	65,4	68,4	74,2	83,5	90,9	100,0	105,4	103,0	98,9	90,7	86,4
Guatemala ^g	88,7	77,1	72,1	82,9	88,8	89,3	100,0	109,7	112,7	116,8	123,5	128,2
Mexique ^b	113,1	88,1	93,8	100,7	109,7	114,9	100,0	90,1	89,1	91,5	92,4	98,0
Nicaragua ⁱ	390,8	81,8	84,5	100,5	93,3	98,2	100,0	97,9	97,7	104,9	109,6	111,3
Paraguay ^j	89,5	87,7	91,8	90,9	91,7	93,0	100,0	103,1	102,6	100,7	98,6	99,9
Pérou ^k	265,0	85,7	98,7	95,2	94,4	109,2	100,0	95,2	94,5	92,7	90,7	91,8
Uruguay	99,5	91,7	95,2	97,3	102,0	102,9	100,0	100,6	100,8	102,7	104,3	102,9
Venezuela ^l	302,4	138,1	130,1	136,5	124,4	104,8	100,0	76,7	96,3	101,5	96,8	90,5

Source: CEPALC à partir des chiffres officiels des pays.

^a Chiffres provisoires.

^b Industrie manufacturière.

^c Secteur privé de La Paz. Le chiffre qui figure dans la colonne de 1980 concerne 1985.

^d Travailleurs couverts par la législation sociale et du travail dans six zones métropolitaines; moyenne de 1980 pour Rio de Janeiro et São Paulo.

^e Jusqu'à avril 1993, travailleurs salariés non agricoles. À partir de mai 1993, un indice général des salaires horaires est utilisé.

^f Travailleurs du secteur manufacturier.

^g Moyenne du salaire déclaré des travailleurs couverts par le système de sécurité sociale.

^h Entreprises non agricoles qui emploient 10 personnes ou plus. Le chiffre repris dans la colonne de 1980 concerne 1985.

ⁱ Salaire moyen. Ne comprend pas les rémunérations en espèces ou autres prestations.

^j Asunción.

^k Travailleurs du secteur privé à Lima.

^l Travailleurs non manuels et manuels; deuxième semestre de chaque année. Le chiffre repris dans la colonne de 1980 concerne 1982.

TABLEAU 6

Différences de salaire selon la scolarisation, décennie 1990 ^a
(en pourcentages)

Pays (période)	Professionnels de formation universitaire par rapport à la rémunération moyenne		Diplômés de l'université par rapport à 7-9 années d'études	
	Première année ^b	Dernière année ^b	Première année ^b	Dernière année ^b
Argentine (1991-1997)	164,3	169,6	218,3	227,9
Bolivie (1989-1996)	235,0	292,9	251,8	506,4
Brésil (1992-1997)	380,2	383,5	553,2	553,3
Chili (1990-1996)	231,6	247,9	366,1	448,6
Colombie (1988-1995)	222,2	261,6	276,7	327,2
Costa Rica (1990-1996)	285,0	273,2	323,1	316,7
Mexique (1991-1997)	182,1	232,1	160,1	302,2
Pérou (1991-1997)	220,7	275,0	321,0	403,1
Médiane	226,9	267,4	298,9	365,2

Source: Weller (2000a, p. 167).

^a Coefficient du salaire moyen des groupes spécifiés.

^b Première et dernière années de la période indiquée pour chaque pays

salariales que les ouvriers, sauf au Costa Rica.¹¹ Enfin, il y a une différence entre la rémunération des travailleurs des grandes entreprises et celle des petites: dans ces dernières, les salaires ont progressé plus lentement que dans les premières (Weller, 2000a, p. 181). Bien qu'elle soit plus difficile à interpréter, cette troisième différence peut inclure certains éléments caractéristiques d'une différence du degré de qualification.

L'élargissement de l'écart salarial entre les travailleurs ayant différents degrés de qualification est en contradiction avec les objectifs des réformes. L'analyse théorique semble indiquer que le phénomène est dû principalement au fait que les prix relatifs tendent à favoriser le capital, moins coûteux que la main-d'œuvre, et cette variation des prix relatifs provoquera le remplacement de la main-d'œuvre par du capital: il y a ainsi un plus fort rapport capital-main-d'œuvre. D'après les données compilées par Morley pour neuf pays, cependant, les tendances des prix relatifs n'ont pas suivi une courbe conforme à ce rapport. Dans les années 90, le quotient a augmenté au Brésil, au Costa Rica, au Chili et au Mexique, il a baissé en Argentine, en Bolivie et au Pérou et n'a pratiquement pas varié en Colombie et en Jamaïque (Morley, 2000, pp. 99-102).

Si l'élargissement de l'écart salarial ne s'explique pas par les prix relatifs, il faut peut-être en chercher la cause dans la restructuration des entreprises. L'externalisation plus fréquente des services, par exemple, peut favoriser l'engagement de plus de travailleurs très qualifiés dans l'entreprise même, tandis que les postes moins spécialisés, comme les services de restauration et annexes, de nettoyage et de sécurité, sont externalisés. Cela pourrait expliquer l'élargissement de l'écart salarial observé dans les années 90 entre petites et grandes entreprises.¹² Un autre facteur explicatif est l'expansion des activités tertiaires, qui recourent généralement plus à de la main-d'œuvre qualifiée, et la réduction de l'importance des secteurs primaire et secondaire, qui emploient une main-d'œuvre moins qualifiée. Les processus internes d'amélioration du secteur des services, particulièrement des services sociaux et aux collectivités, ainsi que des services financiers et aux entreprises sont plus importants encore. Enfin, il se peut que, dans certains pays, le pouvoir déclinant des syndicats, dont les travailleurs moins qualifiés étaient exclus, et les politiques relatives au salaire minimum, souvent en retard sur le salaire moyen, aient joué aussi un rôle.

IV

Divergences entre les pays du Nord et du Sud de la région

Bien que les tendances de l'emploi en Amérique latine et dans les Caraïbes posent de graves problèmes en général durant la décennie 1990, les tableaux de la partie précédente montrent de nettes différences entre pays. Dans une certaine mesure, elles correspondent aux résultats économiques obtenus par chaque pays: ceux qui ont enregistré les taux de croissance les plus élevés sont généralement ceux qui ont eu de meilleurs résultats sur le marché du travail. Le graphique 2 montre, pour 15 pays d'Amérique latine entre 1990 et 1998, la relation entre taux de croissance du PIB et indice de

performance du marché du travail.¹³ D'une façon générale, les pays qui ont progressé le plus ont eu de meilleurs résultats en terme d'emploi, de chômage et de salaires.

Le Chili est le pays qui a enregistré le taux de croissance économique le plus élevé, ce qui a eu une influence positive sur les quatre variables du travail: il est ainsi le pays qui a enregistré les meilleures

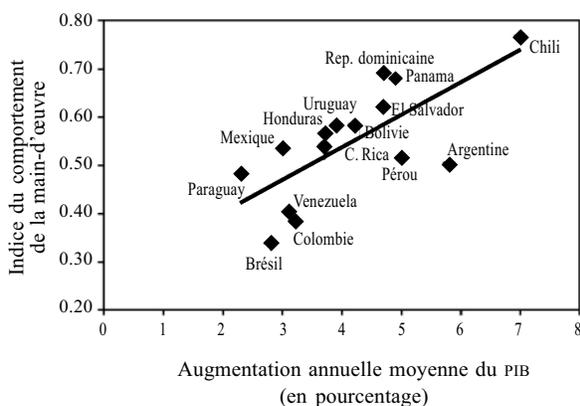
¹¹ García-Huidobro (1999), Ramírez et Núñez (1999), Montiel (1999), López (1999) et Saavedra et Díaz (1999).

¹² Certains travaux spécialisés sont bien sûr également externalisés.

¹³ Cet indice est une moyenne de quatre sous-indices qui résument les performances des pays en matière de chômage, de salaires réels, de création d'emplois et d'augmentation de l'emploi salarié par rapport à la croissance totale de l'emploi (comme indicateur de la demande). Une valeur de 1 et 0 point a été attribuée respectivement au meilleur et au pire des résultats de chaque variable.

GRAPHIQUE 2

Croissance économique et comportement du marché du travail, 1990-1998



Source: élaboration des auteurs.

performances sur le marché du travail. En revanche, le pire résultat est celui du Brésil, dont le taux de croissance annuel était l'avant-dernier du groupe. Dans ce pays, l'emploi a fortement diminué, se traduisant par un chômage en hausse, malgré la réduction de l'offre de main-d'œuvre. L'Argentine fait exception à la règle, puisque la situation du travail ne s'est pas améliorée en dépit de son taux de croissance économique élevé. Nonobstant l'augmentation de l'emploi salarié, le taux d'emploi global (*global employment rate*) a diminué –particulièrement après la crise financière mexicaine– et, à la fin des années 90, les taux de chômage, gonflés par l'augmentation de la main-d'œuvre disponible, étaient nettement supérieurs à ceux du début de la décennie.

L'influence d'un autre phénomène a également été suggérée. D'après la CEPALC, une différence structurelle se dessine dans la région: la situation des pays du Nord de l'Amérique latine (Mexique, Amérique centrale et peut-être les Caraïbes) est liée à l'économie des États-Unis par la fabrication de produits industriels traditionnels (surtout textiles) et de biens à plus forte intensité en technologie (articles électroniques et automobiles). Dans les petits pays du Nord de la région, ces liens sont renforcés par l'effet des *maquiladoras* ou usines de sous-traitance, toutefois, au Mexique, les relations de production sont plus variées. En revanche, en Amérique du Sud, la principale source de stimulation économique vient du traitement de produits à base de ressources naturelles exportés vers l'Europe et d'autres marchés. Parmi ces produits, il faut citer l'acier, les produits pétrochimiques, la cellulose et le papier, ainsi

que les denrées alimentaires. D'autres produits industriels sont destinés au marché sous-régional, en particulier au MERCOSUR.¹⁴

Une autre différence apparaît quand on classe les types de produits fabriqués dans les pays du Nord et du Sud de l'Amérique latine selon la vitalité de leur participation au marché mondial: les produits des pays du Nord de la région sont plus dynamiques que ceux du Sud. La différence se vérifie à l'aide d'un programme informatique mis au point par la CEPALC, qui classe les pays en quatre groupes selon leurs résultats en matière d'exportations: les «étoiles naissantes» (*estrellas nacientes*), pays dont les principales exportations accèdent de plus en plus au marché dans des secteurs dynamiques; les «étoiles déclinantes» (*estrellas menguantes*), pays qui accroissent leurs exportations dans des secteurs retardataires; les «occasions perdues» (*oportunidades perdidas*), pays dont la participation aux secteurs dynamiques est en perte de vitesse; et les «sans-compétitivité» (*deterio competitivo*), pays dont la participation diminue même dans les secteurs retardataires. Le tableau 7 classe les pays d'Amérique latine et des Caraïbes en fonction de ces caractéristiques, montrant que le groupe formé par le Mexique et les pays d'Amérique centrale se situe principalement dans le quadrant des «étoiles naissantes», tandis que les pays sud-américains appartiennent essentiellement à celle des «étoiles déclinantes».

Aux fins de la présente étude, un autre aspect important de cette dichotomie supposée est le fait que la production de l'industrie de sous-traitance présente une forte intensité en main-d'œuvre, tandis que celle des produits de transformation de ressources naturelles a une plus forte intensité en capital. Cette différence portant sur la proportion des facteurs de production a de nettes répercussions sur la création d'emplois. Les données disponibles sont quantitativement et qualitativement limitées, de sorte que l'analyse ci-dessous n'est qu'une première approximation.

Le tableau 8 donne quelques informations élémentaires sur le comportement relatif des pays du Nord et du Sud de l'Amérique latine. Bien que les deux groupes présentent des traits communs, en particulier la prédominance des services comme sources d'emplois, il y a deux différences frappantes. Dans les pays du Nord de la région, la croissance globale de l'emploi a été plus d'une fois supérieure à celle des pays du Sud (3,6 pour cent et 1,6 pour cent,

¹⁴ CEPAL (2000b, vol. 1, chap. 3); voir également Katz (2000).

TABLEAU 7

Caractéristiques des exportations vers les pays de l'OCDE, 1980-1996^{ab}

	Participation croissante au marché (%)	Participation décroissante au marché (%)
Produits dynamiques	«Étoiles naissantes» République dominicaine (76,0) Mexique (71,8) Honduras (62,3) El Salvador (54,5) Costa Rica (46,1) Guatemala (42,5)	«Occasions perdues» Haïti (68,2)
Produits non dynamiques	«Étoiles déclinantes» Paraguay (71,6) Venezuela (62,0) Équateur (58,6) Chili (54,9) Uruguay (52,9) Argentine (48,2) Colombie (44,4) Bolivie (43,0) Brésil (37,7)	«Sans-compétitivité» Suriname (64,5) Nicaragua (48,8) Guyana (47,3) Pérou (46,0) Panama (44,7)

Source: CEPALC (2001b, p. 135).

^a Les pays ont été placés dans les quadrants correspondant à plus de 40 pour cent de la valeur totale de leurs exportations de biens vers les pays de l'OCDE.

^b Les chiffres entre parenthèses correspondent au pourcentage des ventes des produits indiqués dans le quadrant par rapport au total des exportations vers les pays de l'OCDE.

respectivement). De plus, parmi les premiers, au niveau sectoriel, l'accroissement de l'emploi a été plus marqué ou son déclin a été moins prononcé. Ces différences sont liées à la corrélation positive entre l'augmentation du nombre de postes de travail et l'accroissement de la main-d'œuvre disponible, c'est-à-dire au taux de croissance de la population en âge de travailler supérieur dans le premier groupe de pays. La deuxième différence qui ressort du tableau concerne la demande de main-d'œuvre: l'emploi dans le secteur manufacturier des pays du Nord a augmenté à un taux annuel moyen de 4,3 pour cent, c'est-à-dire plus rapidement que l'emploi total, représentant 13 pour cent de tous les postes de travail créés. Dans les pays du Sud, en revanche, l'emploi a diminué de 0,1 pour cent par an en moyenne dans le secteur manufacturier.

Tous les pays n'ont toutefois pas connu la même évolution. Dans l'hémisphère sud, par exemple, la création de postes de travail a augmenté rapidement en Bolivie et au Paraguay, à la fois en chiffres globaux et dans le secteur manufacturier, mais ces emplois relèvent de la catégorie du travail indépendant et non du travail salarié. Parmi les pays du Nord de la région, le Costa Rica a enregistré de moins bons résultats que ses voisins en matière de création d'emplois. Néanmoins,

les différences entre ces deux groupes de pays sont significatives et posent des problèmes importants dans les pays du Sud. Cinq pays (Argentine, Brésil, Colombie, Pérou et Uruguay) sur 9 ont enregistré une perte nette d'emplois industriels et, dans la plupart des pays, les tendances générales de l'emploi étaient franchement insatisfaisantes, même en termes quantitatifs.

Une autre différence entre les pays du Nord et du Sud de la région, en matière de création d'emplois, concerne le type de postes créés. Le tableau 9 répartit la création d'emplois globale en cinq catégories: salariés, travailleurs indépendants, gens de maison, travailleurs familiaux non rémunérés et autres.¹⁵ Dans les pays du Nord, la catégorie qui a augmenté le plus rapidement est celle des salariés, avec un taux annuel moyen de 4,2 pour cent, soit deux tiers de tous les nouveaux postes créés. Dans les pays du Sud, en revanche, le travail salarié a augmenté de 1,8 pour cent par an seulement, ce qui représente moins de la moitié des nouveaux emplois. L'alternative du travail

¹⁵ Notez que les tableaux 8 et 9 présentent des totaux différents pour certains pays parce que les sources d'informations étaient différentes, de même que les périodes.

TABLEAU 8

Croissance et contribution de l'augmentation de l'emploi, par secteur, ^a 1990-1999
(en pourcentages)

Pays et période	Agriculture	Industrie manufacturière	Bâtiment et travaux publics	Commerce ^b	Services de base ^c	Services financiers ^d	Services sociaux ^e	Autres	Total
Argentine	...	-3,1	1,0	0,3	4,0	4,9	3,0	...	1,4
1991-1999	...	-46,6	5,5	4,7	36,5	37,1	62,9	...	100,0
Bolivie	...	8,8	10,2	9,9	7,2	12,8	-0,3	-7,0	5,4
1990-1997	...	29,4	14,7	47,5	11,8	9,1	-1,5	-7,4	100,0
Brésil	-0,9	-0,2	2,4	2,8	3,0	5,6	2,6	-1,4	1,3
1992-1999	-18,0	-1,6	11,5	26,8	8,4	14,0	62,4	-3,6	100,0
Chili	-1,5	0,4	3,1	3,0	3,0	7,7	2,5	-3,4	1,9
1990-1999	-12,9	3,2	11,4	29,1	12,8	24,1	35,7	-3,5	100,0
Colombie	-0,5	-1,4	0,7	2,1	2,3	5,0	2,8	-6,6	1,1
1991-1999	-11,8	-17,4	3,0	40,7	12,1	18,7	61,0	-6,2	100,0
Costa Rica	-0,3	1,2	2,5	6,0	5,9	7,6	3,0	0,0	2,8
1990-1999	-2,6	7,4	5,9	38,6	12,5	11,1	27,0	0,0	100,0
El Salvador	-2,3	5,0	7,2	9,1	6,0	21,0	3,4	7,1	3,9
1992-1999	-8,1	10,7	4,4	23,0	3,2	5,4	8,0	0,1	100,0
Honduras	2,5	7,3	4,9	7,8	3,6	10,9	5,2	-2,7	4,9
1990-1999	19,9	22,3	4,9	29,5	2,0	3,7	17,9	-0,2	100,0
Mexique	0,0	5,1	1,8	4,3	5,1	5,6	3,8	-0,6	3,1
1991-1999	0,2	28,8	3,4	26,4	7,5	6,0	28,1	-0,4	100,0
Panama	-1,6	3,7	15,4	5,6	4,0	9,7	3,1	12,2	3,7
1991-1999	-9,6	9,6	20,8	32,4	9,0	13,6	23,4	0,8	100,0
Paraguay	2,8	4,9	0,5	10,4	7,8	...	8,4	-32,7	5,2
1992-1999	17,6	11,7	0,6	35,3	6,5	...	37,2	-8,9	100,0
Pérou	...	-0,1	7,4	5,7	10,8	12,3	0,2	...	3,8
1990-1997	...	-0,6	9,9	44,1	16,5	16,5	1,7	...	100,0
Rép. dominicaine	1,6	3,1	14,4	6,3	6,0	-5,4	1,1	-17,0	3,5
1991-1999	8,9	15,6	19,5	42,7	12,1	-2,9	7,6	-3,6	100,0
Uruguay	...	-4,0	1,8	0,4	1,0	2,9	-0,7	1,1	-0,5
1990-1999	...	-138,3	23,7	12,2	12,0	29,6	-29,6	11,5	100,0
Venezuela	1,0	2,0	3,9	6,0	4,2	2,3	3,4	-0,8	3,5
1990-1999	3,2	8,4	8,5	39,8	8,8	3,8	27,7	-0,2	100,0
Amérique latine (moyenne pondérée)	-0,3	1,2	2,8	4,0	4,4	6,0	2,8	-2,1	2,2
	-4,1	8,3	7,8	32,7	10,8	12,3	34,8	-2,4	100,0
Amérique latine (médiane)	-0,1	1,6	2,8	5,8	4,1	6,6	3,0	-1,1	3,5
	-1,2	9,6	5,9	32,4	8,8	8,6	33,4	-0,3	100,0
Pays du Nord (médiane)	-0,1	4,3	6,0	6,1	5,5	8,6	3,3	-0,3	3,6
	-1,2	13,2	5,4	30,9	8,2	5,7	27,6	-0,1	100,0
Pays du Sud (médiane)	-0,5	-0,1	3,1	5,7	4,2	6,7	3,3	-3,4	1,9
	-11,8	-0,6	9,9	35,3	12,1	17,6	48,3	-3,5	100,0

Source: calculs des auteurs, à partir des statistiques officielles des pays.

^a La première ligne pour chaque pays concerne l'augmentation annuelle de l'emploi au cours de la période indiquée; la deuxième indique la part de chaque secteur dans l'emploi global créé au cours de cette période. Les données correspondent au total national, sauf pour l'Argentine (zones urbaines), la Bolivie (capitales départementales et El Alto), le Pérou (Lima métropolitaine). Notez que la somme des lignes des pays du Nord et du Sud ne correspond pas au total de l'Amérique latine parce qu'elles représentent les médianes des colonnes.

^b Comprend les hôtels et restaurants.

^c Électricité, gaz et eau, transport, entreposage et communications.

^d Comprend les assurances, les services commerciaux et les biens immobiliers.

^e Comprend les services aux collectivités et aux personnes.

TABLEAU 9

**Croissance et contribution de l'augmentation de l'emploi à la croissance,
par catégorie d'emploi, années 90^a**
(en pourcentages)

Pays période	Salariés	Travailleurs indépendants	Gens de maison	Travailleurs familiaux non rémunérés	Autres	Total
Argentine 1991-1997	1,8 100,7	-1,0 -20,0	2,3 14,7	...	0,9 4,5	1,1 100,0
Bolivie 1990-1997	4,7 41,4	5,5 34,7	-2,9 -2,8	11,6 12,3	16,1 14,4	5,5 100,0
Brésil 1992-1997	1,1 49,0	1,5 34,2	3,8 22,5	-1,9 -15,7	3,1 10,0	1,2 100,0
Chili 1990-1997	3,3 84,1	2,4 22,4	-0,6 -1,4	-1,9 -15,7	0,2 0,3	2,5 100,0
Colombie 1991-1997	1,1 43,8	4,0 92,3	0,1 0,2	-7,5 -31,3	-1,4 -5,0	1,4 100,0
Costa Rica 1990-1997	2,7 64,6	2,8 20,0	2,8 4,4	-4,4 -6,7	7,8 17,7	2,7 100,0
El Salvador 1992-1997	5,8 83,6	3,1 26,3	3,5 4,4	-1,9 -5,1	-4,4 -9,2	3,4 100,0
Honduras 1990-1997	4,4 40,6	4,9 38,1	4,2 3,5	3,8 9,9	15,8 7,9	4,8 100,0
Mexique 1991-1997	4,0 62,7	4,0 28,2	8,4 9,1	3,0 11,3	-5,9 -11,2	3,4 100,0
Panama 1991-1997	5,0 70,8	5,0 36,6	4,0 5,8	-2,3 -2,4	-13,1 -10,7	4,0 100,0
Paraguay 1992-1997/8	2,9 19,6	6,3 37,2	8,5 8,9	20,4 25,5	11,5 8,8	6,3 100,0
Pérou 1991-1997	1,7 18,4	5,3 81,0	1,7 0,6	...	...	3,8 100,0
Rép. dominicaine 1991-1996	3,6 79,3	0,8 14,5	...	8,0 12,7	-2,0 -6,4	1,9 100,0
Uruguay 1991-1997	0,8 77,0	1,6 37,8	...	-0,3 -0,5	-2,0 -14,3	0,8 100,0
Venezuela 1990-1997	2,7 46,8	8,2 57,5	...	-10,0 -4,6	0,2 0,3	3,8 100,0
Amérique latine (moyenne pondérée)	2,2 52,7	2,2 38,2	3,0 9,1	3,8 -0,4	0,2 0,4	2,2 100,0
Amérique latine (médiane)	2,7 62,1	4,0 34,7	3,2 3,5	-1,9 -1,5	0,2 0,3	3,4 100,0
Pays du Nord (médiane)	4,2 67,7	3,6 27,5	4,0 4,4	0,6 3,7	-3,2 -7,8	3,4 100,0
Pays du Sud (médiane)	1,8 46,8	4,0 37,2	1,7 0,2	-1,9 -2,6	0,6 2,4	2,5 100,0

Source: calculs des auteurs, à partir des statistiques officielles des pays.

^a La première ligne pour chaque pays concerne l'augmentation annuelle de l'emploi pour la période indiquée; la deuxième indique la part de chaque secteur dans l'emploi global créé au cours de la période. Les données correspondent au total national, sauf pour l'Argentine (zones urbaines), la Bolivie (capitales départementales et El Alto), le Pérou (Lima métropolitaine). Notez que la somme des lignes des pays du Nord et du Sud ne correspond pas au total de l'Amérique latine parce qu'elles représentent les médianes des colonnes

indépendant a progressé plus nettement dans le Sud que dans le Nord (4,0 pour cent et 3,6 pour cent, respectivement) même si globalement, l'emploi a augmenté plus vite dans le Nord. En tant que proportion du total de nouveaux postes créés, le travail indépendant totalise 27 pour cent seulement dans les pays du Nord pour 37 pour cent dans ceux du Sud. Les différences concernant l'importance de l'emploi salarié sont dues aux disparités de la demande de main-d'œuvre, qui a augmenté plus rapidement dans le Nord.

Les différences concernant la demande de main-d'œuvre incitent à réexaminer la relation entre la croissance du PIB et celle de l'emploi. Le graphique 2 montre que le comportement du marché du travail est en corrélation positive avec les taux de croissance du PIB. Néanmoins, les résultats obtenus par l'ensemble des pays du Sud de la région sont moins satisfaisants que ne laissait prévoir le taux de croissance du PIB et, dans le graphique 2, la plupart de ces pays, mais pas tous, se situent en dessous de la ligne de régression, tandis que tous les pays du Nord sont au-dessus.

Une autre façon d'analyser la relation entre croissance et création d'emplois dans les différents pays et sous-régions consiste à calculer l'élasticité de l'emploi. Le tableau 10 montre la situation de la région à cet égard dans les années 90, ce qui étaye l'hypothèse d'une différence structurelle entre le Nord et le Sud de la région. L'élasticité moyenne de l'ensemble des 15 pays est de 0,79 (ce qui signifie que pour chaque point de pourcentage d'augmentation du produit, l'emploi progresse de 0,79 pour cent), mais de 0,52 pour les pays du Sud et 0,83 pour ceux du Nord. Cela signifie que, parmi ces derniers, la croissance comportait une plus forte intensité en main-d'œuvre, ce qui a contribué à créer plus de postes de travail que ne le laissait espérer la croissance plus dynamique des années 90.

La signification de ces élasticités doit cependant être interprétée avec prudence. Comme le montre le tableau, certaines sont très élevées tant dans les pays du Nord de la région que dans ceux du Sud. En Bolivie, au Honduras, au Paraguay et au Venezuela, les élasticités sont supérieures à 1. Sauf dans le cas de la Bolivie, partiellement, il s'agit de situations où les pressions de l'offre dépassaient la capacité de l'économie à créer des emplois dans un contexte de faible taux de croissance du PIB. Dès lors, l'emploi a été «créé» par le travail indépendant et d'autres activités du secteur informel, et non parce que les modèles économiques favorisaient le recours intensif à la main-d'œuvre.

TABLEAU 10

Taux de croissance du PIB et élasticité emploi, années 90

Pays	Taux de croissance du PIB	Élasticité emploi-produit ^a
Argentine	4,7	0,30
Bolivie	4,0	1,35
Brésil	2,5	0,52
Chili	6,2	0,31
Colombie	2,6	0,42
Costa Rica	5,2	0,54
El Salvador	4,5	0,87
Honduras	3,0	1,63
Mexique	3,2	0,97
Panama	4,7	0,79
Paraguay	2,1	2,48
Pérou	4,6	0,83
République dominicaine	5,0	0,70
Uruguay	5,0	-0,17
Venezuela	2,0	1,75
Amérique latine (médiane)	4,5	0,79
Pays du Nord (médiane)	4,6	0,83
Pays du Sud (médiane)	2,9	0,52

Source: CEPALC (2000a, p. 66).

^a L'élasticité a été calculée en divisant le taux d'augmentation de l'emploi par le taux de croissance du PIB.

Comme nous l'avons signalé, le comportement du secteur manufacturier est le principal facteur qui explique la différence d'emploi entre les pays du Nord et du Sud de la région en matière de création d'emplois et les *maquiladoras* ou usines de sous-traitance y jouent un rôle important, qui explique les disparités dans l'ensemble de l'industrie. Le tableau 11 montre l'importance des usines de sous-traitance. En réalité, dans les années 90, c'est le seul type d'industries qui ait connu une progression de l'emploi digne d'être mentionnée.¹⁶ Dans certains pays, en particulier le Mexique et la République dominicaine, ces entreprises totalisaient déjà un nombre important de postes de travail au début des années 90, mais la principale augmentation a eu lieu au cours de cette décennie. En 1999, les emplois dans l'industrie de sous-traitance représentaient 10 à 40 pour cent de l'emploi total du secteur manufacturier dans l'échantillon de pays du Nord repris dans le tableau, et jusqu'à 48 pour cent des emplois du secteur formel. Comme ces entreprises dépendent des exportations vers les États-Unis, le récent dynamisme du marché américain a été décisif pour leur

¹⁶ Voir CEPAL (1997, p. 93 et 2001a, chap. 3).

TABLEAU 11

Emploi dans l'industrie de sous-traitance (*maquiladoras*), 1990-1999

Pays	Emploi dans les <i>maquiladoras</i> (en milliers)			Emplois dans les <i>maquiladoras</i> en pourcentage de l'emploi industriel (1999)	
	1990	1996	1999	Total	Formel
Costa Rica	33	48	...	25 ^a	36 ^a
El Salvador	2	38	45	11	...
Guatemala	45	62	...	...	48 ^a
Haïti	...	20	...	...	...
Honduras	18	76	120	32	...
Mexique	446	779	1 197	16	28
Nicaragua	0	8	20	16	36
République dominicaine	130	164	191	37	...

Source: calculs des auteurs, à partir des statistiques officielles des pays.

^a 1996

développement. Reste à voir comment ce secteur réagira dans des circonstances moins favorables.

La forte croissance de l'emploi dans les entreprises de sous-traitance ne signifie pas que les industries traditionnelles des pays du Nord n'ont pas subi l'impact considérable de l'ouverture commerciale et de la modernisation de l'emploi qui a touché le secteur manufacturier des pays du Sud. Au Mexique, comme en Argentine et au Brésil, l'augmentation des importations a affecté les secteurs à forte intensité en main-d'œuvre comme les textiles et les cuirs et, entre 1990 et 2000, le nombre d'emplois dans les entreprises autres que de sous-

traitance a baissé de plus de 10 pour cent, avec une légère reprise à partir de 1997.¹⁷ Au vu de ces tendances communes, l'augmentation de l'emploi industriel dans les pays du Nord et sa diminution dans ceux du Sud peuvent être attribuées essentiellement aux entreprises de sous-traitance.

Celles-ci ont souvent été accusées de ne pas se conformer aux normes de travail élémentaires (notamment le droit d'association), d'offrir de mauvaises conditions de travail et de ne guère contribuer au développement économique et social.¹⁸ Le secteur comprend toutefois des entreprises très différentes et il est donc difficile de généraliser.

V

Recommandations de politique

En Amérique latine, subsistent de graves problèmes de développement économique, d'investissement et de productivité, mais, par rapport aux années 80, des progrès ont été réalisés en ces matières dans les années 90. En revanche, les problèmes liés à l'emploi et à l'équité se sont aggravés: la création d'emplois a manqué de dynamisme, la qualité des emplois s'est détériorée et l'inégalité a probablement augmenté. De ce fait, les gouvernements doivent imaginer des politiques expressément destinées à résoudre ces problèmes. Les données que nous avons présentées concernant des différences entre la création d'emplois

dans le Nord et le Sud de la région indiquent que ces politiques doivent, dans une certaine mesure, être adaptées aux caractéristiques de chaque pays.¹⁹

¹⁷ Weller (2000a, chap. 2) et CEPAL (2001a, chap. 3).

¹⁸ Voir, par exemple, OIT (1996, pp. 34-35). Pour une analyse plus détaillée de l'industrie de la sous-traitance, y compris ses avantages et ses inconvénients, voir Buitelaar, Padilla et Urrutia (1999) et Buitelaar et Padilla (2000).

¹⁹ Cette partie est basée sur Stallings et Peres (2000, chap. 7) et Altenburg, Qualman et Weller (2001). Voir d'autres propositions de politiques pour améliorer la situation de l'emploi dans BID (1996), Edwards et Lustig, éd. (1997) et Tokman et Martínez (1999).

Pour l'ensemble de la région, cependant, les politiques doivent veiller, en général, à inclure des mesures pour accélérer la croissance comme partie intégrante de toute stratégie destinée à favoriser la création d'emplois. Pour réduire le chômage et l'inégalité, il est indispensable que les taux de croissance soient élevés et stables. La nature de la croissance est importante aussi. Le nouveau modèle de développement appliqué en Amérique latine confie au secteur privé la tâche de diriger les investissements, mais les gouvernements peuvent prendre des mesures incitatives pour que la croissance s'accompagne d'un recours plus intensif à la main-d'œuvre. C'est pourquoi la création d'infrastructures revêt une grande importance: elle présente le double avantage d'accroître la compétitivité du pays et de créer un nombre considérable d'emplois. Dans le cadre du processus de privatisation, les concessions sont un moyen utile pour y parvenir.

Dans les pays du Nord de la région, l'industrie de sous-traitance offre un grand potentiel pour améliorer la situation du marché du travail sur les plans quantitatif et qualitatif. On observe déjà des différences substantielles entre les entreprises de sous-traitance en matière de technologie, de besoins en capital humain, de respect de la législation du travail et d'autres aspects, indiquant qu'elles peuvent se développer, avec des conséquences positives pour l'emploi.

La reconnaissance de ce potentiel aiderait à surmonter la confrontation superficielle entre ceux qui critiquent les mauvaises conditions de travail de nombreuses usines de sous-traitance et les partisans de ces entreprises qui soulignent que la plupart des personnes qui y travaillent n'ont aucune autre possibilité d'emploi satisfaisante. Comme les postes de travail dans les *maquiladoras* relèvent du secteur formel, ils offrent très probablement certains avantages par rapport aux activités du secteur informel, mais ils se caractérisent souvent par de mauvaises conditions de travail et le refus du droit de se syndiquer. La combinaison des pressions externes pour imposer aux entreprises de respecter les normes élémentaires, comme l'obligation d'appliquer des codes de déontologie et l'adoption de labels de qualité sociale, avec des mesures internes pour garantir le droit de se syndiquer et le respect de la législation du travail, devrait permettre d'améliorer les conditions de travail sans compromettre la compétitivité des entreprises.

Le secteur de la sous-traitance pourrait être amélioré aussi par la transformation progressive du fondement de ses avantages comparatifs, en évoluant

du faible coût des facteurs (de production) à un plus grand recours au savoir, tendance que l'on observe déjà dans certains réseaux de production, en particulier dans la zone frontalière entre les États-Unis et le Mexique, ainsi qu'au Costa Rica. Une autre amélioration serait d'intégrer le secteur de la sous-traitance plus étroitement dans la structure productive du pays par la création de liens avec les petites et moyennes entreprises. Outre des réformes légales, cela nécessiterait sans doute d'accroître la compétitivité des producteurs nationaux.

Dans les pays d'Amérique du Sud, le secteur de la sous-traitance est de moindre importance aussi est-il nécessaire d'aider les petites entreprises pour qu'elles complètent la structure productive à forte intensité de capital qui prévaut actuellement. L'élaboration de politiques de l'emploi pour ces entités doit distinguer les petites et moyennes entreprises des micro-entreprises. Les premières ont généralement un potentiel économique, de sorte que le problème consiste à accroître leur compétitivité. C'est vrai aussi pour certaines micro-entreprises, mais beaucoup d'entre elles sont plus une stratégie de survie que des firmes ayant un réel potentiel pour améliorer les conditions de travail. À long terme, donc, les travailleurs de la grande majorité de ces entités doivent avoir une meilleure instruction et formation, pour pouvoir trouver de meilleures possibilités d'emploi dans d'autres secteurs de l'économie.

Dans d'autres parties du monde, deux méthodes ont été utilisées pour améliorer la situation des petites entreprises et pourraient avantageusement inspirer les gouvernements d'Amérique latine. La première est la constitution de groupes d'entreprises qui se consacrent à la même activité afin de réduire le coût des services aux petites entreprises. Parmi les groupes les plus prospères, il convient de mentionner ceux qui ont été créés dans le Nord de l'Italie. Les opérations de crédit sont particulièrement coûteuses quand il faut négocier avec plusieurs petites entreprises et le recours à un système de crédits collectifs s'est révélé viable, notamment dans le cas des micro-entreprises (par exemple, les banques Banco del Sol en Bolivie et Grameen Bank au Bangladesh). La même méthode a donné de bons résultats aussi avec les petits producteurs agricoles. La formation de groupes peut être utile non seulement pour le crédit, mais aussi pour diminuer le coût d'autres facteurs et pour la commercialisation.

La deuxième méthode pour répondre au besoin de créer des postes de travail productifs est que les petites et moyennes entreprises deviennent les fournisseurs des

entreprises plus grandes. Il est de l'intérêt des grandes entreprises d'aider ainsi à renforcer la compétitivité de leurs petits fournisseurs, surtout en matière d'information, de technologie, de formation et de financement. Dans plusieurs pays asiatiques, dont le Japon, ces relations avec les fournisseurs ont sensiblement amélioré la viabilité des petites entreprises, même si, en temps de crise, ces dernières ont tendance à être perdantes. Une variante de cette approche est le modèle de production sous contrat, au titre duquel une entreprise étrangère de commercialisation achète les produits d'entreprises qui les fabriquent selon leurs spécifications. Il existe plusieurs accords de ce genre en Amérique latine, certains plus performants que d'autres.

Certains experts du travail proposent de rendre encore plus flexible le marché du travail.²⁰ À notre avis, les marchés du travail sont déjà beaucoup plus flexibles qu'on ne le pense généralement. Par ailleurs, la possibilité d'introduire des réformes radicales aux conséquences douteuses, à la fois pour les nouveaux emplois et la qualité de ceux qui existent, nous préoccupe. Il est tout à fait inapproprié d'appliquer une solution générale au vu des différences marquées entre les divers marchés du travail de la région.

Au lieu de concentrer leur attention exclusivement à une plus grande flexibilisation des marchés du travail, les autorités devraient chercher des moyens d'en améliorer le fonctionnement. Quoi qu'il en soit, si un gouvernement décide de privilégier la flexibilité, il devrait garantir en même temps garantir l'accès à une assurance-chômage et, pour faciliter la transition d'un emploi à l'autre, éviter de conditionner les prestations à une entreprise déterminée. Une autre façon d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail est de fournir plus d'informations aux travailleurs et aux entreprises, pour abrégier la période de recherche de travail et de chômage temporaire qui en résulte. Comme ces mesures n'éliminent pas le chômage structurel, il faut les associer aux politiques de création d'emplois mentionnées précédemment.

Les initiatives pour stimuler l'emploi ne remplacent pas les autres politiques sociales, mais les complètent. Il y a deux sortes de complémentarité, qui se chevauchent. L'une consiste à accroître la capacité de la force de travail à s'adapter aux nouvelles exigences du marché du travail, surtout maintenant que la région participe pleinement à l'économie mondiale. Dans ce

contexte, l'éducation et la formation sont primordiales, mais également la santé et le logement. L'autre se fonde sur la mise en place de filets de sécurité pour aider les groupes les plus vulnérables, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas accès au marché du travail ou dont les revenus ne suffisent pas à entretenir leur famille. Les deux types d'initiatives nécessitent une augmentation des dépenses sociales.

Après la contraction des dépenses sociales pendant la crise des années 80, tous les pays les ont augmentées au cours de la décennie suivante, certains dans des proportions considérables.²¹ Les ressources pour accroître ces dépenses proviennent d'une ou plusieurs des trois sources suivantes: croissance accélérée du PIB, augmentation des dépenses publiques en pourcentage du PIB ou augmentation de la part des dépenses sociales dans le total des dépenses publiques. Les pays dont les dépenses publiques représentent un faible pourcentage du PIB devraient augmenter cette proportion afin d'élargir leurs prestations sociales; les autres devront sans doute recourir à l'un des deux autres mécanismes. Mais plusieurs pays approchent du maximum politiquement viable de dépenses sociales en pourcentage du total des dépenses publiques. Il reste alors trois possibilités: utiliser plus efficacement les ressources existantes, augmenter le total des dépenses publiques, ce pour quoi il faudrait accroître le revenu global, ou élargir la participation du secteur privé. Ces trois options posent des problèmes et la question de savoir laquelle est la mieux adaptée varie selon le pays, en fonction du contexte et des préférences de l'ensemble de la société.

Il n'est pas très utile d'augmenter et d'améliorer les dépenses sociales si elles sont ensuite réduites en cas de crise. C'est ce qui s'est passé dans les années 80 et, comme les dépenses sociales ont une nette tendance procyclique, le danger de réductions futures existe toujours. Les gouvernements doivent assurer la protection des dépenses sociales en périodes de crise. Les pertes sociales à long terme résultant des crises sont rarement récupérées. Les enfants qui abandonnent l'école peuvent ne jamais y retourner, les travailleurs qui perdent leur emploi risquent de perdre une expérience inestimable s'ils ont du mal à se réinsérer dans le marché du travail, les familles qui perdent leur logement peuvent avoir des problèmes pendant de longues années. Très probablement, ceux qui bénéficient du redressement économique ultérieur ne sont pas ceux qui ont souffert de la crise.

²⁰ Voir notamment Guasch (1996), Burki et Perry (1997), Márquez et Pagés (1998) et Heckman et Pagés (2000).

²¹ Voir CEPAL (1999, chap. 4).

Les services sociaux doivent se donner pour priorité d'améliorer et d'élargir l'accès à l'éducation. Les dépenses pour l'enseignement ont le double avantage de contribuer à la fois à la compétitivité et à une plus grande égalité, mais à relativement long terme. Beaucoup de problèmes de répartition des revenus et de productivité dont souffre l'Amérique latine sont dus à sa grande réserve de main-d'œuvre non qualifiée, qui résulte de longues années d'insuffisances éducatives. Il est capital de surmonter ce legs problématique. Le sujet a été largement analysé, mais il subsiste de nombreuses controverses et des problèmes quant à la façon d'y parvenir. Dans le cas de l'enseignement primaire, l'essentiel est d'améliorer sa qualité. Quant à l'enseignement secondaire, sa couverture et son accès doivent être élargis. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, il importe d'en améliorer l'accès et d'assurer la sélection appropriée des domaines de spécialisation. L'intégration dans le marché du travail d'un nombre considérablement accru de personnes ayant terminé

l'enseignement secondaire contribuerait à résoudre à la fois les problèmes économiques et sociaux de la région.

En bref, il est urgent que les pays d'Amérique latine tentent de résoudre leurs problèmes d'emploi, principal lien entre développement économique et développement social. Les problèmes d'emploi constituent également un danger pour les démocraties de la région, comme ce fut le cas à plusieurs reprises. Les solutions doivent avoir de multiples facettes. En matière économique, elles supposent une augmentation des taux de croissance et donc des investissements. En matière sociale, elles requièrent des efforts particuliers dans l'éducation. Mais cela ne suffit pas: il faut aussi mettre en œuvre des politiques destinées à promouvoir l'emploi et accorder une attention spéciale aux problèmes des petites entreprises et même ceux des micro-entreprises.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- Altenburg, T., R. Qualmann et J. Weller (2001): *Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente*, Macroeconomía del desarrollo, n°2, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Balassa, B. et alii (1986): *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D.C., Institut international d'économie (IIE).
- Berry, A. (éd.) (1998): *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- BID (Banque interaméricaine de développement) (1996): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington, D.C.
- _____ (1997): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.
- _____ (1998): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C.
- Bulmer-Thomas, V. (éd.) (1997): *El nuevo modelo económico en América Latina: Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Burki, S. et G. E. Perry (1997): *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Buitelaar, R., R. Padilla et R. Urrutia (1999): "Industria maquiladora y cambio técnico", *Revista de la CEPAL*, n°67, LC/G.2055-P, Santiago du Chili, CEPALC.
- Buitelaar, R. et R. Padilla (2000): "Maquila, economic reform and corporate strategies", *World Development*, vol. 28, n°9, Oxford, Royaume-Uni, Pergamon Press, Ltd.
- CEPALC (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, LC/G.1954/Rev.1-P, Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, n° de vente S.97.II.G.11.
- _____ (1998): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1997-1998*, LC/G.2032-P, Santiago du Chili.
- _____ (1999): *Panorama social de América Latina, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago du Chili.
- _____ (2000a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000*, LC/G.2102-P, Santiago du Chili.
- _____ (2000b): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071 (SES.28/3), Santiago du Chili.
- _____ (2001a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001*, Santiago du Chili.
- _____ (2001b): *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogota, Alfaomega.
- Edwards, S. (1995): *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, New York, Oxford University Press.
- Edwards, S. et N. Lustig (éds.) (1997): *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Fernández Arias, E. et P. Montiel (1997): *Reform and Growth in Latin America, All Pain, No Gain?*, documents de travail, n° 351, Washington, D.C., BID.
- Funkhouser, E. et J. P. Pérez Sáinz (1998): *Mercado laboral y pobreza en Centroamérica, ganadores y perdedores del ajuste estructural*, San José, Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO)/Conseil pour les recherches en sciences sociales (SSRC).
- García-Huidobro, G. (1999): *La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena*, Serie reformas económicas, n° 31, Santiago du Chili, CEPALC.
- Guasch, J. L. (1996): *La reforma laboral y la creación de empleo, el programa inconcluso en los países de América Latina y el Caribe*, Segunda Conferencia Anual del Banco mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santa Fe de Bogotá, Banque mondiale.
- Heckman, J. et C. Pagés (2000): *The Cost of Job Security Regulation, Evidence from Latin American Labor Markets*, document de travail NBER, n° 7773, Cambridge, Massachusetts, Bureau national de recherches économiques.

- Katz, J. (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago du Chili, CEPALC/FCE.
- Krueger, A. O. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Liberalization Attempts and Consequences*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- Krueger, A. O. et alii (éds.) (1981): *Trade and Employment in Developing Countries. Individual Studies*, vol. 1, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Krueger, A. O. (éd.) (1982): *Trade and Employment in Developing Countries. Factor Supply and Substitution*, vol. 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- _____ (1983): *Trade and Employment in Developing Countries. Synthesis and Conclusions*, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Londoño, J. L. et M. Székely (1997): *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*, documents de travail, n° 357, Washington, D.C., BID.
- López, J. (1999): *Evolución reciente del empleo en México*, Serie reformas económicas, n° 29, Santiago du Chili, CEPALC
- Lora, E. et F. Barrera (1997): *A Decade of Structural Reforms in Latin America, Growth, Productivity and Investment are not What They Used to Be*, documents de travail, n° 350, Washington, D.C., BID.
- Lora, E. et M. Olivera (1998): *Macro Policy and Employment Problems in Latin America*, documents de travail, n° 372, Washington, D.C., BID.
- Márquez, G. (éd.) (1995): *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press.
- Márquez, G. et C. Pagés (1998): Ties that bind, employment protection and labor market outcomes in Latin America, travail présenté au séminaire Employment in Latin America, What Is the Problem and How to Address It?, Cartagena de Indias, BID.
- Mezzerà, J. (1990): *Informal Sector, as in PREALC*, documents de travail, n° 349, Santiago du Chili, Organisation internationale du travail (OIT), Programme régional d'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PREALC).
- Montiel, N. (1999): *Costa Rica: reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos*, Serie reformas económicas, n° 26, Santiago du Chili, CEPALC.
- Morley, S. (2000): *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago du Chili, CEPALC/FCE.
- OIT (1996): *La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana*, San José (plusieurs numéros).
- _____ (1999a): *Panorama laboral '99*, Lima.
- _____ (1999b): Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas, Memoria del Director General, XIV Reunión Regional Americana, Lima.
- _____ *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*, Genève.
- Ramírez, J. M. et L. Núñez (1999): *Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa*, Serie reformas económicas, n° 45, Santiago du Chili, CEPALC.
- Saavedra, J. et J. J. Díaz (1999): *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, Serie reformas económicas, n° 34, Santiago du Chili, CEPALC.
- Stallings, B. et W. Peres (2000): *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago du Chili, CEPALC/FCE.
- Tardanico, R. et R. Menjivar (éds.) (1997): *Global Restructuring, Employment, and Social Inequality in Urban Latin America*, Coral Gables, Florida, University of Miami.
- Tokman, V. E. (1998): Empleo y solidaridad: los desafíos que enfrenta América Latina después del ajuste, in L. Emmerij et J. Núñez del Arco (éds.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington, D.C., BID.
- Tokman, V. E. et D. Martínez (1999): *La agenda laboral en la globalización. Eficiencia económica con progreso social*, Document de travail, n° 94, Lima, Bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- Tuman, J. P. (2000): "Labor markets and economic reform in Latin America: A review of recent research", *Latin American Research Review*, vol. 35, n° 3, Washington, D.C.
- Turnham, D., C. Foy et G. Larraín (éds.) (1995): *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, Paris, Organisation de coopération et développement économiques (OCDE).
- Weeks, J. (1999): Salarios, empleo y derechos de los trabajadores en América Latina entre 1970 y 1998, *Revista internacional del trabajo*, vol. 118, n° 2, Genève, OIT.
- Weller, J. (2000a): *Reformas económicas, crecimiento y empleo, los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa*, Santiago du Chili, CEPALC/FCE.
- Weller, J. (2000b): "Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, n° 72, LC/G.2120, Santiago du Chili, CEPALC, Publication des Nations Unies.
- Williamson, J. (1990): *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington, D.C., IIE.
- _____ (1993): "Democracy and the 'Washington Consensus'", *World Development*, vol. 21, n° 8, Oxford, Royaume-Uni, Pergamon Press

[Ndlr: Le texte original de cet article est paru sous le titre «El empleo en América Latina base fundamental de la política social» dans la *Revista de la CEPAL*, n°75, décembre 2001, pp.191-210.]

La part des pauvres

dans le partage des fruits

de la croissance

Mario La Fuente

*Consultant,
CEPALC
mlafuente@eclac.cl*

Pedro Sáinz

*Ex-directeur,
Division des statistiques
et des projections économiques,
CEPALC
psainz@eclac.cl*

L'influence de la croissance économique sur divers aspects de l'économie et de la société est un thème fréquemment abordé par les économistes. Aujourd'hui, plus que jamais, alors que de profondes transformations économiques et sociales sont en cours dans la majorité des pays de la région et que force est de constater l'existence de grandes inégalités en matière de distribution des revenus et l'état de pauvreté dans lequel se trouve un pourcentage considérable de la population, on est en droit de s'interroger sur la capacité de la croissance économique à affronter de tels problèmes. C'est ce à quoi s'emploie cet article, en resituant d'abord cette interrogation dans un contexte conceptuel et latino-américain, puis en l'examinant à la lumière d'abondantes données statistiques. En particulier, est soumise à l'analyse et confrontée à la réalité latino-américaine l'affirmation d'une étude récente selon laquelle «la croissance est bonne pour les pauvres».

I

Introduction

Le propos de cet article est de déterminer quelle évolution a subi le revenu des catégories les plus pauvres en Amérique latine au cours des deux dernières décennies du XX^e siècle. Pour ce faire, deux approches sont possibles: l'une consiste à examiner dans quelle mesure les revenus des ménages les plus démunis dépassent les niveaux absolus que constituent les seuils de pauvreté et d'indigence; l'autre porte sur la part des ménages à faibles revenus dans le revenu total des

ménages. C'est la seconde approche qui est ici privilégiée, la première ayant été largement exposée dans plusieurs numéros de *Panorama Social de América Latina* publié par la CEPALC.

L'approche retenue ici a notamment été utilisée récemment par Dollar et Kraay (2000) pour l'étude d'un vaste ensemble de pays. Savoir si les conclusions de ce travail sont applicables à l'Amérique latine est ici le fil conducteur de cette analyse.

II

Croissance et pauvreté: brève réflexion conceptuelle

Une brève réflexion conceptuelle apparaît indispensable afin de situer le sujet dans le contexte le plus approprié.

L'étude économétrique sur laquelle se fonde le travail de Dollar et Kraay établit une corrélation entre croissance économique et part du revenu total perçu par les couches les plus pauvres, faisant ainsi de la croissance le facteur déterminant. De plus, ce rapprochement effectué sur une longue période (plus de vingt années) peut donner l'impression que l'effet examiné présente une certaine homogénéité dans le temps.

L'importance de la croissance économique a toujours été reconnue et soulignée par la CEPALC dans l'approche des problèmes sociaux. Ses travaux recourent ainsi au terme «insuffisance dynamique» (*insuficiencia dinámica*) pour décrire la difficulté ou l'impossibilité d'absorber la main-d'œuvre dans la production quand sont insuffisants les taux de croissance. Cependant, la CEPALC a toujours mis parallèlement en exergue certains aspects complémentaires et indispensables à l'analyse. C'est ainsi qu'est employé le terme «modes de développement» (*estilos de desarrollo*) pour exprimer les possibilités d'atteindre des taux de croissance similaires tout en mettant en œuvre des transformations productives suivant des modes différents. Parmi ceux-

ci, peut s'inscrire le projet de viser à une meilleure durabilité, à un plus grand dynamisme économique et, surtout, à des structures de consommation différenciées et à un meilleur partage social des fruits de la croissance économique.

Dans d'autres documents également, on insistait sur l'existence, dans le contexte d'une modalité de développement (*modalidad de desarrollo*) déterminée, de marges de liberté pour mettre en œuvre différents types de politique économique.¹ C'est là un autre exemple important de la possibilité, tout en ayant un même taux de croissance, de modifier la répartition du revenu en agissant sur l'ampleur et la destination des dépenses sociales.

Il convient de rappeler également que, dans les années 80 et 90, un puissant mouvement de réformes, visant à changer les modalités de développement en vigueur, a été lancé dans toute la région. Par conséquent, analyser les changements qui peuvent intervenir dans la diffusion de la croissance du fait de ces nouvelles modalités est un thème éminemment important, d'ailleurs traité abondamment dans plusieurs numéros de *Panorama Social de América Latina*. De telles

¹ Voir par exemple Calcagno et Sáinz (1992).

analyses impliquent d'examiner la relation existant entre croissance et revenu des pauvres, et ceci par périodes quand cela se révèle pertinent. Par ailleurs, l'ouvrage de Dollar et Kraay débute avec des citations de défenseurs et de détracteurs de la nouvelle modalité de développement en œuvre aujourd'hui dans la plupart des pays latino-américains. Ses détracteurs lui attribuent des effets préjudiciables sur les pauvres, et l'objectif central de l'ouvrage de Dollar et Kraay est précisément de démontrer qu'il n'en est pas ainsi. Pour ce faire, la variable fondamentale choisie est la part de la croissance du revenu que reçoivent les déciles pauvres.

Avant d'examiner les montants et proportions du revenu attribués aux déciles pauvres, il apparaît donc nécessaire de passer en revue les aspects liés aux marges de liberté par rapport à la croissance dans une modalité de développement donnée. Ainsi, par exemple, les ménages à faibles revenus peuvent faire face à une situation économique exceptionnellement critique par l'augmentation du nombre des membres du groupe familial ayant un emploi et par la production de revenus supplémentaires procurés par la prestation de services qu'ils n'assureraient dans des situations moins critiques. Dans le même temps, le gouvernement peut parvenir à changer la structure des dépenses publiques dans le sens d'une augmentation des dépenses sociales et de la concentration de leur affectation vers les secteurs les plus nécessaires. Il faut tenir compte du fait que, s'il est vrai qu'une partie de ces dépenses sont destinées à l'éducation et à la santé, avec des effets à moyen et long termes, une autre part, non négligeable, produit des effets plus immédiats. Il s'agit de celle consacrée à l'augmentation des pensions et retraites les plus faibles,

au relèvement du minimum vital et à l'accroissement du nombre de postes de fonctionnaires des niveaux les moins qualifiés, ainsi que de leurs traitements.

La transformation économique à l'œuvre peut aussi provoquer des changements dans les prix relatifs qui ont une incidence sur la pauvreté absolue. Ces changements sont indépendants des différents types de politique considérés acceptables dans le cadre de la modalité de développement. Ainsi les politiques en matière de taux de change ont-elles varié selon les pays et les périodes, touchant diversement l'évolution des prix relatifs et particulièrement ceux qui jouent un rôle primordial dans la consommation des catégories à faibles revenus (comme les denrées alimentaires). De plus, ils influent de manière inégale sur l'évolution productive des secteurs et, donc, sur le niveau et la structure de l'emploi et sur les salaires.

Aucun de ces facteurs n'évolue de façon linéaire avec le revenu. Cependant, dans une modalité de développement donnée, il est indéniable qu'une croissance économique plus dynamique a des effets positifs sur l'emploi, les revenus et les dépenses publiques.

L'examen de l'évolution de la croissance économique et de certains des facteurs mentionnés, au cours des années 90, révèle que, dans les différents pays, les rapports entre croissance économique et réduction de la pauvreté s'établissent différemment. Pour illustrer ces rapports, nous retenons les données de trois pays d'Amérique latine affichant des diminutions de plus de 10 pour cent du nombre des ménages en situation de pauvreté, le Brésil, le Chili et le Panama (tableau 1). Un premier fait à relever est que les rythmes de croissance

TABLEAU 1

Brésil, Chili et Panama : Indicateurs de croissance et de pauvreté, 1991-1997

	Brésil		Chili		Panama	
Réduction de la pauvreté totale	de 41,4 à 29,9 11 %		de 33,3 à 17,8 15 %		de 36,2 à 24,2 12 %	
Réduction de la pauvreté en milieu urbain	10 %		16 %		13 %	
Réduction de la pauvreté en milieu rural	19 %		11 %		10 %	
Croissance annuelle par habitant	90-99	0,95 %	90-98	5,36 %	91-99	2,40 %
Part des transferts dans le revenu des ménages pauvres en milieu urbain	1990	11,1 %	1990	12,4%	1991	12,7 %
	1996	15,1 %	1996	12,6%	1997	17,5 %
Part des transferts dans le revenu des ménages pauvres en milieu rural	1990	8,6 %	1990	12,8%	1991	19,7 %
	1996	24,8 %	1996	15,8%	1997	23,0 %
Densité d'emploi dans les ménages proches du seuil de pauvreté	1990	0,45	1990	0,31	1991	0,30
	1996	0,49	1996	0,34	1997	0,34

par habitant différent considérablement entre ces trois pays (de 1 à 5 pour cent). Certes, la diminution de la pauvreté a été plus marquée au Chili qu'au Brésil et au Panama, mais ces résultats sont loin d'être proportionnels aux taux de croissance respectifs. Par ailleurs, ces trois pays présentent également des politiques très différentes de transferts sociaux en direction des secteurs tant ruraux qu'urbains. Ces transferts ont augmenté de manière significative au Brésil, particulièrement en milieu rural, également au Panama tandis qu'ils restaient pratiquement stationnaires au Chili.

Un autre facteur présente une marge relativement importante d'autonomie par rapport au taux de croissance économique: il s'agit des changements démographiques et des migrations. Il est probable que parmi les pays présentant un même taux de croissance,

la situation géographique peut créer des phénomènes différents de migrations dont l'incidence sur les revenus diffère selon les catégories sociales. Dans la mesure où l'incidence de la pauvreté est différente en milieu rural et en milieu urbain, et si le milieu urbain possède une capacité d'absorption productive, les migrations tendent à réduire le coefficient national d'incidence de la pauvreté, à égalité de condition avec les coefficients urbain et rural. Il est également vrai que les situations extrêmes de récession ou de crises politiques peuvent engendrer des phénomènes de migrations internationales. Dans ce cas, la relation entre croissance et pauvreté acquiert des caractéristiques particulières qui s'accroissent, à moyen terme, au fur et à mesure que les émigrés commencent à effectuer des transferts d'argent (*remesas*) vers leur pays d'origine.

III

Croissance économique et revenu des pauvres en Amérique latine dans les décennies 1980 et 1990

Sur la pauvreté, comme on l'a signalé, influent des facteurs qui dépendent à divers degrés de la croissance économique et qui sont à l'origine de différences entre les effets d'un même taux de croissance économique sur la pauvreté. Nous savons également que l'effet de ces facteurs varie d'un pays à l'autre. Nous examinerons à présent les données empiriques disponibles en Amérique latine sur l'évolution de la croissance économique et celle du revenu des ménages pauvres et, plus particulièrement, la part du revenu total perçue par les ménages pauvres.

Dans cet article, ont été retenues les données portant sur les décennies 1980 et 1990 pour un groupe de 17 pays. Sachant que les pourcentages de pauvreté absolue, dans la majorité de ces pays, surtout les plus grands en termes économiques et démographiques, fluctuent entre 10 et 40 pour cent, et que les études sur la répartition du revenu prennent généralement en compte le revenu des 40 pour cent des plus pauvres de la population, il sera pris ici en considération la part du revenu total des ménages que perçoivent respectivement les 10, 20, 30 et 40 pour cent des ménages des plus bas revenus. Étant donné que, dans sa nature et son évolution, la pauvreté urbaine se démarque énormément

de la pauvreté rurale, nous en examinerons séparément ces données.

En Amérique latine, l'évolution économique dans les décennies 1980 et 1990 a affiché des résultats contrastés: récession dans les années 80 et, pour beaucoup de pays, relance et croissance dans la décennie suivante. Ces variations de revenu d'une décennie à l'autre se produisirent pour la majorité des pays dans des contextes macro-économiques, institutionnels et finalement structurels fort différents. D'où l'importance d'étudier séparément chacune de ces deux décennies. De plus, une différence qualitative intervient quand l'analyse porte non seulement sur l'incidence du ralentissement économique sur la situation des pauvres, mais aussi sur l'évolution de leur revenu en situation de croissance positive.

Dans la décennie 1990, la plupart des pays considérés ont enregistré une croissance par habitant des plus réduites. Pourtant, des changements, parfois non des moindres, sont survenus dans la situation de pauvreté, raison pour laquelle il semble nécessaire de prendre en compte d'autres facteurs, outre celui de la croissance économique, pour expliquer de manière satisfaisante les diverses évolutions de la pauvreté dans les différents pays latino-américains.

Les données sur la part des revenus des 10, 20, 30 et 40 pour cent des ménages aux revenus les plus faibles dans le revenu total sont reproduites dans le tableau 2. Pour environ la moitié des 15 pays étudiés, on dispose de données sur les années 80 et 90, et, pour une bonne partie de ces pays, sur l'évolution du revenu rural et urbain. Dans la suite de cet article, nous examinerons ces résultats, d'abord en analysant le contenu du tableau, puis en utilisant des instruments économétriques.

Le tableau 2 fait ressortir, d'une part, le fort contraste existant entre les deux décennies et, d'autre part, les profondes différences entre milieu urbain et milieu rural. En effet, dans tous les pays où existent des données sur l'évolution de la répartition du revenu urbain dans les années 80 (de 1980 à 1990), à la seule exception de l'Uruguay et d'Asunción au Paraguay, les ménages de l'ensemble des déciles étudiés, qui –comme nous l'avons précisé– représentent le gros de la population pauvre, ont vu leur part dans le revenu total des ménages diminuer, et ce souvent de manière significative. Dans de nombreux cas, ce recul jusqu'au deuxième décile, voire jusqu'au troisième, atteint ou dépasse 1 pour cent du revenu total, et dans certains cas particuliers, la perte de revenu jusqu'au troisième ou quatrième décile approche ou dépasse les 3 pour cent. Pire encore, dans ces pays, cette tendance affecte non seulement les catégories de ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté, mais également tous les ménages sans exception représentant les 10, 20, 30 et 40 pour cent des ménages aux revenus les plus faibles.

Il faut rappeler que l'Amérique latine se caractérise par sa mauvaise répartition du revenu, ce qui signifie que ce que perçoivent ces catégories de ménages aux revenus les plus faibles est extrêmement peu. Ainsi, en secteur urbain, le décile des revenus les plus faibles reçoit de 1 à 2,5 pour cent du total des revenus, et ce dans la grande majorité des pays. Les 40 pour cent des ménages les plus pauvres reçoivent entre 10 et 20 pour cent du même total. Ceci pour situer dans son contexte ce que signifie perdre, par exemple, 3 pour cent de son revenu dans une période de récession, comme cela fut le cas dans certains pays pour les 30 et 40 pour cent des ménages aux revenus les plus faibles. Il n'y a pas pour autant matière à pavoiser quand les pauvres parviennent à maintenir inchangée leur part dans le total du revenu des ménages.

En milieu urbain, on assiste dans les années 90 à une récupération partielle des pertes de la décennie précédente au Brésil, au Guatemala, au Mexique et au Panama, tandis qu'en Équateur et au Venezuela, la

situation continuait de se détériorer. En Argentine, il y eut stagnation ou des pertes légères pour les ménages jusqu'au 20 pour cent les plus pauvres, mais récupération partielle si l'on considère les 30 et 40 pour cent du même ensemble. Au Costa Rica, la situation de la plupart de ménages de la tranche des 40 pour cent les plus pauvres s'est dégradée. En résumé, on constate que, dans ces pays, il y eut une asymétrie marquée entre les pertes des années 80 et la récupération –quand elle a eu lieu– des années 90. Ceci démontrerait que, dans de nombreux cas, à la fin des années 90, les revenus des pauvres en proportion du total du revenu, étaient encore plus bas qu'au début des années 80.

Pour le Chili, les données disponibles ne portent que sur la décennie 1980 caractérisée par la stagnation de cette part des revenus dans un contexte de croissance accélérée du PIB par tête, d'où une élasticité très proche de 1.

En abordant le milieu rural, il importe de rappeler que l'évolution de son revenu est moins inféodée à la croissance globale de l'économie que celui du milieu urbain, et également que les mouvements migratoires internes et internationaux peuvent y jouer un rôle différent. Afin d'éviter d'éventuelles distorsions, les pourcentages de part de revenus ont été calculés par rapport au revenu total des ménages du secteur rural.

Des quelques pays disposant de données sur le milieu rural dans les années 80, sa part de revenus a baissé au Brésil, au Mexique, au Panama et au Venezuela et a stagné au Costa Rica. Et ceci, en dépit du fait que le revenu par habitant du total des ménages ruraux n'a pas baissé au Panama et est resté fixe au Brésil. Si l'on étend l'analyse au-delà des ménages dont le revenu par habitant est proche du seuil de pauvreté, on constate que la chute a touché tous les déciles dans les quatre premiers pays cités, sauf au Brésil où la part de revenus du premier décile est restée stationnaire. Au Costa Rica, où les ménages à faibles revenus du troisième décile ont maintenu leur part de revenus, une chute s'est produite pour ceux du deuxième décile et une augmentation pour le quatrième.

Les chiffres de la répartition du revenu rural dans les années 90 révèlent que sa part a continué à suivre une courbe descendante pour tous les déciles au Brésil, et pour la majorité d'entre eux, au Costa Rica, cette part s'est redressée pour les trois premiers déciles au Mexique et pour tous les déciles au Panama, tous ces cas de figure se présentant sur fond de croissance du revenu moyen des ménages ruraux. Dans les pays pour lesquels on ne dispose de données que pour les années 90, cette part de revenus s'est améliorée notablement

TABLEAU 2

Amérique latine (15 pays): Répartition du revenu par habitant des ménages, 1980-1999^a
(Pourcentages)

Pays	Année	Part du revenu total							
		Des 10% plus pauvres		Des 20% plus pauvres		Des 30% plus pauvres		Des 40% plus pauvres	
		Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural
		(Pourcentages)							
Argentine	1980	2,71	-	6,60	-	11,39	-	17,23	-
(Grand Buenos Aires)	1990	2,29	-	6,15	-	10,31	-	14,88	-
	1999	2,31	-	6,02	-	10,45	-	15,85	-
(zones urbaines)	1994	2,19	-	5,17	-	-	-	-	-
	1999	2,42	-	6,09	-	10,26	-	15,35	-
Bolivie ^b	1989	0,72	-	3,43	-	7,37	-	12,05	-
(17 centres urbains)	1992	1,52	-	4,51	-	8,53	-	13,29	-
(urbain)	1997	1,55	0,85	4,64	2,87	8,60	6,02	13,64	9,77
	1999	1,64	0,50	5,09	1,69	9,53	3,82	15,22	6,86
Brésil	1979	1,30	1,86	3,91	5,79	7,52	10,76	11,79	16,59
	1990	1,14	1,88	3,29	5,16	6,33	9,04	10,27	14,51
	1999	1,13	1,52	3,45	4,54	6,58	8,50	10,57	13,74
Chili ^c	1987	1,57	2,69	4,35	6,86	8,05	11,95	12,60	17,67
	1990	1,72	1,75	4,69	4,93	8,64	8,95	13,41	13,80
	1998	1,68	2,44	4,63	6,38	8,52	11,17	13,31	16,88
Colombie	1991	2,01	0,98	5,57	3,73	10,33	7,64	15,99	12,25
	1999	1,20	0,91	4,00	3,89	7,66	8,20	12,35	13,98
Costa Rica	1981	2,25	2,17	6,71	5,95	12,11	10,71	18,82	17,18
	1990	1,60	1,18	5,71	5,17	11,02	10,77	17,82	17,59
	1999	1,71	1,32	5,55	4,70	10,32	9,57	16,15	15,78
Équateur	1990	2,05	-	5,87	-	10,88	-	17,14	-
	1999	1,45	-	4,73	-	9,04	-	14,12	-
El Salvador	1995	2,13	1,27	6,20	4,89	11,37	10,32	17,34	16,97
	1997	2,13	2,87	6,12	7,06	11,21	12,69	17,81	19,38
Guatemala	1989	1,02	1,20	3,66	4,39	7,39	8,77	12,10	14,41
	1998	2,05	2,21	5,45	5,50	9,45	9,85	14,69	15,22
Honduras	1990	1,46	1,42	3,93	4,25	7,38	8,35	12,81	13,13
	1999	1,49	1,25	4,50	4,42	8,93	9,03	14,63	14,31
Mexique ^d	1984	3,15	2,94	7,80	7,80	13,67	13,78	20,11	20,25
	1989	2,47	2,71	6,20	7,04	10,96	12,35	16,25	18,68
	1998	2,77	3,00	6,74	7,46	11,65	12,46	17,22	17,95
Panama	1979	1,17	2,82	4,68	6,64	9,52	11,73	15,48	17,85
	1991	1,06	1,89	3,86	5,38	8,01	9,67	13,30	14,96
	1999	1,57	2,33	4,75	6,02	8,96	10,86	14,19	16,24
Paraguay (Asunción)	1986	2,39	-	6,35	-	11,25	-	17,39	-
	1990	2,59	-	7,05	-	12,48	-	18,94	-
	1999	2,92	-	7,03	-	11,93	-	18,64	-
Uruguay	1981	2,72	-	6,78	-	11,87	-	17,68	-
	1990	3,49	-	8,18	-	13,82	-	20,11	-
	1999	3,60	-	8,73	-	14,81	-	21,59	-
Venezuela	1981	2,54	3,05	6,97	7,69	13,09	13,67	20,20	20,75
	1990	2,00	2,74	5,67	7,10	10,87	13,17	16,77	19,83
	1999	1,19	-	4,42	-	8,97	-	14,55	-

Source: CEPALC, à partir de tabulations spéciales d'enquêtes sur les ménages des pays respectifs.

^a Calculé à partir de la distribution par déciles du revenu par personne des ménages.

^b L'enquête de 1989 porte sur les huit capitales de région et l'agglomération d'El Alto. Cette enquête inclut, en outre, huit villes qui représentent, ensemble, 8,2 % du total.

^c Calculs à partir des résultats des enquêtes de caractérisation socio-économique nationale (*Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, CASEN) de 1987, 1990, 1994, 1996 et 1998. Estimations cohérentes avec les nouveaux chiffres du compte des recettes et dépenses des ménages fournis par le ministère de la Planification et de la Coopération (MIDEPLAN).

^d Données issues des enquêtes nationales sur les revenus et les dépenses des ménages (*Encuesta Nacional de los Ingresos y Gastos de los hogares*, ENIG).

^e À partir de 1997, la conception de l'échantillonnage de l'enquête ne permet plus la ventilation des résultats entre urbain et rural. Les chiffres correspondent donc au total national.

dans tous les déciles concernant le Chili, le Guatemala et le Honduras, et dans les tranches du deuxième au quatrième décile pour ce qui est de la Colombie.

À partir de ces mêmes chiffres, une vaste étude de caractère économétrique a été réalisée, portant sur les deux décennies et sur les secteurs rural et urbain. Ainsi dispose-t-on de deux reconstitutions récurrentes. La première série reconstituée porte sur le rapport entre le montant des revenus par personne des 10, 20, 30 et 40 pour cent des ménages aux revenus les plus faibles, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, et la valeur respective du revenu par habitant du total des ménages, les deux montants exprimés dans tous les pays en termes de seuils de pauvreté respectifs de chacun des secteurs.² La seconde reconstitution concerne le taux de variation annuelle du revenu moyen par habitant des ménages situés dans les 10, 20, 30 et 40 pour cent inférieurs dans la pyramide des revenus, en fonction du taux de croissance annuel du revenu moyen par habitant du total des ménages. Les deux taux ont été déduits des observations consécutives pour chaque pays. Dans les deux cas, les séries reconstituées ont été établies pour le secteur rural et le secteur urbain.

Les cas retenus sont ceux du tableau 2, plus les années intermédiaires disponibles. Le nombre d'éléments pour le premier type de rapport est évidemment bien supérieur à celui du second.

La spécification utilisée pour le premier type de rapport fut:

$$\text{LOG ING}_i = a + b \text{LOG ING} + \varepsilon \quad [1]$$

$$\text{TING}_i = c + d \text{TING} + \varepsilon \quad [2]$$

où:

ING_i = revenu par personne des ménages i où $i = 10, 20, 30$ et 40 %.

ING = revenu par personne du total des ménages.

TING_i = taux de croissance annuel du revenu par personne i où $i = 10, 20, 30$ et 40 %.

TING = taux de croissance annuel par personne du total des ménages.

Les équations [1] et [2] sont établies séparément pour le secteur urbain et le secteur rural.

Ces rapports permettent d'analyser l'idée directrice de l'étude de Dollar et Kraay, à savoir les changements

dans la part des revenus des pauvres dans le revenu total des ménages, en regard des variations de ce dernier. Comme il est facile de le comprendre, le premier type de rapport, en amalgamant pays et périodes, rend compte des différences de revenu entre les pays ainsi que leur évolution dans le temps au sein d'un même pays, ce qui ne facilite aucunement l'interprétation des résultats.

Dans de nombreuses études et dans celles de la CEPALC en particulier, il a été démontré de manière répétée qu'il n'existe pas de relation simple, et moins encore linéaire, entre le niveau du revenu et l'amélioration ou l'aggravation de sa répartition. Le second type de rapport (faisant intervenir les taux) est plus solide du point de vue conceptuel, attendu que tous les éléments se réfèrent aux rythmes de croissance d'un pays et sont exprimées dans une dimension homogène qui ne fait pas entrer en ligne de compte les différences de revenus entre pays.

Il convient de préciser que, contrairement à ce que firent Dollar et Kraay (2000), il n'a pas été nécessaire ici de procéder à des estimations à partir de suppositions puisque les renseignements étaient disponibles dans les banques de données de la CEPALC. Parmi les enquêtes sur les ménages disponibles, il a été possible de sélectionner pour 17 pays celles qui mesuraient le revenu dans les années 80 et 90. Le revenu a été corrigé dans tous les cas en utilisant des données complémentaires, en particulier celles extraites de la comptabilité nationale. Il fut également possible de traiter séparément les données afférentes aux secteurs rural et urbain et de référer la part de catégories de ménages aux revenus totaux des ménages urbains et ruraux correspondants, sans avoir à recourir à la comparaison avec le revenu total de l'économie.

Les équations de type 1 ont été effectuées pour les décennies 1980 et 1990, puis pour l'ensemble des deux décennies. En raison de la nature des éléments, on ne sait pas si le point correspondant à chaque élément se réfère à une période de croissance ou de décroissance. Les décennies 1980 et 1990 étant séparées, on sait que, dans la première décennie, les périodes de récession sont plus nombreuses que celles de croissance et inversement au cours de la seconde. Attendu la moindre quantité d'éléments et le fait que les taux explicitent la croissance ou la décroissance pour chaque élément, les reconstitutions pour les équations de type 2 ont été faites uniquement sur l'ensemble des deux décennies.

Les résultats des reconstitutions pour les équations de type 1 furent en général bons ou acceptables ; pour les équations de type 2, ils furent de moins bonne qualité

² Les données annuelles sont exprimées en prix courants, la part de revenus n'est donc pas mise directement en relation avec les seuils de pauvreté. Cependant, en rassemblant les données de plusieurs années, les seuils de pauvreté agissent comme déflateurs.

pour ce qui est du milieu urbain et de mauvaise qualité pour le milieu rural.

Le tableau 3 donne les valeurs du coefficient b qui représente une estimation de l'élasticité du revenu des différentes catégories de ménages à la lumière du revenu total, pour les années 80 comme pour les années 90. Ici encore, afin de permettre la comparaison de ces résultats avec ceux d'autres études qui amalgament les données de toutes les années disponibles, des estimations portant sur l'ensemble des deux décennies ont été introduites.

Toutes les estimations des coefficients b se sont révélées statistiquement significatives au niveau de 1 pour cent. Quand on examine les résultats du milieu urbain pour l'ensemble des années 80 et 90, les élasticités (qui combinent les effets entre périodes et entre pays) pour les 10, 20, 30 et 40 pour cent des ménages aux revenus les plus faibles, oscillent entre 1 et 1,10. Il faut souligner que la valeur estimée pour la tranche des 20 pour cent des revenus les plus bas (1,03) est proche de l'élasticité obtenue par Dollar et Kraay (2000).

Cependant, lorsque dans le cas latino-américain, on examine séparément les décennies 1980 et 1990, on constate que les élasticités de la période de rétraction du revenu (années 80) oscillent entre 1,20 et 1,42, ce qui autorise à conclure que la décroissance économique, dans la mesure où la reconstitution inclut aussi bien les variations entre pays que celles survenant au sein de chaque pays, a eu des effets extrêmement défavorables pour les pauvres. Pour la décennie 1990, les élasticités respectives oscillent entre 0,95 et 1,03, indiquant que la croissance économique a maintenu, en termes généraux, les parts des revenus enregistrées après le recul de la décennie 1980.

La conclusion à laquelle on arrive en traitant séparément les deux décennies est opposée à celle qui ressort de leur analyse comme un tout. En effet, de l'examen de la période embrassant les deux décennies, on pourrait déduire que la croissance est neutre pour la part des revenus des catégories pauvres. En revanche, l'examen séparé des deux décennies confirme ce que signalent les études de la CEPALC, à savoir qu'il existe une asymétrie très marquée entre périodes de récession et périodes de croissance. Au cours des premières, la distribution se détériore pour les pauvres tandis qu'au cours des secondes, elle fait preuve de rigidité.

Il faut cependant être prudent au moment de tirer des conclusions de ces élasticités, car la combinaison des périodes et des pays fait que les résultats ne sont le reflet d'aucun pays en particulier. Par ailleurs, ces résultats divergent de ceux obtenus par l'examen par pays effectué auparavant.

TABLEAU 3

Amérique latine (17 pays): Élasticités-revenu total / revenu des ménages pauvres^a
(Coefficient b)

	1980-1989		1990-1999		1980-1999	
	b	t	b	t	b	t
Milieu urbain						
INGU 10/INGU	1,42	5,03	1,03	10,00	1,10	10,02
INGU 20/INGU	1,27	6,06	0,98	11,31	1,03	12,75
INGU 30/INGU	1,26	7,20	0,96	13,93	1,01	15,37
INGU 40/INGU						
Milieu rural						
INGR 10/INGR	1,21	7,64	0,95	15,31	1,00	16,86
INGR 20/INGR	1,36	5,65	1,31	7,49	1,34	8,45
INGR 30/INGR	1,21	8,59	1,28	9,38	1,28	10,61
INGR 40/INGR	1,07	6,70	1,18	9,74	1,19	11,30
INGR 40/INGR	1,15	9,67	1,17	11,46	1,17	13,16

^a INGU: revenu urbain. INGR: revenu rural.

Le second type de rapport – dans lequel n'intervient pas la variable des différents niveaux de revenu des pays – semble plus fiable. La lecture des résultats pose cependant des problèmes d'ordre économétrique puisque seul le coefficient d (angulaire) est statistiquement significatif. Ce coefficient angulaire met en évidence que le rapport entre les taux de croissance pour le milieu urbain est toujours inférieur à 1. Comme on peut le constater en observant le tableau 4, les valeurs de d des différentes catégories de ménages oscillent entre 0,76 et 0,86. En d'autres termes, le taux de croissance du revenu des ménages aux revenus les faibles est, dans tous les cas, pour l'ensemble des deux décennies, entre 15 et 25 pour cent inférieur à celui du revenu total des ménages urbains.

TABLEAU 4

Amérique latine (17 pays): Taux de croissance du revenu des ménages pauvres urbains par rapport au taux de croissance du revenu total, 1980-1999
(Coefficient d)

TINGU10/TINGU	0,805
TINGU20/TINGU	0,763
TINGU30/TINGU	0,855
TINGU40/TINGU	0,830

Ce résultat est à l'opposé de ce que soutiennent Dollar et Kraay (2000) et confirme, qu'en milieu urbain, la croissance du revenu par habitant des déciles des revenus les plus faibles fut bien inférieur à celle du revenu par habitant du total des ménages. Ce résultat ne devrait pas surprendre les analystes qui se sont penchés sur le thème de la répartition du revenu latino-américain dans les années 80 et 90.

TABLEAU 5

Amérique latine (sept pays): Revenu par personne des ménages, 1980-1999
(Taux de croissance en pourcentages)

	Total	10% les plus pauvres	20% les plus pauvres	30% les plus pauvres	40% les plus pauvres
Argentine 1980-1999	0,02	-2,04	-1,83	-1,65	-1,50
Brésil 1979-1999	1,27	0,34	0,34	0,45	0,48
Costa Rica 1981-1999	0,88	-0,20	0,10	0,03	0,05
Mexique 1984-1998	1,04	0,06	-0,17	-0,26	-0,35
Panama 1979-1999	1,87	2,97	2,15	1,84	1,69
Uruguay 1981-1999	0,78	1,29	1,64	1,22	1,19
Venezuela 1981-1999	-2,54	-6,21	-4,88	-4,41	-4,13

Pour les pays disposant de données sur les décennies 1980 et 1990 (Argentine, Brésil, Costa Rica, Mexique, Panama, Uruguay et Venezuela), ont été calculés les taux annuels de croissance par habitant de la totalité des ménages et de ceux représentant les 10, 20, 30 et 40 pour cent les plus pauvres (tableau 5).

Les résultats montrent qu'en Argentine, alors que le revenu total stagnait, les revenus des différentes catégories de déciles oscillaient entre -1,5 et -2 pour cent. Au Venezuela, où se produisirent des chutes du revenu total de -2,5 pour cent annuel, celui des

catégories considérées s'effondrait (-4 à -6 pour cent). Dans le cas du Brésil, du Costa Rica, du Mexique, du Panama et de l'Uruguay, avec des croissances du revenu total allant de 0,8 pour cent annuel en Uruguay à 1,9 au Panama, on constate que la croissance du revenu de toutes les catégories les plus pauvres est toujours inférieure, sauf en Uruguay et pour les tranches des 10 et 20 pour cent des faibles revenus du Panama. La preuve par le long terme (jamais moins de 14 années pour les cas examinés) confirme parfaitement les résultats de la régression

IV

Interprétation des résultats économétriques

L'analyse présentée dans les pages qui précèdent ouvre la voie à une réflexion sur le recours à l'économétrie pour l'examen d'un tel thème. L'étude de Dollar et Kraay soumet à vérification de manière réitérée l'hypothèse selon laquelle il est impossible de rejeter la valeur 1 pour l'élasticité-revenu de ce que perçoivent les déciles les plus pauvres et pour le coefficient qui représente le rapport entre le taux de croissance du revenu des déciles les plus pauvres et le revenu total. Ceci revient à affirmer qu'à partir des données contenues dans l'échantillon de travail, il n'est pas possible de rejeter de manière catégorique le fait que la valeur 1 est l'une des valeurs concevables dans le cas de la population cible.

On peut donc s'interroger sur la nécessité qu'aurait un analyste latino-américain travaillant avec les données ayant servi de fondement à cette

reconstitution (où le sens de population totale par rapport à l'échantillon n'est pas des plus limpides) de vérifier l'hypothèse 1. En effet, à la lumière des données disponibles, il est indéniable que, dans la plupart des pays latino-américains, au cours des années 80, mais également sur l'ensemble des deux décennies 1980 et 1990, la situation des pauvres en termes de revenu a été pire que celle du total des ménages. On pourrait rétorquer que, dans certains cas, la récupération des années 90 s'est inscrite dans une évolution marquée par la rigidité dans la répartition du revenu, ce qui apporterait de l'eau au moulin de l'hypothèse du coefficient 1. Cependant, pour plusieurs pays qui traversèrent une crise pendant les années 90, le bien-fondé de cette hypothèse est à nouveau contestable. En outre, rien n'indique qu'elle offre une quelconque interprétation solide, applicable à l'ensemble des deux décennies.

En faisant l'évaluation empirique de l'hypothèse d'une valeur déterminée du coefficient d , les résultats obtenus à partir des données disponibles tendraient à faire admettre –avec un coefficient de confiance de 95 pour cent– comme valeurs acceptables (non rejetables), en d'autres termes comme valeur «certaine» probable du paramètre population, celles comprises dans les intervalles suivants pour les quatre équations urbaines étudiées:

Équation 10% les plus pauvres	0,40 à 1,22
Équation 20% les plus pauvres	0,51 à 1,01
Équation 30% les plus pauvres	0,64 à 1,08
Équation 40% les plus pauvres	0,63 à 1,03

Par conséquent, un analyste qui, utilisant ainsi l'économétrie, voudrait prouver que 0,75 est une valeur possible du paramètre population respectif, pourrait en accepter l'hypothèse au même titre que celle de la valeur 1.

V

Conclusions

Le PIB par habitant a baissé en Amérique latine au cours de la décennie 1980, puis a remonté lentement dans la décennie 1990. La question qui s'impose est de savoir si, au cours des années 80, cette récession a touché davantage, de la même manière ou moins le revenu des pauvres que celui des autres couches de la population. Davantage est le constat observé dans la plupart des pays. Dans les années 90, la légère reprise de la croissance n'a permis aux pauvres que de récupérer une partie de leurs pertes et le pays affichant la meilleure croissance a fait preuve de rigidité dans la répartition, d'où la part de revenus inchangée des strates les plus pauvres. L'asymétrie propre à l'Amérique latine entre crises et embellies est à nouveau mise en évidence, avec concentration des revenus au cours de la première décennie et rigidité pendant la seconde. De plus, on ne peut pas ignorer l'extrême faiblesse du pourcentage de revenu qui est

celui des ménages pauvres, ce qui permet de douter du fait que le seul maintien de leur part des revenus soit «bon» pour eux, sauf si la résignation est une vertu. Enfin, il est démontré que, dans les décennies 1980 et 1990, pour la majorité des pays sur lesquels l'on dispose de données, et qui rassemblent le gros de la population, les revenus des 10, 20, 30 et 40 pour cent des ménages se situant au plus bas de la pyramide des revenus en milieu urbain augmentèrent beaucoup moins que le revenu total des ménages. En ce qui concerne les pays pour lesquels des données sont disponibles soit pour la décennie 1980, soit pour la décennie 1990, une étude économétrique montre que le rapport entre taux de croissance du revenu des ménages des déciles urbains mentionnés et revenu total des ménages oscille entre 0,76 et 0,85.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- Calcagno, A. et P. Sáinz (1992): «En busca de otra modalidad de desarrollo», *Revista de la CEPAL*, n° 48, CEPALC, Santiago du Chili, décembre
- Dollar, D. et A. Kraay (2000): *Growth is good for the poor*; Banque mondiale, Washington, D.C., mars.

[Ndlr: Le texte original de cet article est paru sous le titre «Participación de los pobres en los frutos del crecimiento» dans la *Revista de la CEPAL*, n°75, décembre 2001, pp. 161-170].

Architectures de la *sécurité intérieure en* Amérique latine: *entre héritages et* nouvelle donne

Jean-François Deluchey

Politologue
jjdeluchey@wanadoo.fr

La contribution de Jean-François Deluchey tente de décrire les enjeux liés à la construction de nouvelles architectures de la sécurité intérieure dans les pays d'Amérique latine. Ces pays, qui ont en commun un lourd héritage autoritaire, sont aujourd'hui confrontés à un choix entre la construction de dispositifs de sécurité intérieure privilégiant l'activité policière de type civil, qui correspond à une individuation de la sécurité intérieure au profit du citoyen, et l'apparition de nouvelles doctrines de sécurité collective, qui privilégient les activités militaires et le contrôle de groupes associés à des menaces envers l'ordre public et les institutions nationales. Si l'auteur nous présente les choix très divers effectués par la Colombie, la Bolivie, l'Argentine et le Brésil, il insiste sur le fait que ces options politiques ne se fondent pas sur une réflexion aboutie et ne présagent en rien la construction pérenne des dispositifs nationaux de sécurité intérieure, étant donné la forte idéologisation de ces politiques qui restent ainsi soumises à des remises en cause radicales lors de chaque alternance électorale.

I

Introduction

Peu sensible à l'importation de modèles immédiatement applicables, la construction démocratique reste une création originale, même si nous pouvons considérer que l'idéal qui lui est associé peut avoir une portée universelle. Lorsque l'Amérique latine puis l'Europe de l'Est sont passées à la norme démocratique, dans les années 80 et 90, certains politologues se sont interrogés sur l'identification de critères précis et stables permettant de définir un régime démocratique et, à partir de cette réflexion, préciser quels indicateurs il était possible d'utiliser pour déterminer la qualité d'une démocratie au travers du concept de consolidation démocratique.¹ Dans un second temps, la «consolidation» apparaissant comme un concept téléologique dont le défaut majeur était de faire référence à certains régimes démocratiques érigés en modèle (États-Unis, Grande-Bretagne, France, Allemagne, Suisse, etc.), on a préféré parler d'institutionnalisation de la démocratie afin de tenir compte des spécificités locales et, justement, de l'originalité que doit revêtir chaque construction démocratique. Par rapport à ces interrogations légitimes, dont l'objectif a consisté à offrir aux nouvelles démocraties quelques outils leur permettant d'assurer leur pérennité, l'Amérique latine (avec l'Europe du Sud) fut l'un des laboratoires privilégiés de la réflexion politologique des années 80 susceptibles d'apporter un éclairage tout à fait pertinent aux changements qui suivirent, notamment en Europe de l'Est.

Si les sociétés qui composent l'Amérique latine révèlent des différences flagrantes et profondes, les pays du sous-continent latino-américain partagent toutefois une histoire commune depuis les années 60: ils ont pratiquement tous fait l'expérience d'un régime militaire autoritaire et ont presque tous connu une

transition vers la démocratie dans les années 1980-1990.² Les années 2000, inaugurées notamment par la tardive transition démocratique mexicaine, correspondent ainsi à une époque de profond renouveau ou d'approfondissement démocratique pour la plupart des pays latino-américains. Ce renouveau implique notamment de renouer progressivement avec la règle de droit et d'imposer un État de droit mis à mal par les anciens régimes autoritaires dont les stigmates sont encore présents dans les sociétés latino-américaines. Il s'agit également de satisfaire à l'exigence démocratique d'accéder à un équilibre satisfaisant entre la jouissance des libertés publiques et individuelles et la garantie de la sécurité intérieure et de l'ordre public.

L'intérêt d'étudier l'Amérique latine à partir de l'analyse des différents dispositifs de sécurité intérieure réside surtout dans certains paradoxes et facteurs divergents pesant fortement sur les sociétés latino-américaines, et qui représentent des tensions contraires entre la mise en place d'un ordre démocratique idéal et la prise en compte (ou le simple constat) du poids de l'héritage autoritaire qui freine la construction démocratique dans la région.

Pour compliquer la donne, les années de transition démocratique ont mis au jour l'existence d'une importante criminalité violente et d'un fort sentiment d'insécurité dans l'ensemble de la région, y compris dans des pays qui, comme la Colombie ou le Venezuela, sont soumis à la norme démocratique depuis les années 50. La sécurité intérieure ou la sécurité publique sont aujourd'hui des revendications fortes de la part des peuples latino-américains et constituent depuis peu des enjeux électoraux importants pour les personnels politiques de la région.³ Il reste qu'aborder les questions

¹ Les ouvrages et articles des politologues dits de la «transitologie» et de la «consolidologie», ainsi que leur contestation ultérieure, souvent par les mêmes auteurs, sont nombreux. Nous n'en retiendrons qu'un petit nombre, ainsi qu'une synthèse en français permettant d'aborder sereinement cette problématique: O'Donnell et Schmitter (1986), O'Donnell *et alii* (1986), Diamond *et alii* (1997, notamment l'article de Guillermo O'Donnell, «Illusions about consolidation», et celui de Juan J. Linz et Alfred Stepan, «Towards consolidated democracies»), Schmitter (1997) et enfin Guilhot *et alii* (2000).

² Bien entendu, des exceptions notables existent dans la zone, comme le Costa Rica, la Colombie ou le Venezuela, démocratiques depuis 1948, 1958 et 1959, ou encore Cuba, qui n'a pas encore effectué sa transition vers la démocratie.

³ Pour définir les concepts de sécurité intérieure et de sécurité publique, j'emprunterai des éléments à un texte législatif argentin de 1992 et à la Constitution brésilienne de 1988. Pour la loi argentine dite de «Sécurité intérieure» (Loi n° 24.059, 6 janvier 1992), la sécurité intérieure est une «situation de fait fondée sur le droit dans laquelle se trouvent sauvegardés la liberté, la vie et le patrimoine des habitants, leurs droits et garanties et le bon fonctionnement des institutions du système représentatif,

de sécurité se révèle un exercice particulièrement complexe en Amérique latine. C'est cette complexité que nous proposons d'étudier dans ce travail que nous développerons en trois points.

Tout d'abord, les doctrines, les méthodes et le personnel affectés à la sécurité intérieure sont dans la plupart des cas des héritages des régimes autoritaires latino-américains. C'est pourquoi il faut, dans un premier temps, déterminer l'ampleur et le poids de l'héritage autoritaire dans le champ de la sécurité intérieure, et quelles sont les formes qu'ils revêtent aujourd'hui, notamment du point de vue de la militarisation du champ de la sécurité intérieure.

Ensuite, nous verrons comment une nouvelle donne, liée notamment à l'environnement international, contribue à façonner le champ de la sécurité intérieure en Amérique latine.

En troisième lieu, nous nous interrogerons sur la concurrence ou la complémentarité des forces armées et des forces de police dans la gestion de la sécurité

intérieure en rendant compte des débats latino-américains sur l'éventualité du recours aux forces armées en matière de sécurité intérieure. Après avoir évoqué précédemment le cas de la Colombie, nous aborderons en particulier les exemples brésilien et bolivien qui nous paraissent tout à fait pertinents pour présenter les principaux enjeux liés à la sécurité intérieure aujourd'hui en Amérique latine.

Dans ce travail, nous ne prétendons évidemment pas à l'exhaustivité tant l'Amérique latine est une zone complexe, vaste, et dont les caractères nationaux et locaux s'avèrent souvent prépondérants vis-à-vis des influences globales ou régionales. La dimension locale sera d'ailleurs très peu abordée ici, ce qui limite d'autant la portée de ces conclusions partielles qui, certes, définissent de grandes tendances observables dans la majeure partie des États latino-américains, mais qui ne sauraient résumer l'extrême complexité de ces phénomènes au niveau de chaque province ou de chaque État.

II

La militarisation de la sécurité intérieure

Une des caractéristiques principales des régimes militaires autoritaires latino-américains du temps de la Guerre froide fut de privilégier les impératifs de stabilité et de sécurité sur l'exercice des libertés par les citoyens. C'est pourquoi l'un des grands enjeux du retour à la norme démocratique a consisté à rééquilibrer la relation entre libertés et sécurité dans les priorités des États latino-américains. À ce premier défi s'est rapidement ajouté un second que nous avons déjà évoqué : au fur et à mesure de l'ouverture des régimes autoritaires, les sociétés latino-américaines ont peu à peu pris conscience de la violence qui régissait les rapports inter-citoyens. Depuis les années 80, le sentiment d'insécurité a sensiblement augmenté en Amérique latine, et pas uniquement dans les grandes villes, même si ces

dernières sont des véhicules privilégiés de l'imaginaire de la violence criminelle dans la région. Avec la fin d'une longue période de répression et de violence politiques, avec l'annihilation des guérillas urbaines et rurales d'Amérique latine dans les années 70, avec l'effondrement du bloc soviétique et la fin de la Guerre froide à la fin des années 80, avec les processus d'intégration régionale et la pacification des relations entre les grandes puissances du sous-continent comme l'Argentine et le Brésil (années 90), les forces de sécurité latino-américaines se sont trouvées face à un problème majeur : la pacification des rapports inter-citoyens et la montée des délinquances et de la criminalité organisée.

La plupart des pays de la zone sud-américaine n'étaient pas préparés à la gestion d'une telle mission. Les missions des forces armées avaient jusqu'ici consisté à préparer leur pays à d'éventuelles tentatives d'invasion et à éviter la propagation des idées et des mouvements d'inspiration marxiste au sein de leur société nationale. Quant aux forces policières, elles jouaient le rôle de forces d'appoint à la réalisation des missions de sécurité nationale, tout en tentant également

républicain et [dans le cas argentin] fédéral, établi par la Constitution nationale ». La sécurité publique, généralement associée à la sphère d'intervention des forces policières, est une partie de la sécurité intérieure mais concerne uniquement, comme le présente l'article 144 de la Constitution brésilienne, « le maintien de l'ordre public et la préservation de l'intégrité des personnes et du patrimoine ».

d'éviter que la délinquance n'outrepasse certaines limites jugées inacceptables par la presse et les élites socio-économiques locales.

Le renouveau démocratique consista, pour les forces de sécurité, à passer d'une mission à l'autre, sans pour autant disposer du temps et de la réflexion nécessaires à la réforme du dispositif global de sécurité intérieure: de la garantie de l'ordre politique et social, il fallut passer à celle de la sécurité et de l'ordre publics. Ce renouveau obligea, bien entendu, les forces armées et les institutions policières à redessiner les contours de leurs champs d'intervention opérationnelle, bien que les forces armées latino-américaines soient toujours intervenues dans les affaires de sécurité intérieure, et que les polices aient toujours eu un rôle actif dans la préservation de la sécurité nationale.

Rappelons qu'en Amérique latine, en dehors du chef de l'exécutif, les polices et les forces armées (en particulier l'Armée de Terre) sont les seuls acteurs opérationnels ayant vocation à intervenir en matière de sécurité intérieure.⁴ Or, dans l'ensemble des pays de la zone Amérique latine, subsiste un partage flou des compétences entre forces de police et forces armées, qui provient de la persistance du modèle «sécurité nationale» des années 60-70 au sein des régimes démocratiques latino-américains installés dans les années 80. Ces imprécisions ne supposent pas obligatoirement une remise en cause de l'équilibre des pouvoirs selon certains canons démocratiques établis depuis Montesquieu. Polices et forces armées restent des institutions liées au pouvoir exécutif, même si ces dernières sont plus proches des hautes sphères du pouvoir et, notamment pour l'Amérique latine, du président de la République qui concentre, dans la plupart des cas, l'essentiel du pouvoir exécutif⁵. Il ne s'agit donc pas d'une confusion des genres, ces deux types d'institutions disposant de points communs essentiels: toutes deux sont des forces de sécurité, elles sont *armées* et sont également liées au pouvoir exécutif, même si ce lien s'exprime parfois à différents niveaux de l'échelle du pouvoir (présidence pour les unes, ministères et gouvernements provinciaux et/ou municipaux pour les autres).

⁴ Il existe tout de même une exception notable à cette affirmation, celle représentée par le corps des pompiers qui répond à d'autres logiques que celles que nous exposons ici.

⁵ Bien entendu, dans des pays fédéraux tels que l'Argentine et le Brésil, le pouvoir des gouverneurs des provinces est également très important. Il n'en reste pas moins que l'autorité suprême reste le chef de l'État qui, *in fine*, a les moyens théoriques d'imposer son autorité en cas de conflit avec les gouverneurs.

La différence fondamentale entre ces deux types d'institutions se situe ailleurs que dans leur ancrage institutionnel au sein des États: elles se différencient par les objets de leurs missions respectives, ainsi que par les moyens mis en œuvre pour les assurer. Dans une partie des cas, ces missions, en particulier pour les forces armées, sont définies par les chartes constitutionnelles. Or, c'est précisément le renouveau démocratique qui a été codifié au moyen de révisions constitutionnelles et, dans un grand nombre de cas, de nouvelles Constitutions. Par conséquent, il s'agit pour les forces armées de retrouver une place au sein des nouveaux ordres démocratiques nationaux. À cette obligation s'est ajouté un nouveau défi: les forces armées latino-américaines ayant perdu leurs missions de préservation des régimes autoritaires et de répression de l'opposition et des mouvements sociaux, les rédactions constitutionnelles avaient pour tâche de redéfinir la place et les missions des militaires dans un contexte de forte crise identitaire des forces armées.

La plupart des pays latino-américains ont opté pour une définition traditionnelle des missions des forces armées: préservation de la souveraineté nationale et notamment de l'intégrité du territoire national, préservation de l'ordre constitutionnel, organisation de la défense nationale (sécurité extérieure) mais aussi préservation de la «paix interne» (El Salvador), de «la loi et l'ordre» (Brésil) ou de «l'ordre interne» (Pérou, Venezuela). Or, aux notions de paix, d'ordre interne ou de «loi et ordre» correspondent plusieurs réalités, et notamment plusieurs degrés d'intervention des forces armées dans le champ de la sécurité intérieure. Les différences entre pays latino-américains sur l'opportunité de l'intervention de leurs forces armées dans le champ de la sécurité intérieure sont dépendantes de chaque histoire nationale. Nous verrons ultérieurement que la mobilisation des forces armées pour résoudre des problèmes de sécurité intérieure est aujourd'hui très diversement acceptée ou souhaitée selon leurs pays d'origine, et représente parfois le seul recours possible ou, à l'inverse, une éventualité peu légitime au sein d'un régime démocratique.

La militarisation de la sécurité intérieure n'intéresse d'ailleurs pas uniquement les modalités ou la fréquence d'intervention des forces armées dans ce champ spécifique; elle concerne également la façon dont les différentes polices latino-américaines envisagent leur mission au sein de leurs sociétés et, bien entendu, celle que les législateurs ou rédacteurs constitutants ont souhaité leur accorder. Dans un certain nombre de cas latino-américains, les polices restent

mobilisables en cas de guerre ou d'invasion, et sont considérées comme des forces militaires dont la préparation et la professionnalisation doivent conserver des objectifs militaires assez éloignés pourtant de la définition traditionnelle des polices en tant que forces essentiellement civiles. Certaines polices ont même le statut légal de « force auxiliaire » des forces armées : c'est le cas, entre autres, des polices militaires et même des pompiers au Brésil (forces auxiliaires et de réserve de l'Armée de Terre), de la Police nationale équatorienne (« force auxiliaire des Forces armées pour la défense de la souveraineté nationale »), de la Police nationale bolivienne pour laquelle « en cas de guerre internationale, les forces de la Police nationale dépendront du commandement en chef des Forces armées pour toute la durée du conflit », des carabiniers chiliens qui constituent la quatrième force militaire ayant pour mission de « garantir l'ordre institutionnel de la République ». ⁶ Dans d'autres cas, si les polices ne sont pas définies comme des forces militaires auxiliaires, certaines Constitutions latino-américaines leur reconnaissent des fonctions communes avec les forces armées, voire attribuent aux polices des missions qui pourraient être exclusivement réservées aux forces armées. La Police nationale péruvienne et la Police fédérale brésilienne ont ainsi pour mission d'assurer le contrôle des frontières. ⁷

À l'inverse, certaines Constitutions, insistent sur le caractère civil des institutions policières. Il s'agit, par exemple, de celles de la Colombie, du Nicaragua, du Venezuela ou du Salvador qui précisent que « la sécurité publique sera à la charge de la Police nationale civile, qui sera un corps professionnel, indépendant de la Force armée ». ⁸ Ces précisions, bien qu'elles paraissent essentiellement théoriques, s'avèrent importantes dans l'identification du statut et du rôle

joué par les polices au sein des dispositifs globaux de sécurité intérieure en Amérique latine.

Nous avons tenté de montrer dans une réflexion antérieure ⁹ que conserver un degré de militarisation des forces policières présuppose que l'exercice de la sécurité publique et le maintien de l'ordre public sont influencés idéologiquement et culturellement par les concepts de guerre, de belligérants, de la différenciation parfois artificielle entre ami et ennemi, au détriment de la gestion efficace et impartiale des actes délictueux. La militarisation de la sécurité intérieure ne dépend pas uniquement de la participation des militaires au maintien de la sécurité intérieure mais également de l'image que les polices et les policiers se font de leur mission. Or, très souvent, les polices latino-américaines fonctionnent encore selon une grille de lecture très proche de celle de l'ancienne doctrine de sécurité nationale imposée par les régimes autoritaires. Bien entendu, il est aujourd'hui impossible aux polices latino-américaines d'affirmer que leur mission consiste uniquement à la répression contre les mouvements marxistes et les autres mouvements sociaux revendicatifs mais leur réflexion reste attachée à l'identification de plusieurs camps auxquels on applique les statuts d'amis et d'ennemis, impliquant que les plus pauvres font figure de suspects *a priori*. Dès le début des années 90, le criminologue argentin Eugenio Raul Zaffaroni avait pressenti ce danger: il affirmait que si « la dernière décennie [les années 80] témoigne de la perte de pouvoir des forces armées et du déclin de la notion de "sécurité nationale" », cette doctrine a rapidement « été remplacée par une autre "doctrine", celle de la "sécurité civile" ». Cette notion, en effet, constitue une nouvelle « guerre sale », déclenchée prétendument par la criminalité de la rue contre la propriété. ¹⁰ La doctrine de sécurité civile reprendrait donc à son compte l'ancien credo de « guerre interne » véhiculé par l'ancienne doctrine de sécurité nationale. Le Brésilien Jorge da Silva évoque également la persistance d'une doctrine militaire au sein des polices brésiliennes et parle même de « militarisation idéologique de la sécurité publique » qui fait référence à « la transposition, au domaine de la sécurité publique, des conceptions, valeurs et croyances de la doctrine militaire, entraînant au sein de la société (l'idéologie n'atteint pas exclusivement les organisations policières) la cristallisation d'une conception centrée sur l'idée de guerre (lorsqu'on a un ennemi déclaré ou potentiel à

⁶ Cf. article 144 paragraphe 6 de la Constitution brésilienne de 1988, art. 183 de la Constitution équatorienne de 1998, art. 218 de la Constitution bolivienne de 1967 amendée en 1995 et 2002, art. 90 de la Constitution chilienne de 1980 amendée en 2003.

⁷ Cf. article 166 de la Constitution péruvienne de 1993 et art. 144-III de la Constitution brésilienne de 1988. Le cas du Panama est plus particulier. Ce pays ayant décidé de ne plus entretenir de forces armées, les polices panaméennes se voient attribuer l'intégralité des missions traditionnelles des forces armées en cas d'agression extérieure (art. 305 de la Constitution de 1972 amendée en 1994), même s'il est indiqué qu'il est du devoir de chaque Panaméen de prendre les armes pour défendre sa patrie en cas de grave danger.

⁸ Cf. article 218 de la Constitution colombienne de 1991, art. 97 de la Constitution nicaraguayenne de 1987, art. 332 de la Constitution vénézuélienne de 1999, art. 159 de la Constitution salvadorienne de 1983.

⁹ Deluchey (2003).

¹⁰ Zaffaroni (1993, p. 78).

détruire au moyen de la force ou à neutraliser au moyen de l'intelligence militaire). De là provient la conception manichéiste –les “bons” contre les “dangereux” envers la société– répercutée sur les pratiques des systèmes policier et judiciaire, et renforcée par les cris de combat des “bons” face à la violence des bandits: “Ceci est une guerre !!!”. De cette «militarisation idéologique», Jorge da Silva dit qu'elle est néfaste pour l'efficacité et la démocratisation des organes de sécurité publique; et

il en appelle, au nom du « renforcement institutionnel de la démocratie brésilienne [à] la démilitarisation idéologique». ¹¹

C'est pourquoi les problèmes liés à la militarisation de la sécurité intérieure concernent tout autant les forces armées que les forces policières et que la confusion entre le champ d'intervention des forces armées et les missions des polices empêche que la sécurité intérieure devienne un véritable objet de politique publique.

III

La nouvelle donne sécuritaire

La confusion des champs de compétence entre forces armées et polices ne suffit pas à répondre aux problèmes de sécurité intérieure que rencontrent aujourd'hui les pays latino-américains. À la fois le progressif retour à la norme démocratique, mais surtout l'évolution des formes de conflit sur la scène internationale ainsi que celle des formes et des agents de la criminalité violente ont pesé sur la restructuration actuelle des systèmes de sécurité intérieure latino-américains.

Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont évidemment changé la donne sécuritaire en Amérique latine en imposant la menace terroriste au centre des préoccupations de l'ensemble des pays dont la majorité de la population n'est pas d'obédience musulmane. Si l'Amérique latine semble représenter une région très périphérique vis-à-vis de ce type de menaces, la prévention des actes terroristes, notamment dans une perspective de coopération internationale renforcée avec l'Europe et surtout les États-Unis, est toutefois devenue une mission cruciale pour les forces armées latino-américaines. Dans certains cas, comme pour les pays du Cône Sud, des pressions furent exercées sur les gouvernements pour le renforcement du contrôle des trafics illicites nombreux dans la région de la «triple frontière» entre Brésil, Argentine et Paraguay. Toutefois, malgré les injonctions des États-Unis qui ont longtemps considéré que cette région très perméable pouvait constituer un refuge ou un lieu de transit idéal pour des terroristes islamistes, peu d'éléments ont pu être vérifiés sur cette hypothèse et les trois pays ne se sont pas réellement mobilisés pour contrôler l'ensemble des activités illicites de la région, notamment la contrebande d'armes. Dans d'autres cas, comme celui de la Colombie, le retour de la menace

terroriste islamiste a servi d'outil de légitimation de leur effort d'éradication de la guérilla des Forces armées révolutionnaires colombiennes (FARC), notamment grâce au Plan Colombie élaboré en partenariat avec les États-Unis et le président colombien Alvaro Uribe. L'aide directe des États-Unis à la Colombie pour l'application du Plan Colombie a été largement augmentée à cause des attentats du 11 septembre 2001. Depuis l'an 2000, 5 milliards de dollars d'aide états-unienne ont été affectés pour la mise en œuvre du Plan Colombie. Ce soutien devrait être renouvelé au moins pour deux ans après 2005 et récemment, Washington a doublé son contingent de « spécialistes » présents en Colombie, passant désormais à environ 800 militaires et 600 civils. Par ailleurs, les attentats du 11 septembre ont permis de clarifier les objectifs du Plan Colombie : au départ « guerre contre les drogues » et outil de développement et d'approfondissement démocratique, ce plan est rapidement devenu une « guerre contre les FARC » dont l'objectif, très militaire, se réduit progressivement à leur éradication ou leur reddition, assorti de la récupération du contrôle de l'État sur près du tiers du territoire colombien qui reste aux mains des FARC. ¹²

L'exemple colombien est également à mettre en relation avec une autre des grandes priorités des dispositifs de sécurité intérieure latino-américains : la lutte contre la production et le trafic de drogues. La Colombie, pays producteur, a fait du Plan Colombie

¹¹ Silva (1996, pp. 501-502).

¹² On estime à environ 75 pour cent la part des dépenses strictement militaires dans l'ensemble des actions mises en œuvre à partir du Plan Colombie. Cf. *The Nation*, version *on line*, 29 juillet 2004.

son principal outil de lutte contre la production nationale de cocaïne et d'héroïne. En mai 2004, le ministre de la Défense colombien, Jorge A. Uribe, affirmait d'ailleurs que les FARC (qualifiés de «criminels narcoterroristes») représentaient le principal cartel de drogue colombien, légitimant ainsi un peu plus la politique volontariste d'opposition aux FARC suivie par le gouvernement colombien. Selon certains observateurs, et notamment des congressistes américains démocrates opposés au président américain George W. Bush, le Plan Colombie est un échec. Si le gouvernement colombien affirme que 20 pour cent des surfaces cultivées de stupéfiants ont été éradiquées en 2003, Eleanor Starman, du Latin American Working Group, estimait récemment que le Plan Colombie n'avait réussi qu'à déplacer les zones de production, sans pour autant en réduire le volume produit. Il est toutefois révélateur que le gouvernement colombien, lors de sa communication sur les effets du Plan Colombie, s'empresse d'annoncer, à tort ou à raison, que le taux annuel d'homicides en Colombie a diminué de 16 pour cent entre 2002 et 2003 tandis que le taux d'enlèvements a fondu de 26 pour cent et affiche une baisse encore plus spectaculaire pour le premier trimestre 2004 (45,5 pour cent).¹³ Cette association entre des faits criminels, qui, *a priori*, n'ont que peu de relations les uns avec les autres, montre bien que la problématique de la sécurité tend à s'intégrer dans un même ensemble qui ne dispose, en réalité, que de quelques points communs, notamment la peur qu'ils inspirent à la population et la possibilité d'utiliser ces arguments pour imposer une politique de sécurité à dominante répressive prônant l'intervention de type militaire et le réarmement des forces de l'ordre.

Les forces armées latino-américaines ont enfin été marquées par les vellétés unilatérales des États-Unis qui n'ont pas hésité, en 2001 et en 2003, à attaquer l'Afghanistan des talibans et l'Irak de Saddam Hussein. Ces attaques, dont la légitimité est discutable et discutée, ont fait apparaître une nouvelle menace pour des pays latino-américains qui gardent en mémoire la célèbre formule du dictateur mexicain Porfirio Díaz: «Pauvre Mexique, si loin de Dieu, si près des États-Unis». La crainte d'une intervention directe des États-Unis dans les affaires intérieures d'un pays du sous-continent est

envisagée par les forces armées latino-américaines comme une menace crédible. La réalisation de cette menace attenterait évidemment à la souveraineté de ces pays dont les forces armées sont dans la plupart des cas les garantes exclusives. Aux yeux des militaires latino-américains, la crédibilité de cette hypothèse se trouve renforcée, à moyen terme, par l'aide américaine à la Colombie, les pressions états-uniennes sur la Bolivie pour l'éradication de la production nationale de stupéfiants, les soupçons concernant la participation de la CIA (Central Intelligence Agency) dans la déstabilisation et la tentative de coup d'État contre le président vénézuélien Hugo Chávez en avril 2002, et les craintes exprimées par certains experts états-uniens quant à la possibilité de formation d'un nouvel « axe du mal » en Amérique latine avec la permanence de Fidel Castro à Cuba et d'Hugo Chávez au Venezuela, le maintien des FARC en Colombie et l'élection récente de chefs d'État plutôt marqués à gauche, comme au Brésil ou en Argentine. Toutefois, les forces armées latino-américaines semblent plus promptes à réagir aux événements qu'à les anticiper, ce qui devrait pourtant être la clé d'une politique de sécurité extérieure.¹⁴ La même remarque pourrait leur être faite sur le plan de la sécurité intérieure.

Le fait est que depuis la redémocratisation de la région, aucune réflexion de fond n'a vraiment été menée sur le rôle et le statut des forces armées et des institutions policières dans un régime redevenu démocratique.¹⁵ Or, nous pouvons nous rendre compte aujourd'hui que la problématique de la sécurité intérieure est loin d'aboutir en Amérique latine à des consensus nationaux associant intimement l'importance de la lutte contre la criminalité violente et l'impératif de respecter à la fois l'État de droit et les droits de l'homme tout en garantissant l'efficacité policière. En réalité, sans doute à cause de l'absence de débats nationaux et de véritables doctrines démocratiques applicables au champ de la sécurité intérieure, chaque alternance gouvernementale est susceptible de modifier radicalement les missions des forces de sécurité intérieure qui sont ainsi contraintes de se positionner sur le court terme au lieu de construire des stratégies durables de lutte contre la criminalité.

¹³ *Folha de São Paulo*, version *on line*, 17 mai 2004.

¹⁴ Cf. Deluchey (2004, p. 183-195).

¹⁵ Pour le Brésil, lire Deluchey (2000).

IV

Débat: le recours aux forces armées

Dans ce débat idéologique qui s'exprime dans la plupart des pays latino-américains, le recours aux forces armées pour assister ou remplacer ponctuellement les polices dans l'exercice de leurs missions est la principale source des conflits. Pour exemple, Carlos Menem, candidat à l'élection présidentielle argentine en 2003, avait affirmé qu'il mobiliserait l'Armée de Terre argentine pour lutter contre la criminalité alors que le vainqueur des élections, Néstor Kirchner, qui a lancé récemment un nouveau Plan national de Sécurité, n'envisage pas d'attribuer un rôle majeur dans ce domaine aux forces armées, dont la contribution à la préservation de la sécurité intérieure doit *a priori* se réduire à un travail de renseignement et de soutien logistique aux forces policières. Selon certains observateurs, cette prise de position du gouvernement argentin aurait été motivée par les échecs des deux principaux pays ayant choisi de recourir aux forces armées pour la gestion de la sécurité intérieure: la Colombie, que nous avons déjà évoquée, et le Brésil.¹⁶

Il est vrai qu'au Brésil, l'ancien président Fernando Henrique Cardoso avait largement utilisé l'Armée de Terre pour la gestion des conflits les plus graves ou d'envergure nationale. L'intervention des forces armées avait parfois représenté une initiative heureuse, comme lors de l'organisation du Sommet de Rio en 1992, où les militaires avaient garanti avec succès la sécurité des participants du Sommet. Depuis lors, ce type d'intervention s'est le plus souvent soldé par des échecs et, parfois, s'est même révélé contre-productif, comme dans la plupart des « invasions » de bidonvilles (*favelas*) pour y déloger les trafiquants de drogues qui y ont installé leurs quartiers généraux – occasions lors

desquelles l'intervention des forces armées semble avoir poussé les trafiquants au réarmement et à ne plus craindre les affrontements directs avec les forces de l'ordre. En réalité, les seuls succès des forces armées brésiliennes dans le champ de la sécurité intérieure furent obtenus lorsqu'il semblait urgent de « fixer » une situation en l'état, assumant le rôle d'une force d'interposition, comme lorsque des conflits entre propriétaires terriens et travailleurs ruraux « sans-terre » devenaient trop préoccupants. Le président actuel Luiz Inácio « Lula » da Silva tente de limiter ce recours et de le soumettre à des conditions et à des garanties qui modèlent les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États fédérés (qui gèrent l'essentiel des forces de police). La plupart des Brésiliens considèrent aujourd'hui avec méfiance l'intervention des forces armées pour résoudre les problèmes liés au trafic de drogues, notamment dans les collines de Rio où les *favelas* offrent leur principal refuge aux trafiquants. Toutefois, cette possibilité n'est pas encore écartée par l'ensemble des acteurs politiques et des agents de la sécurité intérieure au Brésil.

On pourrait objecter que le narcotrafic occupe une telle place en Amérique latine que l'intervention des forces armées dans sa répression pourrait se révéler légitime. Pour le général Carlos Vargas Mercado, vice-ministre de la Défense de Bolivie, le narcotrafic a dépassé le champ de la sécurité intérieure pour intégrer aujourd'hui en partie celui de la défense nationale. Lors d'une conférence en 2001 sur la participation des forces armées à la lutte contre le narcotrafic, il affirmait : « Dans la mesure où les réseaux du narcotrafic arrivent à fragiliser la santé institutionnelle de nos gouvernements, le système démocratique risque d'être gouverné par les agents invisibles du narcotrafic ». ¹⁷ Si cette idée peut s'étendre à d'autres pays de l'Amérique latine, nous devons toutefois souligner que le contexte bolivien, de ce point de vue, est assez exceptionnel. Rappelons qu'en Bolivie, lors de conflits sociaux

¹⁶ Lozada, Martín, «Argentina: ¿Militarizar la seguridad interior?», Servicio Informativo «alai-amlatina». Site web: <http://www.rebellion.org/argentina/040424lozada.htm>. Selon Martín Lozada, professeur de droit international à l'Université de Fasta-Bariloche (Argentine), «Le Plan fédéral intégral de Sécurité présenté récemment par le gouvernement national écarte l'éventualité d'une participation directe des forces armées en matière de sécurité intérieure. Il s'agit d'une décision sage qui non seulement s'appuie sur la législation en vigueur –lois de Défense et de Sécurité intérieure–, mais aussi sur l'expérience traumatique des pays de la région qui ont opté pour cette voie: la Colombie et le Brésil».

¹⁷ Conférence intitulée «La participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y la defensa del medio ambiente», Buenos Aires, NDU&CHDSClub/ Argentine (United States National Defense University / Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa), 2-5 avril 2001.

importants, les polices prennent souvent fait et cause pour les manifestants alors que l'Armée bolivienne reste fidèle au gouvernement en place. Ce fut déjà le cas en avril 2000 lorsque les polices ont réalisé une grève pour la réévaluation de leurs salaires. Ils avaient alors obtenu gain de cause, le gouvernement bolivien augmentant de moitié leurs traitements. Deux épisodes différents, en 2003, eurent cette fois des répercussions beaucoup plus importantes dans le pays.

En février 2003, en réaction à la création d'un lourd impôt sur le revenu (*el impuestazo*), les policiers rejoignirent les rangs des manifestants et refusèrent d'assurer leur service de sécurité tant que leurs salaires ne seraient pas augmentés, que leurs conditions de travail ne seraient pas améliorées, et que le projet de nouvel impôt ne serait pas abandonné par le président Gonzalo Sanchez de Lozada. Les 11 et 12 février, les Boliviens assistèrent à des affrontements sanglants entre les forces de police et les forces armées dont le bilan s'éleva à 31 morts et près de 200 blessés. Un remaniement gouvernemental, quelques gains pour les polices et le retrait de l'*impuestazo* clôturèrent maladroitement ce chapitre sanglant de l'histoire bolivienne. En octobre 2003, les policiers se montrèrent solidaires avec les manifestants opposés à l'exportation du gaz bolivien *via* le Chili. Les deux pays conservaient en effet un important contentieux depuis la Guerre du Pacifique (1879-1880) qui priva la Bolivie de son accès maritime.¹⁸ Les 11 et 12 octobre, la « guerre du gaz », opposant à l'Alto l'armée bolivienne aux manifestants, fit 60 victimes parmi les civils, ce qui entraîna la démission du président Sanchez de Lozada, remplacé depuis par son vice-président, Carlos D. Mesa Gisbert.

Près d'un an après ces événements, la Bolivie se prépare à débattre de la rédaction d'une nouvelle Constitution. Or, le haut-commandement des Forces armées et l'état-major de la Police ont souhaité proposer un projet commun de disposition constitutionnelle prévoyant d'intégrer la Police aux Forces armées. Aux côtés de l'Armée de Terre (Ejército), de la Marine (Fuerza Naval) et de l'Armée de l'Air (Fuerza Aérea), la Bolivie disposerait dans ce cas d'une quatrième Force armée, la Police nationale, prenant ainsi exemple sur le Chili où les carabiniers font également partie des Forces armées.¹⁹ Cette union des forces publiques au

sein du même dispositif impliquerait que la Police nationale et les trois Forces armées disposent du même haut-commandement, d'une formation commune et de normes communes. Cette proposition, dont l'objectif explicite est de réduire la corruption policière et d'améliorer les relations entre des forces qui se sont récemment opposées militairement, signifierait évidemment le renforcement de la militarisation du dispositif de sécurité intérieure bolivien.

Au Brésil, les débats sur l'intervention des forces armées dans la sécurité intérieure paraissent aboutir à une autre conclusion au regard de certains événements récents. En mai 2004, la gouverneure de l'État de Rio de Janeiro, Rosinha Matheus, avait sollicité du gouvernement fédéral l'envoi de 4 000 soldats de l'Armée de Terre brésilienne pour mener une vaste opération contre les trafiquants de certaines *favelas* de Rio.²⁰ L'Armée de Terre n'était pas favorable à une intervention qui devait consister à entrer dans les *favelas* pour y réaliser un gigantesque « coup de filet » contre les trafiquants. L'Armée de Terre proposa d'occuper les principales voies de la ville de Rio tout en laissant les polices provinciales réaliser l'opération à l'intérieur des *favelas*.²¹ L'accord entre l'État de Rio et le gouvernement du président Lula n'a finalement pas abouti, chacun attribuant la responsabilité de cet échec à l'autre partie. Il semble toutefois que le gouvernement Lula ne soit plus enclin à faciliter l'intervention des forces armées en matière de sécurité intérieure. Pour le ministre de la Défense de l'époque, José Viegas, la violence à Rio n'est d'ailleurs « pas un problème militaire; c'est pourquoi on ne peut pas envisager une solution militaire ».²²

²⁰ Rosinha Matheus est l'épouse de l'ex-gouverneur Anthony « Garotinho », candidat à la dernière élection présidentielle, aujourd'hui secrétaire d'État à la Sécurité publique de Rio de Janeiro. Quant aux quartiers dont il était question, il s'agit des *favelas* Alemão, Maré, São Carlos, Borel, Dendê, Jacarezinho, Mangueira et Metral.

²¹ Quelques jours auparavant, à deux reprises, des casernes de l'Armée de Terre avaient été attaquées par des bandes armées en quête de nouveaux armements; ce qui contribua évidemment à la réticence de l'Armée pour une telle opération. *Folha de São Paulo*, 9 mai 2004, 10 mai 2004, 19 mai 2004.

²² *Folha de São Paulo*, 9 mai 2004. Lors de son discours de prise de fonction, le 8 novembre 2004, le nouveau ministre brésilien de la Défense, José Alencar (cumulant ses nouvelles fonctions avec celles de vice-président de la République), s'est montré moins méfiant à l'égard de l'intervention des forces armées dans les affaires intérieures: « J'ai de l'admiration pour les Forces armées de mon pays. Je sais que le travail admirable de la Marine, de l'Armée de Terre et de l'Armée de l'Air ne se restreignent pas aux seules actions militaires, qui sont absolument essentielles. Il

¹⁸ Tous les 23 mars, le « Jour de la Mer » rappelle aux Boliviens ce jour fatidique où leur pays perdit son accès maritime au profit du Chili.

¹⁹ *La Razón*, version *on line*, 20 septembre 2004, 21 septembre 2004.

Cette vision n'est pas partagée par tous au Brésil, au-delà du gouvernement de l'État de Rio. Le débat prend parfois des formes inattendues, comme lorsque le général de l'Armée de Terre brésilienne Américo Salvador affirme que l'opération onusienne de maintien de la paix civile menée par le Brésil en Haïti depuis l'été 2004 est un bon entraînement préparant à la répression de la criminalité à Rio!²³ Il ne semble pas cependant que cette opinion soit largement répandue parmi les décideurs politiques et les acteurs de la sécurité intérieure. Il montre toutefois qu'au Brésil, comme dans d'autres pays de l'Amérique latine, les forces armées ne disposent pas d'une vision commune de ce que devrait être leur engagement en matière de sécurité intérieure. Plus récemment, le gouvernement fédéral brésilien a clarifié sa position à l'égard de ce débat. Fidèle au projet d'intégration nationale des polices brésiliennes (fédérales et provinciales), le secrétariat national de la Sécurité publique et le ministère de la Justice ont annoncé la création d'une « Force nationale de Sécurité publique », composée dans un premier temps de 1.500 policiers provinciaux ayant suivi une formation spécifique à l'Académie nationale de Police, et qui agirait à la place des forces armées lors de graves crises de sécurité à Rio, en Amazonie ou en tout autre endroit du Brésil. Cette Force nationale, qui devrait gagner en nombre au fil des années, ne serait pas une force permanente. Ses membres resteraient dans leurs États respectifs en période normale et intégreraient la Force nationale de Sécurité publique en cas de convocation du gouvernement fédéral. Cette réforme pourrait alors résoudre le problème de l'intervention des forces armées dans des affaires de sécurité intérieure qui ne concernent pas la défense nationale, et contribuerait à repositionner chacune des forces de sécurité à un champ d'intervention distinct permettant une meilleure gestion

concerne aussi d'autres champs d'activités liées à l'intérêt national. [1/4] Nous devons aller vers le développement national, la protection de l'environnement et l'amélioration des infrastructures sociales [1/4]. Les objectifs de ma nouvelle charge sont nombreux et nobles: le maintien de la paix, la garantie de l'État de droit et des institutions démocratiques, la cohésion et l'unité de la Nation et, particulièrement, ceux qui sont liés à la souveraineté et à l'intégrité territoriale» (Site internet du ministère brésilien de la Défense, service de Communication, www.defesa.gov.br, 8 novembre 2004, discours de prise de fonction du nouveau ministre José Alencar ; *Folha de São Paulo*, version *on line*, 8 novembre 2004).

²³ *Folha de São Paulo*, 19 mai 2004.

et une professionnalisation plus importante des agents des forces de sécurité.²⁴

Ces deux exemples brésilien et bolivien montrent bien qu'il n'existe pas de tendance commune à l'ensemble des pays d'Amérique latine en ce qui concerne l'architecture de leur système de sécurité intérieure. Dépendant à la fois de leur histoire récente, de la composition et du statut de leurs forces armées et de leurs polices au sein de leur société nationale, mais aussi et surtout de la « couleur » idéologique de leur gouvernement respectif, les pays d'Amérique latine opèrent des réformes extrêmement différentes de leur système de sécurité intérieure, et résolvent de façon très diverse la controverse sur la militarisation de la sécurité intérieure et, en particulier, la participation des forces armées à la lutte contre la criminalité. Quelques grands pays, comme le Brésil et l'Argentine, semblent privilégier la formation des polices pour leur attribuer la gestion presque exclusive de la sécurité intérieure, y compris au niveau national. D'autres, comme la Colombie ou la Bolivie, paraissent faire le choix du retour des forces armées dans le champ intérieur, en prenant comme voies de légitimation la corruption et l'inefficacité des polices ou l'importance prise, au niveau international, par la lutte contre le terrorisme et le trafic de drogues.

De ces tendances contradictoires, l'analyste doit pouvoir en retirer certaines conclusions sur le cheminement des pays d'Amérique vers l'institutionnalisation de leurs démocraties. L'ordre démocratique suppose une individuation dans le traitement de la sécurité intérieure qui, avant tout, doit être une sécurité publique. Chaque citoyen, individuellement, doit pouvoir avoir recours aux services de sécurité de l'État et, en premier lieu, aux polices. La Constitution brésilienne désigne d'ailleurs la sécurité publique comme un « devoir d'État ». Or, la

²⁴ À la demande du gouverneur de l'État d'Espírito Santo, la première intervention de la Force nationale de Sécurité publique eut lieu au début de décembre 2004, à Vitória (capitale de l'État), en remplacement d'un contingent de l'Armée de Terre afin de restaurer l'ordre après une série d'incendies de bus urbains commanditée par des organisations criminelles pour protester contre une opération de lutte contre le narcotrafic dans les pénitenciers de la région par la Police militaire de l'État. Cent cinquante hommes formés à l'Académie nationale de Police et provenant de six États fédérés ont été concernés pour cette première mission qui devrait être suivie en 2005 par de nouvelles opérations de répression du crime organisé dans l'État de Rio de Janeiro. Le décret fédéral n°5289, donnant une légalité et un cadre opérationnel à cette Force nationale avait été adopté le 30 novembre 2004.

prise en compte de certaines évolutions des phénomènes criminels en Amérique, tels que le trafic de drogues et les nombreuses formes de criminalité qui constituent son environnement (vols de voiture, trafic d'armes, corruption des polices et du personnel politique et judiciaire, formation de gangs urbains, etc.), et l'apparition de nouvelles priorités sécuritaires au niveau international (terrorisme, trafic international de stupéfiants, blanchiment, etc.), de nouvelles doctrines collectives de sécurité font jour en Amérique latine.

Des tentatives d'individuation de la sécurité, lors desquelles on considérait la sécurité comme un nouveau droit de l'homme auquel chaque citoyen avait droit et que l'État avait pour devoir de garantir, l'Amérique latine semble se tourner vers d'autres doctrines au sein desquelles l'individu passe au second plan par rapport au groupe et à la nation, et qui représente, moins de vingt ans après avoir abandonné la doctrine de sécurité nationale, un retour aux doctrines de sécurité collective dont on ne sait, à long terme, quelles influences elles auront sur la gestion de la sécurité intérieure en Amérique latine.

Ole Waever opère une distinction entre sécurité nationale et sécurité sociétale, la première concernant la souveraineté et la survie du régime, la seconde se référant à l'identité et à la survie de la société.²⁵ Cette distinction est d'importance pour notre analyse car mettre l'accent sur l'un ou sur l'autre de ces deux types de sécurité modèle non seulement les dispositifs nationaux de sécurité mais aussi les normes, les pratiques et les cultures professionnelles s'appliquant aux forces de l'ordre. Pour Robert Keohane, «la souveraineté est moins une barrière définie en termes de territoire qu'un pouvoir de négociation au service d'une politique caractérisée par des réseaux transnationaux complexes».²⁶ Ainsi les pays d'Amérique sont-ils confrontés à un choix historique en matière de sécurité intérieure. Ils peuvent faire le choix d'un dispositif de sécurité collective pour la sécurité intérieure, dans lequel les forces armées

disposeraient d'un rôle prépondérant et les polices seraient au moins soumises, au plus intégrées aux forces armées et, par conséquent, sujettes à une militarisation pratique et «idéologique» qui cohabiterait mal avec la fonction civile d'une force publique que les transitions démocratiques latino-américaines voulaient transformer en «police citoyenne». Ils peuvent, au contraire, choisir de continuer leurs efforts de démocratisation et de «civilisation» des polices en cherchant à imposer l'efficacité policière, la défense des libertés individuelles et l'autonomisation des polices vis-à-vis des forces armées.

Si certains pays, comme la Bolivie, la Colombie, l'Argentine ou le Brésil, semblent déjà avoir fait leur choix entre les deux systèmes, rien n'indique en revanche que ces choix soient pérennes et permettent aux dispositifs de sécurité intérieure, par leur stabilité, de gagner en efficacité et en professionnalisme. Au contraire, la nature très idéologique des choix proposés nous fait redouter qu'à chaque alternance électorale, les gouvernements latino-américains exigent que leurs forces armées et leurs polices réalisent un effort contradictoire à l'égard de celui demandé lors du mandat électif précédent, réduisant ainsi à néant toute tentative de professionnalisation des deux types de forces publiques dans la gestion de la sécurité intérieure. C'est pourquoi nous pourrions étendre à l'ensemble du sous-continent la conclusion à laquelle Jean-René Garcia aboutit dans son analyse du cas bolivien: «En Bolivie, les institutions militaires, la police et les différents groupes armés qui évoluent dans un nouvel environnement démocratique, n'ont pas encore trouvé un système de fonctionnement cohérent et adapté».²⁷ Cette inadéquation ne signifie pas pour autant que la démocratie soit mise en danger, mais elle laisse supposer qu'en Amérique latine, au moins en ce qui concerne le dialogue entre sécurité intérieure et libertés individuelles, ainsi que la mise en place d'un véritable État de droit, l'institutionnalisation des normes et des pratiques démocratiques pourrait s'en trouver considérablement ralentie.

²⁵ Waever (1997, p. 17).

²⁶ Keohane (1995, p. 177).

²⁷ Garcia (2004, p. 161).

Bibliographie

- Deluchey, Jean-François (2000): *Sécurité publique et ordre démocratique. L'État du Pará*, Thèse de doctorat, Institut des Hautes Études de l'Amérique latine (IHEAL-Paris III), direction: Hubert Gourdon, 15 novembre 2000.
- _____ (2003): «De la "guerre contre le crime" au Brésil. Culture autoritaire et politiques publiques de la sécurité», *Autrepart*, numéro spécial "Sociétés dans la guerre", coordonné par Yves Goudineau (en hommage à Christian Geffray), n°26, 2/2003 (Juillet), IRD / Éditions de l'Aube.
- _____ (2004): «Les Forces armées au Brésil: de la sécurité nationale à la "sécurité multipolaire" (1990-2000)», Renée Fregosi (dir.), *Armées et Pouvoirs en Amérique latine*, Mélanges offerts à Hubert Gourdon, Paris, IHEAL.
- Demarest, Geoffrey B. (1995): "The Overlap of Military and Responsibilities in Latin America", *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, vol. 4, n°2, Automne 1995.
- Diamond, Larry, Marc F. Plattner, Yu-Han Chu et Hung-Mao Tien (éds.) (1997): *Consolidating the third wave democracies. Themes and perspectives*, Baltimore / Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Fregosi, Renée (dir.) (2004): *Armées et Pouvoirs en Amérique latine*, Mélanges offerts à Hubert Gourdon, Paris, IHEAL.
- García, Jean-René (2004): «Forces armées, police et gouvernements civils en Bolivie: une relation institutionnelle conflictuelle», Renée Fregosi (dir.), *Armées et Pouvoirs en Amérique latine*, Mélanges offerts à Hubert Gourdon, Paris, IHEAL, 2004.
- Guilhot, Nicolas, et Philippe C. Schmitter (2000): "De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des democratization studies", *Revue française de Science politique*, vol. 50, n°4-5, Août-Octobre 2000.
- Hunter, Wendy (1997): *Eroding military influence in Brazil. Politicians against soldiers*, Chapel Hill / Londres, The University of North Carolina Press.
- Keohane, Robert O. (1995): "Hobbes, Dilemma and International Change in World Politics: Sovereignty in International Society", H.-H. Holm et G. Sorensten (éds.), *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder (Col.), Westview Press.
- Martins Filho, João R. et Daniel Zirker (2000): "The Brazilian Military Under Cardoso: Overcoming the Identity Crises", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 42, n° 3, Automne 2000.
- _____ (1995): "The Brazilian military and the new world order", *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 24 (Été 1995).
- Neild, Rachel (2001): "De la sécurité nationale à la sécurité citoyenne. La société civile et l'évolution de la conception de l'ordre public", site Internet www.ichrrd.ca, mimeo.
- O'Donnell, Guillermo et Philippe C. Schmitter (1986): *Transitions from Authoritarian Rules. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore (Maryland) / Londres, The Woodrow Wilson International Center for Scholars / Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter et Laurence Whitehead (éds.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rules. Latin America*, Baltimore (Maryland) / Londres, The Woodrow Wilson International Center for Scholars / Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, Philippe C. (1997): "Clarifying consolidation. Review of Problems of democratic transitions and consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe by Juan J. Linz and Alfred Stepan", *Journal of Democracy*, vol. 8, n°2, Avril 1997.
- Silva, Jorge da (1996): "Militarização da Segurança Pública e a Reforma da Polícia: um depoimento", Ricardo Bustamante et Paulo César Sodré (coord.), *Ensaio Jurídico: O Direito em Revista*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Atualização Jurídica (IBAG).
- Waever, Ole (1997): *Concepts of Security*, Copenhagen, Institute of Political Sciences / University of Copenhagen.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (1993): "Politique criminelle et droits de l'Homme en Amérique latine: de la «sécurité nationale» à la «sécurité civique»", *Archives de Politique criminelle*, n°15, 1993.

Défis à l'enseignement *secondaire en* Amérique latine

Juan Carlos Tedesco

Néstor López

*Institut international de
planification
de l'éducation (IPE)-Unesco
Buenos Aires
n.lopez@iipe-buenosaires.org.ar
j.tedesco@iipe-buenosaires.org.ar*

Ces dernières années, la plupart des pays d'Amérique latine se sont engagés, de manière implicite ou explicite, à universaliser un enseignement secondaire de base et de bonne qualité. Malgré la diversité des situations que l'on rencontre dans la région, il est possible de voir que cet engagement signifie que chaque pays doit faire face, en même temps, d'une part aux carences éducatives du passé qui se traduisent essentiellement par une couverture incomplète dont certains adolescents sont exclus et, d'autre part, aux nouveaux défis posés par les exigences des transformations de l'organisation du travail, de la culture et du comportement citoyen. Partant de la reconnaissance de ces «demandes excédentaires» concernant l'enseignement, le présent article se propose de montrer quelques-uns des principaux dilemmes et tensions auxquels se heurtent les politiques destinées à universaliser un enseignement secondaire de bonne qualité dans la région.

I

Introduction

Les diagnostics portés sur l'enseignement secondaire en Amérique latine s'accordent à souligner l'importance capitale de son niveau dans le développement social et dans le sort personnel des individus et à faire ressortir, en même temps, la situation particulièrement critique de son fonctionnement et de ses résultats. Dans ce contexte, la plupart des pays de la région ont commencé à mettre en œuvre des processus de réforme dans leurs systèmes d'enseignement secondaire dans les années 90. La lecture des documents nationaux concernant ces réformes nous apprend que les objectifs visés sont très ambitieux sur les plans, à la fois, qualitatif et quantitatif. En résumé, il s'agit d'universaliser un enseignement secondaire de base de bonne qualité, où l'idée de bonne qualité inclut la formation dans les nouvelles compétences requises pour le comportement citoyen et pour le comportement professionnel dans une société caractérisée par des exigences complexes et en constante mutation.

L'écart entre les objectifs ambitieux fixés et la situation critique qui caractérise les points de départ est considérable. Il existe de grandes différences entre les pays et à l'intérieur de chacun d'entre eux, mais l'ensemble de la région conserve toujours l'héritage d'énormes carences éducatives. La spécificité de cette décennie, cependant, c'est qu'il faut faire face aux carences du passé et relever en même temps les nouveaux défis des changements de l'organisation du travail, de la culture et du comportement citoyen. L'importance de ce nouveau contexte ne peut être sous-estimée lorsque l'on tente d'expliquer les problèmes et de définir des stratégies de changement. Bref, dans le contexte actuel de profonde mutation de la société à tous ses niveaux, les pays de la région doivent faire face en même temps aux demandes éducatives différées des catégories aux revenus inférieurs et aux demandes de satisfaire les nouveaux besoins des catégories déjà intégrées. Il ne s'agit donc pas de répondre uniquement aux demandes insatisfaites des catégories qui n'ont pas encore accès à un service stable. Les demandes proviennent aussi des catégories qui ont déjà accès à ce service et en exigent aujourd'hui la réforme.

Dans les contextes de cette sorte caractérisés par des demandes excédentaires, il semble inévitable de devoir prendre des décisions qui satisfont certains besoins, en reportant à plus tard la réponse à d'autres

demandes. Comme toutes les demandes sont urgentes et légitimes, aucune catégorie sociale n'est disposée à différer les siennes. La lutte pour obtenir les rares ressources disponibles prend donc des caractéristiques peu rationnelles du point de vue de l'intérêt général et du long terme. Les dangers de cette situation sont bien connus. Le plus évident et le plus visible de ces dangers consiste dans le fait que les décisions concernant les priorités et l'attribution de ressources se prennent en faveur de ceux qui sont le plus en mesure d'exprimer les demandes et de faire pression pour les satisfaire. Un autre danger, moins visible mais réel dans plusieurs pays de la région, est la réaction négative des catégories déjà intégrées à l'encontre des politiques destinées à promouvoir un meilleur accès pour les exclus ainsi que leur participation. Cette réaction négative se manifeste habituellement par la sous-estimation de l'importance de ces efforts et la critique de leur faible impact sur l'amélioration de la qualité ou, d'un point de vue plus structurel, par l'abandon du système d'enseignement public et le développement des écoles privées, qui bénéficient de l'essentiel des investissements éducatifs des catégories plus nanties.

De ce fait, l'écart entre les objectifs programmés et les décisions prises tend à s'aggraver, donnant lieu à un phénomène de dissociation, perçu socialement quand les engagements rhétoriques ne correspondent pas aux réalisations pratiques.¹

À partir de ces considérations générales, les parties suivantes de cet article tentent de mettre en exergue quelques-uns des principaux dilemmes et tensions auxquels se heurtent les politiques destinées à universaliser un enseignement secondaire de qualité. La section II présente des données qui permettent de mesurer l'ampleur des principaux défis macro-éducatifs en Amérique latine et des différences qui existent entre les pays et au sein de chacun d'eux. La section III analyse les principales tendances des réformes en vigueur aujourd'hui dans la région à ce niveau d'enseignement et la section IV avance certaines conclusions concernant les orientations des politiques pour l'avenir.

¹ Ce phénomène –qui caractérise non seulement les politiques éducatives mais l'ensemble des politiques publiques– est à l'origine de la faiblesse des processus démocratiques dans la région. Ce thème de débat redevient d'actualité (Nun, 2000).

II

La phase d'expansion facile de l'enseignement est-elle terminée?

1. L'Amérique latine et les pays développés

Les défis auxquels se heurte l'Amérique latine en terme d'éducation sont différents selon qu'il s'agit des objectifs pour l'enseignement primaire ou de ceux du secondaire. Dans l'enseignement primaire, l'ensemble de la région et la grande majorité des pays individuellement ont déjà atteint l'objectif de l'universalisation. Si nous examinons les tendances des trente dernières années pour l'ensemble de la région, il apparaît qu'après une brève diminution au milieu des années 70, le taux brut de scolarisation primaire dessine une courbe légèrement ascendante, pour des valeurs légèrement supérieures à 100 pour cent (graphique 1).

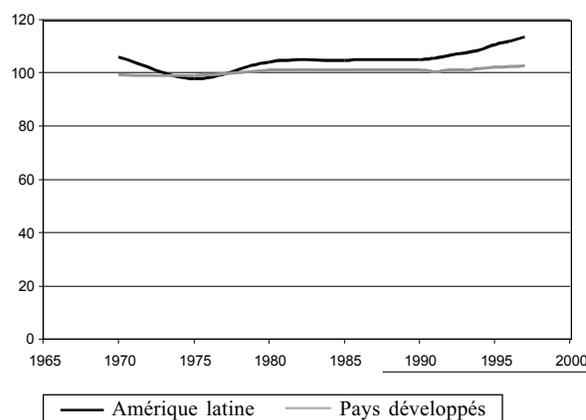
Si nous comparons l'Amérique latine aux pays développés, nous constatons une tendance analogue, mais la courbe de ces derniers est plus proche de 100 pour cent, ce qui peut être interprété comme le résultat d'une moindre incidence des effectifs d'élèves en retard par rapport à leur classe d'âge, ceci étant dû principalement au faible taux de redoublement. Dans la mesure où un grand nombre de pays a déjà atteint l'objectif de scolarisation primaire universelle, la priorité est donnée aujourd'hui aux objectifs d'équité de l'accès à un enseignement de bonne qualité et de plus grande efficacité interne.

La situation est nettement plus complexe, en revanche, si nous analysons la scolarisation secondaire. Le graphique 2, qui résume les tendances dans l'ensemble de la région, montre que, malgré une forte progression des taux de scolarisation secondaire au cours des trente dernières années et surtout dans les années 90, plus d'un tiers des jeunes en âge de fréquenter aujourd'hui ce niveau d'enseignement ne sont toujours pas inscrits.

La comparaison entre l'Amérique latine et les pays développés indique que la région atteindrait en l'an 2000 les niveaux de couverture que les pays développés avaient en 1970. Mais ce retard doit être examiné dans un contexte très différent de celui existant il y a trente ans, surtout en ce qui concerne les processus d'universalisation des biens et services sociaux. Nous reviendrons sur ce point dans la section III.

GRAPHIQUE 1

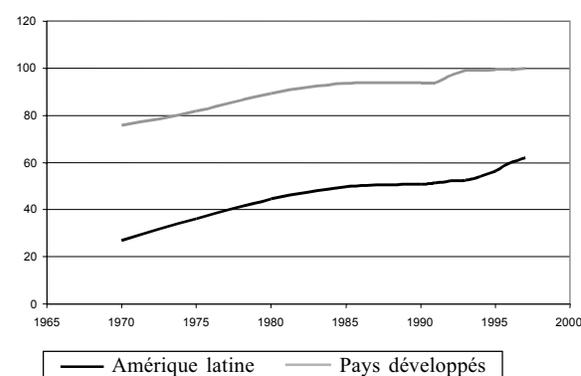
Amérique latine: taux brut de scolarisation primaire, 1970-1997.



Source: élaboré par les auteurs à partir de données de l'Unesco.

GRAPHIQUE 2

Amérique latine: taux brut de scolarisation secondaire, 1970-1997.



Source: élaboré par les auteurs à partir de données de l'Unesco.

2. La diversité des situations nationales

La référence à l'ensemble de l'Amérique latine équivaut certainement à méconnaître la grande diversité des situations dans cette région. En réalité, chaque pays devrait être analysé séparément de manière à examiner

la façon spécifique dont s'articulent les aspects socio-démographiques, politiques, économiques, ethniques et culturels pour définir des politiques tendant à l'universalisation d'une scolarisation secondaire de qualité. Les informations disponibles sur les pays d'Amérique latine permettent toutefois de repérer la fréquence de certaines configurations, ce qui offre la possibilité de tenter une typologie parmi cette diversité.

À ce titre, nous proposons ici un exercice de classification des pays pour identifier des groupes relativement homogènes et distincts les uns des autres. Le premier critère à prendre en considération dans ce processus de classification est le profil démographique de chaque pays, qui facilite ou entrave manifestement la réalisation des objectifs de scolarisation. En effet, les taux élevés de croissance démographique et la forte proportion de population vivant dans les zones rurales –deux traits caractéristiques du profil démographique «traditionnel»– constituent un défi particulier quand il s'agit d'atteindre l'universalisation.

Un deuxième critère est le montant du PIB par habitant, pris pour indicateur approximatif du degré de développement économique de chaque pays. Le choix de cette donnée sous-tend que, en termes absolus, les pays ayant un revenu plus élevé disposent de plus de ressources publiques et privées à investir dans l'enseignement.²

Selon ces critères, nous distinguons donc en Amérique latine essentiellement quatre groupes de pays répartis suivant un axe, allant des pays très urbanisés, à très faible croissance démographique et revenus élevés (en termes latino-américains), jusqu'à ceux qui ont un profil essentiellement rural, à forte croissance de la population et revenus très bas. Ces groupes sont les suivants:

i) *Pays à revenus élevés et profil démographique moderne.* Ce groupe comprend les trois pays du Cône Sud: Argentine, Chili et Uruguay. Sur le plan démographique, ces pays ont le taux de croissance le

plus bas et les plus fortes concentrations d'habitants dans les zones urbaines. Ces trois pays ont en outre le produit intérieur brut par habitant le plus élevé d'Amérique latine.

ii) *Pays à revenus moyens en transition démographique avancée.* Six pays entrent dans cette catégorie: le Brésil, le Costa Rica, le Mexique, le Panama, le Pérou et le Venezuela. Du point de vue démographique, ces pays sont assez proches des précédents, mais leur PIB par habitant est égal en moyenne à la moitié de celui du groupe précédent.³

iii) *Pays à bas revenus entamant la transition démographique.* Ce troisième groupe comprend la Colombie, l'Équateur, El Salvador, le Guatemala, le Paraguay et la République dominicaine. Sur le plan démographique, ils sont à un stade intermédiaire. Quelque 40 pour cent de leur population habitent en zone rurale et subissent une forte pression due à la croissance rapide de la population. Leurs revenus représentent en moyenne la moitié environ de ceux du groupe précédent.

iv) *Pays à revenus très bas et profil démographique traditionnel.* Ce dernier groupe comprend la Bolivie, Haïti, le Honduras et le Nicaragua, dont le PIB par habitant équivaut à un tiers seulement du groupe précédent, avec plus de la moitié de leurs populations vivant dans les zones rurales et un taux de croissance démographique très élevé.

Pour élaborer cette typologie, nous avons fait appel à une analyse permettant de classer des conglomerats hiérarchiques, fondée sur la mesure des similitudes et des différences entre les cas à partir des variables proposées. Ce type d'exercices soulève toujours des questions quant au bien-fondé d'inclure tel ou tel pays dans chaque groupe. Il peut y avoir des doutes dans certains cas.⁴ Néanmoins, indépendamment de la question du classement de tel pays dans telle catégorie de cette typologie, l'intérêt de cet exercice consiste à montrer qu'il n'existe pas une «Amérique latine» unique mais plusieurs.⁵

² La relation de causalité entre, d'une part, les caractéristiques démographiques et économiques d'un pays et, d'autre part, l'extension du système éducatif n'est ni linéaire ni simple. Si l'on considère l'impact de ces facteurs sur l'extension du système éducatif, la relation inverse est tout aussi importante: un plus grand accès à l'éducation crée un cadre plus adéquat pour le développement de pratiques qui influencent le rythme de croissance de la population et sa répartition géographique, et, en outre, favorise le développement économique. De plus, les deux dimensions, démographique et économique, sont étroitement liées. En fait, aucun pays d'Amérique latine n'a à la fois un niveau élevé de revenus par habitant et un profil démographique traditionnel, ni, non plus, un profil moderne et de faibles revenus.

³ Moyenne simple des niveaux de PIB par habitant en dollars des pays étudiés.

⁴ La limite entre les groupes 2 et 3 manque de précision. Le Pérou est repris dans le groupe 2, surtout à cause de son profil démographique, alors que le montant de son PIB par habitant le place dans une situation intermédiaire entre ces deux groupes. La Colombie a un taux de croissance démographique plus proche de celui du groupe 2, un niveau d'urbanisation proche de la moyenne des deux groupes et un PIB qui la range dans le groupe 3.

⁵ Cuba n'est pas reprise dans cette classification, bien sûr. En raison des spécificités de son système social et politique, Cuba possède les caractéristiques démographiques et éducatives du premier

TABLEAU 1

Amérique Latine: indicateurs sélectionnés pour chacun des groupes de la typologie de pays, 1985-1995
(en pourcentages sauf indication contraire)

	<i>Groupe 1</i>	<i>Groupe 2</i>	<i>Groupe 3</i>	<i>Groupe 4</i>
	Argentine Chili Uruguay	Brésil Costa Rica Mexique Panama Pérou Venezuela	Colombie Équateur El Salvador Guatemala Paraguay République dominicaine	Bolivie Haïti Honduras Nicaragua
Population urbaine	87,0	76,0	61,6	48,7
Taux annuel moyen de croissance démographique	1,4	1,8	2,2	2,4
PIB par habitant (en dollars)	6 801,1	3 375,2	1 669,9	521,1
Taux de scolarisation secondaire, 1985	69,3	48,1	42,9	30,1
Taux de scolarisation secondaire, 1995	75,7	53,6	52,0	32,4
Taux de croissance de la scolarisation secondaire, 1985-1995	9,2	11,5	21,4	7,5
Taux d'analphabétisme des adultes, début des années 90	4,0	13,9	16,2	33,4
Poids relatif de chaque groupe	11,5	66,4	16,8	5,4
Écart (jeunes en âge de fréquenter le secondaire, non scolarisés):				
– chiffres absolus (en milliers)	1 137,8	12 382,0	4 435,4	1 778,4
– pour cent du total de la région	5,8	62,7	22,5	9,0

Source: élaboré par les auteurs à partir de chiffres de l'UNESCO (1998).

Le tableau 1 présente un ensemble d'indicateurs résumant le profil socio-démographique et éducatif de chacun des groupes. Un premier constat qui donne une idée de la diversité des situations éducatives est l'amplitude du taux d'analphabétisme des adultes entre ces groupes. Dans les pays du groupe 1, seulement 4 pour cent des adultes sont analphabètes, mais dans le groupe 4, ce taux dépasse les 33 pour cent.

Si nous examinons les niveaux de scolarisation secondaire au milieu des années 80, nous constatons que les pays du Cône Sud avaient les chiffres les plus élevés et se différenciaient nettement des autres groupes. Parmi ces derniers, les taux diminuent d'un groupe à l'autre pour en arriver dans le groupe 4, à ce que moins d'un tiers des jeunes fréquentent l'enseignement moyen.

Pour la période 1985-1995, nous observons une augmentation des taux de scolarisation secondaire dans tous les cas, ce qui mérite une attention particulière. En général, nous savons que les processus de croissance suivent une dynamique en vertu de laquelle le rythme de progression ralentit à mesure que les indices se

groupe mais son PIB par habitant est nettement inférieur à ceux des pays de ce groupe. Nous n'avons pas inclus non plus les pays des Caraïbes anglophones, qui nécessitent une analyse distincte.

rapprochent de leur valeur finale. Dans les situations de faible scolarisation, par exemple, l'enseignement fait partie de ce que l'on appelle les «zones molles» («*áreas blandas*») de la politique sociale, qui offrent le moins de résistance au changement. À mesure que la demande s'étend, l'ensemble de la société doit consentir de plus grands efforts et investissements pour continuer à progresser vers la complétion scolaire universelle. Ainsi l'enseignement passe-t-il progressivement dans la catégorie de ce que l'on appelle les «zones dures» («*áreas duras*») de la politique sociale (Kaztman et Gerstenfeld, 1990).

L'analyse de la dynamique de croissance des taux de scolarisation secondaire durant la période 1985-1995 explique très clairement ce qui se passe dans la région. Les pays du groupe 1, qui ont les taux les plus élevés, sont en effet ceux qui progressent le moins au cours de cette période, du fait que le type de mesures nécessaires pour élargir la couverture scolaire doit porter sur des aspects plus structurels du système éducatif. Les groupes 2 et 3 se comportent comme prévu selon l'évolution décrite et, donc, au fil du temps, une plus forte progression des taux de scolarisation dans les pays où ils étaient les plus bas au départ (ici, le groupe 3) se traduit par une convergence progressive vers le haut.

En revanche, la situation des pays du groupe 4 est

extrêmement critique de ce point de vue. Ils ont le niveau de scolarisation le plus bas et, de plus, présentent en tant que groupe, la plus faible croissance relative pour la période. La situation de dénuement que connaissent ces pays fait, sans nul doute, obstacle au développement du système éducatif et les empêche de combler leur retard par rapport au reste de la région.

3. L'hétérogénéité intra-nationale

Mais la situation éducative est différente non seulement entre les pays mais aussi au sein de chacun d'eux. À partir d'informations extraites d'un document de la Banque mondiale (sd)⁶ sur la situation de l'enseignement en Amérique latine, il est possible d'évaluer l'ampleur des disparités en matière d'accès à l'enseignement moyen dans huit pays de la région durant la première moitié des années 90, compte tenu du sexe, du niveau socio-économique et de la résidence en zone urbaine ou rurale.

Premièrement, nous pouvons voir dans le tableau 2 que la colonne des disparités par sexe est celle où les valeurs restent les plus proches de 1. Les pays qui présentent les disparités les plus grandes sont El Salvador, où le taux de scolarisation des garçons est supérieur de 15 pour cent à celui des filles, le Honduras et le Nicaragua, où l'écart est d'environ 10 pour cent, cette fois-ci, à l'avantage des filles. Dans les cas du Chili, du Costa Rica et de l'Équateur, la différence d'accès à l'enseignement par sexe est pratiquement imperceptible. Des informations complémentaires nous permettent d'affirmer que ces disparités augmentent légèrement dans les zones rurales et pour ce qui concerne les familles les plus pauvres.

Les différences s'accroissent si nous analysons les possibilités d'accès des jeunes de familles pauvres par rapport à ceux issus des catégories non pauvres. Dans

⁶ Pour obtenir les données utilisées ici, les auteurs ont eu recours aux sources d'information suivantes: pour le Brésil, *Encuesta Nacional de Hogares* (IBGE, 1995); pour le Chili, Chile MIDEPLAN (1992); pour le Costa Rica, *Encuesta de Inversión Social* (ENSIO) de décembre 1992-février 1993; pour l'Équateur, *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida* de 1994; pour El Salvador, *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida* de 1995; pour le Honduras, *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida* de 1993; pour le Pérou, *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida* de 1991; et pour le Nicaragua, *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida* de 1993.

TABLEAU 2

Amérique latine (huit pays): taux d'inégalité de l'accès à l'enseignement moyen
(Relations entre les taux de scolarisation secondaire)

	Homme/femme	Pauvre/non pauvre	Urbain/rural
Chili	0,99	0,89	1,44
Brésil	0,91	0,69	1,49
Costa Rica	0,99	0,80	1,40
Pérou	1,04	0,93	1,15
Équateur	0,98	0,72	1,32
El Salvador	1,15	0,66	1,67
Honduras	0,90	0,78	1,80
Nicaragua	0,89	0,46	2,11

Source: élaboré par les auteurs à partir de données de la Banque mondiale (sd). Voir note en bas de page n° 6.

les huit pays pour lesquels nous disposons de ces informations, les taux de scolarisation sont plus bas parmi les pauvres et la différence est particulièrement significative au Nicaragua, où le taux de scolarisation des pauvres est inférieur à la moitié de celui des non-pauvres, de même qu'au Salvador, au Brésil et en Équateur, où pour ces cas, l'écart dépasse 25 pour cent.

Dans l'ensemble des pays analysés, la principale disparité se situe sur l'axe urbain-rural. Les taux de scolarisation urbains sont nettement supérieurs aux ruraux et, une fois encore, les cas les plus notables sont ceux du Nicaragua, du Honduras et du Salvador. Mais le Chili, le Brésil et le Costa Rica présentent aussi des disparités significatives en matière d'accès à l'enseignement secondaire.

En résumé, l'analyse des données relatives à l'évolution des inscriptions dans l'enseignement secondaire permet de formuler deux conclusions générales. La première est qu'il est très difficile de faire une analyse homogène du problème. Il existe des situations structurellement différentes qui requièrent des approches conceptuelles et politiques distinctes pour être comprises et résolues. La seconde conclusion générale concerne l'épuisement des possibilités de processus «faciles» d'expansion de la scolarisation, en raison du changement de contexte socio-économique, des caractéristiques spécifiques des catégories sociales qu'il convient d'intégrer par des interventions spécifiques et, pour ce qui concerne les pays du groupe 4, s'ajoutent de graves carences du processus global de développement économique et social.

III

Dans quelle direction s'orientent les réformes en Amérique latine?

La littérature relative aux réformes de l'enseignement secondaire en Amérique latine a connu une augmentation considérable ces dernières années, en raison même du processus de transformation.⁷ Malgré nombre d'analyses techniques et de diagnostics qui insistent sur la diversité et la complexité des situations, les réformes éducatives suivent des principes relativement homogènes. Les principaux axes de discussion s'articulent autour du changement structurel, de la réforme des programmes et des changements de style de gestion. Bien que toutes ces dimensions soient étroitement liées, nous les traiterons séparément pour plus de clarté.

1. Changement structurel

Les changements de structure du système éducatif sont associés à l'augmentation du nombre d'années de scolarité obligatoire et à des considérations issues des cycles de développement de la personnalité des élèves. À mesure qu'augmente le nombre d'années de scolarité obligatoire, le contenu traditionnellement destiné à une minorité est universellement diffusé. Par ailleurs, le statut d'«étudiant» – historiquement réservé aux classes moyennes urbaines – commence à caractériser toute la population juvénile.

Il convient de rappeler à cet égard que la stratégie consistant à dispenser un enseignement obligatoire de longue durée et égal pour tous a fait son apparition dans les pays capitalistes avancés après la Seconde Guerre mondiale, à une époque de croissance économique très dynamique, de plein emploi et de prestations sociales universelles, qui, dans de nombreux pays, étaient prises en charge par l'État. Dans la mesure où, du point de vue socio-économique, la tendance était favorable à l'équité sociale, le débat sur l'extension de l'enseignement portait essentiellement sur les problèmes posés par la nécessité de réussir à faire face à la diversité croissante des élèves. Par ailleurs, cette extension a eu lieu dans un contexte relativement stable

et prévisible en ce qui concerne les modèles d'organisation du travail. Ce contexte, il est bon de le rappeler, a permis l'émergence d'idées planificatrices qui, au-delà de leurs mérites objectifs, ont été l'instrument politique et technique pour projeter les rythmes et ampleurs de demandes éducatives à partir des tendances du fonctionnement du marché du travail.

L'Amérique latine a suivi avec un certain retard cette tendance à l'accroissement du nombre d'années de scolarité obligatoire. D'après une récente étude de l'Unesco, tous les pays de la région, à l'exception de la Bolivie et du Nicaragua, ont rendu obligatoire au moins le premier cycle de l'enseignement secondaire (Macedo et Katzkowicz, 2000). Mais, à la différence des pays avancés, la prolongation de la scolarité obligatoire se fait dans un contexte d'aggravation de l'inégalité sociale,⁸ d'affaiblissement des mécanismes de planification du développement et de grande incertitude concernant les besoins futurs en ressources humaines. Bref, l'Amérique latine doit faire face – en même temps – à la diversité et à l'inégalité, et ce, dans un contexte où les tendances structurelles sont sources de grande incertitude et de risque accru d'exclusion sociale. Dans ces conditions, il est légitime de se demander s'il est possible de mettre en place des structures uniformes, valables pour toute la population, étant donné l'ampleur des inégalités dans de nombreux pays de la région.

Porter la durée de la scolarité obligatoire à neuf ou dix années dans des pays ou régions au sein d'un même pays où la scolarité moyenne est de quatre ou cinq années est une tâche presque irréalisable en une ou deux générations, à moins d'un rapide processus de croissance générale et de développement équitable. Si ces conditions ne sont pas remplies, la prolongation de la scolarité obligatoire peut avoir au moins deux effets pervers. Premièrement, il y a le risque que ceux qui ne parviennent à terminer que six ou sept années de scolarité aient le sentiment qu'ils n'ont même pas obtenu le certificat de toute la scolarité de base dans

⁷ Un récent séminaire sur ce problème, organisé par l'IIPE de Buenos Aires, a permis d'actualiser l'analyse pour l'ensemble de la région. Voir en particulier Braslavsky, org. (2001).

⁸ Voir à cet égard les travaux systématiques que la CEPALC a consacrés au thème de la fracture sociale. Le dernier d'entre eux est *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* – CEPALC (2000).

un contexte où la valeur symbolique et réelle de ce certificat est très grande. Deuxièmement, la prolongation de la scolarité obligatoire peut avoir tendance à répartir l'apprentissage de certaines matières de base sur un plus grand nombre d'années et à retarder le moment de l'accès à ces apprentissages, de sorte que les élèves qui ne suivent qu'une partie du cycle prolongé apprennent moins qu'en un cycle scolaire obligatoire plus court. Les nouveaux programmes tentent d'éviter ce risque, en renforçant l'apprentissage précoce des fondamentaux mais le problème se situe sur le plan de l'application concrète des programmes et non sur celui de leur formulation théorique.

Bien sûr, ces risques ne justifient pas l'adoption des options contraires (ne pas augmenter le nombre d'années de scolarité obligatoire ou mettre en place des structures différenciées selon les possibilités de chaque catégorie sociale) tout aussi régressives puisqu'elles accentuent les différences existantes. Nous voulons seulement souligner la grande complexité de cette situation et ouvrir le débat sur la nécessité de concevoir des stratégies qui tiennent compte de cette complexité au lieu de l'ignorer.

2. La réforme des programmes

Les principales réformes des programmes lancées ces dernières années dans divers pays de la région s'articulent autour de trois grands axes:

- le passage d'une organisation des programmes par discipline à une organisation par domaine de connaissance;
- l'introduction d'un nouveau type de contenu de programme, particulièrement en ce qui concerne les nouvelles valeurs et compétences requises pour le comportement citoyen et le comportement professionnel ;
- l'introduction de plus grandes possibilités de choix des contenus d'apprentissage par les élèves et l'introduction de l'orientation comme modalité d'action pédagogique.

La justification de ces changements a été amplement débattue par les spécialistes en pédagogie. L'organisation par discipline a été remise en question il y a longtemps, tant sur le plan épistémologique que sur celui de ses conséquences pour l'organisation et la gestion des établissements. Les nouvelles compétences (capacité de travailler en équipe, de résoudre des problèmes, d'expérimenter, d'interagir avec ceux qui sont différents, etc.) et les valeurs qui font partie de la

formation citoyenne (solidarité, tolérance, respect des droits de l'homme) ne s'enseignent pas nécessairement dans le cadre d'une seule discipline mais par des méthodes transversales qui nécessitent aussi de profonds changements dans l'organisation des programmes et dans les méthodes de travail des professeurs (*profesores*). En ce qui concerne les plus grandes possibilités de choix d'apprentissage, leur introduction répond à la fois à la diversité croissante des élèves et à la nécessité de développer chez les étudiants la capacité d'apprendre à apprendre, reconnue comme l'une des capacités fondamentales pour faire face aux exigences d'apprentissage tout au long de la vie (Braslavsky, org., 2001).

En ce qui concerne la gestion des programmes, certains pays ont choisi de définir des contenus généraux des fondamentaux, laissant aux écoles ou aux administrations locales une autonomie plus ou moins grande pour définir des contenus spécifiques. D'autres, en revanche, se sont attachés à créer des normes nationales. En terme de méthodologies pour définir les contenus des programmes, des progrès remarquables ont été réalisés pour intégrer les demandes des acteurs extérieurs à l'école par différentes formes de consultation et de participation.

Un bilan de tout cela permet d'affirmer que ces changements ont conduit à une mise à jour substantielle des contenus des programmes de l'enseignement secondaire. Beaucoup s'accordent à reconnaître cependant que l'impact de ces changements sur la réalité des écoles est nettement moindre que ce qui était espéré. Comment s'explique cette «résistance» des structures traditionnelles? En plus des difficultés habituelles de toute réforme de l'enseignement et de la lenteur inhérente au changement des comportements, il semble que la difficulté de changer le comportement réel des acteurs du processus d'apprentissage (professeurs et étudiants) résulte de deux facteurs qui commencent à faire l'objet d'une attention beaucoup plus grande que dans le passé: un facteur externe, la culture des jeunes, et un facteur interne, les conditions de travail et la culture professionnelle des enseignants (*docentes*).

a) *La culture des jeunes*

La relation entre la scolarisation, la jeunesse et la culture a connu de profonds bouleversements au cours des trois dernières décennies. Historiquement, dans le monde occidental du moins, la condition de jeune était associée au statut d'étudiant et, par conséquent, la culture scolaire occupait une place importante dans la

culture des jeunes. La manifestation la plus éloquente de cette association en est l'assimilation qui se faisait à cette époque entre mouvements de jeunes et mouvements d'étudiants. Cette assimilation s'est défaite. Les études récentes sur la jeunesse s'accordent à dire que, bien que l'expansion de la scolarité ait généralisé la condition d'étudiant, ce même processus a accentué la diversité entre eux. Le statut d'étudiant a perdu de l'importance dans la définition des caractéristiques de la culture des jeunes et la place de l'école a été prise, d'une certaine manière, par la consommation et donc, par le marché.⁹

Mais les évolutions de l'environnement socio-économique entraînent également des modifications profondes de la signification de l'accès à l'école. D'abord, l'accès à l'école secondaire ne s'accompagne plus d'attentes de mobilité sociale. Pour beaucoup de jeunes, cet accès signifie simplement le report provisoire de l'incertitude issue d'un marché du travail changeant, restrictif et segmenté.¹⁰ Ensuite, les nouvelles catégories sociales qui font leur entrée à ce niveau d'enseignement sont mal préparées à apprendre, ce qui explique les taux élevés d'échec enregistrés dans ces catégories. Enfin, la grande diversité de la culture des jeunes repose sur certains éléments communs: l'importance du corps, de la musique, de certaines formes personnalisées de religion, la prédominance de l'image, l'empathie avec l'utilisation des nouvelles technologies (sans nécessairement en comprendre le fonctionnement), l'importance fondamentale de l'affectivité comme aspect des relations sociales et la prédominance du présent, la dimension temporelle primordiale (Margulis et Urresti, 1998; Barbero, 1998).

La prépondérance de ces facteurs souligne, par contraste, la perte d'importance de certains éléments clés de la culture scolaire classique: la primauté de la lecture, la valorisation des connaissances et du travail régulier, le report des satisfactions, ainsi que la valorisation du passé, héritage qu'il faut transmettre, et celle de l'avenir, projet pour lequel il importe de se former.

Les nouvelles propositions de programmes doivent donc être à la hauteur d'un scénario complexe d'un point de vue tant socio-économique que culturel. Avoir reçu un enseignement ne garantit pas une insertion dans la société avec des perspectives de mobilité sociale et ne permet pas non plus d'accéder aux univers

symboliques prestigieux de la culture juvénile dominante. Face aux possibilités de socialisation offertes par l'école, sont développées des options qui prennent souvent un caractère clairement alternatif. Une bonne part de la sociologie de la culture des jeunes mentionne le phénomène des bandes, «tribus» ou autres formes de sociabilité, où se construit une identité caractérisée par l'opposition –parfois violente– aux institutions du système. Cette opposition violente est différente de la violence juvénile à contenu politique apparue dans les années 60. D'après les études de certains anthropologues: «Le choix des tribus équivaut –en partie– à une défection, à un autre mode de vie, régi par d'autres valeurs, orienté dans un autre sens, à un abandon total du combat avant même son commencement, à descendre du train avant le départ. (...) Les liens entre les jeunes des tribus sont brefs et passagers, une sorte de sociabilité du provisoire, une culture de l'instabilité dominée par le court terme et l'absence de futur. (...) De là, l'absence de buts, le poids des motivations immédiates, la volonté de ne pas se transcender ni se dépasser, l'urgence autoprotectrice du souci mutuel (*la urgencia autoprotectora del mutuo cuidarse*) et (...) l'empire de l'affectivité» (Margulis et Urresti, 1998).

Les apports de ces travaux anthropologiques sur la jeunesse constituent un instrument indispensable pour la conception de nouveaux programmes. L'anthropologie tend toutefois à postuler un discours adaptatif, dont le message dit que nous devons apprendre des jeunes. Il y a une tension entre ce discours adaptatif et le discours pédagogique et politique, selon lequel le programme scolaire doit toujours avoir un contenu intentionnel, volontaire, qui reprend ce que les adultes désirent transmettre aux jeunes. Cette tension n'est pas nouvelle. Mais une des caractéristiques spécifiques de notre époque est la faible volonté d'hégémonie de la pensée dominante et, dans le cas de l'Amérique latine, la dégradation significative du «capital social», qui se manifeste par les faibles indices de confiance envers les autres et particulièrement envers les représentants des institutions responsables de l'ordre social.

Les preuves empiriques confirmant ces faibles indices de confiance parmi les citoyens en général sont nombreuses. Certaines observations récentes montrent que ce phénomène touche également les professeurs (*profesores*) et les enseignants (*docentes*), qui tendent à partager la méfiance de l'ensemble des citoyens à l'égard des institutions publiques et des acteurs sociaux responsables de la cohésion sociale.

⁹ Voir Dubet et Martucelli (1999) et Tenti (2000).

¹⁰ Parmi les publications récentes sur l'enseignement secondaire et le marché du travail, voir Filmus (2001).

Cette analyse ouvre un débat qui dépasse les limites de cet article. Toutefois, il nous semble pertinent de retenir de ceci l'importance de la dimension culturelle pour la conception des programmes de l'enseignement secondaire. Cette dimension ne passe pas par les aspects cognitifs, mais suppose de lier le cognitif, l'émotionnel, l'esthétique et le social, impliquant non seulement les étudiants mais aussi, comme nous le verrons au point suivant, les professeurs (*profesores*). Certains pays ont déjà commencé à adopter cette approche de façon systématique.¹¹

Cette composante culturelle plus importante dans la conception des programmes de l'enseignement secondaire suppose d'accepter la tension entre l'adaptation aux nouveaux schémas culturels qui caractérisent les jeunes et la transmission d'un ensemble donné de compétences, valeurs et attitudes, qui définissent la volonté des adultes. Dans ce sens, l'école peut prendre légitimement le caractère d'un espace de socialisation avec certaines caractéristiques «contre-culturelles», où il est possible d'apprendre ce que l'on n'apprend pas en dehors de l'école.

b) *La situation et le rôle des professeurs*

Les modifications des programmes et les changements de style de gestion, qui supposent une plus grande autonomie des écoles, obligent la plupart des enseignants (*docentes*) à une véritable reconversion professionnelle. Leur fonction subit des bouleversements dans tous les domaines. Le contenu qu'ils doivent transmettre a été rénové et ceci devra être un processus permanent. Leur travail, traditionnellement individuel et isolé, doit aujourd'hui être coordonné avec leurs collègues dans le cadre d'un projet institutionnel. Les élèves arrivent en classe avec des dispositions de réception pédagogique très différentes de ce qu'il en était auparavant et réclament une attention individualisée. Les méthodes pédagogiques traditionnelles ne conviennent pas pour enseigner les nouvelles compétences qui constituent le programme rénové de l'enseignement secondaire, puisque les nouvelles compétences sont des caractéristiques de la personnalité et ne peuvent être enseignées ni par les méthodes frontales ni par les procédures ritualistes du passé.¹²

¹¹ Leite Berger Jr., R. (2001). La situation est encore plus complexe dans les pays culturellement hétérogènes comme les pays andins et certains pays d'Amérique centrale, où l'accès à l'école secondaire permet l'intégration de la population indigène avec des schémas culturels et linguistiques différents.

¹² En ce qui concerne les méthodes pédagogiques appropriées pour la formation à la citoyenneté, il serait intéressant de comparer les

Dans quelles conditions objectives et subjectives les enseignants (*docentes*) se trouvent-ils pour relever ces nouveaux défis? Les informations disponibles dans certains pays de la région concernent surtout les conditions de travail, les salaires, la formation professionnelle et, parfois, les possibilités de carrière. En revanche, il y a très peu d'informations systématiques concernant l'idée que se font les enseignants des différentes dimensions culturelles, des nouveaux paradigmes prépondérants chez les jeunes et des nouvelles exigences professionnelles qui leur sont imposées. Il existe toutefois une étude récente menée en Argentine sur un échantillon représentatif d'enseignants (*docentes*) du primaire et du secondaire, qui permet d'avoir au moins une idée des caractéristiques importantes des professeurs (*profesores*) de l'enseignement secondaire et de formuler quelques hypothèses de travail.¹³

Premièrement, bien que les conditions de vie des enseignants (*docentes*) influencent leur prédisposition quant aux processus de réforme du système éducatif, la présente étude montre que l'impact de l'idée qu'ils se font de leur position sociale et de son évolution ces dernières années est encore plus significatif. Ainsi, ce sont les enseignants qui estiment que leurs conditions de vie se sont détériorées ces derniers temps et que cette dégradation se poursuivra durant les prochaines années qui constituent le groupe le plus difficile à mobiliser autour des projets de réforme. En revanche, ceux qui se considèrent en cours d'ascension sociale sont les mieux disposés à relever ces nouveaux défis. Cette constatation permet de conclure qu'une politique sociale pour les enseignants ferait aussi office de bonne politique de l'éducation.

Deuxièmement, la façon dont les professeurs (*profesores*) considèrent les valeurs des jeunes prend une grande importance. L'enquête révèle que l'idée que les professeurs se font des normes qui guident le comportement des jeunes est foncièrement négative. D'après les professeurs, les jeunes ne comprennent guère

exigences que posait la loyauté à l'État-nation et celles que pose la citoyenneté dans la société mondialisée. Durkheim (1998) a analysé le premier point avec lucidité, associant la formation citoyenne aux rituels religieux et à la dimension cognitive. Pour les besoins actuels, ces méthodes sont incompatibles avec l'idée de construction de l'identité.

¹³ Bien que la situation des professeurs argentins soit sans doute différente de celle des autres pays, on pourrait dire aussi que, face aux phénomènes analysés (consommation et modèles culturels), les caractéristiques décelées par l'enquête peuvent être encore plus marquées dans d'autres pays.

des valeurs fondamentales telles que l'engagement social, la tolérance, l'identité nationale, l'honnêteté, le sens de la famille, la responsabilité, l'effort, le devoir, le respect des aînés. Cette vision des jeunes est remarquablement constante parmi les professeurs, quel que soit leur âge, leur sexe ou leur statut social.

En ce qui concerne les schémas de consommation et de production culturelles, les professeurs affichent un profil pour le moins problématique, étant donné leur rôle de transmission de culture et de formation aux nouvelles compétences associées à la compétitivité et à la citoyenneté. Leur pratique culturelle la plus courante consiste à regarder la télévision. Leur principale consommation culturelle se compose de films vidéo. Vient ensuite le cinéma. Quelque 40 pour cent seulement lisent le journal tous les jours. Les pourcentages de ceux qui utilisent le courrier électronique ou surfent sur Internet ne comportent qu'un seul chiffre et 18 pour cent à peine écrivent à l'ordinateur. La pratique de la lecture est surtout associée au matériel de formation pédagogique.

La conception que les professeurs (*profesores*) ont des finalités de l'enseignement montre qu'ils le considèrent comme destiné à former intégralement la personnalité, ce qui accroît le risque de conflit avec les élèves, puisque les enseignants (*docentes*) insistent sur ce qui précisément les différencie et les éloigne le plus de ceux qui en sont les destinataires. Éduquer au travail ou, de façon plus ciblée, pour la transmission de connaissances, sont des options auxquelles les enseignants accordent une très faible priorité.

Dans ce contexte, un des problèmes essentiels de l'enseignement secondaire est la question de l'autorité. Les jeunes manquent d'«adultes référents» (*«adultos significativos»*), un rôle que peuvent difficilement assumer les professeurs (*profesores*) étant donné les caractéristiques de leur formation et de leurs styles de loisirs. La structure même des programmes par discipline contribue à aggraver le problème, par l'existence de «turbo-profs» (*«profesores-taxi»*) qui ne peuvent jouer un rôle efficace dans l'orientation des élèves en raison du peu de temps qu'ils passent à l'école. À cet égard, plusieurs pays de la région ont pris des mesures destinées à promouvoir à la fois la présence de professeurs ou d'équipes de professeurs attachés à une seule institution et des politiques de formation qui englobent, outre la mise à jour scientifique et pédagogique, la dimension culturelle des professeurs.

Dans cet ordre d'idées, une importance significative a été accordée à certaines propositions formulées précédemment dans d'autres contextes, à

propos de la nécessité d'introduire des changements majeurs dans les politiques de formation pédagogique, à partir de deux idées clés: la formation en équipe au sein même de l'établissement et l'introduction, parallèlement à la dimension cognitive du développement professionnel, d'autres dimensions où s'enracinent une grande partie des représentations émotionnelles que les enseignants (*docentes*) se font des jeunes et des nouveaux paradigmes culturels.

3. Changements des styles de gestion

Les transformations éducatives mises en œuvre en Amérique latine ces dix dernières années ont entraîné des réformes générales des styles de gestion: une plus grande décentralisation et plus d'autonomie pour les établissements, l'évaluation des résultats, le soutien des innovations et la mise en place de mécanismes concurrentiels pour l'obtention de différents types d'aide. Ces thèmes ont fait l'objet de discussions très intenses et le manque de données empiriques concernant les effets de ces changements a souvent donné un caractère essentiellement idéologique aux projets. Résumer les termes de ce débat n'a pas sa place ici.¹⁴ Nous voulons simplement signaler que la mise en application de ces innovations dans l'enseignement secondaire présente des caractéristiques spécifiques, très différentes de celles observées dans l'enseignement primaire ou supérieur. Ainsi, par exemple, les systèmes d'évaluation se concentrent sur l'enseignement primaire et non dans le secondaire. Inversement, l'autonomie des établissements et les demandes d'élaboration de profils institutionnels semblent une modalité plus répandue dans l'enseignement secondaire que dans le primaire.

Au-delà de ces particularités, l'expérience récente en terme de réformes des styles de gestion indique que le moment est venu de contextualiser les processus de réforme administrative. À cet égard, il est possible de distinguer deux types de situations:

i) *La situation des écoles privées ou publiques fréquentées par les catégories aux revenus moyens et élevés.* Dans ces écoles, l'expérience semble indiquer que la plus grande autonomie est une condition nécessaire mais non suffisante pour susciter le dynamisme requis en vue de satisfaire les nouvelles exigences. Ces écoles bénéficient déjà d'une assez grande autonomie et si elles affichent de meilleurs résultats que les autres écoles, on peut raisonnablement

¹⁴ Voir Morduchowicz (2000) et Gajardo (1999).

supposer qu'ils sont dus à des facteurs externes à l'action spécifique de l'école. Dans ces établissements, il ne s'agit pas d'aller plus loin dans la déréglementation mais de travailler aux aspects pédagogiques et culturels mentionnés au point précédent.

ii) *La situation des écoles qui accueillent les nouvelles catégories sociales qui peuvent désormais accéder à ce niveau d'éducation.* Dans ces établissements, la situation est encore plus complexe

puisque, bien que l'autonomie soit une condition nécessaire pour pourvoir à la diversité de la population, de nombreuses études concernant la situation des populations défavorisées indiquent qu'une de leurs principales caractéristiques est leur difficulté à définir des projets. Instaurer la concurrence comme projet de modalité de gestion dans ce secteur créerait une situation où les catégories sociales les plus défavorisées doivent agir à partir de ce qui leur manque le plus.

IV

Quelques conclusions et propositions

Cette dernière partie s'attache à présenter quelques pistes de réflexion concernant les stratégies de changement dans l'enseignement secondaire. Ces suggestions partent du point de départ du présent article, qui consiste à mettre en évidence la nécessité de répondre aux demandes des jeunes des familles pauvres qui accèdent depuis peu à l'enseignement secondaire et, en même temps, aux besoins des catégories déjà intégrées qui demandent la transformation de l'offre traditionnelle. Bien sûr, il n'est pas question d'offrir aux nouvelles catégories l'offre traditionnelle et de modifier cette offre uniquement pour ceux qui sont déjà dans le système. La complexité de la situation actuelle réside précisément dans la nécessité de faire face à tout en même temps. Dans ce sens, ces suggestions peuvent être articulées autour de trois propositions. La première souligne la nécessité de comprendre la complexité et l'hétérogénéité des situations existantes en évitant les solutions uniques. La deuxième proposition fait référence aux politiques de transition entre les situations actuelles et les objectifs visés. Enfin, la troisième insiste sur la priorité des aspects pédagogiques des réformes éducatives.

1. Hétérogénéité des stratégies

Devant le défi d'universaliser l'enseignement secondaire, la question se pose inévitablement de savoir pourquoi une proportion significative d'adolescents ne fréquente aucun établissement d'enseignement. Nous pouvons dire qu'il y a foncièrement trois configurations de phénomènes qui contribuent à ce fait.

Premièrement, il existe toujours un important déficit d'offre éducative de niveau secondaire dans la

région. Comme l'enseignement secondaire était traditionnellement destiné à une minorité, de vastes régions, surtout en zones rurales, manquent d'établissements où accueillir ces jeunes de plus en plus nombreux.

Un deuxième facteur est l'obstacle que constitue, pour beaucoup de jeunes, la forte prévalence des situations de précarité et de pauvreté dans laquelle ils vivent. Les années 90 ont vu s'aggraver la pauvreté déjà très prononcée, tout en augmentant la vulnérabilité des familles des catégories moyennes et basses, raison pour laquelle les jeunes doivent de plus en plus partager les responsabilités d'assurer le bien-être de leur famille. L'urgence du présent les incite à renoncer aux investissements dont ils ne jouiront des bénéfices qu'à moyen ou à long terme.

Enfin, il y a une discordance manifeste entre les caractéristiques formelles de l'offre éducative et le comportement réel des acteurs du processus pédagogique. Le «mal-être des enseignants» (*«malestar docente»*) est assez généralisé mais il y a aussi un mal-être des élèves, qui ne considèrent pas l'école comme le lieu des apprentissages socialement importants.

En raison de la coexistence de ces trois facteurs, le développement de politiques éducatives destinées à généraliser un enseignement secondaire de qualité doit combiner des actions très diverses. Premièrement, il faut augmenter considérablement l'investissement en infrastructure, qui ne passe pas nécessairement par l'expansion des modèles d'école traditionnels mais par d'autres formes où les nouvelles technologies de l'information pourraient jouer un rôle de premier plan. Il est nécessaire en outre d'articuler les politiques éducatives avec les autres politiques sociales, ce qui,

au vu de l'expérience, présente des difficultés plus sérieuses que prévu. Enfin, les réformes pédagogiques, les changements des styles de gestion, la modification substantielle du profil et du rôle des professeurs (*profesores*) paraissent essentiels pour atteindre cet objectif.

La plupart des pays de la région sont actuellement en train de mettre au point des plans et programmes qui tiennent compte de cet éventail d'actions. La classification des pays, présentée dans la deuxième partie de cet article, nous rappelle l'impossibilité d'envisager des politiques uniques pour toute la région. En termes relatifs, les pays du Cône Sud (groupe 1) sont les moins touchés par l'absence d'un réseau d'établissements permettant l'accès aux jeunes ou les moins concernés par le nombre de jeunes empêchés de fréquenter l'école en raison de la pauvreté de leur famille. Dans ces pays, l'accent devrait porter sur les réformes pédagogiques, en réponse aux demandes croissantes en matière de qualité. L'augmentation des taux de scolarisation dans les pays des groupes 2 et 3 témoigne de l'impact positif des politiques mises en application pour généraliser l'enseignement secondaire. Mais, dans ces pays et particulièrement ceux du groupe 3, les conditions de vie précaires de nombreux jeunes menacent d'imposer une borne à l'expansion éducative, raison pour laquelle la combinaison des politiques éducatives avec l'ensemble des politiques sociales revêt une importance particulière. Enfin, les pays du groupe 4, dont le principal obstacle est l'absence de développement économique et social minimum nécessaire pour mettre en train le processus d'expansion de l'enseignement secondaire, se voient dans l'obligation de développer un ensemble de politiques éducatives qu'ils peuvent difficilement emprunter au reste de la région. Au contraire, le défi de fournir un enseignement dans des conditions de pauvreté largement répandue requiert un exercice créatif clairement dominé par la dimension pédagogique.

Cela étant, cette diversité de scénarios devrait être assumée par chaque pays, à l'intérieur de ses propres frontières. En effet, les défis sont différents dans les zones urbaines et dans les zones rurales, et les stratégies à développer pour résoudre des problèmes similaires ne peuvent être identiques dans les grandes villes aux revenus moyens et dans les petits villages démunis. Même les pays les mieux placés sur le plan économique et social comptent de vastes populations en situation d'extrême pauvreté. Il convient de rappeler qu'il n'est pas pareil de promouvoir l'enseignement dans une collectivité pauvre d'un pays pauvre et dans une

collectivité pauvre d'un pays à revenus élevés. Il semble également impossible d'envisager des politiques uniques au niveau national. Ignorer l'hétérogénéité sociale croissante en adoptant des politiques homogènes équivaut à l'aggraver.

Les politiques éducatives, de même que les politiques sociales dans leur ensemble, requièrent aujourd'hui un diagnostic plus précis, permettant de saisir la complexité grandissante des situations où il faut agir et la capacité d'articuler un large éventail d'instruments en fonction de la spécificité des cas que l'on tente de résoudre. Seule une politique fondée sur la reconnaissance de la diversité peut garantir l'homogénéité des résultats.

2. Politiques de transition

L'analyse des processus de transformation éducative a révélé à la fois leurs caractéristiques visibles et leurs carences. L'expérience récente semble indiquer qu'une des principales insuffisances est le manque d'attention accordée aux difficultés de la transition entre les situations existantes et les résultats visés.

Cette transition comporte des caractéristiques qui, d'une certaine manière, imposent un traitement spécifique. Ainsi savons-nous grâce à toutes les informations fournies par les systèmes d'évaluation que l'enseignement secondaire accueille, et accueillera pendant quelques années encore, des étudiants qui présentent de sérieuses lacunes dans la maîtrise des fondamentaux de la lecture, de l'écriture et du calcul.¹⁵ Nous savons aussi que le comportement des professeurs (*profesores*) est fonction de points de vue, d'intérêts corporatifs et de traditions professionnelles qui n'évolueront pas simplement parce que leurs conditions de travail ou le contenu des programmes changent.¹⁶ La conception des programmes, les styles de gestion et les structures de l'offre scolaire ne peuvent pas être identiques au début des processus de réforme et dans les phases ultérieures. Il semble donc nécessaire d'introduire l'idée de politiques de transition, valables

¹⁵ Voir Laboratoire latino-américain d'évaluation de la qualité de l'éducation, Unesco/OREALC (2000).

¹⁶ La demande d'élaboration d'un projet par établissement, découlant de la plus grande autonomie accordée aux écoles, a suscité des réactions différentes. Les écoles déjà en mesure d'élaborer leurs projets ont continué à le faire. Beaucoup d'autres, néanmoins, se sont contentées de copier des textes publiés par des éditeurs, provoquant ainsi une homogénéisation issue non des politiques publiques mais des politiques privées provenant des éditeurs. Voir González Lucini (2001).

pour des situations spécifiques et des périodes spécifiques (conception de programmes transitoires pour les cohortes d'élèves qui arrivent dans l'enseignement secondaire ou dans certaines de ses formes au cours des prochaines années, diplômes de transition, etc.).

Réfléchir à ces politiques de transition permettrait d'améliorer les options actuelles des processus de transformation éducative, fondés sur la réforme générale ou sur des innovations expérimentées dans un nombre réduit d'établissements et généralisées ensuite.

3. La dimension pédagogique

Les stratégies de changement mises en œuvre dans la région semblent arrivées à un point où, pour se traduire en modifications du processus d'apprentissage et en résultats, elles doivent accorder la plus grande attention et la priorité à l'aspect pédagogique et culturel. Cela comporte deux dimensions fondamentales. La première concerne les enseignants (*docentes*). Devant les défis éducatifs auxquels sont confrontés les pays de la région dans le cadre d'une profonde transformation sociale, le rôle de l'enseignant ne peut être sous-estimé ni

remplacé par les autres vecteurs d'apprentissage. La seconde dimension concerne la pédagogie en tant que discipline. En plus des enseignants motivés, bien équipés et encadrés dans des institutions où ils peuvent développer leur autonomie professionnelle, il faut des solutions pédagogiques appropriées pour travailler dans des contextes sociaux et culturels aussi complexes que ceux de la région.

En définitive, la grande question porte sur la possibilité de fournir un enseignement dans des conditions de grande inégalité sociale. En Amérique latine, il nous manque une pédagogie offrant des méthodologies et des techniques de travail appropriées pour résoudre les problèmes d'apprentissage des populations pauvres, culturellement hétérogènes. Dans le cas de l'enseignement secondaire, la complexité est d'autant plus grande que les réponses pédagogiques requises sont destinées à des adolescents et des jeunes qui traversent une période difficile et conflictuelle. Dans la mesure où ces problèmes ont de profondes racines culturelles, les réponses aussi seront marquées par le contexte culturel dans lequel elles sont élaborées.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- Banque mondiale (sd): *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C. (texte en format.pdf www.birf.org)
- Barbero, J. M. (1998): «Jóvenes: des-orden cultural y palimpsestos de identidad», H. Cubides (éd.), *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Braslavsky, C., org. (2001): *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Editorial Santillana/Institut international de planification de l'éducation (IIPPE).
- CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2000): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, LC/G.2096, Santiago du Chili, mai.
- Chile, MIDEPLAN (ministère de la Planification et de la Coopération) (1992): *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. CASEN*, Santiago du Chili.
- Dubet, F. et D. Martucelli (1999): *¿En qué sociedad vivimos?*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Durkheim, E. (1998): *Educación y pedagogía*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Filmus, D. (2001): «La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente», C. Braslavsky (org.), *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Editorial Santillana/IIPPE.
- Gajardo, M. (1999): *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, documents, n° 15, Programme de promotion de la réforme éducative en Amérique latine et aux Caraïbes (PREAL).
- González Lucini, F. (2001): *La educación como tarea humanizadora*, Madrid, Anaya.
- IBGE (Institut brésilien de géographie et statistiques) (1995): *Encuesta Nacional de Hogares*, Brésil.
- Katzman, R. et P. Gerstenfeld (1990): «Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social», *Revista de la CEPAL*, n°41, LC/G.1631-P, Santiago du Chili, CEPALC.
- Laboratoire latino-américain d'évaluation de la qualité de l'éducation, Unesco/OREALC (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture/Office régional de l'Unesco pour l'éducation en Amérique latine et aux Caraïbes) (2000): Première étude internationale comparative sur le langage, les mathématiques et les facteurs associés, portant sur des élèves de troisième et quatrième années du primaire, *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, vol. II, série politiques sociales, n° 42, Santiago du Chili, CEPAL.
- Leite Berger Jr., R. (2001): «Enseñanza media: los desafíos de la inclusión», C. Braslavsky (org.), *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Editorial Santillana/IIPPE.
- Macedo, B. et R. Katzkwicz (2000): *Educación secundaria. Balance y prospectiva*, Santiago du Chili, OREALC, août.

- Margulis, M. et M. Urresti (1998): «La construcción social de la condición de juventud», H. Cubides (éd.), *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Morduchowicz, A. (2000): *Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo*, Buenos Aires, Institut international de planification de l'éducation (IIEPE).
- Nun, J. (2000): *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Tenti, E. (2000): *Una escuela para los adolescentes*, Buenos Aires, Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)/ Editorial Losada.
- Unesco/IIEPE (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture/Institut international de planification de l'éducation) (2000): *Los docentes y los desafíos de la profesionalización*, Buenos Aires, décembre.
- [Ndlr: Le texte original de cet article est paru sous le titre «Desafíos a la educación secundaria en América Latina» dans la *Revista de la CEPAL*, n°76, avril 2002, pp. 55-69.]

- Suscripción por tres números
- Suscripción por seis números
- Ejemplares sueltos

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: E-Mail:

Tel.: FAX:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de \$ / US\$ (Para exterior: **sobre plaza USA.** / **No** enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

- Favor cargar tarjeta de crédito Diners MasterCard Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Los precios de suscripción anual vigentes son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 incluidos los gastos de envío. El precio de suscripción por dos años es de US\$50.



C E P A L

R E V I E W

Request for subscription
and/or back issues

- Subscription for three issues
- Subscription for six issues
- Single issues

Name:

Address:

City and postal code:

Country: E-Mail:.....

Telephone: FAX:

I enclose cheque (*) No. drawn on the following bank:

in the amount of \$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the

cheque must be drawn on a **United States bank.** / **Do not** send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

- Please charge my credit Card Diners MasterCard Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Annual subscription costs are US\$35. The price of single issues is US\$15, shipping costs included. The cost of a two-year subscription is US\$60.

