Distr.
GENERALE

LC/G.1701 (SES.24/3)
6 avril 1992

FRANCAIS
ORIGINAL: ESPAGNOL

EQUITE ET TRANSFORMATION DU PROCESSUS DE PRODUCTION:

UNE APPROCHE INTEGREE

NATIONS UNIES

COMISSION ECONOMIQUE POUR L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES

Santiago du Chili, 1992

TABLE DES MATIERES

Page

AVANT-PROPOS 13

SYNTHESE 15

1. Introduction 15

2. Un projet unique: l'approche intégrée 15

3. Principes directeurs de l'approche intégrée 18
   a) Progrès technique 18
   b) Emploi productif 18
   c) Investissement en ressources humaines 19

4. Deux caractéristiques fondamentales de la proposition 20
   a) Changements institutionnels 20
   b) La spécificité de la région et de chaque pays 20

5. Principaux aspects des politiques à mettre en oeuvre dans le cadre de l'approche intégrée 21
   a) Progrès technique et insertion internationale 21
   b) Le processus d'épargne et d'investissement 22
   c) Marchés de l'emploi: participation et concertation 23
   d) La politique sociale: investissement en ressources humaines et transferts 24
   e) Participation, transformation du processus de production et équité . 25

6. Facteurs qui conditionnent l'approche intégrée 25
   a) Le contexte international 26
   b) Stabilisation 26
   c) Restructuration de l'Etat 27

7. Le projet est réalisable 28

Chapitre I

LES DEFICIENCES EN MATIERE D'EQUITE 29

1. La période d'après-guerre 29

Page

2. Les années 80 30
a) La population 31
b) L'emploi et la productivité 34
c) La répartition du revenu et la pauvreté 38
d) Les services sociaux 39
e) Patrimoine 45
f) Commentaire final 45

Chapitre II

L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL 47

1. Présentation 47
2. La globalisation de l'activité économique 48
3. Différents scénarios pour l'économie mondiale 49
4. Conjoncture économique mondiale et perspectives à moyen terme 50
a) Régime commercial 50
b) L'environnement international et les ressources aux fins du développement 58
c) L'évolution de l'économie mondiale 64

Chapitre III

LA STABILISATION ECONOMIQUE 67

1. Le renversement du transfert de ressources financières, le déséquilibre budgétaire et l'accélération de l'inflation 67
2. Les coûts d'une inflation élevée en termes de production et de répartition 68
3. Les enseignements des années 80 et leurs répercussions sur la transformation du processus de production dans un climat d'équité 71
4. La mise en oeuvre d'une stabilisation ayant un minimum d'effets en termes de récession et de répartition 74
a) Contrôle de la demande globale 76
b) Contrôle des anticipations 82
c) La correction des prix relatifs 83
d) Les politiques compensatoires en matière de répartition 85
e) Réformes institutionnelles 86
f) Orientations à plus long terme 86

Chapitre IV

CONSOLIDATION DES FINANCES PUBLIQUES 89

1. Présentation 89

Page

2. Les composantes d'une réforme budgétaire progressive 90
3. La réforme fiscale et l'équité 91
   a) Augmentation de la charge fiscale 91
   b) Amélioration de l'équité de la structure fiscale 95
   c) La faisabilité des réformes fiscales visant à améliorer l'équité . . 96
4. La restructuration des dépenses publiques 97
   a) Réaffectation des dépenses publiques en faveur des domaines sociaux 99
   b) Amélioration de l'efficacité et de l'équité des dépenses sociales . 101
5. Autres façons d'améliorer les recettes et de réduire les dépenses publiques 105

Chapitre V

PROGRES TECHNIQUE ET COMPETITIVITE INTERNATIONALE 111

1. Introduction 111
2. Progrès technique et compétitivité internationale 113
   a) L'évolution du progrès technique 113
   b) Mode d'insertion et compétitivité: positionnement et efficience . 114
3. Politiques visant à modifier la structure de production 123
   a) Politiques sectorielles 124
   b) Une optique exportatrice 125
4. Politiques concernant l'application du progrès technique 128
   a) Consolidation des entreprises 128
   b) Consolidation de l'infrastructure technologique 135
   c) Encouragement de l'articulation de l'appareil de production . . . 137

Chapitre VI

REVENU ET PRODUCTIVITE DU TRAVAIL 145

1. Introduction 145
2. La formation 145
   a) L'encouragement de politiques de formation dynamiques de la part des entreprises 148
   b) Comment susciter et appuyer la demande de formation professionnelle dans des secteurs sociaux marginalisés ou vulnérables 149
   c) Les possibilités de formation autofinancé 151
   d) Les coûts de la formation 152
3. La participation accrue de la main-d'oeuvre secondaire 152
4. La modernisation des rapports employeurs-employés: les salaires à participation 156

Page

5. L'environnement favorable au rendement de la main-d'oeuvre . . . 167

Chapitre VII

EPARGNE ET PRODUCTIVITE DU CAPITAL 169

1. Introduction 169
2. La nécessité d'accroître l'épargne des travailleurs 170
   a) Epargne institutionnelle des travailleurs 171
   b) Epargne-logement et formation de capital en faveur des familles économiquement faibles 175
3. La création d'un marché des capitaux aux fins de l'investissement en éducation et formation professionnelle 178
4. Ressources financières aux fins de projets d'investissement dans la petite et moyenne entreprise 181
   a) Le leasing comme option de financement 182
   b) Fonds de garantie et garantie collective des crédits 183
   c) L'octroi de crédits en fonction de l'assistance technique à la petite entreprise 184
   d) Instruments de capitalisation 186
   e) Les cartes d'entreprises 188
5. Perfectionnement du marché foncier 188

Chapitre VIII

L'INVESTISSEMENT EN RESSOURCES HUMAINES 193

1. Introduction 193
2. Politique démographique 193
3. Programmes de santé de la mère et de l'enfant 199
4. Education 205
   a) La situation régionale 205
   b) Politiques visant à réformer l'éducation 210
   c) Viabilité économique et politique 221

Chapitre IX

SECURITE SOCIALE ET POLITIQUES DE TRANSFERTS 223

1. Pauvreté, équité et transferts 223
2. Programmes de sécurité sociale 224
   a) L'iniquité des régimes actuels 229

Page

b) Extension et qualité de la couverture 231
c) L'assurance sociale et l'aide sociale 232
d) Réformes proposées 235

3. Programmes de transferts 236
a) Les programmes spéciaux d'emploi 236
b) Les fonds d'investissement social 240
c) Transferts visant à lutter contre la pauvreté: le revenu minimum familial 241

Chapitre X

PARTICIPATION, TRANSFORMATION DU PROCESSUS DE PRODUCTION ET EQUITE . . 245

1. Introduction: les défis de la démocratisation 245

2. Participation et équité 245

3. L'inégalité des agents sociaux et leur rapport avec l'Etat 246

4. La décentralisation et les problèmes à petite échelle 249

5. Lignes d'action 253
a) Les agents sociaux et leur rapport avec l'Etat 254
b) Lignes d'action pour résoudre le problème d'échelle 259

ENCADRES

Encadré I-1 Croissance démographique et pauvreté 33
Encadré I-2 Migrations, envois de fonds et épargne 35

Encadré III-1 Coûts de l'inflation et risques de récession de la stabilisation 70
Encadré III-2 Programmes de stabilisation hétérodoxes 75
Encadré III-3 Instruments complémentaires de la politique économique au cours de la stabilisation 76
Encadré III-4 Mise en oeuvre de l'ajustement budgétaire 79

Encadré IV-1 Campagne contre la fraude fiscale au Chili 98
Encadré IV-2 Limitations des politiques de dépenses sociales 103
Encadré IV-3 Modalités de privatisation dans le domaine des télécommunications 109

Encadré V-1 Institutions d'encadrement technologique en Asie du Sud-Est 125

		Page
Encadré V-2	La politique dans le secteur automobile au Mexique . .	126
Encadré V-3	La politique brésilienne en matière d'informatique . . .	127
Encadré V-4	Haut niveau de qualité et investissement à l'étranger: Metal Leve S.A.	130
Encadré V-5	Les lourds investissements à l'étranger des entreprises mexicaines de verre et de ciment	131
Encadré V-6	L'expansion internationale de Petróleos de Venezuela, S.A.	132
Encadré V-7	Programmes du CONACYT du Mexique visant à appuyer le développement technologique	138
Encadré V-8	Pérou: coopération en matière de biotechnologie et de la culture de la pomme de terre	139
Encadré VI-1	Programmes de recyclage de travailleurs touchés par les processus de reconversion industrielle au Mexique .	150
Encadré VI-2	Programme de formation pour jeunes au Chili	151
Encadré VI-3	Programme de formation mixte pour les jeunes en République dominicaine	152
Encadré VI-4	Cas de salaires à participation au Brésil	164
Encadré VI-5	Salaires à participation au Chili	165
Encadré VII-1	L'expérience du Chili en matière d'épargne-logement et de subvention à la demande de logements	177
Encadré VII-2	Leasing et petites et moyennes entreprises au Chili . . .	184
Encadré VII-3	Système national de garantie réciproque en Equateur .	185
Encadré VII-4	Les fidéicommis de la Banque du Mexique dans le secteur agricole	186
Encadré VII-5	Le marché et l'accès à la terre	191
Encadré VII-6	Investissement en irrigation, emploi et équité	192
Encadré VIII-1	La grossesse chez les adolescentes	199
Encadré VIII-2	Politiques démographiques: plusieurs façons de réduire la fécondité en Amérique latine	200
Encadré VIII-3	L'Ecole rénovée: une expérience d'enseignement personnalisé à l'échelle nationale	214
Encadré VIII-4	Systèmes de mesure de la qualité de l'éducation primaire. Expériences régionales	217
Encadré VIII-5	Apprentissage et niveau socio-culturel des familles . . .	218
Encadré VIII-6	Le programme Logos II de formation des enseignants .	220
Encadré IX-1	Typologie des degrés de développement des régimes de sécurité sociale	228

		Page
Encadré IX-2	L'extension de la couverture aux secteurs agricoles . . .	233
Encadré IX-3	Estimation de l'incidence des programmes spéciaux d'emploi sur la pauvreté	238
Encadré X-1	Colombie, loi du 16 janvier 1986: un cas de décentralisation administrative accompagnée d'une démocratisation du pouvoir	250
Encadré X-2	Les fonds de développement social en tant que mécanismes de consolidation du rôle des organisations non gouvernementales dans les politiques de lutte contre la pauvreté: un premier bilan dans la région	254
Encadré X-3	L'équité et les effets synergiques de la télématique . . .	256
Encadré X-4	Le mouvement paysan et indigène en Equateur: un cas d'acteur populaire organisé dans les zones rurales .	257

AVANT-PROPOS

Il y a deux ans, le Secrétariat de la CEPALC a élaboré une proposition de développement des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes dans les années 90 intitulée *Transformation du processus de production dans un climat d'équité.*[1] Cette proposition, qui a représenté une sorte de tournant dans le processus de réflexion amorcé depuis plusieurs années,[2] a été présentée à la vingt-troisième session de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et longuement délibérée.[3]

Cette proposition a d'abord été conçue dans le cadre d'un processus constant de rénovation des idées et non comme une fin en soi. Elle est, en fait, devenue le principal point de référence de l'activité conceptuelle de l'institution et, partant, la source d'inspiration des travaux menés par le Secrétariat en vue de la vingt-quatrième session.[4]

Au cours de la période biennale 1990/1991, le Secrétariat a concentré son attention sur certains aspects insuffisamment élaborés de cette proposition, notamment en ce qui concerne le rôle de la politique sociale dans la transformation du processus de production dans un climat d'équité,[5] certaines indications plus précises quant à la prise en compte des facteurs environnementaux dans le processus de développement,[6] le contenu d'une stratégie appropriée en matière d'éducation en vue de la transformation

---

1 CEPALC, *Transformation du processus de production dans un climat d'équité. L'objectif primordial du développement en Amérique latine et dans les Caraïbes dans les années 90* (LC/G.1601-P), Santiago du Chili, 1990. Publication des Nations Unies, numéro de vente: S.90.II.G.6.

2 A titre de références médiates et immédiates, voir: CEPALC, *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984* (LC/L.332(Sem.22/3)), Santiago du Chili, avril 1985 (trois volumes); *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones* (LC/G.1440-P), série Cuadernos de la CEPAL, nº 55, Santiago du Chili, juin 1987, et *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos* (LC/G.1540-P), série Cuadernos de la CEPAL, nº 61, Santiago du Chili, janvier 1989.

3 Le document a fait l'objet d'un appui résolu de la part des pays membres. Voir: CEPALC, *Rapport biennal. Conseil économique et social, documents officiels, 1990, supplément nº 14* (LC/G.1630-P; E/1990/43), Santiago du Chili, 1990; et en particulier, la résolution 507(XXIII), *Transformation du processus de production, équité sociale et la Stratégie internationale du développement.*

4 Santiago du Chili, avril 1992.

5 Voir CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1991* (LC/G.1688), Santiago du Chili, octobre 1991; CEPALC, *La equidad en el panorama social durante los años ochenta* (LC/G.1686), Santiago du Chili, octobre 1991.

6 Voir, par exemple: CEPALC, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago du Chili, mai 1991. Publication des Nations Unies, numéro de vente: S.91.II.G.5.

du processus de production dans un climat d'équité,[7] ainsi que le rôle que devra jouer l'intégration économique dans la prochaine phase de développement en Amérique latine.[8]

Conformément aux directives émanées de la vingt-troisième session, ce document a pour objet de mettre en évidence les liens existant entre le progrès technique, la compétitivité internationale et l'équité, sans pour autant prétendre avoir épuisé ces sujets.

Il faut néanmoins apporter deux précisions. Premièrement, le Secrétariat s'abstient, délibérément, d'aborder les aspects théoriques d'une polémique qui préoccupe l'être humain depuis des siècles, et plus précisément depuis la révolution française, quant au lien causal et à l'éventuelle incompatibilité entre gouvernabilité démocratique, stabilité économique, croissance et bien-être. Notre souci n'est pas d'ordre doctrinaire; il s'agit, au contraire, de tenter d'aborder la réalité de la plupart des gouvernements de la région, qui implique la nécessité de renouer un processus de croissance durable (et écologiquement rationnelle), dans le cadre d'un raffermissement de sociétés pluralistes et démocratiques et dans le contexte de revendications concrètes quant à la solution des graves problèmes que connaissent les groupes majoritaires de la population.

Deuxièmement, ce document ne prétend pas non plus énumérer une série de politiques répondant aux critères de transformation du processus de production ou d'équité. On a préféré, au contraire, se pencher sur l'articulation de certains aspects essentiels sur le plan de l'analyse et des politiques dans le cadre d'une approche intégrée permettant de faire ressortir l'éventuelle complémentarité existant entre les différentes mesures susceptibles de favoriser la croissance et celles visant à promouvoir l'équité. C'est précisément cette même approche qui permet de mettre en évidence l'idée centrale de ce document, à savoir qu'il est possible de concilier croissance, équité et démocratie. Il existe même certains domaines importants, et encore insuffisamment explorés, où l'équité et la transformation du processus de production sont complémentaires et se renforcent mutuellement.

7 CEPALC/Unesco, *Education et connaissance: clef de voûte de la transformation du processus de production* (LC/G.1702(SES.24/4)), Santiago du Chili, 1992.

8 Document en cours d'élaboration.

SYNTHESE

1. Introduction

L'expérience démontre que la croissance économique ne conduit pas nécessairement ni automatiquement à l'équité. Cependant, la CEPALC affirme qu'il n'est pas seulement souhaitable mais aussi parfaitement possible de parvenir à une croissance accompagnée d'équité, écologiquement rationnelle et dans un climat démocratique.[1] En outre, tout comme l'équité exige l'existence d'un cadre de croissance solide et soutenue, celle-ci requiert un certain degré de stabilité socio-politique qui implique, à son tour, l'atteinte de certains objectifs minima en termes d'équité. On peut conclure, à la lumière de cette interdépendance entre croissance et équité, qu'il est indispensable de chercher à parvenir à ces deux objectifs de façon *simultanée plutôt que séquentielle*, ce qui constitue un défi historique.

Dans ce contexte, pour parvenir à une amélioration en matière d'équité, il faut s'efforcer d'atteindre un au moins des trois objectifs suivants. En premier lieu, il s'agit de réduire au minimum le pourcentage d'individus et de ménages dont les conditions de vie se situent en deçà du seuil considéré acceptable par la société, tant du point de vue économique que social et politique. Il faut ensuite favoriser la mise en valeur des talents potentiels de toutes les couches de la société, tout en éliminant progressivement les privilèges et les discriminations établies dans la loi ainsi que l'inégalité des chances, quelle qu'elle soit, y compris celle qui dérive de facteurs sociaux, ethniques, géographiques ou sexuels. Le troisième objectif consiste à garantir que ni le pouvoir, la richesse ou les bénéfices du progrès ne se concentrent d'une façon telle qu'ils risquent de compromettre la liberté des générations actuelles et futures.

Les gouvernements et les sociétés civiles ont consenti de nombreux efforts pour résorber les inégalités existant au sein des sociétés de l'Amérique latine et des Caraïbes moyennant l'application croissante de politiques sociales. Diverses organisations internationales ont également mis l'accent sur l'élaboration de propositions visant à combattre la pauvreté et à renforcer les aspects sociaux du développement. Le Secrétariat de la CEPALC a préféré, quant à lui, aborder cette question d'un point de vue global comprenant l'aspect économique et social, tout en cherchant à garantir la complémentarité entre croissance et équité.

2. Un projet unique: l'approche intégrée

Il existe, en effet, plusieurs types d'approche quant à la meilleure façon d'harmoniser la croissance et l'équité. Selon une première conception, de type moniste, croissance et équité ne sont pas incompatibles, cette dernière n'étant

1 Voir, par exemple, CEPALC, *Transformation du processus de production dans un climat d'équité, op. cit.* et *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente, op. cit.*

qu'une question de temps. Il faut d'abord croître et les bénéfices de cette croissance s'étendront bientôt aux groupes majoritaires. Cependant, de nombreux exemples dans la région permettent de douter du bien-fondé de cette théorie appelée de "ruissellement" ou de "retombée". Un deuxième type d'approche considère que la meilleure façon de concilier les objectifs de croissance et d'équité est de les aborder séparément: la politique économique doit viser à garantir un taux de croissance satisfaisant tandis que la politique sociale cherche à résoudre le problème de la répartition. Cette dichotomie, intéressante du point de vue de sa simplicité opérationnelle, implique l'application d'une politique économique neutre sur le plan de la répartition et dont l'éventuel caractère régressif reste contrôlable; de cette façon, la politique sociale peut compenser ou corriger les déséquilibres pouvant exister en matière d'équité.

Toutefois, il est admis que la politique économique présente une série d'éléments combinés dont certains peuvent engendrer de graves répercussions de type régressif sur le plan de la répartition (en provoquant par exemple des taux de chômage ou de sous-emploi élevés) qui ne sont pas toujours compensés par les effets distributifs progressifs de la politique sociale. C'est pourquoi une croissance accompagnée d'équité ne sera possible que dans la mesure où ces deux éléments constituent l'objectif, à la fois, de la politique économique et de la politique sociale. Telle est l'approche intégrée exposée dans ce document. Ce type de conception implique qu'il faut, d'une part, accorder la préférence aux politiques économiques susceptibles de favoriser non seulement la croissance, mais aussi l'équité et, d'autre part, mettre l'accent, dans la politique sociale, sur les aspects liés à la productivité et à l'efficience, et non seulement sur l'équité.

Même s'il existait un conflit permanent entre la croissance et l'équité qui obligerait à privilégier l'une aux dépens de l'autre, il conviendrait, de toute façon, de donner à la politique économique un caractère distributif afin d'éviter de plus graves répercussions de type régressif. Il existe en effet une tendance à mettre l'accent sur les facteurs de concessions réciproques (*trade-offs*) existant entre ces deux objectifs plutôt que sur leurs aspects complémentaires, ignorant de ce fait de nombreuses possibilités d'action. Cette constatation est particulièrement importante lorsque le nombre de points complémentaires est égal ou supérieur à celui des compensations, et notamment lorsque la croissance est basée sur la diffusion et l'adoption du progrès technique. (Voir encadré.)

Cette proposition vise donc essentiellement à favoriser l'élaboration de politiques qui mettent en valeur et renforcent ces caractères complémentaires et d'autres qui atténuent les facteurs de concessions réciproques de façon à ce que les objectifs de croissance et d'équité soient envisagés simultanément plutôt qu'en ordre séquentiel, dans le cadre d'un projet unique. C'est ainsi que, des trois grands groupes de politiques contribuant à l'équité, à savoir l'augmentation de l'emploi productif, de l'investissement en capital humain et des transferts, seul ce dernier domaine pourrait présenter des problèmes en termes de croissance. Par contre, l'investissement en capital humain, en raison de la lenteur de ce processus, ne pourrait, dans le pire des cas, que compromettre un pourcentage mineur du taux de croissance dans le présent immédiat mais l'améliorer dans l'avenir, car à long terme, cet investissement favorise la compétitivité et l'équité. Finalement, l'emploi productif étant peut-être le meilleur indice de l'atteinte des objectifs de croissance et d'équité de façon simultanée et complémentaire, il faudra mettre l'accent sur les politiques qui en favorisent la création, notamment dans le cadre d'une productivité croissante. A cet égard, on ne saurait parler d'un seuil minimum d'égalité des chances tant que l'accès à l'emploi productif ne sera pas garanti à toute la population.

Encadré

FACTEURS DE COMPLEMENTARITE ET DE CONCESSION RECIPROQUE ENTRE CROISSANCE ET EQUITE

Les données empiriques les plus récentes[a] ne révèlent l'existence d'aucune corrélation générale d'ordre systémique entre croissance et répartition du revenu, comme on le pense généralement. Ces données démontrent en fait que:

i) L'inégalité n'augmente pas dans une première phase de développement pour diminuer ensuite; il existe autant de pays en développement où l'inégalité augmente que de pays où elle diminue.

ii) L'inégalité ne tend pas à s'aggraver davantage dans les pays en développement les plus pauvres que dans les moins pauvres.

iii) L'inégalité ne tend pas à s'aggraver à mesure que s'accélère le rythme de croissance économique.

iv) Une plus forte inégalité initiale ne conduit pas à une plus forte croissance économique postérieure.

Il semble donc, à la lumière de ce qui précède, que la croissance et l'équité peuvent non seulement constituer des objectifs en conflit mais également complémentaires ou indépendants. En d'autres termes, l'atteinte de l'un ne compromet pas l'autre ou n'exerce aucun effet. Le rapport exact sera déterminé par les politiques appliquées. C'est pourquoi il faudra privilégier celles qui favorisent l'atteinte simultanée, c'est-à-dire de type complémentaire, de ces deux objectifs; il faudra ensuite mettre en oeuvre des politiques dont les objectifs soient relativement indépendants, et, finalement, et seulement en cas de nécessité, des politiques où ces deux objectifs entrent en conflit. En fait, à l'exception des politiques portant sur les transferts - telles que, par exemple, celles qui concernent les emplois d'urgence à faible productivité ou les subventions monétaires ou non monétaires aux familles les plus démunies-, la plupart des politiques servent, en règle générale, à l'atteinte à la fois de la croissance et de l'équité; tel est le cas, par exemple, de certaines politiques adoptées pour favoriser la création d'emplois productifs, ou pour en freiner la diminution, ou de certaines mesures visant à investir en capital humain. Les politiques pouvant présenter les plus grands risques de concession réciproque sont celles où ces objectifs sont complémentaires à long terme, mais contraires à court terme: par exemple, la plupart des politiques relatives à la pérennité de l'environnement ou qui concernent les investissements en capital humain à longue échéance, telles que les politiques adoptées dans le domaine de l'enseignement formel. Cependant, la plupart des politiques importantes contribuent à l'amélioration de la croissance et de l'équité, à court et à long terme. (Voir le graphique.)

Graphique

		LONG TERME	
		Complémentaire	Antagonique
COURT TERME	Complémentaire	Diffusion technologique, notamment dans le secteur agricole et de la petite et moyenne entreprise Promotion des exportations Augmentation de l'épargne Défragmentation marché des capitaux Salaires de type participatif Formation, nutrition et santé Décentralisation Stabilisation	Déprédation des ressources naturelles
	Antagonique	Environnement Investissement à long terme en éducation formelle	Emplois d'urgence Transferts de revenus

[a] Gary S. Fields, "Poverty changes in the developing countries", document présenté à la réunion-atelier sur le suivi de la pauvreté au sein des institutions internationales, organisé par le Programme régional d'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PREALC) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), Santiago du Chili, 11-23 septembre 1991.

3. Principes directeurs de l'approche intégrée

a) Progrès technique

L'élément moteur de la proposition de la CEPALC est une transformation du processus de production basée sur une incorporation délibérée et systématique du progrès technique afin de favoriser l'élévation de niveaux soutenables de productivité et la création d'un nombre croissant d'emplois productifs. Cette transformation passe par une amélioration sur le plan de la capacité des entreprises et surtout de l'éducation et de la formation de la main-d'oeuvre.

Pour favoriser la compétitivité et l'insertion internationale, il est indispensable de perfectionner l'organisation de la production et la commercialisation au niveau des entreprises, des plus grandes aux plus petites (micro-entreprises). Dans ce domaine, les petites et moyennes entreprises revêtent une importance spéciale car elles regroupent la majeure partie de la main-d'oeuvre et représentent un pourcentage substantiel du produit de la région.

L'incorporation et la diffusion du progrès technique exigent une infrastructure technologique appropriée, une meilleure articulation de la filière de production, à partir des ressources naturelles, ainsi qu'une modernisation des services de base qui encadrent la production, à savoir les transports, les communications, les ports et le commerce. C'est pourquoi cette proposition présente un caractère systémique car elle englobe l'entreprise et tous les échelons qui contribuent à la compétitivité sur le plan international.

Bien que la modernisation technologique passe, nécessairement, par l'innovation, s'agissant d'une région à développement intermédiaire et tardif, l'adaptation et l'incorporation des techniques existantes joueront un rôle très important. C'est pourquoi il est souhaitable d'encourager la diffusion rapide et généralisée des progrès techniques. Ce type de mesures favorise moins la concentration que l'octroi d'encouragements à l'innovation et, partant, pourrait s'avérer plus équitable. A cet égard, on pourrait également assister en Amérique latine et dans les Caraïbes à une convergence et à une complémentarité entre les objectifs de croissance et d'équité.

Cependant, ce processus de modernisation technologique n'est pas automatique. En fait, l'histoire économique de la région depuis l'après-guerre démontre que la productivité n'a sauté aucune étape mais que son rythme d'augmentation s'est ralenti; on a assisté à une érosion progressive de l'infrastructure urbaine et industrielle qui a entraîné de graves répercussions sur le plan de l'emploi et de la qualité de vie des groupes les plus défavorisés; le progrès technologique s'est également ralenti. D'autre part, le coût de la croissance économique a progressivement augmenté, exigeant de plus en plus d'investissements et créant de moins en moins d'emplois. C'est pourquoi il est important de renverser cette tendance négative moyennant la transformation du processus de production.

b) Emploi productif

Un deuxième facteur-clé dans le cadre de cette approche intégrée est l'atteinte du plein-emploi productif. En effet, c'est principalement ce mécanisme qui permet aux groupes majoritaires de contribuer au développement et de profiter de ses bénéfices. Etant donné que la masse salariale (le produit de l'emploi et le salaire) dépend essentiellement de l'augmentation de la productivité et celle-ci d'une modernisation technologique, seule une transformation du processus de production énergique pourra engendrer une expansion solide et soutenue de l'emploi productif ainsi que de la masse salariale.

C'est pourquoi il serait vain de penser que le secteur non structuré puisse conduire à une croissance significative. Il

joue certes un rôle important, non seulement en servant de refuge à la main-d'oeuvre en périodes de récession mais également en tant qu'expression d'un esprit d'entreprise latent. Cependant, à l'exception d'un petit nombre de secteurs non structurés particulièrement dynamiques, la masse salariale de ce secteur est fonction directe de l'accroissement de l'activité structurée. Si celle-ci n'augmente pas, il en ira de même pour la masse salariale non structurée. Dès lors, même en cas d'augmentation de l'emploi non structuré, il ne pourrait s'agir que d'une expansion "fictive", comme celle enregistrée dans les années 80. Au cours de cette période, on a apparemment assisté, non pas à une augmentation de la demande d'emploi mais à une *insuffisance* de cette dernière; en d'autres termes, la progression de l'emploi non structuré a été due, non pas à la création de nouveaux emplois productifs mais, dans une large mesure, au fait que les emplois existants ont été répartis entre un plus grand nombre d'individus. La croissance non fictive et la modernisation du secteur non structuré pourront aller de pair avec la transformation du processus de production mais ne peuvent en constituer le moteur.

D'autre part, si une élévation du produit par travailleur équivalait toujours à une plus grande efficience et productivité, il pourrait y avoir un conflit entre productivité et emploi car les entreprises et les activités générant plus d'emploi par unité de produit seraient nécessairement les moins productives. Ce conflit apparent entre productivité et emploi est le résultat de concepts erronés en matière d'efficience et de productivité. En effet, l'efficience économique concerne la mise en valeur de tous les facteurs de production et non seulement de la main-d'oeuvre, qui est un facteur parmi d'autres. Etant donné que le progrès technologique se traduit généralement par une économie non seulement sur le plan de la main-d'oeuvre mais aussi du capital, une technologie susceptible d'engendrer une augmentation de l'emploi par unité de produit et qui, dès lors, pourrait paraître moins productive, pourrait, en fait, s'avérer plus rentable et plus productive à l'échelon global dans la mesure où elle autorise une économie suffisante de capital, annulant de la sorte le conflit apparent entre productivité et emploi.[2]

c) *Investissement en ressources humaines*

Un troisième principe directeur de l'approche intégrée concerne les mesures à prendre pour faciliter l'accumulation de capital humain (formation, éducation, alimentation des femmes enceintes et des enfants et santé, ce qui comprend l'acheminement de l'eau potable et les réseaux d'égout). Ces mesures, et d'une façon plus précise, l'investissement en matière d'éducation illustrent à la perfection le caractère complémentaire des actions devant être menées pour atteindre les objectifs de croissance et d'équité. En effet, on met particulièrement l'accent, dans ce document, sur l'éducation et la connaissance, non seulement en tant que service social de base mais aussi comme cheville ouvrière du progrès technique. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle il est indispensable, pour concilier l'efficience et l'équité, *d'améliorer la qualité* de l'éducation et de garantir à toutes les couches sociales un accès égalitaire à cette dernière.

Pour ce faire, il faut renforcer la décentralisation et l'autonomie locale, tout en réservant aux organismes centraux la responsabilité de la planification stratégique et d'assurer un minimum acceptable sur le plan de la qualité, avec les fonctions distributives

2 D'autre part, si la nouvelle technologie permet d'économiser plus de main-d'oeuvre que de capital, des problèmes pourraient se présenter sur le plan de la distribution. Etant donné que, dans ce cas, le marché aura tendance, à lui seul, à faire baisser les salaires, il faudra mettre en oeuvre des politiques compensatoires –financées par la hausse du produit résultant du progrès technique– afin de résorber les éventuelles répercussions de type régressif qui pourraient en résulter.

complémentaires que cela implique. Il faut également que surgissent de nouveaux encouragements internes qui favorisent une meilleure réponse aux besoins du public, ainsi qu'une plus grande rationalité sur le plan des ressources. Une réforme significative dans le domaine de l'éducation exigera une participation généreuse et stable, en termes financiers, d'une partie de la société.

4. Deux caractéristiques fondamentales de la proposition

Tout comme la *Transformation du processus de production dans un climat d'équité*, la proposition contenue dans ce document présente deux caractéristiques fondamentales. La première est que la correction des distorsions et l'établissement de prix "corrects" sont insuffisants pour parvenir à une croissance accompagnée d'équité. On affirme, au contraire, que l'incorporation délibérée et systématique du progrès technique au processus de production exige non seulement des prix "corrects" mais aussi certaines interventions sélectives ainsi que la mise en oeuvre de politiques sectorielles et la réalisation de changements institutionnels dans tout le réseau socio-économique qui encadre l'entreprise. La deuxième caractéristique est que les propositions concrètes peuvent varier selon les conditions initiales de la région et de chacun des pays qui la composent.

a) Changements institutionnels

En ce qui a trait aux changements institutionnels, on examinera ici trois mécanismes qui sont souvent négligés dans d'autres propositions mais qui jouent un rôle fondamental pour parvenir, d'une façon simultanée et soutenable, à la croissance et à l'équité. En premier lieu, un fonctionnement efficace des marchés implique non seulement la liberté des prix et la déréglementation (c'est-à-dire une action passive), mais aussi, et souvent, une intervention *active* visant à créer ou à simuler des marchés non existants, insuffisants ou fragmentés. Tel est le cas d'importantes lacunes existant sur les marchés financiers, notamment en ce qui concerne les investissements en capital humain et le financement à long terme destiné aux petites et moyennes entreprises, ainsi qu'aux micro-entreprises, comme nous le verrons plus tard.

Deuxièmement, les marchés étant interdépendants, il ne convient pas toujours d'appliquer l'intervention "correcte" sur le marché où se présente l'anomalie mais sur celui d'où elle provient. Tel est le cas du chômage et du sous-emploi: leur origine se situe moins sur le marché de l'emploi que sur celui des capitaux (pénurie relative, faible mobilité, fragmentation). D'autre part, à court terme, la hausse du chômage et du sous-emploi au cours des processus de stabilisation est moins la conséquence de rigidités sur le plan des salaires que de déficiences sur le marché des marchandises résultant de prix exagérés ou trop peu flexibles, les producteurs espérant un taux d'inflation supérieur à celui prévu dans la politique économique en vigueur.

En troisième lieu, il faut non seulement corriger le marché mais aussi réaliser des changements d'ordre structurel et institutionnel. On pourrait, à cet égard, s'efforcer de moderniser les relations employeurs-travailleurs et encourager la participation des travailleurs aux résultats de l'entreprise; ou encore insister sur l'application de mesures visant à encourager l'épargne, notamment par le biais des systèmes de sécurité sociale ou de crédits liés aux investissements en matière d'éducation, de logement et d'accès aux terres cultivables plutôt que par le relèvement des taux d'intérêt.

b) La spécificité de la région et de chaque pays

Même si l'approche à adopter pour parvenir à la croissance dans un climat d'équité faisait l'objet d'un consensus, les propositions concrètes devraient varier en fonction des conditions initiales qui

caractérisent l'Amérique latine et les Caraïbes et qui la distinguent des autres régions du monde, ainsi que selon les différences existant entre les pays.

Il n'est pas inutile de rappeler, à cet égard, que bon nombre de pays latino-américains qui se situent à un stade de développement intermédiaire possèdent déjà une importante plate-forme industrielle installée et une population vivant, en majorité, dans les zones urbaines. D'où la question de savoir, du moins dans les pays moyennement industrialisés, comment tirer le meilleur parti de cette plate-forme industrielle et l'orienter vers l'exportation.

En outre, et compte tenu de l'essor extraordinaire de l'éducation dans l'après-guerre –dans de nombreux pays, l'éducation primaire s'est pratiquement généralisée et l'enseignement secondaire et universitaire a connu une forte expansion–, il convient de chercher les avantages comparatifs de la région dans des activités productives faisant largement appel à la main-d'oeuvre qualifiée ou semi-qualifiée, plutôt qu'à la main-d'oeuvre non qualifiée. C'est pourquoi on a insisté sur le fait que la politique éducationnelle devra viser de plus en plus à une amélioration *qualitative* plutôt que quantitative de l'éducation.

Finalement, la région est relativement riche en ressources naturelles, en particulier non renouvelables. Celles-ci constituent un patrimoine précieux pour favoriser la compétitivité internationale moyennant l'incorporation du progrès technique dans le cadre d'une articulation croissante du processus de production, en veillant à ce que la possession de ces ressources n'entrave pas le développement d'autres exportations.[3]

5. Principaux aspects des politiques à mettre en oeuvre dans le cadre de l'approche intégrée

Aucun des aspects mentionnés comme principes directeurs de l'approche intégrée –le progrès technique, la création d'emplois productifs et l'investissement en ressources humaines– ne peut être considéré comme objectif spécifique d'une seule politique; au contraire, ils constituent, dans une certaine mesure, l'objectif de pratiquement toutes les politiques, qu'elles soient économiques ou sociales. Les principaux aspects de politique envisagés sont le progrès technique, l'insertion internationale, le processus d'épargne et d'investissement, les marchés de l'emploi, la politique sociale et la participation.

a) Progrès technique et insertion internationale

La contrepartie de la transformation du processus de production dans un climat d'équité est une insertion internationale ayant comme fer de lance un secteur exportateur de plus en plus complexe.[4] Telle semble, en effet, la voie la plus sûre pour favoriser la création d'emplois productifs et une augmentation rapide et soutenue de la masse salariale, et partant, pour contribuer tant à la croissance qu'à l'équité. Tel est le cas à court terme car, étant donné l'actuelle pénurie de devises, l'expansion du produit et de l'emploi est étroitement liée à la possibilité de les générer ou de les économiser. De même, si l'on tient compte du fait que, dans la région, les encouragements étaient, jusqu'à présent, fortement dirigés vers la production destinée à un marché intérieur protégé, on peut supposer qu'il sera plus facile et utile de générer de nouvelles devises moyennant l'essor des exportations plutôt que de consentir de nouveaux efforts pour remplacer les importations.

A long terme, une orientation compétitive à l'échelon international pourrait également s'avérer plus efficace et équitable car les nouvelles exportations potentielles font, dans la plupart des cas, plus largement appel à la main-d'oeuvre que les remplacements d'importations

3 CEPALC, *Transformation du processus de production dans un climat d'équité, op. cit.*, pp. 93-96.

4 *Ibid., passim.*

qu'il reste à faire. On peut notamment espérer que ces nouvelles exportations offrent une valeur ajoutée croissante, en particulier en termes de main-d'oeuvre qualifiée et semi-qualifiée. Quoi qu'il en soit, à mesure qu'on progresse vers l'atteinte simultanée des objectifs de croissance et d'équité, l'expansion de la demande intérieure aura tendance à jouer un rôle relativement plus important en tant que source de dynamisme économique.

L'objectif immédiat étant de parvenir à un certain niveau de compétitivité internationale, en particulier moyennant un effort de développement du secteur exportateur, il faudra mettre en oeuvre un éventail de politiques qui vont au-delà d'un simple abaissement des tarifs douaniers.[5] L'expérience démontre, en effet, que la compétitivité internationale repose à la fois sur l'efficience systémique et sur le type d'insertion des différents pays sur les marchés les plus dynamiques. Atteindre et conserver ce type de compétitivité dépend, certes, de l'application de mesures économiques et sectorielles pertinentes, mais également des ressources humaines; du dynamisme et de la vision des entreprises. Le résultat dépendra également de l'incorporation et la diffusion du progrès technique –notamment sur le plan de l'informatique et des télécommunications–, et, finalement, du réseau scientifique et technologique et de son articulation par rapport au système de production.

Une politique macro-économique cohérente et soutenue, prévoyant un taux de change élevé et stable, ainsi que la rationalisation et la réduction des tarifs douaniers et la substitution des barrières non tarifaires par des tarifs douaniers, semble être une condition nécessaire mais pourtant insuffisante pour parvenir à la compétitivité internationale. Entre autres mesures, il faudra également envisager l'octroi de subventions à la recherche et à la mise au point de certains types sélectifs d'exportations considérées rentables et dynamiques; accorder des encouragements spéciaux aux produits dits "promotionnels" (et, dans une moindre mesure, aux autres exportations non traditionnelles) ou pour conquérir de nouveaux marchés; abaisser les coûts d'embarquement et de débarquement dans les ports; élargir la gamme des exportations des petites et moyennes entreprises et encourager l'internationalisation des grandes entreprises moyennant les investissements à l'étranger.

b) Le processus d'épargne et d'investissement

La création rapide d'emplois productifs et la possibilité de parvenir à une croissance accompagnée d'équité pouvant en résulter sont étroitement liées au niveau d'investissement. Pour que cette croissance et ces emplois soient durables, il faut également investir afin de récupérer et de préserver le capital naturel qui subit aujourd'hui une trop forte dévalorisation.[6] Il est donc indispensable de consentir un plus grand effort d'austérité, tant de la part du secteur public que privé, pour accroître l'investissement et progresser sur la voie de l'équité. A cet effet, une augmentation de l'épargne, surtout de la part des salariés, est doublement favorable car elle favorise la création d'emplois productifs et encourage la formation de capital de la part des travailleurs. C'est pourquoi l'augmentation de l'épargne des travailleurs permet de résoudre le problème apparent que pose le maintien des structures inéquitables en termes de répartition afin de préserver des niveaux élevés d'épargne; en d'autres termes, il est préférable d'élever le niveau d'épargne moyennant une restriction de la consommation actuelle des salariés tout en leur donnant la possibilité de profiter des fruits des investissements plus importants

5 *Ibid.*, pp. 101-162.

6 CEPALC, *El desarrollo sustentable, transformación productiva, equidad y medio ambiente, op. cit.*, chapitre II.

consentis grâce à leur effort d'épargne, plutôt que par le transfert des revenus des salariés aux rentiers, comme il est souvent proposé. Certains mécanismes peuvent être utilisés à cette fin, tels que les systèmes d'épargne institutionnalisée aux fins de l'investissement (complémentaires ou indépendants du régime de sécurité sociale) et d'autres mesures susceptibles d'encourager l'épargne pour accéder au logement, à la propriété foncière ou à l'éducation.

Même sans une réforme du régime de sécurité sociale basée sur la capitalisation individuelle, il est possible d'augmenter l'épargne publique moyennant la résorption du déficit que présentent de nombreuses caisses de sécurité sociale en supprimant les privilèges, en adaptant les bénéfices octroyés à une vie de travail nettement plus longue que dans le passé et en garantissant que les bénéfices soient accordés en fonction de la valeur actuarielle de la caisse en question et non pas des flux de trésorerie.

Pour accélérer la création d'emplois productifs, il faut non seulement accroître l'épargne mais aussi améliorer l'affectation du capital pertinent; en effet, le manque d'emplois productifs (ou l'existence du sous-emploi) n'est pas seulement le produit de déficiences sur le marché de l'emploi mais aussi d'anomalies sur le marché du capital physique et foncier. Le problème de l'emploi dans la région n'est pas seulement dû à la pénurie relative de capital, qui est une caractéristique propre à tous les pays en développement, mais également à une insuffisance sur le plan de l'emploi, aggravée par la faible mobilité du capital entre les entreprises et les secteurs, comme le prouve le degré élevé d'autofinancement de toutes les entreprises, à l'exception des plus grandes. Cette faible mobilité des ressources ainsi que la concentration du capital et de la terre explique que certaines entreprises et activités présentent, d'une façon exagérée et trop rapide, une intensité de capital. De cette façon, non seulement le capital disponible est insuffisamment mis en valeur mais aussi la plupart des autres entreprises se voient dans l'obligation de fonctionner dans un contexte de manque de capital ou de terre, et avec des technologies peu productives et trop intensives en main-d'oeuvre.

Il est indispensable, pour favoriser l'efficience et l'emploi et, partant, pour améliorer la répartition du revenu, de porter remède aux plus graves déficiences du marché des capitaux. On peut mentionner, à titre d'exemple, l'absence d'un marché des capitaux à long terme pour la majeure partie des entreprises (qui ne sont pas négociées à la Bourse des valeurs), ainsi que d'un marché pour les investissements en capital humain. Il existe trop peu de mécanismes supplétifs ou substitutifs de garanties pour bon nombre de petites entreprises, ainsi que de mécanismes de distribution du crédit auxquels puissent accéder la majorité des entreprises agricoles ou les petites et moyennes entreprises des autres secteurs productifs.

Le marché foncier présente d'importantes lacunes et l'accès à la terre est très peu équitable; il existe peu de titres de propriété; dans de nombreux pays, celle-ci est encore très concentrée et, de plus, l'assiette de l'impôt foncier est établie de façon erratique et en-dessous de sa valeur réelle, sans mécanismes pertinents de revalorisation au bout d'un certain temps ou comme conséquence d'améliorations apportées à l'infrastructure publique; on ne fait pas suffisamment appel aux mécanismes de *leasing*, notamment pour acheter des équipements d'occasion non polluants qui peuvent très bien convenir à la petite entreprise dans n'importe quel secteur.

c) *Marchés de l'emploi: participation et concertation*

Pour favoriser la création d'emplois productifs, il faudra effectuer de profonds changements sur le plan des relations entre employeurs et travailleurs. Le marché présentant une tendance favorable aux produits plus différenciés et de meilleure qualité, les structures verticales et hiérarchiques des entreprises

devront céder le pas à d'autres, plus horizontales et plus flexibles, caractérisées par un échange intense de données d'information leur permettant de tirer un meilleur parti de l'esprit d'initiative, de la créativité et de la responsabilité de la main-d'oeuvre. Cette modernisation des relations employeurs-travailleurs implique, d'une part, que ces derniers soient considérés, au sein de l'entreprise, comme des collaborateurs, plutôt que comme de simples facteurs de production. Cette conception implique aussi l'existence d'un mouvement syndical technifié, conscient du fait que son "adversaire" est moins le chef d'entreprise que la concurrence et que, partant, les travailleurs doivent également s'efforcer d'améliorer la productivité.

Parmi les mécanismes de participation pouvant être appliqués à cet égard, celui des "salaires à participation" pourrait contribuer à favoriser la coopération plutôt que la confrontation. Une partie du salaire étant variable (en fonction des bénéfices, des ventes ou d'autres modalités analogues), ce mécanisme permet non seulement d'améliorer la productivité, mais aussi, et surtout, contribue à la stabilité, voire à la multiplication, de l'emploi. C'est pourquoi il convient d'envisager cette modalité de paiement qui, bien que d'application récente dans la région, suscite de plus en plus d'intérêt.

d) La politique sociale: investissement en ressources humaines et transferts

L'étroitesse des années 80 en termes de ressources a fortement compromis les dépenses sociales. C'est pourquoi il est essentiel de récupérer les niveaux antérieurs afin de pouvoir effectuer de précieux investissements en ressources humaines et mettre en oeuvre des programmes minima de transfert. Cependant, tant que ces niveaux ne seront pas atteints, il sera encore plus urgent d'établir un ordre de priorités parmi les différents programmes sociaux et au sein de chacun d'eux. C'est ainsi que –à l'exception des mesures d'assistance requises là où se présentent des problèmes de survie ou face au caractère imminent d'une détérioration irréversible de certains indicateurs de base en matière de bien-être–, il conviendra d'accorder la priorité aux politiques sociales *fonctionnelles* en termes de développement, du moins dans une première phase du processus de restructuration et de croissance.

Les programmes d'investissement social destinés à rompre le cercle de transmission de la pauvreté de génération en génération revêtent une importance particulière. En effet, c'est précisément dans les familles pauvres qu'on observe une augmentation des taux de fécondité; les mères de familles pauvres sont également celles qui courent le plus grand risque d'accidents de grossesse; leurs enfants sont aussi les plus défavorisés du point de vue nutritionnel, et finalement, ce sont eux, également, qui rencontrent les plus grandes difficultés dans l'apprentissage scolaire et, partant, présentent les taux les plus élevés de redoublement et d'abandon. Ce sont eux aussi qui, en majorité, héritent des emplois les moins prometteurs et productifs dans le secteur non structuré. Ainsi se referme le cercle vicieux de la pauvreté qui se transmet de génération en génération.

Pour rompre ce cercle vicieux, les mesures adoptées doivent être dirigées vers les maillons de la chaîne qui reproduisent les conditions de pauvreté de génération en génération. Outre l'éducation, déjà mentionnée, il faudra: i) créer un climat favorable à la paternité responsable permettant aux familles de faire coïncider, dans la mesure du possible, leur fécondité effective et le nombre d'enfants réellement désirés; ii) encourager la mise en place de programmes de soins pour la mère et l'enfant, garantissant aux femmes économiquement faibles l'accès à des contrôles et des soins périodiques durant la grossesse, et ensuite pour elles-mêmes et leur enfant, en prévoyant la distribution gratuite ou subventionnée de lait pour les mères et les nourrissons; généraliser l'enseignement préscolaire, notamment

dans les secteurs les plus défavorisés, parallèlement à l'application de programmes d'alimentation complémentaire; et iv) renforcer les programmes de formation de telle sorte que chaque travailleur puisse y participer plus d'une fois tout au long de sa vie professionnelle.

Finalement, en ce qui concerne les politiques sociales fondées sur les transferts à plus vaste échelle, en particulier celles qui ont trait au régime de sécurité sociale, on propose d'en élargir la portée tant sur le plan du type de bénéfices octroyés que de l'incorporation, du moins en ce qui concerne les prestations de base, de groupes démunis non couverts par le système. Il existe, en effet, de graves lacunes en termes d'équité dans le régime actuel de sécurité sociale, en particulier quant à sa portée et aux fortes différences existant en matière de prestations, qui, dans les deux cas, touchent en premier lieu les groupes sociaux les plus démunis et marginalisés.

Il conviendrait également, dans la mesure du possible, d'accorder la priorité aux transferts susceptibles d'augmenter le revenu *familial*, plutôt qu'individuel, et d'orienter ces bénéfices sous la forme de bonifications aux chefs de famille aux plus faibles revenus. Ce mécanisme permettra d'orienter le bénéfice vers les familles les plus pauvres, de régulariser l'emploi des chefs de famille à plus faibles revenus et, finalement, d'accroître ces revenus d'une façon plus digne puisque, le chef de famille ayant un emploi, il s'agira d'une rente complémentaire, contrairement à d'autres allocations ou subventions qui ne sont octroyées que s'il est sans emploi.

e) *Participation, transformation du processus de production et équité*

Une croissance accompagnée d'équité contribuerait à consolider le processus actuel de raffermissement des régimes démocratiques dans la région. En revanche, une dégradation dans ce domaine risquerait de l'affaiblir et de conduire à une situation d'instabilité socio-politique. Parvenir à un équilibre impliquerait à la fois l'abandon de la tentation technocratique (qui ne tient pas compte des demandes sociales) et de la tendance populiste (qui privilégie le volontarisme par rapport à la technique). La voie la plus sage semble être le recours aux instruments les plus légitimes de la démocratie, à savoir la participation et la concertation.[7]

A cet effet, il faut notamment organiser les groupes bénéficiaires qui se trouvent généralement en marge non seulement des sources du pouvoir économique mais aussi du pouvoir social et politique. En fait, l'évolution des politiques sociales a toujours été, dans l'histoire des pays développés, liée à l'organisation démocratique de la société. Cependant, et pour que ce programme soit politiquement viable, le plus difficile, dans la conjoncture actuelle, est non seulement de tenter d'encourager l'organisation de secteurs qui, jusqu'alors, étaient marginalisés mais également de favoriser leur participation responsable car il sera, de toute évidence, impossible de pouvoir répondre à court terme à toutes leurs demandes non satisfaites.

En effet, tout programme de transformation du processus de production dans un climat d'équité passe par l'existence d'une concertation à vaste échelle; et seul un programme garantissant la participation généralisée des individus aux résultats permettra de freiner des revendications sociales si longtemps différées. A cet effet, il faudra notamment accorder une plus grande importance à la décentralisation et à la municipalisation.

6. Facteurs qui conditionnent l'approche intégrée

Finalement, il est évident que de nombreux facteurs influent sur la capacité des gouvernements et des sociétés civiles de progresser sur la voie de la transformation du processus de

7 *Ibid.*, pp. 57-62.

production dans un climat d'équité, et surtout sur leur possibilité d'arriver simultanément à une croissance fondée sur une meilleure compétitivité internationale et une plus grande équité. Dans ce document, nous allons envisager trois de ces facteurs et proposer plusieurs façons d'atténuer leurs effets conditionnants.

a) Le contexte international

Les changements profonds de l'environnement international et leurs répercussions sur les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes joueront un rôle déterminant sur leurs possibilités de parvenir à une transformation du processus de production dans un climat d'équité. La surprenante évolution de la situation géopolitique ainsi que la globalisation récente de l'économie créent un climat d'incertitude sur le plan de l'environnement extérieur, face auquel les pays de la région devront faire preuve d'une capacité d'adaptation croissante. Quoi qu'il en soit, ces changements auront d'importantes répercussions que les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes devront affronter –individuellement ou collectivement–, et face auxquelles il leur faudra chercher des arrangements sur le plan de la coopération internationale.

Quant à la globalisation de l'économie internationale, il s'avérera d'autant plus nécessaire d'établir des règles multilatérales et de garantir une libéralisation des échanges à l'échelle mondiale dans le cadre de laquelle les accords bilatéraux ou régionaux devront, non pas entraver, mais servir de fondement à l'instauration d'un système économique transparent et juste. Dans le domaine financier, et notamment à la lumière de la demande croissante de ressources financières à l'échelle mondiale, il faudra continuer de mettre l'accent sur l'épargne intérieure et de consolider le processus de réduction de la dette extérieure, tout en mettant en oeuvre de nouveaux mécanismes financiers qui permettent de prévenir les problèmes résultant d'un fardeau excessif de la dette multilatérale. Ceux-ci viendront s'ajouter à la diversification et au contrôle des instruments financiers grâce auxquels certains pays de la région ont à nouveau accès au marché international des capitaux privés.

b) Stabilisation

Le rétablissement et, ensuite, le maintien des grands équilibres macro-économiques constituent une condition préalable indispensable à tout processus de transformation du processus de production dans un climat d'équité. Les déséquilibres profonds compromettent, en effet, une croissance soutenue et ont des répercussions négatives, sur le plan de la répartition, sur les groupes les plus démunis. Moins un programme anti-inflationniste a un caractère récessif, moins il aura de répercussions sur l'emploi et, partant, sur la répartition du revenu. En d'autres termes, et comme dans d'autres domaines, l'efficience en matière de production et l'équité sont essentiellement *complémentaires* au cours de la phase de stabilisation. Quoi qu'il en soit, et étant donné le caractère délicat de cette période, il faudra souvent se contenter de pallier le dommage causé aux groupes les plus démunis en leur permettant de conserver des conditions de survie minimales.

L'expérience démontre que plus le transfert de fonds vers l'extérieur diminue, ou plus on parvient à l'échelonner, moins l'ajustement aura de répercussions sur les plans économique et social. Mais ce facteur reste à lui seul insuffisant. Il faut également établir un contrôle budgétaire très strict et corriger les prix relatifs les plus importants, faute de quoi, à long terme, tout programme de stabilisation est voué à l'échec. D'autre part, il faut aussi orienter les attentes inflationnistes des agents économiques afin d'atténuer le risque de récession. C'est pourquoi ces programmes doivent être accompagnés d'une politique des prix et des revenus qui soit, dans la mesure du possible, le résultat d'une concertation et qui vise à rapprocher au plus tôt les prix

de leurs valeurs d'équilibre, c'est-à-dire compatibles avec le but fixé dans la politique monétaire et budgétaire en matière d'inflation.

L'expérience indique également que les plus graves répercussions en matière de récession et de répartition sont liées aux réductions des dépenses (chute des investissements mais pas des dépenses courantes, ou suppression des subventions indirectes d'ordre général sans la compensation pertinente moyennant l'octroi de subventions directes sélectives). C'est pourquoi un ajustement prévoyant, non seulement une compression des dépenses, mais aussi une augmentation des recettes publiques, pour parvenir à l'équilibre budgétaire aura tendance à provoquer moins d'effets d'ordre récessif.

c) Restructuration de l'Etat

Pour progresser sur la voie de la transformation du processus de production dans un climat d'équité, il est essentiel de procéder à une restructuration profonde de l'Etat. Celui-ci devra, d'une part, abandonner certaines fonctions pour lesquelles l'action publique n'est pas indispensable, notamment dans le domaine productif, et, d'autre part, adopter une attitude plus énergique dans la réalisation de certaines fonctions-clé telles la gestion macro-économique, l'investissement social et distributif, le soutien à l'insertion internationale et à l'incorporation du progrès technique au processus de production, ainsi que dans la protection de l'environnement.[8]

Aucune de ces mesures ne sera réalisable sans une consolidation des finances publiques fondée sur un recouvrement raisonnable et une structure fiscale efficace. En effet, l'un des principaux symptômes de la faiblesse réelle d'un Etat est sans doute la différence existant entre son énorme capacité en matière de dépenses et sa capacité réduite sur le plan du recouvrement.

A cet égard, la politique budgétaire constitue le maillon principal entre les politiques économiques et les politiques sociales visant à promouvoir, d'une façon simultanée, la croissance fondée sur des niveaux croissants de productivité et une plus grande justice sociale. D'autre part, faute de parvenir à une résorption du déficit public et de pouvoir maintenir les déficits macro-économiques dans des limites raisonnables, toute transformation soutenue du processus de production sera impossible. De plus, pour stimuler l'épargne intérieure et, partant, la croissance et l'emploi productif, il est essentiel de pouvoir consolider l'équilibre budgétaire sur des assises solides et plus permanentes. D'autre part, une partie importante de l'effort potentiel des politiques sociales –tant en matière d'investissement en capital humain (éducation, formation, santé et nutrition) que de sécurité sociale et de transferts–, dépendra de la possibilité de réunir les ressources suffisantes pour les mener à bien.

C'est pourquoi on propose d'arriver à un équilibre budgétaire basé non seulement sur une compression des dépenses mais aussi sur un niveau raisonnable de recouvrement. En effet, à deux grandes exceptions près –le service de la dette extérieure publique et, souvent, les dépenses militaires–, on a assisté, dans la plupart des pays, à une réduction substantielle des dépenses. Dans ce contexte et à la lumière des faibles charges fiscales existant dans la plupart des pays de la région, il faudra récupérer des niveaux de recouvrement des impôts au moins similaires, voire supérieurs, à ceux qui existaient avant la crise; en effet, il existe, dans la plupart des pays, des marges suffisantes pour augmenter ce recouvrement sans compromettre la compétitivité. Ces marges sont particulièrement importantes dans certains pays où la charge fiscale ne dépasse pas 10% du Pib. En outre, le régime fiscal peut contribuer à la répartition des revenus non seulement par

8 *Ibid., passim.*

le biais de la structure des dépenses mais aussi moyennant le recouvrement, ce qui implique de toute évidence l'existence d'une assiette fiscale plus large, moins de fraude et une structure fiscale plus progressive.

7. Le projet est réalisable

L'atteinte simultanée de la transformation du processus de production et de l'équité dans un contexte écologiquement rationnel est un processus infiniment plus complexe que la simple réalisation d'un seul de ces objectifs, au détriment ou sans tenir compte des autres. Cependant, les sociétés modernes valorisent de plus en plus l'ensemble de ces facteurs et tout retard dans l'un ou l'autre de ces trois domaines compromet les niveaux de bien-être. C'est en raison de cette même valorisation sociale que tous les processus qui ignorent certains de ces objectifs deviennent insoutenables car ils favorisent l'émergence de tensions sociales, de la violence et une régression par rapport aux faibles progrès éventuellement accomplis dans l'un ou l'autre des domaines mentionnés.

C'est pourquoi l'étude de politiques susceptibles de favoriser l'atteinte simultanée des objectifs sociaux dans un climat de liberté est un projet qui revêt la plus haute priorité. Ce document se base sur la situation existant dans la région et sur d'autres études récentes de la CEPALC pour proposer une approche intégrée, ainsi que des politiques de type stratégique, visant en particulier à la consolidation durable de la transformation du processus de production dans un climat d'équité.

Le résultat de cette recherche est engageant: il semble possible d'atteindre progressivement les objectifs proposés. Il existe des politiques susceptibles d'y parvenir, un cadre conceptuel permettant de contraster les actions concrètes et leurs résultats; de plus, la crise des années 80, malgré tous ses effets négatifs, a conduit à l'adoption de mesures difficiles qui favorisent une consolidation croissante des assises économiques, sociales et institutionnelles qui serviront de base au progrès futur.

Chapitre I

LES DEFICIENCES EN MATIERE D'EQUITE

Les raisons qui ont conduit le Secrétariat à proposer une transformation du processus de production dans un climat d'équité croissante ont déjà fait l'objet d'autres documents[1] et, par conséquent, ne seront pas exposées ici. On se bornera à présenter de nouveaux indicateurs qui illustrent l'aggravation, dans les années 80, des graves déficiences économiques et sociales de groupes majoritaires de la population. On se souviendra que, dans ce document, le Secrétariat signalait qu'aucun pays de l'Amérique latine ou des Caraïbes n'était parvenu à conjuguer une insertion dynamique au sein de l'économie mondiale avec des niveaux acceptables d'équité.[2] Au cours de la dernière période biennale, le Secrétariat s'est penché de plus près sur l'envergure de ce phénomène.[3]

1. La période d'après-guerre

Malgré de fortes différences entre elles, les sociétés latino-américaines et des Caraïbes présentaient, au début des années 80, un contraste énorme entre les conditions de vie des couches sociales incorporées à la société moderne et de celles qui sont restées en marge d'une grande partie des bénéfices engendrés par cette dernière. Depuis la période d'après-guerre, et au terme de trente cinq ans de transformation économique et sociale, plusieurs groupes importants d'individus étaient parvenus à s'incorporer à la société politique et sociale –moyennant l'accès à l'éducation, à la culture, à la santé et à un logement digne–, ainsi qu'à la consommation de masse. D'autres secteurs, représentant quelque 40% de la population et même plus, constitués par des masses urbaines et rurales, continuaient de vivre dans une situation de pauvreté, malgré la hausse des niveaux absolus en matière d'éducation, de santé et de revenu enregistrée depuis trente ans. Ce parallélisme entre le dynamisme et l'inégalité qui a caractérisé l'évolution de l'Amérique latine et des Caraïbes s'oppose à la situation de plusieurs pays à l'industrialisation tardive qui, dans d'autres régions du monde mais dans un même contexte international, ont réussi à harmoniser croissance et équité.

Malgré les progrès accomplis dans le domaine économique. Les pays de la région manifestaient déjà des signes d'essoufflement avant la crise des années 80. On observait un ralentissement des investissements destinés à la demande de marchés intérieurs désarticulés et caractérisés par une forte concentration du revenu. Il en allait de même pour les

1 Voir CEPALC, *Transformation du processus de production dans un climat d'équité, op. cit.*

2 *Ibid.*, pp. 79-83.

3 Voir CEPALC, *Panorama social de América Latina. Edición 1991, op. cit.*, et *Nota sobre el desarrollo social de América Latina* (LC/G.1665), Santiago du Chili, juillet 1991, document présenté à la première Conférence ibéro-américaine, Guadalajara, Mexique, 18 et 19 juillet.

exportations de produits primaires non élaborés, à la suite de la diminution de leur importance relative sur les marchés internationaux, du fléchissement des prix, de l'application de mesures protectionnistes et de l'exportation de produits excédentaires de la part des pays industrialisés.

D'autre part, et en dépit de la mise sur pied d'une plate-forme industrielle et de l'existence d'une main-d'oeuvre qualifiée, de nombreux obstacles ont contrarié l'émergence d'un effort industriel à grande échelle à vocation exportatrice et fondé sur l'application du progrès technique à la mise en valeur des ressources naturelles –y compris la terre– ou à la technification de la main-d'oeuvre disponible. Malgré l'octroi d'une aide à l'exportation, la tendance générale était, dans l'ensemble, contraire à cette activité et il n'existait pas d'encouragements à la compétitivité. Ceci était compensé par deux types de mesures: d'une part, en sacrifiant une partie des recettes dérivées de l'exploitation des ressources naturelles car, les coûts étant très faibles, leur exportation restait rentable malgré les inefficacités et la tendance adverse; et, d'autre part, moyennant le très faible niveau des salaires.

Ce type de modèle de développement favorisait également l'existence d'une demande locale concentrée. Un pourcentage de cette demande dérivait des recettes engendrées par une mise en valeur insoutenable des ressources naturelles. Une autre partie provenait d'un secteur industriel dont le rapport croissant capital/produit, ainsi que le prolongement excessif d'une stratégie de remplacement des importations contribuaient à renforcer la concentration du revenu, tout en freinant la création d'emplois. Dans le même temps, ce développement industriel ignorait absolument la question de la gestion des résidus (qu'ils soient gazeux, liquides ou solides) dont les quantités augmentaient et engendraient une pollution de plus en plus importante.

L'expansion des services, et notamment des services sociaux, ainsi que l'action directe de l'Etat ont réussi à atténuer, à des degrés divers selon les pays, les effets déséquilibrants de ce processus. Le recours à la politique sociale et l'intervention publique directe se sont pourtant avérés insuffisants pour résorber les déséquilibres résultant d'un modèle de développement qui allait bientôt devenir insoutenable. Vers la fin des années 70, l'endettement extérieur de la région a permis de prolonger un processus qui montrait déjà des signes évidents d'essoufflement: la récession allait inévitablement s'ajouter aux inégalités existantes et ces deux facteurs constituent, depuis lors, les caractéristiques les plus saillantes de la crise économique qui touche les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes.

2. Les années 80

On a assisté, dans les années 80, à une aggravation des problèmes de répartition. La crise de la balance des paiements des années 1981-1982 s'est rapidement étendue aux finances publiques et privées et, ensuite, par des voies et à des degrés différents, à l'ensemble de la société.

Il serait difficile d'exagérer l'envergure des ajustements que devaient effectuer les pays de la région au début des années 80. Avec des intensités variant selon les pays, on a assisté à un renversement dans le mouvement des ressources extérieures: après avoir reçu, en 1978-1980, des fonds extérieurs représentant près de 2% du Pib, la région a effectué des transferts vers l'extérieur pour un montant équivalant à près de 4% du Pib au cours de la période 1983-1985. La contrepartie réelle de ce renversement a été la transformation du déficit de la balance commerciale en un excédent résultant en grande partie de la concentration de l'économie intérieure et des importations. On appréciera mieux ce phénomène dans toute son ampleur si on le compare aux longues négociations qui précèdent généralement des réformes fiscales qui prétendent ne transférer que 1 ou 2% du produit.

Ces changements ont eu de multiples répercussions dans les domaines économique et social. On a assisté, dans la plupart des pays, à une recrudescence de l'inflation qui a surtout causé préjudice aux secteurs les plus démunis. La situation troublée des finances publiques et privées a gravement compromis le processus d'investissement qui était déjà insuffisant pour stimuler une transformation du processus de production plus conforme à l'évolution de l'environnement international. Les mesures adoptées pour affronter la crise ont bientôt dépassé le cadre macro-économique et se sont traduites par une modification du rôle du secteur public ainsi que des modalités commerciales et financières d'insertion extérieure. Ces déséquilibres intérieurs et extérieurs ainsi que les mesures adoptées en matière de politique économique ont eu de profondes répercussions sur l'environnement –notamment sous la forme d'une surexploitation des ressources naturelles et une augmentation considérable de la pollution atmosphérique et des eaux, particulièrement nocive du point de vue sanitaire, provoquée par un processus d'industrialisation concentré dans les grandes villes–, ainsi dans le domaine de l'équité, en termes de l'évolution de l'emploi, de la pauvreté, des services sociaux et du patrimoine, sujets qui seront abordés ci-après.

a) La population

Le taux de croissance démographique a baissé, pour l'ensemble de la région de 2.4 p.100 par an dans les années 70 à 2.1 p.100 dans les années 80, ce qui a permis, dans une certaine mesure, d'atténuer les effets de la crise. L'hétérogénéité du processus de transition démographique dans la région s'est manifestée par de fortes variations d'un pays à l'autre (voir le tableau I-1); néanmoins, on a observé, dans la plupart des cas, un taux modéré de fécondité et des niveaux modérés ou faibles de mortalité. Dans certains pays comme le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, la Guyane, l'Equateur, le Mexique, le Panama, le Pérou, la République dominicaine, le Suriname, Trinité-et-Tobago et le Venezuela, la fécondité est en constante régression depuis les vingt-cinq dernières années, le nombre d'enfants par femme étant tombé de 6.5 à 3.5. Dans ces mêmes pays, l'espérance de vie a considérablement augmenté, au même titre que le recours à la contraception. Dans d'autres comme l'Argentine, le Chili, Cuba, la Guadeloupe, la Jamaïque, la Martinique, Porto-Rico et l'Uruguay, les taux de fécondité et de mortalité ont été très faibles, avec un accroissement naturel moyen de l'ordre de 1.2 p.100. Il faut faire ressortir le cas de Cuba et de certains pays des Caraïbes où les niveaux globaux de fécondité ont été inférieurs au taux de renouvellement de la population.

A l'extrême opposé, on trouve la Bolivie et Haïti qui, au début des années 90, présentaient des taux élevés de mortalité et de fécondité, avec une moyenne globale supérieure à 4.5 enfants par femme. A El Salvador, au Guatemala, au Honduras, au Nicaragua et au Paraguay, pays qui présentent des taux de fécondité élevés et une mortalité modérée et dont la population est, dans certains cas, plus familiarisée avec les méthodes modernes de contraception, on observe des taux globaux de fécondité similaires ou même supérieurs à ceux du premier groupe.

On peut donc conclure que, dans l'ensemble, ce sont les pays les plus pauvres qui présentent les taux les plus élevés de croissance démographique. On constate également que les groupes les plus pauvres dans les différents pays de la région sont également ceux qui présentent les taux les plus élevés de fécondité par rapport aux autres couches sociales, phénomène qu'on retrouve tant dans les pays où ces groupes démunis sont majoritaires que dans ceux où ce pourcentage est inférieur. (Voir l'encadré I-1). Etant donné la corrélation existant entre le niveau d'instruction et le revenu, il faut également faire remarquer que dans certains pays comme le Brésil, la Colombie et le Mexique, le taux de fécondité est plus

Tableau I-1
AMERIQUE LATINE: TAUX DE CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE

	Fécondité globale		Population par âges				Population totale	
			1970-1980		1980-1990			
	1980-1990	1990-1995	15 ans et plus	Moins de 15 ans	15 ans et plus	Moins de 15 ans	1970-1980	1980-1990
Amérique latine	**3.94**	**3.25**	**1.7**	**2.9**	**1.3**	**2.7**	**2.4**	**2.1**
Argentine	3.15	2.79	1.9	1.5	1.3	1.4	1.6	1.4
Bolivie	5.50	4.56	2.6	2.5	2.1	2.8	2.5	2.5
Brésil	3.81	3.16	1.2	3.1	1.5	2.5	2.4	2.1
Colombie	3.51	2.92	1.1	3.2	0.8	2.8	2.3	2.0
Costa Rica	3.50	3.02	1.1	4.0	2.1	3.2	2.8	2.8
Cuba	1.85	1.87	-0.3	2.1	-2.4	2.2	1.3	0.9
Chili	2.80	2.66	0.0	2.5	0.8	2.1	1.6	1.7
Equateur	4.80	3.87	2.5	3.3	1.7	3.3	2.9	2.6
El Salvador	5.21	4.51	2.2	2.4	1.1	1.8	2.3	1.5
Guatemala	6.12	5.36	2.8	2.8	2.8	2.9	2.8	2.8
Haïti	5.17	4.79	1.6	1.7	1.8	2.0	1.7	1.9
Honduras	6.16	4.94	3.4	3.3	2.8	3.9	3.3	3.4
Mexique	4.29	3.16	2.4	3.3	0.8	3.4	2.9	2.3
Nicaragua	5.94	5.01	2.8	3.2	3.0	3.6	3.0	3.3
Panama	3.46	2.87	1.9	3.4	0.7	3.0	2.7	2.1
Paraguay	4.82	4.34	1.9	3.7	2.7	3.4	2.9	3.1
Pérou	4.65	3.57	2.2	3.1	1.2	2.9	2.7	2.2
République dominicaine	4.21	3.34	1.4	3.5	1.2	3.0	2.5	2.3
Uruguay	2.57	2.33	0.0	0.5	0.2	0.8	0.4	0.6
Venezuela	4.10	3.47	2.4	4.3	2.0	3.2	3.5	2.7
Caraïbes	**3.19**	**2.85**					**1.2**	**1.1**
Barbade	1.92	1.79	-1.8	1.5	-1.7	1.0	0.4	0.2
Guadeloupe	2.55	2.35	-2.8	2.1	-1.1	1.1	0.2	0.5
Guyane	3.26	2.40	-0.8	1.9	-1.5	1.7	0.7	0.5
Jamaïque	3.55	2.38	-0.2	2.5	-0.5	2.5	1.3	1.4
Martinique	2.14	2.08	-3.7	2.0	-1.2	1.1	0.0	0.4
Porto-Rico	2.46	2.10	0.1	2.5	-1.1	1.6	1.7	0.8
Suriname	3.39	2.56	-2.5	1.0	0.2	2.8	-0.6	1.8
Trinité-et-Tobago	3.10	2.70	-1.0	2.3	1.6	1.7	1.1	1.7

Source: Centre latino-américain de démographie (CELADE).

élevé chez les mères sans éducation ou n'ayant pas terminé l'enseignement primaire.

Outre ce rapport entre fécondité et revenu, les tendances démographiques de la région présentent deux grandes caractéristiques communes: le vieillissement progressif de la population et le processus d'urbanisation. C'est ainsi que, dans tous les pays, les groupes d'âge correspondant aux plus de quinze ans ont augmenté plus vite que les moins de quinze ans. Le processus de transition démographique s'est également manifesté par une augmentation du nombre d'individus âgés de plus de 60 ans qui, dans les pays à plus faible fécondité, représente quelque 13 p.100 de la population contre 5 à 7 p.100 dans les autres pays. Cet accroissement relatif du groupe correspondant au troisième âge s'est traduit par un surcroît de dépenses pour les régimes de sécurité sociale au titre des pensions qui, dans certains pays comme l'Argentine, le Chili, l'Uruguay et

Encadré I-1

CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE ET PAUVRETE

Sur la base des enquêtes sur les ménages utilisées par la CEPALC pour élaborer ses estimations sur la pauvreté en Amérique latine dans les années 80, on a projeté l'effet de la croissance démographique sur l'évolution des indices de pauvreté au Guatemala, pays caractérisé par un pourcentage élevé de pauvres et d'indigents et une transition démographique modérée, et au Costa Rica, où la pondération de la population pauvre est inférieure et qui se situe en pleine transition démographique.

Selon les tabulations de ces mêmes enquêtes, la croissance démographique des secteurs composés de pauvres et d'indigents est supérieure à celle du reste de la population. Près de 60 p.100 des pauvres ont moins de vingt ans, alors que dans les deux pays, ce pourcentage n'est que de 45 p.100 dans les secteurs dont les revenus se situent au-delà du seuil de pauvreté. On observe également des différences quant à la taille moyenne des ménages; au Guatemala, celle-ci est de 6 personnes pour les familles vivant en situation d'indigence, de 5.4 pour les pauvres et de 4.4 pour le reste de la population, alors qu'au Costa Rica, la taille moyenne des familles pauvres et indigentes est de 5 personnes, contre 4.4 pour les autres secteurs.

Afin de pouvoir estimer la croissance moyenne végétative annuelle de ces populations, ainsi que le nombre annuel de naissances et de décès, on leur a attribué des taux de fécondité et de mortalité basés sur les études menées par le CELADE. Les projections indiquent qu'au Guatemala, le taux de croissance le plus élevé –3.4 p.100– par an est celui du groupe des indigents, suivis par les pauvres –2.5 p.100– et ensuite par le reste de la population –2.3 p.100. Au Costa Rica, on obtient des taux de croissance similaires pour les indigents et les pauvres –2.5 p.100 environ–, très supérieurs à celui des secteurs mieux nantis –2.1 p.100.

Partant de l'hypothèse selon laquelle ces pourcentages correspondent aux taux effectifs de croissance naturelle dans les années 80, on estime qu'au Guatemala, 98 p.100 du pourcentage supplémentaire de pauvres et d'indigents observé au terme de la décennie peut être attribué à la croissance naturelle de ce secteur de la population, pourcentage qui n'atteint que 55 p.100 au Costal Rica. En d'autres termes, dans ce dernier cas, l'aggravation de la pauvreté serait due à des facteurs non seulement démographiques mais aussi socio-économiques. En ce qui concerne le Guatemala, l'augmentation du nombre d'individus vivant en-deçà du seuil de la pauvreté enregistrée au cours de la décennie serait le résultat de la forte proportion initiale de la population pauvre, de sa croissance et, probablement, de l'intervention d'autres facteurs socio-économiques qui ont sans doute contribué à aggraver la situation de secteurs déjà démunis.

Cuba, ont connu de sérieuses difficultés financières au cours de la décennie.

D'autre part, le pourcentage de population urbaine par rapport à la population totale de l'Amérique latine est passé de 65 p.100 en 1980 à 71 p.100 en 1990, et de 53 p.100 à 60 p.100 dans les Caraïbes. Le processus d'urbanisation s'est ensuite combiné avec les effets plus graves de la crise dans les zones urbaines et le taux plus élevé de fécondité dans les familles pauvres pour produire une augmentation considérable du nombre de pauvres en milieu urbain et une hausse du pourcentage représenté par ces derniers par rapport au total de la population vivant en situation de pauvreté. De plus, étant donné les niveaux élevés de fécondité au sein de cette dernière, la pauvreté a surtout touché les enfants et les jeunes. Tous ces facteurs qui sont venus s'ajouter aux mécanismes existants de transmission des carences de génération en génération, tels que le travail des enfants, qui implique le renoncement à l'éducation, ou la fécondité précoce, souvent de caractère illégitime, ont contribué, dans les années 80, à une aggravation des conditions d'inégalité sociale.

Au cours des décennies antérieures, les déséquilibres économiques, politiques et démographiques de la région se traduisaient par une augmentation des courants d'émigrants internationaux. A partir de 1960, le Mexique est devenu la principale source de population migrante, et en particulier de main-d'oeuvre clandestine; vers la fin des années 80, il y avait près de quatre millions de travailleurs mexicains aux Etats-Unis. Cependant, au cours de la même période,

les migrations en provenance de l'Amérique centrale qui obéissaient, au départ, à des raisons politiques et sociales et se sont poursuivies pour des raisons économiques, ont doublé les courants provenant du Mexique. Les émigrés aux Etats-Unis représentent de 2 à 3 p.100 de la population totale du Guatemala, de 5 à 6 p.100 de celle de El Salvador et de 5 à 7 p.100 de la population du Nicaragua. A ces chiffres viennent s'en ajouter d'autres, correspondant aux personnes déplacées à l'intérieur des pays ainsi que les réfugiés et les émigrés vers les pays voisins, qui représentaient, au début des années 90, un chiffre total de personnes exilées de 10 p.100 environ de la population de l'Amérique centrale.

L'émigration en provenance des Caraïbes vers les Etats-Unis et le Canada a été plus importante encore, bien qu'échelonnée sur les trente dernières années. Au cours de cette période, les migrations ont représenté près de 10 p.100 de la population de Cuba, d'Haïti et de la République dominicaine, alors que dans les Caraïbes anglophones, ce pourcentage s'élevait à 14 p.100 pour Trinité-et-Tobago, 21 p.100 en Jamaïque et 25 p.100 à la Barbade. Ces chiffres sont à mettre en rapport avec l'émigration européenne qui, à son apogée, a représenté 12 p.100 environ de la population du continent européen et s'est échelonnée sur une période de presque quatre-vingts ans (1846-1924).

S'il est vrai que l'émigration contribue à alléger la pression sur le marché de l'emploi, à améliorer le niveau de vie des émigrants, à fournir des devises moyennant le rapatriement des salaires ainsi qu'à renforcer les liens économiques entre pays, elle a également de multiples répercussions sur les plan personnel et social. Elle se traduit, notamment, par une baisse des investissements dans le domaine de l'éducation, une efficacité réduite dans les secteurs public et privé résultant de l'exode des cerveaux, et par une augmentation du taux de dépendance familiale. De plus, l'émigration peut éventuellement imposer aux gouvernements des frais supplémentaires en cas de rapatriement inopiné. On risque également d'effectuer des investissements excessifs en infrastructure dans le contexte de migrations qui modifient considérablement le taux de croissance démographique prévu ou les tendances de la répartition par âges de la population. Les répercussions sur le plan personnel concernent le démembrement des familles ainsi que les problèmes d'adaptation et de discrimination auxquels les émigrants peuvent se heurter dans le pays d'accueil. Malgré ces désavantages, les fonds envoyés par les émigrés peuvent alléger considérablement la situation des familles pauvres. (Voir l'encadré I-2.)

b) L'emploi et la productivité

Depuis l'après-guerre et jusqu'aux années 70, le transfert de main-d'oeuvre s'effectuait du milieu rural et agricole vers les secteurs industriel et des services des zones urbaines, c'est-à-dire d'un secteur à faible productivité vers d'autres plus productifs. La forte contraction économique enregistrée dans la région au cours des années 80, et en particulier dans le premier quinquennat, est, dans une large mesure, le reflet d'un fléchissement, parfois spectaculaire, du taux de croissance du produit industriel, ainsi que de la désarticulation et du ralentissement de l'activité du secteur public. Cette situation a provoqué un effondrement des deux sources d'emploi traditionnellement liées aux plus hauts niveaux de productivité, à la stabilité et aux bénéfices de la sécurité sociale.

Malgré la diminution, déjà mentionnée plus haut, du taux de croissance de la population en âge de travailler, le processus de transition démographique de la région –qui détermine la prédominance des groupes jeunes–, s'est traduit par des indices d'augmentation de la population active supérieurs à ceux de la population en général. En effet, le taux annuel de croissance de la population de plus de 15 ans a été de 2.7 p.100 dans les années 80, contre 2.9 p.100 dans les années 70. (Voir le tableau I-1). Compte tenu des variations

Encadré I-2

MIGRATIONS, ENVOI DE FONDS ET EPARGNE

De 1980 à 1989, l'entrée de devises au titre des fonds envoyés par les émigrants a doublé au Guatemala, quintuplé au Nicaragua et décuplé à El Salvador. Ces trois pays étant principalement exportateurs de café, il est particulièrement significatif d'observer qu'au Guatemala et au Nicaragua, les envois de devises ont représenté les deux tiers de la valeur des exportations de café et le triple dans le cas d'El Salvador. Pour l'ensemble des trois pays, le montant des fonds envoyés est passé de 192 millions de dollars en 1980 à 1 milliard 67 millions en 1989.

Etant donné que l'entrée clandestine aux Etats-Unis est relativement coûteuse de –1 000 à 2 000 dollars–, les familles pauvres réunissent généralement l'argent suffisant pour envoyer un fils du chef de famille à l'étranger, ce qui, dans ces pays, constitue la modalité de migration la plus fréquente. La migration et le rapatriement de salaires sont ensuite devenus partie intégrante de la stratégie de subsistance des familles en situation de pauvreté.

En 1989, chaque famille dont certains membres vivent à l'étranger a reçu, en moyenne, 800 dollars au Nicaragua, 1 200 dollars à El Salvador et 1 440 au Guatemala. Si l'on considère que le revenu moyen de l'ensemble des familles se situe en-deçà du seuil de pauvreté, ces transferts ont fortement contribué à améliorer leur situation. Au Nicaragua, la valeur moyenne de ces fonds représentait quelque 34 p.100 du revenu familial résultant d'un emploi ou d'autres activités et équivalait à 72 p.100 dans le cas d'El Salvador. Au Guatemala, la valeur mensuelle estimée de ce transfert était même supérieure de 17 p.100 au revenu familial obtenu par différents moyens par les familles bénéficiaires et qui suffisait à peine à couvrir le coût du panier alimentaire de base. Cependant, ce rapatriement de fonds ne compense pas nécessairement les inégalités initiales existant au sein de ce secteur pauvre. On a, par exemple, constaté qu'à El Salvador et au Nicaragua, la valeur moyenne des fonds reçus par les familles appartenant à la couche socio-économique considérée relativement comme la plus pauvre était pratiquement inférieure de 15 p.100 au montant reçu par la couche immédiatement supérieure.

En étudiant la possibilité d'utiliser ces envois de fonds comme source d'investissement susceptible de générer des revenus durables, on a constaté que, dans la plupart des cas, ces transferts servaient à satisfaire les besoins fondamentaux, notamment dans le domaine alimentaire, et qu'ils ne contribuaient pas spécialement à encourager l'épargne, bien qu'ils soient parfois investis pour améliorer le logement, ce qui coïncide avec les observations effectuées dans d'autres régions du monde quant à l'utilisation de ces ressources.

On s'est particulièrement intéressé à l'idée d'utiliser ces fonds aux fins de l'épargne et de l'investissement; c'est pourquoi on a suggéré la création de fonds où des donations provenant de l'étranger viendraient compléter les transferts en question, sous le contrôle d'institutions financières étrangères. Ces fonds pourraient regrouper plusieurs pays. Il est également possible d'utiliser les futurs envois de fonds comme garantie pour obtenir des crédits par le biais de mécanismes souples de financement tels que les coopératives d'épargne et de crédit, ou d'une banque commerciale dynamique qui pourrait avoir accès à ces ressources moyennant des opérations à l'échelon national et international. On dispose d'une information précieuse quant aux résultats positifs et négatifs de la mise en oeuvre de ce type de mécanisme dans d'autres régions du monde. En Espagne, par exemple, il existait des comptes spéciaux pour le rapatriement de salaires qui, au bout de deux ans, permettaient l'obtention de crédits à long terme (de 8 à 12 ans) pour l'achat d'un logement, la création de petites entreprises, l'achat d'actions ou le financement de cours de formation. Bien que les problèmes de change aient entravé le recouvrement des ressources, les caisses d'épargne ont, grâce à leur vaste réseau de succursales, obtenu de meilleurs résultats que les autres banques.

Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua* (LC/MEX/L.154), Mexico, juin 1991.

entre pays, l'augmentation de la population active a même été, dans certains cas, de l'ordre de 3 p.100 ou plus.

Quoi qu'il en soit, le taux d'expansion de la population active a nettement dépassé la capacité de création d'emplois productifs des économies de la région qui étaient restées stationnaires. Le fossé entre le nombre croissant de personnes employées ou en quête d'emploi et la

stagnation de la production ne s'est pas toujours manifesté par un chômage ouvert. Il s'est également traduit, d'une part, par une diminution de la migration rurale-urbaine et une augmentation de l'emploi agricole et, d'autre part, par une multiplication des emplois dans le secteur des services. Celui-ci a non seulement maintenu pratiquement le même niveau d'activité mais a aussi absorbé, et dans une plus large mesure, les excédents traditionnels de main-d'oeuvre. Ceci explique, d'une part, que le produit par personne employée n'ait pas augmenté mais aussi qu'il ait fléchi de façon assez significative. (Voir le tableau I-2.) Le produit par personne employée dans le secteur industriel a également diminué, alors que dans le secteur agricole, il enregistrait une progression modérée, bien que plus faible que dans le passé. L'absorption de la main-d'oeuvre par des secteurs à plus faible productivité a cependant été insuffisante pour combler le fossé existant entre l'offre croissante et la demande réduite de main-d'oeuvre. Dans la plupart des pays pour lesquels on dispose d'informations recueillies dans les enquêtes sur les ménages, le taux de chômage visible a progressé, ainsi que le nombre de travailleurs indépendants non qualifiés. (Voir le tableau I-3.)

La structure de l'emploi s'est également modifiée de diverses façons. En raison de la crise, des groupes qu'on ne trouvait normalement pas sur le marché de l'emploi, comme les jeunes en âge d'étudier et les femmes mariées, ont cherché à s'incorporer à la population active. Certains y ont réussi, bien que dans des secteurs auxquels ils n'auraient pu accéder auparavant, contribuant de la sorte au fléchissement des salaires. Tout ceci a évidemment frustré les aspirations des jeunes quant à leurs possibilités de poursuivre leurs études. L'un des résultats les plus graves de cette situation est l'augmentation du nombre de jeunes gens qui n'étudient pas et qui ne travaillent pas non plus, en particulier dans les familles

Tableau I-2

AMERIQUE LATINE: INDICATEURS DE CROISSANCE ECONOMIQUE 1950-1990

(Taux annuels de variation)

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
Produit intérieur brut aux prix du marché	5.1	5.7	5.5	1.1
Agriculture, sylviculture, chasse et pêche	3.5	3.4	3.5	1.8
Industrie manufacturière	6.4	6.9	6.1	0.4
Emploi agricole		0.2	1.1	0.7
Emploi industriel		3.4	2.7	2.8
Emploi dans les services		3.6	4.1	4.5
Produit par personne employée		3.3	2.9	-1.7
Produit par personne employée dans l'agriculture		3.1	2.4	1.1
Produit par personne employée dans l'industrie		2.4	2.9	-2.3
Produit par personne dans les services		1.9	1.9	-2.7

AMERIQUE LATINE: PRODUCTIVITE SECTORIELLE

(Dollars de 1980)

	1960	1970	1980	1990
Total	3 200	4 400	5 900	4 900
Agriculture	1 050	1 450	1 800	2 050
Industries	6 400	8 100	10 700	8 300
Services	4 700	5 700	6 900	5 350

Source: CEPALC, Division des statistiques et des projections pour la période 1950-1980. Les chiffres correspondant à la période 1980-1990 sont des estimations préliminaires basées sur l'information du PREALC.

Tableau I-3

AMERIQUE LATINE (SIX PAYS): EVOLUTION DE LA COMPOSITION ET DE LA RENTABILITE DE L'EMPLOI DANS LES ZONES METROPOLITAINES

	Argentine			Brésil			Colombie		
	Distribution en pourcentage de la PA		Variation du revenu moyen des personnes employées (1980-1986) (pourcentages)	Distribution en pourcentage de la PA		Variation du revenu moyen des personnes employées (1979-1987) (pourcentages)	Distribution en pourcentage de la PA		Variation du revenu moyen des personnes employées (1980-1986) (pourcentages)
	1980	1986		1979	1987		1980	1986	
Population active	100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0	
Personnes sans emploi	2.3	4.5		3.7	4.8		6.6	12.5	
Personnes employées	97.9	95.5	-2	96.3	95.2	13	93.4	87.5	7
Salariés	64.8	56.6	-10	73.7	76.1	15	58.7	53.7	0
Salariés du secteur privé	...	...	...	...	...	...	47.9	44.1	1
Ouvriers de l'industrie manufacturière	20.0	17.4	-9	14.7	12.2	1	12.0	8.9	1
Salariés du secteur public	...	...	...	...	...	...	10.8	9.6	0
Non salariés	32.9	38.9	9	22.6	19.1	1	34.7	33.9	13
Employeurs	4.9	3.8	34	3.8	3.9	19	3.4	2.8	23
Travailleurs indépendants non qualifiés [a]	11.7	13.9	-17	10.9	11.0	-10	17.2	16.7	18

	Costa Rica			Uruguay			Venezuela		
	Distribution en pourcentage de la PA		Variation du revenu moyen des personnes employées (1980-1986) (pourcentages)	Distribution en pourcentage de la PA		Variation du revenu moyen des personnes employées (1979-1987) (pourcentages)	Distribution en pourcentage de la PA		Variation du revenu moyen des personnes employées (1980-1986) (pourcentages)
	1980	1986		1979	1987		1980	1986	
Population active	100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0	
Personnes sans emploi	7.8	6.8		7.2	8.6		5.3	8.8	
Personnes employées	92.2	93.2	-20	92.8	91.4	-9	94.7	91.2	-13
Salariés	70.6	71.4	-15	70.3	67.8	-10	67.5	60.0	-20
Salariés du secteur privé	48.7	49.6	-7	50.5	49.6	-8	52.4	47.8	-20
Ouvriers de l'industrie manufacturière	10.6	9.9	-19	13.3	11.5	-5	10.3	8.5	-20
Salariés du secteur public	21.9	21.8	-24	19.7	18.1	-13	15.1	12.2	-21
Non salariés	21.6	22.0	-31	22.7	23.6	-8	27.1	31.4	14
Employeurs	4.2	5.0	-16	4.5	4.6	-16	3.7	5.6	21
Travailleurs indépendants non qualifiés [a]	6.1	10.9	-21	9.8	9.8	-16	8.1	8.8	1

Source: Tabulations spéciales de la CEPALC basées sur les données recueillies dans les enquêtes sur les ménages et sur le chiffres officiels des pays.

[a] Comprend les travailleurs indépendants non professionnels ni techniciens de tous les secteurs, sauf l'agriculture. N'inclut ni les employeurs ni les travailleurs à domicile non rémunérés.

urbaines à plus faibles revenus. (Voir le tableau I-4.)

D'autre part, les résultats de enquêtes sur les ménages réalisées dans plusieurs pays de la région indiquent que les femmes sont nettement désavantagées vis-à-vis des hommes sur le plan professionnel.[4] Le pourcentage de femmes jeunes, de 15 à 25 ans, ayant suivi moins de dix ans de scolarité et obtenant des revenus suffisants pour maintenir un noyau familial de base au-delà du seuil de pauvreté est nettement inférieur à celui des hommes. Dans le cas des femmes jeunes ayant plus de dix ans de scolarité, la situation varie: dans certains cas, leur situation est similaire à celle des hommes, alors que dans d'autres, les différences défavorables sont de l'ordre de 25 points de pourcentage. Pour ce qui est des femmes adultes en général, on a constaté que les femmes ayant un maximum de neuf ans de scolarité recevaient, pour un même temps de travail, des revenus inférieurs à ceux des hommes n'ayant que cinq ans de scolarité. S'il est vrai que ce rapport devrait s'améliorer avec l'élévation du niveau d'instruction des femmes jeunes, cette amélioration a été compromise par la progression du chômage et du sous-emploi et la vulnérabilité des jeunes ayant un faible niveau d'instruction, ainsi que par l'augmentation du nombre de foyers où la femme exerce le rôle de chef de famille.

c) *La répartition du revenu et la pauvreté*

Divers facteurs ont contribué à la détérioration de la répartition du revenu dans les années 80. Dans plusieurs pays, le chômage, les modifications d'ordre juridique ou le contrôle de facto, qui ont entravé l'action des syndicats, ainsi que les mesures adoptées dans le domaine des salaires et de la sécurité sociale ont fortement compromis les revenus réels moyens de la population salariée. (Voir le tableau I-3.) Dans le secteur public, la contraction des salaires a même été plus importante que dans les autres secteurs. Cette situation s'est encore aggravée à la suite de l'augmentation de la population urbaine et de l'accroissement du nombre de travailleurs indépendants non qualifiés dans les zones urbaines, dont les revenus réels moyens ont également chuté. La dégradation croissante de l'environnement et la hausse des niveaux de pollution, tant dans le secteur urbain que dans les zones rurales, ont également contribué à aggraver la situation en termes de répartition du revenu réel, en touchant plus particulièrement la qualité de vie des secteurs les plus démunis et en réduisant encore davantage leur faible capacité de générer des revenus à cause des effets produits par cette pollution sur la santé de ce groupe de la population.

L'économie du secteur public, déjà affaiblie par le fardeau des versements au titre des intérêts de la dette extérieure, a subi les répercussions propres à la crise. Dans les années 80, la tendance générale a été, dans le secteur public, de supprimer les subventions –sauf dans certains cas extraordinaires dans le secteur financier ou productif–, de freiner le taux d'expansion de l'emploi, de privatiser les entreprises publiques et de réduire les dépenses sociales. Dans l'ensemble, ces mesures ont eu une incidence négative en termes d'équité puisque, les emplois étant moins nombreux et plus mal payés, les revenus des familles ont fortement baissé. Du point de vue des dépenses, les nouvelles politiques se sont traduites par une hausse de la valeur réelle du panier de la ménagère à plus faibles revenus à la suite de l'augmentation des prix des produits alimentaires et des tarifs des services publics, qui ont également subi une détérioration d'ordre qualitatif. Certains pays ont néanmoins réussi à concentrer une partie des dépenses sociales en faveur des groupes vivant en situation d'extrême pauvreté.

4 CEPALC, *Panorama social, op. cit.*

Dans la plupart des pays, le pourcentage du produit intérieur brut représenté par les salaires a chuté. En revanche, le niveau des excédents bruts d'exploitation qui, après déduction des versements vers l'extérieur, sont restés dans le pays, est resté invariable et, dans certains cas, s'est même amélioré. Ceci correspond à l'information recueillie dans les enquêtes sur les ménages. En effet, les salaires et les revenus des travailleurs indépendants non qualifiés ont subi une forte contraction, alors que les bénéfices des employeurs ont été moins touchés et ont même parfois augmenté. (Voir le tableau I-3.) On a observé, dans la plupart des pays, une diminution en termes réels du salaire minimum. généralement plus prononcée que celle du salaire moyen. (Voir le tableau I-4.) L'information disponible pour un groupe de pays entre 1980 et 1986 indique qu'en règle générale, le fossé entre bien-être et pauvreté s'est encore creusé: en effet, la diminution des revenus a été, pour 75 p.100 de la population à plus faibles revenus, plus prononcée que pour 25 p.100 des groupes à revenus plus élevés (voir le tableau I-5), alors que 5 p.100 de la population la plus nantie a conservé et même amélioré ses revenus. (Voir le graphique I-1.)[5]

Etant donné que près de 70 p.100 des ressources des ménages urbains proches du seuil de pauvreté provient de salaires, de rémunérations et de transferts monétaires, dont le pouvoir d'achat enregistre généralement une forte diminution en période de crise, il n'est pas surprenant que les pourcentages de population vivant en situation de pauvreté et d'indigence aient augmenté, ce qui constitue un renversement de la tendance prédominante pendant les trente ans qui ont suivi la guerre. (Voir le tableau I-6.) On estime que cette augmentation du nombre de ménages vivant en situation de pauvreté dans les années 80 a principalement touché les zones urbaines, bien que le pourcentage de population rurale vivant en situation d'indigence ait également progressé. C'est pourquoi à la fin de la décennie, et contrairement à ce qui se passait dans d'autres régions du monde en développement, la plupart des pauvres vivaient dans les zones urbaines, alors que la majorité des indigents se trouvaient dans les zones rurales.

d) Les services sociaux

On a observé, dans les années 80, un contraste entre l'amélioration des indicateurs de base en matière de santé et d'éducation et la crise financière du secteur public et la tendance à la réduction des dépenses sociales. Dans le cas de la santé, la mortalité infantile régionale est tombée de 80.8 sur mille enfants nouveau-nés vivants au début des années 70 à 59.8 à la fin des années 80, alors que l'espérance de vie à la naissance passait de 61.2 à 66.7 ans au cours de la même période. (Voir le tableau I-6.) Sous ces chiffres qui, certes, témoignent d'une amélioration notable, se cachent pourtant des situations extrêmement tragiques en termes de pauvreté. La malaria a, par exemple, a enregistré une forte recrudescence dans les années 80. Etant donné le mode de transmission de cette maladie, cette recrudescence est également la manifestation des graves répercussions de la dégradation de l'environnement sur la population pauvre de la région. On s'est souvent efforcé de rationaliser les dépenses ou d'appliquer un progrès technique peu coûteux et à vaste portée, notamment dans le cas des soins primaires de santé et des immunisations. Ces efforts ont permis, dans une certaine mesure, d'atténuer les effets de la réduction ou de la quasi-stagnation des dépenses sociales par habitant dans les budgets publics,

5 La Colombie est une exception due probablement aux caractéristiques moins graves du déséquilibre extérieur et au relèvement du salaire minimum accordé parallèlement à l'intensification du processus d'ajustement.

Tableau I-4

AMERIQUE LATINE: CARACTERISTIQUES DE L'EVOLUTION DE L'EMPLOI URBAIN DANS LES ANNEES 80

A. **Pourcentage d'hommes jeunes non autonomes âgés de 15 à 24 ans sans emploi ni études (zones urbaines)**

	Quartile 1		Quartile 4	
Moyennes simples pour six pays vers:	1980	1986	1980	1986
Zones métropolitaines	19.4	22.1	3.8	4.2
Zones urbaines non métropolitaines	21.0	25.0	6.2	7.5

B. **Pourcentage de population de 25 à 59 ans ayant moins de 6 ans et ayant 10 ans et plus de scolarité (zones urbaines)**

	Moins de 6 ans de scolarité		10 ans et plus de scolarité	
vers:	1980	1986	1980	1986
Zones métropolitaines	34.2	26.9	27.9	36.8
Zones urbaines non métropolitaines	45.2	35.7	20.4	28.4

C. **Variation en pourcentage du revenu moyen des personnes employées âgées de 25 à 59 ans qui travaillent plus de 20 heures par semaine (zones urbaines)**

	Total	Moins de six ans de scolarité	10 ans et plus de scolarité
	1980-1986	1980-1986	1980-1986
Zones métropolitaines	-11.3%	-4.9%	-20.1%
Zones urbaines non métropolitaines	-13.5%	-11.1%	-24.2%

Source: CEPALC, Division des statistiques et des projections.

malgré une détérioration fréquente de la qualité des prestations résultant de la réduction des dépenses en matière d'entretien et des salaires réels du personnel.

En ce qui concerne le secteur de l'éducation, l'évolution dans les années 80 a été contradictoire. Du côté positif, on observe une progression quant au niveau d'instruction de la population. (Voir le tableau I-6.) Ceci se traduit par une augmentation du nombre d'enfants entrant dans le cycle préscolaire et, en règle générale, de la quantité moyenne d'années d'études pour tous les groupes d'âge. On a également enregistré une amélioration sur le plan des indicateurs d'abandon précoce, d'absentéisme et de redoublement.

En dépit de cette évolution positive, l'inégalité quant à l'accès à l'éducation des différents groupes de population, déjà manifeste au cours de la décennie antérieure, a persisté, de même que les différences en termes de résultats scolaires entre les groupes nantis et démunis, ainsi qu'entre les habitants des zones urbaines et rurales. (Voir le tableau I-7.) A cet égard,

Tableau I-5

AMERIQUE LATINE (SIX PAYS): REPARTITION DU REVENU DES MENAGES EN FONCTION DE QUARTILES DE REVENU FAMILIAL PAR HABITANT

Pays/années		Indice du revenu moyen des ménages	Pourcentage du revenu — Quartiles				Revenu moyen par habitant exprimé en termes de valeur du seuil de pauvreté — Quartiles				Coefficient de Gini	Quotient entre revenus moyens		Ménages ayant un niveau de revenus inférieur à la moyenne (p.100)
			1	2	3	4	1	2	3	4		25 p.100 plus riche/ 25 p.100 plus pauvre	10 p.100 plus riche/ 10 p.100 plus pauvre	
Argentine	AM 80	100	9.3	15.8	24.1	50.8	1.3	2.4	3.9	10.1	0.365	5.5	6.8	66
	AM 86	94	8.8	14.4	22.3	54.5	1.1	2.1	3.5	10.5	0.406	6.2	8.5	74
Brésil	AM 79[a]	100	5.6	12.1	20.1	62.1	0.7	1.5	2.9	11.7	0.518	8.9	17.1	73
	AM 87[a]	107	4.9	10.4	18.1	66.6	0.6	1.4	2.8	13.1	0.540	13.7	17.4	78
	Urb 79	100	5.6	11.5	19.7	63.3	0.5	1.1	2.1	8.2	0.501	11.2	13.4	75
	Urb 87	100	4.4	10.3	19.1	66.0	0.4	1.0	2.0	8.7	0.538	15.1	17.4	75
	Rur 79	100	8.1	15.5	22.3	54.1	0.3	0.6	1.0	3.2	0.407	6.7	8.4	72
	Rur 87	115	6.6	13.1	20.0	60.3	0.3	0.7	1.1	4.1	0.472	9.2	11.5	75
Colombie	AM 80	100	5.7	12.4	21.8	60.1	0.3	1.0	1.9	5.2	0.484	10.6	12.1	75
	AM 86	110	5.8	13.0	22.1	59.1	0.4	1.1	2.0	6.2	0.467	10.2	11.6	73
	Urb 80	100	5.3	13.1	22.3	59.3	0.3	0.7	1.3	4.0	0.472	11.2	11.8	72
	Urb 86	125	5.5	14.1	23.9	56.5	0.4	0.9	1.7	5.0	0.449	10.3	10.4	72
Costa Rica	AM 81	100	9.3	16.1	27.1	47.5	0.8	1.8	2.9	6.7	0.340	5.1	5.0	66
	AM 88	90	8.5	16.5	25.8	49.3	0.7	1.5	2.5	6.2	0.360	5.8	6.2	68
	Urb 81	100	9.6	17.5	27.1	45.8	0.8	1.7	2.8	6.1	0.320	4.8	4.7	66
	Urb 88	86	8.5	16.2	25.2	50.1	0.7	1.3	2.2	5.3	0.360	5.6	6.4	67
	Rur 81	100	7.9	17.3	26.4	48.4	0.6	1.3	2.3	5.7	0.360	6.1	6.0	66
	Rur 88	92	7.8	17.0	26.4	48.8	0.6	1.3	2.1	5.0	0.360	6.3	6.2	66
Uruguay	AM 81	100	10.1	16.2	22.8	50.9	1.3	2.5	4.0	9.8	0.350	5.0	6.0	68
	AM 89	95	10.5	15.8	23.3	50.3	1.3	2.3	3.8	9.4	0.350	4.8	5.8	69
	Urb 81	100	10.5	16.4	23.3	49.8	1.0	2.0	3.2	8.0	0.340	4.7	5.7	67
	Urb 89	86	11.1	16.0	20.4	52.5	0.9	1.7	2.6	6.9	0.360	4.7	6.6	72
Venezuela	AM 81	100	8.3	17.0	24.9	49.8	1.0	1.9	3.4	9.7	0.370	6.0	5.3	64
	AM 86	95	7.6	15.5	24.6	52.3	0.8	1.8	3.3	9.4	0.390	6.8	7.2	67
	Urb 81	100	9.4	18.0	27.1	45.5	0.7	1.5	2.5	6.1	0.320	4.8	4.4	67
	Urb 86	78	8.1	16.4	25.0	50.6	0.5	1.1	1.8	4.7	0.300	76.2	6.4	67
	Rur 81	100	10.2	19.0	26.6	44.3	0.5	1.1	1.8	4.5	0.290	4.4	4.0	67
	Rur 86	90	9.0	15.8	24.6	50.6	0.4	0.9	1.5	4.2	0.370	5.7	6.7	69

Source: CEPALC, Division des statistiques et des projections.

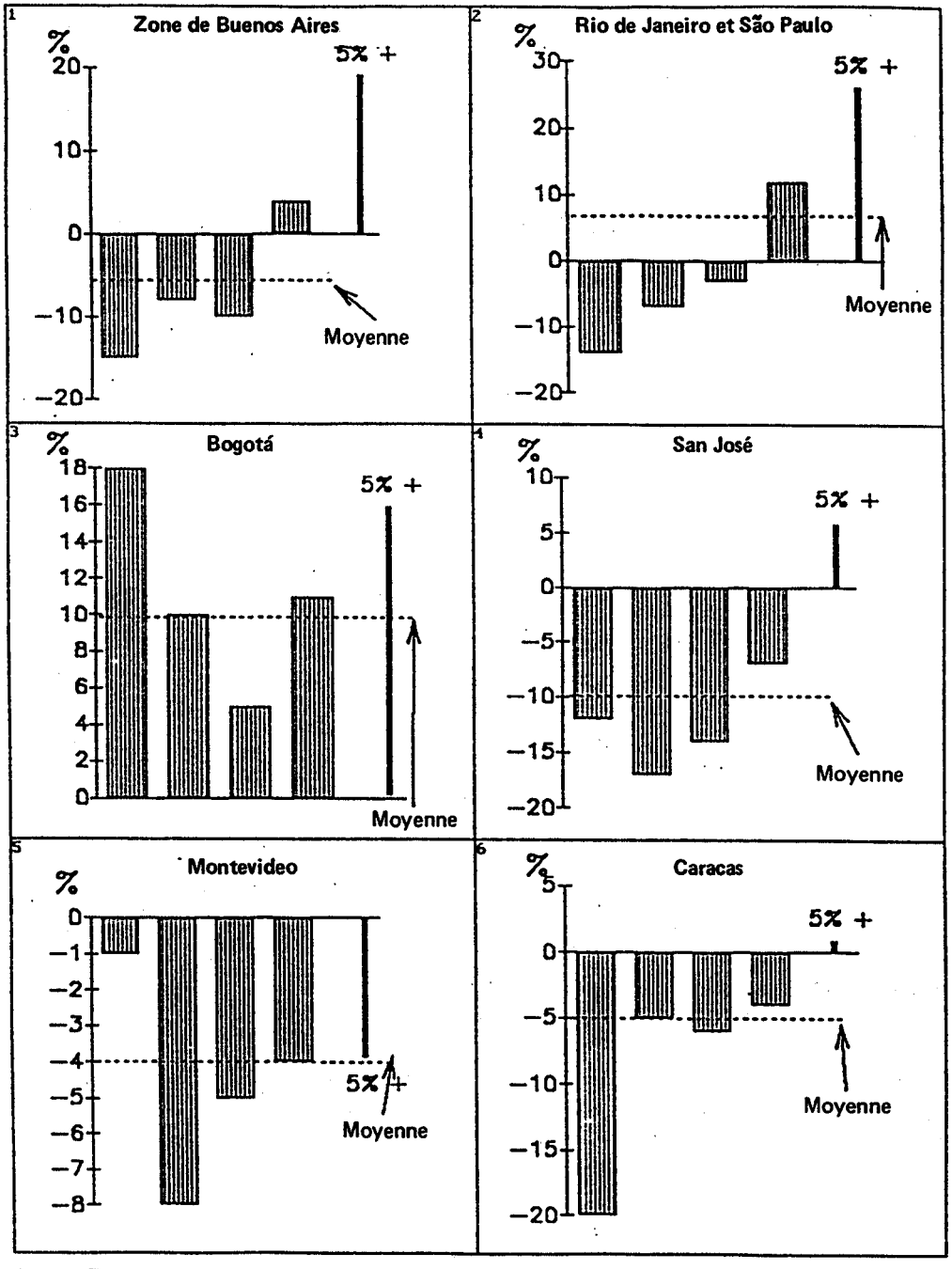
[a] Moyenne correspondant aux zones métropolitaines de Rio de Janeiro et de São Paulo.

le fléchissement des dépenses publiques en matière d'éducation pourrait être très préjudiciable dans les années à venir. En effet, la détérioration de la qualité de l'enseignement public, ainsi que la tendance, de la part des couches les plus aisées, à préférer l'enseignement privé pourraient consolider l'existence d'un clivage en matière d'éducation, d'emploi et de bien-être.

Le tableau I-8 fait ressortir l'existence d'une corrélation positive entre le niveau d'instruction et celui des revenus mais il démontre également que ce rapport s'est estompé avec la crise des années 80; c'est ainsi qu'un niveau élevé d'instruction n'a pas toujours été synonyme de protection contre la détérioration du niveau de vie. Ces chiffres reflètent également le recul, sur le plan des revenus, de vastes secteurs de la classe moyenne salariée, tels que les employés de commerce, d'entreprises privées et, surtout, de l'administration publique. Dans ce dernier cas, le niveau

Graphique I-1

AMERIQUE LATINE (SIX ZONES METROPOLITAINES): VARIATION EN POURCENTAGE DU REVENU DE MENAGES APPARTENANT A DIFFERENTES COUCHES SOCIALES DANS LES ANNEES 80



***Source*: Estimations de CEPALC, sur la base de tabulations spéciales d'enquêtes sur les ménages.**
C1 : correspond à 25 p.100 des ménages à plus faible revenu.
C2 : correspond à 25 p.100 des ménages situés en-deçà de la médiane.
C3 : correspond à 25 p.100 des ménages situés au-delà de la médiane.
C4 : correspond à 25 p.100 des ménages à revenu plus élevé.
5% + : correspond à 5 p.100 des ménages à revenu plus élevé.

Tableau I-6
AMERIQUE LATINE: INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT SOCIAL
1950-1990

	1950-1955	1960-1965	1970-1975	1980-1985	1985-1990
Espérance de vie à la naissance (années)	51.8	57.2	61.2	65.3	66.7
Mortalité infantile (sur mille nouveau-nés vivants)	127.7	103.2	80.8	76.9	59.8

	1950	1960	1970	1980	1990
Analphabétisme (% de la population âgée de 15 ans et plus)	44.0	35.0	29.0	23.0	15.3
Taux de scolarité de 6 à 11 ans		64.7	71.0	82.3	87.3
Taux brut de scolarisation du second niveau		18.7	31.6	47.4	54.9
Pourcentage de logements ayant l'eau potable		33.0	49.5	66.3	
Pourcentage de population urbaine	41.1	49.3	57.4	65.3	71.9
Pourcentage de ménages vivant en situation de pauvreté		40.0	35.0		37.0[a]

Source: CEPALC, Division des statistiques et des projections.
[a] 1986.

Tableau I-7
AMERIQUE LATINE (SIX PAYS): SCOLARITE MOYENNE PAR QUARTILES DE REVENU DU MENAGE, PAR GROUPE D'AGE, REGION ET ANNEE

Pays	Année	Enfants de 10 à 14 ans			Jeunes de 15 à 24 ans		
		Total	Quartile 1	Quartile 4	Total	Quartile 1	Quartile 4
Argentine							
Buenos Aires [a]	1980	5.3	5.0	6.0	9.5	8.0	10.9
Brésil							
Zone métropolitaine	1979	3.2	2.5	4.5	6.5	4.7	9.1
	1987	3.5	2.9	4.5	7.4	5.7	9.9
Colombie							
Bogota	1980	4.0	3.4	5.3	8.0	6.7	9.8
	1986	4.5	4.1	5.1	8.6	7.4	10.0
Costa Rica							
San José	1988	4.6	4.1	5.2	8.9	7.6	10.5
Uruguay							
Montevideo	1981	5.1	4.6	5.5	9.0	7.4	10.2
	1989	5.2	4.9	5.8	9.5	8.3	11.0
Venezuela							
Zone métropolitaine	1981	5.1	4.7	5.8	8.5	7.6	10.1
	1986	5.0	4.4	5.7	8.9	7.9	10.8

Source: CEPALC, Division des statistiques et des projections.
[a] Correspond à la zone métropolitaine de Buenos Aires.

Tableau I-8
AMERIQUE LATINE (SIX PAYS): REVENUS PAR EMPLOI ET NIVEAU DE SCOLARITE [a]

Pays	Année	Total	0 à 5 ans	6 à 9 ans	10 ans et plus
Argentine [b]					
Buenos Aires	1980	8.9	5.6	7.4	14.2
	1986	6.3	4.8	5.7	8.3
Brésil					
Zone métropolitaine	1979	6.7	4.1	6.6	13.6
	1987	7.3	3.8	5.5	13.7
Zone urbaine	1979	6.2	4.0	7.2	13.5
	1987	6.5	3.7	6.0	12.9
Zone rurale	1979	3.1	2.8	6.5	12.4
	1987	4.4	3.9	7.9	11.7
Colombie					
Bogota	1980	4.9	2.2	3.3	9.7
	1986	4.7	2.7	3.4	6.8
Zone urbaine	1980	4.2	2.3	3.9	8.3
	1986	4.4	2.9	3.7	6.6
Costa Rica					
San José	1981	7.7	4.6	5.9	10.7
	1988	5.9	3.4	4.2	7.9
Zone urbaine	1981	7.8	5.5	6.2	11.5
	1988	5.6	4.0	4.4	7.1
Zone rurale	1981	7.9	7.0	7.5	13.8
	1988	6.0	5.4	5.7	8.3
Uruguay					
Montevideo	1981	6.8	4.4	5.4	9.5
	1989	5.8	3.6	4.6	7.4
Zone urbaine	1981	5.6	4.3	5.3	7.7
	1989	4.3	3.4	3.9	5.5
Venezuela					
Zone métropolitaine	1981	9.0	6.5	8.1	12.4
	1986	8.5	4.6	6.1	12.2
Zone urbaine	1981	8.2	5.8	7.8	12.3
	1986	6.1	4.3	5.4	8.7
Zone rurale	1981	7.4	6.1	9.2	16.3
	1986	5.7	4.7	6.1	13.4

Source: CEPALC, sur la basse des enquêtes sur les ménages des différents pays.
[a] Moyenne de la capacité équivalente mensuelle des revenus par emplois (CEMIT) obtenue du quotient entre la valeur équivalente mensuelle du revenu horaire et la valeur du seuil de pauvreté par habitant. Sont concernés les individus de 25 à 59 ans travaillant plus de 20 heures par semaine et recevant une rémunération.
[b] Les tranches scolaires envisagées sont les suivantes: enseignement primaire incomplet, enseignement primaire complet, enseignement secondaire incomplet et enseignement secondaire complet, et plus.

d'instruction a été, dans ces dernières années, moins prépondérant que la condition de salarié en termes d'évolution des revenus. Par voie de conséquence, il faut ajouter, à l'augmentation du nombre de pauvres et d'indigents observée dans les années 80, une plus grande vulnérabilité des couches moyennes sur les plans économique et social, malgré l'atteinte de niveaux d'instruction supérieurs à la moyenne. (Voir le tableau I-4.) Tous ces facteurs viennent s'insérer dans un contexte de plus grande iniquité, qui se manifeste par un accès effectif plus limité aux biens et aux services, une diffusion croissante des mas média dont l'effet immédiat est d'uniformiser les aspirations de la région et de les rapprocher des critères prépondérants dans les pays développés.

e) Patrimoine

La répartition du capital et l'accès aux ressources naturelles, et notamment foncières, sont également des facteurs qui témoignent du degré d'équité existant au sein d'une société. Contrairement aux secteurs public et industriel, et comme résultat des tendances moins défavorables à l'activité rurale des politiques publiques, le secteur agricole a enregistré une certaine progression, bien que modérée, dans les années 80. La modernisation de l'agriculture, en permettant aux propriétaires terriens d'élargir leur échelle de production, a cependant contribué à compromettre l'accès des paysans aux terres patronales moyennant l'affermage ou le métayage.L'accès à la terre est donc resté un élément fondamental malgré la disparition du concept de grande propriété/petite propriété et la réorganisation des rapports entrepreneurs/ paysans ou travailleurs agricoles par le biais du marché de l'emploi. Ces facteurs ont favorisé la consolidation d'un clivage au sein des populations rurales entre travailleurs salariés et paysans propriétaires, dans la plupart des cas, de petites propriétés. L'insertion économique de ces deux groupes est devenue précaire, tant sur les marchés de l'emploi que foncier, financier, des facteurs technologiques et des produits agricoles.

Cette situation a encore empiré et les répercussions en termes d'équité se sont encore aggravées à la suite du confinement des paysans, résultant de leur accès limité au marché foncier, sur des terres marginales et des exploitations faisant l'objet de subdivisions constantes. La pression qu'y exerce la population paysanne se traduit par une surexploitation des sols qui entraîne, à son tour, une dévalorisation du capital naturel. La baisse de rendement dérivée de cette dépréciation oblige à une surexploitation plus intense encore pour des raisons de subsistance, qui ferme ainsi le cercle vicieux de pauvreté-dégradation de l'environnement-misère.

La crise de la décennie 80 a également donné lieu à un processus important, et probablement irréversible, de redistribution et de concentration du capital. En premier lieu, l'intervention des banques internationales dans la région et l'incorporation progressive de cette dernière à un environnement international caractérisé par une prépondérance croissante, dans certains pays, des mouvements internationaux de capitaux ont été à l'origine d'un processus accéléré de cession de patrimoine entre groupes internes, moyennant l'accès facile au crédit extérieur. Ceci a favorisé la prépondérance relative des créances financières par rapport aux actifs corporels.

En deuxième lieu, on a eu tendance à faciliter l'achat d'actifs nationaux et l'accès aux ressources naturelles de la part d'agents extérieurs. Il n'est pas impossible que ces transferts d'actifs, liés d'une façon directe ou indirecte au processus d'endettement extérieur, aient été favorisés par la réalisation de transactions à des prix très inférieurs à leur valeur économique réelle.

Finalement, l'importance du capital privé a augmenté par rapport au capital public dans certains secteurs liés à l'infrastructure physique (transports, électricité, télécommunications, eau potable) ou industrielle (sidérurgie, pétrochimie). Quant aux entreprises publiques, le transfert de revenus aux usagers moyennant la fixation de prix subventionnés s'est traduit par des pertes ou une compression des bénéfices. C'est pourquoi leur privatisation a conduit à l'élimination de nombreuses subventions et à de fortes variations des prix relatifs qui, comme nous l'avons mentionné plus haut, ont entraîné une profonde modification sur le plan de la répartition des ressources et une aggravation du problème de la pauvreté.

f) Commentaire final

Malgré la gravité du problème de l'équité et le recul enregistré dans ce domaine dans les années 80, il existe deux éléments qui, en quelque sorte, permettent d'augurer un meilleur avenir.

Premièrement, les fortes diminutions des taux de fécondité observées dans la plupart des pays dans la seconde moitié des années 60 ou 70 devraient réduire considérablement les besoins de création de nouveaux emplois dans les années 90, et, partant, les taux de croissance et d'investissement requis pour absorber les nouveaux venus sur le marché de l'emploi productif. Ceci permettra de dégager des ressources qui faciliteront l'absorption, d'une manière plus productive, de tous ceux qui, en grand nombre, ont dû se résigner à accepter des emplois à faible productivité, voire nulle, durant la crise des années 80. Cette réduction des taux de croissance démographique se traduira également par une diminution du nombre de demandeurs en matière de services d'éducation, de nutrition et de santé de la mère et de l'enfant et, par conséquent, l'effort financier requis pour améliorer la qualité de ces services sera moindre.

Deuxièmement, dans de nombreux pays, les services sociaux ne sont généralement pas régis par des critères d'efficacité. C'est pourquoi, et parfois à moindres frais, il est possible d'obtenir des améliorations substantielles tant du point de vue de la couverture (question cruciale dans bon nombre de pays de la région) que de la qualité. On peut envisager l'application de mesures de rationalisation et de restructuration à court terme, telles que l'établissement de priorités et le ciblage, ainsi que la réalisation de changements structurels de plus grande envergure, comme la décentralisation et l'autonomie financière, qui relèvent du long terme. A mi-chemin entre ces deux options, on peut également octroyer des encouragements internes en termes d'amélioration qualitative des prestations et de rationalisation.

Chapitre II

L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

1. Présentation

On soulignait, dans le document intitulé *Transformation du processus de production dans un climat d'équité*, l'importance vitale de l'effort intérieur quant à l'élaboration de politiques, la restructuration des institutions, la mobilisation des ressources et l'atteinte de consensus à l'échelle nationale. On reconnaissait également que cet effort répondait, dans une large mesure, à la nécessité impérieuse de s'adapter à l'évolution de l'environnement international. C'est pourquoi on y exposait les grandes lignes de l'évolution probable de l'économie internationale, telle que l'envisageait le secrétariat, et de son incidence sur les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes.[1]

Dans les deux années qui ont suivi cette publication, l'environnement international a continué de se modifier à un rythme vertigineux. A cet égard, et bien qu'au cours de son histoire économique, la région ait dû, à plusieurs reprises, réagir de façon énergique pour faire face aux changements profonds du panorama international –moyennant, par exemple, l'application de la stratégie d'industrialisation qui constituait une réponse à l'évolution économique des années 30 et 40–, ce dernier cas n'est absolument pas comparable avec la situation actuelle, du point de vue de l'intensité, de la rapidité et de la portée des changements impliqués. La fin des conflits idéologiques, qui constitue l'une des principales caractéristiques de la situation mondiale de l'après-guerre, a, en particulier, bouleversé la donne antérieure en matière de relations politiques et économiques à l'échelle planétaire.

Nous n'entrerons pas dans le détail des caractéristiques et de la portée de ces événements qui ont déjà fait l'objet de nombreuses publications de l'Organisation des Nations Unies et de la CEPALC.[2] Cependant, ce document ne serait pas complet si on n'y analysait pas certains facteurs d'ordre extérieur qui pourraient fortement conditionner la façon dont l'Amérique latine et les Caraïbes devront aborder les politiques et les mesures proposées dans les chapitres suivants.

---

1 CEPALC, *Transformation du processus de production dans un climat d'équité, op. cit.*

2 Voir notamment, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *La aceleración del proceso de desarrollo. Las políticas nacionales e internacionales y los problemas económicos del decenio de 1990: Informe del Secretario General de la* UNCTAD a la VIII UNCTAD (TD/354), Genève, 9 août 1991; *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, 1991 (TDR/11), New York, 1991; CEPALC, *La economía de la Unión Soviética en la perestroïka y las reformas políticas y económicas* (LC/L.638), Santiago du Chili, 15 juillet 1991, et CEPALC, *Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina* (LC/L.644), Santiago du Chili, 23 septembre 1991.

2. La globalisation de l'activité économique

La globalisation est un aspect parmi d'autres d'un phénomène plus vaste qui touche toutes les facettes de la condition humaine: la démographie, la pauvreté, l'emploi, les maladies endémiques, le trafic de stupéfiants, l'environnement, etc. De nombreux domaines de l'activité économique présentent ainsi un caractère nettement transnational, dû, en grande partie, à l'essor de la technologie de l'information. La diffusion de ces techniques sur le plan de la conception, de la production, de la distribution et de la commercialisation a permis d'écourter les délais entre la conception et la production et, partant, de pouvoir répondre beaucoup plus rapidement que dans le passé aux nouvelles demandes réelles ou induites. La diminution des coûts de communication et de transport n'a fait que renforcer cette tendance.[3]

La déréglementation des marchés financiers, ainsi que l'essor des nouvelles technologies ont contribué à l'émergence d'un immense marché mondial de ressources et d'instruments financiers, qui rapportent des volumes de transactions très supérieurs à ceux des échanges de marchandises. D'où l'importance du comportement des taux de change et d'intérêt et, par voie de conséquence, de la compétitivité relative des économies.

L'extension de la zone d'influence des sociétés transnationales, la concertation d'alliances stratégiques entre sociétés (même de différents secteurs) et l'utilisation généralisée des réseaux d'information et de communication de niveau mondial ont conduit à la mise en place d'un ensemble de systèmes transnationaux de production. Les sociétés transnationales ont joué un rôle de plus en plus prépondérant au sein de l'économie, car c'est dans ce domaine que se réalise le pourcentage le plus substantiel des échanges mondiaux. Cette situation est le résultat d'un phénomène extrêmement important, à savoir la facilité de centralisation de la planification et du contrôle des entreprises, parallèlement à une décentralisation de la production et une répartition géographique qui permettent de tiré le meilleur parti des avantages en termes de ressources, de coûts ou de localisation. Ce phénomène ne concerne pas seulement les marchandises mais aussi, et dans une large mesure, les services. Il faut également signaler que les avantages comparatifs d'un pays peuvent varier d'une façon instantanée selon les décisions adoptées, à l'échelle globale, par ces sociétés quant à leurs activités de production et de distribution.

Les innovations en matière de micro-électronique ainsi que les nouveaux matériaux tendent généralement à compromettre l'avantage comparatif traditionnel des pays en développement, c'est-à-dire la main-d'oeuvre bon marché et les matières premières naturelles dans divers secteurs. D'autres tendances dans le domaine des ressources énergétiques et de la protection de l'environnement présentent également un caractère nettement transnational.

Tous ces facteurs autorisent à penser que le monde est devenu extrêmement compétitif et que l'organisation traditionnelle des relations économiques internationales –essentiellement basée sur des normes applicables aux frontières entre pays–, a désormais perdu de l'importance face à d'autres éléments qui, jusqu'alors, relevaient exclusivement de la politique économique intérieure. C'est ainsi que la gestion macro-économique à l'échelon national, les normes et les critères de qualité, ou les mesures adoptées pour préserver l'environnement peuvent exercer une incidence beaucoup plus profonde sur la structure, le volume et les courants des échanges internationaux que le taux et le montant des barrières tarifaires et non tarifaires appliquées aux importations.

3 CEPALC, *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y del Caribe*, série Cuadernos de la CEPAL, nº 64 (LC/G.1575-P), Santiago du Chili, novembre 1989. Publication des Nations Unies, numéro de vente: S.89.II.G.14.

D'autre part, la globalisation de l'activité économique favorise une certaine uniformité quant à l'élaboration et à l'application des politiques, les pays devant rivaliser pour des ressources et des marchés limités. C'est pourquoi donner la priorité aux signes du marché, encourager la compétitivité internationale, favoriser l'esprit d'entreprise et attirer l'investissement direct sont désormais des éléments communs à tous les pays qui s'efforcent d'améliorer leur insertion sur le plan international.

Nul n'ignore que l'évolution de la situation économique actuelle a été accompagnée d'événements encore plus extraordinaires dans le domaine politique qui se traduisent généralement par de profonds changements sur le plan des relations internationales. Ces modifications ont, à leur tour, de fortes répercussions sur la situation économique. La fin de la guerre froide a, par exemple, permis aux grandes puissances industrielles, moins soucieuses de leur sécurité militaire, de réduire leurs dépenses en armement et d'acheminer ces ressources à des fins socialement productives –en particulier dans le cadre de la coopération internationale–, ou du moins d'améliorer l'équilibre budgétaire des principaux pays développés, ce qui devrait exercer une influence positive sur l'économie mondiale. Cette restructuration est très différente du nouvel ordre économique international prôné par la région il y a une quinzaine d'années à peine,[4] mais n'en constitue pas moins le présage d'un ordre nouveau, qui contraste avec celui qui est resté en vigueur de 1945 à 1980.

3. Différents scénarios pour l'économie mondiale

Il y a une nette disharmonie entre les institutions multilatérales existantes (mises sur pied, précisément, immédiatement après la guerre) et les modalités actuelles d'insertion des entreprises et des pays au sein de l'économie mondiale. Les négociations multilatérales du GATT ainsi que l'ampleur croissante du rôle joué par cette organisation dans le contexte de la région (les pays membres de l'Amérique latine et des Caraïbes ont augmenté de 16 à 23 depuis 1987) ne sont qu'une première tentative, encore hésitante, pour porter remède à cette situation. La deuxième est la démarche entreprise par certains groupes de pays qui s'efforcent d'arriver à l'intégration plus rapidement que la communauté globale des nations.

Une question essentielle pour l'Amérique latine et les Caraïbes est de savoir quelle sera la réaction des grandes puissances économiques face à ces tentatives. Il est possible, d'une part, que ces pays adaptent leurs politiques nationales aux réalités objectives résultant de ces démarches, ce qui pourrait se traduire par une plus grande convergence sur le plan des politiques et déboucher sur une économie internationale plus ouverte et intégrée. Mais il n'est pas non plus impossible qu'elles s'opposent à ces tendances afin de protéger leurs intérêts nationaux, ce qui conduirait à une recrudescence du protectionnisme et à un contrôle plus étroit des échanges commerciaux et des courants financiers.

La première éventualité se traduirait certainement par une économie mondiale plus ouverte, plus transparente, et une mobilité croissante des facteurs de par les frontières; la deuxième hypothèse conduirait à un monde fragmenté, caractérisé par une intégration vers l'intérieur des grands blocs de pays actuellement en cours de formation (Communauté européenne, Zone de libre-échange nord-américaine), et à une meilleure gestion des échanges commerciaux entre ces groupes. Si l'on considère la compétitivité internationale des économies de l'Amérique latine et des Caraïbes comme la clef de voûte de la transformation du processus de production dans un climat d'équité, il est

4 Voir les résolutions 3201(S-VI) et 3202(S-VI), ainsi que la résolution 3281(XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

évident que le degré d'accès aux marchés en fonction de l'une ou l'autre de ces hypothèses constitue une variable extrêmement importante.

Les deux scénarios envisagés ci-dessus sont évidemment les extrêmes opposés d'un spectre qui recouvre diverses possibilités intermédiaires.[5] On peut, d'une part, formuler deux observations d'ordre empirique: en premier lieu, il faut souligner que, même si les modestes résultats émanés, avec énormément de difficultés, de la série de négociations d'Uruguay, avaient dépassé les attentes les plus optimistes, ils auraient de toute façon été insuffisants pour répondre, à l'échelle institutionnelle, à la globalisation de l'activité économique; deuxièmement, que les accords ratifiés par la Communauté européenne à la fin 1991 ainsi que l'élargissement de la zone de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis, et à laquelle devrait bientôt s'intégrer le Mexique, constituent un signe évident de la tendance à la création de grands blocs de pays dans le cadre d'unions douanières, de zones de libre-échange ou de processus d'intégration.

Il existe, par ailleurs, une corrélation entre ces deux facteurs empiriques. L'effort d'intégration en groupements ou "blocs" de pays pourrait être interprété comme une réponse partielle et sélective entre pays présentant une plus grande affinité sur le plan des politiques face aux exigences institutionnelles du phénomène de globalisation de l'activité économique. En d'autres termes, il s'avère plus facile d'harmoniser des politiques et d'adopter des normes et des règlements communs entre un nombre réduit de pays relativement homogènes (comme, par exemple, les membres de la Communauté européenne) qu'entre les nombreux membres du Gatt, qui sont actuellement plus d'une centaine de pays parfaitement hétérogènes.

Il faut également signaler que la formation de groupements de pays ne constitue pas nécessairement un obstacle au processus d'intégration de l'économie mondiale, comme le démontrent les objectifs plus ambitieux fixés par les promoteurs de la série de négociations d'Uruguay. Ces efforts peuvent parfaitement être conçus comme des étapes intermédiaires. En fait, les autorités des pays membres de la Communauté européenne, tout comme celles du Canada et des Etats-Unis affirment que leur processus respectif contribuera à dynamiser les échanges mondiaux et l'information dont on dispose sur l'évolution du commerce intra- et extra-régional au sein de ces deux blocs tend à confirmer cette hypothèse.[6]

Quoi qu'il en soit, il est absolument vital pour l'Amérique latine et les Caraïbes de clarifier si les marchés communs, les unions douanières et les zones de libre-échange sont appelés à se transformer en *assises* d'une économie mondiale intégrée, ou en *écueils* qui en favoriseront le démembrement. La première hypothèse est, de toute évidence, celle qui sert le mieux les intérêts des pays de la région mais il faut néanmoins souligner qu'en tout état de cause, il serait possible de trouver une justification de type conceptuel pour favoriser le processus d'intégration de l'Amérique latine, ainsi que l'éventuelle formation d'une zone de libre-échange à l'échelle hémisphérique.

4. Conjoncture économique mondiale et perspectives à moyen terme

a) Régime commercial

Cette tendance à l'harmonisation d'un ensemble de mesures et de politiques

5 Robert Z. Lawrence, *Developing countries and Global Trading Arrangements*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1991, inédit.

6 L'expansion des échanges commerciaux entre l'Asie et l'Europe de l'Ouest, ainsi qu'entre l'Asie et l'Amérique du Nord a été supérieure à celle du commerce intra-régional en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord. Voir Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), *El comercio internacional, 1989/1990*, vol. II, Genève, 1990.

publiques qui, comme il a été signalé plus haut, vont au-delà du domaine strictement commercial, se retrouve tant à l'échelle multilatérale –essentiellement dans la série de négociations commerciales d'Uruguay du GATT– qu'au niveau de groupes de pays, et surtout de la formation d'espaces économiques qui s'élargissent moyennant un processus d'intégration.

i) La série de négociations d'Uruguay et ses répercussions

Le programme de la série de négociations d'Uruguay était beaucoup plus ambitieux que celui des séries de négociations antérieures du GATT. Malgré les réductions tarifaires substantielles obtenues jusqu'alors, d'importantes barrières tarifaires subsistaient encore dans certains secteurs et produits; de plus, on avait enregistré, dans les années 80, une recrudescence des mesures protectionnistes dans ces mêmes secteurs et pays, en particulier développés, qui subissaient les conséquences de l'adaptation au nouveau type de concurrence qui prédominait dans l'économie mondiale. Il s'agissait surtout de mesures de type paratarifaire et non tarifaire: les recherches et les droits *anti-dumping*, les droits compensateurs et les restrictions volontaires des exportations étaient utilisés comme instruments de discrimination, remettant en question les normes du GATT. La série de négociations d'Uruguay avait pour objet d'imposer à ces pratiques des normes et des critères plus stricts et également de parvenir à une plus grande libéralisation tarifaire.

Mais le mandat de cette série de négociations allait plus loin. Pour la première fois, des négociations commerciales abordaient des matières telles que les normes régissant la propriété intellectuelle, les régimes applicables aux investissements étrangers, ainsi que le secteur des services.

En effet, certains des aspects envisagés au cours de cette série de négociations sont: a) les subventions octroyées par les pays pour préserver le niveau de vie de leurs populations rurales, assurer leur autosuffisance alimentaire, ou pour encourager les investissements nécessaires au développement économique; b) les mesures adoptées pour garantir que les investissements étrangers contribuent effectivement au développement et pour s'opposer aux pratiques commerciales restrictives des sociétés transnationales, et c) les mesures en matière de protection de la propriété intellectuelle requises dans les pays moins avancés dans le domaine technologique pour lutter contre la pauvreté, améliorer la santé publique et satisfaire les besoins alimentaires de la population. Le résultat final de ce processus d'harmonisation serait, en dernière analyse, la transformation des marchés nationaux en parcelles d'un marché global.

La fin des négociations d'Uruguay ne signifie pas que toutes les questions commerciales susceptibles d'être traitées à l'échelon international soient épuisées. Le vaste éventail des sujets abordés au cours ces négociations, ainsi que des thèmes plus récents comme l'environnement, obligent à poursuivre les efforts pour parvenir à une convergence entre multilatéralisme et réciprocité –qui sont les piliers du GATT– dans le cadre d'une libéralisation progressive des échanges commerciaux à l'échelle internationale et sous le couvert de normes claires et précises protègeant toutes les parties concernées, en particulier les plus vulnérables, dans les différents domaines envisagés au cours des négociations.

A la différence des pays développés, dont la politique commerciale se caractérise par une recrudescence des mesures protectionnistes dans plusieurs secteurs-clé ou par une libéralisation commerciale circonscrite à une région géographique déterminée, les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ont consenti un effort important d'ouverture commerciale unilatérale non discriminatoire. Cette libéralisation comprend de fortes réductions tarifaires et la suppression de barrières non tarifaires. (Voir le tableau II-1.) Les moyennes

Cuadro II-1

AMERIQUE LATINE: RESUME DU PROCESSUS D'OUVERTURE COMMERCIALE

Pays	Date du commencement programme	Tarif plafond			Nombre de tranches			Tarif moyen		Barrières non tarifaires	Notes
		Initial	Actuel	Prévue	Initial	Actuel	Prévue	Initial	Actuel		
Argentine	1987	115	22			4	4	43 [a]	9 [a]	En 1987-1988, la valeur de la production industrielle faisant l'objet de restrictions a baissé de 62 à 18 p.100. Les dernières restrictions d'autorisation préalable ont été éliminées en 1989-1990. Le décret de déréglementation de fin 1991 a réduit les exigences non tarifaires à des contrôles de sécurité et sanitaires et a dérogé la préférence appelée "achetez un produit national".	L'ouverture a été amorcée en 1987 et s'est accélérée en 1989. Outre les réductions de tarifs douaniers, on a également procédé à l'élimination des droits supplémentaires transitoires et des droits spécifiques. A la fin 1991, les tarifs douaniers pour les produits alimentaires et les matières premières ont été relevés de 0 à 5 p.100, et ceux appliqués aux biens intermédiaires de 11 à 13 p.100. Le tarif initial comprend la surtaxe.
Bolivie	1985	150	10			1	1	12 [b]	10 [b]	Toutes les interdictions et exigences en matière de permis d'importation ont été supprimées, à l'exception des contrôles imposés au sucre et au blé, ainsi qu'aux produits pouvant mettre en danger la santé et la sécurité de l'Etat.	Avant la libéralisation, les restrictions quantitatives et la structure tarifaire différenciée entravaient fortement les importations.
Brésil	1988	105	85	40	29	7	7	51 [c]	25 [c]	En 1990, la liste de produits dont l'importation était interdite (annexe C) a été supprimée. 47 produits relevant du secteur de l'informatique restent néanmoins interdits jusqu'en 1992 et les exigences en matière de contenu national pour les biens intermédiaires et d'équipement seront maintenues.	Le réaménagement des tarifs douaniers a été amorcé en 1988-1989. Le programme actuel est entré en vigueur en 1990 et prévoit une diminution progressive des tarifs douaniers devant conduire, en 1994, à un tarif plafond de 40 p.100, modal de 20 p.100 et moyen de 14 p.100.
Colombie	1990	100	23	15	14	4	4	37 [b]	14 [b]	Pratiquement toutes les restrictions en matière de licence préalable ont été éliminées à la fin 1990, à l'exception de certains produits, relevant de monopoles de l'Etat (armes) ou régis par des traités internationaux (intrants destinés au trafic de stupéfiants), ainsi que certains produits agricoles.	En août 1991, il a été décidé d'accélérer le processus de dégrèvement tarifaire initialement prévu pour 1993. Ce tarif comprend la surtaxe qui est actuellement de 8 p.100 (contre 10 p.100 auparavant) et qui sera supprimée en 1992. Le tarif douanier applicable aux voitures est de 75 p.100.
Costa Rica	1986	220	40	20				27 [c]	20 [c]	Elimination progressive des permis d'importation et d'autres restrictions au cours de la période 1990-1994.	Certains postes sont encore frappés de droits de douane supérieurs à 40 p.100 (dont les voitures, dont le tarif atteint 100 p.100), mais ils ne représentent qu'un pourcentage minime du total. En 1992, le tarif plafond sera abaissé à 20 p.100 pour la plupart des produits.
Chili	1973	220	11		57	1	1	94 [c]	11 [c]	Les restrictions quantitatives aux importations ont été supprimées dans les années 70, à l'exception des restrictions applicables aux voitures d'occasion et des contrôles sanitaires et phytosanitaires d'un grand nombre de produits agricoles.	Dans le contexte de la crise de la balance des paiements, le taux uniforme a été relevé de 10 à 20 p.100 en 1983 et à 35 p. 100 en 1985. Il a ensuite été ramené, par étapes, à 15 p.100 en 1988 et à 11 p.100 en 1991.

Tableau II-1 *(Conclusion)*

Pays	Date du commencement programme	Tarif plafond			Nombre de tranches			Tarif moyen		Barrières non tarifaires	Notes
		Initial	Actuel	Prévue	Initial	Actuel	Prévue	Initial	Actuel		
Equateur	1990	290	35					53 [c]	25 [c]	Les restrictions quantitatives à l'importation ont été éliminées, sauf pour les cas des véhicules et des substances chimiques pouvant être utilisées dans l'élaboration des stupéfiants. Les dépôts préalables à l'importation ont été abolis.	Le tarif douanier pour les véhicules est de 40 p.100 mais l'importation reste interdite.
El Salvador	1989		30	20	20	7				Les dépôts préalables à l'importation ainsi que plusieurs lois de développement sectoriel ont été supprimés.	Le tarif plafond sera progressivement ramené à 20 p.100 en 1994 (à quelques rares exceptions près).
Mexique	1985	100	20		10	5	5	24 [a]	12 [a]	La portée des permis d'importation sur la production a été réduite de 92.2 p.100 en juin 1985 à 17.9 p.100 en décembre 1990 et les prix officiels d'importation ont été supprimés. Les autorisations préalables sont restées en vigueur dans le cas de certains produits agricoles et alimentaires, du pétrole et de ses dérivés, ainsi que de certains produits utilisés dans des programmes de développement industriel.	La surtaxe de 5 p.100 a été supprimée en décembre 1987 et le régime douanier a été restructuré.
Pérou	1990	110	25	15	53	3	1	66 [c]	17 [c]	En mars 1991, les licences, les contrôles et les permis d'importation, ainsi que les contingents et les interdictions ont été supprimés.	Le programme a été amorcé en août 1990 avec la fixation d'un tarif plafond de 50 p.100. En mars 1991, ce plafond a été abaissé à 25 p.100 pour les produits de consommation et à 15 p.100 pour le reste (80 p.100 des importations). Le tarif initial comprend la surtaxe.
Uruguay	1974	346	30		30	3	3		22 [c]	Les contingents d'importation et les licences ont été abolis en 1975 et les exigences en matière d'échéances de financement, en tant que contrôle de l'importation de biens d'équipement ont été supprimées en 1977. Les prix indicatifs de certains produits ont été maintenus.	Les tarifs douaniers ont été progressivement réduits dès 1974. Ce processus de réduction s'est accéléré à partir de 1979 mais s'est interrompu entre de 1982 à 1986. Les dernières réductions ont été effectuées en septembre 1991.
Venezuela	1989	135	40	20	41	6	3	35 [b]	10 [b]	Le nombre de postes faisant l'objet de restrictions a été réduit de 2.204 en 1988 à 200.	Les droits spécifiques qui, avant l'application du programme de libéralisation, élevaient le tarif plafond à 940 p.100 dans certains cas. Le programme de réduction des tarifs douaniers terminera en 1993.

Source: CEPALC, sur la base de chiffres fournis par les pays.
[a] Pondéré en fonction de la production intérieure.
[b] Tarif pondéré aux importations.
[c] Moyenne simple sur la base de postes tarifaires.

tarifaires, qui étaient de plus de 45 p.100, ont été abaissées, dans certains cas, à moins de 20 p.100 et un effort important de rationalisation a été consenti en réduisant la dispersion des tarifs. Ceci a permis de diminuer le nombre de tranches, qui varient actuellement de trois à sept, ce qui représente une réduction substantielle puisque certains pays en possédaient plus de trente. D'autres cherchent à appliquer des niveaux tarifaires uniformes. De plus, les pays ont supprimé ou considérablement allégé les exigences en matière de contingents d'importation, d'autorisations préalables, de licences, d'interdictions, de contraintes sur le plan national et de dépôts préalables. Ces progrès constituent de solides arguments en faveur de l'accès non discriminatoire, à l'avenir, des biens et des services en provenance de la région sur les marchés extra-régionaux.

Cet effort régional a servi de base aux revendications collectives formulées au sein des négociations d'Uruguay et visant à ce que cette libéralisation soit valorisée par les autres pays comme une démarche méritoire méritant d'être récompensée moyennant l'accès à de nouveaux marchés. L'Amérique latine et les Caraïbes sont devenus, par l'exemple et non pas sur le plan de la rhétorique, le fer de lance de la libéralisation multilatérale des échanges commerciaux. La façon la plus directe, pour la région, de contribuer à la formation d'une économie mondiale non discriminatoire est de continuer à s'efforcer d'implanter des normes et de libéraliser les échanges dans un contexte multilatéral, favorisant de la sorte la consolidation du GATT, organisme qu'il faudrait notamment doter des mécanismes pertinents pour lui permettre de régler les différends et d'appliquer des sanctions d'une manière plus effective.

ii) La création d'espaces économiques

L'évolution de la série de négociations d'Uruguay met en évidence la complexité d'un processus visant à harmoniser des politiques et de réglementations au sein d'un groupe hétérogène d'une centaine de pays au niveau de développement variable réunis au sein du GATT. Comme il a déjà été signalé, ce processus s'avère plus facilement réalisable au sein d'un nombre limité de pays présentant une plus grande affinité. A cet égard, on observe, depuis deux ans, une tendance croissante à la consolidation d'espaces économiques régionaux et à la conclusion d'accords bilatéraux entre pays. La création de ce type d'espaces, quelle que soit la modalité adoptée –zones de libre-échange, accords préférentiels et unions douanières–, est reconnue et acceptée, dans certaines conditions, dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, bien que représentant une transgression du principe de non discrimination qui constitue la pierre angulaire du GATT.

a. La consolidation de l'Europe. L'exemple le plus avancé de ce processus d'harmonisation et d'intégration est celui de la Communauté économique européenne. En 1990, la Communauté a conclu l'élaboration des projets législatifs qui devraient autoriser l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1993, du Marché unique européen, ce qui implique, pour cette date, la suppression de toutes les barrières nationales qui entravent le mouvement libre des marchandises, des services, des personnes et des capitaux. Pour ce faire, le programme communautaire prévoit 282 dispositions et normes communes, dont la plupart ont déjà été adoptées par le Conseil de l'Europe. Le résultat final sera l'harmonisation des normes dans des domaines aussi variés que l'élaboration, le conditionnement et l'étiquetage des produits; l'industrie sanitaire; les achats publics; les services; les mouvements de capitaux; la défense des consommateurs; le recouvrement des impôts; les activités des entreprises privées; les contrôles sanitaires et phytosanitaires; les documents et les procédures relatifs au commerce et à la circulation; le libre déplacement des travailleurs et l'homologation des diplômes, ainsi que les normes et les procédures de contrôle et de certification des activités industrielles.

Le processus de consolidation de la Communauté, qui comprend également

des programmes visant à l'union économique et monétaire ainsi qu'à l'intégration politique, exerce une influence déterminante sur les pays voisins. Il y a peu, la Communauté européenne et l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont convenus d'élargir le marché unique, ouvrant ainsi la voie vers la formation d'une Zone économique européenne qui ira de l'Océan artique jusqu'aux rives de la Méditerranée. De même, et bien que les événements intervenus en Europe centrale et de l'Est aient contribué à la disparition du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), les pays qui en faisaient partie gravitent aujourd'hui autour de la Communauté, ce qui s'est traduit par un allégement des restrictions imposées aux importations en provenance de ces pays. Trois d'entre eux ont exprimé leur volonté de conclure avec la CEE des accords d'association qui pourraient, a posteriori, se traduire par une adhésion à part entière.

Le processus d'intégration européenne ayant lieu à deux niveaux –celui de l'adhésion de nouveaux membres et celui de la consolidation de l'intégration entre les anciens membres–, on a décrit la future Communauté comme un ensemble de "cercles concentriques". A ces cercles viendraient s'ajouter les pays méditerranéens, avec lesquels la Communauté a conclu des accords préférentiels, ainsi que les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, liés à la Communauté en vertu de la Convention de Lomé. Tous ces pays feraient ainsi partie d'un vaste espace économique gravitant autour de la CEE.

Le processus d'intégration européenne peut avoir deux types de répercussions: contribuer à dynamiser l'économie mondiale et l'intégration internationale favorisée par la globalisation, ou bien se transformer en un espace relativement clos où la libéralisation interne des biens, des services et des facteurs serait compensée par de plus fortes restrictions, implicite ou explicites, face au reste du monde.[7] A l'heure actuelle, c'est la première hypothèse qui semble s'imposer dans le domaine commercial, bien que les restrictions en matière de migrations semblent indiquer une tendance à freiner la mobilité de la main-d'oeuvre en provenance d'autres régions du monde.

Sur le plan commercial, en effet, le processus d'intégration européenne s'est traduit par un accroissement des exportations des Etats-Unis vers ce marché, lesquelles ont enregistré une hausse spectaculaire à partir de 1986 et ont presque doublé de 1986 à 1990. Il est probable que, dans les mêmes conditions, le marché unique européen de 1993 facilitera encore davantage l'activité commerciale de pays tiers au sein de cette grande zone économique où devrait également se produire une plus forte demande d'entreprises en fonction du volume de leurs investissements.[8] L'investissement fixe des entreprises en Europe devrait largement tripler de 1985 à 1995. Les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes devront tirer parti de cet accroissement de la demande potentielle en négociant des accords commerciaux visant à faciliter l'accès au marché européen et poursuivre leurs efforts afin d'améliorer la compétitivité de l'offre régionale de produits exportables.

b. L'initiative pour les Amériques. Un processus similaire à celui de la CEE, bien que moins avancé, a été amorcé sur le continent américain. L'accord conclu entre les Etats-Unis et le Canada en vue de la constitution d'une zone de libre-échange entre les deux pays d'ici à dix ans est entré en vigueur en janvier 1989 et des négociations sont en cours depuis juin 1991 afin d'y inclure le Mexique.

L'objectif à long terme de l'Initiative pour les Amériques annoncée par le

7 Pour analyser cette question du point de vue de la région, voir CEPALC, *Europa 1992 y sus consecuencias económicas sobre América Latina* (LC/R.918(Sem.59/3)), Santiago du Chili, 13 septembre 1990.

8 Voir Thomas J. Duesterberg, "Prepare now for the 1992 export market", Business America, 25 février 1991.

Président des Etats-Unis en juin 1990 est d'étendre cet espace économique à tout l'hémisphère, "de l'Alaska à la Terre de feu". A cet effet, les Etats-Unis ont déjà concerté des accords-cadres avec la plupart des pays latino-américains, à titre individuel et collectif, comme dans le cas du Marché commun du cône sud (MERCOSUR) et de la CARICOM.

Conformément à la déclaration qui a marqué le lancement de cette Initiative, ces accords-cadres stipulent les principes qui devront servir de fondements aux futurs accords officiels et prévoient la mise sur pied d'un organe mixte, appelé, d'une façon générale, Conseil du commerce et des investissements et dont le rôle est de servir de charnière entre les parties. Ces principes traitent, dans l'ensemble, des mêmes sujets abordés lors de la série de négociations d'Uruguay. On y prévoit notamment, et selon plusieurs déclarations, la libéralisation des échanges commerciaux, même des services, entre les parties; une action coordonnée lors des négociations commerciales multilatérales, afin, notamment, de garantir le succès des négociations d'Uruguay; la reconnaissance des investisseurs de chacune des parties qui recevront le même traitement que les ressortissants nationaux sur le territoire des autres parties; la non-imposition aux investissements d'une autre partie d'exigences susceptibles de déséquilibrer les échanges commerciaux et la protection des droits de propriété intellectuelle des ressortissants et des entreprises de toute autre partie.[9]

La négociation de traités de libre commerce avec les Etats-Unis, bien que comportant des obligations réciproques, offre sans aucun doute un grand nombre de possibilités. Pour accélérer le processus de formation d'une zone de libre-échange à l'échelle hémisphérique, qui, de toute façon, constitue un objectif à long terme, il serait souhaitable d'établir une certaine coordination entre les pays de la région sur le plan des positions et des critères. Il conviendrait, notamment, de préciser les aspects suivants: harmoniser les accords éventuels avec les Etats-Unis et les engagements d'intégration intra-régionale; définir les points à envisager lors de futures négociations; déterminer si cette négociation va s'effectuer à l'échelle individuelle ou collective; et, finalement, analyser quels pourraient être les avantages et les désavantages de négocier des accords séparés ou complémentaires ou s'il est préférable d'adhérer, moyennant une clause d'accès, à un éventuel accord de libre-échange nord-américain.

Malgré tout, et parallèlement aux progrès réalisés sur les plans multilatéral, hémisphérique et régional, il faudra éviter que cet éventuel espace économique américain ne se transforme en un réseau d'accords de libre-échange entre les Etats-Unis et chacun des pays ou groupe de pays latino-américains. La libéralisation devra s'étendre aux relations réciproques entre ces derniers afin de créer une véritable zone de libre-échange à l'échelle hémisphérique. C'est pourquoi il est indispensable d'avancer résolument sur la voie de l'intégration latino-américaine dont l'une des exigences est le succès des efforts de stabilisation macro-économique déployés par les différents pays.

c. Le bassin du Pacifique. Jusqu'à présent, seule l'Europe possède un bloc économique bien constitué. En Amérique, le processus n'en est encore qu'à ses débuts. La situation en Asie est tout à fait différente. La création d'un groupe économique a été proposée par certains pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN),[10] qui

9 Voir le texte de l'allocution prononcée le 27 juin 1990 par le président des Etats-Unis, M. George Bush, à Washington, D.C., ainsi que l'intervention de M. Myles Frechette, Assistant US Trade Representative for Latin America, the Caribbean and Africa, lors du séminaire sur *The United States of America and Argentina in Relation to the Enterprise for the Americas Initiative*, The American University, 12 juin 1991.

10 L'ASEAN comprend le Brunéi Darussalam, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande.

souhaitent former un groupement régional de pays exclusivement asiatiques, tel qu'il est prévu dans le cadre de l'East Asian Economic Caucus (ex-East Asian Economic Grouping). Mais, contrairement à ce qui se passe en Europe et en Amérique, ces efforts se sont avérés infructueux; il n'a pas non plus été possible de concrétiser la création officielle d'un espace économique exclusif dans cette région où l'influence économique du Japon est prépondérante. Au contraire, à l'issue de la réunion ministérielle de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), tenue à Séoul en novembre 1991, les participants ont souligné l'utilité de consolider les initiatives régionales favorisant la libéralisation multilatérale –par exemple, dans le cadre du GATT– des échanges commerciaux et des investissements. Cette décision concerne les pays situés des deux côtés du Bassin du Pacifique car l'APEC regroupe l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, les Etats-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les six pays membres de l'ASEAN et trois nouveaux membres: la Chine, Hongkong et la province chinoise de Taïwan. Les pays orientaux appartenant au Bassin du Pacifique sont des alliés potentiels de l'Amérique latine et des Caraïbes dans le contexte d'un système économique essentiellement régi par des normes de type multilatéral.

d. L'intégration de l'Amérique latine et des Caraïbes.[11] Au cours de ces deux dernières années, les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ont redoublé leurs efforts d'intégration. Ce processus a été facilité non seulement par une plus grande affinité politique entre des gouvernements élus de façon démocratique mais aussi par les nouvelles politiques d'ouverture commerciale uniforme appliquées dans le continent, ainsi que par le consensus plus global dont elles font l'objet. Ces facteurs expliquent la nature des nouveaux engagements adoptés en matière d'intégration. Ceux-ci sont désormais conçus, non plus comme une façon de remplacer les importations à l'échelon supranational, mais comme un moyen de renforcer la compétitivité et ainsi accroître les exportations, et favoriser une insertion favorable au sein de l'économie mondiale. C'est pourquoi les nouvelles mesures d'intégration présentent une certaine similitude quant aux buts et aux objectifs et visent, en règle générale, à la formation de marchés communs ou de zones de libre-échange dans des délais extraordinairement brefs.

La mise sur pied d'un marché commun pour 1995 est, en effet, l'objectif du MERCOSUR, créé aux termes du Traité d'Assomption conclu par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay en mars 1991, ainsi que du Groupe andin, comme le stipule l'Acte de La Paz signé en novembre 1990. De même, il a été décidé, en août 1990, de créer un marché commun au sein de la CARICOM; d'autre part, le Marché commun d'Amérique centrale (MCAC) cherche à mettre sur pied une Communauté économique entre ses membres en vertu des dispositions contenues dans son Plan d'action économique de l'Amérique centrale. En janvier 1991, le Mexique a conclu un accord avec les pays du MCAC en vue de la création d'une zone de libre-échange. Tel est également l'objectif de ce qui a été appelé le Groupe des trois, composé par la Colombie, le Mexique et le Venezuela. Il faut ajouter à ces initiatives sous-régionales une quantité croissante d'accords bilatéraux qui visent à supprimer les barrières commerciales entre pays latino-américains.[12] L'un des problèmes les plus délicats pour l'Amérique latine et les Caraïbes est d'harmoniser tous ces accords afin d'éviter qu'ils ne provoquent des distorsion sur le plan des échanges commerciaux ou des avantages comparatifs des pays de la région.

11 Ce sujet est abordé d'une façon plus détaillée dans une étude actuellement en cours d'élaboration au sein du Secrétariat.

12 Voir CEPALC, *La integración económica en los años noventa: perspectivas y opciones* (LC/R.1042), 29 août 1991.

L'étape suivante consistera à élargir le réseau d'accords bilatéraux et sous-régionaux de façon à créer, d'ici à la fin de la décennie, une seule zone de libre-échange latino-américaine et des Caraïbes, ou un seul espace économique élargi, qui pourrait s'intégrer à celui des pays d'Amérique du Nord. A cet égard, les présidents des 13 pays latino-américains appartenant au Groupe de Rio ont exprimé, en décembre 1991, leur soutien aux processus actuels d'intégration sous-régionale et leur volonté de les mener à bien au cours de la décennie afin de parvenir, en l'an 2000, à la création d'une zone de libre-échange à l'échelle de l'hémisphère américain.[13]

iii) Régionalisme et multilatéralisme

Cependant, l'intensification des échanges et de l'intégration entre les espaces régionaux pourrait surtout se concentrer entre les pays relativement plus importants dans chacun de ces espaces (la CEE, les Etats-Unis et le Japon), au détriment des autres pays qui resteraient essentiellement liés à la nation prépondérante de leur zone respective, ce qui, dans le cas de la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes signifierait une interaction croissance avec les Etats-Unis.[14] Par conséquent, le défi, pour la région, consiste éviter une éventuelle tendance à l'établissement d'une relation excessivement concentrée sur un seul marché. Ceci ne signifie pas qu'il faille dédaigner les possibilités offertes par l'Initiative pour les Amériques, mais rester conscient du fait qu'elle ne constitue de la seule option possible. Il s'agit de préserver la voie du multilatéralisme; pour ce faire, les pays de la région doivent poursuivre leurs efforts en faveur d'une libéralisation des échanges commerciaux à l'échelle mondiale, veiller à ce que la création d'une zone de libre-échange avec les Etats-Unis ne se traduise pas par une recrudescence du protectionnisme à l'encontre des pays tiers, et promouvoir les relations économiques avec les autres régions, et en particulier avec l'Asie du Sud-Est et l'Europe.

b) L'environnement international et les ressources aux fins du développement

La transformation du processus de production dans un climat d'équité exige un accroissement substantiel du taux d'investissement, ce qui implique également une augmentation concomitante des sources de financement, c'est-à-dire de l'épargne tant extérieure qu'intérieure. L'une et l'autre subissent l'influence des facteurs internationaux et la situation actuelle présente une caractéristique particulière qui la distingue de celle qu'on a connue dans la décennie précédente.

En premier lieu, les événements récents permettent de prévoir une plus forte concurrence quant à l'obtention de ressources extérieures. On estime, en effet, que la réunification de l'Allemagne, le financement de la transition en Europe de l'Est et les programmes de reconstruction

13 Déclaration commune de la cinquième réunion au sommet des Présidents du Dispositif permanent de consultation et de concertation politique, tenue à Cartagena de Indias (Colombie), du 1 au 3 décembre 1991.

14 Ceci n'est pas impossible étant donné les caractéristiques possibles des échanges commerciaux au sein de et entre ces espaces. Le commerce entre les "pôles" semble surtout caractérisé par un contenu élevé et croissant d'échanges intra-sectoriels horizontaux, c'est-à-dire de différentes variétés des mêmes produits. Le commerce de produits manufacturés entre chaque pôle et les autres pays appartenant au même espace économique pourrait comporter un pourcentage important d'échanges intra-sectoriels verticaux: à savoir, exportation de parties et pièces des premiers vers les seconds, où elles sont assemblées et renvoyées vers leur pays d'origine. (Voir CEPALC, *Informe de la reunión de expertos sobre perspectivas de la economía mundial y opciones de América Latina y el Caribe* (LC/R.1065), 24 octobre 1991, pp. 3 et 4.) L'application de normes strictes quant à l'origine, point délicat des négociations visant à l'intégration avec les Etats-Unis et dans la CEE, pourrait garantir que cette modalité commerciale ne soit appliquée qu'au sein d'un même espace économique, et que soient exclues les parties et pièces provenant de pays tiers.

au Moyen Orient se traduiront par une plus forte demande d'épargne extérieure, ce qui favorisera un nouveau relèvement des taux d'intérêt sur les marchés financiers internationaux.[15] D'où la nécessité d'élever le taux d'épargne dans le monde entier, et en particulier en Amérique latine où, face à de la possibilité d'une plus forte concurrence pour l'obtention de fonds extérieurs et à leur renchérissement probable, il faudra redoubler d'efforts pour encourager l'épargne intérieure et améliorer la rentabilité des capitaux.

D'autre part, certains aspects de l'environnement international semblent pourtant favorables à l'augmentation de l'épargne extérieure et intérieure en Amérique latine. Dans les années 80, le lourd fardeau de la dette extérieure a privé la région d'un pourcentage important de l'épargne intérieure aux fins de l'investissement. Plus récemment, des progrès ont été accomplis quant à la réduction du fardeau de la dette; cet allégement, ainsi que l'intégration croissante du marché financier international, offrent de nouvelles possibilités de drainage de capitaux sur ces marchés. Ces deux facteurs ont permis de réduire les transferts nets de fonds vers l'extérieur d'un montant équivalant à 20 p.100 de la valeur totale des exportations de biens et de services en 1989, à 13 p.100 en 1990, pourcentage qui représente le niveau le plus faible enregistré depuis le début de la crise de l'endettement en 1982; finalement, en 1991, et grâce à la forte baisse des taux d'intérêt aux Etats-Unis, ce transfert a été positif, pour la première fois en dix ans.[16] Il est également probable que le nouveau climat de détente entre l'Est et l'Ouest favorise un accroissement de l'épargne intérieure publique moyennant la réduction des dépenses militaires.

i) Mesures adoptées à l'échelon international pour résoudre le problème de l'endettement

Après avoir ignoré, pendant longtemps, la gravité du problème de l'endettement extérieur des pays en développement et, partant, la nécessité d'en réduire le fardeau, les pays créanciers ont commencé à faire preuve, vers la fin des années 80, d'une attitude plus conciliante sur le plan de la gestion officielle.

Cette plus grande souplesse s'est traduite par la consolidation de plusieurs accords concernant la réduction des engagements envers la banque commerciale, dans le cadre du plan Brady annoncé au début de 1989. Jusqu'à présent, quatre pays (le Costa Rica, le Mexique, l'Uruguay et le Venezuela) ont conclu ce type d'accords et leur exemple devrait bientôt être suivi par d'autres débiteurs importants comme l'Argentine et le Brésil. Selon des calculs du Fonds monétaire international, la réduction nette effective de la dette obtenue par ces quatre pays latino-américains équivaut à 11 milliards de dollars, somme qui représente 15 p.100 de la valeur totale des obligations non acquittées avant la mise en oeuvre des programmes respectifs. On a observé, d'autre part, une accumulation non officielle d'arriérés en matière de service de la dette. Ceci a servi d'exutoire provisoire face au surendettement et à la lenteur des négociations devant conduire à des réductions permanentes.

La dette officielle bilatérale a également fait l'objet d'une réduction qui a été appliquée en fonction de critères différenciés selon les niveaux de revenu des débiteurs. Après l'adoption, en 1988, des Termes de Toronto prévoyant l'octroi d'un traitement de faveur aux débiteurs à plus faible revenu, les gouvernements créanciers réunis au sein du Groupe de Paris ont décidé, en 1990, et conformément aux Termes de Houston, d'octroyer de

15 Fonds monétaire international (FMI), *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., octobre 1991.

16 CEPALC, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1991* (LC/G.1696), Santiago du Chili, décembre 1991.

nouvelles facilités de paiement, notamment la conversion en devises locales, aux pays à faible revenu moyen. Les premiers termes ont été appliqués en 1990 à la Bolivie et à la Guyane, et les deuxièmes à El Salvador, au Honduras, à la Jamaïque, au Pérou et à la République dominicaine. La réduction, de moitié au moins, des obligations officielles bilatérales de la Pologne et de l'Egypte crée également un précédent de remise de la dette en faveur de pays à revenu moyen.

Finalement, plusieurs mécanismes ont été proposés dans le cadre de l'Initiative pour les Amériques afin de réduire la dette des pays de la région envers les Etats-Unis pour un montant de 12 milliards de dollars. A la fin septembre 1991, les Etats-Unis avaient accepté la remise de la dette de six pays de la région pour une valeur totale de 1.5 milliard de dollars. S'agissant, pour la plupart, de pays aux dimensions économiques relativement réduites, les réductions autorisées ont été très substantielles: dans les cas du Honduras, du Nicaragua et de la Guyane, la remise concerne 90 p.100 de la dette totale, et 70 p.100 pour la Bolivie et Haïti.

En ce qui concerne la dette contractée auprès des institutions multilatérales, il faut signaler l'introduction, en 1990, de ce qui a été appelé la stratégie d'accumulation des droits de tirage et qui vise à régulariser la situation des pays se trouvant dans une situation de retard prolongé dans les paiements au Fonds monétaire international. Ce mécanisme permet au pays débiteur d'accumuler des droits de refinancement à mesure qu'il accomplit les objectifs fixés dans le cadre d'un programme d'ajustement. Lorsque ce programme a été mené à bonne fin, les pays rembourse ses arriérés de paiement au Fonds moyennant un prêt-relai octroyé par un groupe de gouvernements "de soutien", et convertit ensuite les droits accumulés en mises de fonds de cet organisme dans le cadre d'un programme normal. L'application de ce système en Amérique latine sert de base à la normalisation des relations entre le Pérou et ses créanciers extérieurs.

Grâce à toutes ces mesures, ainsi qu'à la réduction substantielle de la dette bancaire obtenue moyennant la mise en oeuvre de divers mécanismes nationaux (particulièrement importants dans le cas du Chili), la situation de certains pays latino-américains en matière d'endettement extérieur s'est quelque peu améliorée au cours de ces dernières années. Le surendettement persiste néanmoins dans de nombreux pays et ses conséquences structurelles restent déterminantes sur le plan de la liberté de la politique économique et des possibilités de croissance.[17] S'ils sont réellement disposés à favoriser une plus grande équité, ces pays devront nécessairement chercher à obtenir une réduction substantielle de la dette.

Bien que les mécanismes de réduction de la dette soient désormais acceptés dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les diminutions prévues dans le Plan Brady et le Club de Paris restent très faibles. D'une part, les ressources financières officielle disponibles pour financer le rachat de la dette bancaire, ou sa conversion en obligations, sont généralement insuffisantes. D'autre part, une réduction effective exige l'application d'une pression institutionnelle plus constante et cohérente sur les créanciers. Il existe une certaine compensation réciproque entre ces deux variables: plus le processus est volontaire, plus important sera le financement requis pour parvenir à une certaine réduction de la dette, et vice-versa.

La stratégie internationale face à ce problème semble se trouver actuellement à un carrefour et, par conséquent, il semble nécessaire d'adopter de nouvelles mesures. Etant donné le caractère limité du financement officiel disponible pour mener à bien les plans de réduction de la dette, il faudra chercher des mécanismes "moins volontaires" qui évitent les pressions à la hausse sur le marché

17 Fonds monétaire international (FMI), *International Capital Markets: Developments and Prospects*, Washington, D.C., mai 1991, tableau 15, p. 76.

secondaire au cours du processus de réduction volontaire de la dette. Un mécanisme limitant davantage l'éventail d'options des participants permettrait en outre de réduire la dette dans le cadre d'une estimation plus réaliste de la capacité de remboursement à moyen terme du pays débiteur, et de garantir la participation de toutes les banques à ce processus de réduction.[18] Ce système, bien que n'ayant pas un caractère strictement volontaire, s'inspire en fait d'un procédé assez fréquemment utilisé sur les marchés financiers des pays industrialisés, lorsque les créanciers ont affaire à un débiteur qui ne doit ou ne peut pas faire faillite.

En ce qui concerne la dette bilatérale contractée envers le Club de Paris, question qui revêt une très grande importance pour les petits pays de la région, il serait très utile que d'autres gouvernements créanciers suivent l'exemple de l'Initiative pour les Amériques et envisagent une remise de dette de l'ordre de 50 p.100 ou plus des obligations non acquittées des pays surendettés.

Finalement, pour un certain nombre de pays, de petite taille pour la plupart, la dette multilatérale représente un tiers au moins de la dette publique totale. (Voir le tableau II-2.) Actuellement, ces engagements ne peuvent pas faire l'objet d'un rééchelonnement et les mécanismes officiels d'allégement de la dette, tels que les "groupes de soutien" et la "stratégie d'accumulation de droits" du FMI ne sont appliqués que lorsqu'un pays présente un très grand retard dans le respect de ses obligations. Etant donné que ces cas sont de plus en plus nombreux, il est évident qu'il faudra élaborer de nouveaux mécanismes de rééchelonnement dans des conditions favorables pour aborder, à temps, les problèmes résultant d'un fardeau excessif de la dette multilatérale.

ii) Les marchés internationaux de capitaux

Au cours de ces dernières années, les marchés financiers internationaux ont été caractérisés par une intégration croissante entre pays, entre créneaux du marché, entre institutions et entre instruments financiers. Cette intégration s'est avérée positive car elle a favorisé la concurrence entre les institutions financières et une plus grande efficacité sur le plan du processus d'intermédiation financière à l'échelon mondial. Elle a néanmoins contribué, dans le même temps, à aggraver l'instabilité des prix des créances financières et a créé de sérieux problèmes sur le plan de la supervision bancaire et de la gestion de la politique monétaire et de change.

Le volume des ressources mobilisées sur le marché financier mondial est déjà considérable; on peut signaler, à titre d'illustration, que la valeur des emprunts contractés de 1982 à 1990 sur les marchés financiers internationaux a doublé pour atteindre le chiffre de 423 milliards de dollars au cours de cette dernière année.[19] D'autre part, tout semble indiquer que le processus d'intégration ne fera que s'accentuer dans l'avenir. Ces deux facteurs offrent à la fois de grandes possibilités et des défis pour les pays latino-américains; en effet, la vision de plus en plus globale des bailleurs de fonds institutionnels et leur volonté de diversifier leurs actifs en portefeuille moyennant l'introduction d'instruments à forte rentabilité impliquent la possibilité d'une offre importante de ressources.

Certains pays ont pu, récemment, tirer parti des tendances positives des marchés de crédit financier pour reprendre les

18 Comme il a été signalé dans CEPALC, *ibid.*, la capacité de remboursement devrait être estimée en fonction d'un programme d'ajustement convenu avec le FMI et dans lequel soient établis des objectifs explicites acceptables en matière d'investissement et de croissance. De plus, les accords de réduction pourraient comporter des clauses de prise en compte des aléas autorisant une hausse ou une diminution des paiements en cas de nette différence entre l'évolution *ex post* de la capacité de remboursement et l'estimation *ex ante*.

19 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Financial Market Trends*, nº 49, juin 1991.

Tableau II-2

AMERIQUE LATINE: RAPPORTS DE LA DETTE EXTERIEURE 1980-1989

(Pourcentages)

	Dette extérieure publique/ Dette extérieure totale			Dette ext. multilatérale/ Dette extérieure publique			Dette extérieure bilatérale/ Dette extérieure publique			Dette extérieure banques commerciales/ Dette extérieure publique			Autre dette extérieure/ Dette extérieure publique		
	1980-1981	1986-1987	1988-1989	1980-1981	1986-1987	1988-1989	1980-1981	1986-1987	1988-1989	1980-1981	1986-1987	1988-1989	1980-1981	1986-1987	1988-1989
Amérique latine et les Caraïbes	**51.6**	**76.2**	**77.2**	**10.7**	**13.9**	**15.3**	**12.0**	**12.7**	**14.7**	**61.1**	**60.9**	**56.7**	**16.3**	**12.6**	**13.3**
Pays exportateurs de pétrole	**52.7**	**75.7**	**77.6**	**9.8**	**13.3**	**15.3**	**11.1**	**10.3**	**11.8**	**65.8**	**65.8**	**60.5**	**13.3**	**10.6**	**12.5**
Bolivie	82.9	76.2	81.9	19.7	23.5	33.1	30.7	48.1	52.1	33.1	21.0	11.8	16.5	7.3	2.9
Colombie	58.5	80.4	82.2	32.1	39.7	40.4	22.7	18.5	17.6	37.9	31.8	30.2	7.3	10.0	11.8
Equateur	57.0	87.1	83.7	9.8	18.9	21.2	31.7	13.6	17.7	50.3	60.9	52.5	8.2	6.6	8.7
Mexique	56.7	76.1	79.8	8.9	11.6	13.4	3.9	5.8	7.5	75.4	72.2	66.7	11.8	10.4	12.3
Pérou	60.3	69.2	64.8	9.5	15.8	16.2	40.8	34.6	36.2	26.7	32.5	31.1	23.1	17.0	16.5
Venezuela	36.0	72.2	73.8	1.8	0.5	1.7	3.3	1.0	1.2	78.1	87.9	83.0	16.9	10.5	14.1
Pays non-exportateurs de pétrole	**50.5**	**76.6**	**76.8**	**11.5**	**14.3**	**15.4**	**12.8**	**14.7**	**17.1**	**56.6**	**56.9**	**53.6**	**19.1**	**14.3**	**13.9**
Argentine	33.0	81.3	80.1	11.2	7.4	8.5	7.2	9.0	10.4	60.4	57.3	55.8	21.2	26.3	25.3
Brésil	56.9	74.4	76.2	7.6	12.7	12.9	9.5	13.2	15.1	62.0	62.1	60.7	20.9	12.0	11.3
Costa Rica	64.5	78.7	77.9	23.6	27.3	28.8	19.4	25.5	27.8	39.1	41.4	41.0	17.9	5.8	2.4
Chili	33.1	70.9	64.9	8.2	18.2	28.3	20.6	4.4	8.7	55.3	72.3	57.3	15.9	5.1	5.7
El Salvador	58.9	87.7	89.5	48.5	46.3	46.6	49.6	47.5	49.4	1.6	6.0	4.1	0.3	0.3	0.0
Guatemala	55.8	82.7	80.5	57.7	37.5	43.1	36.1	31.3	36.3	6.0	8.8	8.2	0.2	22.4	12.4
Haïti	80.4	80.3	84.4	50.3	61.1	64.3	31.2	28.6	28.1	2.4	7.5	6.8	16.1	2.8	0.9
Honduras	69.8	80.9	83.8	44.6	50.1	50.9	25.9	29.7	32.3	21.9	14.6	11.3	7.5	5.6	5.4
Nicaragua	78.8	84.3	82.8	26.0	14.5	13.0	31.3	62.1	68.4	41.9	22.7	18.1	0.8	0.7	0.6
Panama	74.1	71.0	63.1	14.6	27.8	27.5	13.3	10.4	10.6	50.3	53.5	53.9	21.9	8.3	8.1
Paraguay	63.7	87.9	84.1	33.2	37.0	36.0	31.4	26.7	32.3	16.6	25.6	21.5	18.7	10.7	10.3
République dominicaine	61.0	80.7	81.3	18.3	23.1	23.4	50.9	48.8	48.7	29.3	25.0	22.9	1.5	3.1	4.9
Uruguay	64.6	73.3	78.1	14.6	15.7	20.1	12.0	3.4	3.0	49.9	65.8	58.4	23.5	15.1	18.5

Source: CEPALC, sur la base de chiffres contenus dans *World Debt Tables*, de la Banque mondiale.

emprunts volontaires. Ce nouvel accès au financement volontaire s'effectue moyennant, d'une part, l'émission d'obligations internationales et, d'autre part, l'investissement étranger de portefeuille en actions.

La réouverture du marché des obligations internationales aux emprunteurs latino-américains s'est produite à partir de la période 1987-1989 mais s'est considérablement accentuée en 1990 et en 1991, bien que se limitant encore à un petit nombre de pays (l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela). Le coût du financement obtenu selon cette modalité est relativement élevé. On a néanmoins observé une nette tendance à la baisse de la prime de risque sur les émissions mexicaines et vénézuéliennes. Une autre caractéristique de ce type de financement est la durée relativement courte des délais; les échéances fluctuent, en règle générale, entre deux et cinq ans. Il faudra donc maintenir à l'avenir un courant permanent de nouveaux placements de façon à éviter que les transferts nets effectués selon cette modalité de financement ne deviennent bientôt négatifs.

Le deuxième moyen d'obtenir des fonds sur le marché international des capitaux privés est par le biais de l'investissement étranger de portefeuille en actions.Le montant de ressources extérieures reçues moyennant cette modalité par certains pays latino-américains, comme le Mexique et le Chili, est considérable. Les statistiques concernant la balance des paiements du Mexique indiquent, par exemple, que les revenus de ce pays au titre de l'investissement étranger de portefeuille sont passés de 490 millions de dollars en 1989 à 2 milliards en 1990 et représentaient déjà plus de 6 milliards au cours du premier semestre de 1991.

Les nouveaux courants de capitaux privés ont ainsi permis de compenser la restriction du financement extérieur enregistrée en Amérique latine et dans les Caraïbes au cours de la décennie antérieure. Cependant, le doute subsiste encore quant à la pérennité de ces flux en tant que base du développement et quant à la possibilité, pour d'autres pays de la région, d'avoir également accès à ce marché. On ne peut ignorer le caractère instable et la nature cyclique des mouvements internationaux de capitaux privés qui en font un type de financement aléatoire sur le plan des risques et des coûts.

Il conviendra donc d'évaluer systématiquement l'utilisation de divers instruments financiers et ensuite la comparer à celle d'autres sources possibles de financement extérieur, telles que les prêts bilatéraux et multilatéraux, ainsi que l'investissement étranger direct. Il serait également souhaitable de contrôler l'entrée des capitaux privés afin d'éviter les abus commis dans les années 70, lorsque l'ouverture totale au financement extérieur privé –en l'occurrence de la banque commerciale–, s'est traduite par un endettement excessif. Il faudra également envisager la création d'instruments financiers émis par les pays de la région, avec une rentabilité variant en fonction des prix des principaux produits de base d'exportation, de façon à ce qu'ils puissent contribuer à l'équilibre des recettes provenant de ce type d'exportations. Ces instruments financiers ou d'autres émis par la région pourraient être partiellement garantis par les institutions multilatérales afin de faciliter l'accès de nouveaux pays au marché international des capitaux.

iii) Le désarmement et les ressources aux fins du développement

Le niveau des dépenses militaires à l'échelon mondial a été évalué à plus de mille milliards de dollars par an (dont 20 p.100 correspond aux pays en développement). Il suffit de comparer ce chiffre au montant global de la dette de tous les pays en développement, à savoir mille trois cent milliards de dollars. Une réduction des dépenses militaires permettrait d'accroître l'épargne globale de façon à pouvoir couvrir les nouveaux besoins en investissement et même favoriser l'équilibre budgétaire des

principales économies développées, ce qui aurait une incidence favorable sur les taux d'intérêt réels et sur l'économie mondiale. Si, en plus, une partie de ces ressources était acheminée vers l'assistance au développement, les pays en développement pourraient s'en bénéficier directement. Aujourd'hui, l'Amérique latine et les Caraïbes ont également l'occasion d'augmenter l'épargne publique intérieure et l'investissement aux fins du développement moyennant la réduction de leurs budgets militaires respectifs.

Cette diminution des dépenses militaires dans les différents pays est également possible à la faveur du raffermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies quant à la prévention et à la solution des conflits, ainsi que de l'environnement international favorable à cette réduction. L'Organisation est mieux en mesure, à l'heure actuelle, de contribuer à garantir l'intégrité territoriale des différents pays, créant de la sorte un climat de plus grande confiance permettant aux gouvernements de réduire leurs budgets militaires.

c) *L'évolution de l'économie mondiale*

La conjoncture économique actuelle met en évidence certains facteurs de vulnérabilité au sein de l'économie mondiale et les risques qu'ils comportent pour la mise en oeuvre d'une stratégie de transformation du processus de production dans un climat d'équité. Il est, d'une part, de plus en plus indispensable de coordonner et d'harmoniser les politiques publiques mais l'existence d'un ordre multipolaire freine ce processus. Les décisions en matière de politique économique sont de plus en plus décentralisées mais les pays sont de plus en plus interdépendants. Dans les années 80, de nombreux efforts ont été consentis pour coordonner les politiques monétaire et budgétaire des principaux pays industrialisés réunis au sein du Groupe des sept.Cette coordination était indispensable pour pouvoir affronter l'intégration des marchés financiers et pour tenter de résorber les graves déséquilibres de la balance des paiements résultant des mouvements massifs de capitaux qui répondaient aux fluctuations des taux d'intérêt et des parités de change.[20] Ces efforts de coordination ont conduit à la signature, en 1985, de l'Accord du Plaza et, en 1987, de l'Accord du Louvre. Plus récemment, en revanche, la concertation a été moins fructueuse, comme le prouve la chute du dollar, qui a pratiquement été livré aux forces du marché en 1990.

D'autre part, les perspectives de croissance économique dans le contexte d'un monde multipolaire et globalisé, dans lequel le progrès technique joue un rôle-clé, sont de plus en plus fonction de l'expansion des échanges commerciaux internationaux. Pendant longtemps, la croissance du commerce a été supérieure à l'augmentation du produit mondial (sauf en 1985) et la double depuis 1988. C'est pourquoi les efforts de libéralisation et d'harmonisation déployés à l'échelon multilatéral dans le cadre des négociations d'Uruguay du GATT et des groupements régionaux revêtent une très grande importance.

Si ces efforts de coordination et d'harmonisation et ces tentatives multilatérales de libéralisation commerciale sont couronnés de succès, l'économie mondiale pourrait, à moyen terme, atteindre un taux raisonnable de croissance supérieur à 3 p.100 comme moyenne annuelle entre 1993 et 1996, telle qu'elle est estimée par le Fonds monétaire international. Le nouvel ordre mondial serait alors en mesure de contribuer à créer un climat international relativement favorable aux efforts de développement consentis, à l'échelon intérieur, par les pays latino-américains.

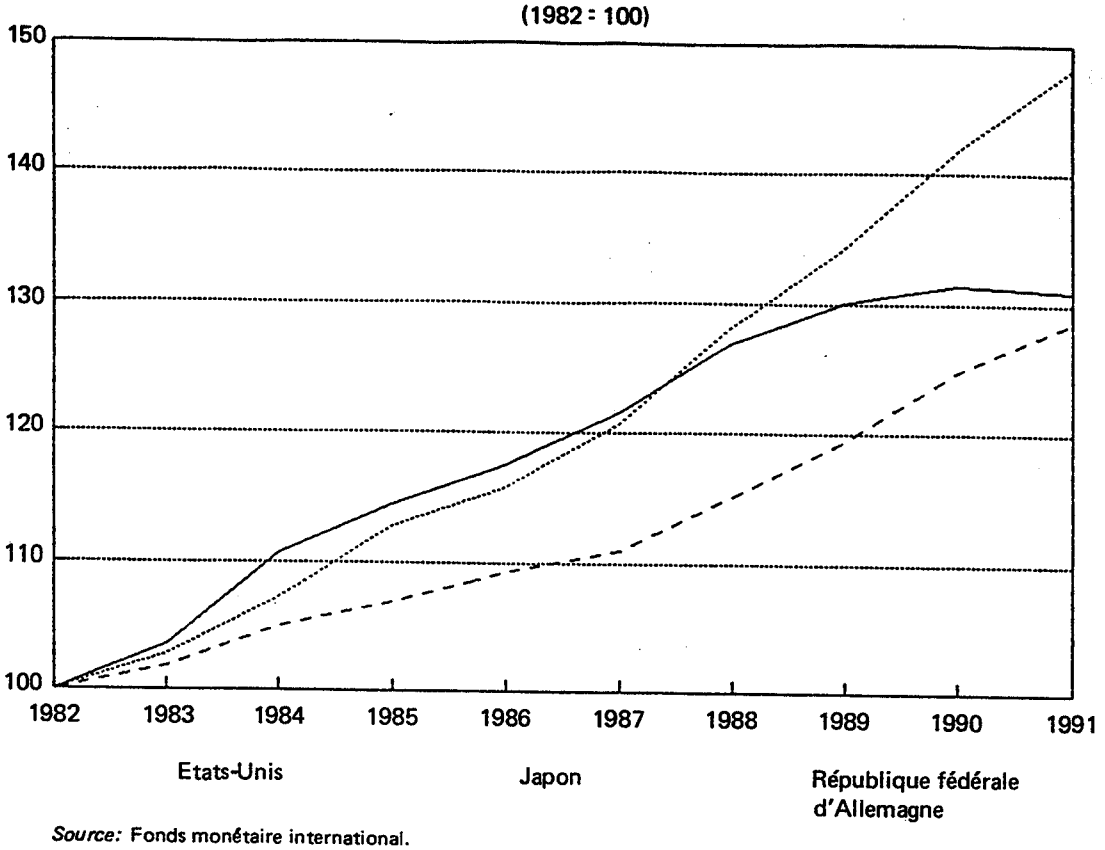
Au cours de ces dernières années, cet environnement a été moins favorable. En 1990, le taux de croissance de l'économie

20 Voir Michael C. Webb, "Coordination of macroeconomic adjustment policies", *International Organization*, vol. 45, nº 3, 1991.

Gráfico II-1

Etats-Unis, Japon et République fédérale d'Allemagne: Indice du Produit intériur brut

(1982 = 100)



Source: Fonds monétaire international.

des Etats-Unis a enregistré un ralentissement notable; ceci s'est traduit par un fléchissement du produit de ce pays en 1990 et début 1991 qui s'est répercuté sur les autres pays anglo-saxons: l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Cette évolution marque la fin d'une longue période de croissance de l'économie américaine, ainsi que de l'économie mondiale, qui s'est prolongée tout au long des années 80, après la grave récession de 1982. Etant donné les contraintes imposées à la politique monétaire des Etats-Unis par la nécessité de couvrir le déficit de la balance des opérations courantes au-delà de situations purement conjoncturelles, l'évolution de l'économie de ce pays dépend davantage de facteurs extérieurs, et en particulier des politiques adoptées par les autres centres économiques. La variable la plus significative de cet état de choses est le taux d'intérêt: les graves problèmes rencontrés pour maintenir l'alignement des taux d'intérêt constituent un facteur d'instabilité.

L'information contenue dans le graphique II-1 indique qu'après la crise de 1982, l'économie américaine a enregistré une croissance solide, plus marquée que les deux autres pays. Cependant, cette situation favorable a commencé à décliner et, dès 1988, le taux de croissance économique des Etats-Unis était inférieur à celui du Japon. En 1990, on observe, pour la première fois, une évolution divergente en matière de croissance: alors que l'économie américaine amorçait une période de récession, les économies

allemande et japonaise continuaient de croître, ce qui autorise à penser que le taux de croissance des Etats-Unis va également être dépassé par celui de l'Allemagne. Par conséquent, la conjoncture actuelle est de type asynchrone: récession aux Etats-Unis, dont le taux de croissance n'a été que de 1 p.100 en 1990, et, selon les estimations, devrait tomber à -0.3 p.100 en 1991, et croissance économique dans la République fédérale d'Allemagne (4.5 p.100 en 1990) et au Japon (5.6 p.100 en 1990). Ces deux dernières économies devraient également entrer dans une phase de ralentissement au cours de la période 1991-1992, alors que l'économie américaine pourrait peut-être enregistrer une légère reprise en 1992.[21]

21 Fonds monétaire international (FMI), *Perspectivas de la ..., op. cit.*, estimations et projections diverses.

Chapitre III

LA STABILISATION ECONOMIQUE

La réalisation de la transformation du processus de production est difficilement concevable si les grands équilibres macro-économiques ne sont pas contenus, au préalable, dans des limites prudentes ou tolérables. La mesure de ce que l'on entend par "tolérable" est, certes, subjective mais il est évident qu'aucun processus de croissance solide et soutenue ne sera possible tant que se maintiendront les profonds déficits des opérations courantes et des taux d'inflation de trois chiffres et même davantage. En fait, dans les années 80, cinq pays de la région ont connu des taux d'inflation de quatre ou cinq chiffres, deux autres ont atteint des taux de trois chiffres et quatre pays ont enregistré un taux supérieur à 75 p.100 par an. La résorption et le maintien des équilibres macro-économiques de base constituent très certainement une condition indispensable à la réalisation de la transformation du processus de production dans un climat d'équité dans des pays qui connaissent encore ce type de déséquilibres. Pour ce faire, il est indispensable de donner la priorité aux politiques susceptibles, à la fois, de préserver le degré d'équité existant et d'en garantir le développement ultérieur.

1. Le renversement du transfert de ressources financières, le déséquilibre budgétaire et l'accélération de l'inflation

L'instabilité et la stagnation que la région a connues dans les années 80 sont le résultat de profonds déséquilibres macro-économiques sur les plans extérieur, budgétaire et de la production. Il existe une étroite corrélation entre ces trois types de déséquilibres, bien que leur importance relative dans le temps varie selon les pays.

Dans une première phase, qui s'étend de 1979 à 1981, apparaissent d'extraordinaires déficits dans le compte des opérations courantes –plus de 4 p.100 du Pib– qui sont financés moyennant des taux insoutenables d'endettement extérieur.

La chute brutale de l'entrée des capitaux en 1982 marque le début d'une deuxième phase au cours de laquelle la région cesse d'être importatrice nette de capitaux, –caractéristique d'une région en développement–, pour se transformer en exportatrice nette pour une valeur équivalant à 4 p.100 du PIB. Ce renversement brutal et considérable du flux des capitaux oblige à un ajustement de caractère récessif en 1982-1983 afin de produire des excédents commerciaux essentiellement basés sur de fortes réductions des importations, tant sur le plan des produits de consommation que des biens intermédiaires et d'équipement, lesquels sont pourtant indispensables au maintien et à l'essor de la capacité de production.

Une troisième phase commence en 1984 –qui persiste encore dans certains pays– caractérisée par de profonds déséquilibres budgétaires qui provoquent de fortes poussées inflationnistes. Ces déséquilibres, ainsi que les tentatives pour les résorber, sont, dans une bonne mesure,

responsables de la récession et de la stagnation qui ont touché la plupart des pays de la région au cours de la décennie.

Etant donné que la majeure partie de la dette extérieure contractée avant la crise correspondait au secteur public ou était garantie par celui-ci, et que l'Etat s'est ensuite porté garant d'un pourcentage important de la dette privée, c'est le budget public qui a dû prendre en charge l'essentiel (70 p.100 environ) du transfert de ressources financières vers l'extérieur effectué à partir de 1982. L'endettement a donc engendré un autre problème de transfert: l'acheminement, sur le plan intérieur, de ressources vers ce secteur, ce qui représente, pour les finances publiques, un retournement équivalant à 4 p.100 du PIB.

Les revenus du secteur public ne représentant, dans les pays de la région, que de 15 à 20 p.100 du PIB, la mobilisation de ressources intérieures pour financer un transfert de ressources vers l'extérieur équivalant à 4 p.100 impliquait nécessairement la réalisation d'un ajustement budgétaire considérable, qui revenait à augmenter les revenus ou à réduire les dépenses de 15 à 25 p.100 en termes réels. La recrudescence de l'inflation qui a touché la région dans les années 80 est due au fait que, dans la plupart des pays, le secteur public a été incapable de mobiliser ce volume de ressources par le seul biais de l'émission. Dans certains cas seulement, on a eu recours à l'endettement intérieur, et on a assisté, en règle générale, à un relèvement des taux d'intérêt, à une plus forte pression sur les prix et à une aggravation de la récession.

Cette évolution a eu des effets particulièrement explosifs dans des pays traditionnellement victimes de l'inflation, où l'indexation et les anticipations contribuèrent à amplifier l'incidence du déficit public sur le comportement des prix.

2. Les coûts d'une inflation élevée en termes de production et de répartition

Bien qu'en théorie un taux élevé d'inflation ne devrait pas entraîner d'effets importants sur le plan de la répartition et de la production –s'agissant d'une inflation stable–, dans la pratique, ce type d'inflation est de plus en plus instable, compromettant de la sorte la croissance et l'équité. C'est pourquoi les coûts entraînés par un programme de stabilisation doivent être évalués à la lumière, non pas d'une situation économique normale, mais des répercussions dérivées d'une inflation élevée et instable.

Le coût d'une inflation élevée et instable se traduit, sur le plan de la production, par la généralisation du court terme comme horizon temporel pour la prise de décisions. En effet, plus l'incertitude augmente, plus la perspective de la planification et les délais seront courts, tant sur le plan des contrats que des bénéfices escomptés. Par exemple: i) les chefs d'entreprise exigent des marges plus aisées quant à la fixation des prix, à cause de la situation instable et des fortes pertes que pourrait leur provoquer toute erreur liée aux anticipations inflationnistes; ii) les échéances des placements bancaires se raccourcissent, au point de ne pas dépasser quelques semaines, ce qui accroît le risque implicite que représente le financement de projets offrant des rentabilités à long terme; iii) l'instabilité des prix affecte autant les marchés des créances que l'intérêt des investisseurs; l'incertitude quant à la rentabilité des projets conspire contre l'augmentation de la capacité de production et favorise, dans le même temps, le recours à certains actifs existants et l'exode des capitaux; iv) on constate parfois dans les économies instables un manque d'élasticité de l'emploi face aux variations du produit: il s'agirait d'une manifestation de la réticence face à la prise de décisions, comportement très difficile à modifier; v) une solution de rechange partielle au raccourcissement des délais est généralement la diffusion des pratiques d'indexation; cependant, le recours généralisé au rajustement des contrats et des arrangements, bien que constituant une modalité d'adaptation à l'instabilité des prix et facilitant la

réalisation de certains échanges, ne peut en aucun cas servir de substitut à la stabilité; vi) l'absence d'une unité de compte fiable ne permet pas de disposer d'un budget public pouvant servir d'orientation à la gestion budgétaire; et vii) la vision réduite de la prise de décisions ne tient pas suffisamment compte de la dégradation du capital naturel, compromettant de la sorte la pérennité du développement.

Une inflation élevée, quel que soit le degré d'adaptation du comportement des agents économiques, a également des répercussions sur le plan de la répartition car la souplesse, la rapidité et les mécanismes d'adaptation varient selon les agents et les transactions. C'est ainsi par exemple que: i) la période de paiement des salaires évolue en général plus lentement que les augmentations du taux d'inflation; en d'autres termes, les échanges des secteurs à faible revenu sont effectués selon une "technique de paiements" qui n'évolue pas au même rythme que les taux élevés d'inflation; ii) d'autre part, il est très difficile que les salariés puissent échapper aux effets de l'inflation en plaçant leurs rémunérations à l'intérêt ou en les traduisant en dollars. En effet, la monnaie nationale peut être remplacée, comme moyen de paiement, par des devises étrangères dans des opérations concernant des sommes élevées (achat et vente d'immobiliers), mais pas dans les échanges courants, ce qui exclut un pourcentage important de la population de ce type de mécanisme de protection. Le comportement le plus probable est que les salariés fassent leurs achats immédiatement après avoir perçu leur salaire, mais ils n'en préservent pas moins une partie en argent liquide. Dans ce cas, l'impôt inflationniste a, proportionnellement, grevé plus lourdement les couches à plus faibles revenus et a eu des effets de type régressif; et iii) cette situation est encore aggravée par les diminutions du salaire réel causées par les poussées inflationnistes et qui ne sont généralement pas compensées par les rajustements postérieurs, même s'ils sont effectués plus fréquemment.

L'hyperinflation amplifie les coûts dérivés des processus courants de forte inflation sur les plans de la productivité et de la répartition. L'environnement devient si complexe que, d'une part, toute activité économique acquiert un caractère "spéculatif" et, de l'autre, les agents cherchent, dans la mesure de leurs possibilités, à s'exposer le moins possible aux fluctuations de l'économie locale. Cette situation favorise énormément l'exode des capitaux et la hausse des coûts de transaction, ce qui entraîne généralement une chute de la production et de la demande d'emploi, facteurs qui viennent s'ajouter aux coûts déjà élevés d'une forte inflation en termes de répartition.

Quel que soit le degré d'indexation du système fiscal, on observe, dans la plupart des cas, une chute brutale du recouvrement (la Bolivie en 1985 et le Pérou en 1989), ce qui limite énormément les possibilités en matière de politique et, dans les cas extrêmes, immobilise l'action gouvernementale. Les raisons de cette situation sont évidemment liées aux déficiences de la fiscalité, mais aussi à la désorganisation du secteur public et à la chute du niveau d'activité qui vont généralement de pair avec ces poussées inflationnistes.

D'autre part, et s'agissant d'économies fortement indexées –en effet, à la différence des hyperinflations européennes, l'hyperinflation en Amérique latine et dans les Caraïbes est apparue au terme d'une longue période d'inflation élevée–, la dette publique ne se "dilue" pas sous l'effet des pressions inflationnistes mais, au contraire, risque même d'augmenter. En effet, le fait de s'endetter à court terme minimise l'incidence des "surprises inflationnistes" et provoque un relèvement en termes réels du taux d'intérêt offert pour refinancer cette dette.

Finalement, alors que dans un contexte de taux d'inflation élevé, on établit généralement des comparaisons explicites ou implicites avec l'inflation passée, dans le cas de l'hyperinflation, la variation des prix du mois antérieur

Encadré III-1

COUTS DE L'INFLATION ET RISQUES DE RECESSION DE LA STABILISATION

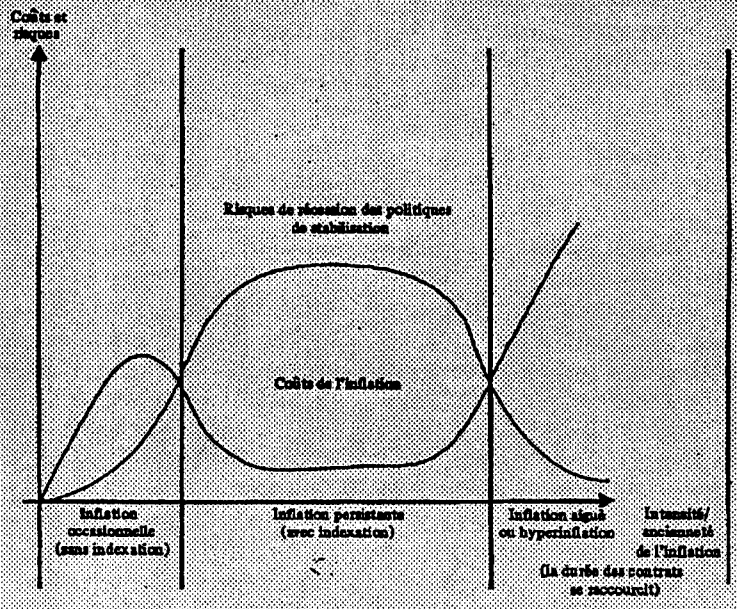
Les coûts de l'inflation ainsi que les risques de récession qu'entraîne un programme de stabilisation varient suivant qu'il s'agit d'une inflation occasionnelle, persistante ou aiguë, proche de l'hyperinflation.

Les coûts de l'inflation suivent, en général, une courbe sinusoïdale. Ils sont proportionnels au taux d'inflation, tant que celui-ci reste inespéré. En revanche, lorsque l'inflation devient persistante, les anticipations inflationnistes conduisent à la mise en place de mécanismes d'indexation qui, dans une large mesure, compensent la chute des salaires, le déficit de la balance des paiements et la diminution de l'épargne qui résultent généralement d'une inflation occasionnelle. C'est pourquoi une inflation élevée et persistante, même proche des trois chiffres, n'est pas incompatible avec une croissance satisfaisante et peut donc être tolérable, dans la mesure où elle reste relativement stable. Cependant, les coûts deviennent intolérables lorsque l'inflation entre dans une phase aiguë et se rapproche de l'hyperinflation car elle oblige à raccourcir les délais des contrats et, partant, l'horizon de la planification, ce qui complique considérablement les calculs économiques.

En revanche, les risques de récession d'un programme anti-inflationniste suivent une forme de U renversé. Etant donné que les anticipations sont inexistantes (dans le cas de l'inflation occasionnelle) ou peu consolidées (dans le cas de l'hyperinflation), les risques de récession sont relativement faibles. La stabilisation de l'hyperinflation est, en outre, favorisée par le fait que, tous les prix étant rajustés tous les jours, ce rajustement tend à suivre le seul paramètre important en matière de coûts, lequel varie également quotidiennement et dont le prix est connu de tous: le taux de change libre. La stabilisation du taux de change permet un alignement rapide et synchronisé de tous les prix.

C'est surtout dans ces deux types d'inflation que se sont produites les stabilisations les moins récessives (le Costa Rica en 1982 et la Bolivie en 1985), et même celles qui ont été accompagnées d'une certaine croissance, comme celle de l'Argentine depuis le deuxième semestre de 1990. Au contraire, lorsque les mêmes anticipations et mécanismes d'indexation qui permettent de tolérer une inflation persistante rigidifient les prix dans le contexte d'un ralentissement de la demande globale, le risque de récession est considérable (comme dans les cas de stabilisation récessive en Argentine et au Chili vers la moitié des années 70).

COUTS RELATIFS DE L'INFLATION ET RISQUES DES PROGRAMMES DE STABILISATION



Source: René Cortazar, "Políticas macroeconómicas y concertación", *Inflación rebelde en América Latina*, José Pablo Arellano (comp.), Santiago du Chili, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Hachette, janvier 1990.

Tableau III-1

L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES: INFLATION ET CROISSANCE DANS CERTAINS PAYS

(Moyenne de la période 1980-1990) [a]

Pays	Inflation taux moyen	Taux de croissance produit intérieur brut
Nicaragua [b]	4 670	-0.8
Pérou	1 175	-0.2
Bolivie	1 014	-0.2
Argentine	804	-0.7
Brésil	530	2.3
Mexique	66	2.3
Uruguay	65	1.0
Equateur	37	2.4
République dominicaine	29	2.3
Costa Rica	27	2.3
Venezuela	25	0.5
Colombie	24	3.4
Paraguay	22	3.9
Chili	21	3.3
El Salvador [b]	19	-0.7
Guatemala	18	1.0
Honduras	9	1.8
Haïti	9	0.5
Panama [c]	3	4.4

Source: Fonds monétaire international, Statistiques financières internationales, plusieurs numéros et chiffres fournis par les pays; CEPALC, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990 (LC/G.1651-P), Santiago du Chili, mars 1991. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E/S.91.II.G.1.

[a] Les chiffres correspondant à l'année 1990 sont préliminaires.

[b] Les chiffres pour le Nicaragua et El Salvador sont influencés par les guerres civiles qui ont affecté ces deux pays au cours de la décennie.

[c] Les années 1988 et 1989 n'ont pas été considérées en raison de l'influence d'un facteur spécial: le blocus des Etats-Unis.

n'apporte aucun antécédent pour prévoir l'évolution du mois suivant. En d'autres termes, le taux accéléré de croissance et l'instabilité des prix dans des délais très courts provoquent la rupture des mécanismes d'indexation. C'est pourquoi les salaires doivent être obligatoirement déterminés "à l'avance", ce qui contribue à raccourcir les délais entre rajustements et favorise la "dollarisation" partielle des salaires. Ceci alimente à nouveau la spirale inflationniste et aggrave l'incertitude des travailleurs quant à la valeur réelle de leurs rémunérations et des entreprises quant aux charges salariales.

L'expérience démontre donc que les taux d'inflation élevés ont de fortes répercussions en termes de produit et d'équité. Il faut donc neutraliser, ou du moins mitiger, ces répercussions, non seulement après avoir réussi à juguler l'inflation mais aussi tant que dureront les efforts pour la contrôler afin de faciliter la reprise postérieure.

3. Les enseignements des années 80 et leurs répercussions sur la transformation du processus de production dans un climat d'équité

La première leçon qu'on peut tirer de l'expérience de la région dans les années 80 est qu'il est impossible, dans les faits, de parvenir à une croissance solide et soutenue tant que les déséquilibres macro-économiques ne sont pas contenus dans des limites tolérables. Bien que la crise ait touché toute la région, la croissance ultérieure a été moins compromise dans les pays où l'inflation avait été plus modérée ou moins variable. On trouve, dans cette catégorie relativement privilégiée, des pays où le taux d'inflation a été relativement faible, comme la Colombie, le Chili et le Paraguay, mais aussi le Costa Rica, où les éventuelles poussées inflationnistes ont été rapidement jugulées, ou comme l'Equateur et la République dominicaine où les fluctuations ont été moins marquées.

Le maintien des grands équilibres macro-économiques ne suffit pas pour autant à garantir la croissance (il suffit de penser, par exemple, à la stagnation d'Haïti malgré son faible taux d'inflation, et à la lenteur du taux de croissance en Bolivie en dépit de la stabilisation), mais il en constitue néanmoins une condition nécessaire. La prudence dans ce domaine consiste à reconnaître que la capacité de production et les liquidités d'une économie imposent des contraintes réelles à la gestion macro-économique.

En deuxième lieu, les tentatives de résorption ont été aussi coûteuses que les

déséquilibres macro-économiques eux-mêmes.Bien qu'il soit théoriquement possible de mettre au point des programmes de stabilisation et d'ajustement non récessifs, dans la pratique, ils entraînent une contraction. De plus, chaque fois qu'un plan de restructuration échoue, le suivant tend à être plus coûteux encore, comme le démontrent les différentes tentatives de stabilisation menées après l'échec des plans Austral en Argentine, Cruzado au Brésil et Inti au Pérou.

Troisièmement, la résorption des grands déséquilibres macro-économiques ne permet pas de récupérer instantanément la confiance et la crédibilité nécessaires à la reprise d'une croissance soutenue; il faut également que ces équilibres se consolident, comme le démontrent les expériences de la Bolivie après 1985 et du Mexique après 1987.

Quatrièmement, la reprise immédiate, et non pas seulement la croissance soutenue ultérieure, est, dans bon nombre de pays de la région, subordonnée à la lutte contre l'inflation et à sa consolidation postérieure. Ce n'est qu'après être parvenu à la stabilisation qu'il sera possible d'amorcer une reprise et un processus de transformation du processus de production dans un climat d'équité.

Cinquièmement, les programmes de stabilisation ont échoué pour deux raisons: soit parce qu'ils entraînent une contraction, soit parce qu'ils ne parviennent pas à faire baisser les taux d'inflation d'une façon définitive. L'expérience et la théorie démontrent que, faute d'un contrôle de la demande globale et d'un "ajustement" du déficit budgétaire, aucun programme de stabilisation ne réussira à enrayer définitivement l'inflation. Cependant, l'expérience indique également que, dans la plupart des cas, il ne suffit pas d'équilibrer la comptabilité budgétaire pour faire tomber brusquement les taux d'inflation, avec un minimum de répercussions de type récessif.

En effet, on constate trop souvent que les programmes de stabilisation conduisent à des récessions, bien qu'en théorie il n'existe pas d'arguments concluants qui permettent d'établir un rapport direct entre le fléchissement de l'inflation et les baisses de production ni d'affirmer que plus l'inflation initiale est élevée, plus la récession sera importante. A l'exception des programmes de stabilisation menés dans un contexte d'hyperinflation, les cas de stabilisation non récessive sont rares.[1] Les premiers conduisent généralement à la reprise lorsque disparaissent les problèmes de l'offre et que le crédit fait sa réapparition par suite de la diminution de l'inflation. Le principal objectif de tout programme de stabilisation doit donc consister à faire baisser le taux d'inflation sans provoquer de fléchissement de la production, ou du moins en minimisant les effets récessifs.

Sixièmement, le coût d'un programme de stabilisation sur les plans collectif et de la répartition est directement lié au chômage ou à la récession qu'il entraîne. En effet, généralement, la récession frappe doublement les travailleurs: d'une façon directe, moyennant la réduction de l'emploi et indirecte, par suite de la baisse des salaires qui dérive rapidement du chômage. C'est pourquoi moins il y aura de répercussions sur la production, moins il y en aura également sur l'emploi et, partant, sur le niveau et la répartition du revenu. En tout état de cause, l'évaluation réelle du coût collectif et économique d'un programme de stabilisation doit être effectuée, non pas par rapport aux conséquences nulles d'un programme théoriquement parfait, mais à la lumière des répercussions, parfois extrêmement graves, qu'un processus réalisé dans le cadre d'une inflation élevée et persistante

1 Après la deuxième guerre mondiale, certaines hyperinflations ont pu être contenues sans récession. Plus récemment, l'Indonésie a réussi à faire baisser un taux d'inflation de 1 000 p.100 par an à 10 p.100 entre 1965 et 1970 sans compromettre son processus de croissance; en Bolivie, le taux d'inflation est tombé de 63 p.100 en 1974 à 11 p.100 en 1975 parallèlement à un taux de croissance de 6 p.100; et en Uruguay, l'inflation est passée de 125 p.100 par an en 1968 à 20 p.100 en 1969 sans récession.

peut entraîner sur les plans économique, collectif et de la répartition. Tel doit être le véritable critère de référence.En d'autres termes, la solution efficace et souhaitable tant du point de vue social qu'économique est une stabilisation de type non récessif car elle permet d'enrayer les effets régressifs d'une inflation élevée et autorise, dans le même temps, la réalisation d'une transformation du processus de production.

Septièmement, dans un contexte de récession, il serait préférable d'appliquer des mesures à court terme réduisant le temps de travail –heures ou journées– plutôt que l'emploi lui-même, du moins pour la main-d'oeuvre primaire; ceci permettrait de répartir le coût entre un plus grand nombre de travailleurs, de mitiger la chute des salaires et, dans l'ensemble, de maintenir le personnel occupé à la réalisation de ses activités habituelles. Cette solution de rechange pourrait être accompagnée de programmes d'emploi d'urgence permettant aux familles les plus démunies d'obtenir des revenus transitoires.

Huitièmement, étant donné que tout processus inflationniste (surtout à plusieurs chiffres) est généralement accompagné d'une expansion monétaire, qu'elle soit de type exogène ou endogène, l'une des conditions requises pour juguler l'inflation consiste, en règle générale, à contrôler la demande globale, l'expansion monétaire et le déficit public qui en est la cause. En effet, quelle qu'en soit l'origine, l'inflation est un "impôt" aux encaisses du fisc ou de l'agent d'émission destinées à "financer" son déficit par le biais de l'émission. La réduction de cet impôt dépend de la résorption du déficit budgétaire. Plutôt que d'avoir recours à une augmentation des transferts effectifs de ressources du secteur privé au fisc, il suffit de remplacer cet "impôt inflation" par un meilleur drainage explicite de fonds moyennant le relèvement des tarifs des services publics ou des impôts. Il n'est pas non plus nécessaire de procéder à des changements systématiques dans le secteur réel (production et emploi); il suffit de freiner, de la façon la moins accidentée possible, la hausse des valeurs *nominales* des principales variables économiques (prix, salaires, intérêts, taux de change, volume monétaire).[2] C'est ainsi, par exemple, qu'en Bolivie, la majeure partie de l'impôt inflation entre 1985 et 1986 a été éliminée moyennant la hausse des recettes fiscales.

Neuvièmement, quoi qu'il en soit, le ralentissement de la croissance de la demande globale nominale ne contribue pas seulement à freiner le processus inflationniste mais entraîne souvent une récession. Tel est le cas, notamment, dans le contexte d'inflations élevées et persistantes: la même indexation et les anticipations qui permettent de tolérer une inflation élevée en freinent la réduction car elles tendent à rigidifier l'inflation en fonction des taux préalablement atteints; c'est pourquoi le ralentissement de la demande globale se répercute essentiellement sur la production, et non pas seulement sur les prix.

Dixièmement, même si le gouvernement propose un programme de stabilisation solide, cohérent et à vaste portée, rien ne permet d'assurer que les autorités seront en mesure de surmonter les inévitables obstacles et le mener à bon terme. Dans ce contexte de faible crédibilité, le secteur privé estime que la baisse de l'inflation sera moindre que celle prévue par le gouvernement, ce qui aura des effets récessifs. Ceci favorise la formation d'un cercle vicieux: les prix ne baissent pas –malgré le contrôle de la demande globale– parce que tous les agents veulent voir les résultats avant de baisser leurs propres prix. Si tous les secteurs agissent de cette façon, le programme peut s'avérer plus coûteux encore et, partant, plus difficilement soutenable.

2 Bien que, dans certains pays ne possédant pas une assiette fiscale suffisante pour garantir le recouvrement des impôts, le relèvement des tarifs des services publics a provoqué d'importantes variations des prix relatifs, comme la hausse des prix des carburants en Bolivie.

Il existe finalement une difficulté sur le plan de la coordination résultant de toute cette situation. Même si tous les agents étaient convaincus de la cohérence et de la mise en oeuvre effective du programme, aucun d'entre eux ne baissera ses prix aux niveaux fixés en matière d'inflation tant qu'il n'aura pas la certitude que les autres, –et en particulier ses fournisseurs, en feront de même. Il risque, en effet, d'enregistrer de fortes pertes s'il baisse ses prix en fonction du taux maximum d'inflation fixé comme objectif alors que la diminution consentie par ses fournisseurs suit un rythme plus lent. Dans ce climat d'incertitude quant à la réaction des autres agents, l'attitude la plus prudente consiste à baisser les prix mais dans une mesure moindre que celle prévue par les autorités en matière d'inflation. Comme ce raisonnement est applicable à tous les agents, les prix moyens resteront, logiquement, supérieurs aux valeurs d'équilibre, ce qui provoquera une contraction, la demande globale nominale étant insuffisante pour maintenir les ventes réelles et la production à ce niveau de prix.

Pour faire baisser l'inflation de façon durable et avec un minimum d'effets récessifs, il faut appliquer un ensemble de politiques qui s'attaquent à la fois aux facteurs de base (en particulier, le déficit budgétaire et ses causes) et les facteurs de propagation et d'inertie (résultant de l'indexation, des anticipations créées, du manque de crédibilité et des problèmes de coordination). Seuls Israel et, dans une moindre mesure, le Mexique ont réussi à conjuguer ces politiques. L'importance relative de chacune d'entre elles variera selon les cas, et en particulier selon le degré initial d'inflation et de l'influence de facteurs déséquilibrants pouvant conduire à une poussée inflationniste. Cependant, tout programme doit inclure, en règle générale, des politiques de contrôle de la demande globale, de correction des prix relatifs et de contrôle des anticipations inflationnistes. Les politiques appliquées dans la région en matière de prix et de désindexation ont été rarement accompagnées de mesures pertinentes visant à contrôler la demande globale, comme on a pu le constater dans les cas du Plan Cruzado au Brésil, du Plan Inti au Pérou et du Plan Austral en Argentine. (Voir l'encadré III-2.)

Il faut également prévoir certaines réformes institutionnelles et structurelles, notamment en ce qui concerne les dépenses publiques, et manifester certains signes quant à l'orientation stratégique future de façon à ce que la stabilisation soit durable et que le pays reprenne bientôt la voie de la croissance soutenue.

De même, et comme tout programme de stabilisation, quel que soit son degré de perfection, tend à frapper davantage certains groupes, il faut envisager d'emblée certaines mesures compensatoires d'urgence susceptibles d'enrayer la chute éventuelle du revenu.

Il faut finalement mentionner que, dans les pays ayant réussi leur entreprise de stabilisation (comme la Bolivie, le Costa Rica et le Mexique), ou caractérisés par une inflation modérée (notamment la Colombie et le Chili), une série d'instruments complémentaires, appliqués parallèlement aux politiques de contrôle de la demande globale, de correction des prix relatifs et de contrôle des anticipations, ont contribué à compenser les effets de l'ajustement budgétaire au cours du processus de stabilisation. (Voir l'encadré III-3.)

4. La mise en oeuvre d'une stabilisation ayant un minimum d'effets en termes de récession et de répartition

Les mesures adoptées au cours de la phase de stabilisation détermineront également l'atteinte simultanée de la croissance et de l'équité. Les enseignements que l'on peut tirer des années 80 nous indiquent qu'il est possible de proposer des mesures dans cinq domaines de l'action publique: le contrôle de la demande globale, le contrôle des anticipations, la correction des prix relatifs, les politiques compensatoires en matière de répartition et les réformes institutionnelles. Mais il faut également

Encadré III-2
PROGRAMMES DE STABILISATION HETERODOXES

L'Argentine (1985), Israël (1985), le Pérou (1985) et le Mexique (1987) ont mis en oeuvre des programmes de stabilisation qui, outre les politiques traditionnelles de contrôle de la demande globale visant à s'attaquer aux tensions inflationnistes de base, faisaient également appel aux politiques des prix, des revenus et de désindexation (d'où leur qualificatif d'hétérodoxes). Ces programmes ont été rendus possibles moyennant la concertation sociale en Israël et au Mexique et par décret dans les autres pays. A l'exception du Mexique, où la mise en oeuvre a été plus progressive, les autres programmes ont commencé par un blocage, à l'issue d'une période d'ajustement, des prix relatifs les plus déphasés. Finalement, en Argentine, au Brésil et au Pérou, une ingénieuse réforme monétaire a été appliquée parallèlement au blocage afin de minimiser les effets redistributifs aléatoires que pourrait exercer celui-ci sur les contrats conclus juste avant le blocage et qui prévoyaient le maintien du taux élevé en vigueur (15-30 p.100 par mois).

L'inflation est tombée brusquement et de façon immédiate, ce qui a créé un climat de confiance et de crédibilité à l'égard des programmes. Cependant, au Brésil et au Pérou, les résultats ont été éphémères à cause du déséquilibre de la demande qui a annulé l'excédent commercial initial et a fini par provoquer la recrudescence de l'inflation. En fin de compte, le plan a également échoué en Argentine en raison de l'insuffisance des mesures de contrôle du déficit budgétaire, lequel s'est encore creusé à la suite de la détérioration des termes de l'échange et de la chute dans la production de céréales exportables, ce qui a exercé une pression sur le taux de change.

Les plans mexicain et israélien ont réussi à faire baisser l'inflation sans entraîner d'effets récessifs importants. Dans les deux cas, les autorités ont adopté des mesures de contrôle budgétaire. Dans le cas d'Israël, le soutien financier supplémentaire accordé au plan par le gouvernement des Etats-Unis (équivalant à plus de 3,5 p.100 du Pib en 1985 et 1986) a joué un rôle très important. Ce soutien n'a pas été utilisé mais il a freiné toute tentative de mouvement spéculatif contre le taux de change. Dans le cas du Mexique, l'accord conclu avec les créanciers a permis, pendant un certain temps, d'alléger la pression sur le taux de change et a évité de devoir relever le taux d'intérêt intérieur pour défendre ce dernier.

Ces cinq expériences démontrent qu'il est possible d'enrayer l'inflation (la composante liée à l'inertie) sans effets récessifs moyennant une politique de prix et de revenus mais que les résultats sont éphémères si elle n'est pas accompagnée de mesures attaquant les déséquilibres "de base" à savoir, le déficit budgétaire et le déséquilibre des opérations avec l'extérieur. La résorption du déficit extérieur dépendra aussi bien de la mise en oeuvre de politiques à l'échelon intérieur que d'accords conclus avec les banques, l'appui des institutions multilatérales et des pays du centre et, naturellement, de l'évolution favorable ou défavorable de l'environnement extérieur en général (termes de l'échange, taux d'intérêt international, dévalorisation du dollar, etc.).

PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES PROGRAMMES HETERODOXES DE STABILISATION

	Contrôle de prix et des salaires	Contrôle de la demande globale extérieur	Résorption du déséquilibre	Résultats
Israël	Oui (concerté)	Oui	Oui (aide des Etats-Unis)	Durables, sans récession
Mexique	Oui (concerté)	Oui Déficit opérationnel (résorbé avant le plan)	Oui (accord avec la banque)	Durables, avec mini-ré-cession
Argentine	Oui (par décret)	Insuffisant	Non. Insuffisante (situation extérieure négative en 1986)	Ephémères
Brésil	Oui (par décret)	Non (déséquilibre)	Non (Excédent initial et amélioration des termes de l'échange annulés par le déséquilibre de la demande)	Ephémères
Pérou	Oui (par décret)	Non (déséquilibre)	Non. (La réduction unilatérale des versements au titre des intérêts a été utile mais le déséquilibre de la demanda annulé l'excédent commercial et a épuisé les réserves)	Ephémères

Encadré III-3

INSTRUMENTS COMPLEMENTAIRES DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE AU COURS DE LA STABILISATION

Les principaux instruments complémentaires de la politique au cours de la période de stabilisation concernent la politique des salaires, les politiques complémentaires en matière de commerce extérieur et la disponibilité de ressources extérieures.

En ce qui concerne les ressources extérieures, la disponibilité de réserves en devises accumulées par la Colombie au cours de la période antérieure à la crise a fortement contribué à ce que le processus d'ajustement extérieur et intérieur soit plus progressif et moins coûteux. Au Costa Rica, grâce aux donations du gouvernement des Etats-Unis ainsi qu'à la reprise rapide des crédits extérieurs, il a été possible d'affecter des sommes importantes aux fins de l'importation de biens intermédiaires qui ont permis d'éviter une chute de la production et ont contribué à réduire le déficit extérieur sans provoquer de brusque dévaluation. En Bolivie, la suspension des versements au titre du service financier de la dette contractée auprès de la banque internationale privée ainsi que les crédits accordés par le FMI en 1986 (un prêt-relais et l'autre d'ajustement structurel) ont joué un rôle décisif dans la résorption du déséquilibre des opérations avec l'extérieur.

Dans un contexte de récession, il est tout à fait justifié d'établir un niveau plancher pour la chute du salaire réel, fixé par le "salaire d'équilibre" ou à long terme. En effet, dans les récessions provoquées par un fléchissement des ventes, la demande d'emploi dépend plus de ces dernières que des coûts; la diminution du salaire réel ne constitue donc pas un instrument efficace pour encourager l'emploi. C'est pourquoi, au Costa Rica et en Colombie, le maintien du salaire minimum au-delà de ce plancher a permis d'éviter les effets régressifs de l'ajustement budgétaire.

Finalement, étant donné que la dévaluation de la monnaie nationale peut, à court terme, provoquer un recul de la demande (la diminution de la demande intérieure est plus rapide que l'expansion des exportations en raison du décalage dans la réaffectation des ressources vers le secteur marchand), *il pourrait s'avérer souhaitable* d'appliquer provisoirement aux exportations des surtaxes tarifaires et de nouveaux encouragements au cours de la période de transition.[a] Ces mesures ont été adoptées en Colombie où elles ont contribué à soutenir l'offre intérieure et à éviter une récession au cours de la période d'ajustement extérieur, pour être ensuite progressivement éliminées à partir de 1986.

[a] Les surtaxes impliquent d'emblée une pression à la hausse des prix; lorsqu'elles sont appliquées à des produits compétitifs de l'offre locale relevant de secteurs oligopolistiques, elles peuvent provoquer des hausses dans la majoration des prix; s'agissant de biens intermédiaires non compétitifs, elles peuvent conduire à une contraction, qui est justement ce que l'on tente d'éviter.

envisager certaines mesures à plus long terme.

a) Contrôle de la demande globale

Dans le contexte actuel, la condition requise pour faire baisser le taux d'inflation et contrôler la demande globale est de procéder à un ajustement budgétaire. Une fois que l'économie se stabilise et que le crédit est récupéré, le secteur public pourra fonctionner avec des déséquilibres transitoires plus importants que dans la première phase. Mais au début de tout programme de stabilisation, il sera indispensable d'assurer l'équilibre budgétaire.

L'ampleur de l'ajustement budgétaire requis au début d'un programme de stabilisation, ainsi que son incidence sur les niveaux d'emploi, dépendront essentiellement des premiers résultats obtenus en termes de réduction du taux d'inflation par l'action directe menée sur les facteurs liés à l'inertie et aux anticipations. Si les premiers résultats sont positifs (comme dans le cas du Plan Austral), l'ajustement budgétaire sera tout aussi indispensable mais moindre, et ce, pour les deux raisons suivantes.

En premier lieu, dans un contexte d'inflation élevée, la majeure partie des intérêts qui grèvent la dette publique intérieure correspond à la perte de valeur réelle, en raison de l'inflation, du montant

en principal et représente donc un amortissement accéléré de capital, plutôt qu'une dépense courante; plus l'inflation sera forte, plus les versements au titre des intérêts de la dette publique seront élevés et plus le déficit conventionnel sera important. Ces versements au titre de la composante inflationniste du taux d'intérêt peuvent être financés moyennant une augmentation de l'endettement nominal sans grossir la dette réelle. A l'inverse, plus l'inflation sera faible, moins le taux d'intérêt nominal sera élevé; et par conséquent, les versements au titre des intérêts et le déficit conventionnel diminueront automatiquement dans le cadre d'un programme de stabilisation mené à bon terme. Le déficit qui devra nécessairement diminuer n'est pas celui de la comptabilité habituelle (le déficit nominal), mais celui qui n'inclut pas la composante inflationniste des intérêts (le déficit opérationnel) car c'est précisément celui-ci qui détermine, à long terme, les poussées ou les ralentissements inflationnistes.[3] [4]

En deuxième lieu, et dans la mesure où le programme de stabilisation réussit à freiner l'inflation en s'attachant aux facteurs liés à l'inertie et aux anticipations, il exercera une pression à la hausse sur les recettes fiscales en termes réels moyennant la réduction de la dépréciation résultant du décalage inévitable entre la génération du revenu en fonction duquel est payé l'impôt et son recouvrement (effet Olivera-Tanzi). On a estimé, par exemple, qu'un programme de stabilisation mis en oeuvre au Mexique pourrait augmenter le recouvrement réel de 0, 7 p.100 du PIB ; ce faisant, le déficit effectif devant être déduit en 1986 n'équivalait pas à 16 p.100 du PIB (le déficit nominal), ni à 2 p.100 (le déficit opérationnel) mais dépassait à peine 1 p.100 du PIB.[5] Il suffira, dans ce cas, d'effectuer l'ajustement budgétaire nécessaire pour réduire le déficit opérationnel, ajusté par le recouvrement plus élevé résultant du processus même de stabilisation.

Dans la mesure où on ne parvient pas, dans un premier temps, à réduire l'inflation en s'attachant à l'inertie et aux anticipations, la situation se complique énormément et les probabilités de récession augmentent. Dans ce cas, l'ajustement initial requis pour assainir la comptabilité du secteur public devient plus important et va même, dans les cas extrêmes, jusqu'à égaler le déficit nominal. A mesure qu'on parvient à freiner l'inflation, on pourra relâcher progressivement l'ajustement budgétaire au fur et à mesure que se matérialisent les effets positifs du ralentissement du taux d'inflation sur le déficit.

Il ne faut pas non plus oublier que ces effets positifs du ralentissement de l'inflation sur le déficit public peuvent devenir négatifs en cas de recrudescence de l'inflation sous l'effet de facteurs intérieurs ou extérieurs, y compris des changements d'anticipations. C'est pourquoi toute stratégie de lutte contre l'inflation doit prévoir des mesures capables de neutraliser les éventuelles recrudescences inflationnistes.

Il existe, bien entendu, deux manière de résorber le déficit public: augmenter les revenus ou réduire les dépenses.

3 Cependant, si le taux d'intérêt reste élevé (par exemple, si on ne parvient pas à modérer tout à fait les anticipations), de graves dilemmes vont se poser: si l'inflation enregistre une baisse effective, les intérêts réels et, partant, le déficit opérationnel seront très importants. C'est pourquoi, bien que le déficit nominal préalable à la désinflation ne soit pas très symptomatique de la situation budgétaire, le déséquilibre nominal enregistré après la mise en marche d'un programme constitue un facteur important pour comprendre les options de politique.

4 La différence entre ces deux concepts du point de vue de leur ampleur peut être considérable: alors, par exemple, que le déficit nominal mexicain était de l'ordre de 16 p.100 du PIB en 1986 (avec un taux d'inflation supérieur à 100 p.100), le déficit opérationnel était de 2 p.100; au Brésil, ces mêmes variables étaient, en 1987, de 30 p.100 et 6 p.100 respectivement, dans le contexte d'une inflation de 400 p.100.

5 L'effort budgétaire requis pourrait être plus important dans les pays où il existe une dépense contenue et/ou de fortes résistances face au relèvement de l'imposition effective.

L'augmentation des revenus ne s'obtient pas seulement moyennant une hausse des tarifs ou des taux d'imposition mais aussi en élargissant l'assiette fiscale afin d'accroître le recouvrement, en indexant les impôts payés à terme échu, en limitant les nombreuses exonérations fiscales et en diminuant la fraude. De même, une réduction des dépenses ne passe pas uniquement pas une baisse des salaires ou du taux d'investissement (déjà très déprimés), ou par une compression de l'emploi public, mais également par une diminution (et un ciblage) des subventions, le recouvrement réel des crédits publics et la réduction des coûts financiers de la dette, qu'elle soit intérieure ou extérieure (résultant soit d'un abaissement du taux d'intérêt soit d'un amortissement dégressif de la dette).

Bien que l'effet de ces mesures sur la demande globale nominale soit similaire, leur risque de provoquer une récession et leur incidence en termes d'équité sont très différents. C'est ainsi, par exemple, que l'ajustement requis en matière budgétaire implique parfois une réduction brutale de subventions octroyées à des produits de consommation populaire, ce qui pourrait avoir de graves répercussions sur la population la plus démunie. Il est parfois possible de mitiger les conséquences les plus graves de ces mesures sur le plan social moyennant un ciblage de ces subventions en faveur des groupes à plus faibles revenus.

De même, il est évident que, dans la mesure où l'ajustement budgétaire est effectué moyennant la réduction des versements au titre des intérêts de la dette extérieure, le coût pour le pays en sera moindre. Même si ce n'est que dans un premier temps, la réduction du transfert de ressources financières vers l'extérieur peut jouer un rôle fondamental pour gagner du temps en attendant que les autres mesures de type budgétaire produisent l'effet voulu (ce qui, pour certaines, peut prendre un certain temps). Les nouveaux crédits ou la suspension (totale ou partielle) des paiements au titre du service de la dette peuvent octroyer la marge suffisante pour gagner du terrain en termes de crédibilité quant à la stabilité des taux de change, qui constitue un aspect essentiel dans tout programme de stabilisation, et éviter de la sorte un mouvement spéculatif vers le dollar au détriment de la monnaie. Il est particulièrement révélateur de constater que les résultats positifs du Costa Rica (1982), de la Bolivie (1985), d'Israël (1986) et de l'Allemagne (1923) en matière de stabilisation ont été obtenus moyennant la suspension du service de la dette ou à l'aide d'un important soutien financier de l'extérieur. Ces facteurs restent néanmoins insuffisants pour enrayer l'inflation. Effectivement, lorsque la réduction du service de la dette a été mise à profit pour permettre l'expansion d'autres dépenses budgétaires –c'est-à-dire pour insister sur la voie du déséquilibre budgétaire, comme ce fut le cas au Brésil au terme du Plan Cruzado et au Pérou à partir de 1986), l'usage abusif de cette période d'allégement s'est traduit par la persistance des tensions inflationnistes, dont l'origine était désormais non plus extérieure mais intérieure.

En effet, en règle générale, le déficit extérieur et le déficit budgétaire s'alimentent mutuellement par le biais du taux de change: un mouvement spéculatif au détriment de la monnaie encourage la hausse du taux de change non officiel et exerce sur les prix une pression soit directe (coûts), soit indirecte (anticipations); d'autre part, le relèvement du taux d'intérêt intérieur utilisé pour faire face à cette pression des taux de change favorise l'accroissement des dépenses budgétaires (ainsi que le déficit) au titre des intérêts de la dette intérieure.

Pour éviter une récession, il faudra, d'une part, adopter de préférence des mesures visant à réduire le déficit portant sur la majeure partie des secteurs économiques, plutôt que se concentrer sur un nombre réduit d'activités (ce qui garantit pratiquement des ajustements sur le plan de la quantité et non pas seulement des prix), sauf dans le cas de prix de services publics trop nettement désalignés. Ceci autorise à penser qu'il est préférable de combler le déficit

Encadré III-4

MISE EN OEUVRE DE L'AJUSTEMENT BUDGETAIRE

Dans les années 80, certains ajustements budgétaires ont été couronnés de succès. En effet, les efforts considérables consentis par la Bolivie, la Colombie, le Costa Rica, le Chili et le Mexique ont porté leurs fruits grâce au fait que, dans presque tous ces pays, le secteur public était propriétaire de la principale ressource naturelle échangeable ou en obtenait une bonne partie des bénéfices, ce qui lui permettait, dans la plupart des cas, de posséder des excédents en devises. D'autre part, lorsque les finances publiques sont trop tributaires des fluctuations du prix d'un produit-clé d'exportation, les déficits extérieur et budgétaire s'alimentent mutuellement: d'une façon positive, lorsque le cours s'améliore sur les marchés internationaux (le cuivre dans les années 80), ou négative, lorsqu'il baisse (le cas du pétrole).[a]

La résorption du déficit budgétaire a été particulièrement spectaculaire en Bolivie à la fin 1985, au terme d'une période d'hyperinflation. Les autorités sont parvenues à réduire le déficit budgétaire de 75 p.100 (plus de 7 p.100 du Pib) en décidant de vendre le carburant sur le marché intérieur au prix international évalué selon le nouveau taux de change ("maxi-dévalué") et en imposant ensuite une taxe sur les carburants. La réduction restante a été obtenue moyennant une compression des dépenses (investissement et dépenses courantes), qui a impliqué une suspension des versements au titre des intérêts de la dette extérieure. L'ajustement a gagné en crédibilité lorsqu'il a été décidé que les dépenses ne seraient consenties qu'en fonction des encaissements (revenus). La réforme fiscale adoptée en 1986[b] a encore favorisé la réduction du déficit grâce à l'existence d'un flux plus important et permanent de revenus plutôt qu'à de simples réductions temporaires des dépenses; prolonger ces dernières, en particulier les dépenses sociales et les investissements, aurait produit des effets contraires à ceux recherchés.

L'ajustement budgétaire du Chili est particulièrement impressionnant car, malgré les graves déficits enregistrés en 1982-1985, le taux d'inflation n'a jamais dépassé les 30 p.100 au cours de la décennie. Ceci est dû, dans une large mesure, au fait que les réformes fiscales, la réduction des dépenses courantes et l'amélioration de la gestion des entreprises publiques entre autres mesures appliquées dans les années 70 ont permis au pays d'affronter la crise avec un excédent budgétaire, un taux d'inflation peu élevé et un faible endettement intérieur du secteur public. Le fisc a, dès lors, été en mesure de contracter de fortes dettes sur le marché intérieur et de gagner du temps en attendant les effets des autres politiques. Les dévaluations effectuées à partir de 1982 imposées par la pénurie de devises ont été décisives car elles ont automatiquement entraîné une augmentation des recettes fiscales provenant du cuivre. Les autres mesures adoptées après la crise ont eu, en fait, une incidence moindre.

[a] L'instabilité du prix du pétrole, notamment lors des chutes brutales enregistrées en 1982 et 1986, a entravé les efforts de résorption du déficit au Mexique. La baisse des recettes fiscales à ce titre a été aggravée par un climat de méfiance quant à la stabilité du taux de change et à l'évolution du taux d'intérêt réel à l'échelon intérieur qui a dû être relevé pour éviter ou freiner l'exode des capitaux. D'où la rétroaction entre le déficit extérieur et le déséquilibre budgétaire; celle-ci peut être négative, lorsqu'il existe un climat de méfiance à l'égard du déséquilibre extérieur, comme ce fut le cas avant la conclusion de l'accord avec les banques créancières en 1989; ou positive, dans un contexte prometteur, comme ce fut le cas après la conclusion de ce même accord, lorsque le taux d'intérêt intérieur a diminué, allégeant de la sorte le service de la dette tant intérieure qu'extérieure.

[b] Celle-ci prévoyait notamment le remplacement de l'impôt sur les opérations d'achat et de vente par une taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que l'élargissement de l'assiette fiscale.

Encadré III-4 (fin)

PRINCIPAUX INSTRUMENTS D'AJUSTEMENT BUDGETAIRE MIS EN OEUVRE AU COURS DE LA STABILISATION

	Hausse des revenus	Réduction des dépenses	Financement extérieur	Autres politiques
Colombie 1983-1986	Réforme fiscale en 1983: impôts sur le revenu, ventes et taxes municipales et départementales	Diminution de l'investissement public Réduction du salaire réel du secteur public		
Costa Rica 1982-1983	Hausses substantielles des prix des entreprises publiques Relèvement des taux d'imposition: revenu personnel et impôts sur les bénéfices Surtaxes sur les échanges avec l'extérieur, les ventes et la consommation		Donations du gouvernement des Etats-Unis Crédits extérieurs	
Chili 1975-1978	Réforme budgétaire: taxe à la valeur ajoutée et contrôle de la fraude fiscale Correction des prix des entreprises publiques	Licenciement de fonctionnaires de l'administration publique Baisse des salaires Diminution de l'investissement public		Augmentation des recettes fiscales moyennant une dévaluation et la hausse du cours du cuivre
Mexique 1988-1989	Contrôle de la fraude fiscale	Baisse des salaires Diminution de l'investissement public	Accord avec les banques créancières	Concertation des prix et des salaires
Bolivie 1985-1986	Taxe sur l'essence Réforme fiscale: taxe sur la valeur ajoutée	Blocage des salaires Licenciement de fonctionnaires de l'administration publique	Suspension des versements au titre du service de la dette extérieure	Augmentation des recettes fiscales moyennant dévaluation

moyennant une augmentation des recettes plutôt que par une réduction des dépenses car l'accroissement des recettes publiques tend à avoir une incidence plus uniforme sur l'économie que la réduction des dépenses:[6] elle retombe sur le secteur privé qui se bénéfice également des effets, favorables en termes d'expansion, de la diminution de l'impôt inflationniste. Il est dès lors probable que les ajustements se produisent moyennant un ralentissement des prix plutôt que de la production. En revanche, et comme les dépenses publiques sont axées sur les services publics et le bâtiment, leur contraction a des retombées sur une petite partie de

6 Une exception importante à cette affirmation pourrait être la réduction des coûts dérivant du service de la dette intérieure ou de l'octroi de subventions (généralisées). Dans la mesure où cette dette est généralisée au sein de l'économie, son rééchelonnement et sa restructuration peuvent contribuer, d'une manière efficace et peu douloureuse, à la réduction du déficit, comme contrepartie de la diminution de l'impôt inflationniste. Ce même argument peut être appliqué à la réduction de subventions relativement généralisées.

l'économie, ce qui, outre le fait d'être peu équitable, se traduit par un ralentissement probable de la production, et non pas seulement de l'inflation, résultant du fléchissement de la demande. Ces réflexions permettent d'expliquer dans une certaine mesure les succès relatifs d'Israël et de la Bolivie où 75 p.100 de la réduction du déficit est attribuable à des augmentations généralisées des recettes publiques.

Pour des raisons analogues à court terme, il vaut mieux freiner les dépenses publiques sur le plan des salaires plutôt que de l'emploi; en effet, les baisses de salaire (ralentissement) réduisent les dépenses mais n'affectent pas le volume des services, alors que la réduction de l'emploi tend à faire baisser le volume des services (outre le fait d'avoir des conséquences plus régressives sur le plan de la répartition).Il faut également éviter, dans la mesure du possible, les coupes sombres dans l'investissement car elles compromettent le volume de la production tant actuelle que future.[7] Si ces coupes sont inévitables, il faudra s'efforcer de les circonscrire aux secteurs susceptibles de minimiser leurs conséquences dépressives sur l'investissement privé, plutôt qu'aux investissements publics particulièrement complémentaires du privé. De plus, et à cause des problèmes de devises, il faudra, à court terme, favoriser l'investissement public qui fait le moins appel aux équipements importés, comme l'investissement en infrastructure et en capital humain. Quoi qu'il en soit, la réduction de l'investissement, ainsi que la vente éventuelle d'actifs, ne sont que des expédients à court terme qui ne conduisent pas à un équilibre permanent.

Il faut ajouter à tous ces éléments d'appréciation un argument d'ordre général, qui est lié au caractère rationnel des décisions collectives implicites dans le budget public, et qui plaide en faveur des mesures visant à combler le déficit moyennant l'augmentation des recettes plutôt que par une réduction des dépenses. La structuration des dépenses publiques observée dans un contexte de forte inflation ne correspond pas nécessairement à un processus de décisions systématiques. Il est probable que, pour des raisons liées aux distorsions existant sur le plan de l'affectation des dépenses ainsi qu'aux contraintes financières, certaines nécessités collectives fondamentales ne puissent être satisfaites. C'est pourquoi, et malgré l'existence d'une importante marge de manoeuvre en matière de répartition des dépenses, les réductions nécessaires dans certains domaines devraient pouvoir être compensées par des demandes légitimes d'augmentation dans d'autres. Comme l'inflation est une espèce d'impôt dérivant d'un manque d'options quant à l'obtention de ressources financières, il semble raisonnable de penser qu'une partie importante du déficit peut être comblée en la remplaçant par des impôts explicites, ce qui permettrait de conserver pratiquement le même niveau d'imposition effective que celui qui incluait "l'impôt" inflationniste.

Finalement, la contrepartie de la réduction du déficit est un ralentissement de l'expansion monétaire qui constituera, en fait, l'une des "ancres nominales" du programme. En théorie, un ralentissement de l'inflation devrait conduire à une hausse de la demande de monnaie; c'est pourquoi la masse monétaire doit augmenter pour re-monétiser l'économie et éviter une récession. Cependant, un programme de stabilisation basé, dès le départ, sur une expansion de la masse monétaire, ne serait guère digne de crédibilité . C'est pourquoi, il est plus prudent, dans un premier temps, –du moins tant qu'on ne parvient pas à enrayer l'inflation– de contrôler la liquidité et de maintenir un taux élevé (bien que décroissant) d'intérêt, en espèrant que la demande globale conserve un niveau

7 Sauf si l'effet de la compression des dépenses en investissement dans le secteur du bâtiment peut être concentré sur le fléchissement des prix des intrants, auquel cas il serait possible de maintenir le volume réel d'investissements moyennant une dépense nominale inférieure.

acceptable au cours de cette première phase sous l'effet de l'augmentation de la consommation des groupes moins favorisés résultant de la chute de "l'impôt" inflationniste.

b) Contrôle des anticipations

Comme il a déjà été signalé, les anticipations inflationnistes sont relativement rigides.C'est pourquoi si le fléchissement de la demande globale n'est pas accompagné d'une politique visant à orienter les anticipations vers le taux d'inflation fixé comme objectif, le taux d'inflation baissera plus lentement que prévu, ce qui entraînera une récession. Dans ce cas, les programmes de stabilisation doivent inclure une politique *de transition* en matière de revenus et de prix-clés afin d'orienter ou de contrôler le mouvement des valeurs nominales des variables critiques, –à savoir les salaires, le taux de change, les taux d'intérêt, les prix de produits-clés-, et de garantir que leur fléchissement soit simultané et égal, conformément au pourcentage d'inflation prévu dans le programme.

Il faut également tenir compte du fait que les annonces et les mesures de politique sur les anticipations ont des effets variables selon le type d'inflation et l'expérience préalable des agents: certaines mesures peuvent être effectives dans certains cas et déconseillées dans d'autres. Les effets sur les anticipations sont déterminés par un vaste éventail de signes, et dépendent, dans une large mesure, du "modèle" qui sert de référence aux différents groupes d'agents. Cependant, le gouvernement doit, dans l'ensemble, s'efforcer "d'ancrer" le programme dans un ensemble de variables et de prix-clés, évitant de la sorte de faire retomber tout le poids de la stabilisation sur une seule variable nominale (qui est généralement l'expansion de la masse monétaire).

Lorsqu'il existe de fortes distorsions de prix, il est parfois impossible d'amorcer un programme sans, au préalable, normaliser le régime des prix. Mais souvent, il est également déconseillé de libéraliser les prix et les intérêts d'une façon brutale et totale, –comme cela est souvent le cas dans les programmes de stabilisation orthodoxes–, juste au début d'un programme de stabilisation dont le succès dépend à tel point du comportement des anticipations inflationnistes. D'autre part, et contrairement à ce qui se passe généralement dans les systèmes traditionnels de réglementation des prix, ce contrôle doit être effectué, non pas pour enrayer l'inflation, mais pour rapprocher l'ampleur des variables-clés de leur niveau d'équilibre final dans les plus brefs délais possibles.En outre, et à la différence de la réglementation des prix traditionnelle, qui vise essentiellement à fixer les prix des produits agricoles –qui sont ceux qui ont la plus forte incidence sur le panier de la ménagère–, ce contrôle devra porter sur les prix industriels, qui sont généralement les plus touchés par les anticipations inflationnistes. L'objectif consiste, en effet, à contrôler les anticipations, et non pas l'inflation.

On ne peut pas non fixer n'importe quel objectif de ralentissement de l'inflation. Celui-ci doit tenir compte du contrôle monétaire et budgétaire réalisable. Si l'atteinte de ce degré de contrôle est peu probable, le programme manquera de cohérence et favorisera les anticipations quant à une hausse des prix probablement supérieure à celle prévue dans le programme.

A mesure que ces politiques réussissent à enrayer l'inflation, elles donnent lieu à un cercle *vertueux* tant que dure leur mise en oeuvre. Les résultats positifs créent un climat de confiance et de crédibilité à l'égard du programme, ce qui fait baisser la demande spéculative de dollars, augmente la demande de monnaie et améliore le recouvrement réel. Cependant, et pour le même type de raisons, le processus peut s'inverser et conduire à un cercle *vicieux*, s'il n'est pas accompagné de politiques complémentaires.

La mise en oeuvre d'une politique des prix, des revenus et de désindexation varié selon le degré d'inflation. Dans un

contexte d'hyperinflation, par exemple, il suffira de contrôler un prix, celui du taux de change, pour réglementer et synchroniser l'évolution de tous les autres car, dans une économie dollarisée, tous les prix s'ajustent en fonction du dollar libre (cas de la Bolivie en 1985). Par contre, dans le cas d'inflations élevées et persistantes, mais qui n'atteignent pas l'hyperinflation (10-30 p.100 par mois, comme en Argentine, au Brésil et au Pérou), les prix sont généralement réajustés en fonction de différents indicateurs (indice des prix à la consommation, taux d'intérêt, coût unitaire de la main-d'oeuvre) et non pas seulement par rapport au taux de change libre. C'est pourquoi il faut, dans ce type de conjoncture, appliquer une politique des prix et des revenus qui permette d'"ancrer" *plusieurs* prix afin de synchroniser et d'harmoniser leur évolution en fonction de l'inflation prévue dans le programme et éviter de la sorte le décalage de certains prix-clés et, en définitive, l'échec de l'effort de stabilisation. L'histoire de la région est riche en exemples de programmes de stabilisation qui ont échoué pour s'être concentrés sur le contrôle de la demande globale et sur *un seul* prix-clé, le taux de change ou le salaire, provoquant ainsi soit un décalage dans les opérations de change qui a fini par faire crise (Cône sud 1978-1982), soit un retard extrêmement régressif ou récessif sur le plan des salaires (Argentine 1976-1978, Chili 1973-1975, Mexique 1982-1985).

Quoi qu'il en soit, ces contrôles ne doivent être maintenus que le temps suffisant pour créer un climat de crédibilité quant au fait que l'inflation ne s'élèvera pas de nouveau et dans la même mesure au moment du déblocage. Il s'agit, en fait, d'effacer le souvenir des taux élevés d'inflation sans que le faible taux actuel semble artificiel ou maintenu.

c) *La correction des prix relatifs*

Une difficulté réelle supplémentaire à laquelle se heurtent les programmes de stabilisation est que dans la plupart des processus inflationnistes –sauf dans le cas extrême et improbable ou l'inflation relèverait uniquement de l'inertie (comme, par exemple, si le déficit budgétaire opérationnel était pratiquement nul) sans composante déséquilibrante–, l'augmentation généralisée des prix est inégale.

Ce décalage des prix relatifs (qui peuvent présenter du retard et aussi de l'avance) peut être causé par des changements brusques et inattendus de l'offre (sécheresse) ou de la demande (fortes variations des prix d'exportation), ou encore de la politique économique (politiques d'ajustement). Il peut, par exemple, exister un décalage important entre les autres prix et, notamment: i) le taux de change (ce qui a des répercussions négatives directes sur la balance des paiements); ii) les tarifs des services publics (ce qui aggrave le déficit budgétaire); iii) les prix agricoles (ce qui freine l'expansion de la production alimentaire de base); iv) les intérêts (ce qui entrave l'affectation efficace de l'investissement et provoque des rédistribution de revenus marquées et injustifiées des épargnants aux débiteurs); et v) les salaires réels (ce qui se traduit par une répartition régressive du revenu et favorise une contraction des secteurs productifs qui fournissent le marché intérieur).

C'est pourquoi, pour garantir la pérennité et l'efficacité d'un programme de stabilisation qui ne se limite pas seulement à faire baisser provisoirement l'inflation, il est indispensable de résorber ces déséquilibres des prix relatifs.Le rajustement des prix déphasés ou maintenus peut être considéré (à tort) comme un indice de la probable inflation future et non pas comme un simple ajustement correctif, et les anticipations inflationnistes peuvent être supérieures à la cible en matière d'inflation implicitement contenue dans la politique monétaire et budgétaire.C'est pourquoi il faut réduire au maximum le nombre, la fréquence et le degré de ces ajustements.

Un ajustement correctif particulièrement important est celui du taux de change car la possibilité de

combler le déficit des opérations avec l'extérieur dépend, dans une large mesure, du caractère stable et élevé de sa valeur réelle. La correction du taux de change a, en outre, de fortes répercussions sur le plan budgétaire. En effet, dans les pays où le secteur public présente généralement un excédent de devises –lorsqu'il possède la principale ressource naturelle exportable du pays ou en obtient la majeure partie des bénéfices–, cette dévaluation réelle réduira non seulement le déficit extérieur mais aussi, et automatiquement, le déficit budgétaire. Dans les pays où le secteur public est un acheteur net de devises, la situation se présente à l'inverse. Dans ce cas, la dévaluation requise pour réduire le déficit extérieur équivaut à un transfert de ressources vers le secteur privé, ce qui creuse encore davantage le déficit budgétaire et oblige à effectuer un ajustement budgétaire encore plus rigoureux. Il n'est donc pas surprenant de constater que les principaux pays qui ont réussi à mener à bien des ajustements budgétaires substantiels et stables sont la Bolivie, la Colombie, le Chili et le Mexique, qui sont précisément ceux où le secteur public est propriétaire de la principale ressource naturelle exportable et se bénéficie donc en cas de dévaluation.

D'autre part, il ne suffit pas de fixer un taux de change réel élevé: il faut également qu'il reste stable car la réaffectation de fonds est un processus progressif qui, pour produire les effets voulus, a besoin d'encouragements solides. De même, un taux de change élevé (en termes réels) implique que les prix des biens non échangeables augmentent à des taux inférieurs à la dévaluation. Le salaire, en particulier, doit diminuer par rapport au taux de change de façon à stimuler la production de biens et de services marchands, dont la rentabilité augmente; mais il doit augmenter en termes de produits non échangeables (de sorte que la rentabilité de ces activités diminue et favorise ainsi une réaffectation de l'investissement en faveur de la production de biens et de services marchands). L'effet final quant à l'ampleur de la chute des salaires réels à court terme dépendra de nombreux facteurs tels que le fléchissement de la demande globale, les valeurs des élasticités pertinentes, la rapidité de l'absorption de la main-d'oeuvre par les secteurs producteurs de biens et de services marchands, l'importance relative de ces derniers dans l'ensemble de la production et la nature des biens échangeables et non échangeables (aliments, minéraux, etc.).

La crédibilité augmente lorsque les prix -clés relatifs sont fixés, non pas nécessairement à leur valeur d'équilibre, mais à un niveau qui, aux yeux de l'opinion publique, est susceptible d'être maintenu, décourageant ainsi un mouvement spéculatif vers les biens et les devises au détriment de la monnaie. Malheureusement, toute exagération dans la correction des prix relatifs peut également avoir de graves conséquences –du moins si on tente de les maintenir ainsi un certain temps–; en effet, elle réduit la demande globale à un niveau inférieur à celui d'équilibre. Ces pressions récessives s'aggravent encore si, suivant le même raisonnement, on relève les tarifs publics plus qu'il ne faut, on freine l'offre de monnaie au-delà des limites nécessaires (en oubliant que la demande de monnaie va augmenter avec le ralentissement de l'inflation), au même titre que les salaires. L'alternative consiste donc à fixer des prix d'équilibre (et courir le risque que l'opinion publique ne croie pas en leur stabilité, ce qui ferait échouer le programme) ou exagérer dans certains prix pour favoriser la crédibilité (mais risquer la récession). La solution la plus prudente semble, dans un premier temps, consister à exagérer juste assez la valeur de deux prix-clés dont l'ajustement est le plus rapide –le taux de change et le taux d'intérêt– afin de décourager un mouvement spéculatif vers le dollar ou l'acquisition de biens au détriment de la monnaie. Dès que l'inflation aura commencé à céder et que, par conséquent, le programme aura acquis une plus grande crédibilité, on pourra faire certaines concessions, comme par

exemple abaisser le taux de change réel pour le rapprocher d'un niveau d'équilibre à plus long terme; dans le même temps, on pourra permettre l'expansion de l'offre de monnaie au même rythme que celle de la demande de monnaie afin d'éviter un relèvement excessif des taux d'intérêts et fournir de la liquidité au système. Il s'agit d'un problème facile à résoudre en théorie; le plus difficile est de déterminer à quels moments il convient d'intervenir ainsi que les valeurs qui, momentanément, devront excéder les niveaux d'équilibre. Telle est pourtant la nature de l'alternative entre crédibilité et équilibre et ces deux éléments devront être constamment conciliés afin d'éviter soit l'échec de la démarche de stabilisation, soit l'éventualité d'une grave et longue récession.

Qui plus est, il ne s'agit pas seulement de fixer les prix-clés d'une façon correcte et coordonnée mais également d'établir un itinéraire d'équilibre. Ceci implique, par exemple, l'engagement de maintenir à l'avenir un taux de change réel élevé et stable; de limiter la hausse des salaires à l'augmentation de la productivité et de freiner la consommation en général et celle des articles de luxe en particulier; de maintenir des taux d'intérêt réel positifs, supérieurs au taux international en termes réels mais sans exagération (sauf, éventuellement et à titre provisoire, lors des moments critiques de la phase initiale du programme de stabilisation).

d) Les politiques compensatoires en matière de répartition

Même si le programme de stabilisation parvient à enrayer l'inflation sans produire une chute sensible du produit ou de l'emploi, les dislocations des prix relatifs et de la composition du produit peuvent causer de graves pertes à certains groupes déjà très vulnérables.Il faut donc réserver une certaine quantité de ressources pour mettre sur pied un réseau de sécurité minimum au cours de toute période de transition.

Sur le plan de l'utilisation de ces ressources, il s'agira, en dernière analyse, de mettre au point des mécanismes à exécution rapide susceptibles d'acheminer le plus efficacement possible les ressources compensatoires en faveur des groupes les plus touchés, en compromettant le moins possible les prix relatifs et les finances publiques. Tel est le rôle de mécanismes tels que le Plan national de compensation sociale et le Fonds de roulement de développement social, mis en place au Costa Rica et qui couvrent des domaines comme l'emploi, le logement et la nutrition, la répartition des terres et la promotion de coopératives; et le Fonds social d'urgence de la Bolivie, programme lié aux crédits d'ajustement structurel de la Banque mondiale visant à créer de nouveaux emplois dans le cadre de projets à petite échelle et à forte intensité de main-d'oeuvre, gérés par les municipalités, les organisations communales et les organisations non gouvernementales.

Ce type de mesures exige une capacité minimum de gestion (pour éviter, par exemple, les "déperditions"), ainsi que de jugement et de décision (pour déterminer, notamment, l'ampleur de l'assistance à fournir aux "pauvres en général" et aux "nouveaux pauvres" victimes de la conjoncture). D'autre part, on ne peut aspirer, au cours de cette phase, qu'à une compensation d'ordre général, dans l'espoir que le fléchissement de l'inflation et la diminution de l'"impôt" inflationniste aient probablement des effets plus bénéfiques –comme il a été expliqué plus haut– pour les personnes à plus faibles revenus, en particulier si, dans le même temps, on a réussi à éviter la récession.

Les mesures plus permanentes pour compenser les effets éventuellement régressifs de la stabilisation dépendront de la capacité de l'Etat de remplacer l'équilibre budgétaire obtenu grâce à des mesures d'urgence par une situation solide en termes budgétaires fondée sur un régime fiscal à assiette élargie, relativement simple et, dans la mesure du possible, progressif, ainsi que sur une structure de dépenses tout aussi progressive. Pour ce faire, il faut,

naturellement, être en mesure de mettre en place ou convenir d'une nouvelle modalité de répartition entre les agents économiques. La façon dont il faudra relever ce défi sera analysée dans d'autres chapitres de ce document.

e) Réformes institutionnelles

La marge de manoeuvre en matière économique est extrêmement étroite, pour des raisons d'ordre institutionnel qui rendent très difficile d'assurer l'équilibre des finances publiques et en favorisent l'instabilité.

En premier lieu, les autorités centrales ne contrôlent qu'une partie seulement des dépenses publiques. Les ajustements qu'elles effectuent peuvent être annulés par les déséquilibres existant au sein d'autres organismes du secteur public qui ne sont pas directement contrôlés par les responsables de la politique budgétaire –gouvernements régionaux, entreprises publiques, banques à l'échelon de l'Etat ou de la province– et dont les déficits sont généralement absorbés *post facto* par le gouvernement central. Tant que l'autonomie de ces organismes en matière de dépenses ne sera pas accompagnée d'une autonomie correspondante sur le plan de la responsabilité financière, il existera une asymétrie qui constitue un facteur de déséquilibre, puisque les déficits décentralisés sont transférés vers le centre alors que les excédents tendent à rester là où ils ont été produits.

En deuxième lieu, la possibilité d'autoriser des dépenses sans l'obligation de garantir, parallèlement, leur financement ouvre la voie à toutes sortes de pressions sur le processus budgétaire car toute dépense semble justifiée, surtout lorsque, considérée individuellement, elle est infime par rapport à l'ensemble des dépenses ou au déficit. En effet, tout le monde aspire à obtenir de plus grands bénéfices, à payer moins d'impôts et à réduire le déficit; mais ces objectifs ne sont pas nécessairement réalisés en même temps. C'est pourquoi il faut, dans le processus budgétaire, autoriser à la fois et en même temps les dépenses et leur financement afin d'introduire, dans les finances publiques, des contrepoids et une certaine discipline.[8] C'est à cette intention qu'obéit la centralisation du budget au Costa Rica; il a été décidé de créer un budget unique et consolidé pour tout le secteur public –qui n'existait pas avant la crise de 1981-1982–, permettant ainsi que les opérations financières de chaque organisme soient régies par les directives centrales.

Troisièmement, la politique en matière d'emploi public qui, dans la plupart des processus de stabilisation, est basée sur des considérations à court terme, devra être envisagée dans le cadre de la restructuration du secteur public plutôt que comme politique de lutte contre l'inflation.

Cette liste est loin d'être exhaustive. Néanmoins, le facteur principal est que l'ajustement budgétaire ne vise pas seulement à résorber le déficit, mais qu'il soit aussi accompagné de réformes institutionnelles au sein et hors du secteur public afin d'élargir la marge de manoeuvre de la politique économique et en accroître ainsi l'efficacité.

f) Orientations à plus long terme

Finalement, pour atténuer l'incertitude et fournir certaines orientations aux agents économiques, il est important de prévoir des politiques à court terme qui s'inscrivent dans le cadre de la transformation du processus de production. Sinon, on court le risque d'allonger et d'aggraver le processus de stabilisation et, ensuite, de générer une longue période de stagnation économique. C'est pourquoi, et bien qu'il soit impossible, dans un premier temps,

8 L'interdiction, pour la Banque centrale, d'accorder des crédits au secteur public peut également constituer un facteur de discipline. Cependant, cette interdiction peut être contournée –comme on l'a déjà constaté– moyennant l'endettement intérieur et le placement de titres à échéances de plus en plus courtes avec le public, ce qui, dans les faits, transforme le fisc en un nouvel agent d'émission.

d'adopter des mesures à plus long terme, il est important de signaler ou du moins d'annoncer les idées forces de la reprise et les principes directeurs de la stratégie de croissance: dans la conjoncture actuelle, en effet, la reprise doit être axée sur l'investissement et sur la compétitivité internationale, dans un contexte à plus long terme d'une transformation du processus de production dans un climat d'équité et écologiquement rationnelle.

A la lumière du fardeau de la dette extérieure et de la pénurie actuelle de devises qui en résulte, ainsi que du rôle secondaire attribué systématiquement au secteur exportateur, –ce qui a impliqué, dans la pratique, la mise en oeuvre d'une stratégie d'industrialisation visant essentiellement à satisfaire la demande intérieure–, on peut conclure que la croissance doit être axée sur la diffusion du progrès technique et sur son incorporation au processus de production afin d'accroître la compétitivité. Dans le cas des pays à "industrie naissante", les progrès techniques et les économies d'échelle doivent être utilisés au maximum afin de favoriser l'accès à et la conquête de nouveaux marchés.

L'épargne intérieure et extérieure étant insuffisante pour accroître l'investissement, il faudra, dans un premier temps, encourager l'essor des exportations et le remplacement efficace des importations sur la base d'une réaffectation et d'une utilisation plus rationnelle de la capacité installée actuellement sous-utilisée, processus qui devra être financé, en majeure partie, et comme nous l'avons suggéré dans les chapitres antérieurs, moyennant une réduction –du moins transitoire– du transfert de ressources financières vers l'extérieur.

L'utilisation croissante de la capacité sous-utilisée au service des exportations –dans la mesure où le potentiel de production autorise cette nouvelle orientation– contribuerait à résorber le déficit des opérations avec l'extérieur. Cependant, si des pourcentages de plus en plus importants de ce nouveau type de recettes ne sont pas acheminés vers l'épargne et l'investissement, il sera impossible, pour la région, (en raison des transferts importants de ressources financières vers l'extérieur) d'atteindre les niveaux voulus d'investissement par rapport au PIB, lesquels dépassent 20 p.100. C'est pourquoi la reprise doit être axée à la fois sur les exportations (de façon à résorber le déficit extérieur) et sur l'investissement (pour combler le déficit en termes de production).

Encourager l'épargne et l'investissement signifie qu'il faut freiner la consommation et favoriser l'investissement. Ceci implique une politique fiscale qui stimule le réinvestissement des bénéfices plutôt que leur redistribution, ainsi que des impôts sur le revenu de type progressif qui prévoient la libération des sommes destinées à l'investissement direct ou financier. De même, et tant que durera la crise, il faudra tendre à limiter l'augmentation globale des salaires[9] à l'accroissement de la productivité.

Finalement, il faudra également prévoir des mesures d'assainissement des systèmes financiers actuels et renforcer le contrôle de leur gestion afin qu'ils remplissent effectivement leur fonction de captage de l'épargne aux fins de l'expansion d'activités productives rentables dans le cadre d'une économie plus ouverte et plus stable.

---

9 Cependant, et compte tenu des graves répercussions de la crise sur les groupes à plus faibles revenus, il faut libérer, de ces efforts d'austérité, le pourcentage le plus pauvre de la population (25 p.100) qui, non seulement vit dans des conditions d'extrême pauvreté, mais aussi reçoit 4 p.100 à peine du revenu national. Il faudra, au contraire, s'efforcer de leur faire regagner le terrain perdu et de corriger ce déséquilibre social parallèlement à la récupération des équilibres macro-économiques. L'amélioration de la situation de ces secteurs exigera, de la part des groupes moins pauvres de la population (75 p.100), un effort supplémentaire, mais pas impossible : cela implique, par exemple, une réduction de leur participation au sein du revenu national de 96 à 95 ou 94 p.100 pour augmenter celle du 25 p.100 des plus pauvres.

Chapitre IV

CONSOLIDATION DES FINANCES PUBLIQUES

1. Présentation

Les années 80 ont marqué la crise de la stratégie de développement appliquée depuis la fin de la guerre et aussi de l'Etat qui en encouragea la mise en oeuvre. Cette crise fut déclenchée, et aggravée, par le fardeau de la dette extérieure et, en particulier, par la partie de cette dette contractée par l'Etat. Quoi qu'il en soit, il faut rechercher les racines de cette crise du secteur public dans la fragilité structurelle de ses finances, qui se manifeste, d'une part, par la faiblesse et l'instabilité de la capacité budgétaire dans le cadre de la rigidité des structures institutionnelles et des dépenses –lesquelles suivent généralement un processus constant d'expansion et de diversification–, et, d'autre part, par le caractère de plus en plus discordant de ses interventions dans l'activité économique et sociale. L'instabilité extérieure et intérieure qui a caractérisé la décennie a, dans la plupart des pays, compromis la capacité macro-économique et opérationnelle des gouvernements latino-américains et s'est traduite par une forte détérioration dans certains domaines critiques de leur gestion qui a souvent conduit à une perte de légitimité sociale.

Dans ce contexte, il est devenu indispensable de réformer profondément les politiques publiques et de restructurer l'Etat lui-même. Ces réformes sont d'autant plus nécessaires que, pour mener à bien une stratégie de transformation du processus de production dans un climat d'équité, il faut nécessairement compter sur le soutien résolu et efficace de l'Etat. En fait, plusieurs pays de la région ont déjà amorcé ces deux processus –à des degrés divers de mise en oeuvre ou de consolidation– dont la clef de voûte est la réforme budgétaire. Celle-ci constitue en effet la base de la réforme de l'Etat, tant à cause de ses répercussions sur la possibilité d'acheminer les ressources suffisantes à la mise en oeuvre de politiques publiques visant à encourager la transformation du processus de production et à améliorer l'équité, que de son incidence sur le système d'encouragements des activités économiques, ou encore de ses effets indirects en termes de répartition du bien-être.

La réforme budgétaire a pour objet de modifier les différents instruments de la politique du secteur public (fiscaux, des dépenses publiques et de financement de l'Etat) afin de la rendre plus efficace dans la réalisation des objectifs mentionnés ci-dessus. D'autre part, cette réforme exige également que soient satisfaites certaines conditions d'ordre fonctionnel essentielles à sa consolidation: une institutionnalisation qui permette de garantir la solidité structurelle des revenus et la souplesse du budget des dépenses; viabilité des réformes du point de vue politique et institutionnel et faisabilité des instruments sur le plan administratif.

2. Les composantes d'une réforme budgétaire progressive

La réforme budgétaire doit envisager les différentes facettes de l'équité (égalité des chances, diminution des inégalités sociales, lutte contre la pauvreté, sécurité face aux processus d'appauvrissement et autres) à deux niveaux interdépendants: l'affectation de ressources plus importantes aux politiques sociales (sans ignorer la possibilité de les optimiser avec les ressources disponibles), et l'amélioration de l'équité sur le plan des instruments budgétaires eux-mêmes et de toute autre ressource relevant de l'Etat. Ceci implique la réalisation de plusieurs types de réformes:

i) Des réformes fiscales qui tiennent compte, d'une part, du niveau de charge fiscale requis pour réaliser correctement les fonctions que la société exige à l'Etat et, d'autre part, du caractère équitable de la structure fiscale.

ii) Des réformes budgétaires visant à garantir un certain niveau minimum de sécurité sociale et de dépenses publiques; ces dernières doivent être compatibles avec l'équilibre budgétaire structurel tout en permettant de dégager les fonds suffisants au titre de l'investissement public en infrastructure économique et sociale, ainsi qu'une quantité raisonnable de ressources aux fins des investissements sociaux, les dépenses en matière de services sociaux représentant un investissement en capital humain et collectif.

iii) Une réforme des entreprises publiques visant, d'une part, à rentabiliser l'affectation des ressources et à élargir la capacité budgétaire (dont l'une des applications serait la mise en oeuvre de politiques plus favorables à l'équité), résultant indirectement de la réduction du déficit public, de l'allégement quant aux nécessités d'investissement public ou de l'obtention d'apports en capitaux: et, d'autre part, à garantir le caractère équitable des mécanismes de transfert de patrimoine.

iv) Une réforme sur le plan des politiques permettant une réduction de l'endettement extérieur de l'Etat afin de dégager les ressources requises –entre autres– par les politiques sociales.

Une condition indispensable à la réalisation de la réforme budgétaire est la résorption des déséquilibres macro-économiques moyennant la mise en oeuvre d'un programme de stabilisation (sujet abordé dans le chapitre précédent) car il ne peut y avoir ni transformation ni équité sans stabilisation. C'est pourquoi les ajustements budgétaires réalisés ou amorcés au cours de ces dernières années ont essentiellement pour but d'assurer l'équilibre budgétaire, généralement par le biais de restructurations spéciales étant donné l'urgence de l'objectif de stabilisation. Néanmoins, celle-ci ne constitue pas une condition suffisante. En effet, l'une des distorsions structurelles dont ont fait l'objet dans le passé les appareils budgétaires des différents pays et qui, naturellement, compromettent la croissance et le bien-être, concerne les contraintes qui entravent l'obtention de ressources budgétaires suffisantes, ainsi que des biais régressifs ou des instruments peu favorables à l'équité. Une réforme budgétaire est donc un concept beaucoup plus global, qui va au-delà d'un simple équilibre budgétaire. Il s'agit de consolider la stabilisation et les finances publiques sur des assises plus solides quant au niveau et à la composition des dépenses et des recettes, tout en corrigeant les déformations et les distorsions de la fiscalité et en la rendant plus équitable.

Le caractère progressif de la réforme budgétaire doit être évalué à la lumière de l'incidence nette de l'ensemble des interventions représenté par l'imposition et les différents types de dépenses publiques sur les différents groupes sociaux. L'équité de l'imposition et celle des dépenses publiques doivent être envisagées sur le même pied; une augmentation de la pression fiscale basée sur une structure d'imposition progressive peut alimenter une structure des dépenses neutre, voire régressive et produire ainsi une incidence budgétaire nette très peu progressive et même

rétrograde. De même, une augmentation des dépenses sociales nettement favorables aux groupes les plus démunis peut reposer sur une imposition si régressive qu'elle finit par annuler partiellement la répartition progressive.

Dans le même ordre d'idées, la réaffectation des dépenses publiques à des fins considérées comme "sociales" aura une incidence nette progressive dans la mesure où cette hausse se traduit, dans les faits, par la prestation de services en faveur des groupes les plus démunis, ou si ces ressources étaient destinées au préalable à des dépenses à effet régressif ou neutre; dans ce cas, chaque groupe aurait pu en tirer un bénéfice pratiquement proportionnel à ses revenus.

A la lumière de cet objectif de fiscalité progressive, les objections généralement formulées à l'encontre des réformes fiscales progressives –et selon lesquelles il est plus efficace de redistribuer le bien-être par le biais des dépenses plutôt que par la structure fiscale– semblent prématurées. Même en accentuant l'aspect de répartition de certaines dépenses et en ciblant les programmes sociaux, il est peu probable que la progressivité atteinte soit suffisante pour s'abstenir de faire appel à la contribution que la fiscalité est en mesure d'apporter à la progressivité du régime budgétaire. Confier la fonction redistributive de l'Etat à l'un ou l'autre côté de l'équation revient donc à choisir une solution extrême, dans un éventail d'options. D'une part, les régimes fiscaux des pays latino-américains présentent déjà, dans l'ensemble, un certain degré de progressivité; c'est pourquoi certaines augmentations équilibrées de la charge fiscale favorisent la progressivité des résultats nets de la réforme. (Voir les tableaux IV-1 et IV-2.) D'autre part, une réforme fiscale peut améliorer la progressivité du système tant sur le plan théorique que pratique.[1]

3. La réforme fiscale et l'équité

La réforme fiscale constitue un élément essentiel des efforts d'ajustement et des processus de consolidation de la stabilité macro-économique menés par les pays de la région. Elle détermine, en effet, –et dans une large mesure–, la capacité budgétaire de l'Etat pour financer ses diverses activités, et notamment les politiques sociales visant à améliorer l'équité.

Sans vouloir ignorer les principes généraux issus de l'expérience en matière de conception de réformes fiscales (et qui concernent, notamment, l'élargissement de l'assiette de l'impôt, la simplification administrative, la réduction des exonérations et la rationalisation des taux), on pourrait, du point de vue l'équité, se formuler les questions suivantes:

– Jusqu'à quel point les réformes fiscales des pays de la région peuvent-elles apporter davantage de ressources à l'Etat pour effectuer plus de dépenses dans le domaine social?

– Dans quelle mesure est-il possible d'améliorer l'équité sans devoir faire intervenir les impôts et, surtout, jusqu'à quel point est-il possible d'alléger la charge fiscale des pauvres?

a) Augmentation de la charge fiscale

Les pays de la région sont en mesure, à des degrés divers selon les cas,

1 A titre d'illustration seulement, la réforme fiscale de 1978 au Mexique avait pour but de répartir la charge fiscale d'une façon plus équitable; pour ce faire, on s'est efforcé de modifier la structure fiscale plutôt que d'alourdir les impôts existants. D'une façon plus concrète, on a augmenté la participation des impôts directs en élargissant la base d'imposition, moyennant l'inclusion d'impôts sur les gains en capital, les revenus, les dividendes, les revenus non financiers, ainsi que les revenus de l'emploi. Le régime fiscal est ainsi devenu beaucoup plus progressif qu'auparavant. (Voir le tableau B de l'encadré IV-1.) En effet, la pression fiscale des cinq déciles à plus faibles revenus a baissé de 13 p.100 environ à moins de 11 p.100; en revanche, elle augmente de deux points de pourcentage environ pour les deux déciles à revenus plus élevés. Voir F. Gil Díaz, "Some lessons from Mexico's tax reform", *The Theory of Taxation for Developing Countries*, David Newberry et Nicholas Stern (comps.), New York, Oxford University Press, 1987.

Tableau IV-I

ESTIMATIONS DU BIAIS DISTRIBUTIF DES IMPOTS [a] [b]

IMPOTS INDIRECTS			IMPOTS DIRECTS		
TVA	SANS EXONERATIONS	R	RENTE	PERSONNES	MP
	AVEC EXONERATIONS	PP		DE CAPITAL	MP
CARBURANTS		PP	PATRIMOINE		MP
SPECIFIQUES	TABAC	R	HERITAGES		MP
	ALCOOL	R	INTERETS BANCAIRES		P
	VEHICULES	MP	BIENS FONCIERS	LOGEMENT URBAIN	P
	SERVICES	PP		AGRICOLES	MP
	TIMBRES	P	SECURITE SOCIALE		
	BREVETS	MP	CONTRIBUTION PERSONNELLE		PR
DROITS D'IMPORTATION		R	CONTRIBUTION PATRONALE		R

Source: Oscar Altimir et Mattia Barbera, "Tributación y equidad en América Latina. Un ejercicio de evaluación cuantitativa", Santiago du Chili, CEPALC, octobre 1991, inédit.

[a] L'indicateur fiscal présenté ci-après a été élaboré dans le but de montrer la différentielle de charge fiscale entre les deux déciles les plus riches de la population et les quatre déciles les plus pauvres. La somme du produit entre les différentielles de chaque impôt par rapport à sa valeur effective dans chaque pays permet de quantifier la quantité de ressources pouvant être redistribuée des couches les plus pauvres vers les plus riches, ou vice-versa, en fonction d'une charge et d'une structure fiscales déterminées. En supposant une dépense fiscale neutre en termes de redistribution, cet indicateur exprime le biais et l'ampleur d'un système fiscal donné en termes de redistribution. Le signe (1) indique la formule utilisée pour calculer l'indicateur en question:

$$\Theta = \Sigma_{j=1}^{10} (\mu_j^{10} - \sigma_j^{10}) - \Sigma_{i=1}^{4} (\mu_i^{4} - \sigma_i^{4}) \quad [1]$$

dans lequel:

μ_j^{10} = pourcentage de l'impôt j perçu dans les deux déciles les plus riches.

μ_i^{4} = pourcentage de l'impôt j perçu dans les quatre déciles les plus pauvres.

σ_j^{10} = part prise par les deux déciles les plus riches au revenu total.

σ_i^{4} = part prise par les quatre déciles les plus pauvres au revenu total.

[b] Très progressif: $\Theta > 0.40$ (MP);
Progressif: $0.08 < \Theta < 0.10$ (P);
Peu progressif: $0 < \Theta < 0.08$ (PP);
Peu régressif: $-0.08 < \Theta < 0$ (PR);
Régressif: $-0.40 < \Theta < -0.08$ (R

Tableau IV-2

AMERIQUE LATINE: ESTIMATION DE LA CAPACITE REDISTRIBUTIVE DE CERTAINS REGIMES FISCAUX[a]

Pays	Années	Répartition moyenne	Répartition totale implicite	Charge fiscale et incidence estimée (% du Pib)
Argentine	1982	0.06	0.7	13
	1987	0.09	1.2	14
	1988	0.07	0.8	12
Brésil	1980	0.08	1.3	16
	1988	0.10	1.4	14
Colombie	1977	0.23	1.9	8
	1981	0.17	1.4	9
	1987	0.19	1.9	10
Costa Rica	1979	0.07	0.7	10
	1983	0.11	1.4	13
	1989	0.05	0.7	12
Chili	1975	0.09	2.0	22
	1980	0.06	1.2	20
	1986	-0.02	-0.4	20
Mexique	1975	0.17	1.9	11
	1980	0.29	3.3	12
	1989	0.25	3.1	12
Uruguay	1980	0.03	0.4	13
	1988	0.01	0.2	14

Source: Oscar Altimir et Mattia Barbera, "Tributación y equidad en América Latina. Un ejercicio de evaluación cuantitativa", Santiago du Chili, CEPALC, octobre 1991, inédit.

[a] Estimation de la capacité redistributive des régimes fiscaux de sept pays latino-américains. On y mentionne: i) la répartition moyenne par unité fiscale qui, lorsqu'elle est positive, indique la quantité de chaque unité supplémentaire d'impôts qui, selon un régime fiscal déterminé, sera redistribuée des riches aux pauvres; ii) la répartition totale implicite qui, lorsqu'elle est positive, indique le pourcentage du produit intérieur brut redistribué par un régime fiscal déterminé en un an des riches aux pauvres, et iii) la charge fiscale dont l'incidence a été estimée dans cet exercice en tant que pourcentage du produit intérieur brut.

d'augmenter la pression fiscale. Plusieurs tentatives en ce sens se sont déjà produites dans le cadre des ajustements budgétaires mis en oeuvre au cours de la période de crise mais les phases d'instabilité traversées par certains pays ont compromis, de façons diverses, le captage de ressources de la part du fisc. A la fin de la décennie de crise, la charge fiscale totale par rapport au produit varie considérablement d'un pays à l'autre –de 25 p.100 au Costa Rica, au Chili et en Uruguay, à 9 p.100 au Guatemala, alors que la moyenne se situe entre 19 et 25 p.100. (Voir le tableau IV-3).

La charge des pays de la région est nettement inférieure à celle des nations plus avancées de l'OCDE où elle varie de 30 à 56 p.100 du produit. Cependant, cette comparaison exagère la différence existant entre l'OCDE et l'Amérique latine, puisque 10 points de pourcentage environ

Tableau IV-3

COMPARAISON DE LA CHARGE FISCALE ENTRE LES PAYS D'AMERIQUE LATINE, LES MEMBRES DE L'OCDE ET LES NATIONS RECEMMENT INDUSTRIALISEES

(Moyenne pour la période 1987-1989 comme pourcentage du Pib)

Groupe de pays	Charge fiscale totale	Charge de la sécurité sociale	Poids de l'impôt [a]	Poids des impôts directes [b]
OCDE				
Suède	56	14	42	24
France	44	19	25	8
Allemagne	38	14	24	13
Italie	37	12	25	13
Royaume-Uni	37	7	30	14
Espagne	33	12	22	10
Etats-Unis	30	9	21	13
Asie du Sud-Est				
Singapour	29	0	15	8 [e]
Malaisie	25	0	17	8
Corée	19	1	16	6
Indonésie	18	0	15	10 [e]
Thaïlande	17	0	15	4
Philippines	13	0	12	3 [e]
Amérique latine				
Chili	25	2	20	3
Costa Rica	25	7	16	3 [d]
Uruguay	25	7	16	3 [d]
Argentine	23	4	17	3 [d]
Equateur	23	3	16	3 [d]
Mexique	22	2	18	5
Colombie	22	1	13	4
Brésil	21	4	14	4
Venezuela	21	1		
Bolivie	19	3	16	1 [d]
Paraguay	10	2	8	2
Pérou	9 [c]	1	8	2 [d]
Guatemala	9	nd	8	2 [d]

Source: Pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1990,* Paris, 1991. Pays latino-américains: Projet régional de politique fiscale CEPALC/PNUD. Pays d'Asie du Sud-Est: Fonds monétaire international (FMI), *Government Financial Statistics Yearbook, 1990,* Washington, D.C., 1990.

[a] Non compris la sécurité sociale et les recettes non fiscales. [b] Dans les pays de l'OCDE, sont inclus les impôts sur le revenu des personnes et sur le revenu des sociétés. Pour les pays latino-américains, sont inclus tous les impôts directs, à l'exception de ceux des entreprises publiques. [c] Au cours de la période 1985-1986, la charge fiscale totale a représenté 18 p.100 du produit intérieur brut. [d] 1987. [e] Moyenne pour la période 1987-1988.

correspondent au niveau plus élevé en termes de coût et de valeur[2] des prestations de sécurité sociale dans les pays de l'OCDE. Malgré tout, et sans inclure la sécurité sociale et les recettes non fiscales (qui, dans le cas des pays de la région riches en ressources naturelles, permettent d'augmenter les recettes budgétaires mais réduisent la charge fiscale privée), la charge fiscale de la région est, en moyenne, inférieure de plus de dix points du produit intérieur brut à celle des pays de l'OCDE. (Voir à nouveau le tableau IV-3.) Ceci signifie qu'il existe une importante marge de manoeuvre pour augmenter les recettes budgétaires de la région, sans trop compromettre le bien-être collectif ou la compétitivité internationale.

D'autre part, et bien que la charge fiscale de la plupart des pays de la région soit similaire à celle existant dans les pays de l'Asie du Sud-Est, la pondération nettement plus importante des impôts directs dans ces derniers implique qu'il est non seulement possible de mettre en place des régimes fiscaux plus progressifs, mais aussi viables, sur les plans économique et politique, d'alourdir la pression fiscale directe dans le cadre d'économies compétitives et en développement. La charge fiscale directe de la région représente, en fait, la moitié de celle des pays d'Asie du Sud-Est (ce qui équivaut à 3.5 points de pourcentage en moins du produit intérieur brut) et le quart de celle existant dans les pays de l'OCDE (ce qui représente 10 points de pourcentage en moins du produit intérieur brut que dans ces pays). (Voir à nouveau le tableau IV-3).

En résumé, les comparaisons à l'échelon international font apparaître qu'il existe une marge importante pour augmenter la pression fiscale dans plusieurs pays de la région, ainsi que pour en modifier la structure, sans compromettre outre mesure le bien-être collectif et la compétitivité internationale.

b) Amélioration de l'équité de la structure fiscale

Les impôts indirects sont de type régressif ou, dans le meilleur des cas, beaucoup moins progressifs que les impôts directs car leur incidence est, en définitive, proportionnellement plus forte sur les familles à plus faibles revenus que sur les plus nanties. Malgré les difficultés théoriques et pratiques qu'implique l'étude des degrés variables d'incidence que présentent les différents impôts, les rares études effectuées dans la région permettent d'établir que: i) la plupart des impôts directs (sur le revenu, le patrimoine, l'héritage, les gains en capital) sont très progressifs; ii) que la taxe sur la valeur ajoutée est légèrement progressive lorsqu'en sont libérés les articles de première nécessité[3] et régressive lorsqu'elle est généralisée, et iii) que la plupart des autres impôts indirects (composés d'impôts spécifiques et de droits d'importation) sont de type régressif. (Voir les tableaux IV-1 et IV-2.)

A la différence des pays industriels comme la France où l'imposition directe

2 On pourrait exclure de cette comparaison le recouvrement effectué au titre de la sécurité sociale puisqu'il s'agit ici de déterminer le montant des ressources qui, en principe, n'ont été affectées à aucun type de dépenses. Cependant, le fait que la charge fiscale dans la région, sécurité sociale non incluse, soit nettement inférieure à celle des pays de l'OCDE, et qu'il en aille de même pour le recouvrement au titre de la sécurité sociale indique que l'effort fiscal de la région reste comparativement très inférieur à celui des pays de l'OCDE.

3 Bien que les exonérations de la TVA (ou la réduction des taux) pour les articles de première nécessité donnent à cet impôt un caractère progressif, cette progressivité restera théorique tant qu'elle ne sera pas accompagnée d'une bonne campagne contre la fraude fiscale. En effet, l'expérience en matière d'administration fiscale, en particulier dans les pays ne possédant guère de tradition quant au respect de la législation, permet d'établir que plus il y a de produits exonérés ou faisant l'objet de taux différenciés, plus le contrôle fiscal sera difficile et, partant, plus la fraude fiscale sera probable et importante. C'est pourquoi les exonérations, si exonération il y a, doivent être très limitées, par exemple aux produits alimentaires frais de première nécessité dont la vente –généralement sur des marchés non structurés– est difficile à contrôler, même s'ils ne font pas l'objet d'une TVA différenciée.

est de 8 p.100 minimum, équivaut à quelque 13 p.100 du produit et représente entre un tiers et la moitié de la charge fiscale, dans la plupart des pays latino-américains, la charge directe –sans compter les entrées correspondant aux recettes des exportations de l'Etat– varie entre 2 et 4 p.100 du produit et représente généralement entre un cinquième et un quart de la charge fiscale. (Voir à nouveau le tableau IV-3.)

Ces structures fiscales, orientées vers les impôts les moins progressifs et même, dans certains cas, vers les plus régressifs, ne contribuent guère à améliorer l'équité quant à la répartition du bien-être, compte tenu de leur incidence différentielle sur les diverses tranches de revenus. La capacité estimée des différentes structures fiscales en Amérique latine en termes de redistribution des recettes réelles –moyennant l'incidence différentielle de la combinaison (mix) des impôts de chaque pays sur 20 p.100 des ménages mieux nantis et 40 p.100 des ménages plus pauvres– était, vers la fin des années 80, inférieure à 10 centimes par "peso" d'impôt dans la plupart des pays, pratiquement nulle au Chili et en Uruguay, et était de l'ordre de ou dépassait 20 centimes par peso en Colombie et au Mexique, respectivement. (Voir le tableau IV-2.)

Si on conjugue cette capacité de redistribution des structures fiscales et les charges fiscales correspondantes, la redistribution implicite de ces dernières dépasse 3 p.100 du produit au Mexique à partir de 1980; elle atteint presque 2 p.100 en Colombie; mais elle est souvent inférieure à 1, 5 p.100 au Brésil ou à un point en Argentine en 1988 et au Costa Rica en 1989, ou est insignifiante (le Chili en 1986 et l'Uruguay en 1988).

Dans ce contexte, il y a deux manières d'envisager la façon de parvenir, moyennant les réformes fiscales, à des systèmes plus progressifs. On pourrait, d'une part, encourager l'amélioration de la structure des impôts indirects, et notamment le remplacement des impôts spécifiques qui grèvent des produits à consommation généralisée et populaire par la taxe sur la valeur ajoutée (avec de rares exonérations là où il y a lieu), ainsi que la mise en place d'impôts spécifiques grevant les articles consommés davantage par les couches les plus nanties (rappelons, par exemple, que les taxes sur les véhicules sont très progressives), ou la consommation d'articles dont l'incidence est non régressive (par exemple, les impôts sur les carburants sont généralement neutres ou légèrement progressifs.)

Il faudra, d'autre part, s'efforcer d'élever les niveaux d'imposition directe, qui sont comparativement faibles, ce qui pourrait impliquer, selon le cas, un relèvement des taux, une base élargie des types de revenus grevés ainsi que des contribuables, une réduction des exonérations, sauf pour les personnes à plus faible revenu, une diminution de la fraude fiscale et d'autres dispositions analogues.

c) La faisabilité des réformes fiscales visant à améliorer l'équité

Les réformes fiscales qui visent à améliorer l'équité moyennant une augmentation de la pression fiscale et de la progressivité de la structure fiscale entraînent certes une hausse des coûts de production ou une baisse de la rentabilité des capitaux. C'est pourquoi elles font l'objet d'une certaine résistance car elles découragent l'investissement privé, nuisent à la compétitivité internationale, favorisent la fuite des capitaux nationaux, encouragent la fraude fiscale et compromettent la faisabilité politique de la réforme.

Ces arguments, qui sont les plus courants, prennent une dimension plus relative dans le contexte actuel de l'Amérique latine. D'une part, toute augmentation de la charge fiscale contribuant à résorber le déficit budgétaire et, partant, l'inflation, ne se traduira pas nécessairement par une hausse de la charge effective totale (qui comprend l'impôt inflationniste). D'autre part, dans la mesure où ces recettes fiscales accrues sont mises à profit pour financer des augmentations de l'investissement en

"capital humain" (éducation, formation, santé et autres), elles contribueront également à augmenter la productivité et, par conséquent, le recouvrement de l'investissement, ce qui pourrait compenser la baisse de rentabilité résultant du relèvement des impôts. Il est, en effet, aussi logique de vouloir baser la compétitivité internationale sur les faibles niveaux actuels d'imposition directe que sur des salaires réels peu élevés;[4] ces deux éléments constituent, en effet, des avantages momentanés qui devront être remplacés par des augmentations de la productivité basées sur le progrès technique et l'investissement en capital humain, qui devront favoriser une hausse des salaires réels et de la pression fiscale directe.

Les réticences politiques face à la réforme fiscale progressive risquent de la faire échouer, de même que la fraude fiscale qui, à la suite de la diminution de la charge fiscale effective, peut compromettre l'équité. Pour vaincre ces réticences, il convient de conclure un véritable "pacte fiscal" quant aux objectifs, à la stratégie et aux avantages comparatifs de la réforme. Sur la base de ce consensus, il sera possible de mettre en oeuvre la législation fiscale d'une manière rigoureuse car il s'agit d'un domaine riche en possibilités, insuffisamment explorées, dans lequel certains pays ont, en dépit des obstacles, effectué d'importants progrès.

Plusieurs recommandations ont déjà été formulées à cet égard dans d'autres documents de la CEPALC, qui concernent essentiellement: l'importance d'un soutien politique au plus haut niveau; le maintien d'une législation plus rigoureuse en matière de contrôle et de sanctions des infractions fiscales; l'application de sanctions ayant un caractère d'exemplarité aux personnalités ou entreprises coupables de fraudes fiscales importantes, pour faire la preuve qu'il n'y a pas d'exceptions à la règle; une hausse des salaires des inspecteurs et l'application de sanctions sévères à quiconque accepte des pots-de-vin; la simplification de la législation fiscale et la suppression de la plupart des déductions et des exonérations spéciales, et, finalement, le contrôle massif des contribuables par des moyens informatisés qui, par leur caractère impersonnel et automatique, garantissent un traitement égalitaire et non discrétionnaire à tous les contribuables. (Voir l'encadré IV-1.)

4. La restructuration des dépenses publiques

Les dépenses publiques constituent, dans la plupart des pays de la région, la principale variable de l'ajustement budgétaire face au retournement des transferts nets de ressources extérieures enregistré dans les Etats latino-américains dans les années 80, ainsi que dans la lutte contre les pressions inflationnistes exercées par le déficit public. Rares sont les pays qui ont récupéré le niveau réel des dépenses publiques totales après avoir effectué les versements au titre des intérêts de la dette publique; dans d'autres, ce niveau est inférieur de 20 à 30 p.100 à ce qu'il était avant la crise. Ceci explique que, dans les années 80, les dépenses sociales par habitant aient fortement diminué dans la plupart des pays. (Voir le tableau IV-4.)

A la lumière de ce qui précède, il faudra, pour favoriser l'équité par le biais des dépenses sociales, récupérer ce niveau

4 Les effets négatifs présumés sur l'investissement étranger sont également contestables. D'une part, la charge fiscale directe, ainsi que les taux marginaux existant dans les pays latino-américains sont généralement très inférieurs à ceux en vigueur dans les pays d'origine des sociétés transnationales. D'autre part, la concurrence entre les pays du Tiers monde quant à l'obtention de ces investissements est essentiellement fonction des recettes provenant des ressources naturelles, du coût relatif de la main-d'oeuvre ainsi que de la stabilité et des perspectives de progrès du pays (et notamment l'amélioration de l'équité), plutôt que par des variations modérées entre les taux d'imposition. De même, l'exode des capitaux enregistrée dans la région au début des années 80 a été beaucoup plus sensible à la stabilité macro-économique et du taux de change ainsi qu'aux normes de réglementation qu'aux différences existant entre les taux d'imposition des différents pays.

Encadré IV-1

CAMPAGNE CONTRE LA FRAUDE FISCALE AU CHILI

En 1977, une importante campagne contre la fraude fiscale a été amorcée au Chili: elle a débouché, quatre ans plus tard, sur une augmentation du recouvrement fiscal supérieure de 22 à 35 p.100 à la progression du produit au cours de la même période. Cette campagne a essentiellement été basée sur les éléments suivants:

1. Soutien politique au plus haut niveau

Le facteur clé qui a assuré l'efficacité de cette campagne consistait à convaincre les citoyens au même titre que les inspecteurs eux-mêmes qu'aucune exception ne serait admise ni en matière de fraude ni en termes de corruption, quels que soient les coupables. Un fait qui a contribué à créer un climat de crédibilité entre les inspecteurs a été le licenciement, au début de la campagne, d'un des plus hauts fonctionnaires du Service d'impôts internes (SII) soupçonné de recevoir des pots-de-vin (il menait, en effet, un train de vie nettement supérieur à celui qui correspondait à son salaire), malgré le fait d'être partisan du gouvernement et l'appui de politiciens haut placés du régime en vigueur. Une autre mesure du même ordre, destinée à causer la même impression à l'opinion publique, a été la clôture d'un local appartenant à un membre de la famille d'un haut fonctionnaire gouvernemental où les produits étaient vendus sans le ticket poinçonné par le service d'impôts internes qui est la pièce comptable servant de contrôle du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

2. Sanctions plus sévères et efficaces contre la fraude fiscale

Les amendes et les sanctions pour fraude fiscale ont été augmentées, ainsi que le pouvoir discrétionnaire du SII dans l'application de ces sanctions. Etant donné l'absence d'intérêts opposés au dernier échelon de la filière de la TVA, c'est-à-dire la vente finale au consommateur, il a été décidé d'imposer une amende et une clôture obligatoire (qui va généralement de 10 à 20 jours) aux établissements qui omettent de donner le ticket d'achat et de vente. Ce procédé s'est avéré très efficace et a été fréquemment utilisé. Le même type de sanction a été appliqué au non-respect de la norme exigeant un bordereau d'expédition dûment poinçonné par le SII pour tout transport de marchandises.

3. Contrôle par ordinateur

L'utilisation de l'informatique est considérée comme l'innovation technique la plus importante dans le cadre du contrôle. Elle permet de détecter rapidement et à peu de frais toute évasion de la TVA en comparant la relation débits-crédits (ou ventes-achats) de chaque entreprise par rapport à la moyenne des entreprises d'un même secteur, de même dimension, d'une même région, etc. Tous les cas atypiques font l'objet d'une inspection sur le terrain. On a pu également contrôler les éléments illogiques entre différentes déclarations (par exemple, des sociétés sollicitant des crédits au titre de la TVA mais ne déclarant pas d'impôts sur le revenu), ou entre différents contribuables (pour garantir que les factures comptabilisées comme crédit d'impôt par l'entreprise effectuant l'achat soient comptabilisées comme débit par l'entreprise effectuant la vente, et pour un même montant.) Ce système a également permis de comparer l'information concernant les dépenses obtenue à partir d'autres sources (par exemple, l'achat d'un logement, d'une voiture ou d'actions) et celle contenue dans les déclarations des revenus.

4. Campagnes publicitaires

Chaque campagne de contrôle (paiement de la TVA, révision des déclaration d'impôts sur le revenu, contrôle de bordereaux sur les routes) a été accompagnée d'une campagne publicitaire axée essentiellement sur le fait qu'il valait mieux ne pas avoir d'ennuis avec le Service d'impôts internes. De plus, et malgré un certain degré de simulation, chaque campagne de contrôle a été accompagnée de l'envoi de l'avis de révision pertinent à un grand nombre de contribuables, ce qui a contribué à susciter une forte crédibilité quant à l'action du SII.

Encadré IV-1 (fin)

5. Réorganisation du SII

Le processus de contrôle effectué par le SII a été centré sur les capitales de 12 régions du pays et les inspecteurs de chaque région faisaient l'objet d'une rotation tous les deux ans de façon à éviter l'établissement de contacts trop étroits avec les contribuables et réduire ainsi le risque de corruption ou de tolérance.

Finalement, les exigences ont augmenté pour l'engagement de nouveaux inspecteurs qui doivent désormais être titulaires d'un diplôme universitaire et une sélection a été effectuée parmi le personnel moyennant un test de connaissances de base quant aux lois et aux normes devant être appliquées. Ceux qui échouaient ont dû abandonner le service, de même que les cadres dont la compétence ou la conduite était incompatible avec l'exercice de leurs fonctions. Le personnel a ainsi été réduit de 3.900 à 2.000 fonctionnaires mais les salaires des ces derniers ont été relevés de plus de 80 p.100 en termes réels, jusqu'au moment de la crise de 1982-1983 où les rémunérations ont fait l'objet du même rajustement que dans le reste du secteur public.

6. Condition préalable

La campagne contre l'évasion n'a été amorcée qu'après la réforme fiscale de 1975 qui, sur le plan de l'administration fiscale, a considérablement simplifié le système d'imposition: i) les taux d'imposition de tous les contribuables présentant des caractéristiques similaires ont été uniformisés. Avant la réforme, il y avait un taux "général" de 17 p.100 pour les entreprises mais qui atteignait 35 p.100 pour les sociétés anonymes et 40 p.100 pour les banques, alors que les professionnels payaient 7 p.100 et les professionnels associés 12 p.100; ii) presque toutes les exemptions existantes (dont la liste occupait 164 pages) ont été annulées, et iii) un impôt sur l'achat et la vente à des taux variant entre 8 et 24 p.100 et comportant 108 exonérations dans le libellé même de la loi, et 173 textes juridiques supplémentaires prévoyant un nombre égal d'exemptions, a été remplacé par une taxe sur la valeur ajoutée avec un taux unique de 20 p.100 applicable à presque tous les biens et services.

Sans l'existence de lois relativement simples et d'un minimum d'exonérations, il aurait évidemment été impossible d'accomplir autant de progrès dans le domaine de l'administration fiscale. En effet, la réforme fiscale a non seulement facilité le respect de leurs obligations de la part des contribuables mais aussi un contrôle efficace et à vaste échelle moyennant des progiciels relativement simples.

Source: C. Eyzaguirre, "Resumen de la experiencia de control de la evasión tributaria en Chile, 1977-1981", Santiago du Chili, 1985, inédit.

et l'accroître à mesure qu'augmentent également les recettes budgétaires, en particulier dans les pays où les dépenses sociales par tête d'habitant ont fait l'objet d'une forte contraction au cours de la décennie. Etant donné qu'il faudra un certain temps afin que les recettes budgétaires soient suffisantes pour atteindre des niveaux satisfaisants en matière de dépenses sociales, il faudra, dans l'entre-temps, consentir des efforts complémentaires sur deux autres fronts au moins: la réaffection des dépenses publiques en faveur des domaines sociaux, en ciblant plus particulièrement les services sur les groupes les plus démunis; et l'amélioration des dépenses sociales en termes de rationalisation et d'équité, en prêtant des services de meilleure qualité avec le même volume de ressources.

a) Réaffectation des dépenses publiques en faveur des domaines sociaux

On a traité, ci-dessus, des différentes options permettant de mobiliser des ressources nécessaires à une augmentation des dépenses publiques et, partant, des dépenses sociales. Il faut, par conséquent, envisager les différentes solutions possibles pour réaffecter –à un niveau déterminé de dépenses publiques totales– des ressources correspondant à d'autres fonctions vers les dépenses sociales, et de destiner directement les fonds provenant de tout accroissement

Tableau IV-4
AMERIQUE LATINE: DEPENSES PUBLIQUES ET DEPENSES SOCIALES
(Pourcentages du Pib)

Pays	Année	Dépenses publique totales	Intérêts	Dépenses totales sans intérêts	Dépenses sociales[a]			Déficit	Dépenses sociales par habitant	
					Sécurité sociale	Logement	Autres		1982-1985	1986-1988
									(Indices, base 1979-81=100)	
Argentine[b]	1989	32.8	5.3	27.5	5.2[c]	4.1[c]	5.8[c]	8.8	85.5[c]	86.3[c]
Bolivie	1987	26.1	4.7	21.4	2.0	0.1	4.3	8.5	75.5	76.5
Brésil[d]	1988	31.2	6.3	24.9	5.1	10.7	4.0[d]	7.4	97.2[d]	113.5[d]
Colombie	1989	23.8	3.7	20.2	2.0	nd	nd	2.2	nd	nd
Costa Rica	1989	36.4	6.4	30.0	7.4	1.1	8.1	-0.5	83.1	98.3
Chili[b]	1989	36.3	6.6	29.7	7.1[e]	3.0[e]	5.2[e]	0.8	108.8	95.5
Equateur	1987	29.2	3.9	25.4	nd	0.2	5.9	4.4	91.0	95.9
Guatemala	1987	11.8	1.4	10.4	nd	0.3	3.6	2.5	60.6	83.1
Mexique	1989	31.1	13.0	18.1	2.1[e]	0.1[e]	3.1[e]	5.4	88.2	69.2
Paraguay	1988	14.6	1.4	13.2	1.3[i]	0.2[i]	2.2[i]	2.4	129.3	89.0
Pérou	1989	13.2	1.7	11.5	nd	nd	nd	5.5	nd	nd
Uruguay	1987	28.0	2.5	25.5	9.5	0.1	5.5	0.7	97.5	100.5
Venezuela	1987	27.0	4.2	22.9	1.6[h]	0.9[h]	7.5[h]	3.4	90.6	85.5

Source: CEPALC, selon des chiffres officiels et du FMI.
[a] Comprend les dépenses et l'octroi net de prêts du gouvernement central en matière d'éducation, de santé, de sécurité/assistance sociale, logement/services communautaires, et loisirs/culture/religion. [b] Gouvernement général. N'inclut pas l'octroi de prêts sociaux d'organismes décentralisés. [c] 1987. [d] N'inclut pas les dépenses en matière de logement, ni les dépenses d'éducation et de santé des états et des municipalités, qui atteignent des montants considérables (entre 1984 et 1986, elles étaient probablement de l'ordre, respectivement, de 1.9 et 0.5 p.100 du produit intérieur brut. Source: IBGE/DEASP et FMI). [e] 1988. [f] 1987. Base 1981=100. [g] Base 1979=100. [h] 1986. [i] 1987. N'inclut pas l'octroi net de prêts.

des recettes publiques à l'augmentation des dépenses sociales.

La réaffectation des dépenses en faveur des domaines sociaux implique que les autres postes des dépenses publiques touchés par cette réaffectation conservent la souplesse technique, juridique et politique suffisante pour leur permettre d'opérer conformément à leurs fonctions de base. Il faut rappeler, à cet égard, que les dépenses publiques courantes présentent souvent une certaine rigidité sur le plan temporel qui fait que de 70 à 90 p.100 des dépenses prévues pour une année donnée sont déterminés par les dépenses effectuées l'année antérieure. Ceci conspire contre l'importance pratique de cette solution de rechange, surtout au terme de plusieurs années de réductions budgétaires réitérées et substantielles, tant sur le plan des dépenses courantes que des frais d'équipement, dans presque tous les domaines des dépenses publiques.

Quoi qu'il en soit, le processus même de restructuration du secteur public implique une redéfinition des priorités et, par conséquent, une modification sur le plan de la structure des dépenses globales. Un premier secteur d'où il serait possible d'obtenir des ressources supplémentaires est celui des versements au titre des intérêts qui vont diminuer au fur et à mesure du processus de réaménagement

de la dette. Mais, même sans tenir compte du paiement des intérêts dans les dépenses publiques, il existe des domaines parfaitement susceptibles de générer les économies suffisantes pour augmenter les fonds destinés aux dépenses sociales.

Un de ces domaines, déjà cité par d'autres sources,[5] est celui des dépenses militaires. Il s'agit d'une manifestation, à l'échelon régional, du potentiel existant à l'échelle mondiale en matière de réduction des dépenses en armements et de défense à la suite des événements qui sont suivi la fin de la guerre froide. Bien que l'Amérique latine ne soit pas au nombre des régions où les dépenses militaires sont prépondérantes par rapport au produit intérieur brut, il existe, dans certains pays, une marge importante permettant la réduction de ce coefficient. A cet égard, les frais de défense restent significatifs par rapport aux crédits budgétaires destinés à l'éducation et à la santé dans plusieurs pays de la région. (Voir le tableau IV-5.)

Une autre source potentielle d'économies est liée à l'élimination progressive des postes injustifiés dans le cadre de la tendance générale, dans les Etats latino-américains, à renforcer la réglementation et à relâcher le contrôle; ainsi que la suppression d'activités présentant une faible rentabilité ou non prioritaires du point de vue social dans les programmes d'investissement public.

b) *Amélioration de l'efficacité et de l'équité des dépenses sociales*

Un réaménagement des dépenses offrent, en tout cas, moins de possibilités que l'augmentation des recettes ou d'une rationalisation dans la prestation des services sociaux. Une plus grande efficacité sur le plan des dépenses sociales a, du moins sur le plan conceptuel, deux types de conséquences: la première est d'améliorer l'efficacité par rapport au coût des dépenses telles qu'elles sont structurées et la deuxième, d'orienter plus directement les dépenses en faveur des groupes les plus pauvres. Dans le premier cas, il s'agit d'élargir les services, tant du point de vue qualitatif que quantitatif, quel que soit le montant des ressources. Dans le deuxième cas, en revanche, l'objectif est d'améliorer l'incidence des dépenses en faveur des secteurs à plus faibles revenus ou ayant les pires conditions de vie. La réforme de la politique publique doit, naturellement, évoluer simultanément dans ces deux sens, ce qui n'empêche que certaines réformes soient relativement plus effectives dans l'une ou l'autre de ces directions.

L'amélioration de l'efficacité par rapport au coût a pour but d'augmenter la productivité dans l'utilisation des ressources du budget public au titre de l'action sociale. Il s'agit souvent de freiner l'entropie –partiellement attribuable à des facteurs culturels, institutionnels, organisationnels et/ou gestionnaires– qui compromet l'usage rationnel des ressources disponibles et qui résulte d'une absence de priorités, d'un ciblage inadéquat ou d'une mauvaise gestion administrative. (Voir l'encadré IV-2.) Il faudra parfois résoudre les problèmes dérivés de l'obsolescence des équipements (qui est le résultat, quant à elle, du recul de l'investissement), ou de déficiences de plus en plus manifestes sur le plan des ressources humaines au service de l'Etat, et qui sont le produit de la crise et de l'absence d'une politique adéquate en ce qui a trait aux fonctionnaires des services publics. La rationalisation du système et la réduction des "déperditions" ne constituent pas seulement un moyen complémentaire d'accroître les dépenses sociales mais aussi un facteur essentiel pour parvenir, sur le plan de la gestion bureaucratique, à la rationalité indispensable au fonctionnement d'un Etat moderne.

5 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Desarrollo humano: informe 1991*, Bogota, Tercer Mundo Editores, 1991; Michel Camdessus, "Objetivos capitales del FMI en el período de transición que se avecina", *Bulletin du* FMI, Washington, D.C., 11 novembre 1991; texte du discours inaugural prononcé à Bangkok, le 15 octobre, lors de la réunion des gouverneurs du Fonds.

Tableau IV-5
DEPENSES MILITAIRES ET DEPENSES SOCIALES: 1986

Groupes de pays	Dépenses militaires (% du Pib)	Dépenses militaires/éducation plus santé (%)	Forces armées	
			Sur 1 000 habitants	% des professeurs
Pays industrialisés				
Etats-Unis	6.7	37	8.6	100
Royaume-Uni	5.0	45	5.7	62
France	3.9	26	9.9	113
Pays-Bas	3.1	20	6.8	94
Allemagne	3.1	24	8.6	99
Suède	2.9	18	7.7	92
Italie	2.3	21	6.7	85
Espagne	2.3	25	8.3	125
Japon	1.0	8	2.0	25
Pays en développement				
Corée	5.2	153	14.0	272
Maroc	5.1	86	6.8	102
Zimbabwe	5.0	44	4.3	59
Turquie	4.9	148	11.7	271
Afrique du Sud	3.9	75	3.0	32
Inde	3.5	81	1.5	28
Indonésie	2.5	83	1.5	17
Algérie	1.9	23	6.8	71
Kenya	1.2	15	0.6	10
Nigéria	1.0	63	0.9	30
Amérique latine et les Caraïbes				
Cuba	7.4	79	15.3	106
Pérou	6.5	217	5.9	86
El Salvador	3.7	137	8.2	183
Chili	3.6	59	7.7	108
Panama	2.0	18	5.0	50
Equateur	1.6	30	4.0	46
Venezuela	1.6	25	2.5	28
Uruguay	1.6	17	10.3	107
Jamaïque	1.5	18	0.8	20
Argentine	1.5	31	2.3	50
République Dominicaine	1.4	47	2.9	58
Paraguay	1.0	83	3.7	49
Colombie	1.0	28	2.0	34
Brésil	0.9	16	1.9	24
Mexique	0.6	13	1.6	17
Costa Rica	0.0	0	0.0	0

Source: Elaboré selon les chiffres du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Desarrollo humano*: informe 1991, Bogota, Tercer Mundo Editores, 1991.

On énumèrera ci-après une série de réformes susceptibles d'améliorer de façon significative l'efficacité des dépenses sociales, dans différentes combinaisons entre l'efficacité par rapport au coût et l'amélioration de l'équité:

i) *Veiller à une complémentarité des ressources-clés dans la prestation de services.* Il faut signaler, à cet égard, que l'absence d'un équilibre adéquat dans l'utilisation de facteurs-clés complémentaires conduit souvent à des goulots d'étranglement ou à des pertes importantes d'efficacité dans bon nombre de programmes. Il existe, par exemple, de fréquents déséquilibres sur le plan des relations entre les membres du

Encadré IV-2

LIMITATIONS DES POLITIQUES DE DEPENSES SOCIALES

a) **Accès segmenté**

De nombreux services sociaux de l'Etat ne couvrent que des segments mineurs de la population. Dans certains contextes historiques, des groupes corporatifs de nature variée ont obtenu, de la part des gouvernements, des concessions grâce auxquelles ils avaient le droit de recevoir des bénéfices dont étaient exclus ou auxquels ont eu accès tardivement les groupes les plus défavorisés. Ceci est particulièrement notoire dans le domaine de la sécurité sociale dont sont encore actuellement exclus les paysans sans terre et les travailleurs indépendants des villes. Le financement, généralement tripartite, implique une subvention publique qui n'est pas octroyée en fonction des besoins des prestataires mais selon le pouvoir de pression de chaque groupe.

b) **Universalisme imparfait**

La loi garantit souvent le droit des personnes à recevoir un traitement égalitaire sur le plan de la prestation des services publics. Dans la pratique, ce sont pourtant les plus pauvres qui restent en marge de ces prestations. Le cas de l'éducation est particulièrement grave car le fait de ne pas y accéder contribue à reproduire le cercle vicieux de la pauvreté. Par exemple, la loi parle d'éducation primaire gratuite et même obligatoire mais les familles les plus pauvres, qui ne peuvent prendre en charge les coûts indirects ou d'opportunité de l'éducation, finissent par retirer leurs enfants de l'école, même si les coûts directs de l'éducation sont assumés par l'Etat.

c) **Caractère régressif**

De nombreux programmes sociaux ont contribué à aggraver les inégalités car ils sont mis à profit par des groupes sociaux relativement privilégiés. Les répercussions sociales des programmes de type redistributif pourraient être bien meilleures si on parvenait à corriger les distorsions détectées. Dans la région, la formation d'un universitaire équivaut, en termes de coûts, à l'éducation de dix élèves à l'échelon primaire. Il serait, de toute évidence, nettement plus équitable de concentrer les dépenses publiques sur l'expansion et l'amélioration de l'enseignement de base et mettre en place des systèmes de crédits permettant aux étudiants à plus faibles revenus de suivre des études supérieures et de contribuer à couvrir le coût réel de leur éducation universitaire, au profit des autres.

d) **Inertie ou manque de continuité**

La réorientation de la politique sociale se heurte souvent à des réticences. Il est difficile de suspendre des programmes, même si leur inefficacité ou caractère anti-économique ont été plus que démontrés. La bureaucratie chargée de leur mise en oeuvre ainsi que ceux qui s'en bénéficient s'opposent à tout changement.

On trouve, cependant, la situation inverse. Le manque de continuité des politiques sociales a fait avorter des projets avant même de pouvoir en évaluer les résultats. Un changement de gouvernement peut parfois conduire à l'établissement de nouvelles priorités et à l'abandon de programmes dont les résultats sont plus tardifs.

c) **Prolifération thématique et morcellement institutionnel**

De nouveaux problèmes sociaux apparaissent constamment dans le cadre de l'activité gouvernementale; ils sont tous considérés comme importants; ils doivent tous être abordés; ils impliquent tous une nécessité de ressources et de capacité administrative. Les résultats ne sont satisfaisants dans aucun des domaines abordés, ce qui compromet les effets prévus au niveau des bénéficiaires. En d'autres termes, il n'existe pas de critères bien définis pour établir les priorités.

Certaines interventions exigent un niveau minimum d'efforts et de ressources, en dessous duquel les résultats seront nuls et les ressources auront été gaspillées en vain.

De même, la création permanente de nouvelles institutions dégénère généralement en conflits de compétence entre institutions; on se dispute les ressources et les domaines d'action et on agit sans coordination, ce qui compromet l'efficacité des dépenses sociales.

personnel –médecins et personnel paramédical, par exemple, ou de l'infrastructure de base, comme dans le cas des professeurs qui ne possèdent pas le matériel didactique minimum, ou des postes de secours qui n'ont ni eau ni électricité; ou encore, des déséquilibres entre dépenses courantes et investissement, ou entre investissement et frais d'entretien; ou lorsqu'on fait un mauvais usage de services coûteux, comme les services d'urgence des hôpitaux, en raison de la détérioration ou de l'absence d'autres services de santé indispensables.

ii) *Suppression ou diminution des subventions qui ne sont pas directement liées aux besoins des familles les plus démunies.*

On peut citer ici les transferts monétaires directs ou l'octroi de diverses incitations fiscales aux entreprises conformément à d'anciennes dispositions favorisant l'industrie naissante et la politique industrielle en général.

iii) *Octroi à titre prioritaire de subventions en faveur de certains groupes.*[6] A titre d'exemple, on peut mentionner dans ce domaine la répartition de collations aux élèves du réseau d'écoles de l'Etat situées dans les zones les plus pauvres plutôt que l'octroi d'une subvention générale aux produits alimentaires; ou encore la distribution de bons de transport aux étudiants d'une certaine tranche d'âge, certains jours de la semaine et horaires, au lieu de subsidier le transport urbain. En ce qui concerne le problème que présente l'affectation inadéquate des bénéfices au sein d'un secteur donné, il faut signaler deux grandes erreurs fréquemment commises:

a. *Dans le domaine de la santé,* il est plus que contestable d'acheminer la majeure partie des dépenses sectorielles vers la médecine curative, parfois exercée dans des complexes hospitaliers coûteux, souvent situés dans des zones urbaines éloignées du lieu de résidence des grands groupes de population pauvre. Au Brésil, par exemple, on estime que 80 p.100 environ de toutes les dépenses du secteur santé sont destinés à la médecine curative et le pourcentage restant à toutes les autres activités, y compris les mesures préventives concernant les programmes de santé de la mère et de l'enfant, le contrôle des maladies contagieuses, les programmes d'immunisation de tous types et autres activités qui, non seulement sont plus efficaces en termes de réduction de la mortalité et de la morbidité, mais présentent également la particularité de répondre plus directement aux besoins des groupes les plus démunis.[7]

b. *Dans le domaine de l'éducation,* on peut critiquer l'affectation de grandes quantités de ressources financières en faveur de l'enseignement universitaire au détriment de l'enseignement primaire et moyen de type technico-professionnel. S'il est vrai que l'enseignement universitaire en Amérique latine présente un taux élevé de rentabilité sociale, celui-ci l'est encore davantage au niveau de l'enseignement primaire et intermédiaire. Cette situation n'est pas seulement favorable en termes d'efficience implicite mais aussi du point de vue de l'équité pouvant résulter de l'octroi de ressources accrues à l'enseignement primaire et moyen, en particulier dans les pays présentant des

6 Bien que le ciblage constitue un signe évident de la priorité accordée aux groupes les plus démunis, il ne faut pas oublier que l'identification exacte de ces groupes est relativement coûteuse. C'est pourquoi il est préférable d'élargir la couverture des prestations –et même leur donner un caractère généralisé au sein de certaines catégories (comme la population rurale, par exemple) dont on considère qu'elles regroupent la majorité des groupes les plus démunis ou des groupes dont les besoins ne soient pas très différents. Il faudra également déterminer de quelle façon le ciblage va influer sur les groupes voisins des secteurs pauvres choisis comme cibles et s'il ne risque pas de créer, faute de protection, de nouvelles poches de pauvreté. Ce sujet est analysé plus en détails dans Ana Sojo, "Naturaleza y selectividad de la política social", *Revista de la* CEPAL, nº 41 (LC/G.1631-P), Santiago du Chili, CEPALC, août 1990.

7 Voir Nancy Birdsall et Estelle James, *Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave,* série Policy, Research, and External Affairs Working Papers, nº 274, Washington, D.C., Banque mondiale, 1990.

taux élevés d'analphabétisme. Dans certains pays latino-américains, l'enseignement supérieur absorbe deux plus de ressources que le niveau moyen, chiffre qu'il est intéressant de comparer avec ceux de la Corée où le niveau supérieur n'absorbe que le tiers des dépenses en éducation par rapport à l'enseignement moyen.[8]

Ces deux types "d'erreurs" sont très difficiles à corriger s'agissant d'activités où les droits acquis sont profondément enracinés . Il en va de même, du moins partiellement, pour les causes de la "rigidité" ou du "manque de souplesse" des dépenses publiques.

iv) *Veiller à ce que les subventions arrivent à leurs bénéficiaires légitimes le plus efficacement possible.* Ceci est possible en évitant, par exemple, que des personnes appartenant à des couches plus aisées aient accès aux lignes de crédit immobilier destinées aux groupes à plus faibles revenus et que ces crédits soient utilisés pour l'achat de logements de seconde et même de troisième main, qui, face à l'augmentation de la demande, se renchérissent considérablement, ce qui répercute brusquement sur la rente de leurs propriétaires.

5. Autres façons d'améliorer les recettes et de réduire les dépenses publiques

La restructuration des entreprises publiques joue un rôle potentiellement important du point de vue des finances publiques dans la mesure où elle permet de dégager ou de produire des revenus supplémentaires pouvant être consacrés au financement de politiques publiques visant à améliorer l'équité. Les principales options consistent à restructurer l'entreprise, à conserver la propriété publique, et à vendre et à privatiser.[9]

En raison de la crise des années 80 et de la nécessité de contrôler et de résorber le profond déficit global du secteur public, les entreprises publiques ont dû faire l'objet d'un réajustement rigoureux au cours de la décennie. Ces ajustements, –et notamment ceux qui ont permis d'harmoniser les politiques tarifaires par rapport aux coûts d'opportunité des facteurs–, se sont traduits par une amélioration substantielle de leur gestion financière. Effectivement, au cours des périodes 1980-1981 et 1986-1987 (les plus récentes pour lesquelles on dispose d'informations comparables sur un nombre significatif de pays), les pays présentant un déficit global important au titre des entreprises publiques étaient au nombre de quatre, dans la première période, et de deux (l'Argentine et le Brésil) au cours de la deuxième. De même, entre 1986 et 1987, l'excédent moyen des neuf pays pour lesquels on dispose d'une information comparable représentait 2.6 p.100 du produit intérieur brut, et 1 p.100 en excluant les cas du Venezuela et des entreprises pétrolifères du Mexique et de l'Equateur. (Voir le tableau IV-6.) C'est pourquoi les ressources dégagées entre ces deux périodes représentent, en moyenne, 1.4 p.100 du produit intérieur brut au sein du premier groupe de neuf pays mentionnés plus haut (et de 2 p.100 au sein du deuxième groupe).

Bien que, dans l'ensemble, ce réaménagement des entreprises publiques ne se soit pas traduit pas une augmentation des dépenses sociales, il a néanmoins contribué à l'amélioration de la répartition du revenu; en effet, la résorption du déficit budgétaire a contribué à stabiliser l'économie et à réduire l'impôt inflationniste qui, comme

8 Voir A. Komenan, *Improving the Quality of Education*, Washington, D.C., Banque mondiale, 1987.

9 Dans le cadre de la restructuration de l'entreprise publique, il existe tout un éventail de possibilités telles que l'octroi d'une plus grande autonomie de l'entreprise, la sous-traitance de certaines opérations, les contrats de gestion, les entreprises mixtes, et autres qui présentent, pour la plupart, d'importants éléments de "privatisation".En outre, et même si une entreprise est vendue et privatisée, ce processus se déroule dans un cadre normatif qui fait que cette opération ne soit pas tout à fait "privée". Cependant, et pour simplifier, nous n'envisagerons que les deux situations extrêmes, s'agissant de la propriété publique (restructuration) ou privée (privatisation).

Tableau IV-6
AMERIQUE LATINE: EPARGNE ET DEFICIT DES ENTREPRISES PUBLIQUES, 1980-1981 ET 1986-1987
(Pourcentages du PIB)

Pays	D 1980-1981 (1)	D 1986-1987 (2)	D* 1980-1981 (3)	D* 1986-1987 (4)	Variation absolue D* (5)=(4)-(3)
Argentine	-3.39	0.59	-4.92	-2.75	2.17
Bolivie	0.10	-2.90	3.65	7.95	4.30
Brésil	-1.69	0.10	-3.10	-2.10	1.00
Chili [a]	-1.33	0.78	5.47	10.33	4.86
- Non compris CODELCO [b]	-	-	-	-	-
Colombie	-2.00	-1.41	-3.16	0.08	3.24
Costa Rica	-2.37	0.97	-1.55	3.46	5.01
Equateur	-0.63	-1.77	4.60	4.09	-0.51
Non pétroliers	(-1.6)	(-0.55)	(-1.92)	(-0.67)	(1.25)
Mexique	-1.30	0.25	1.49	4.62	3.13
Non pétroliers	(-1.57)	(-0.26)	(-6.22)	(-4.97)	(1.25)
Uruguay	0.26	0.10	2.69	3.14	0.45
Venezuela	-2.33	-2.62	11.08	5.16	-5.92
Total [c]	**-1.48**	**-0.74**	**1.20**	**2.63**	**1.43**
Sous-total [d]	**-1.14**	**-0.32**	**-0.80**	**1.22**	**2.02**

Source: CEPALC, selon des chiffres officiels.
Note: Les signes utilisés dans ce tableau sont les suivants:
D = Total des revenus moins le total des dépenses.
D*= D - T (T = transferts avec le gouvernement central enregistrées dans la comptabilité).
[a] Pour la période 1986-1987 on a considéré les valeurs de 1985, dernière année pour laquelle on dispose de chiffres.
[b] Corporation du cuivre du Chili (CODELCO), entreprise de l'Etat. [c] Moyenne simple, non compris le Chili.
[d] Moyenne simple, non compris le Chili, le Venezuela et les entreprises pétrolifères de l'Equateur et du Mexique.

nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre antérieur, affecte au premier chef les groupes à plus faibles revenus.

De même, au début des années 80, on a observé, parallèlement à ce processus de restructuration, une tendance croissante à la vente et à la privatisation des entreprises publiques. La privatisation permet au fisc d'obtenir des ressources moyennant l'actualisation des recettes nettes futures de l'entreprise. Il faut également souligner que ces ressources atteignent des montants non négligeables. Elles ont, par exemple, représenté 1.3 p.100 du produit intérieur brut au Chili au cours de la période 1985-1989; 0.2 p.100 entre 1982 et 1988 et 1.2 p.100 au cours de la période biennale 1989-1990 au Mexique; et 1.7 p.100 en Argentine en 1990, première année de privatisations. Cependant, à l'exception de l'imposition future, les privatisations n'engendrent essentiellement des ressources qu'au moment de la vente.

C'est pourquoi, pour déterminer si une privatisation est souhaitable ou non, il faut avant tout tenir compte du prix de vente et, partant, du courant de ressources annuelles qu'il représente, y compris l'imposition future probable. Au moment de la vente, il convient, en fait, de prendre en considération *deux* critères essentiels de référence: le flux de recettes apportées actuellement au fisc par l'entreprise publique et celui que les nouveaux propriétaires pourraient en obtenir après la privatisation. L'objectif principal du fisc, dans cet appel d'offres public, est de maximiser le prix de vente, sans compromettre la qualité et l'efficacité du service ni les objectifs sociaux minima de tout service public. C'est pourquoi il doit tenter d'obtenir un prix qui non seulement soit supérieur à la valeur que représentait cet actif pour le fisc mais qui soit également le plus proche possible de sa valeur *pour les particuliers*, de façon à ce

que le fisc puisse capter la majeure partie de la hausse éventuelle de productivité résultant de la vente. Il faut, pour ce faire, remplir plusieurs conditions: réunir le plus grand nombre possible d'acheteurs potentiels lors de l'offre publique, qui devra se dérouler de la façon la plus transparente possible moyennant, par exemple, l'interdiction d'offres de groupes liés à l'administration de l'entreprise publique; vendre, dans la mesure du possible, l'entreprise déjà restructurée, et surtout après en avoir corrigé les tarifs; vendre, si possible, dans un contexte d'expansion, à des taux d'intérêt proches de leur valeur à long terme, et éviter de vendre au milieu d'une récession; libéraliser le marché sur lequel va opérer l'entreprise en question *avant* la vente, et, s'il s'agit d'un monopole naturel, établir un cadre bien déterminé de normes publiques avant d'amorcer le processus de privatisation. L'expérience démontre, en effet, qu'il existe, dans les ventes d'entreprises publiques, un risque systématique de sous-évaluation. Des recherches réalisées dans des pays ayant une vaste expérience en matière de privatisations, comme le Royaume-Uni, la France et le Chili, indiquent que les prix (à l'exception des coûts de la transaction) étaient, en moyenne inférieurs de 15 à 30 p.100 à la valeur commerciale de l'entreprise.[10] La fixation du prix correct d'une entreprise est évidemment une tâche complexe dont il est légitime qu'elle fasse l'objet d'un débat. Cependant, outre les considérations mentionnées jusqu'ici, certains procédés sont particulièrement importants pour combattre le risque de sous-évaluation:

i) *Programmer soigneusement la vente.* Contrairement à ce que l'on pense généralement, la meilleure privatisation n'est pas celle qui se réalise dans les plus brefs délais possibles. Pour parvenir à un prix de vente avantageux et pouvoir capter une partie importante des bénéfices dérivés d'une plus grande efficacité, il faudra élaborer intelligemment les appels afin que l'offre soit la plus concurrentielle possible. La fixation du prix "correct" étant souvent un processus de tâtonnement, il pourrait s'avérer souhaitable de vendre progressivement des "paquets" bien déterminés du contrôle de l'entreprise. Ce type de stratégie permettrait d'explorer le marché, de rectifier les erreurs et de profiter de toute revalorisation postérieure du "paquet" restant d'actions. Une vente échelonnée est également souhaitable lorsqu'il s'agit de privatiser un nombre important d'entreprises ou d'actions, ou lorsque l'économie nationale traverse une période de récession.

ii) *Modifier les tarifs et restructurer l'entreprise avant sa vente et sa privatisation.* Etant donné l'inefficacité profonde de certaines entreprises, certaines réformes micro-économiques et tarifaires avant la vente pourront probablement être effectuées avant la vente. Ces réformes permettraient à l'Etat d'introduire au préalable certains éléments susceptibles de se traduire ensuite par une plus grande efficacité, tout en augmentant la valeur minimum de l'entreprise sur le marché. De plus, ces réformes seront probablement nécessaires pour atténuer le risque perçu sur le marché et, partant, attirer un plus grand nombre d'acheteurs potentiels. L'amélioration de l'entreprise en termes de viabilité peut également pousser l'Etat à ne pas la vendre, ce qui renforcera son pouvoir de négociation face au secteur privé.

iii) *Préserver une "action en or" pour l'Etat.* Etant donné qu'évaluer la valeur d'une grande entreprise est un processus

10 Voir notamment, John Vickers et George Yarrow, *Privatization: an Economic Analysis*, Cambridge, Massachussets, MIT Press, 1988; R. Seth, "Distributional issues in privatization", *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, vol. 14, été 1984; Mario Marcel, *La privatización de empresas públicas en Chile, 1985-88*, série Notas técnicas, nº 125, Santiago du Chili, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), janvier 1989, et Enrique Errázuriz et Jacqueline Weinstein, *Capitalismo popular y privatización de empresas públicas*, série Documentos de trabajo, nº 53, Santiago du Chili, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, 1986.

extrêmement aléatoire, on peut envisager la possibilité d'une vente dans laquelle l'Etat conserverait une action privilégiée lui rapportant un dividende extraordinaire si les bénéfices futurs de l'entreprise étaient nettement supérieurs aux projections mutuellement convenues dans le contrat de vente. "L'action en or" serait, en effet, un instrument d'ordre contingent qui obligerait les deux parties à se répartir les risques. Même si, au départ, elle pourrait faire diminuer le prix de vente, elle accorderait également un droit préférentiel sur la récupération postérieure de sa valeur.

iv) *Vendre au plus offrant avec un minimum d'objectifs supplémentaires.* Il faut être particulièrement prudent en ce qui concerne la stratégie dite "de capitalisme populaire", moyennant laquelle les autorités gouvernementales vendent une partie ou la totalité des actions de l'entreprise *à titre préférentiel* à certains groupes déterminés. En effet, et bien que la déconcentration de l'accionariat soit un objectif souhaitable de plusieurs points de vue, elle présente également certains inconvénients. Le plus grave est qu'elle risque de faire baisser le prix de vente pour le fisc. La déconcentration constitue donc une option valable tant qu'elle n'affecte pas outre mesure le prix. Il faut également s'assurer que ce "capitalisme populaire" ne soit pas une façon de déguiser la vente dans des conditions avantageuses à des groupes déjà privilégiés de la société.[11]

v) *Stipuler le plus clairement possible les normes qui régiront le fonctionnement de l'entreprise.* Pour obtenir un prix avantageux, il importe d'atténuer les doutes quant au fonctionnement futur de l'entreprise. Il est moins important de définir un cadre normatif "facile" que de le définir clairement car tous les doutes relatifs aux normes tarifaires futures, aux impôts spéciaux, aux obligations spéciales à l'égard des travailleurs, ou sur la possibilité d'obtenir des bénéfices et des dividendes à l'étranger, etc.. sont autant de facteurs qui peuvent conduire les offrants à faire baisser le prix de vente.

L'importance de ces procédés pour obtenir un meilleur prix de vente est mise en évidence dans l'encadré IV-3 où sont comparés les procédés et les résultats de la privatisation dans le secteur des télécommunications de trois pays de la région. On constate également que les pays ont su tirer des enseignements des processus de privatisation mis en oeuvre.

Finalement, une autre composante importante dans la comptabilité du fisc–et dont la réduction donnerait une plus grande souplesse à la gestion budgétaire aux fins de la transformation du processus de production ainsi que de l'amélioration de l'équité– est le service de la dette extérieure publique. En effet, soit par ce que l'Etat a d'emblée contracté ces engagements financiers, soit parce qu'au moment de la crise il s'est vu pratiquement dans l'obligation de prendre en charge une bonne partie de la dette extérieure privée, le fait est qu'à l'heure actuelle, c'est le secteur public qui assume presque 80 p.100 de la dette extérieure totale de la région. D'où l'effet catastrophique du service de celle-ci sur les finances publiques, lequel est, dans une large mesure, responsable des déficits croissants enregistrés au cours de la décennie et des poussées inflationniste et répercussions récessives qui en ont découlé.

C'est ainsi qu'au cours des périodes 1980-1981 et 1983-1984, la moyenne des intérêts par rapport à la totalité des recettes budgétaires a presque doublé dans l'ensemble des grands pays débiteurs, passant de 8 p.100 à 19 p.100; en

11 Il pourrait parfois s'avérer souhaitable de vendre un "paquet" d'actions aux travailleurs de cette même entreprise dans des conditions *relativement* préférentielles (en échange, par exemple, de leurs fonds de compensation) pour qu'ils se sentent ainsi plus engagés à l'égard des résultats de l'entreprise, ainsi que pour en faciliter la rationalisation et la vente. Il faut néanmoins évaluer soigneusement les coûts (en termes de réduction des recettes budgétaires) que représente cette possibilité. A cet égard, pour vaincre les éventuelles réticences des travailleurs face au processus de privatisation et de rationalisation de l'entreprises, il est parfois préférable de négocier des engagements d'investissement et d'expansion comme conditions préalables à la vente.

Encadré IV-3

MODALITES DE PRIVATISATION DANS LE DOMAINE DES TELECOMMUNICATIONS

Pays	**Chili**	**Argentine**	**Mexique**
Structure du marché avant la privatisation	Segmentation verticale: un monopole local et un autre international	Monopole intégré	Monopole intégré
Nombre de lignes installées (en millions)	0.6	3.2	4.3
Date d'adjudication	Janvier 88	Novembre 90	Décembre 90
Formulation des objectifs de la privatisation	Non	Indirecte	Oui
Incorporation des travailleurs au processus	Non	Non	Oui
Réglementation préliminaire	Oui	Non	Non
Total vendu	49 p.100	60 p.100	20.4 p.100 (correspond à 100 p.100 du capital votant)
Structure du marché après la privatisation	Segmentation verticale: un monopole local et un autre international	Segmentation régionale: un monopole dans le Nord et un autre dans le Sud	Monopole intégré
Durée de la concession	Indéfinie	7 ans	50 ans, renouvelable
Limitation capital étranger	Non	Non	49 p.100 du "paquet" de contrôle
Objectifs obligatoires d'expansion et de qualité	Non	Oui	Non
Prix obtenu équivalent (dollars/ligne)	1 035	705	1 915

Source: CEPALC, *Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad* (LC/R.1102), Santiago du Chili, décembre 1991.

d'autres termes, l'*augmentation* du service de la dette du secteur public a représenté à elle seule plus de 2 p.100 du produit intérieur brut. (Voir le tableau IV-7.) De plus, même au terme de six ans d'ajustement, entre 1988 et 1989, les versements au titre des intérêts de la dette extérieure continuaient d'engloutir presque 16 p.100 des recettes du secteur public et atteignaient des niveaux particulièrement élevés en Equateur (32 p.100), Argentine (22 p.100) et au Venezuela (20 p.100). C'est pourquoi il faudra chercher des formules, déjà en cours d'exécution dans certains pays, permettant d'alléger le fardeau du service de la dette sur les finances publiques.

Tableau IV-7

AMERIQUE LATINE: INTERETS ECHUS DE LA DETTE EXTERIEURE PUBLIQUE EN TANT QUE POURCENTAGE DU PIB ET DES RECETTES COURANTES DU SECTEUR PUBLIQUE NON FINANCIER

Pays	1980-1981		1983-1984		1986-1987		1988-1989	
	Pib	Recettes	Pib	Recettes	Pib	Recettes	Pib	Recettes
Avec arriérés								
Argentine	0.8	2.8	3.7	16.0	3.8	13.9	5.1	21.5
Bolivie	4.3	21.2	5.8	64.8	3.4	17.9	2.9	13.6
Brésil	1.7	7.2	2.6	11.1	2.2	8.8	1.9	8.5
Costa Rica	3.6	11.3	8.9	22.8	6.8	18.3	4.5	12.0
Equateur	2.9	10.9	5.3	19.3	6.4	24.3	8.0	32.8
Pérou	2.4	9.6	3.8	15.5	2.0	10.2	1.5	14.7
Sous-total [a]	**2.6**	**10.5**	**5.0**	**24.9**	**4.1**	**15.6**	**4.0**	**17.2**
Sans arriérés								
Colombie	1.0	5.5	1.3	7.2	2.7	12.2	2.9	13.2
Chili	1.7	5.0	3.9	11.9	6.8	19.4	4.1	11.1
Mexique	1.8	8.4	4.5	17.0	4.7	19.4	3.7	14.7
Uruguay	1.1	4.1	4.5	17.4	3.7	13.2	3.2	11.9
Venezuela	2.0	5.6	2.7	8.2	3.3	13.1	4.3	20.0
Sous-total [a]	**1.5**	**5.7**	**3.4**	**12.3**	**4.2**	**15.5**	**3.6**	**14.2**
Total [a]	**2.1**	**8.3**	**4.3**	**19.2**	**4.2**	**15.5**	**3.8**	**15.8**

Source: CEPALC, selon des chiffres officiels.
[a] Moyenne simple.

Chapitre V

PROGRES TECHNIQUE ET COMPETITIVITE INTERNATIONALE

1. Introduction

Différents courants idéologiques et tendances politiques s'accordent aujourd'hui à reconnaître que le destin économique de la région est lié aux modalités de son insertion au sein de l'économie internationale. Ce consensus est basé sur des arguments d'ordre théorique, historique et pratique. Pour les courants néo-libéraux, cette position relève des principes de la théorie orthodoxe en matière de commerce international et de leur étude des avantages comparatifs. Pour les structuralistes, l'ouverture est une phase nécessaire, l'exportation –en particulier de produits non traditionnels– constituant l'étape naturelle suivante pour tirer parti de la plate-forme industrielle créée dans le cadre du remplacement des importations.

D'autre part, les tendances actuelles à la globalisation observées dans l'économie mondiale et le rapide progrès technique (voir le chapitre II) impliquent que les avantages comparatifs seront de plus en plus le résultat d'un effort de modernisation et de conquête des marchés, plutôt que de facteurs statiques basés sur les ressources naturelles ou la main-d'oeuvre bon marché. C'est pourquoi certains affirment que les avantages fonctionnels en termes d'insertion internationale sont les avantages "compétitifs" et non pas les avantages comparatifs.

La transformation du processus de production, telle qu'elle est conçue dans la proposition de la CEPALC, est fondée sur une incorporation délibérée et systématique du progrès technique visant à améliorer la compétitivité internationale. Il s'agit d'une compétitivité authentique, qui se traduit par un meilleur niveau de vie. La compétitivité et l'insertion internationale, le progrès technique et l'équité sont abordés de façon intégrale.

Le facteur qui a le plus facilité la convergence de vues quant à l'insertion internationale a été, sans aucun doute, la profonde et longue pénurie de devises résultant de la crise des années 80. Pour résoudre ce problème, il faudra mener une stratégie qui, parallèlement au réaménagement de la dette, soit susceptible d'engendrer ou d'économiser des devises. Après avoir privilégié, pendant des années, le remplacement des importations, les pays de la région ont commencé, à partir de la moitié de la décennies 80, à ouvrir leurs économies, avec des variantes diverses selon les cas. Cependant, la tendance anti-exportations antérieure étant profondément enracinée, il semble raisonnable de supposer qu'il sera relativement plus facile, actuellement, de générer une unité supplémentaire de devises en intensifiant l'effort d'exportation qu'épargner une unité moyennant un nouvel effort de remplacement des importations.

La question qui se trouve actuellement au coeur des débats n'est plus de savoir si la région doit ou non s'insérer à l'économie internationale. Il s'agit plutôt

d'apporter une réponses à d'autres questions telles que, en premier lieu, la meilleure façon de procéder à cette insertion et les politiques les plus pertinentes pour y parvenir; en deuxième lieu, les effets que pourraient avoir les politiques visant à favoriser une insertion plus dynamique au sein de l'économie internationale sur la structure distributive.

A cet égard, la reprise de la croissance et des niveaux d'emploi dans la région est étroitement liée aux stratégies d'ouverture, dans le cadre d'un processus plus vaste de transformation du processus de production. L'incidence de ces stratégies sur l'emploi, ainsi que le taux de croissance de l'économie dépendent de la composition de la production qui en découlera et de l'intensité de l'utilisation des facteurs. Si, comme on peut le prévoir, les nouvelles exportations sont plus intensives en main-d'oeuvre que le remplacement supplémentaire d'importations, une orientation vers l'extérieur basée sur le progrès technique aura tendance, à moyen terme, à produire des effets positifs sur l'emploi. Cette tendance peut, d'autre part, être renforcée par des mesures spécifiques dans les domaines fiscal, du crédit, de la diffusion technologique, de la formation professionnelle et de l'encadrement de la commercialisation.

Certains craignent, néanmoins, que cette croissance favorise la concentration, en n'incorporant qu'une partie seulement de la main-d'oeuvre à l'activité exportatrice. C'est pourtant le contraire qu'on affirme ici: les bénéfices de cette croissance tendront à s'étendre à de vastes couches de la population car l'insertion oblige à élever non seulement les exportations à des niveaux de compétitivité internationale, mais également les produits qui remplacent les importations. De plus, les filières de production entre les différentes activités font que l'efficacité accrue, ainsi que les exigences en termes de compétitivité des secteurs marchands se transmettent aux fournisseurs internes, transformant ainsi de nombreuses activités non marchandes en exportatrices indirectes. Finalement, tant que durera la grave pénurie de devises, l'expansion de l'emploi productif dans des activités non marchandes dépendra entièrement de la résorption de ce déséquilibre extérieur, qui, à son tour, dépend exclusivement de l'expansion des activités marchandes.

En ce qui concerne le risque de contraction de l'emploi que pourrait entraîner l'ouverture commerciale à court terme, il a été signalé dans le document *Transformation du processus de production dans un climat d'équité* que celui-ci dépend du rythme de contraction des secteurs de remplacement des importations et du rythme d'expansion des secteurs exportateurs. L'incidence nette dépend, dans une large mesure, de la façon de procéder à l'ouverture –progressive ou accélérée– (selon la rigidité des marchés des intrants); de l'adoption ou non de mesures spécifiques d'encouragement à l'exportation; et, essentiellement, de l'existence d'un taux de change réel élevé (neutre ou même favorable aux exportations) ou faible ou déphasé (favorable aux importations).

Le deuxième point en discussion concerne la meilleure façon de parvenir à l'insertion internationale requise. Comme il a été mentionné dans le document cité plus haut, l'insertion extérieure ne doit pas être confondue avec un simple abaissement des barrières tarifaires et non tarifaires. La compétitivité exige une transformation du processus de production fondée sur une diffusion et application croissantes du progrès technique à ce processus de production. Le progrès technique est la clef de voûte de la croissance accompagnée d'équité et de l'harmonisation entre compétitivité et pérennité de l'environnement.

Pour appliquer le progrès technique au processus de production, il faut consolider l'infrastructure technologique, l'assise patronale et la qualité des ressources humaines; il faut également appliquer des politiques susceptibles de faciliter l'apprentissage technologique et l'articulation du système de production, tout en tenant compte du caractère systémique de la compétitivité. Ce

chapitre concerne les progrès accomplis dans ce domaine depuis la publication du document mentionné ci-dessus.

2. Progrès technique et compétitivité internationale

a) L'évolution du progrès technique

Le progrès technique est un processus qui se déroule d'une façon progressive moyennant les améliorations successives des procédés et des produits, ou radicale moyennant l'introduction d'un procédé ou d'un produit nouveau. Il existe également des innovations radicales capables de transformer l'appareil de production tout entier et qui, de ce fait, sont dénominées *révolutions technologiques*. Elles modifient la façon de produire et de vivre, ainsi que la géographie économique internationale.

Alors que dans le passé, le paradigme prédominant était axé sur les secteurs automobile, pétrolier et des produits chimiques, accompagnés de systèmes de gestion centralisés et de structures institutionnelles spécialisées, le paradigme naissant constitue une véritable révolution.[1] Il conjugue la révolution de la micro-électronique née aux Etats-Unis et le modèle souple d'organisation et de gestion dont l'expression la plus accomplie est le Japon. Les innovations radicales en matière de micro-électronique et d'informatique ont exercé une forte incidence horizontale sur l'ensemble des biens de consommation durable et non durable, sur le secteur automobile, les secteurs intermédiaires à usage généralisé tels que la sidérurgie et la pétrochimie, un vaste éventail de biens d'équipement, ainsi que sur les services les plus dynamiques tels que la banque, les assurances, le commerce et les télécommunications. Elles favorisent également une mise en valeur plus rationnelle des ressources naturelles et autorisent surtout des économies d'énergie.

De même, la diffusion des techniques d'information en matière de conception, de production, de distribution et de commercialisation permettent d'écourter les délais entre la conception et la production et de pouvoir ainsi satisfaire plus rapidement les nouvelles demandes réelles ou induites. Il faut ajouter à cela l'intégration des marchés encouragée par l'abaissement des coûts de communication et de transport, l'apparition de nouveaux concurrents, comme les pays de l'Asie du Sud-Est, et la diffusion de plus en plus rapide des connaissances technologiques à l'échelle internationale. Tous ces facteurs ont conduit de nombreuses entreprises de divers pays et secteurs à conclure rapidement des alliances qui ont pour but de stimuler les synergies technologiques et d'accélérer la capacité de réponse des différents marchés.

L'importance croissante de la phase de conception, ainsi que l'automatisation de la production, de la distribution et de la commercialisation pourraient compromettre rapidement les avantages comparatifs basés exclusivement sur des ressources naturelles non traitées et sur la main-d'oeuvre bon marché, en particulier si ces avantages statiques favorisent une attitude complaisante à l'égard de l'application de techniques de pointe. De même, l'effort impressionnant d'économies énergétiques résultant de la transition vers une phase "d'énergie coûteuse", observée depuis 1973 dans les pays industrialisés et qui va de la conception des produits, aux procédés de fabrication, en passant par le système de transport et l'utilisation domestique, constitue peut-être l'exemple le plus frappant d'un processus de rationalisation à plus vaste échelle dans la mise en valeur

1 Les innovations interdépendantes sur les plans technique et économique forment les systèmes technologiques qui peuvent couvrir plusieurs branches de l'appareil de production. Un système technologique conjugue des innovations dans le domaine des facteurs, des produits et des procédés et des innovations sur les plans de l'organisation et de la gestion. Les révolutions technologiques concernent des constellations de systèmes technologiques présentant une dynamique commune.

des ressources naturelles. Ce processus a été encouragé et favorisé par la concurrence de plus en plus intense, l'intégration de plus en plus étroite entre la conception et la production, la mise au point de produits synthétiques, l'introduction de nouveaux matériaux et l'application de plus en plus généralisée de l'automatisation au contrôle du processus visant à un usage plus rationnel des matières premières. Le souci croissant pour la préservation de l'environnement a exercé une influence similaire.

D'autre part, les nouvelles tendances dans le domaine technologique offrent de nombreuses possibilités d'investissement afin de mettre à profit les innovations radicales sur les plans des produits et des procédés pouvant être appliquées aux industries nouvelles et établies. Dans un premier temps, la majorité des principes scientifiques et techniques requis se trouvent à la portée du grand public dans les universités ou les centres de recherche. Mais à mesure que le processus d'innovation progresse, les entreprises déjà installées et les groupes d'entreprises dans lesquels il se déroule accumulent des connaissances qu'ils monopolisent, entravant de la sorte l'apparition de nouveaux concurrents.

Dans cette première phase, les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ont l'occasion d'investir dans le processus d'innovation et de s'y insérer d'une façon productive, compte tenu, notamment, de la possibilité d'appliquer de nouvelles technologies à des industries déjà établies ou d'autres secteurs productifs. Pour ce faire, il faut, certes, "créer" des intrants, et en particulier le capital humain, et en favoriser l'articulation avec les autres sources de compétitivité telles que les services d'encadrement et des marchés intérieurs exigeants. Il faut également mettre en place des systèmes d'organisation et de gestion décentralisés, souples, axés sur l'innovation et l'amélioration constantes, capables de favoriser et de tirer parti des synergies résultant du contact étroit entre utilisateurs et fournisseurs situés dans certaines limites géographiques.

Il est particulièrement important, pour la région, d'appliquer les nouvelles technologies aux ressources naturelles car dans de nombreux pays la part prise par le secteur primaire au produit, à l'emploi et à la balance commerciale reste prépondérante. De plus, quelque 100 millions de paysans exploitent la terre dans des conditions de pauvreté, dans des régions qui tendent à aggraver le cercle pauvreté-dégradation de l'environnement. Il faut analyser l'incidence de l'application du progrès technologique dans le contexte des différentes modalités de propriété de la terre et d'articulation de modes de production afin d'éviter les processus d'expulsion de la main-d'oeuvre et d'appauvrissement rural.

Les conditions futures du transfert de technologie vers les pays en développement font l'objet d'opinions divergentes. Cependant, certains éléments semblent indiquer une tendance croissante au "protectionnisme technologique". Ceci concerne plus particulièrement les techniques de pointe dont les pays relativement plus avancés ont besoin pour poursuivre leur processus de développement. Les problèmes rencontrés par ces pays pour créer et financer de nouvelles technologies pourraient s'aggraver face à une diffusion relativement limitée des technologies-clés. Les marchés d'exportations conquis grâce à une compétitivité systémique naissante pourraient en être compromis.

Dans ce contexte de protectionnisme croissant, l'Amérique latine et les Caraïbes devront utiliser les alliances entre entreprises nationales et internationales pour acheminer la technologie pertinente et considérer le renforcement de l'assise technologique comme l'un des aspects essentiels au sein de ces alliances et des nouvelles modalités d'intégration et de coopération régionales.

b) Mode d'insertion et compétitivité: positionnement et efficience

La compétitivité est déterminée par un ensemble de facteurs moyennant des rapports qui ne sont pas toujours

quantifiables ou même simplement identifiables. Le degré d'ouverture, par exemple, ou un coefficient élevé d'exportations basé sur des secteurs de faible technicité et dynamisme n'implique pas nécessairement un gain en compétitivité par rapport à un faible coefficient d'exportations basé sur des secteurs très dynamiques et de haute technicité; la couverture éducationnelle et les dépenses en recherche-développement favorisent l'incorporation du progrès technique et la compétitivité mais les rapports entre ces éléments et l'activité productrice, les agents concernés et la qualité des efforts déployés jouent un rôle tout aussi, et même plus important. De même, c'est la nature du rapport entre le gouvernement et l'activité productrice qui prime plutôt que les dimensions de l'Etat, comme le démontre clairement le contraste entre les Etats-Unis et le Japon, dont les secteurs publics, bien qu'ayant un poids relativement similaire, sont radicalement différents quant à la nature de ce rapport.

L'exercice dont les résultats sont présentés ci-après a pour but d'analyser les facteurs qui conditionnent la compétitivité et les rapports entre ces mêmes facteurs. Cet exercice concerne les pays qui rivalisent pour le marché d'importations de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) au cours de la période 1978-1989.[2] L'évolution de la compétitivité a été mesurée en fonction de la variation de leur présence sur le marché de l'OCDE entre le début et la fin de la décennie 80.

Aux fins de cette étude, il faut préciser les concepts de *positionnement* et d'*efficience*. On entend par positionnement le dynamisme relatif d'un secteur déterminé des importations de l'OCDE, lequel est qualifié de "favorable" lorsque cette participation augmente, et de "défavorable" lorsqu'elle diminue. L'efficience concerne la participation relative d'un pays dans un créneau déterminé, considérée "élevée" lorsque la part prise aux importations de l'OCDE augmente et "faible" lorsqu'elle diminue. En d'autres termes, un pays est mal positionné lorsqu'il exporte des produits à faible dynamisme relatif, et peu efficient lorsque, quels que soient les créneaux auxquels il participe, cette participation diminue par rapport à celle d'autres pays exportant le même type de produits vers les pays de l'OCDE.[3]

On peut donc distinguer quatre situations différentes quant à la stratégie (graphique V-1): i) positionnement favorable et efficience élevée (situation optimale); ii) positionnement favorable et faible efficience (situation d'occasions perdues); iii) positionnement défavorable et efficience élevée (situation de vulnérabilité); et iv) positionnement défavorable et faible efficience (situation de recul).

L'incorporation du progrès technique joue un rôle dans la compétitivité tant sur le plan du *positionnement* –le dynamisme étant associé au niveau de technicité des

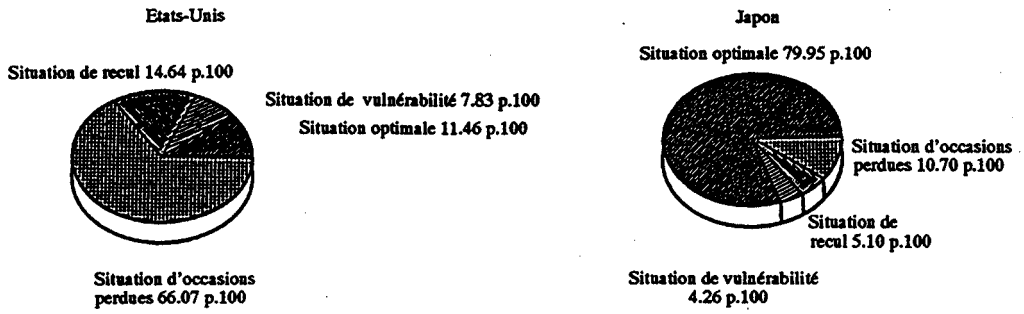
2 Le niveau d'agrégation de l'étude correspond aux positions définies par trois numéros dans la Classification type pour le commerce international (CTCI), Rev. 2. La méthodologie peut être appliquée à d'autres marchés et niveaux d'agrégation. Si on dispose de l'information requise, elle pourrait même être appliquée à l'échelon des entreprises plutôt que des pays.

3 La variation des importations d'un créneau déterminé (i) en provenance d'un pays (j) par rapport à la variation des importations totales est décomposée en deux éléments: la variation des importations totales de n'importe quelle provenance (qui définit le positionnement de ce créneau) et celle propre au pays d'origine faisant l'objet de l'étude (qui définit l'efficience). En effet, la variation en M_{ij}/variation en M est égale à (la variation en M_i/variation en M)* (la variation en M_{ij}/variation en M_i). Par conséquent, lorsque la variation en M_i est supérieure à la variation en M, le pays est bien positionné puisqu'il s'agit d'un créneau dynamique; et lorsque la variation en M_{ij} est supérieure en M_i, le pays se trouve dans une situation d'efficience relative quant à l'exportation de ce créneau. La variation de la participation totale du pays sur le marché cible est déterminé par l'analyse simultanée du positionnement des différents créneaux exportés et l'efficience de chacun d'entre eux.

$$\frac{M}{M} \cdot j = \sum_{i=1} \frac{M_i}{M} \cdot \frac{M_{ij}}{M_i}$$

Graphique V-1

LE JAPON ET LES ETATS-UNIS: STRUCTURE COMPETITIVE GLOBALE



Situation par grands groupes de produits en 1989 [a]

	Japon	Etats-Unis
Participation globale 1987-1989	8.15 p.100	10.07 p.100
Variation par rapport à 1978-1980	+76.09 p.100	-1.54 p.100
Situation optimale	Voitures (781) Equipement de télécommunication (764) Machines automatiques de traitement de l'information (752)	Mach. non électriques (714) Pâtes à papier (251) Poissons frais (034)
Situation de vulnérabilité	Appareils photographiques (881) App. de génie civil (723) Mat. tex. synth. (653)	Fruits frais (057) Bois bruts ou équarris (247) Viandes fraîches (011)
Situation d'occasions perdues	App. d'enregistrement (763) Récepteurs de radiodiffusion (762) App. récepteurs de télévision (761)	Mach. de traitement de l'information (752) Part. véhicules autom. (784) Aéronefs (792) Voitures (781)
Situation de recul	Motocycles (785) Prod. laminés (674) Horlogerie (885)	Graines oleag. (222) Houilles (322) Nourr. animaux (248)

Source: Fernando Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", Revista de la CEPAL, No 44 (LC/G.1667-P), Santiago du Chili, CEPALC, août 1991, graphique 3.

[a] Les trois numéros entre parenthèses correspondent au groupe de la Classification type pour le commerce international (CTCI), Rev.2.

produits aux stades de la conception et de la fabrication– que de l'*efficience* productive, c'est-à-dire de la capacité systémique et organisationnelle de la production à des niveaux répondant aux exigences du marché international.

i) Pays à compétitivité "croissante" et "décroissante"

La première distinction importante concerne les pays qui, dans les années 80, ont conservé ou augmenté leur participation sur le marché des importations de l'OCDE et ceux qui ont perdu du terrain. Des 51 pays envisagés, 26 relèvent du premier groupe, leur participation relative ayant augmenté de 44 à 56 p.100. Les 25 autres appartiennent au deuxième groupe et ont enregistré un recul de 29 à 23 p.100 en termes de participation. La présence des pays à compétitivité "croissante" augmente de 27 p.100 et celle des nations à compétitivité "décroissante" diminue de 9 p.100. (Voir le tableau V-1.)

Les pays à compétitivité "croissante" sont caractérisés par une convergence entre un bon positionnement et une efficience élevée, alors que ceux à compétitivité décroissante présentent la situation inverse: mauvais positionnement et faible efficience. On trouve, dans les deux groupes de pays et dans des proportions similaires, des produits dynamiques dans lesquels on perd du terrain en termes relatifs, ainsi que des produits non dynamiques dans lesquels on gagne du terrain en termes relatifs, et une conjugaison de degrés divers de positionnement et d'efficience. On peut donc écarter d'emblée les conceptions simplistes quant aux différences entre pays ayant plus ou moins de "succès".

On constate dans la structure des exportations des pays à compétitivité "croissante" une prédominance des produits manufacturés non basés sur des ressources naturelles (58 p.100), qui représentent plus de deux fois et demie le volume des exportations de ressources naturelles, y compris le pétrole (21 p.100). Dans les pays à compétitivité "décroissante", en revanche, le volume le plus important d'exportations correspond

Tableau V-1
COMPETITIVITE SUR LE MARCHE DE L'OCDE

	Part prise aux importations de l'OCDE			Structure des exportations (%)			
	1979	1988	(variation %)	Ressources naturelles	Energie	Produits manufacturés	
						Basés sur des RN	Non basés sur des RN
Pays à compétitivité croissante							
Groupe 1	10.6	18.3	72.6	11	1	16	67
Groupe 2	2.9	3.3	13.8	34	8	24	32
Groupe 3	30.5	34.2	12.5	8	3	20	68
Total	**44.0**	**55.9**	**27.0**	**16**	**5**	**19**	**58**
Pays à compétitivité décroissante							
Groupe 1	22.0	21.5	-2.3	14	11	21	54
Groupe 2	2.6	2.0	-23.1	51	24	16	8
Groupe 3	4.3	2.8	-34.9	45	18	19	15
Total	**28.9**	**26.3**	**-9.0**	**34**	**16**	**19**	**30**

Source: Elaboré par la Division mixte CEPALC/ONUDI de l'industrie et de la technologie, selon des donnée de COMTRADE. On trouvera une information statistique plus détaillée dans F. Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", Revista de la CEPAL, n° 44 (LC/G.1677-P), Santiago du Chili, août 1991.

aux ressources naturelles, y compris le pétrole (50 p.100), alors que les exportations de produits manufacturés non basés sur des ressources naturelles ne représentent que 30 p.100. La pondération relative des produits manufacturés basés sur des ressources naturelles est identique dans les deux groupes de pays. (Voir à nouveau le tableau V-1.)

On observe, dans les deux groupes de pays, une hétérogénéité quant au niveau de développement, à la structure de production et aux modalités institutionnelles. Les exemples extrêmes de cette hétérogénéité sont les Etats-Unis et le Japon. Le premier, dont la participation aux importations de l'OCDE est de 10 p.100, a enregistré un recul de 1, 5 p.100 dans les années 80, alors que la part prise par le deuxième aux importations de l'OCDE, qui était de 8 p.100, a progressé de 76 p.100 au cours de la même décennie (voir à nouveau le graphique V-1). Des créneaux comme les voitures ou les ordinateurs où le Japon occupe une position avantageuse ont leur origine, du point de vue technologique et industriel, aux Etats-Unis et constituent donc des "occasions perdues" pour ce dernier pays, c'est-à-dire des secteurs dynamiques dans lequel il a perdu du terrain en termes de participation, à la suite, notamment, du processus d'internationalisation de ses propres entreprises. Les créneaux où la participation des Etats-Unis se consolide concernent, en majorité, des ressources naturelles à des degrés différents d'élaboration mais deux tiers des exportations totales de ce pays correspondent à des secteurs dynamiques où sa participation relative est en régression. Par contre, 80 p.100 des exportations japonaises correspondent à des créneaux dynamiques où la participation relative de ce pays est en constante progression.

ii) Pays à compétitivité "croissante"

Les différences en termes de positionnement et d'efficience relative permettent de distinguer trois catégories de pays. La première est composée de 12 pays où les produits présentant un bon niveau en termes de positionnement et d'efficience ont une pondération plus importante que dans l'ensemble des pays à compétitivité "croissante" (45 p.100).[4] La participation des deux pays latino-américains qui appartiennent à cette catégorie –le Mexique et la République dominicaine– sur le marché international correspond à des produits manufacturés non basés sur des ressources naturelles, grâce, essentiellement, au processus de globalisation des échanges internationaux dans le cadre duquel les grandes entreprises des pays développés cherchent des fournisseurs offrant une main-d'oeuvre bon marché ainsi que diverses modalités de co-production, y compris la "maquila".[5]

4 Cette catégorie regroupe les pays suivants: Chine, Espagne, Finlande, Japon, République de Corée, République dominicaine, Mexique, Portugal, Singapour, Thaïlande, Turquie et Yougoslavie. En ce qui concerne la Chine, il est intéressant de signaler que le coefficient d'exportation est passé de 4 p.100 en 1978 à 19 p.100 en 1990.

5 Malheureusement, cette analyse ne distingue pas le degré de valeur ajoutée lié à l'exportation ni les filières internes. D'où l'importance exagérée que cette méthode tend à accorder à la "maquila". Ce type de zone franche peut, certes, contribuer au développement d'un pays, surtout lorsqu'il débute en matière d'exportation. Cependant, sa compétitivité à long terme dépendra de la capacité de l'intégrer progressivement au reste de l'économie, produisant ainsi une valeur ajoutée supplémentaire moyennant l'utilisation des filières "en amont" et "en aval". En 1988, le pourcentage correspondant à la "maquila" dans les exportations mexicaines aux Etats-Unis atteignait 46 p.100 et en République dominicaine, ce pourcentage était estimé, en 1990, à deux tiers du total. Pour le Mexique, voir Wilson Peres, *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 1990. Pour la République dominicaine, voir CEPALC, "Misión de apoyo a la restructuración industrial en la República Dominicana", Santiago du Chili, Division mixte CEPALC/ONUDI de l'industrie et de la technologie, 1991, inédit, et "República Dominicana: propuesta de programa de promoción de exportaciones", Santiago du Chili, Division mixte CEPALC/ONUDI de l'industrie et de la technologie, 1991, inédit.

Ces deux pays sont également les seuls, dans cette catégorie, à avoir enregistré simultanément, dans les années 80, une augmentation de la compétitivité et une chute du revenu par habitant. Cette caractéristique est présente dans presque tous les pays d'Amérique latine et s'explique par le fait que les progrès en matière d'insertion internationale ont coïncidé avec un service de la dette particulièrement onéreux et des processus rigoureux de stabilisation et de restructuration de l'appareil de production.

Un deuxième groupe de pays à compétitivité "croissante" correspond à ceux dont les exportations sont efficientes sur le plan de la production mais dont le positionnement est moins favorable (prépondérance de secteurs non dynamiques).[6] Il s'agit, en majorité, de produits vulnérables et de ressources naturelles, ainsi qu'un pourcentage important de produits manufacturés basés sur ce type de ressources. Des sept pays appartenant à ce groupe, un seul présente un niveau élevé de revenu par habitant (la Norvège) et quatre sont latino-américains (le Brésil, le Costa Rica, le Chili et l'Uruguay). La progression enregistrée par ces pays dans les années 80 en termes de participation aux échanges internationaux est due, essentiellement, à l'amélioration de l'efficience productive dans des domaines qui sont, en général, peu dynamiques. Il s'agit, à l'exception du Brésil, d'économies de petites dimensions, en processus d'ouverture, à vaste couverture éducationnelle et où il est possible de satisfaire un niveau relativement élevé d'exigences sur le plan de la compétitivité systémique. Leurs dimensions réduites leur permettent d'améliorer leur position relative dans des créneaux peu dynamiques et de progresser quant à leur participation globale sur le marché. Leur situation est néanmoins vulnérable précisément à cause du faible dynamisme de ces produits et des variations de prix dont plusieurs d'entre eux font l'objet.

Il est particulièrement significatif de comparer les cas du Brésil et de la République de Corée qui, malgré des différences notables quant à la dotation en ressources naturelles, la modalité d'insertion au commerce international et la pondération des sociétés étrangères (nettement supérieure au Brésil), présentent tous deux une assise diversifiée sur le plan de la production et des exportations. On constate (graphique V-2) que la composition des exportations de produits manufacturés est similaire dans les deux pays, ces derniers relevant de secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre (vêtement et chaussures), de ressources naturelles relativement élaborées (bois et minerai de fer), ainsi que des biens à forte intensité de capital (voitures, produits sidérurgiques). Considérant l'ensemble des produits pour lesquels ces deux pays enregistrent une augmentation de leur participation relative (créneaux avantageux plus produits vulnérables), on constate qu'au Brésil ce pourcentage atteint 87 p.100, contre 93 p.100 en République de Corée, à la différence près que 83 p.100 des exportations de ce dernier pays correspondent à des produits qui, outre le fait de gagner du terrain en termes de participation relative, présentent un plus grand dynamisme que le marché international (le pourcentage dépasse légèrement celui du Japon).

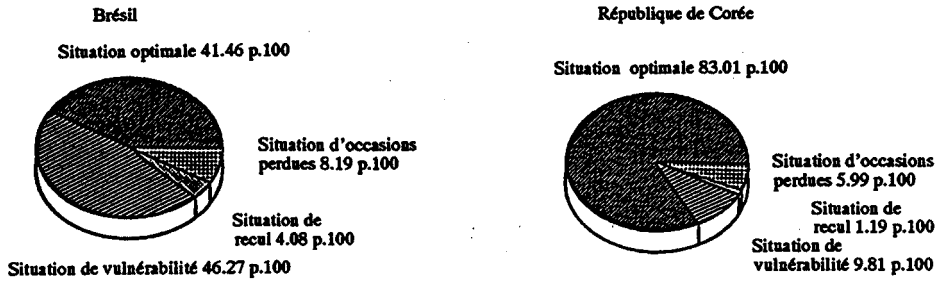
Le dernier groupe de pays à compétitivité "croissante" est composé de nations caractérisées par un pourcentage important d'exportations dynamiques (47 p.100), bien qu'enregistrant un recul de leur position relative dans ces créneaux (situation d'occasions perdues).[7] Leur assise de production présente un niveau élevé de technicité mais ils semblent perdre du terrain par rapport à leurs

6 Les pays relevant de cette catégorie sont les suivants: Brésil, Costa Rica, Chili, Grèce, Israël, Norvège et Uruguay.

7 Ce groupe est composé des pays suivants: Allemagne, Canada, Danemark, France, Italie, Suède et Suisse.

Graphique V-2

LE BRÉSIL ET LA RÉPUBLIQUE DE CORÉE: STRUCTURE COMPÉTITIVE GLOBALE



Situations et principaux produits en 1989 [a]

	Brésil	République de Corée
Participation globale 1987-1989	1.18 p.100	2.10 p.100
Progression par rapport à 1978-1980	20.14 p.100	127.79 p.100
Situation optimale	Conserves de fruits (058) Chaussures (851) Aluminium (684)	Chaussures (851) Voitures (781) Vêtements (848)
Situation de vulnérabilité	Café (071) Min. de fer (281) Nourr. animaux (081)	Prod. laminés (674) Mat. text. synth (653) Tubes en fer (678)
Situation d'occasions perdues	Mot. comb. int (713) Fils textiles (651) Crustacés frais (036)	Poissons frais (034) Linge de corps (844) Fils textiles (651)
Situation de recul	Cacao (072) Bois trav. (248) Sucres (061)	Tissus (654) Tabacs bruts (121) Bois trav. (248)

Source: Fernando Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", Revista de la CEPAL, No 44 (LC/G.1667-P), Santiago du Chili, CEPALC, août 1991, graphique 6.

[a] Les trois numéros entre parenthèses correspondent au groupe de la Classification type pour le commerce international (CTCI), Rev.2.

concurrents sur le plan de l'efficience productive et de la commercialisation.

Les pays à compétitivité "croissante" comprennent donc une bonne partie des pays d'Europe de l'Ouest, de l'Est de l'Asie ainsi que des pays en développement –méditerranéens et latino-américains– dont l'insertion naissante sur le marché est en partie le résultat des processus de globalisation des entreprises des pays développés. Les pays se trouvant à la tête du groupe à compétitivité "croissante" –le Japon et les pays d'Europe de l'Ouest– ont en commun, au cours de ces dernières décennies et en dépit des nombreuses différences qui les séparent, une modalité de fonctionnement économique et social axée sur le consensus et la négociation.

iii) Pays à compétitivité "décroissante"

On peut, ici aussi, distinguer trois groupes de pays, selon la pondération relative du mauvais positionnement ou du degré moindre d'efficience. Le premier est composé de pays exportant des produits dont le positionnement est satisfaisant mais qui subissent un recul en termes de participation sur les marchés.[8] La part prise sur le marché par cette première catégorie de pays à compétitivité "décroissante" est passée, dans les années 80, de 22 à 21.5 p.100.

Le deuxième groupe à compétitivité "décroissante" comprend les pays dont la majorité des produits exportés fait l'objet d'un mauvais positionnement que n'arrive pas à compenser leur niveau relativement élevé d'efficience.[9] Cette catégorie est caractérisée par une prépondérance de la situation de vulnérabilité (56 p.100), et par les exportations de ressources naturelles, y compris le pétrole (75 p.100).

Le deuxième groupe est celui des pays caractérisés par une situation de recul (46 p.100): le mauvais positionnement des produits est accompagné d'une faible efficience du pays.[10] Les pays latino-américains relevant de cette catégorie ont en commun une faible position quant aux exportations de produits manufacturés non basés sur des ressources naturelles (moins de 20 p.100 des exportations totales) mais présentent une certaine indépendance quant aux niveaux de revenu et de développement, ce qui explique qu'ils se situent aux deux extrêmes de l'échelle régionale des revenus.

Considérés dans leur ensemble, on trouve, au nombre des pays à compétitivité "décroissante", des nations qui ont successivement occupé un premier rang au sein de l'économie mondiale (les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les Etats-Unis); les pays à économie planifiée; la plupart des pays latino-américains; certains pays asiatiques particulièrement riches en ressources naturelles (l'Indonésie –qui progresse rapidement dans l'exportation de produits manufacturés–, les Philippines et la Malaisie) et, finalement, deux pays développés (l'Australie et la Nouvelle-Zélande) dont la participation est essentiellement basée sur les ressources naturelles et dont l'adoption aux tendances du marché international a été insuffisante.

iv) Compétitivité, ressources naturelles et expansion soutenue

La différence essentielle entre l'Amérique latine et certains pays de

8 Ce groupe de pays est composé de l'ex-République démocratique d'Allemagne, de la Bulgarie, des Etats-Unis, de la Hongrie, de la Malaisie, des Pays-Bas, des Philippines, du Royaume-Uni, de la Roumanie et de la Tchécoslovaquie. La Malaisie exporte de plus en plus de produits manufacturés non basés sur des ressources naturelles; si elle continue sur cette voie, elle entrera bientôt dans la catégorie des pays "à compétitivité croissante".

9 Cette catégorie regroupe les pays suivants: Australie, Equateur, Indonésie et Paraguay. L'Australie, qui est un pays développé exportateur de ressources naturelles, constitue un exemple d'économie en retard dans l'adoption de sa structure de production à la demande internationale.

10 Ce groupe comprend les pays suivants: Argentine, Bolivie, Colombie, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nouvelle-Zélande, Pérou, Pologne, Union Soviétique et Venezuela.

l'OCDE particulièrement riches en ressources naturelles réside dans le fait que ces derniers ont fortement basé le processus d'industrialisation sur la transformation de ces ressources. Ils ont également mis au point des techniques visant à une mise en valeur intégrale de ces ressources, conjuguant de la sorte le progrès technique, la compétitivité, les ressources naturelles et l'environnement.

Effectivement, les politiques d'élaboration des produits de base peuvent, par exemple, stimuler la compétitivité systémique en favorisant l'amélioration des réseaux de transport, de commercialisation et financiers. Deux éléments essentiels dans le rapport existant entre les secteurs des ressources naturelles et l'activité industrielle et des services concernent l'industrie des biens d'équipement, notamment les machines et les équipements spécialisés, et les services de génie, qui sont deux secteurs-clés dans l'expansion de la productivité et le progrès technologique.

C'est pourquoi les ressources naturelles, bien qu'elles se caractérisent par un plus faible dynamisme sur les marchés internationaux, offrent d'intéressantes possibilités, outre la génération de devises, sur le plan de l'apprentissage en matière d'entreprises, de la diffusion technologique et de la promotion de secteurs manufacturiers et de services afférents. Il faut, pour ce faire, abandonner la vision trop sectorielle et compenser le plus faible dynamisme de ces créneaux moyennant l'application de politiques favorisant l'application et la diffusion du progrès technique, les rapports avec les activités secondaires et tertiaires ainsi que les progrès en matière d'élaboration et de commercialisation des produits de base. Tous ces domaines peuvent également faire l'objet d'une coopération régionale encourageant la compétitivité.[11]

Une structure d'exportations essentiellement basée sur les ressources naturelles est, en outre, plus sensible à la pression des marchés internationaux en matière de normes environnementales; d'où l'importance de l'application du progrès technologique afin de concilier la compétitivité et la pérennité de l'environnement.

v) Implications: principes directeurs de stratégie

Malgré ses nombreuses limitations –dont la plus importante est certainement le fait de ne pas pouvoir projeter dans l'avenir les tendances du passé, en particulier dans une période de transition entre deux modèles technologiques–, l'exercice antérieur permet d'illustrer la diversité des options en matière d'insertion internationale.[12]

En ce qui concerne le créneau ou le positionnement:

a. Les produits manufacturés non basés sur des ressources naturelles, y compris les équipements et les intrants utilisés dans le traitement des ressources naturelles, sont majoritaires et en progression constante au sein des échanges internationaux.

b. Il n'est pas toujours indiqué de se retirer de marchés déclinants. D'une part, une meilleure efficience sur le plan de la production peut consolider la participation du pays dans ce créneau juste assez pour compenser le manque de dynamisme de ce marché, comme le démontre le cas des "rentes" dérivées de

11 Voir CEPALC, *Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos: cuestiones de política* (LC/G.1658), Division du commerce international et du développement, Santiago du Chili, 22 avril 1991.

12 Les autres limitations concernent notamment: le traitement des produits énergétiques, dont le manque de dynamisme a été, dans une large mesure, le résultat de la politique de prix appliquée dans ce domaine; la sous-estimation de l'expansion physique de certains secteurs dont l'évolution rapide sur le plan technique s'est traduite par une chute de leurs prix relatifs; le manque de discrimination entre exportations impliquant d'importantes filières internes et exportations à filières très limitées (les exportations de "maquila", par exemple, qui tendent à exagérer la situation favorable de la République dominicaine); le niveau d'agrégation élevé utilisé (trois chiffres); et l'absence de discrimination entre compétitivité authentique et fictive.

la production de plusieurs ressources naturelles de la région. D'autre part, ces progrès en matière d'efficience peuvent être appliqués à toute la filière de production, en amont et en aval, afin d'augmenter la valeur ajoutée et diversifier l'activité en l'orientant vers des postes plus dynamiques, comme pourrait être le cas d'une éventuelle industrialisation des ressources naturelles. Cependant, le fait de se situer dans des marchés déclinants constitue un signe d'avertissement qui indique la nécessité de profiter de cette source de revenus –tant qu'elle dure– pour favoriser la diversification des activités ou leur reconversion. Plus la participation du pays dans ce créneau sera réduite et plus son efficience relative sera élevée, plus le pays disposera de temps pour mener à bien ce processus.

En ce qui concerne l'efficience et l'application du progrès technique:

a. L'application du progrès technique est importante tant du point de vue des caractéristiques des différents postes que de l'efficience organisationnelle sur les plans de leur production et commercialisation. En termes de compétitivité, le rapport progrès technique-efficience organisationnelle est tout aussi important que la relation positionnement-progrès technique.

b. Les créneaux où coïncident le dynamisme et les niveaux élevés d'efficience (situation optimale) constituent un noyau potentiel de diffusion du progrès technologique vers les autres secteurs du processus de production. Le problème à résoudre en matière d'innovation institutionnelle sera la mise au point de mécanismes et d'encouragements de la diffusion de ce progrès technique.

c. Dans les postes dynamiques où la participation du pays est en régression (situation des occasions perdues), il faut s'efforcer d'appliquer des programmes sectoriels de restructuration qui permettent de récupérer et d'améliorer les positions antérieures.

D'une façon plus générale, on pourrait conclure que les expériences positives sont caractérisées par un appui systémique à l'application et à la diffusion du progrès technique, ainsi que d'un critère de sélectivité quant aux efforts de promotion. On observe, en fait, que les pays à compétitivité "croissante" sont surtout des nations asiatiques et d'Europe de l'Ouest qui, malgré les différences qui les séparent, présentent deux grandes caractéristiques communes: la première concerne la coopération étroite entre le gouvernement et le patronat, qui se traduit par un grand nombre d'incitations et de mécanismes institutionnels favorisant la compétitivité internationale; la deuxième est le positionnement spécialisé dans des créneaux dynamiques. Ces deux caractéristiques semblent se renforcer mutuellement, ce qui facilite les décisions nationales en matière de positionnement et offre une importante possibilité de débattre du type d'intervention le plus favorable à une insertion basée sur une compétitivité authentique.

Dans les pays d'Amérique latine, il est peu probable que se maintiennent les tendances à la chute des rémunérations et à la déprédation des ressources naturelles observées dans les années 80. C'est pourquoi, qu'ils gagnent ou non du terrain en termes de participation, les pays devront consentir des efforts résolus dans les années 90 pour améliorer leur positionnement et baser leur efficience sur des gains de productivité. Ils devront, pour ce faire, mettre en place des politiques et des institutions susceptibles de favoriser une transformation du processus de production qui réponde aux exigences du marché international sur le plan du dynamisme et de la diffusion du progrès technique. Ce sujet sera abordé ci-après.

3. Politiques visant à modifier la structure de production

Le progrès technique constitue la pierre angulaire de la formule proposée par la CEPALC pour améliorer l'insertion. En effet, la nécessité impérieuse d'harmoniser compétitivité et équité dans un cadre

écologiquement rationnel explique qu'il faille accorder la plus haute priorité aux facteurs qui influent sur l'application et la diffusion du progrès technique, et dont les plus importants sont l'assise patronale, les ressources humaines, ainsi que l'infrastructure technologique et de communication. Si ces facteurs ne sont pas suffisamment solides, la libéralisation des échanges commerciaux, bien qu'ayant une incidence positive à court terme sur la répartition des ressources(efficience statique), sera très probablement insuffisante pour contribuer à déclencher le processus d'application et de diffusion du progrès technique, élément qui détermine la compétitivité authentique et l'insertion finale au sein du commerce international.[13]

Une autre caractéristique de cette proposition est l'importance accordée au positionnement et son incidence sur le plan des politiques. En effet, dans la mesure où l'insertion est axée sur des secteurs dynamiques dans lesquels on a réussi a incorporer le progrès technique et à acquérir une certaine compétitivité, il devient possible d'appliquer deux types de politiques sélectives en matière d'insertion et d'application du progrès technologique: on peut, d'une part, tenter de choisir des créneaux susceptibles de servir d'appui, dans lesquels on estime, d'emblée, que le pays est en mesure d'acquérir un avantage comparatif dynamique; on peut également appliquer, pendant une certaine période, une optique pro-exportations afin de tirer parti de la plate-forme industrielle mise en place au cours de la phase de remplacement, tout comme, dans les décennies antérieures, avait primé l'optique favorable au remplacement des importations et contraire aux exportations.

a) Politiques sectorielles

Bien que, théoriquement, il existe de solides arguments qui favorisent le soutien à certains secteurs, l'efficacité de ces politiques dans la pratique est incertaine. Le soutien accordé par le secteur public à la transformation du processus de production et à l'insertion internationale est une caractéristique du développement des nations de l'Asie du Sud-Est, du Japon et, à un degré moindre, d'autres pays développés.[14]

Bien que les politiques sectorielles appliquées aux Etats-Unis et en Europe soient très critiquées, les mesures de soutien adoptées par le Japon en faveur de certaines activités nouvelles de transformation sont généralement considérées très positives.[15] Plusieurs secteurs que le Japon considère nouveaux et prometteurs ont dû être traités comme secteurs déclinants en Europe et aux Etats-Unis.[16]

Un cas encore plus intéressant pour l'Amérique latine est celui de la République de Corée, s'agissant d'un pays à industrialisation très tardive. Après une première phase caractérisée par la protection de certains secteurs-clés, ce pays est rapidement passé (dans les années 60) à une stratégie d'encouragement des exportations. Les

13 Aux fins de l'analyse des politiques de soutien à la compétitivité dans ces domaines, voir CEPALC, "Base de et problèmes posés par la transformation du processus de production dans un climat d'équité", *Transformation du processus de production dans un climat d'équité, op. cit.*, chapitre IV.

14 Dans le cas européen, les subventions sont de l'ordre de 10 p.100 des dépenses publiques. La moitié est constituée de donations visant essentiellement à la formation de capital. D'autres instruments importants d'appui sectoriel sont les exemptions ou les dégrèvements fiscaux, les crédits assortis de conditions libérales et l'actionariat. Voir Robert Ford et Wim Suyker: "Industrial subsidies in the OECD economies", OECD Economic Studies, nº 15, Paris, 1990.

15 Voir par exemple, D. Okimoto, *Between MITI and the market*, Stanford, California, Stanford University Press, 1989.

16 La priorité accordée par le Japon à l'effort commun de prospection entre gouvernement et secteur privé a été mise en évidence dans N. Makino, "La proyección total de los noventa: el mundo", Tokyo, Mitsubishi Research Institute, 1990, et "El sector manufacturero será eterno", Tokyo, Tokyokeijaisinbosha, 1990.

autorités ont défini de nouveaux secteurs stratégiques et ont intensifié le soutien à la pénétration des marchés étrangers moyennant la création de sociétés marchandes. Après avoir réalisé un ajustement au début des années 80, une bonne partie du contrôle public direct a été supprimé. L'Etat a néanmoins continué d'appuyer résolument le réaménagement industriel et d'encourager la petite et moyenne entreprise, ainsi que l'augmentation de la productivité et les activités de recherche-développement.[17] (Voir l'encadré V-1.)

L'expérience quant à l'utilité des politiques sectorielles est donc variée. (Voir les encadrés V-2 et V-3.) Les déficiences en matière d'intervention peuvent être tout aussi graves que celles du marché; d'où l'importance de la compétence, de la légitimité sociale et de la capacité opérationnelle des institutions responsables de la conception et de l'exécution des politiques pertinentes. Eu égard à la détérioration subie par les entités publiques dans de nombreux pays de la région au cours de la dernière décennie, il faudra d'abord procéder à leur restructuration avant de pouvoir élaborer ce type de politiques.

b) Une optique exportatrice

Les résultats les plus encourageants semblent, en revanche, liés à un style d'intervention répondant au modus

Encadré V-1

INSTITUTIONS D'ENCADREMENT TECHNOLOGIQUE EN ASIE DU SUD-EST

En réponse à la pression de la concurrence sur leurs marchés d'exportations, les économies à forte vocation exportatrice de l'Asie du Sud-Est ont mis sur pied des institutions spécialisées en matière de recherche, d'assimilation et de diffusion technologiques. Dans la République de Corée, la Corporation de promotion de la petite et moyenne industrie (SMIPC) fournit une assistance financière, des cours de formation, ainsi que des services d'information et d'assistance technologique et administrative. L'Institut coréen d'économie et de technologie (KIET) est une institution autonome d'études économiques et d'information technique qui vise à contribuer à la compétitivité des entreprises coréennes sur les marchés extérieurs. Il possède cinq bureaux à l'étranger et le secteur privé est fortement représenté au niveau de la direction; une partie importante des activités de l'institut consiste à chercher des créneaux pour les produits coréens et à fournir une assistance aux entreprises coréennes qui souhaitent en tirer parti. Le KIET possède également une importante banque de données on-line connectée à plusieurs sources de données internationales. Ce réseau est accessible dans 16 grandes villes de Corée. Le Centre coréen de productivité (KPC) encourage l'adoption, de la part d'entreprises locales, de processus de production automatisés basés sur la micro-électronique. Il possède un centre de démonstration de l'automatisation flexible montrant les possibilités offertes par cette technologie et fournit des cours de formation et une assistance technique quant à son application.

Dans la province chinoise de Taïwan, le Centre chinois de productivité (CPC) n'octroit pas de financement mais une assistance technique et des cours de formation. Il offre non seulement une série de stages très variés et une information technique, mais envoye également des équipes d'ingénieurs expérimentés à toutes les usines de Taïwan afin d'aider les fabricants à résoudre des problèmes spécifiques de technologie et productivité. Les équipes étudient ces problèmes et proposent des solutions. En deux ans, le CPC a visité plus de mille installations et formulé plus de quatre mille recommandations. Il a également mené à bien plus de 500 projets de recherche visant à améliorer l'efficacité productive. En cas de problèmes technologiques de plus grande envergure, le CPC favorise les contacts entre chefs d'entreprise et centres de recherche spécialisés.

Source: Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), *Industrial Restructuring in Asia and the Pacific* (ST/ESCAP/960), Bangkok, 1991.

17 Voir Bon Ho Koo: "Korea's Industrialization and Social Capability", et Linsu Kim, "Absorptive Capacity and Industrial Growth: A Conceptual Framework and Korea's Experience", documents présentés lors du séminaire "Economic Growth of Developing Countries: 1940's-1980's", organisé par le Korea Development Institute, Séoul, juillet 1991.

Encadré V-2

LA POLITIQUE DANS LE SECTEUR AUTOMOBILE AU MEXIQUE

L'industrie automobile mexicaine est un exemple d'adaptation compétitive à l'environnement international et aux nouvelles orientations de la politique économique. Après trente cinq ans de croissance favorisée par un tarif douanier différencié, et à la suite des pressions exercées sur la balance commerciale, le secteur a commencé, au début des années 60, à favoriser un certain degré d'intégration nationale, moyennant l'exigence de niveaux minima de contenu local, la fabrication de pièces détachées et la restructuration des usines d'assemblage. En 1972, un décret a obligé les entreprises de ce secteur à compenser, par des exportations, une partie des devises requises par les importations. Des contingentements ont été établis, ainsi que des limitations quant au nombre de modèles à produire de façon à répondre aux dimensions du marché et tirer parti des économies d'échelle. Ces dispositions seront allégées par la suite et les encouragements à l'exportation seront intensifiés. Cependant, en 1981, le secteur automobile représentait 58 p.100 du déficit commercial du pays. En 1983, les autorités ont promulgué un décret visant à rationaliser l'industrie automobile et à favoriser la génération nette de devises.

Le changement le plus significatif dans ce secteur provient pourtant de l'extérieur. Face à la perte de compétitivité des fabricants américains sur leur propre marché, il a été formellement décidé en 1985 d'exporter des véhicules du Mexique vers les Etats-Unis. Ces exportations se sont avérées très positives en termes de génération de devises, de modernisation des installations productives et d'actualisation des véhicules fabriqués dans le pays. Il fallut appliquer des mesures d'appui budgétaire, mais très différentes des politiques sectorielles de remplacement des importations, tant du point de vue de leurs modalités spécifiques que, bien entendu, du marché auquel elles étaient destinées. Pour l'installation de l'usine Ford à Hermosillo en 1985, le gouvernement fédéral, les autorités de l'état et certaines entreprises liées à l'Etat ont contribué de la façon suivante: l'extension du gazoduc de Cananea à Hermosillo; la donation du site; les installations ferroviaires, les voies d'accès à l'usine et la construction accélérée de la route à quatre bandes Hermosillo-Guayamas; participation au coût de l'antenne terrestre pour la connexion par satellite; le raccordement des circuits d'alimentation du réseau électrique; la construction d'un aqueduc, et l'intensification des programmes de formation professionnelle et de l'Institut technologique d'Hermosillo.

A la fin des années 80, les politiques sectorielles du Mexique ont été complètement modifiées. Afin de favoriser la compétitivité internationale de l'industrie, les autorités ont appliqué une politique d'ouverture commerciale et de déréglementation. Cependant, eu égard à son rôle prépondérant dans l'économie, le secteur automobile continuera, pour un certain temps, de faire l'objet de certains règlements spécifiques. La nouvelle politique économique exige que l'encouragement public à ce secteur adopte de nouvelles modalités: c'est pourquoi, dans un avenir proche, le souci principal concernera l'accord d'intégration commerciale avec les Etats-Unis, dans lequel les questions relatives au secteur automobile revêtent une grande importance. A cet égard, la politique énergiquement mise en oeuvre par le gouvernement mexicain cherche à harmoniser la législation et les normes techniques des deux pays, objectif essentiel pour assurer le succès en termes compétitifs des usines installées au Mexique.

Source: Wilson Peres, *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, OCDE, Centre du développement, Paris, 1990, et *Restructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los ochenta. Evolución y perspectivas* (LC/G.1672-P), série Estudios e Informes de la CEPAL, n° 83 (sous presse).

operandi et aux tendance des marchés et corrigeant les principales distorsions des prix relatifs. Ils sont plus précisément associés aux incitations orientées vers les exportations (bien que limitées dans le temps et sujettes à l'atteinte de buts bien précis en termes d'exportation). En effet, même si les politiques mises en oeuvre dans bon nombre de pays asiatiques sont similaires aux politiques d'industrialisation appliquées en Amérique latine, la différence réside dans l'octroi d'encouragements dont l'orientation est diamétralement opposée puisque favorable à l'exportation plutôt qu'au remplacement des importations; dans la supervision constante des activités faisant l'objet du soutien accordé et, le cas

Encadré V-3

LA POLITIQUE BRESILIENNE EN MATIERE D'INFORMATIQUE

Le développement de l'industrie de l'informatique au Brésil a été fondée, au cours des quinze dernières années, sur la politique du marché réservé. Pour ce faire, l'intervention publique a protégé le marché local et a imposé des contraintes au capital étranger. Malgré l'essor industriel et technologique de ce secteur dans les années 80, certaines faiblesses structurelles ont persisté et le comportement de l'industrie locale a fait l'objet de critiques généralisées; la politique dans le domaine de l'informatique a commencé à perdre ses alliés.

Le problème essentiel est que l'établissement de cette industrie naissante s'est traduit, pour les consommateurs, par un niveau élevé de prix relatifs, des problèmes de qualité et de fiabilité des produits. Dans le même temps, les politiques structurelles d'appui à ce secteur se sont avérées fragiles, notamment quant à la mise en place d'une infrastructure scientifique et technologique, à la suite des restrictions imposées aux dépenses publiques au cours de la décennie de la crise. Un troisième facteur est que les contraintes en matière d'investissement étranger dans le secteur ont touché des activités sur lesquelles pesaient d'emblée de fortes restrictions, ce qui freinait également la participation d'entreprises nationales. Le processus inflationniste et la récession ont finalement compromis la diffusion technologique dans le secteur industriel et les dévaluations successives ont répercuté sur la situation financière du secteur de l'informatique, qui dut consentir un investissement important moyennant un endettement croissant.

En 1989, la politique en matière d'informatique a été redéfinie afin de stimuler la compétitivité du secteur en éliminant progressivement les barrières tarifaires et non tarifaires dont il faisait l'objet. La définition du terme "entreprise nationale" a été modifiée de façon à permettre la participation de capitaux étrangers jusqu'à concurrence de 49 p.100 du capital des entreprises. L'idée d'une politique intégrée pour le complexe électronique a été maintenue, la micro-électronique et le logiciel étant considérés comme segments primaires et faisant l'objet du crédit préférentiel de la politique industrielle. Il a été décidé d'accorder des exemptions fiscales et une dépréciation accélérée pour les investissements en modernisation industrielle effectués par les secteurs utilisant l'informatique et la robotique.

échéant, dans l'application de sanctions;[18] et dans la consolidation des institutions chargées de fournir cet appui.

S'il semble difficile d'identifier des domaines productifs susceptibles de se convertir plus rapidement au progrès technique, il pourrait s'avérer plus simple d'introduire, à *titre transitoire,* des éléments favorables à l'exportation dans la politique économique. Selon le cas, cette tendance pourrait être généralisée, ou ne s'appliquer qu'aux exportations non traditionnelles, ou aux seules exportations "de lancement" (nouvelles ou inférieures à un certain plancher).

Il existe diverses justifications à ce type d'optique –outre le succès relatif de ces politiques dans l'expérience des pays à industrialisation tardive. En premier lieu, les effets de l'optique anti-exportatrice en vigueur depuis de longues années ne pourront être compensés que par des politiques octroyant de nets indices quant à une réaffectation des ressources et à l'esprit d'entreprise en faveur des marchés extérieurs; ceci pourrait permettre de tirer un meilleur parti de la plate-forme industrielle mise sur pied dans le cadre du remplacement des importations et dont l'expansion est compromise, dans la plupart des pays de la région, par les contraintes en matière de devises et les dimensions réduites des marchés intérieurs. Deuxièmement, l'activité exportatrice implique une plus grande complexité que la production destinée au marché intérieur, pour des raisons diverses –qualité, commercialisation, caractère opportun, souplesse ou financement.

18 Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), *Industrial Restructuring in Asia and the Pacific* (ST/ESCAP/960), Bangkok, 1991.

Troisièmement, "l'industrie naissante" pouvant exister aujourd'hui dans la région relève davantage de la pénétration de marchés extérieurs que de la production. Tous ces facteurs justifieraient l'octroi d'encouragements transitoires à l'activité exportatrice.[19]

L'encouragement de l'exportation constitue donc une composante spécifique de la transformation du processus de production dans le cadre de la politique économique et commerciale. Selon la situation de chaque pays, cette politique favorable aux exportations, même neutre entre les différentes exportations, pourra être renforcée par l'utilisation sélective des instruments de promotion appliqués aux exportations de lancement de type industriel, de plus haute technicité ou destinées à des marchés spécifiques.

4. Politiques concernant l'application du progrès technique

Une compétitivité authentique passe non seulement par l'application de mesures propres à modifier la structure de l'appareil de production mais aussi par la mise en oeuvre de politiques qui favorisent l'incorporation et la diffusion plus rapides du progrès technique. En effet, l'incorporation du progrès technique dépend de la consolidation de l'assise patronale, de l'infrastructure technologique, de l'articulation du système de production, en particulier dans des secteurs-clés comme l'information et les télécommunications qui renforcent la compétitivité systémique, ainsi que d'un investissement important en ressources humaines. La section suivante traite des progrès accomplis dans les premiers domaines mentionnés ci-dessus. Le dernier aspect sera envisagé dans le chapitre VIII.

a) Consolidation des entreprises

La consolidation du secteur des entreprises latino-américaines est une condition indispensable pour parvenir à une insertion au sein de l'économie internationale dans le cadre d'une compétitivité authentique. A la lumière de la diversité et de l'hétérogénéité structurelle qui caractérisent les entreprises de tous les pays de la région, il conviendra de cerner certains facteurs-clés sur lesquels devront se centrer l'étude et la politique à moyen terme.

En l'occurrence, nous n'en avons retenu que deux: la dynamique de l'expansion, à l'étranger, des groupes de grandes entreprises et le soutien financier accordé à la petite et moyenne entreprise. Ces deux sujets ne seront pas abordés de la même façon étant donné les degrés différents, en termes d'ampleur et de profondeur, des études disponibles sur chacun d'eux. Dans le cas des grandes entreprises à capital national, on présentera ce que l'on peut considérer comme la première étude existante sur leur expansion internationale par le biais de l'investissement direct dans les années 80. Il s'agit de jeter les premières bases de politiques susceptibles d'encourager le processus d'investissement à l'étranger, parallèlement aux évaluations requises quant à leur incidence sur la compétitivité et le niveau d'activité des pays de la région.

En ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, on propose ici des formules d'appui financier aux conditions du marché de façon à tirer pleinement parti de leur potentiel dans la consolidation d'avantages compétitifs des pays de la région. Ce sujet est abordé ici d'une façon générale et analysé plus en profondeur dans le chapitre VII.

19 Voir CEPALC, *Transformation du processus de production dans un climat d'équité, op.cit.*, pp. 89-91. Il ressort également de l'expérience que ce type d'encouragements doivent être extrêmement sélectifs et dégressifs. Il est même préférable qu'ils soient accordés en fonction des résultats de l'exportation, selon une modalité *ex post*. Voir B. Song, *The Rise of the Korean Economy*, New York, Oxford University Press, 1990.

i) Internationalisation des grandes entreprises latino-américaines

Les grandes entreprises de la région[20] ont amorcé, du moins depuis la moitié de la décennie 70, un processus intense d'insertion sur le plan international qui s'est traduit à la fois par une forte augmentation de l'endettement privé à l'étranger au cours de cette même décennie et par un essor des exportations dans les années 80.

L'internationalisation de la production exige des efforts simultanés et coordonnés non seulement sur les plans du commerce international et du financement mais aussi de l'investissement à l'étranger et des courants technologiques. En effet, pour conquérir des marchés extérieurs dynamiques, il faut gagner un positionnement moyennant l'investissement direct sur les marchés importateurs eux-mêmes afin d'avoir accès d'une façon avantageuse aux divers services (financiers, de distribution et de commercialisation), surmonter les barrières qui entravent les échanges commerciaux et accéder en temps opportun aux innovations technologiques susceptibles de favoriser une plus grande souplesse pour répondre à l'évolution de la demande. L'investissement à l'étranger permet également d'atténuer l'inquiétude associée à l'idée d'exporter vers ces marchés en les pénétrant de l'intérieur.

Ce sont précisément ces raisons qui expliquent que de nombreuses entreprises, qu'elles proviennent des "pays nouvellement industrialisés" ou de l'Amérique latine, consentent actuellement d'importants investissements à l'étranger, et notamment dans les pays développés. L'investissement à l'étranger permet non seulement de tirer parti des avantages des échanges interindustries et interentreprises à l'échelon interne mais offre également d'intéressantes possibilités d'investissement et d'achat en matière de technologies non accessibles sur le marché international.

Les investissements directs de l'Amérique latine aux Etats-Unis, principal récipiendaire de cet investissement, ont suivi une courbe dynamique; en effet, la position nette des pays latino-américains a presque doublé entre 1987 et 1990, passant de 4 milliards de dollars à plus de 7 milliards, avec un chiffre d'affaires atteignant presque 14 milliards de dollars en 1989.[21] Bien qu'il s'agisse de chiffres encore modestes par rapport à l'investissement étranger total aux Etats-Unis, ces investissements suivent une courbe ascendante et représentent un pourcentage absolu significatif du point de vue des pays d'origine.

Les principaux pays concernés sont le Venezuela, le Mexique et le Brésil (en excluant le Panama comme paradis fiscal). Des études de cas réalisées dans ces trois pays ainsi qu'en Argentine, en Colombie et au Chili[22] ont permis de mettre en évidence les principales caractéristiques de l'investissement direct effectué par les principales entreprises de ces pays, à savoir:

20 On entend par entreprise latino-américaine celle où le patrimoine ou le contrôle des actifs dépend de capitaux appartenant, du moins en majorité, à des ressortissants de la région. Le caractère de grande entreprise varie selon les pays mais est déterminé par la taille absolue de l'entreprise et sa part sur le marché (en règle générale, lorsqu'elle appartient au groupe des quatre ou cinq entreprises les plus grandes sur chaque marché).

21 *Source: Survey of Current Business*, "The international investment position of the United States in 1990", Washington, D.C., Département du commerce des Etats-Unis, juin 1991, tableau 7, p. 32 et Ned G. Howenstine, "U.S. affiliates of foreign companies: operations in 1988", *Survey of Current Business*, vol. 70, nº 7, Washington, D.C., Département du commerce des Etats-Unis, juillet 1990, et Steve D. Bezirganian, "U.S. affiliates of foreign companies: operations in 1989", *Survey of Current Business*, vol. 71, nº 7, Washington, D.C., Département du commerce des Etats-Unis, juillet 1991.

22 Ces six études ont été menées à bien dans le cadre du projet régional PNUD/CEPALC, "Mise au point de politiques visant à renforcer la capacité d'innovation technologique et la compétitivité internationale des entreprises latino-américaines" (RLA/88/039).

— L'expansion internationale du Brésil, du Mexique et du Venezuela (voir les encadrés V-4, V-5 et V-6) a essentiellement été amorcée a partir de la crise des années 80 et les deux premiers pays ont concentré leurs investissements aux Etats-Unis. Les entreprises argentines, colombiennes et chiliennes se sont surtout tournées vers d'autres pays latino-américains. La restructuration subie par l'industrie argentine dans les années 70 et 80 a déterminé le profil des entreprises de ce pays qui ont, depuis lors, amorcé un processus d'internationalisation. Les premiers pas effectués par les entreprises chiliennes en matière d'investissement à l'étranger obéissent également à un réaménagement similaire. La "pétrolisation" structurelle de l'économie vénézuélienne a joué un

Encadré V-4

HAUT NIVEAU DE QUALITE ET INVESTISSEMENT A L'ETRANGER: METAL LEVE S.A.

L'entreprise brésilienne Metal Leve S.A., créée en 1950, fabrique des pièces pour moteurs de voitures, en particulier des pistons, destinées essentiellement à la vente sur le marché intérieur des pièces de rechange. Actuellement, la Metal Leve est la deuxième entreprise en importance dans ce type d'industrie par son chiffre d'affaires (366 millions de dollars en 1989) et est considérée comme la meilleure du secteur en termes d'efficience, d'innovation et de qualité.

L'entrée sur le marché international par le biais des exportations a commencé dans les années 60. La Metal Leve a identifié un créneau bien déterminé sur le marché des pistons pour moteurs d'avions et a obtenu l'homologation de la Fédéral Aviation Agency des Etats-Unis. Dans les années 70, le marché américain s'est étendu moyennant la vente de pièces pour moteurs diesel à la Caterpillar. En 1985, l'entreprise a ouvert trois succursales à l'étranger (Londres; Ann Harbor, Michigan; et Weinstadt, Allemagne) afin d'assurer une assistance technique et commerciale efficiente, permanente et rapide aux acheteurs des produits exportés du Brésil. L'installation de ces succursales a également permis de suivre de près les progrès accomplis dans le secteur de l'industrie automobile dans les grands centres producteurs. Finalement, en 1988, l'entreprise a mis sur pied une usine de production a Orangeburg (Caroline du Sud), ainsi qu'un groupe de technologie de pointe à Pittsfield (Michigan).

La direction de la Metal Leve a résolu d'internationaliser ses activités face à l'évolution dynamique du marché des pistons en termes technologique, dont le succès dépend de la participation à la production internationale de moteurs qui détermine les nouvelles technologies en matière de produits et de matériaux. La stratégie de base de l'entreprise consiste à se trouver près du client au moment où celui-ci commence à penser à fabriquer un nouveau moteur. Dans les années 70, le client fournissait toutes les spécifications quant à la conception du produit (l'entreprise terminale). Depuis les années 80, l'entreprise terminale a commencé à définir la fonction du produit et la conception a été confiée aux producteurs de parties et pièces. Tel est le cas du piston articulé mis au point par la Metal Leve et acheté par la Caterpillar et la Volvo.

L'évolution au niveau de la dynamique de l'industrie a poussé la Caterpillar à demander à la Metal Leve de fournir ses pistons en temps opportun et de les fabriquer aux Etats-Unis. Pour conserver son marché avec la Caterpillar, l'entreprise brésilienne a dû investir quelque 5 p.100 de ses ventes annuelles pour construire l'usine en question, dont le chiffre d'affaires est de l'ordre de 15 millions de dollars par an.

Parallèlement à cet investissement, la Metal Leve a décidé d'installer une usine de joints pour moteurs en Indiana, dans le cadre d'un co-investissement à parts égales avec la KS allemande (entreprise concurrente de la Metal Leve sur le marché brésilien des joints). Depuis juillet 1991, les centres technologiques des deux firmes, au Brésil et en Allemagne, travaillent en étroite collaboration.

Le processus d'internationalisation de la Metal Leve semble obéir au fait que la conquête des marchés internationaux était nécessaire pour assurer un haut niveau de qualité et d'innovation. Les changements intervenus dans le rapport client-fournisseur ont obligé l'entreprise, pour préserver ces marchés, à appliquer une stratégie d'investissement direct à l'étranger, qui se poursuivra probablement dans l'avenir avec l'installation d'une usine de pistons dans un pays de la Communauté économique européenne.

Source: Vivianne Ventura Dias, *A internacionalizaçao das empresas brasileiras*, Brasilia, septembre 1991, document présenté au séminaire régional du projet PNUD/CEPAL RLA 88/039 "Mise au point de politiques visant à renforcer la capacité d'innovation technologique et la compétitivité des entreprises latino-américaines", Santiago du Chili, 25-27 septembre 1991.

Encadré V-5

LES LOURDS INVESTISSEMENTS A L'ETRANGER DES ENTREPRISES MEXICAINES DE VERRE ET DE CIMENT

Dès 1989, deux grands groupes privés à capitaux mexicains, la VITRO S.A. et Cementos Mexicanos, S.A., après avoir consolidé leur position sur le marché intérieur, ont consenti de lourds investissements directs sur le marché des Etats-Unis.

La première OPA d'une société américaine par un groupe mexicain a été effectué par la VITRO, une entreprise à participation majoritaire qui, au Mexique, est le premier producteur de récipients en verre, de verre plat et destiné au bâtiment, de machines pour la fabrication de produits en verre, de pare-brises pour voitures et d'électroménagers, et dont le chiffre d'affaires a atteint 2.850 milliards de dollars en 1990. Fin 1989, la VITRO a racheté 95 p.100 de l'Anchor Glass Container Corporations, deuxième producteur de récipients en verre des Etats-Unis. Le coût de ce rachat a été estimé à 900 millions de dollars, dont 460 millions correspondent aux dettes de l'Anchor et 48 millions à l'achat de la Latchford Glass Company.

La VITRO opère depuis longtemps en collaboration avec de grandes firmes américaines (la Ford, la Ingersoll Rand, la Owens-Corning Fiberglass ou la Whirlpool); cependant, la stratégie qui a débouché sur le rachat de l'Anchor est relativement récente. Selon des déclarations formulées au plus haut niveau, la direction de la VITRO a décidé d'investir à l'étranger parce que, pour rester sur le marché du verre, elle ne pouvait plus se contenter de sa position de leader sur le marché mexicain et d'un certain niveau d'exportations (près de 25 p.100 des ventes). "Dans le cadre d'une économie mexicaine plus ouverte, il fallait modifier notre stratégie".

Bien que la stratégie suivie par la VITRO n'ait probablement pas été la seule option possible pour conserver son rang de producteur mondial dans une industrie qui fait l'objet d'un profond réaménagement, le fait qu'elle ait pu être appliquée par une entreprise mexicaine est digne d'intérêt. En 1983, la dette extérieure de la VITRO était de 758 millions de dollars; six ans plus tard, après avoir renégocié auprès des banques créancières et avoir obtenu l'appui du gouvernement pour convertir la dette en devise nationale, l'entreprise ne devait plus que 15 millions de dollars. Une politique de diversification efficace et le soutien public pour le réaménagement de la dette lui ont permis de consolider sa position sur le plan international.

Dans l'industrie du ciment, un autre groupe privé mexicain (CEMEX-Cementos mexicanos S.A.), après avoir absorbé son principal concurrent sur le marché intérieur afin d'éviter qu'il ne soit phagocyté par l'un des plus grands producteurs mondiaux, s'est également engagé sur la voie des investissements directs aux Etats-Unis.

Les achats du groupe CEMEX ont surtout concerné des usines de ciment et de béton appartenant au groupe Blue Circle Industries. Les rachats effectués par la CEMEX sur le marché mexicain lui ont permis d'augmenter de 20 points de pourcentage sa participation sur le marché intérieur et de protéger ses exportations vers les marchés du sud des Etats-Unis. Ces achats et l'acquisition d'usines en Californie, au Texas et en Arizona ont conduit la CEMEX au rang de quatrième producteur mondial de ciment, avec un chiffre d'affaires de l'ordre de 1.350 milliards de dollars. La stratégie de diversification internationale permettra à la CEMEX, selon ses directeurs, d'améliorer son efficience en économisant sur le plan des coûts de fonctionnement de ses nombreuses usines, en améliorant ses circuits de distribution et en réduisant les frais de transport.

Etant donné l'envergure des investissements de la VITRO et de la CEMEX aux Etats-Unis, il est évident que leur stratégie, quant à la structure de leurs industries et à leur position compétitive, s'inscrit dans le cadre d'un marché intégré entre le Mexique et les Etats-Unis. Dans les deux cas, l'expansion internationale a représenté une étape naturelle pour des groupes à capitaux privés qui avaient acquis une position solide sur le marché intérieur et qui ne pouvaient défendre efficacement cette position qu'en se transformant en entreprises de niveau mondial.

Source: Wilson Peres N., *From Globalization to Regionalization: the Mexican case*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), août 1990; document présenté au séminaire régional du Projet PNUD/CEPAL/RLA 88/039 "Mise au point de politiques visant à renforcer la capacité d'innovation technologique et la compétitivité des entreprises latino-américaines", Santiago du Chili, 25-27 septembre 1991.

Encadré V-6

L'EXPANSION INTERNATIONALE DE PETROLEOS DE VENEZUELA, S.A.

L'expansion internationale de l'entreprise publique Petroleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) en a fait une entreprise multinationale au sens strict du terme. La première mesure d'internationalisation a été adoptée en 1983 par la formation d'une association avec la firme allemande Veba Oel. La société résultant de cette association possède des installations de raffinage (d'une capacité de 300 MBD) et de pétrochimie, ainsi qu'un grand nombre d'actions d'entreprises chargées des points d'embarquement, des installations de stockage et des réseaux d'oléoducs.

La deuxième démarche importante a été le rachat de la firme CITGO, qui s'occupe des activités de raffinage, de distribution et de commercialisation; de la production, du mélange et du conditionnement des lubrifiants; du fonctionnement des oléoducs et des tuyaux à usages multiples. En 1986, la PDVSA s'est associée avec la firme suisse Neste Oy pour former l'entreprise Nynas Petroleum, qui appartient aux deux partenaires à parts égales (50 p.100). Cette association a permis au Venezuela d'entrer sur le marché européen des spécialités pétrolières.

De 1987 à 1989, la PDVSA a racheté la firme Champlin Refining Company, située à Corpus Christi, au Texas, ce qui lui a permis d'avoir accès à 50 points de distribution couvrant 10 états du sud et du sud-est des Etats-Unis, assurant une vente de 120 MBD. La raffinerie peut également traiter des pétroles bruts lourds à forte teneur en soufre et est équipée pour la production d'essence conformément aux normes environnementales en vigueur des Etats-Unis.

Dans le cadre de l'Union Oil Company of California, la PDVSA possède, depuis 1989, la moitié d'une série d'actifs situés dans le Centre-Ouest, dont la totalité d'une raffinerie à Corpus Christi. Outre la raffinerie, la PDVSA a racheté une usine de mélange et conditionnement de lubrifiants équipées de quatre terminaux, douze terminaux pour carburants de voitures, un pour carburants d'avions et un réseau de stations-service. Le tout forme une entreprise appelée T..e UNO-VEN Co.

En 1989, la PDVSA a loué une raffinerie à Curaçao appartenant au gouvernement de cette île, pour une période de cinq ans renouvelable. La même année, elle a acheté la totalité de la Bonaire Petroleum Corporations N.V. (BOPEC), qui comprend un terminal de 9.5 millions de barils, afin de garantir les livraisons de pétrole brut et de produits à ses différents clients, en particulier aux Etats-Unis. A cette même fin, elle a également acheté un terminal pétrolier aux Bahamas, pouvant stocker 20 millions de barils de pétrole brut et de dérivés, ainsi qu'un port profond.

La stratégie d'achats à l'extérieur a essentiellement contribué à renforcer l'intégration de la PDVSA. Elle est actuellement la plus intégrée des 10 plus grandes compagnies mondiales dans le secteur pétrolier: le rapport entre la production de liquides (2.001 MDB) et les ventes de produits (1.800 MDB) est de 110 p.100. L'investissement direct à l'étranger permet à la PDVSA d'augmenter considérablement le prix moyen de son paquet d'exportation qui, dans le cas contraire, serait composé d'un pétrole brut relativement lourd et faiblement coté sur le marché.

Source: Julián Villalba et Rómulo Sánchez, *La industria petrolera venezolana: PDVSA*, Caracas, mars 1991.

rôle déterminant quant à l'ampleur et à la structure des investissements de ce pays à l'étranger.

— La concentration selon le pays destinataire est également liée à une forte concentration par secteur économique destinataire. Considérant le montant des investissements plutôt que le nombre de projets menés à bien (non compris le secteur financier), on peut distinguer plusieurs spécialisations sectorielles: les investissements vénézuéliens dans le secteur pétrolier et les industries afférentes; les investissements mexicains dans l'élaboration de minéraux non métalliques, et les brésiliens dans les pièces pour voitures. (Voir à nouveau l'encadré V-4.)

— Le modèle et les politiques de développement de chaque pays ont joué un rôle déterminant sur leur degré de volonté quant aux investissements à l'étranger.[23] Dans les cas du Mexique et du Brésil, on observe un étroit parallélisme

23 Naturellement, la différence de taille des marchés intérieurs entre les deux pays explique également la persistance de styles de développement différents.

entre le modèle de développement relativement plus ouvert vers l'extérieur du premier et la plus grande importance des investissements étrangers de ses principaux groupes économiques. Les groupes brésiliens, bien que similaires, quant aux dimensions, à leurs homologues mexicains, ont moins tendance à investir à l'extérieur. C'est ainsi que, bien que les principales chaînes de télévision, TV Globo (Brésil) et Televisa (Mexique) soient relativement similaires en termes d'importance économique, Televisa mène une activité internationale beaucoup plus intense, tant en termes d'ampleur que de durée, parallèlement à la plus forte internationalisation des grands groupes industriels mexicains par rapport à leurs homologues brésiliens de même taille en termes de capital.

— Les investissements effectués par l'Argentine et d'autres pays avant les années 80 sont le résultat d'expansions "naturelles" de processus et d'entreprises efficients en matière de remplacement des importations. Cette expansion a été parfois accompagnée du transfert de techniques appropriées, mises au point ou adaptées dans ces mêmes secteurs ou entreprises. La protection des marchés des pays d'implantation a favorisé cette expansion et a également servi de mécanisme pour conserver les marchés conquis par le biais des exportations.

Les changements intervenus sur le plan des méthodes et des techniques d'organisation et de production au sein des industries consommatrices des biens en provenance de l'Amérique latine a également contribué à l'installation d'usines sur les marchés où elles sont implantées.

Il n'existe que très peu d'information permettant d'évaluer l'incidence des investissements effectués par des entreprises latino-américaines à l'étranger. On ignore, notamment, leurs répercussions sur la compétitivité internationales des pays où se trouvent les entreprises mères et à plus forte raison leurs effets dans ces pays en termes de bien-être.[24]

L'incidence des politiques gouvernementales sur l'internationalisation des entreprises de la région est loin d'être claire. Il semble pourtant, en dépit de l'absence d'évaluations précises dans ce domaine, que la négociation d'accords évitant la double imposition et la suppression des barrières superflues pouvant entraver les courants financiers aux fins de l'investissement direct favorisent la compétitivité et contribuent à consolider l'assise patronale latino-américaine. L'adoption d'autres mesures dans ce domaine exige une connaissance plus approfondie de cette incidence que celle dont on dispose actuellement.

ii) Le rôle de la petite et moyenne entreprise dans le cadre de la transformation du processus de production dans un climat d'équité

L'insertion à part entière de la petite et moyenne entreprises (PME) à la transformation du processus de production est justifiée pour des raisons liées à l'emploi –s'agissant d'un secteur à forte intensité de main-d'oeuvre–, et aussi parce que l'application et l'évolution rapides du progrès technique exigent la mise en place d'une assise patronale vaste et dynamique. L'étude comparative du modèle de développement existant dans différents pays démontre, en effet, que des structures de production bien articulées, notamment sur le plan des rapports entre entreprises de tailles différentes, tendent à favoriser le développement industriel.[25]

24 Ce manque d'évaluation a quelque peu compromis l'acceptation sociale et politique de ces investissements. Dans certains pays, il est même difficile d'avoir accès à l'information au niveau des entreprises car les processus d'investissement direct à l'étranger sont confondus avec l'exode des capitaux, l'affaiblissement de l'épargne intérieure et même un manque de patriotisme. Une information et une évaluation raisonnablement plus précises contribueraient, sans nul doute, à combattre les préjugés qui constituent un véritable obstacle aux investissements à l'étranger.

25 Voir CEPALC, *La pequeña y mediana industria en América Latina: experiencias y potencialidades* (LC/R.661), Santiago du Chili, 1988.

Le terme PME recouvrant des entreprises très hétérogènes, il est utile de faire ressortir certains éléments qui devront caractériser le type de PME appelé à jouer un rôle particulièrement important dans le processus de développement des années 90: il s'agit d'une PME moderne en quête d'innovation et de croissance; elle se caractérise par une insertion dynamique au sein de la structure industrielle et conçoit le changement comme le principal défi du petit chef d'entreprise moderne. Ses avantages compétitifs sont basés sur l'emploi d'ouvriers de plus en plus qualifiés capables de se spécialiser dans des produits et des procédés qui, par nature, présentent peu d'économies d'échelle comme les articles électroniques et autres produits intermédiaires.[26] La contribution de ce type de PME offre des potentialités qui vont au-delà de leur apport direct en termes d'emploi et de valeur ajoutée réelle.

a. *PME et compétitivité internationale.* D'une part, les exigences internationales en matière de prix et de qualité se transmettent, par la filière de production, jusqu'aux PME, ce qui permet à ces dernières, en tant que fournisseurs d'activités marchandes, de se transformer en exportatrices indirectes dont le rôle est particulièrement important pour la compétitivité des biens échangeables, puisqu'elles sont susceptibles d'améliorer la qualité et la quantité des intrants et des produits intermédiaires. D'autre part, on observe de plus en plus fréquemment que les petites et moyennes industries s'insèrent directement sur les marchés internationaux moyennant la production d'articles spécialisés.

b. *PME et articulation.* Le processus de modernisation industrielle engendre de nouvelles modalités sur le plan de la filière de production en fonction des redéfinitions de l'échelle optimale. C'est ainsi qu'apparaissent des instruments tels que la sous-traitance, la commercialisation mixte, les opérations en commun, etc. qui tendent à briser les anciennes barrières qui séparaient des secteurs régis par les oligopoles. La PME se transforme en une sorte d'amortisseur qui absorbe les variations de la demande et renforce la souplesse de la réponse des grandes entreprises. Dans le même temps, le courant de personnel entre petites et grandes entreprises pourra s'intensifier afin de maximiser les différents effets de l'apprentissage pratique. Cet élément comporte également une facette favorable à l'équité puisque la valeur ajoutée des grandes industries peut être absorbée par une augmentation du niveau d'emploi de la part des petits fournisseurs. L'articulation socio-économique est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de donner une stabilité aux démocraties récentes, d'élargir la participation politique et de favoriser la déconcentration des intérêts et des chances.

c. *PME et innovation.* Les structures internes plus souples et moins bureaucratiques de la PME lui permettent de s'adapter plus rapidement aux changements effectués en matière d'administration et de production. Il existe également moins d'obstacles entravant leur création; c'est pourquoi la plupart des nouvelles entreprises sont des PME. C'est de leur expansion postérieure que naissent la majorité des grandes firmes.

d. *PME et équité.* La PME moderne, outre le fait de contribuer à la déconcentration de la propriété industrielle et d'avoir une incidence positive sur l'emploi, peut plus facilement superviser la productivité de chaque employé, l'unité de production étant plus réduite et personnalisée, ce qui lui permet d'ajuster les niveaux de rémunération en fonction de la productivité du personnel. Cet aspect fonctionnel atténue les déséquilibres existant dans les très grandes entités où se produisent les négociations collectives et des pressions informelles d'un petit groupe de cadres supérieurs.

26 Voir, par exemple, Commission économique pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), *Industrial Restructuring in Asia and the Pacific* (ST/ESCAP/960), Bangkok, 1991.

Le deuxième aspect concerne la dimension régionale au sein des pays. La PME étant moins concentrée dans les principaux centres industriels, la répartition des revenus sur le plan régional se renforce proportionnellement au développement de petites entreprises.

Les quatre caractéristiques précitées concernent l'apport potentiel de ce type d'entreprises, dans le cadre d'un environnement extérieur censé optimum. Ceci est loin d'être le cas dans la réalité latino-américaine; c'est pourquoi il faut examiner les facteurs susceptibles d'améliorer la contribution des PME. Outre la stabilité macro-économique et un système de prix relatifs non défavorable à l'emploi (et partant, à la PME), il faut considérer trois grands facteurs : l'encadrement technique, les services publics d'infrastructure et les services financiers.

Les politiques d'encadrement technique concernent diverses activités visant à la formation de ressources humaines dans des domaines aussi variés que la qualité, la conception, la gestion, le marketing, la commercialisation et le transfert de technologie. On envisage également des programmes visant à promouvoir des services de production et de diffusion des informations, de nouvelles modalités d'articulation productive, telles que la sous-traitance, les liens entre les universités et l'assise productive et l'organisation corporative des petites et moyennes entreprises.

Les services d'infrastructure subissent actuellement un processus de modernisation et d'adaptation (télécommunications, réseau routier, douanes, ports, etc.). Il faut signaler qu'une série de déficiences en matière d'infrastructure, déjà coûteuses pour les entreprises le sont d'autant plus pour les plus petites unités car les économies d'échelle permettent d'en atténuer l'incidence relative. Il faut également réviser les aspects de procédure et institutionnels de ce secteur afin de venir à bout de certaines contraintes qui en freinent l'expansion:[27] l'excès de formalités administratives (registre légal et des contributions, licences, etc.); les déficiences des services publics (par exemple, l'irrégularité de l'approvisionnement en eau et énergie); et des incitations fiscales inadéquates.

Le dernier facteur concerne l'importance des secteurs financiers. A cet égard, il faut établir ici une nette distinction entre l'offre de services financiers mis à la disposition du secteur industriel et le système financier en tant que variable de la politique macro-économique. Alors que la première est un facteur essentiel de la politique industrielle, le deuxième est déterminé par un ensemble d'objectifs dérivés de la politique monétaire et financière macro-économique. Beaucoup reste pourtant à faire pour faciliter l'accès de la PME aux marchés financiers, sujet qui sera abordé dans le chapitre VII.

b) Consolidation de l'infrastructure technologique

L'expérience internationale indique qu'il existe un rapport positif entre la croissance et la compétitivité –à l'échelon des nations et des entreprises– et la mise en oeuvre de politiques spécifiques concernant l'accès, la diffusion et l'innovation dans les domaines de la science et de la technologie.

On présentera ci-après une vision schématique des principes directeurs de politique ayant fait preuve d'efficacité dans ce domaine à l'échelle internationale, ainsi que du contenu des politiques susceptibles d'atteindre les objectifs de cette stratégie.[28]

i) Principes directeurs

a. *Capacité sociale d'assimilation des connaissances.* Les systèmes d'éducation,

27 Voir H. de Soto et S. Schmidheiny (comps.), *Las nuevas reglas del juego*, Bogota, Editorial Oveja Negra, 1991.

28 Voir CEPALC/Unesco, *op. cit.*

d'apprentissage, de recherche et de développement ainsi que les organisations et les institutions qui en sont responsables déterminent, à l'échelle systémique, la capacité sociale d'assimilation technologique d'un pays, ainsi que le rythme et l'ampleur de l'incorporation et de la diffusion des nouvelles technologies, au même titre que la possibilité d'innovations futures.

La politique en matière de science et de technologie et le modèle d'avantages compétitifs de l'industrie d'un pays doivent se renforcer mutuellement. Cette politique doit, en particulier, répondre à la structure industrielle du pays, son stade de développement en termes de compétitivité et la capacité de ses entreprises et institutions de recherche.

b. *L'encouragement des activités de recherche-développement (R&D) au sein des entreprises.*[29] Parmi les mécanismes utilisés pour encourager les activités de R&D au sein des entreprises ou des associations patronales, on peut citer les suivants: i) des politiques garantissant une forte rivalité entre entreprises dans la phase commerciale, mais qui reste compatible avec une coopération efficace lors de la phase de développement technologique de base; ii) une plus grande modernisation de la demande intérieure moyennant des processus de formation et d'information des consommateurs; iii) une amélioration quantitative et qualitative de l'information sur les technologies et les marchés disponibles dans le pays; iv) l'octroi de ressources aux institutions de recherche spécialisée orientées vers des groupes de secteurs industriels; v) des mécanismes de subventions partielles aux contrats de recherche entre entreprises (en particulier, les petites entreprises) et institutions de recherche; vi) l'appui à la recherche fondamentale et appliquée au sein des universités; vii) des crédits partiellement subventionnés aux entreprises pour qu'elles accroissent leur demande de recherche et puissent établir des contrats en ce sens avec des universités ou mettent sur pied leurs propres équipes de R&D.

c. *Le champ d'application de la recherche commune entre entreprises.* Bien que certains affirment que la coopération évite la duplication des efforts, permet de tirer parti des économies d'échelle et d'inverser les effets externes, elle exige également, afin de conduire à des résultats positifs, que soient remplies certaines conditions spéciales: en premier lieu, elle doit porter sur des domaines de la recherche fondamentale de produits ou de procédés ou servir à combler des retards, plutôt que sur des domaines relevant de l'avantage compétitif des entreprises; deuxièmement, elle ne doit couvrir qu'une partie minime de toutes les activités de recherche d'une entreprise dans un domaine donné; troisièmement, elle doit être prise en charge par des institutions indépendantes de celles auxquelles ont accès la plupart des entreprises du secteur industriel;et, finalement, elle doit avoir des répercussions sur des domaines qui concernent de multiples industries et qui exigent des investissements substantiels en R&D.

d. *Consolidation des rapports entre les institutions de recherche et l'industrie.* Plusieurs mécanismes ont été employés pour renforcer ces rapports: concentrer l'activité des institutions de recherche spécialisée sur des groupes de secteurs industriels ou sur des technologies pouvant produire des effets sur des éléments communs à plusieurs d'entre eux; conclure fréquemment des contrats de recherche entre entreprises et institutions gouvernementales de recherche ou universités, fixant des objectifs et des modalités d'évaluation en commun, de façon à améliorer l'efficience de ces rapports; assurer une diffusion explicite de diverses technologies.

ii) Politiques

Sans négliger l'importance des mesures visant à renforcer le marché de la technologie, on propose ci-après des

29 Voir M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, chapitre XII, New York, The Free Press, 1990.

mécanismes visant à consolider l'offre technologique et la demande du système de production et on mentionne, finalement, les agents susceptibles de jouer un rôle-clé de liaison entre l'offre et la demande technologiques.

a. *Consolidation de l'offre.* Certains pays de la région ont mis au point des programmes destinés à consolider leur offre technologique moyennant une utilisation plus rationnelle de leurs ressources humaines qualifiées et de l'infrastructure physique. (Voir l'encadré V-7.) Ces programmes comportent généralement une série de mesures telles que: l'augmentation des encouragements que reçoivent les institutions d'enseignement supérieur et les centres technologiques pour améliorer leur offre quantitative et qualitative; le perfectionnement de la fonction de direction des centres technologiques relevant du secteur public moyennant la participation de chefs d'entreprises à leurs conseils d'administration, l'établissement d'indicateurs adéquats en matière de gestion, et le recyclage en matière de gestion des cadres supérieurs et moyens;la promotion de l'offre technologique commercialisable ou échangeable des entreprises nationales par le biais d'agents spécialisés; la mise sur pied de réseaux complémentaires de l'offre nationale en matière de technologie avec le concours, à temps partiel, de scientifiques et de chercheurs nationaux résidant dans les pays développés.

b. *Consolidation de la demande.* Il convient d'envisager la création de centres de gestion technologique chargés de promouvoir la demande de technologie de la part des organisations patronales et des entreprises et qui encouragent, moyennant la demande du secteur public, la mise en place de mécanismes de sous-traitance qui impliquent un transfert de technologie des entreprises sous-traitantes aux sous-traitées. Ces centres favoriseraient également l'élaboration de programmes éducatifs visant à sensibiliser les cadres supérieurs et moyens des entreprises aux possibilités offertes par la technologie disponible, et à les encourager a maximiser leurs capacités techniques.

c. *Agents de liaison.* La liaison entre l'offre et la demande technologique est une fonction vitale qui peut être assumée par divers types d'agents tels que les centres de compétitivité internationale en matière de commerce international, de gestion technologique, de diagnostic des problèmes et d'orientation quant aux solutions possibles; les services d'appui aux entreprises en termes d'études des coûts, d'amélioration qualitative, etc.; des centres de gestion d'entreprises pour la petite et moyenne industrie; des centres ou des programmes d'éducation à distance pour les petits chefs d'entreprises, les chambres de commerce, les entreprises ayant des programmes de sous-traitance, etc.

Il a été démontré que la présence de ce type d'agents de liaison était nécessaire pour favoriser le développement de la capacité d'innovation technologique de plusieurs secteurs productifs de la région. (Voir l'encadré V-8.) Plusieurs politiques peuvent être appliquées à cet effet: octroyer un financement public temporaire, à titre de complément du financement privé, afin de mettre en place des agents spécialisés sur le plan régional, sectoriel ou les deux; communiquer aux entreprises et aux institutions de recherche l'information concernant les agents existants ou en cours de formation, ainsi que sur leurs fonctions, et mettre sur pied des systèmes modernes d'information technologique (centres, réseaux, etc.) répondant aux besoins des différents secteurs et financés, au départ, par le secteur public pendant un certain laps de temps au-delà duquel ils devront pouvoir s'autofinancer.

c) *Encouragement de l'articulation de l'appareil de production*

Si, au niveau des pays, on avertit à peine le caractère systémique de la compétitivité, celui-ci est particulièrement évident au niveau des produits. Dans la mesure où les produits exportés sont compétitifs sur les marchés de destination, on peut affirmer que ce pays est compétitif

Encadré V-7

PROGRAMMES DU CONACYT DU MEXIQUE VISANT A APPUYER LE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

En mai 1991, le Conseil national de science et technologie du Mexique (CONACYT) a annoncé une série de projets destinés à soutenir le développement scientifique et technologique représentant un déboursement de l'ordre de 100 millions de dollars par an, qui viennent s'ajouter au milliard de dollars environ que le Mexique dépense chaque année en matière de science et de technologie (près de 0.4 p.100 du Pib).

Ces programmes prévoient:

1. Un fonds destiné au rapatriement des chercheurs mexicains et leur engagement dans le pays.

2. Un fonds destiné au renforcement de l'infrastructure scientifique et technologique; et notamment pour financer partiellement l'achat d'équipements et de matériel scientifiques.

3. Un fonds pour créer des chaires patrimoniales de haut niveau dans des institutions d'enseignement supérieur et des centres ou entités de recherche.

4. Des fonds destinés à financer des projets de recherche dans les domaines des sciences exactes, naturelles, de la terre, sociales, humaines et du comportement, des sciences appliquées et de la santé.

5. Elaboration d'un registre d'institutions d'enseignement post-universitaire de haut niveau dans diverses disciplines scientifiques. Les étudiants souhaitant suivre des cours post-universitaires inscrits dans ce registre pourront obtenir des bourses leur permettant de payer l'inscription et les mensualités, une somme mensuelle pour leurs frais généraux ainsi qu'une assurance-santé.

6. Un fonds de recherche-développement pour la modernisation technologique destiné à financer des projets dont les résultats seront mis à profit par une entreprise privée.

7. Un fonds destiné à renforcer les capacités scientifiques et technologiques stratégiques dans le cadre duquel le Gouvernement fédéral apportera des fonds en vue de la création de centres de recherche-développement technologique, en collaboration avec des entreprises d'une même branche économique, chambre industrielle ou secteur.

Source: Mexique, Secrétariat de la programmation et du budget, *Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica, 1990-1994*, Mexico, 1990.

sur ces marchés. On trouvera ci-après une synthèse des principaux résultats obtenus à l'issue de recherches menées sur le terrain quant aux facteurs qui jouent un rôle décisif sur la compétitivité des produits: à savoir, la commercialisation des exportations, la modernisation des ports et le développement du secteur de l'information et des télécommunications. On propose ensuite quelques grandes lignes d'action pour les exportations de produits agricoles, notamment en ce qui concerne les politiques visant à consolider l'articulation entre secteurs et la compétitivité systémique du secteur.

i) Compétitivité et circuits de commercialisation[30]

La compétitivité d'un produit est toujours déterminée en fonction du marché de destination et elle dépend des caractéristiques du produit, de la localisation de la vente, de sa possibilité d'être acheté par les intéressés éventuels et du prix de vente. La compétitivité va donc dépendre de l'efficience avec laquelle vont être réalisées toutes les opérations permettant de surmonter la difficulté que représente la distance spatiale, temporelle et culturelle entre la production et la consommation et mettre à la disposition des acheteurs les produits satisfaisant leurs besoins et désirs.

Les exportations d'un pays seront compétitives dans la mesure où les normes et les pratiques commerciales et financières s'accordent avec celles existant sur les marchés internationaux, où les exigences gouvernementales en matière d'exportations permettent aux agents

30 A cet égard, voir CEPALC, "Los canales de comercialización y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas", Santiago du Chili, Division des transports et communications, juillet 1991, inédit.

Encadré V-8

PEROU: COOPERATION EN MATIERE DE BIOTECHNOLOGIE ET DE CULTURE DE LA POMME DE TERRE

Un cas particulièrement intéressant dans ce domaine est la collaboration entre une grande entreprise relevant du domaine de la biotechnologie, une université et un centre international de recherche. Les résultats de ces travaux menés en commun pourraient être extrêmement utiles pour un grand nombre de petits producteurs agricoles. La firme anglaise Agricultural Genetics Company est des plus importantes en matière de biotechnologie. En collaboration avec des scientifiques de l'Université de Durham, les chercheurs ont réussi à isoler le matériel génétique d'une plante -le caupi- qui a la propriété de causer de graves troubles digestifs aux insectes qui l'attaquent. Ils sont parvenus à transmettre ce matériel génétique au tabac et actuellement, l'Agricultural Genetics Company, l'Université de Durham et le Centre international de la pomme de terre du Pérou s'efforcent de l'introduire dans la pomme de terre, qui est la culture de base la plus répandue parmi les petits producteurs de nombreux pays en développement.

Source: Nations Unies, Département de l'information publique, "La papa biotecnológica enferma a los insectos", *Foro del desarrollo*, vol. 19, n° 4, New York, juillet-août 1991.

concernés de s'adapter rapidement à l'évolution des marchés internationaux, où il existe une infrastructure, des moyens de transport, des installations et des équipements adéquats pour pouvoir envoyer les produits exportés à leurs marchés de destination, et où on dispose de l'encadrement nécessaire pour mener à bien une opération d'exportation.

Dans les pays présentant ce type de caractéristiques, on pourra mettre en place des circuits efficients de commercialisation des exportations, c'est-à-dire des ensembles d'agents qui effectuent, d'une façon efficace et coordonnée, toutes les opérations permettant de faire parvenir aux marchés de destination les produits voulus par les consommateurs. Plusieurs études de cas permettent d'affirmer que la participation de personnes et d'entreprises (agents en douane, transitaires, firmes de commerce international, courtiers, compagnies de navigation, entreprises de garantie de qualité, etc.)prêtant leurs services au sein des circuits de commercialisation est tout à fait justifiée car elle contribue à résoudre les divergences pouvant exister entre les producteurs ou fabricants et le consommateur final. Ces intermédiaires reçoivent une partie importante de la valeur finale des produits d'exportation sur les marchés de destination: en 1990, par exemple, les fabricants brésiliens de chaussures féminines exportées aux Etats-Unis ont obtenu 30 p.100 du prix à la consommation, alors que les chaînes de détaillants et de grands magasins américains en obtenaient 60 p.100.

Par conséquent, pour parvenir à une meilleure insertion internationale des produits latino-américains, il faut saisir les occasions offertes dans le domaine de la commercialisation et, en particulier, de la distribution physique, afin d'améliorer la compétitivité des exportations régionales. A cet égard, il faut insister sur la compétence nécessaire des agents qui prêtent leurs différents services au sein de la filière d'exportation. Il faut éviter les monopoles publics ou privés à n'importe quel niveau des opérations de commercialisation des exportations.

Sans ignorer les difficultés existant dans ce domaine, et notamment les tendances protectionnistes liées à la commercialisation sur les marchés de destination, il existe, de toute évidence, de nombreuses possibilités d'investissement latino-américain à l'étranger ainsi que d'investissements régionaux multinationaux dans les circuits de commercialisation. Il s'agit probablement d'un domaine propice pour accélérer les investissements latino-américains dans le cadre d'une intégration qui, orientée vers

les marchés internationaux, peut conduire à renforcer le pouvoir de négociation de la région et permettre de capter une partie plus importante du prix de vente sur les marchés de destination.

ii) Modernisation des services portuaires[31]

Le cadre institutionnel des ports latino-américains est le résultat de directives gouvernementales accumulées depuis les cinquante dernières années. Dans de nombreux ports de la région, il y a des systèmes d'emploi officialisé et non officialisé, moyennant lesquels les travailleurs officiellement engagés confient certaines activités en sous-traitance à leurs collègues non officialisés. Les syndicats ont souvent le droit de veto sur les décisions en matière de nouveaux investissements et technologies, d'affectation de la main-d'oeuvre, d'augmentation du nombre d'équipes, etc, ce qui porte atteinte àl'efficience de la gestion portuaire. L'équipe de manutention travaille plus lentement et de façon moins économique que les concurrents d'autres régions. Les lignes de chemin de fer qui unissent le port aux zones de production sont mal entretenues et ne sont pas compétitives par rapport au transport terrestre. Ceci se traduit par un renchérissement innécessaire des coûts des ports pour les utilisateurs et compromet la compétitivité internationale du pays.[32]

L'adoption progressive de politiques favorables à l'exportation n'a pas été accompagnée de réformes du système portuaire. Dans le cadre de ces politiques, les ports ne peuvent plus maintenir le contrôle des échanges commerciaux d'un territoire et doivent redéfinir leurs services et leurs structures de coûts, en fonction des défis que doivent affronter les industries qu'ils desservent, des ports concurrents et des stratégies des transporteurs. Les ports coûteux et non efficients tendent à rester en marge des circuits dynamiques de commercialisation.

Au cours de cette décennie, les ports de l'Amérique latine et des Caraïbes doivent s'attacher à résoudre trois types de problèmes: augmenter la productivité, abaisser les coûts et s'intégrer aux circuits internationaux de distribution. Les solutions proposées dans ce domaine par les différents pays sont, entre autres: des normes en matière d'emploi garantissant un accès libre à l'activité portuaire et le fonctionnement rentable de trois équipes, toute l'année; l'entrée libre d'entreprises privées de chargement; des contrats d'administration; transformation de l'administration portuaire gouvernementale en entreprise de propriété publique; autorisation, pour les terminaux maritimes à utilisateur exclusif, de manipuler le chargement de tiers; et vente directe des ports. Afin de favoriser la compétitivité, les gouvernements conjuguent souvent la privatisation et un ensemble de règlements visant à libéraliser et à décentraliser les ports, ainsi qu'à équilibrer les rapports entre la main-d'oeuvre et l'administration portuaire de façon à éliminer les pratiques monopolistiques.

Les modalités possibles étant variées, la rationalisation et la modernisation de l'activité portuaire ainsi que des réseaux de services et de transports y afférents constituent un facteur essentiel de la compétitivité systémique.

31 Voir CEPALC, *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y del Caribe* (LC/G.1633-P), série Cuadernos de la CEPAL, nº 65, Santiago du Chili, mars 1991. Publication des Nations Unies, numéro de vente: S.90.II.G.10.

32 On estime que les coûts d'exploitation du port de Buenos Aires sont trois fois plus élevés que ceux de Barcelone et de Rotterdam et deux fois plus que ceux de New York. Les exportateurs brésiliens ont récemment signalé que les entraves au niveau des services portuaires constituent l'obstacle principal à la compétitivité de ce pays. Les exportateurs chiliens estiment, quant à eux, que le manque d'investissement en infrastructure portuaire leur cause des pertes annuelles équivalant pratiquement au coût de la construction d'un nouveau quai.

iii) Information et télécommunications[33]

Les technologies de l'information joue un rôle-clé dans l'amélioration de l'insertion internationale en termes de positionnement et d'efficience. Elles contribuent, dans le même temps, à faciliter l'articulation systémique entre compétitivité, équité et pérennité de l'environnement. Une infrastructure technologique axée sur l'information et les télécommunications permet l'accès à de nouvelles connaissances, renforce la capacité de traitement et de compilation et favorise les rapports et l'interaction de toutes les parties concernées par ce processus.

La modernisation et l'assimilation du progrès technique afin d'améliorer la compétitivité impliquent un perfectionnement quantitatif et qualitatif des circuits d'information, tant au sein des processus de production que sur le plan de leurs rapports avec l'environnement spatial et économique. Ceci se manifeste non seulement par une amélioration généralisée des modalités de traitement de l'information mais aussi par l'introduction de nouvelles connaissances, notamment d'ordre stratégique.

L'information et les télécommunications ont des répercussions directes et indirectes sur la cohésion et le bien-être de la société et sur l'équité. Parmi les répercussions directes, on peut mentionner leur incidence sur la communication entre individus et l'incorporation des secteurs marginalisés à l'économie. Elles contribuent indirectement à améliorer l'efficience des secteurs de l'éducation et de la santé.

Du remplacement de la matière et de l'énergie par l'information dans les processus de production jusqu'à l'adoption des nouveaux paradigmes industriels –tels que "just in time", "zero reject", "fault tolerant", "small is beautiful", etc.–, ces mutations technologiques d'ordre structurel trouvent dans l'information et les télécommunications un allié précieux qui permet de renverser les cycles classiques de cause à effet qui vont a l'encontre de la pérennité, en réformant les processus de production à la base moyennant l'introduction de nouveaux modèles d'organisation et de gestion. En effet, ces modèles, fondés sur les nouvelles technologies, permettent d'économiser des matériaux, de l'énergie, du temps, de l'espace et des ressources financières, tout en favorisant l'augmentation de la productivité et la viabilité économique de techniques de production moins polluantes, ainsi que la production de biens et de services moins nuisibles à l'environnement.

Les études des expériences régionale et internationale permettent de faire ressortir une série de fonctions qui devront être assumées à la fois par l'Etat et par l'ensemble des agents économiques:

a. Développer *l'infrastructure en télécommunications* de façon à atteindre un plancher critique qui soit compatible avec une transformation du processus de production susceptible de conduire à une déconcentration des possibilités, ce qui implique un volume d'investissements annuels de l'ordre de 1.4 p.100 du produit régional ou 7 p.100 de la formation brute de capital fixe. Ces investissements devraient essentiellement être destinés à augmenter de façon substantielle la densité de lignes téléphoniques principales, d'un niveau actuel de 5 lignes par groupe de 100 habitants à 20 lignes par groupe de 100 habitants au cours de la décennie.

b. *Parvenir à un équipement généralisé en matière de traitement de données*, axé sur l'automatisation industrielle et sur l'amélioration de la gestion de l'interaction, tant au sein des processus de production que sur le plan des rapports entre ces derniers et l'environnement extérieur, tout en veillant à ce que ce processus soit accompagné d'une augmentation substantielle des connexions. Cet investissement dans le domaine de l'informatique exige un effort similaire à celui consenti en matière de télécommunications.

33 Voir CEPALC, *Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad* (LC/R.1102), Santiago du Chili, 1991.

c. Encourager *la diffusion des technologies de l'information,* en particulier moyennant une information actualisée et évaluée de l'offre disponible ou, du moins, concernant les sources d'information pertinentes.

d. Favoriser *la circulation de l'information* tant à l'échelle nationale qu'internationale, ce qui implique qu'il faudra aborder la protection du caractère privé et les droits patrimoniaux. (Dans le cas contraire, la situation serait essentiellement de type confidentiel et opaque.)

e. Définir un *cadre normatif pour les télécommunications* qui établissent une nette distinction entre les services et les moyens physiques, et mettre en place une autorité normative dotée d'attributions bien délimitées, telles que la mise en place de mécanismes de fixation des tarifs en fonction de principes directeurs qui tiennent compte des coûts marginaux à long terme liés aux innovations réelles, aux augmentations de productivité, à la rentabilité, etc. Cet aspect est particulièrement important en cas de privatisation, si telle a été l'option choisie.

Pour le secteur des télécommunications, on propose un cadre normatif *structuré autour de quatre objectifs*:

a. *Un service de type universel.* Afin que chaque habitant de la région puisse avoir accès à un téléphone, l'objectif est d'atteindre une densité de 20 lignes principales au moins par groupe de 100 habitants, avec un temps d'attente minimum, et obéir aux impératifs sociaux en matière de téléphones ruraux et de cabines publiques.

b. *Un réseau de type intégré.* Il s'agit de garantir au public un niveau maximum des services à l'échelle nationale et internationale en matière de connexions et de sécurité.

c. *Protection de l'usager.* L'existence de monopoles ou de positions de supériorité rend indispensable une protection des usagers et l'octroi à ces derniers d'une information adéquate.

d. *Autofinancement.* On affirme que le secteur devrait pouvoir s'autofinancer sans avoir recours aux subventions pour financer le volume substantiel d'investissements sociaux requis.

iv) Agriculture et stratégies d'insertion

Les marchés internationaux de produits agricoles présentent actuellement une situation complexe caractérisée par une rivalité croissante entre pays exportateurs et par un fléchissement des prix d'importants produits de base. Malgré les négociations menées dans le cadre de la série Uruguay, il est peu probable que cette situation se modifie à moyen terme. C'est pourquoi la concurrence en matière d'exportations de produits agricoles restera très vive dans les années 90. Cette constatation peut servir de point de départ à l'élaboration des stratégies d'insertion.

La diversification, la souplesse et la compétitivité sont les facteurs essentiels pour parvenir à une bonne insertion international en matière d'exportations agricoles car ils facilitent le positionnement et l'efficience au sein des échanges commerciaux internationaux. Le succès des exportations agricoles, conformément au dynamisme différencié des produits sur les marchés internationaux, doit être envisagé comme une phase d'un processus plus global d'évolution compétitive qui doit conduire, en temps opportun, au développement agroindustriel. Tout en facilitant l'accès à la logique industrielle et à l'incorporation du progrès technique dans les activités agricoles, ce processus pourrait favoriser une transformation agricole compatible avec des structures agraires moins concentrées, plus productives et ayant des rapports fonctionnels entre agriculture et industrie, échelon particulièrement faible dans l'industrialisation latino-américaine. Cette évolution est d'ailleurs confirmée par l'expérience récente de certains pays en développement comme le Brésil, le Chili, la Malaisie et la Thaïlande.

La productivité et la compétitivité jouent également un rôle-clé pour parvenir à une bonne insertion. L'incorporation constante de nouvelles technologies, et en particulier de la

biotechnologie et de la manipulation génétique,[34] est, à cet égard, particulièrement importante.

Les progrès en matière de biotechnologie permettent d'augurer un certain ralentissement sur le plan des produits alimentaires traditionnels, dans la mesure où les principales recherches visent a la création de nouvelles espèces et d'hybrides à forte productivité qui, progressivement, continueront de s'incorporer aux marchés des pays industrialisés. Cependant, à mesure que progresse la recherche technologique dans la région, des produits non traditionnels, en particulier tropicaux, pourront se développer et conquérir de nouveaux marchés.

Les augmentations de productivité permettent d'abaisser les coûts, de rendre les prix plus flexibles et d'augmenter les salaires. Cependant, les facteurs qui relèvent davantage de la productivité environnante jouent également un rôle important: à savoir, une bonne diffusion des techniques correctes en matière de récolte, de manutention, de conditionnement et de transport des produits d'exportation; le respect rigoureux des normes phytosanitaires des pays importateurs; la connexion avec des circuits commerciaux efficaces, soit au sein du pays exportateur, soit à l'intérieur du pays importateur, ainsi qu'avec les services portuaires afférents; une connaissance actualisée des goûts des consommateurs des pays importateurs en matière de variété, taille, modèle, normes environnementales, etc et, finalement, une approche systémique de la compétitivité, qui n'ignore aucun de ces éléments.

Etant donné le caractère systémique du processus, le degré de compétitivité des exportations agricoles d'un pays est également déterminé par la qualité de la législation et de la réglementation internes. A cet égard, toute mesure permettant de simplifier et de faciliter les formalités d'exportation et d'importation d'intrants et d'équipements se traduit par un gain de compétitivité commerciale pour le pays. Dans des pays particulièrement riches en ressources agricoles, comme les nations latino-américaines, les progrès accomplis à l'échelle globale en matière de compétitivité favorisent plus que proportionnellement le secteur agricole, car ils permettent une réaction rapide des avantages comparatifs latents de ce secteur.

La dotation en infrastructure d'encadrement de la production et de la commercialisation agricoles joue également un rôle important. Les communications, les routes, les structures de stockage pour le traitement postérieur à la récolte et le contrôle phytosanitaire sont autant de facettes de la compétitivité systémique des exportations agricoles. Le comportement dynamique et prometteur de certaines exportations agricoles non traditionnelles de la région en est un exemple. Dans certains cas, comme le Brésil, les gains en termes de valeur exportée à ce titre entre 1986 et 1989 (soja et jus d'orange) ont plus que compensé les pertes enregistrées dans le café et le sucre. Au Paraguay, on observe également des progrès notables, notamment en ce qui concerne les fibres de coton et les graines de soja. Au Chili, les producteurs et les exportateurs horto-fruticoles, tout en augmentant et en diversifiant l'offre exportable, ont fait preuve d'une capacité d'adaptation croissante quant à la composition des exportations, notamment celles qui sont destinées aux marchés mondiaux de produits surgelés.[35]

34 Les techniques liées à la biotechnologie et à la manipulation génétique ont permis de mettre au point, en moins de temps et d'une façon moins coûteuse, de nouvelles variétés de plantes résistantes à diverses conditions ambiantes. Ceci pourrait modifier considérablement le panorama des avantages comparatifs agricoles et compromettre la demande internationale de certains produits agricoles importants pour les économies en développement. A titre d'exemples de cette situation, on peut citer le cas des édulcorants qui remplacent le sucre de canne, ainsi que la production d'essence de vanille. Voir A. Sasson et V. Costarini (comps.), *Biotechnologies in Perspective: Socioeconomic Implications for Developing Countries*, Paris, Unesco, 1991.

35 Voir CEPALC, "Reflexiones en torno a la agricultura latinoamericana en una economía abierta", Documento de trabajo nº 13, Santiago du Chili, octobre 1991.

Chapitre VI

REVENU ET PRODUCTIVITE DU TRAVAIL

1. Introduction

Le travail étant la principale source de revenus d'un secteur très important de la population, toute stratégie visant à parvenir à une plus grande équité doit, en premier lieu, chercher à augmenter l'emploi et les rémunérations; pour que cette augmentation soit durable, il faut, néanmoins, élever la productivité. Dans la mesure où les revenus du travail augmentent de pair avec la productivité, il sera possible de conjuguer équité, compétitivité et stabilité, puisque les rajustements des salaires n'entraîneront pas de hausse des coûts unitaires de la production.

A cette fin, il existe trois façons de procéder: la première est la plus classique: mettre en valeur tout le potentiel latent de la main-d'oeuvre moyennant des programmes de formation, dans la mesure du possible *tout au long de la vie professionnelle*; deuxièmement, agir sur le revenu familial et le produit national, en augmentant la participation et l'incorporation à l'économie structurée de la main-d'oeuvre secondaire, en particulier féminine, moyennant la "socialisation" du coût de certaines mesures adoptées en faveur de la femme et qui, dans la pratique, limitent leur participation au secteur structuré; et troisièmement, moderniser les relations employeurs-employés, en appliquant éventuellement des modalités de salaires à participation, comme l'ont déjà fait, avec de bons résultats, plusieurs pays de la région. Ceci ne contribue pas seulement à améliorer la productivité mais aussi à réduire les coûts marginaux de l'engagement de main-d'oeuvre, facilitant ainsi l'entrée d'un plus grand nombre d'individus. Ces deux facteurs se traduisent par une hausse de la masse salariale. Il faut, finalement, s'assurer que les ressources humaines, actuellement ou éventuellement employées, puissent conserver ou améliorer leur rendement, tout en garantissant l'existence d'un environnement qui ne cause pas préjudice à leur santé physique ou mentale.

2. La formation[1]

Un des moyens classiques d'améliorer la productivité de la main-d'oeuvre est la formation. Celle-ci ne favorise pas seulement la croissance mais aussi l'équité car elle se traduit souvent par des augmentations de salaire pour le travailleur.

La formation est d'autant plus importante actuellement que la région

1 La question de la formation est analysée d'une façon plus approfondie dans l'étude qui a servi de base à l'élaboration de cette section: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et Bureau régional de l'Unesco d'éducation pour l'Amérique latine et la région des Caraïbes, *Education et connaissance: clef de voûte de la transformation du processus de production dans un climat d'équité*, Santiago du Chili, CEPALC/Unesco, 1992.

doit procéder à un réaménagement profond et à une transformation du processus de production dans lesquels la qualité et la compétitivité sont appelées à jouer un rôle fondamental. En effet, la modernisation de la production n'est pas un processus homogène, et encore moins intégral. Elle constitue, au contraire, une voie semée d'embûches et de tensions, sur laquelle les ressources humaines peuvent s'avérer incapables de suivre les nouvelles exigences, tant du point de vue des connaissances techniques que de leur capacité d'adaptation par rapport à un environnement productif caractérisé par des changements de plus en plus fréquents et de plus vaste envergure. Pour combler ce retard, il faut mettre en oeuvre un programme dynamique de formation de la main-d'oeuvre –non pas une seule fois mais tout au long de la vie professionnelle–, ainsi qu'un enseignement formel de meilleure qualité et à vocation professionnelle.

En effet, les lacunes du système éducationnel actuel (sujet qui sera abordé dans le chapitre sur l'investissement en ressources humaines) déterminent, dans une large mesure, les besoins de formation, situation qui se maintiendra longtemps encore. Les analphabètes à part entière ou fonctionnels devront faire l'objet de cours élémentaires de rattrapage afin de pouvoir s'intégrer aux programmes de formation traditionnels, alors que les travailleurs ayant terminé l'enseignement primaire (plus de la moitié) sont, en principe, déjà en mesure d'y participer. L'enseignement et la formation se renforçant mutuellement, il convient de les développer et de les améliorer de façon simultanée. Cependant, la formation doit faire l'objet d'une effort spécial car elle représente un investissement à échéance extraordinairement courte, ses résultats étant pratiquement immédiats.

Les nombreuses études réalisées dans la région confirment l'utilité de la formation (bien que le type et la modalité les plus pertinents n'aient pas encore été définis clairement).[2] L'étude des programmes de formation professionnelle mis en oeuvre au Brésil (Service national d'apprentissage industriel-SENAI), en Colombie (Service national d'apprentissage-SENA) et au Chili (Institut national de formation professionnelle-INACAP), qui comprennent des cours d'apprentissage, de formation élémentaire et complémentaire, démontre que ces programmes présentent des degrés de rentabilité *sociale* variables, mais toujours appréciables puisqu'ils sont de l'ordre de 25 p.100 et toujours supérieurs à 10 p.100;[3] la rentabilité individuelle pour les participants est naturellement plus importante encore (sans tenir compte des différents effets externes découlant de la formation et de l'éducation auxquels il est raisonnable d'attribuer une valeur nette positive), la plupart des coûts directs de ces programmes étant pris en charge par l'Etat et les entreprises. Malgré les avantages qu'elles présentent, les activités de formation sont encore relativement rares dans la région. 2 p.100 seulement des travailleurs assistent à ce type de cours dans des instituts officiels de formation professionnelle; leur durée est généralement de 80 à 120 heures, ce qui signifie que l'Etat n'offre guère que l'équivalent de deux semaines de formation spéciale (à temps plein) à chaque travailleur sur une période de 50 ans. Même si les institutions privées de formation professionnelle possèdaient la même capacité que les établissements

2 La principale controverse concerne l'évaluation de la rentabilité relative des différentes modalités de formation professionnelle et générale: s'il est préférable, par exemple, d'assurer la formation dans les établissements scolaires et de la poursuivre par de brefs stages en cours d'emploi, ou de fournir une formation plus longue dans des écoles techniques ou professionnelles.

3 Voir Centre interaméricain de recherche et de documentation sur la formation professionnelle (CINTERFOR), *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*, vol. 2, Montevideo, 1990, tableau VIII-2.

officiels,[4] *le travailleur-type ne recevrait que l'équivalent de 4 ou 5 semaines de formation tout au long de sa vie professionnelle.*

La formation dans la région n'est pas seulement rare; elle est aussi, –sauf dans le cas de programmes visant des objectifs sociaux spécifiques–, concentrée dans les plus grandes entreprises. Ce sont ces dernières, en effet, qui profitent de la plupart des exemptions fiscales accordées pour encourager la formation, là où elles existent (au Brésil et au Chili, par exemple),[5] et consacrent au titre de la formation par travailleur des sommes nettement supérieures à celles des firmes plus petites. Une étude réalisée au Mexique a démontré que les entreprises de plus de 100 employés dépensent trois fois plus en formation par travailleur que les firmes de moins de 100 employés (dans les deux cas, la somme était infime, de l'ordre de 30 et 10 dollars par an, respectivement).

Si, comme l'indiquent les études réalisées, il s'agit d'une activité si importante, pourquoi y a-t-il si peu de formation? et pourquoi la petite et moyenne entreprise qui est la plus intensive en main-d'oeuvre est-elle particulièrement déficiente dans ce domaine?

Bien que la plupart des chefs d'entreprise se plaignent souvent du faible niveau technique de leur personnel, ils ne ressentent pas le besoin de le former, responsabilité qu'ils attribuent plutôt à l'Etat. En effet, la politique traditionnelle obéit, dans le domaine des ressources humaines, à une optique à très court terme; les entreprises tendent à répondre aux besoins de qualification immédiats et non pas aux exigences futures pouvant découler du progrès technologique. Cette perspective à court terme est, quant à elle, un héritage du passé, d'une époque où il n'était pas indispensable de s'ajuster aux normes de qualité internationales puisque la production était destinée au marché intérieur, et aussi d'une conception profondément enracinée selon laquelle l'Etat doit assumer la responsabilité de la formation professionnelle, voire même spécialisée.

Ce manque d'intérêt traditionnel pour la formation est encore plus manifeste au niveau de la petite et moyenne entreprise car ce secteur obéit à une optique à plus court terme encore et craint que le travailleur, une fois formé, n'exige une augmentation de salaire ou n'émigre vers une autre entreprise. En outre, le niveau de scolarité des ouvriers de ce type d'entreprise étant généralement plus faible, les bénéfices de la formation seront moindres, à moins qu'elle ne soit précédée de cours destinés à actualiser leurs connaissances de base en lecture et arithmétique.

Ce manque d'intérêt peut également être attribué à la distinction conceptuelle entre deux types de formation: l'une, de type général, pouvant servir dans n'importe quel emploi (cours élémentaires de lecture d'instructions et de plans, ou de mathématiques), et l'autre, de type spécifique concernant l'entreprise dans laquelle le travailleur est employé. En principe, l'employeur ne sera disposé à

4 Certains pays accordent des encouragements à la réalisation de programmes de formation par les instituts privés ainsi que par les entreprises, mais ceci n'influe en rien sur les conclusions formulées dans le texte. Une étude réalisée au Mexique a révélé, par exemple, que, bien que la formation réalisée au sein de l'entreprise concerne un plus grand nombre de travailleurs que celle de type externe (un peu plus de 10 p.100 de la main-d'oeuvre), elle est nettement plus courte (moins de 10 heures), ce qui revient à former annuellement 1 p.100 de la main-d'oeuvre pendant 100 heures. Voir Mexique, Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, "Etude des besoins de formation", Mexico, 1976, tableau 17, inédit.

5 Une étude concernant l'utilisation des incitations fiscales à la formation au Brésil a démontré que 7 p.100 à peine des exemptions possibles avait été utilisé par un pourcentage minime de petites et moyennes entreprises, ce qui permet de conclure que les effets de cette formation ont été très réduits et fortement concentrés. Voir Centre interaméricain de recherche et de documentation de la formation professionnelle (CINTERFOR), *op. cit.* Au Chili, bien que le niveau d'utilisation des exemptions possibles atteigne 15 p.100, il reste de toute façon peu significatif et concentré dans les plus grandes entreprises.

n'assurer une formation que dans les activités propres à l'entreprise, de façon à pouvoir bénéficier des gains de productivité sans devoir consentir d'augmentations salariales sensibles.

En revanche, il est moins probable que l'entreprise accepte d'assurer une formation de type général qui, bien que contribuant aux gains de productivité, peut produire ce même type d'effets dans beaucoup d'autres entreprises. Le travailleur pourrait, dès lors, changer d'employeur si ce gain de productivité n'est pas récompensé par une augmentation de salaire. C'est pourquoi les entreprises vont assurer un niveau de formation nettement inférieur à celui qui serait souhaitable sur le plan social, en refusant d'offrir la formation de type général qu'elles confieront à l'Etat ou au travailleur lui-même. Il est également probable que la formation dans les petites et moyennes entreprises soit encore moins significative que dans les grandes car la plupart des activités et des fonctions qui leur sont propres ne sont pas d'ordre spécifique et sont, au contraire, pratiquement communes à toutes les entreprises d'un même secteur.

a) L'encouragement de politiques de formation dynamiques de la part des entreprises

Etant donné la réticence traditionnelle des entrepreneurs à l'égard de la formation –et même de l'utilisation des exemptions fiscales accordées à ce titre–, il est indispensable de chercher de nouveaux encouragements pour que le manque de main-d'oeuvre qualifiée ne constitue pas un obstacle à l'insertion internationale des pays de la région. Pour ce faire, il est urgent de sensibiliser au plus tôt les cadres supérieurs et moyens quant aux avantages de la formation professionnelle et leur faire connaître les expériences réalisées en cette matière, dans leur branche d'activité et région.

D'une manière plus générale, les établissements publics de formation professionnelle doivent redéfinir leur rôle à la lumière des exigences de leur environnement. Par exemple, là où il existe une offre abondante de cours de formation à l'échelon privé, le secteur public peut se consacrer à veiller à la qualité de cet enseignement, à préparer des instructeurs et à assurer des services d'homologation. En revanche, lorsque l'activité privée est peu importante, les établissements publics devront tendre à la compléter à l'aide de leurs propres programmes, moyennant l'enseignement à distance, l'élaboration de manuels destinés à l'apprentissage ou la mise sur pied de centres d'assistance technique, en mettant l'accent sur les programmes de formation générale et de soutien à certains groupes prioritaires qui, sans le concours du secteur public, resteraient à l'écart du processus. Cette ouverture des établissements publics de formation à leur milieu peut être encouragée en permettant qu'une partie des cotisations obligatoires au titre de la formation professionnelle (lorsqu'elles existent) soit consacrée à la réalisation de programmes de formation au sein des entreprises elles-mêmes –solution qui a donné des résultats très positifs au Brésil, par exemple.[6]

Dans le même temps, la formation professionnelle peut être incorporée aux programmes généraux de politique industrielle; on peut, par exemple, inclure des aspects liés à la formation professionnelle de la main-d'oeuvre aux programmes de crédit ou fiscaux destinés à encourager la modernisation technologique. On peut également mettre en place des mécanismes encourageant les activités mixtes. Ce type de mécanismes présentent deux grands avantages: d'une part, on obtient des économies d'échelle qui permettent de mettre en oeuvre des plans de formation trop coûteux pour être

6 En effet, face à la réduction de leur financement, les établissements publics de formation professionnelle brésiliens se sont efforcés de fonctionner d'une manière moins rigide; d'autre part, cette ouverture a favorisé la participation croissante des chefs d'entreprise et des syndicats aux activités liées aux gains de productivité.

réalisés individuellement; d'autre part, ce qui est considéré comme entraînement général par une seule firme peut devenir formation spécifique s'agissant de toutes ou de la plupart des entreprises du secteur; d'où l'intérêt, pour ces dernières, de financer cette formation en commun, ce qui leur permet de profiter des bénéfices offerts (du moins tant qu'elles continuent d'agir en groupe). En fait, il existe déjà des cas d'entreprises qui, ayant consenti des efforts concertés en matière de formation, sont parvenues à des niveaux de qualité qui leur ont permis d'avoir accès aux marchés internationaux.

La mise sur pied de centres de gestion d'entreprises à l'échelon sectoriel ou régional peut constituer un encouragement en ce sens. Ces centres contribueraient à faciliter l'identification des problèmes et des solutions possibles, ainsi que l'enrichissement collectif en termes d'expérience et la coopération entre entreprises; ils pourraient faire l'objet, dans un premier temps, d'un financement public provisoire (pour un laps de temps déterminé au-delà duquel ils devraient pouvoir s'autofinancer), à titre de complément du financement privé.

b) *Comment susciter et appuyer la demande de formation professionnelle dans des secteurs sociaux marginalisés ou vulnérables*

Dans le domaine de la formation professionnelle, il existe quatre grands groupes sociaux prioritaires en raison de leur faible niveau d'organisation et de l'importance de leurs besoins: les personnes employées dans la petite et moyenne entreprise (PME), les travailleurs du secteur non structuré, urbain ou rural, les chômeurs et ceux qui entrent sur le marché de l'emploi sans aucune qualification.

i) *La petite et moyenne entreprise.* Outre les faibles possibilités d'assurer une formation spécifique, ce qui explique naturellement le peu d'intérêt qu'elles y portent, la réticence des petites et moyennes entreprises (PME) en matière de formation professionnelle est due à une série de problèmes intrinsèques, tels que le faible bénéfice rapporté par les incitations fiscales conçus pour encourager cette formation ou l'impossibilité d'obtenir des économies d'échelle dans les activités d'entraînement du personnel. Pour vaincre cette résistance tenace, le secteur public pourrait adopter des mesures visant à sensibiliser les chefs d'entreprise quant aux avantages offerts par la formation. De même, la formation du personnel pourrait être incluse explicitement dans un train de mesures destinées à soutenir la petite et moyenne entreprise et couvrant des aspects auxquels elle accorde une très grande importance, tels que le contrôle de qualité, les techniques de commercialisation, les progrès technologiques, etc., mesures qui sont déjà appliquées dans plusieurs pays de la région.

ii) *Le secteur non structuré.* La formation professionnelle des travailleurs du secteur non structuré et des micro-entreprises doit faire l'objet d'un soutien beaucoup plus permanent et dynamique car il s'agit pratiquement toujours d'une formation de type général qui devra être menée à bien et aussi financée à part entière par le secteur public.

Trois aspects essentiels devront être pris en considération dans la conception de ces programmes, suivant qu'ils sont destinés à des zones urbaines ou rurales: en premier lieu, la formation devra tenir compte des possibilités réelles des groupes concernés, et leur permettre d'accroître leurs revenus au sein de ce même secteur non structuré ou leurs chances d'avoir accès au marché de l'emploi structuré, ce qui implique une actualisation des connaissances de base indispensables pour pouvoir profiter de la formation; en deuxième lieu, il faudra offrir à l'individu faisant l'objet de la formation la possibilité de toucher un revenu durant celle-ci, notamment moyennant la vente des produits obtenus au cours de la période d'apprentissage; il faut finalement tenir compte du fait qu'il

faudra souvent octroyer des bourses ou des crédits provisoires pour l'achat de matériel, les revenus des personnes concernées étant insuffisants pour leur permettre de prendre en charge à eux seuls ce type de dépenses.

iii) *Les chômeurs.* Il importe de fournir aux chômeurs, et en particulier aux personnes licenciées dans le cadre du processus de reconversion de la production et dont la formation correspond à des secteurs en déclin, une formation professionnelle qui leur permette de se réintégrer rapidement au monde du travail. La solution doit arriver sans délai car toute période prolongée d'inactivité se transforme en un obstacle supplémentaire pour trouver un emploi. Il convient notamment que les programmes de formation pour chômeurs prévoient des stages d'entraînement dans les entreprises, ce qui favorise une insertion plus permanente sur le marché de l'emploi. (Voir l'encadré VI-1.)

iv) *Ceux qui entrent pour la première fois sur le marché de l'emploi.* Dans le cas des jeunes, il est essentiel de créer des *passerelles* entre l'enseignement formel et le monde du travail. Pour ce faire, il faut non seulement réorienter l'enseignement, notamment à l'échelon secondaire, en l'axant sur l'emploi plutôt que sur l'enseignement supérieur. Mais quels que soient les progrès accomplis dans ce domaine, ceux qui cherchent un emploi pour la première fois manquent évidemment d'expérience. C'est pourquoi il importe d'offrir à la grande quantité de jeunes qui, sans expérience pratique, entrent ou vont entrer sur le marché de l'emploi plusieurs types de formation ou des stages dans les entreprises. Ceci contribuera non seulement à combler le fossé existant entre l'enseignement formel et le travail mais aussi à offrir une possibilité intéressante à des milliers de jeunes qui ne peuvent ou ne veulent pas poursuivre d'études supérieures, ou qui n'ont pas les contacts pour obtenir un emploi immédiatement après avoir terminé leurs études secondaires. (Voir les encadrés VI-2 et VI-3.)

Encadré VI-1

PROGRAMMES DE RECYCLAGE DE TRAVAILLEURS TOUCHES PAR LES PROCESSUS DE RECONVERSION INDUSTRIELLE AU MEXIQUE

Depuis 1984, le Secrétariat du travail et de la sécurité sociale du Mexique met en oeuvre un programme de recyclage destiné aux travailleurs dont l'emploi ait fait l'objet d'un processus de reconversion industrielle. Chaque année, des cours d'une durée de un à six mois regroupent quelque 40.000 participants dans certaines spécialités pour lesquelles on prévoit une demande croissante telles que la comptabilité, la mécanique automobile, la menuiserie, l'installation et l'entretien électriques.

Ce programme a été conçu à titre d'appoint provisoire des programmes réguliers de formation pour adultes et présente la particularité de s'adresser à un groupe spécifique: les ouvriers chômeurs à plus faibles revenus, de préférence chefs de famille, possédant un niveau d'instruction leur permettant de faire l'objet d'une formation de travailleurs qualifiés ou semi-qualifiés. Au départ, on offrait aux bénéficiaires un revenu équivalant à la moitié du salaire minimum général pendant toute la durée des cours; cependant, étant donné la situation économique critique des participants, ce montant s'est avéré insuffisant pour éviter un taux élevé d'abandon. Avec l'octroi d'un revenu équivalant au salaire minimum, ce taux est tombé à moins de 10 p.100.

Dans l'ensemble, les résultats du programme ont été positifs. 80 à 90 p.100 des participants ont trouvé du travail, la plupart dans le secteur structuré. La réception favorable de ces travailleurs au sein des entreprises ainsi que le déficit croissant de techniciens semi-qualifiés ont ensuite facilité la collaboration entre le secteur public et les chefs d'entreprise; celle-ci s'est traduite par la réalisation de cours mixtes qui incluent une période de formation théorique suivie d'un stage pratique dans une entreprise associée au système; les entreprises participent à l'élaboration du programme, définissent les critères d'entrée, effectuent la sélection des candidats, prennent en charge une partie des frais de la formation et s'engagent à embaucher une partie (80 p.100) des diplômés.

Encadré VI-2

PROGRAMME DE FORMATION POUR JEUNES AU CHILI

Au Chili, le Service national de la formation et de l'emploi (SENCE), relevant du Ministère du travail et de la prévoyance sociale a mis au point un programme de formation professionnelle destiné à des jeunes économiquement faibles et ayant peu d'expérience professionnelle afin de leur offrir des possibilités de formation théorique et pratique leur permettant d'améliorer leurs chances de s'insérer au monde du travail.

Le programme a pour but de combattre les problèmes dérivés du chômage persistant des jeunes et du pourcentage considérable de jeunes qui entrent pour la première fois sur le marché de l'emploi sans aucune formation professionnelle. La formation assurée dans le cadre de ce programme est essentiellement considérée comme un moyen d'offrir aux jeunes des secteurs marginalisés qui ne travaillent pas et n'étudient pas une possibilité de travailler pour la première fois dans une entreprise. Elle est donc essentiellement axée sur les stages dans l'entreprise, soit dans le cadre d'un apprentissage alterné, soit d'une formation professionnelle suivie d'un stage pratique. Le programme prévoit également deux autres options destinées aux jeunes profondément marginaux et à ceux qui se préparent en vue d'un emploi indépendant.

Le programme devrait commencer fin 1991 avec le concours financier du BID et prétend former 100.000 jeunes sur une période de quatre ans. Les participants recevront une bourse d'une durée maximum de quatre mois.

Ce programme présente en outre une série de caractéristiques originales en matière de mécanismes financiers et d'allocation. D'abord, les cours, qui couvrent un large éventail de matières et sont tout à fait adaptables à la situation locale, seront offerts en soumission à des institutions publiques ou privées reconnues par le SENCE. Les entités choisies pourront moderniser leur équipement moyennant un processus de *leasing* et auront la possibilité d'accéder à des cours de formation pour professeurs et instructeurs. D'autre part, elles seront payées en fonction d'indicateurs mesurant les résultats du cours donné: à la fin du cours, elles ne recevront que 50 p.100 de sa valeur; le reste sera versé en fonction des taux de présence et d'abandon des élèves, ainsi que de leur accès aux stages pratiques dans des entreprises.

c) *Les possibilités de formation autofinancée*

Le travailleur étant le principal bénéficiaire de la formation, il est probable qu'il souhaite pouvoir financer sa propre formation (de type général), sans devoir dépendre exclusivement de la volonté de l'entreprise ou de l'Etat. En fait, les travailleurs font preuve d'un grand intérêt pour la formation –notamment les nouveaux venus sur le marché de l'emploi–, même s'ils doivent, pour ce faire, payer des institutions privées particulièrement nombreuses dans la région (en Uruguay, par exemple, 40 p.100 des jeunes entre 15 et 29 ans ont assisté à des cours de formation privés pendant un semestre au moins).

Cependant, une fois arrivé à l'âge adulte et à l'heure des responsabilités de type familial, il est peu probable que le travailleur puisse financer sa propre formation, eu égard au double coût qu'elle entraîne: la valeur directe du cours, qui peut être prohibitive pour le salarié étant donné le caractère précaire de ses revenus –situation typique dans la région–, et le coût indirect, c'est-à-dire le fait de sacrifier les quelques heures d'oisiveté dont il dispose le soir ou de renoncer à une partie de son salaire, s'il cesse de travailler ou réduit sa journée de travail pour pouvoir assister aux cours. Ces deux charges peuvent s'avérer trop onéreuses pour le travailleur, quelle que soit la rentabilité à long terme de la formation. Ces obstacles pourraient être surmontés moyennant, d'une part, la création d'un marché financier accordant des crédits destinés aux investissements en formation et éducation. D'autre part, il faudrait amender le droit du travail de façon à permettre l'obtention, à un intervalle déterminé, de congés non payés équivalant à un certain nombre de mois-homme aux fins de la formation. Il faudra également faire prendre conscience des avantages que présente la formation tant pour l'entreprise que pour le travailleur, les propositions

Encadré VI-3

PROGRAMME DE FORMATION MIXTE POUR LES JEUNES EN REPUBLIQUE DOMINICAINE

En République dominicaine, l'Institut national de formation technique et professionnelle (INFOTEP) a organisé un programme de formation mixte, avec le concours du gouvernement allemand, qui offre jusqu'à présent trois spécialités: mécanique industrielle, mécanique automobile et menuiserie.

Une commission mixte d'experts et de chefs d'entreprise dans les domaines en question a déterminé les besoins de formation devant servir de base à l'élaboration du programme. L'apprenti suit d'abord un cours de huit semaines au centre de formation de l'INFOTEP. Il commence ensuite à alterner quatre jours de formation pratique à l'entreprise et un jour d'apprentissage théorique à l'INFOTEP. Dans le même temps, le pourcentage du salaire minimum qu'il reçoit augmente progressivement pour atteindre 100 p.100.

Dans l'entreprise, l'entraînement est supervisé par un moniteur formé par l'INFOTEP. Au bout de deux ans de formation, l'apprenti est reçu par une commission de chefs d'entreprises.

Plus de 400 apprentis sont actuellement formés dans le cadre de ce programme. 90 p.100 des diplômés travaillent dans l'entreprise où ils ont réalisé leur apprentissage. En fait, le programme a très bonne réputation parmi les chefs d'entreprises, qui considèrent que les diplômés de la formation mixte atteignent de meilleurs niveaux de productivité que ceux de l'enseignement secondaire technique et professionnel.

d'auto-formation étant souvent accueillies avec indifférence ou même avec une certaine hostilité par l'entreprise.

d) Les coûts de la formation

Les coûts d'un programme de formation à l'échelle nationale vont varier selon ses caractéristiques et son ampleur. On peut néanmoins proposer que le niveau actuel de dépenses directes en matière de formation soit augmenté de façon à atteindre 1 p.100 du Pib: 0.5 p.100 seraient dépensés directement par les entreprises, ce qui leur permettraient de doubler les cours de formation qu'elles financaient jusque là à l'aide de ressources propres; le restant serait consacré aux programmes prioritaires du secteur public; considérant un coût moyen par participant de 500 dollars, ceci permettrait de former annuellement:

— 10 p.100 des travailleurs du secteur non structuré et de petites entreprises urbaines et rurales;

— 10 p.100 des petits entrepreneurs;

— 10 p.100 du personnel du secteur public;

— un tiers des chômeurs; et

— la majorité des nouveaux venus sur le marché de l'emploi sans aucune qualification.

Si l'on parvient à former chaque année 10 p.100 au moins de la population active, chaque travailleur aura la possibilité de suivre des cours de formation trois ou quatre fois en moyenne tout au long de sa vie professionnelle, concrétisant de la sorte l'objectif de la formation permanente.

3. La participation accrue de la main-d'oeuvre secondaire

Le revenu d'un ménage ne dépend pas seulement du niveau de rémunération de la main-d'oeuvre mais aussi du nombre de membres de cette famille qui possèdent un emploi.Etant donné que la population active de l'Amérique latine représente quelque 150 millions de personnes et qu'il y a près de 100 millions de ménages dans la région, on estime à 1.5 le nombre de membres d'un ménage type faisant partie de la population active. C'est pourquoi le revenu d'une famille peut enregistrer une augmentation sensible avec l'entrée d'un de ses membres sur le marché de l'emploi. Naturellement, ce facteur est particulièrement important dans le cas des ménages économiquement faibles, pour lesquels il peut marquer la différence entre le pauvreté et un revenu minimum acceptable.

Effectivement, depuis plusieurs années, on observe dans la région une augmentation du taux de participation de la main-d'oeuvre secondaire –c'est-à-dire de ceux qui ne sont pas chefs de famille. Ce phénomène recouvre deux tendances: une diminution de la participation à des stades correspondant à une productivité relativement faible du cycle de vie –à savoir, les groupes jeunes (à la suite de la prolongation de la scolarité)et d'âge avancé (âge de la retraite); et une augmentation spectaculaire de la participation féminine, et en particulier des femmes mariées. Le taux global de participation féminine a, en effet, doublé de 1950 à 1990 et les femmes représentent actuellement 30 p.100 de la population active de la région, leur espérance de vie professionnelle étant de vingt ans (contre moins de dix ans en 1950).[7]

Cette augmentation considérable de la participation féminine est le fruit de nombreux facteurs dont les plus importants sont: son niveau plus élevé d'éducation, qui se traduit par une augmentation de leur productivité sur le marché de l'emploi; la diminution du taux de fécondité et l'augmentation de leur espérance de vie,[8] et, partant, du temps dont elles disposent pour la réalisation d'activités hors du foyer, ainsi que l'urbanisation qui les conduit à abandonner les activités rurales de subsistance et à s'orienter vers le marché de l'emploi, en particulier dans le secteur tertiaire.(Ce secteur présente des taux élevés d'emploi féminin et est le plus dynamique en termes de création d'emplois au cours des 40 dernières années.) Ces changements se sont également traduits par une évolution sur le plan culturel, les femmes ne considérant plus le foyer comme leur seul domaine d'action. Enfin, la crise des années 80 et ses répercussions en termes de chômage ou de contraction des salaires des chefs de famille a également poussé un grand nombre de femmes à s'intégrer au marché de l'emploi. Malgré tout, les foyers pauvres sont ceux où il y a le moins d'adultes participant à la population active.[9] De même, la majeure partie de la participation féminine concerne des emplois peu rémunérés et peu productifs du secteur non structuré, ce qui a conduit un observateur à parler de féminisation du secteur non structuré.[10]

Certains facteurs qui contribuent à restreindre l'accès des femmes au secteur structuré, et par conséquent ses options en matière d'emploi et de participation, sont associés aux charges non salariales qui augmentent les coûts effectifs de

7 Il faut signaler que les statistiques sous-estiment probablement la participation effective des femmes car elle remplit souvent des fonctions économiques qui, n'étant pas rémunérées, ne sont pas enregistrées comme participation au marché de l'emploi, en particulier dans les zones rurales, où les travaux des champs ne sont pas comptabilisés comme participation à l'emploi.

8 Au cours des 40 dernières années, le taux moyen de fécondité est tombé de presque 6 enfants par femme dans les années 50 à un peu plus de 3 enfants à l'heure actuelle. Considérant que leur espérance de vie a augmenté de 15 ans au cours de cette même période, cette vie plus longue et le fait d'avoir moins d'enfants ont considérablement favorisé l'entrée des femmes sur le marché de l'emploi. Voir J. Chackiel, "América Latina: Notas sobre la dinámica de la población. Período 1950-2000", Santiago du Chili, CELADE, 1990, inédit.

9 Plusieurs études révèlent effectivement que la pauvreté d'une famille est déterminée non seulement par le chômage mais aussi par le degré moindre de participation des adultes sur le marché de l'emploi en général, et de l'emploi structuré en particulier. Voir, à titre d'illustration, M. Pollack, *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile et Perú*, série Documento de trabajo, no. 309, Santiago du Chili, PREALC, 1987; et A. Uthoff, *Interrelaciones entre población y desarrollo: bases para políticas de población en el Istmo Centroamericano*, série Documento de trabajo, nº 339, Santiago du Chili, PREALC, 1989.

10 Voir V. Tokman, "Policies for the heterogenous informal sector in Latin America", *World development*, vol. 17, nº 7, juillet 1989.

l'entreprise et constituent un handicap pour l'engagement de femmes.[11] En effet, certaines prestations –comme dans le cas des pensions et des soins de santé où le bénéfice est indépendant de la cotisation–[12] présentent une différence défavorable entre la charge que la main-d'oeuvre représente pour l'entreprise et la valeur que le travailleur, et en particulier le travailleur secondaire, attribue au total de ses rémunérations directes plus les prestations. Cette différence exerce un effet défavorable au niveau de l'engagement de main-d'oeuvre, du moins dans le secteur concerné par la sécurité sociale.

Il y a deux façons de résoudre ce type de problèmes. La solution idéale consisterait à restructurer la prestation de manière à ce qu'elle soit pleinement valorisée par le travailleur (telle est, en fait, l'une des raisons pour lesquelles les régimes de retraite fondés sur la répartition ont été remplacés par d'autres basés sur la capitalisation individuelle). L'autre solution possible serait d'éliminer cette distorsion défavorable à l'emploi en modifiant le financement des prestations de façon à ce qu'il soit neutre du point de vue de l'utilisation des facteurs, et non plus un prélèvement à la source comme cela est le cas actuellement. Une façon expéditive d'y parvenir est de déterminer que la cotisation de l'employeur au titre de ce type de prestations soit un pourcentage de la valeur ajoutée de l'entreprise et non pas de l'état de paie. De cette façon, bien que la *moyenne* de la cotisation patronale reste la même, les charges seront réparties entre les entreprises et les activités: celles à plus forte intensité de capital payeront plus et celles à plus forte intensité de main-d'oeuvre payeront moins: ceci favorisera la progression de *l'emploi et du produit*, sans provoquer de variation au niveau du montant de capital.

Cependant, et même si on parvient à corriger ces distorsions, il existe d'autres types d'obstacles liés à ces prestations qui freinent l'engagement des travailleurs qui ne sont pas chefs de famille[13] (ou secondaires). Par exemple, la cotisation au système d'un deuxième membre de la famille ne se traduit pas par une amélioration des soins de santé reçus par cette famille. C'est pourquoi le travailleur secondaire ne valorise pas cette cotisation supplémentaire et, par conséquent, ne sera pas disposé à l'imputer à son salaire.

De même, le travailleur qui n'est pas chef de famille préfère généralement recevoir un revenu net plus élevé, son taux de prélèvement étant, en termes d'avenir, supérieur à celui appliqué au chef de famille (qui a, quant à lui, des responsabilités familiales à long terme). Par conséquent, la cotisation patronale au

11 La participation des femmes à l'emploi se heurte à des problèmes bien plus graves que celui mentionné ici, et en particulier à une *discrimination sur le plan professionnel* pour des raisons de sexe au moment de l'engagement, un accès fragmenté à certaines fonctions, des inégalités en matière de salaires, de formation et de promotion. Tous ces problèmes doivent être abordés de façon systématique et permanente. Nous ne mentionnons ici que les obstacles rencontrés au moment de l'engagement. En ce qui concerne tous les aspects de la discrimination professionnelle pour des raisons de sexe et les mesures proposées pour y faire face, voir CEPALC, *Les femmes en Amérique latine et dans les Caraïbes: le défi de la transformation du processus de production dans un climat d'équité* (LC/L.627(CRM.5/4)), document présenté à la cinquième Conférence régionale sur l'intégration de la femme au développement économique et social de l'Amérique latine.

12 Les charges non salariales telles que le paiement des jours fériés, des vacances, de la semaine anglaise, du treizième mois, etc. équivalent exactement à une augmentation des paiements en espèces; ils ne modifient donc pas la charge finale que représente l'engagement d'un travailleur car ils sont finalement absorbés entièrement par celui-ci moyennant la réduction de son salaire journalier. Il en va de même pour les allocations familiales qui, dans l'ensemble, n'exercent aucun effet sur la charge totale de la main-d'oeuvre mais répartissent le revenu entre les travailleurs, et non pas entre le capital et le travail.

13 Cet argument n'est applicable qu'aux travailleurs qui ne sont pas chefs de famille, qu'ils soient hommes ou femmes. En effet, une femme chef de famille valorisera ces prestations au même titre que l'homme chef de famille.

titre de la retraite représente également pour l'entreprise une charge que le travailleur secondaire n'apprécie pas à part entière. La façon dont l'entreprise envisage le coût de cette main-d'oeuvre et celle dont le travailleur valorise la valeur de son salaire plus les prestations ne coïncident pas, ce qui porte préjudice à l'embauche.

Dans le cas des femmes, il existe en outre une série de charges supplémentaires que doit couvrir l'entreprise qui engage du personnel féminin, telles que l'installation de crèches ou de jardins d'enfants lorsque le nombre de femmes dépasse un certain niveau ou l'octroi de congés de maternité.Ces prestations favorisent, certes, les femmes qui travaillent mais elles représentent une charge supplémentaire *pour l'entreprise qui engage des femmes* et, par conséquent, constituent un obstacle à l'engagement de personnel féminin, du moins dans le secteur couvert par la sécurité sociale; c'est pourquoi les femmes qui travaillent sont souvent obligées de le faire dans le secteur non structuré, sans sécurité sociale, dans des emplois mal rémunérés et à faible productivité.

Dans le cas de la main-d'oeuvre secondaire en général, on peut envisager l'application de deux types de mesures pour venir à bout de ces obstacles qui entravent sa participation au marché de l'emploi et favorisent, dans le même temps, l'économie marginale.[14] En premier lieu, permettre que la cotisation-santé d'un travailleur secondaire soit inférieure à celle déjà versée par le chef de famille (c'est-à-dire celui qui gagne le plus). Deuxièmement, dispenser le travailleur secondaire de la cotisation aux fins de la retraite si le chef de famille verse déjà une somme lui assurant plus tard une pension minimum sans l'aide de l'Etat; dans le cas des régimes de retraite fondés sur la capitalisation individuelle, l'apport du travailleur secondaire pourrait, s'il le désire, être déposé sur le livret d'épargne-retraite du chef de famille, plutôt qu'être destiné à sa propre pension.

Pour ce qui est des prestations spécifiques qui compromettent l'embauche des femmes, cette charge devrait être répartie entre *toutes* les entreprises –comme cela est déjà le cas pour les allocations familiales–, proportionnellement à leur valeur ajoutée, comme cela a déjà été proposé plus haut, de façon à ce qu'elle ne soit pas prise en charge par la seule entreprise qui engage du personnel féminin. Dans le cas des crèches, par exemple, toute femme ayant des enfants en bas âge qui travaille, et quel que soit le nombre de femmes travaillant dans l'entreprise, recevrait un bon (du fonds mis sur pied à cette fin grâce aux contributions de chaque employeur) lui permettant de payer une crèche ou un jardin d'enfants organisé par le secteur public, le secteur privé ou par des organisations non gouvernementales. Un système similaire pourrait être appliqué pour financer les salaires des femmes en congé de maternité.

Ces mesures ne constituent qu'un premier pas puisqu'elles ne concernent qu'un aspect seulement de la discrimination professionnelle pour des raisons de sexe: celui des charges salariales dérivées de l'embauche du personnel féminin dans des emplois couverts par la sécurité sociale (bien qu'elles puissent être appliquées en fait à

14 Ces propositions, ainsi que l'énumération des discriminations qu'elles concernent, sont basées sur une étude de Francisco León intitulée "Familia, trabajo y política de ingreso, escenarios emergentes", présentée à la réunion-atelier "Familia, Desarrollo y Dinámica de Población en América Latina y el Caribe", organisée par le CELADE et la Division du développement social de la CEPALC, Santiago du Chili, novembre 1991.

tous les travailleurs qui ne sont pas chefs de famille).[15] Cependant, la matérialisation de ces mesures serait très positive en termes d'équité et de croissance car elles favoriseraient la participation féminine ainsi que l'emploi féminin dans le secteur structuré. Cette participation se traduirait par une augmentation des revenus familiaux des couches les plus démunies de la population, dans lesquelles la participation des adultes au monde du travail est encore très faible. L'espérance de vie professionnelle des femmes, qui est actuellement de 15 ans, pourrait ainsi atteindre 28 ans d'ici à la fin du siècle (selon des projections de l'OIT, si on applique dans la région une politique dynamique favorisant la participation des femmes).[16]

4. La modernisation des rapports employeurs-employés: les salaires à participation

Pour favoriser la création d'emplois productifs, il faut modifier profondément les rapports employeurs-employés. Ceci implique, avant tout, qu'il faut respecter le droit des parties à défendre leurs intérêts moyennant la négociation collective et, d'une façon plus concrète, respecter le droit de syndicalisation des travailleurs –souvent réprimé dans l'histoire récente de la région. Cependant, au-delà du respect d'un minimum de conditions requises pour garantir une négociation collective équitable, il faut cesser de mésestimer les ressources humaines et de les traiter comme un simple facteur de production.[17] En fait, cette conception traditionnelle de la production s'avère aujourd'hui peu efficiente face aux tendances actuelles de nombreux marchés à l'hétérogénéité et à la diversification et à l'importance qu'on attache à la qualité. En effet, si la structure verticale et fortement divisée en compartiments étanches peut être idéale pour répondre à une demande homogène, stable et massive, elle est trop rigide pour répondre à une demande hétérogène et changeante. Pour pouvoir satisfaire ce type de marché ainsi que les nouvelles exigences en matière de qualité et de diversification, il faut mettre l'accent sur la capacité d'adaptation et le contrôle de qualité *ex ante* et non pas seulement *ex post*. C'est pourquoi la tendance actuelle dans les entreprises modernes consiste à transformer des appareils de production centralisés et hiérarchiques en structures décentralisées et horizontales, à échelles de production plus réduites, de façon à pouvoir adapter rapidement la production aux exigences d'une demande changeante, améliorer les niveaux de qualité et mettre en valeur l'initiative, la

15 Un programme plus vaste pour lutter contre la discrimination professionnelle pour des raisons de sexe et augmenter de la sorte les revenus et la participation des femmes exige l'application d'un éventail de politiques spécifiques portant à la fois sur l'offre et la demande d'emplois. Elles viseraient à encourager les horaires flexibles, les activités à mi-temps (en permettant, par exemple, la liberté des heures d'ouverture des magasins et la suppression de la semaine anglaise); l'extension des horaires scolaires, notamment dans les quartiers populaires, afin d'assurer des heures d'études et la garde des enfants pendant la journée de travail; l'enseignement préscolaire; la protection de la grossesse et les soins de la mère et de l'enfant; l'accès plus généralisé des femmes aux activités considérées jusqu'à présent exclusivement masculines et leur formation dans ce type d'emplois; etc. Voir CEPALC, "Les femmes en Amérique latine et dans les Caraïbes...", *op. cit.*

16 Voir Shirley Nuss, *Women in the World of Work, Statistical Analysis and Projections to the year 2000*, chapitre 6, série Women, Work and Development, nº 18, Genève, Bureau international du travail (BIT), 1989.

17 Cette conception des ressources humaines est généralement dénominée "fordisme", Henry Ford ayant été le créateur de la production de masse basée sur la division du processus de production en une série d'activités simples.

créativité et la responsabilité de la main-d'oeuvre.[18]

Bien que l'évolution des marchés en Amérique latine et dans les Caraïbes n'ait pas été si radicale que dans les pays développés, elle a suivi la même tendance. De même, l'importance croissante des exportations indique également que ces nouvelles tendances méritent d'être prises en considération. Il est néanmoins tout aussi important qu'une échelle réduite de production et une structure organisationnelle soient plus adaptées aux caractéristiques de la demande des marchés actuels, qui exige une production en lots plus petits, et qu'elles permettent d'économiser une ressource précieuse (le capital fixe fortement spécialisé).

En effet, le rendement d'un travailleur –contrairement à celui d'une machine– n'est ni automatique ni dépendant du facteur-temps ou uniquement de l'énergie qu'il employé à travailler, mais bien de son intelligence, de sa volonté de coopération et de l'esprit d'équipe créé au sein de l'entreprise. C'est pourquoi il est indispensable de moderniser les rapports entre le patronat et les salariés car, dans la mesure où la collaboration du travailleur joue un rôle de plus en plus important, ce dernier devra être considéré comme un partenaire plutôt que comme un adversaire ou un simple facteur de production.

La modernisation des rapports employeurs-employés au sein d'une entreprise et la transition de la confrontation à la coopération impliquent une série d'éléments, dont le concept de participation. Celui-ci va de la participation aux programmes de formation, de sécurité, d'hygiène et de bien-être à la mise en place de cercles de qualité et de productivité; mais son élément moteur est la création de mécanismes visant à lier la productivité aux augmentations de salaire. L'un de ces mécanismes concerne l'intéressement aux fruits du travail, à savoir les "salaires à participation". Cette modalité non conventionnelle de rémunération de la main-d'oeuvre, domaine dans lequel d'importants progrès ont déjà été accomplis au sein et hors de la région, permet non seulement d'améliorer la productivité et, partant, les salaires mais également de renforcer et d'accélérer les forces du marché favorables au plein emploi productif. C'est pourquoi ce système présente un double intérêt pour des pays qui, comme ceux de l'Amérique latine et des Caraïbes, sont caractérisés par de graves problèmes de chômage et, surtout, de sous-emploi.

Actuellement, la majeure partie de la main-d'oeuvre est rémunérée en fonction du *temps* de travail et plutôt que de *l'effort et du rendement*. Ceci n'encourage guère le travailleur à innover (à utiliser son intelligence) ou à aller au-delà du moindre effort.[19] En revanche, de nombreuses études confirment que, comme l'indique le bon sens,[20] le fait de conditionner le salaire au rendement peut entraîner des

18 La tendance à la décentralisation se manifeste également par le recours de plus en plus fréquent à la sous-traitance. La modernisation des rapports entre grandes entreprises et les firmes sous-traitantes constitue également une facette importante en termes d'amélioration de la productivité et de l'équité. Pour ce faire, certaines entreprises de la région ont commencé à mettre sur pied des réseaux d'encadrement, en matière d'assistance technique, de formation et de planification, destinés spécifiquement aux entreprises de sous-traitance avec lesquelles elles entretiennent des rapports réguliers de production. Ces réseaux ont pour but de garantir la qualité, de consolider la fiabilité et d'améliorer la capacité d'adaptation de ces entreprises face aux cycles plus courts sur le plan technologique et des produits.

19 Il est évident que le paiement d'une rémunération selon le temps de travail n'est pas tout à fait indépendant du rapport salaire-productivité. En fait, on exige toujours des niveaux minima en termes d'effort et les promotions, tout comme les licenciements, ne sont pas sans rapport avec le rendement individuel. Cependant, l'incidence de ces mesures n'est qu'un ersatz par rapport aux résultats obtenus en associant salaire et productivité.

20 Voir, notamment, les études recueillies par A. Blinder (comps.), *Paying for Productivity: A look at the Evidence*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1989 et les nombreuses références qui y figurent.

gains substantiels de productivité, sans devoir consentir de nouveaux efforts d'investissement en capital physique ou humain. Une étude plus complète et récente dans ce domaine permet de conclure que l'intéressement des salaires aux résultats se traduit par un gain de productivité de l'ordre de 7 p.100.[21] On signale également que cet effet s'accentue lorsque, outre l'intéressement sur le plan des salaires, les travailleurs participent ou sont habituellement consultés quant à la gestion quotidienne de la production.

L'intéressement favorise les gains de productivité non seulement parce qu'il pousse le travailleur à faire un effort supplémentaire –sa contribution en ce sens étant évidente– mais aussi parce qu'il inverse la pression sociale, notamment lorsqu'il concerne les salaires du groupe tout entier: ce sont désormais ses collègues qui le poussent à s'efforcer davantage car cet effort profitera à tous, alors que la négligence leur sera préjudiciable. En contribuant à identifier les intérêts des travailleurs aux résultats de l'entreprise et vice-versa, l'intéressement favorise généralement de meilleurs rapports entre employeurs et employés. Il contribue donc à légitimer l'entreprise sur le plan social ainsi que les changements pouvant résulter de sa restructuration.

Un facteur tout aussi important –surtout dans des pays comme ceux de la région caractérisés par un chômage élevé–, est le fait que la rémunération associée au rendement freine le licenciement et favorise l'embauche. Ceci s'explique, d'une part, par l'assouplissement du coût de la main-d'oeuvre pour l'entreprise, toute réduction de la demande se traduisant automatiquement par une diminution de la charge salariale et, par conséquent, des facteurs favorables au licenciement du personnel. D'autre part, le fait que le salaire du travailleur soit variable et dépende partiellement des recettes de l'entreprise (de ses ventes, de la valeur de la production, de ses bénéfices, etc.) encourage cette dernière à engager plus de personnel.

En effet, si *l'entièreté* du salaire variait en fonction des bénéfices de l'entreprise, le coût marginal de main-d'oeuvre (par exemple, un pourcentage donné de la valeur ajoutée) serait *toujours* inférieur au revenu marginal résultant de cette dernière (100 p.100 de la valeur ajoutée), ce qui poussera l'entreprise, quelle que soit la situation, à vouloir engager plutôt qu'à licencier du personnel, dans ce même contexte de participation.[22] Si l'entièreté du salaire était variable, ce ne serait pas l'entreprise qui diminuerait l'embauche mais la possibilité de ne pas trouver de travailleurs disposés à accepter les pourcentages d'intéressement offerts par cette entreprise. Si cette dernière veut augmenter l'embauche, elle devra accroître ces pourcentages; les coûts marginaux de main-d'oeuvre pourraient alors dépasser les revenus marginaux (car il faudra accroître le pourcentage de participation de tous les travailleurs et non pas seulement des nouveaux venus.) En

21 Voir M. Weitzman et D. Kruse, "Profit sharing and Productivity", *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Alan Blinder (comp.), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990. Ce travail recueille les résultats de plus de 200 études de cas détaillées d'entreprises appliquant des mécanismes d'intéressement, de six enquêtes d'opinion auprès de travailleurs de plus de 200 entreprises de ce type, de 15 enquêtes d'opinion auprès de cadres de plus de 4.000 entreprises, de 16 études économétriques concernant près de 5.000 entreprises en Allemagne, en France, en Italie, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, ainsi qu'une analyse du système de bons de production appliqué en Corée et au Japon.

22 Dans les faits, cette incidence est moindre lorsqu'une partie seulement du revenu est variable et que le reste correspond à un salaire de base, ou lorsque le marché de l'emploi est segmenté et présente des distorsions au niveau des prix et des iniquités sur le plan des rapports de force et de négociation, comme cela est généralement le cas dans la région. L'important est que l'intéressement semble indiquer la voie correcte. C'est pourquoi plus la composante variable sera importante, plus il est probable que le coût marginal de l'embauche de main-d'oeuvre sera inférieur au revenu marginal qu'elle produira, ce qui encouragera l'entreprise à engager un plus grand nombre de travailleurs dans les mêmes conditions de rémunération variable et fixe.

d'autres termes, la situation serait semblable à celle des vendeurs qui travaillent à la commission et que l'entreprise n'a aucune raison de licencier, même dans les pires récessions; elle a généralement tendance à en engager davantage. Dans le cas des entreprises appliquant un régime salarial conventionnel, c'est la situation inverse qui se produit: elles cessent d'embaucher dès que le revenu marginal atteint un niveau inférieur au coût marginal (le salaire fixe).

Le tableau VI-1 illustre l'effet produit par les salaires à participation, et en fonction duquel l'entreprise cherche à augmenter son personnel dans les mêmes conditions contractuelles, contrairement à ce qui se passe dans les entreprises conventionnelles. On peut observer, dans l'exemple présenté, que, pour un même nombre de travailleurs, la situation économique des deux entreprises est identique: le salaire individuel est de $15 000 par mois et les bénéfices de $1 000 000. Cependant, les facteurs favorables à l'embauche sont très différents. Un nouveau travailleur coûte $15 000 à l'entreprise conventionnelle, mais le revenu supplémentaire net qu'elle en obtient n'est que de $12 500 (ligne A5), ce qui la conduit à suspendre l'embauche. En revanche, le coût marginal d'un nouveau travailleur pour l'entreprise appliquant la modalité des salaires à participation est de $7 500 à peine (ligne C3), montant nécessairement inférieur au revenu marginal de $12 500 apporté par celui-ci (ligne C1), puisque, selon les termes convenus, la masse salariale augmente par pourcentage du revenu marginal (60 p.100 par exemple). Ceci encouragera l'entreprise appliquant l'intéressement à élargir son personnel. Etant donné la gravité des problèmes actuels de chômage et des perspectives dans ce domaine en Amérique latine, ce bénéfice ne sera jamais assez pondéré.

Naturellement, la solution de l'intéressement n'est pas sans présenter d'embûches. Outre l'éventuelle diminution des salaires moyens, l'effet favorable à l'expansion de l'emploi sera moindre dans la mesure où les travailleurs plus anciens considèrent que leurs emplois sont sûrs. Dans ce cas, ils commenceront à préférer un relèvement de leur salaire de base –même au risque de faire diminuer le taux d'emploi– car cette hausse les bénéficie directement, alors que le manque d'embauche ou le risque de chômage touche plutôt les travailleurs récemment embauchés. Même si ce type de comportement peut freiner l'expansion de l'emploi en période de croissance, dans la mesure où un pourcentage important de la rémunération reste variable, l'entreprise pourra, de toutes façons, réduire au minimum le nombre de licenciements en période de récession.

En effet, comme l'indique le tableau VI-2, la réaction la plus probable d'une entreprise appliquant des modalités contractuelles conventionnelles sera, en cas de crise, de diminuer la main-d'oeuvre engagée et la production, tout en maintenant les prix (option A), ce qui lui permettra d'obtenir un maximum de bénéfices. Une entreprise où fonctionne le régime des salaires à participation, en revanche, affrontera la crise moyennant une baisse des prix afin de conserver, voire d'augmenter, le niveau des ventes (option B), augmentant ainsi ses bénéfices. En effet, une partie du coût représenté par la baisse des prix est automatiquement absorbée conjointement avec les travailleurs: le salaire moyen diminue de 6 p.100 ($900) par rapport à celui d'une entreprise à contrat fixe conventionnel, mais l'emploi et la masse salariale produits sont plus importants (10 p.100 et 4.4 p.100, respectivement). L'entreprise traditionnelle tend effectivement à compenser le recul de la demande moyennant une réduction de sa production et de son personnel et ne réembauche que lorsque l'augmentation du chômage a fait baisser les salaires réels, ce qui est un processus long et coûteux. En revanche, l'entreprise à participation arrive *directement* à cette situation finale, sans passer par les phases de réduction de l'emploi et de la production car la rémunération des travailleurs s'ajuste de façon immédiate à la chute de la demande

Tableau VI-1
INCIDENCE DES SALAIRES A PARTICIPATION SUR L'EMBAUCHE DE MAIN-D'OEUVRE

A.	**Données préliminaires**		
Prix		= $ 5 000/paire de chaussures	
Coût des matériaux		= $ 2 500/paire	
Nombre de travailleurs		**T=100**	**T=101**
A1.	Niveau de production (Q)	1 000	1 005
A2.	Revenu net (PQ)	5 000 000	5 025 000
A3.	Coût des matériaux	2 500 000	2 512 500
A4.	Revenu net (Valeur ajoutée = A2-A3)	2 500 000	2 512 500
A5.	Revenu marginal par travailleur	15 000	12 500
B.	**Salaires fixes**		
B1.	Salaire moyen = coût marginal	15 000	15 000
B2.	Masse salariale (B1.T)	1 500 000	1 515 000
B3.	Coût des matériaux	2 500 000	2 512 500
B4.	Coût total (B2+B3)	4 000 000	4 027 500
B5.	Revenu brut (A2)	5 000 000	5 025 000
B6.	Profits (B5-B4)	1 000 000	997 500
C.	**Salaires à participation** (hypothèse: masse salariale convenue = 60 p.100 de la valeur ajoutée)		
C1.	Valeur ajoutée (A4)	2 500 000	2 512 500
C2.	Masse salariale (60 p.100 de la valeur ajoutée)	1 500 000	1 507 500
C3.	Coût marginal pour l'entreprise (augmentation de la masse salariale)	15 000	7 500
C4.	Profits (40 p.100 de la valeur ajoutée)	1 000 000	1 005 000
C5.	"Salaire" par travailleur	15 000	14 900

(et du prix) du produit, ce qui permet de maintenir les niveaux de production et d'emploi.[23] C'est pourquoi on affirme que ce type de modalité renforce les tendances spontanées de l'économie, qu'elles soient fortes ou faibles, au plein emploi productif.

La faiblesse des modalités d'intéressement réside dans l'instabilité du revenu des travailleurs, soit à cause des variations de rendement, soit à cause des variations du prix final du produit, ce qui est nettement plus grave puisqu'il ne dépend plus des travailleurs. Ils jouissent, par contre, d'une plus grande stabilité en termes d'emploi que dans le cadre d'un contrat de type conventionnel et surtout, dans la mesure où ce type de modalité se généralise, ils ont la possibilité d'augmenter leurs revenus (pour avoir assumé le risque d'un salaire variable et comme résultat des gains de productivité résultant généralement de ce type de modalité).

23 Dans un graphique du processus d'ajustement, dans le cas de la modalité de salaires fixes, la courbe de l'offre d'emploi *à court terme* à l'entreprise est horizontale. Par conséquent, pour s'adapter à l'évolution de la demande du produit, il faudra modifier la quantité de main-d'oeuvre embauchée. En revanche, selon la modalité de l'intéressement, et conformément aux termes convenus, la courbe de l'offre d'emploi *à court terme* (c'est-à-dire ceux qui sont actuellement embauchés) devient verticale, du moins dans le segment concerné. C'est pourquoi les chutes de la demande peuvent être compensées moyennant des baisses de prix et des revenus des travailleurs, plutôt que par des réductions de la production ou du niveau d'emploi. Il faut finalement signaler que ce qui change par contrat est la courbe de l'offre d'emploi à court terme des travailleurs actuellement engagés. Dans les deux cas, la courbe de l'offre d'emploi à long terme reste inchangée –en supposant que le travailleur n'ait aucune préférence particulière quant au fait d'avoir un emploi instable mais avec un revenu fixe (contrat conventionnel) ou un revenu variable mais un emploi plus stable (contrat à participation).

Tableau VI-2
INCIDENCE DES SALAIRES A PARTICIPATION SUR LE MAINTIEN DU PLEIN EMPLOI EN PERIODES DE CRISE

Précrise	Valeur de la production	= $ 5 000 000
	Valeur des matériaux	= 2 500 000
	Valeur de la main-d'oeuvre	= 1 500 000
	Profits	= 1 000 000
	Salaire moyen	= 15 000
Crise	Recul de 10 p.100 de la demande	

Type de contrat	**Salaires fixes**		**Salaires à participation** (60 p.100 de la valeur ajoutée)	
Réactions possibles	A	B	A	B
	Prix constants Q baisse de 10 p.100	Prix baisse de 3 p.100 Q constant	Prix constants Q baisse de 10 p.100	Prix baisse de 3 p.100 Q constant
Valeur de la production	$4 500 000	$4 850 000	$4 500 000	$4 850 000
Matériaux	2 250 000	2 500 000	2 250 000	2 500 000
Main-d'oeuvre	1 350 000	1 500 000	1 350 000	1 410 000
Profits	900 000	850 000	900 000	940 000
Salaire	15 000	15 000	15 000	14 100
Hausse du chômage	10%	0	10%	0

L'instabilité de l'emploi et du revenu étant un problème réel, la formule idéale pour des travailleurs normalement réticents face à cette éventualité serait un contrat limitant ces *deux risques* au maximum, c'est-à-dire un contrat conjuguant un pourcentage de salaire fixe et un autre variable ou à participation. Ce type de contrats est devenu très fréquent dans les pays développés,[24] en particulier au Japon où la composante variable représente un pourcentage important du revenu total du travailleur et constitue la principale raison pour laquelle les grandes entreprises de ce pays sont en mesure d'offrir un emploi permanent.

Même si, en théorie et dans la pratique, les gains de productivité ainsi que la plus grande stabilité de l'emploi et de la production justifient l'inclusion dans le contrat d'une modalité d'intéressement, l'ampleur de ces bénéfices va dépendre de la façon concrète dont ces formules vont être appliquées au niveau de l'entreprise. L'expérience démontre, par exemple, que la rémunération variable devrait représenter 10 p.100 au moins du revenu de travailleur si l'on veut réellement produire des effets importants en termes de productivité (et d'emploi puisque la stabilité de l'emploi est fonction directe de l'ampleur de la composante variable par rapport au coût total de la main-d'oeuvre). C'est pourquoi les modalités appliquées au Japon, en Corée et dans la province chinoise de Taïwan, où le pourcentage variable du revenu total est significatif (25 p.100, 15 p.100 et 15 p.100 respectivement) ont généralement une incidence très favorable sur la productivité, ce qui n'est pas le cas lorsque la participation du travailleur, même à la propriété, ne représente qu'un pourcentage infime de son revenu total.

24 En fait, dès le début des années 60, un maximum de 60 p.100 de la main-d'oeuvre industrielle de la Suède, l'Angleterre et les Pays-Bas faisait l'objet d'un contrat selon l'une ou l'autre modalité d'intéressement. Ce pourcentage a ensuite diminué, ce qui peut partiellement être attribué à l'essor technologique en fonction duquel le procédé détermine la cadence de travail.

De même, la formule de paiement doit concilier la facilité du point de vue de la compréhension et du calcul et l'efficience sur le plan économique. Du point de vue de cette dernière, l'important n'est pas seulement le gain en termes de rendement quantitatif mais l'amélioration qualitative, l'économie de matériaux et autres effets connexes; c'est-à-dire un usage plus rationnel de tous les facteurs qui déterminent les profits. Cependant, plus la formule de paiement est complète et complexe, moins le rapport entre cet indicateur et le rendement individuel sera évident aux yeux du travailleur et, par conséquent, moins elle sera efficace pour favoriser les gains de productivité. C'est pourquoi il est important que les travailleurs participent à l'élaboration de la formule de paiement car si elle est imposée et compliquée, elle pourrait manquer de crédibilité. C'est pourquoi de nombreuses entreprises font appel à un indicateur relativement simple, associé aux bénéfices, plutôt qu'aux bénéfices proprement dits.; dans le cas des vendeurs, par exemple, cet indicateur peut être la valeur des ventes moins le coût financier moins les créances; dans le cas des travailleurs industriels, il peut s'agir de la valeur ajoutée correspondant à leur section ou la production physique de bonne qualité moins la production refusée, multipliée par deux ou trois; s'agissant de chauffeurs de camions, on peut avoir recours au nombre de kilomètres parcourus sans accident ou à la différence entre les revenus au titre des frets moins les frais d'entretien du véhicule, etc.

Il est finalement important de déterminer sur quel niveau devront porter les encouragements. Plus ils dépendront directement du rendement de l'individu, plus ils seront efficaces. Il est courant de fixer le salaire d'un vendeur en fonction de son rendement, ou à la pièce dans l'industrie de l'habillement. Ces modalités pourraient pourtant être inapplicables dans une usine moderne où la production est plus complexe et où les tâches sont fortement interdépendantes; ce faisant, le rendement ne peut plus être considéré d'un point de vue individuel mais collectif. De plus, sur le plan administratif, le registre détaillé du rendement de chaque travailleur peut s'avérer compliqué et coûteux. C'est pourquoi il est parfois préférable, pour une entreprise, de considérer le rendement de toute une section ou d'un département plutôt que celui de chaque individu. Ceci implique, d'une part, le risque de mitiger l'encouragement au niveau du travailleur et le pousser à préférer profiter de l'effort des autres plutôt que de contribuer personnellement (*"free rider"*). Mais cela favorise, d'autre part, une "culture" d'engagement vis-à-vis de l'entreprise et de coopération entre travailleurs, dans le cadre de laquelle la pression du groupe favorise les gains de productivité. Quoi qu'il en soit, plus le groupe bénéficiaire du bon éventuel sera réduit, plus l'encouragement sera efficace.

Il ressort de tout ce qui précède qu'un système d'intéressement bien conçu peut constituer un instrument précieux pour obtenir des gains de productivité et augmenter les revenus de la main-d'oeuvre, sans devoir consentir de nouveaux investissements. Ceci est particulièrement applicable aux cas suivants: i) les petits et moyennes entreprises ou les grandes firmes dont les fonctions puissent être réparties en unités économiques de plus petite envergure; ii) les entreprises où le coût de main-d'oeuvre et sa productivité constituent des facteurs critiques sur le plan des résultats ou lorsqu'il s'agit d'entreprises à forte intensité de capital où la négligence ou l'incompétence d'un ouvrier peut gravement compromettre la productivité du capital; iii) les tâches dans lesquelles le rendement du travailleur est susceptible de varier sensiblement selon l'encouragement fixé, et surtout des fonctions dont la cadence ne soit pas imposée par la technologie d'usinage (bien que, même dans ce cas, la qualité du travail peut varier); et iv) lorsque le travailleur est sensible aux encouragements de type pécuniaire (en règle générale, plus son niveau de revenu est faible, plus il sera sensible à ce type

d'incitations). C'est pourquoi les formules de paiement en fonction du rendement sont plus importantes dans les pays en développement que dans les développés car, dans l'ensemble, leurs entreprises sont de plus petite taille, leurs technologies sont à plus forte intensité de main-d'oeuvre, la cadence de leurs procédés est moins déterminée par la technologie et leur main-d'oeuvre est moins bien payée.[25]

Si les modalités de paiement en fonction du rendement offrent effectivement toutes ces possibilités, on peut se poser la question de savoir pourquoi, à l'exception du paiement à la pièce et la commission sur les ventes, et malgré l'intérêt qu'elles suscitent, elles ne sont pas encore appliquées d'une façon généralisée en Amérique latine et dans les Caraïbes. Une des premières réponses possibles est que, étant donné le faible coût de main-d'oeuvre, on s'est peu intéressé à l'efficience administrative et à l'utilisation rationnelle des ressources humaines. Deuxièmement, ce n'est que récemment que les modalités d'intéressement ont fait l'objet d'un soutien théorique et empirique qui leur a donné un nouvel élan. Troisièmement, l'un des avantages de ces modalités –la tendance au plein emploi– constitue, pour le travailleur, un *effet induit*; c'est-à-dire que si *une seule* entreprise applique cette modalité d'intéressement, l'emploi augmente, mais au détriment du revenu de ceux qui ont déjà un emploi; par contre, si *toutes* les entreprises appliquent ce type de modalité, elle favorise le plein emploi et la stabilité, ainsi qu'une augmentation généralisée des revenus. C'est en raison de cet effet induit que l'Etat devrait, non seulement divulguer le concept de l'intéressement, mais aussi l'encourager. En effet, il existe, dans de nombreux pays développés, des incitations, même fiscales, à l'application de ce type de modalités salariales, et en particulier à l'accionariat ouvrier.

La mise en oeuvre de modalités d'intéressement pourrait s'avérer particulièrement utile dans la conjoncture actuelle de la région car celles-ci pourraient contribuer à minimiser les contractions de la production et de l'emploi pouvant résulter des processus de stabilisation ou de restructuration appliqués dans les pays, ou de les légitimer d'un point de vue social. En effet, en favorisant l'assouplissement *symétrique* des coûts de main-d'oeuvre, elles permettraient non seulement que les travailleurs se répartissent les coûts de l'ajustement ou de la restructuration, comme ils le font déjà actuellement moyennant la baisse de leurs revenus, mais aussi qu'ils profitent des bénéfices de ces efforts, d'une façon nette et directe, conformément aux pourcentages établis au préalable dans les contrats.

D'autre part, ces modalités contribuent également, à plus long terme, à créer un climat de collaboration croissante –et non plus de confrontation– entre travail et capital qui pourra se traduire par à une négociation collective plus utile sur le plan social. Cette proposition de modalité salariale contribue donc à la productivité (transformation du processus de production), à l'emploi (amélioration de l'équité) et à la cohésion sociale (démocratisation).

Quoi qu'il en soit, ces mécanismes d'intéressement suscitent déjà un intérêt croissant dans la région et sont de plus en plus fréquemment appliqués (voir les encadrés VI-4 et VI-5); on observe également une tendance, dans les conventions collectives, à associer les augmentations de salaires aux réductions des coûts ou aux gains de productivité.

Parmi les mesures susceptibles de divulguer et de favoriser la mise en oeuvre du concept d'intéressement, on peut mentionner:

En premier lieu, puisque ces modalités de participation aux bénéfices favorisent

25 Pour ces mêmes raisons, le travailleur est moins disposé à prendre des risques et, par conséquent, aura tendance à préférer un revenu stable. Il faudrait donc comparer les valeurs qu'il accorde à la variabilité du revenu et à la plus grande stabilité de l'emploi, la réticence face aux risques incluant ces deux facteurs.

Encadré VI-4

CAS DE SALAIRES A PARTICIPATION AU BRESIL

Les milieux patronaux, syndicaux et gouvernementaux du Brésil montrent un intérêt croissant pour les régimes de salaires basés sur l'intéressement, à tel point que ce concept a été reconnu comme droit dans la Constitution de 1988; il doit maintenant faire l'objet d'une réglementation afin de pouvoir entrer en vigueur. L'élément le plus important est peut-être l'existence de plusieurs expériences intéressantes en matière de rémunérations à participation, comme le démontrent les quatre cas mentionnés ci-après.

Malgré la grave crise des années 80, l'entreprise Método Ingeniería a enregistré une forte croissance en termes de revenus -de 14 millions de dollars en 1979 à plus de 170 millions en 1989. La progression et la gestion ont été si notable que le principal magazine brésilien en matière économique, *Exame*, l'a désignée, à quatre reprises au cours de la décennie, comme la meilleure entreprise dans le domaine du bâtiment en termes de croissance, de rentabilité, de productivité, de liquidité et de capitalisation. Ces excellents résultats sont en grande partie le résultat du système d'intéressement offert aux 2.500 travailleurs qui la composent. Outre le fait de répartir 17 p.100 des bénéfices entre les cadres supérieurs, chefs de sections et contremaîtres, l'entreprise a mis en oeuvre, au cours de la décennie, des mécanismes permettant aux travailleurs de participer à la gestion afin d'améliorer la productivité et réduire les coûts. Les ouvriers qui dépassent les niveaux fixés au préalable peuvent obtenir des hausses de leur rémunération allant jusque 40, voire 50 p.100. Ce système a permis d'obtenir des gains notoires de productivité et de réduire la rotation du personnel au tiers de la moyenne du secteur.

La banque América do Sul est une des 20 plus grandes banques privées du Brésil; elle possède 133 succursales et 8.900 travailleurs. Des les années 50, la banque a mis en place un système de répartition des bénéfices. Ce système est actuellement appliqué en fonction de deux critères: les résultats de la succursale par rapport aux objectifs stratégiques de la banque et le résultat de l'évaluation individuelle des employés. On récompense donc à la fois l'effort individuel et collectif chaque fois qu'il rejoint les objectifs de l'entreprise. Pour éviter le favoritisme ou les abus, le travailleur participe à sa propre évaluation en collaboration avec son chef immédiat mais la qualification définitive est effectuée à l'échelon central. En 1990, les employés ont reçu près de 21 p.100 des bénéfices, ce qui représente une augmentation de leurs revenus oscillant entre 8 et 20 p.100 par rapport au salaire annuel.

La SEMCO S.A., une entreprise d'équipements industriels, applique un système de participation original grâce auquel elle a triplé son chiffre d'affaires dans les années 80, en dépit de la crise. Tous les semestres, un peu plus de 20 p.100 des bénéfices de chaque division sont déposés dans un fonds spécial, géré par les travailleurs respectifs qui décident librement de l'usage qu'ils en feront (répartition monétaire, achat d'actions, frais collectifs, etc.). Le département technique du syndicat vérifie les données de l'entreprise. En outre, pour favoriser la collaboration et l'identification des travailleurs avec l'entreprise, plusieurs commissions ont été mises sur pied pour améliorer le milieu physique dans l'usine et pour faciliter la communication entre les employés et la direction par l'intermédiaire de petits groupes chargés de certaines tâches spécifiques, selon des objectifs et dans des délais clairement déterminés; il existe également des mécanismes d'évaluation mixte de l'entreprise (deux ou trois fois par an, avec la participation de tous les employés), des cadres immédiats (deux fois par an, les employés émettent une appréciation de leur superviseur, lequel peut être licencié en cas de qualifications défavorables réitératives); ils se prononcent également sur la sélection de nouveaux chefs (les candidats ont une entrevue avec leurs futurs subalternes). Le niveau des rémunérations de l'entreprise est également fixé en commun.

Ce vaste système de participation a non seulement permis à la SEMCO d'enregistrer une croissance notable au cours de la décennie mais lui a aussi donné la souplesse nécessaire -basée sur la confiance et la participation- pour faire face aux périodes de récession et de forte inflation moyennant une réduction de ses coûts de main-d'oeuvre grâce à la création d'entreprises satellites sous-traitées composées d'anciens travailleurs de la SEMCO et auxquelles elle fournit des équipements et des ressources financières.

Finalement, le système de participation le plus ancien du Brésil est peut-être celui du Groupe Ipiranga, qui a commencé à appliquer cette modalité dès 1937, lorsqu'il n'était encore qu'une petite raffinerie de pétrole de Rio Grande do Sul. Il s'agit aujourd'hui d'un conglomérat de 27 entreprises, dont le chiffre d'affaires atteint 3 milliards de dollars par an, ce qui en fait une des plus grandes entreprises privées du pays dans le secteur de la pétrochimie. Dans le cadre de cette modalité d'intéressement, tous les travailleurs reçoivent annuellement 3 p.100 des bénéfices, ce qui représente une hausse de 4 p.100 pour les salaires les plus élevés et même de 16 p.100 pour les salaires les plus bas.

Source: Bureau de la CEPALC à Brasilia, selon des entrevues et des articles de journaux.

Encadré VI-5

SALAIRES A PARTICIPATION AU CHILI

Outre les encouragements individuels, tels que les contrats à la pièce et les commissions sur les ventes, qui ont toujours existé, de nombreuses entreprises (près de 20 p.100 dans le secteur structuré ou moderne) appliquent également des encouragements liés à la productivité collective. Les bons de production et/ou d'intéressement -au-delà des exigences légales- représentent près de 15 p.100 du revenu des travailleurs. Les trois cas mentionnés ci-après constituent des exemples de leur application et de leur incidence.

La SODIMAC S.A., entreprise qui vend des matériaux de construction et où travaillent 1.000 employés, a mis en oeuvre un vaste système d'encouragements qui varient selon chaque fonction. Les vendeurs, qui constituent la majorité du personnel, reçoivent un pourcentage sur les ventes, qui augmente en fonction de la marge bénéficiaire du produit, moins une réduction au titre des pertes (pour les vendeurs travaillant dans les locaux), et moins les frais de vente et les coûts financiers des créances (pour les vendeurs travaillant hors des locaux). Cette modalité favorise non seulement la vente des produits les plus rentables pour l'entreprise mais également les économies en matière de dépenses. Cette rémunération variable représente un pourcentage important des revenus du personnel: elle oscille entre 30 p.100 et 150 p.100 des salaires de base et atteint une moyenne de 80 p.100. Ce système a permis d'améliorer les ventes et les services aux clients, d'encourager la collaboration plutôt que la rivalité entre vendeurs d'un même local et de réduire le nombre de créances irrécouvrables, au même titre que les échéances des crédits dans le cas des ventes extérieures.

Le personnel administratif reçoit un bon calculé en fonction des bénéfices et qui représente, en moyenne, 25 p.100 des revenus annuels. Bien que le bon ne constitue pas à proprement parler un encouragement à la productivité, puisqu'il s'agit d'un revenu qui varie en fonction des résultats de l'entreprise, il permet d'assouplir les coûts, ce qui favorise la stabilité de l'emploi.

La chaîne de supermarchés Marmentini y Letelier a également adopté un vaste système d'incitations pour tout le personnel, en fonction de la "rentabilité" de chaque département et non seulement des ventes. Par exemple, la section boucherie reçoit un pourcentage de la différence entre ses ventes et ses achats (ce qui favorise les ventes, un débit plus rationnel ainsi que des économies sur le plan des achats et une réduction des déchets et des pertes). Les chauffeurs de camions reçoivent un bon proportionnel à la différence entre les revenus des frets, moins les frais du véhicule, plus une bonification supplémentaire s'ils n'ont pas d'accident. Les ouvriers de l'atelier de mécanique reçoivent des encouragements destinés à garantir la durabilité de leur travail et à minimiser les coûts. Ce système a permis que les travailleurs s'identifient aux intérêts de l'entreprise et a considérablement favorisé l'auto-supervision et la collaboration entre travailleurs. Les chauffeurs, par exemple, cherchent les itinéraires les plus courts, l'essence la moins chère et évitent les accidents. Les mécaniciens essayent de faire des réparations durables, de trouver des matériels bon marché et de bonne qualité et de détecter les chauffeurs qui ne prennent pas soin de leur véhicule.

Finalement, la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones est un autre exemple d'entreprise appliquant un système d'encouragement collectif. Dans son usine de Puente Alto, où travaillent quelque 1.000 ouvriers, les bons d'encouragement sont fixés en fonction du pourcentage supérieur au niveau de production fixé au préalable comme objectif par équipe, moins une déduction au titre des produits refusés. Ceci permet de favoriser à la fois de favoriser la productivité et la qualité. Tout le monde s'accorde à reconnaître l'incidence considérable de ce système en termes de productivité. Il encourage le travail d'équipe -lorsqu'une machine tombe en panne, tous les travailleurs collaborent pour la réparer et éviter une interruption du processus de production. De même, les travailleurs cherchent également à produire plus ou à réduire les délais entre étapes de production.

Tous ces exemples illustrent l'effectivité des systèmes d'intéressement en termes de productivité individuelle et collective car ils favorisent une plus grande identification entre les intérêts des travailleurs et ceux de l'entreprise, tout en assouplissant considérablement les charges salariales de cette dernière; il arrive pourtant que les travailleurs tendent à absorber la plus forte demande de travail moyennant un effort supplémentaire, évitant ainsi que l'entreprise embauche de nouveaux travailleurs. D'autre part, du moins à l'échelle micro-économique, ces systèmes atténuent l'instabilité de l'emploi en période de récession mais aussi son expansion en période de croissance, contribuant de la sorte à modérer les cycles économiques; leur incidence en matière d'expansion de l'emploi ne sera déterminante que lorsqu'ils seront appliqués de façon plus généralisée.

Source: David Bravo, "Los salarios participativos y su efecto sobre la productividad del trabajador y la estabilidad en el empleo", *Colección Estudios* CIEPLAN, n° 29, Santiago du Chili, Corporation d'études économiques pour l'Amérique latine (CIEPLAN), septembre 1990.

la stabilité de l'emploi, on pourrait autoriser les travailleurs, dans le cadre de la convention collective,[26] à échanger une partie (en préservant un minimum auquel on ne peut renoncer) de l'indemnité de licenciement prévue par la loi contre une rémunération variable supplémentaire déterminée en fonction d'un indicateur donné des résultats de l'entreprise.

Deuxièmement, on pourrait envisager la possibilité d'autoriser une diminution du taux de cotisation de prévoyance sociale au titre de la retraite, tant de l'assuré que du patron, équivalant au pourcentage du revenu correspondant à la composante intéressée. Ceci ne devrait pas entraîner de baisse sensible du recouvrement de la sécurité sociale, puisque la mise en oeuvre d'une modalité d'intéressement devrait se traduire par des gains de productivité et, partant, par une augmentation des revenus des travailleurs.

Troisièmement, une autre possibilité consisterait à appliquer cette modalité de participation de façon exclusive au salaire de certains travailleurs, pendant les premières années de travail et jusqu'à un certain âge. Ce mécanisme de participation favoriserait l'augmentation et la stabilité de l'emploi net des jeunes, lesquels constituent justement un pourcentage important de travailleurs –de moins de 25 ans qui est l'âge fixé à cet effet– qui sont généralement les derniers embauchés et les premiers licenciés en cas de crise. C'est pourquoi ils souhaiteront probablement conserver ce type de salaire au-delà de l'âge limite (bien qu'à ce moment, il faudra leur garantir que leur revenu ne sera en aucun cas inférieur au salaire minimum), ce qui aura une incidence positive sur toute l'économie.

Outre le fait d'encourager l'application des modalités d'intéressement, ces trois types d'incitations ont le mérite d'être volontaires (et non pas imposées par la loi) et de ne pas entraîner de dépenses publiques. Le désavantage est que, précisément parce qu'elle est volontaire, leur mise en oeuvre risque d'être progressive. De plus, leur incidence positive en termes d'emploi global étant un effet externe pour l'entreprise, il est probable que ces mécanismes ne seront pas pleinement mis en valeur.

On pourrait envisager des propositions plus radicales visant à favoriser l'application généralisée des mécanismes d'intéressement afin de parvenir plus rapidement au plein emploi productif. Une mesure en ce sens consisterait à imposer légalement –du moins dans les entreprises où sont établies des conventions collectives– qu'une partie importante des *augmentations* des salaires réels des travailleurs déjà embauchés (50 p.100 maximum) soit fixée en termes de participation (aux bénéfices, aux ventes, à la valeur ajoutée ou à la production), jusqu'à ce qu'un pourcentage significatif (25 p.100, par exemple) du revenu du travailleur soit de type variable. En ce qui concerne les nouveaux embauchés, on leur appliquerait d'emblée le pourcentage de revenu variable fixé comme cible. Sur une période de 10 à 20 ans, une partie substantielle du revenu de la main-d'oeuvre salariée (du moins dans le secteur où les contrats autorisent la négociation collective) proviendrait de sa participation aux bénéfices des entreprises respectives, ce qui favoriserait la productivité et surtout l'emploi. La modification des régimes des rémunérations doit, de toute façon, faire l'objet d'un consensus social qui en garantisse la faisabilité.

Les possibilités de participation vont au-delà des modalités d'intéressement et de l'échelle de l'entreprise; il existe un potentiel important à l'échelon macrosocial. On peut, en effet, faire appel à la *concertation sociale* pour parvenir à des solutions basées sur la collaboration entre les différents agents économiques, dans le cadre du bien collectif. En effet, comme nous l'avons signalé dans le chapitre

26 On insiste sur le fait de limiter ce type d'échanges aux conventions collectives, eu égard au fait que l'inégalité entre l'entreprise et le travailleur individuel en termes de pouvoir de négociation est telle que l'application de cette modalité à l'échelon individuel pourrait s'avérer très préjudiciable pour ce dernier.

consacré à la stabilisation économique, chaque agent tend à se défendre comme il peut, à l'échelle individuelle, avec les instruments dont il dispose, même en étant conscient des conséquences négatives pouvant résulter de cette attitude, si tous les autres agissaient de la même façon. Etant donné que les instruments disponibles sont généralement de type micro-économique –relever les prix dans le cas du chef d'entreprise, revendiquer des augmentations de salaire dans le cas du syndicat, etc.–, l'action spontanée de chaque agent social contribue à faire échouer le programme de stabilisation, sans améliorer leur situation personnelle. Malheureusement, et même s'ils étaient tous conscients du dommage causé par leur comportement, ils ne peuvent l'éviter à l'échelle micro-économique. En effet, l'autodiscipline et le fait de renoncer à une augmentation de salaire (ou de prix) supérieure au taux d'inflation fixé comme cible par le gouvernement ne contribuent que dans une très faible mesure à l'atteinte de cet objectif; en revanche, on court le risque d'enregistrer une chute brutale de revenu si les autres agents ne modèrent pas, eux aussi, leurs aspirations. C'est pourquoi il n'existe aucun encouragement de type micro-économique susceptible de convaincre les agents sociaux de s'associer au programme de stabilisation et par conséquent, même le meilleur plan est condamné à dépasser les objectifs inflationnistes fixés et, si le gouvernement persiste à le maintenir, à conduire à la récession.

Tous ces arguments plaident en faveur de la concertation sociale, mécanisme qui permet à chaque agent de choisir la solution idéale –par exemple, réduire l'inflation– en renonçant à faire un usage indu de l'instrument micro-économique dont il dispose dans la mesure où tous les autres en font de même. De cette façon, on convient non seulement de contenir les hausses des prix et des salaires dans certaines limites mais aussi de charger le gouvernement d'en garantir le respect. La concertation favorise donc la coordination au même titre que le contrôle. Le consensus concerne les mesures que le gouvernement s'engage à adopter en matière monétaire, budgétaire et de change car aucun programme de stabilisation ne peut engendrer d'effets durables en se basant uniquement sur la concertation des prix et des salaires. D'autre part, peu d'agents sociaux seraient disposés à s'imposer une autodiscipline sans avoir la certitude que le gouvernement contribuera également au bon déroulement du programme.

La concertation sociale peut également constituer un instrument précieux pour parvenir à des accords sociaux à plus vaste portée dans des domaines particulièrement épineux. Il faut mentionner, a cet égard, les programmes de réforme fiscale, de dépenses sociales ou de restructuration et modernisation de l'appareil public dont l'adoption exigerait la conclusion de vastes coalitions et de nombreux échanges "politiques" entre les agents sociaux car ils vont à l'encontre de puissants intérêts et impliquent de profonds changements sur le plan de la répartition. Lorsqu'on parvient à ce genre d'accords, ils ont l'avantage –contrairement aux décisions imposées unilatéralement par le pouvoir exécutif ou même adoptées par le pouvoir législatif– d'être légitimés par la participation des agents sociaux, ce qui leur confère une plus grande stabilité.

5. L'environnement favorable au rendement de la main-d'oeuvre

On sait que le milieu physique du travailleur influe considérablement sur son rendement et, partant, sur sa productivité. Un des principaux facteurs de l'environnement physique du travail concerne la sécurité et la santé professionnelles. Des déficiences dans ce domaines se traduisent par une baisse de productivité pour diverses raisons; elles provoquent des accidents et, par conséquent, des taux élevés d'absentéisme. De plus, les accidents impliquent le paiement du travail non réalisé ainsi que des déboursements d'ordre médical et compensatoire. Ils

peuvent également endommager les équipements et les matériaux, ralentir la production et provoquer d'autres pertes indirectes. Les déficiences en matière d'environnement peuvent également engendrer des maladies qui finissent par devenir chroniques, ce qui compromet le rendement du travailleur et réduit la durée de sa vie utile. Finalement, cet environnement déficient affecte également l'état d'esprit et la motivation et se traduit par un travail de mauvaise qualité.[27]

Dans un contexte de participation et de concertation, de nombreuses expériences –notamment dans des entreprises des pays industrialisés et leurs filiales dans la région– indiquent la nécessité d'adopter des mesures concrètes telles que:

a) des installations garantissant un milieu de travail adéquat du point de vue sanitaire (services hygiéniques, eau potable, endroits sûrs pour se changer, se laver, etc.);

b) des installations permettant d'atténuer ou d'éviter la fatigue professionnelle, selon les caractéristiques de chaque type d'activité;

c) d'autres installations qui, sans être directement liées au milieu de travail proprement dit, assurent une plus grande tranquillité, notamment des femmes qui travaillent, telles que les crèches ou les jardins d'enfants.

Malgré leur importance, tous les éléments cités plus haut ne sont accessibles qu'à une partie seulement de la population relativement plus démunie: celle qui, ayant un emploi, se situe dans les secteurs les plus modernes de l'activité économique. La problématique de l'environnement, qui va au-delà du milieu le plus immédiat du travailleur et concerne celui dans lequel il vit, compromet d'autant plus le rendement et la productivité des groupes les plus pauvres.

Il suffit de mentionner, à cet égard, la recrudescence de la malaria au cours des années 80. Celle-ci est le résultat de conditions environnementales déficientes telles que la promiscuité et le manque d'hygiène dans les établissements humains, les logements permettant l'entrée des moustiques et les eaux stagnantes proches des maisons.La situation n'est pas meilleure en ce qui concerne les maladies entériques qui sont également provoquées par de mauvaises conditions sanitaires, le manque d'eau potable ou les eaux non traitées. Ces facteurs se traduisent par un taux excessivement élevé de morbidité parmi la population la plus pauvre qui compromet –souvent pour toujours– leur capacité de travail.

L'apparition récente de foyers épidémiques de choléra a favorisé la prise de conscience collective quant à la nécessité d'adopter des mesures urgentes visant à contrôler l'épidémie dans la région et à en atténuer les effets là où elle s'est déjà déclarée. Il faut, pour ce faire, mettre en oeuvre un programme à moyen et à long terme destiné à s'attaquer aux causes profondes du problème et éliminer les risques (et, de ce fait, résoudre la plupart des problèmes entériques dont souffrent les pauvres de la région depuis si longtemps). Ce programme à moyen et à long terme doit s'attacher à résoudre trois graves déficiences en matière d'environnement dans la région: la réparation et la protection absolue des réseaux existants d'eau et d'assainissement; l'extension du service d'adduction d'eau potable, le traitement des eaux usées et l'extension des services d'élimination des détritus; ainsi que la consolidation des systèmes nationaux et locaux de santé.

27 Organisation internationale du travail/Programme des Nations Unies pour l'environnement: *Employers and the environmental challenge*, Genève, 1986.

Chapitre VII

EPARGNE ET PRODUCTIVITE DU CAPITAL

1. Introduction

Dans le document intitulé *Transformation du processus de production dans un climat d'équité,* on faisait ressortir l'importance des facteurs suivants pour consolider la formation de capital dans les pays de la région: i) l'accroissement de l'épargne nationale et la diminution des transferts de ressources vers l'étranger; ii) la mise en oeuvre de politiques macro-économiques répondant aux objectifs de croissance et de stabilité, et iii) la mise en place de systèmes et de marchés financiers solvables et compétitifs.[1] En supposant que les grands équilibres macro-économiques aient été résorbés et qu'ils puissent être contenus dans des limites raisonnables, les deux facteurs qui seront envisagés dans les pages suivantes présentent une importance décisive à plus long terme.

L'un des obstacles les plus sérieux au plein emploi productif dans les pays en développement est l'insuffisance de capital disponible, aggravée par la concentration de la richesse et la faible mobilité du capital entre activités et entreprises. Dans ce contexte, une partie de ces dernières concentre la majeure partie du capital alors que le reste fonctionne à l'aide de technologies à trop forte intensité de main-d'oeuvre et à faible productivité. Ceci contribue à créer une structure de production trop hétérogène qui favorise le gaspillage du faible capital disponible, freine la compétitivité ainsi que les possibilités d'emplois plus productifs. C'est pourquoi toute mesure permettant d'accroître l'épargne ou d'améliorer l'affectation des investissements aura une incidence positive tant en termes de croissance basée sur des niveaux croissants de productivité que d'équité car elle favorisera la disponibilité effective de capitaux, qui constitue actuellement le facteur le plus faible.

Pour accroître l'épargne et l'efficacité de l'intermédiation et de l'affectation des fonds destinés à l'investissement, il faut mettre en oeuvre une politique de consolidation et d'appoint dans le domaine financier afin de faire participer toute la population à l'épargne et favoriser l'accès au marché des capitaux des grands groupes d'entreprises, d'activités et types d'investissement qui en sont actuellement exclus. En effet, les institutions financières en place orientent essentiellement leurs opérations financières vers les grandes firmes commerciales et industrielles, généralement situées dans le secteur urbain. Ceci n'est pas seulement le cas des pays en développement; en fait, pour combler ces lacunes, les économies développées mettent sur pied des institutions spéciales chargées de répondre aux besoins que le système

1 CEPALC, *Transformation du processus de production dans un climat d'équité, op. cit.*, pp. 55-56.

financier en vigueur n'aborde qu'imparfaitement.[2]

La seule libéralisation des courants financiers –si elle ne concernait qu'une fraction seulement de l'ensemble du marché, sans combler ces lacunes et sans développer le marché des capitaux ni corriger sa segmentation– ne suffirait pas à mettre en valeur le potentiel représenté par l'épargne et se traduirait par une affectation inefficace et peu équitable de l'investissement. Dans le pire des cas, la concentration conduit à la fragilité du marché financier, encourage les opérations d'ordre spéculatif et à court terme et favorise les tendances à l'exode des capitaux, à l'endettement excessif et à l'insolvabilité.

L'étude détaillée –qui fait l'objet de ce chapitre– des mesures pratiques visant à augmenter l'épargne des salariés et améliorer le fonctionnement du marché des capitaux obéit non seulement au fait qu'il existe une corrélation évidente entre le bon fonctionnement de ce marché et la transformation du processus de production mais aussi, et avant tout, à l'importance d'un tel fonctionnement en termes d'équité. En effet, l'une des principales thèses exposées dans ce document est que le problème de l'emploi et du sous-emploi est moins le résultat des rigidités du marché de l'emploi (qui existent et auxquelles il convient, certes, de porter remède) que de déficiences du marché des capitaux et foncier. Les imperfections et les segmentations, ainsi que les lacunes existant sur le marché des capitaux expliquent que le capital, déjà peu abondant à la suite des faibles taux d'épargne, se raréfie encore davantage au détriment de la croissance et de la création d'emplois productifs. C'est pourquoi on propose la création d'un marché des investissements aux fins de la formation et de l'éducation qui permette à la petite et moyenne entreprise d'avoir effectivement accès au capital à long terme et qui favorise et améliore le marché foncier.

De même, étant donné l'étroite corrélation entre l'investissement et l'emploi productif, il est fondamental d'encourager l'épargne, d'autant plus qu'il existe des pressions dans le sens contraire;[3] bien que la fixation de taux d'intérêt réalistes soit une condition requise à cette fin, une augmentation substantielle de l'épargne dépendra avant tout de mesures de type institutionnel. Il est également souhaitable, à des fins d'équité et d'efficience, de relever les taux particulièrement faibles d'épargne des salariés. C'est pourquoi on met l'accent, dans ce document, sur des mesures telles que l'épargne forcée, liées au régime de prévoyance et toutes celles qui sont susceptibles de favoriser l'épargne et d'améliorer certains aspects particulièrement importants pour la population la plus démunie, tels que l'accès à de meilleurs logements et à l'éducation.

Il faut finalement signaler que ces exemples concernent des mesures de type *institutionnel* qui doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique publique *dynamique* qui favorise à la fois la croissance et l'équité.

2. La nécessité d'accroître l'épargne des travailleurs

La crise a entraîné un recul de la formation brute de capital dans la région de 6 points de pourcentage du produit, tombant à moins de 17 p.100 du produit intérieur brut. Une augmentation de grande envergure de l'épargne nationale est donc indispensable pour récupérer les coefficients des années 70 et, partant, favoriser une croissance solide et durable

2 Des exemples significatifs de ce phénomène sont l'expérience de la Banque Nichie de Kyoto, au Japon, qui accorde des crédits à la petite entreprise, et la société publique Investors in Industry "3i", en Angleterre qui fournit des capitaux destinés à favoriser l'achat de semences, la mise en route de nouvelles activités et l'accès de nouvelles entreprises à d'autres marchés.

3 En effet, l'incitation permanente à l'achat de biens et de services de luxe est si puissante et tentante qu'elle contraste avec le pouvoir d'achat de groupes majoritaires de la population. Outre son incidence en termes d'insécurité des rapports sociaux, qui résulte essentiellement de ce contraste, cette incitation va également à l'encontre des efforts pouvant être déployés en faveur de l'épargne.

de la production et de l'emploi productif. Eu égard à l'aggravation des problèmes environnementaux dans la région –l'érosion et l'épuisement des sols, la pollution des rivières et des zones côtières, la pollution atmosphérique, etc.–, l'épargne doit pouvoir non seulement récupérer ces coefficients mais aussi réparer et prévenir les dommages causés au "capital naturel" afin de garantir un processus de développement durable et équitable. Pour ce faire, et comme il a déjà été signalé plus haut, il est indispensable de créer un climat de stabilité macro-économique, comportant des arrhes en matière de prix et des encouragements favorisant l'investissement rentable (afin d'accroître l'épargne des entreprises) et de réaménager la politique budgétaire de façon à résorber les déficits et éventuellement récupérer les niveaux d'épargne publique.[4] A cet égard, il convient de se pencher de plus près sur la question de l'épargne des personnes et des familles qui présente un potentiel considérable, bien que sous-estimé, dont l'incidence en termes d'équité est appréciable. Cette épargne exerce deux types d'effets sur l'équité: non seulement elle contribue à la croissance et à l'emploi productif –comme d'autres types d'épargne correctement utilisés– mais fait aussi des travailleurs les propriétaires des courants futurs de ces économies, ce qui se traduira par une augmentation des revenus des travailleurs et une amélioration de la répartition du revenu.[5]

L'information dont on dispose indique que les personnes et les familles, *même économiquement faibles,* sont disposées à épargner, moins pour obtenir un taux élevé d'intérêt (qui, certes, doit être positif) que pour pouvoir accéder à des services ou à des ressources qui leur permettent de mettre en oeuvre des projets rentables ou auxquels ils accordent une valeur particulière.[6] Ces "projets" peuvent viser à obtenir des ressources financières pour, dans certains cas, acheter une maison, ou encore pour financer leur formation professionnelle ou de type supérieur ou celle de leurs enfants. De même, on peut les pousser à économiser davantage, non pas en leur offrant des taux d'intérêt plus élevés, mais en leur garantissant une pension de retraite adéquate. Tels sont les mécanismes qui seront envisagés ci-après.

a) Epargne institutionnelle des travailleurs

Les régimes de prévoyance sociale aux fins de la retraite peuvent remplir deux types de fonctions: une *fonction sociale,* qui consiste à garantir le niveau de revenu des personnes pendant leur vieillesse, et une *fonction socio-économique,* à savoir le rôle en tant que vecteur de l'épargne intérieure et du financement de l'investissement. Bien que ces systèmes soient axés, au premier chef, sur la première de ces fonctions, il est néanmoins possible, sans renoncer à cet objectif, de les utiliser pour favoriser l'épargne.

Le fait d'obliger les personnes à cotiser (épargne forcée) tout au long de leur vie active pour pouvoir garantir leurs besoins de consommation durant la vieillesse,

4 Ce qui est également le cas en Angleterre et au Japon. Voir *Transformation du processus de production dans un climat d'équité, op. cit.*

5 Ceci annule la fausse alternative entre l'augmentation de l'épargne et la distribution régressive du revenu. En effet, on affirme souvent que, les groupes les plus nantis étant plus enclins à l'épargne, il faut, pour favoriser l'épargne et, partant, la croissance, opérer un transfert régressif de revenus, des groupes salariés aux couches à plus hauts revenus moyennant, par exemple, une chute des salaires réels. La possibilité d'accroître l'épargne des salariés, ne serait-ce que moyennant des mécanismes d'épargne forcée, est nettement plus avantageuse puisque, contrairement à la solution du transfert de revenus vers les groupes les plus nantis, elle permet, d'une façon analogue, de comprimer la consommation actuelle des salariés, tout en les rendant propriétaires des revenus pouvant dériver plus tard de ces économies.

6 J. Remenyi, *Where Credit is Due; Income Generating Programmes for the Poor in Developing Countries,* Londres, Intermediate Technology Publications, 1991.

octroie à l'Etat une responsabilité fondamentale quant à la conception, la stabilité, la solvabilité et l'organisation d'un régime de pensions de retraite. L'un des principaux arguments utilisés pour justifier certaines modalités obligatoires d'épargne des travailleurs (épargne institutionnelle) est la "myopie" qui caractérise la façon dont les personnes envisagent l'épargne pendant tout le cycle de vie, c'est-à-dire, leur manque de prévoyance quant aux revenus qu'ils obtiendront durant la vieillesse ou à l'égard du prélèvement de revenus futurs à des taux d'intérêt supérieurs au taux social de prélèvement. Dans ce contexte de myopie, les cotisations au titre de la partie de la prévoyance sociale correspondant au financement des pensions de retraite pourraient contribuer à accroître l'épargne nationale.[7] L'incidence sur l'épargne va dépendre des régimes de retraite, qui sont essentiellement de deux types: celui fondé sur la répartition, traditionnellement appliqué dans la région, et celui de la capitalisation individuelle.

Le *système de répartition permet de capter* les revenus des travailleurs actifs au profit des retraités en fonction d'avantages préétablis, formant des fonds de réserve à propriété solidaire. Dans ce dernier cas, et compte tenu de "l'hypothèse de la myopie", le système contribuerait à accroître l'épargne privée. Ces économies disparaîtront dans la mesure où elles sont consacrées au financement d'autres dépenses courantes du fisc ou de la consommation d'autres agents économiques. Tel serait le cas, par exemple, si en appliquant une cotisation aux fins de la retraite, on destinait toutes les ressources au financement des retraites de la population âgée de plus de 65 ans qui en était privée jusque là, ou si les fonds de réserve mis sur pied à l'aide des cotisations étaient consacrés à des investissements peu profitables.

Le *régime de capitalisation individuelle* consiste, avant tout, à établir un bilan financier de chaque participant, en fonction des cotisations dûment capitalisées et des avantages actualisés, le principe d'équité se limitant de la sorte à ne bénéficier tout un chacun qu'en fonction de ses contributions dûment capitalisées. Les fonds captés chaque année sur la base des cotisations des travailleurs actifs représentent, selon "l'hypothèse de la myopie", des augmentations nettes de l'épargne privée de ce régime. Ce système fonctionne séparément du budget fiscal mais, pour tout ce qui touche à l'équité, l'Etat le réglemente et le contrôle, tout en assumant certaines fonctions solidaires moyennant l'octroi d'une subvention officielle pour compléter les fonds de retraite de ceux qui n'ont pas réussi à réunir le montant minimum.

Le régime de retraite fondé sur la répartition étant axé *–sauf dans le cas d'ajustements résultant de changements démographiques–* sur le fait que chaque génération finance la précédente, celle-ci, en règle générale, n'économise pas, affirmation que corrobore l'expérience des pays de la région où a été appliqué ce type de système. En revanche, la mise en place d'un régime de retraites fondé sur la capitalisation individuelle obligatoire augmentera l'épargne nette car, malgré un certain degré de myopie, les ressources épargnées seront supérieures aux économies volontaires. Cependant, ce résultat tend à s'annuler si un système de capitalisation remplace un régime fondé sur la répartition déjà en place et relativement vaste. En effet, si les cotisations des nouveaux membres du régime de capitalisation contribuent à l'accroissement de l'épargne privée, le déficit produit dans l'ancien régime de répartition par la non-incorporation de la nouvelle génération (qui était censée financer les retraités) provoquera un manque à gagner pour un montant

7 On peut supposer que, étant donné leurs problèmes de liquidités et le faible montant de leurs revenus, le taux de prélèvement des salariés à plus faibles revenus sera supérieur à celui des rentiers et des salariés à revenus plus élevés. C'est pourquoi de nombreux modèles postulent même une tendance marginale à l'épargne faible ou nulle de la part de la grande masse des salariés.

équivalent dans le secteur public. L'incidence nette sur l'épargne sera nulle, sauf en cas de variation de la structure démographique sur le plan des revenus des groupes anciens et nouveaux. On peut donc conclure de ce qui précède que, la plupart des pays de la région possédant déjà un régime de retraites fondé sur la répartition, son remplacement par un système de capitalisation individuelle ne contribuerait probablement pas à un accroissement significatif de l'épargne.[8]

Cependant, il n'est pas impossible qu'une amélioration du régime fondé sur la répartition puisse se traduire par une augmentation substantielle de l'épargne; d'une part, de nombreux régimes présentent actuellement des déficits d'encaisse dont la résorption permettrait d'accroître considérablement l'épargne nationale;[9] et d'autre part, même s'ils n'enregistrent pas de déficit d'encaisse, ces régimes peuvent présenter un déficit actuariel (point expliqué ci-après); par conséquent, une résorption du déficit actuariel se traduirait par un accroissement de l'épargne, du moins pendant une bonne partie de cette décennie.

En effet, les régimes de retraites fondés sur la répartition sont souvent déficitaires car ils ne transfèrent pas seulement les revenus des personnes actives à celles qui ont atteint l'âge de la retraite mais définissent également ces transferts en fonction d'avantages donnés pour les retraités et de contributions proportionnelles aux rémunérations des contribuables. Etant donné que, dans le passé, ces avantages ont souvent été généreux –le système étant, au départ, excédentaire–, et à la suite de la forte augmentation de la population retraitée, ils se sont avérés excessifs et sont devenus impossibles à financer à l'aide des contributions fixées. De plus, comme la pension est généralement calculée en fonction des revenus déclarés des années immédiatement antérieures à la retraite, et non pas selon les contributions effectuées tout au long de la vie professionnelle, on avait tendance à éluder le paiement de la cotisation et à déclarer des revenus plus faibles au cours des années précédant la retraite.[10] Aucun de ces défauts n'est inhérent au régime fondé sur la répartition. Cependant, certaines études réalisées par la CEPALC indiquent qu'ils sont très courants, et que, aggravés par l'utilisation de fonds de réserve à des fins publiques à court terme ou par l'absence de renouvellement, ils ont contribué aux graves déficits enregistrés par de nombreux régimes.[11] C'est ainsi que les régimes les plus anciens et à plus vaste portée de la région, à savoir ceux de l'Argentine, de Cuba et de l'Uruguay, présentent des déficits d'encaisse allant de 2 à 6 p.100 du produit intérieur brut.

De plus, même en l'absence d'un déficit d'encaisse, il peut exister un déficit actuariel si la cotisation actuelle ne tient pas compte de l'évolution prévisible du rapport actif-passif, moyennant la

8 D'autres raisons peuvent conseiller l'adoption d'un système de capitalisation individuelle: disposer d'un instrument permettant de réduire l'évasion ou accroître l'épargne financière à long terme, ce qui (en tant qu'effet externe positif) contribuerait à développer le marché des capitaux à long terme. Cependant, il ne se produit pas d'effet de premier ordre en termes d'épargne lorsqu'il existe déjà un vaste système fondé sur la répartition.

9 La résorption de ces déficits en augmentant l'épargne exerce un effet positif en termes de croissance et d'équité puisqu'elle favorise l'épargne et l'investissement et, partant, l'emploi productif. Les résorber autrement entraînerait des iniquités –soit entre générations (par exemple, moyennant une augmentation de l'endettement public), ou entre les groupes couverts et non couverts (par exemple, moyennant un financement basé sur l'inflation).

10 La pension de retraite étant plus directement liée aux contributions effectuées par le travailleur tout au long de sa vie professionnelle, le problème de l'évasion est beaucoup moins grave dans un régime de capitalisation individuelle.

11 Voir A. Uthoff et R. Szalachman, Projet régional de politiques financières au service du développement. *Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma. Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela,* Santiago du Chili, 1991, ainsi que le chapitre IX de ce document consacré à la sécurité sociale et aux transferts.

création d'un fonds de réserve en prévision d'une augmentation éventuelle du rapport actif-passif. En effet, il est indispensable, dans le cadre d'un régime de pensions de retraite fondé sur la répartition, de prévoir les répercussions en termes financiers du vieillissement progressif de la population, qui contribue à l'augmentation potentielle du rapport entre bénéficiaires et travailleurs actifs. Ce problème est particulièrement sérieux dans les pays de la région où les chutes brutales des taux de fécondité et les progrès en matière de réduction de la mortalité entraînent un vieillissement de la population.

Il a été signalé dans le chapitre I que les projections démographiques en Amérique latine réalisées par le CELADE pour la période 1990-2020 prévoient une prolongation de l'espérance de vie après l'âge de la retraite ainsi qu'une chute des taux de fécondité; c'est pourquoi on peut s'attendre à une diminution du rapport entre la population en âge de travailler et celle de plus de 65 ans, d'un niveau actuel de 12. 6 actifs potentiels par retraité à 8. 7 pour l'an 2020. Ceci représente une baisse de l'ordre de 30 p.100; un régime fondé sur la répartition appliqué dans ce contexte démographique devrait donc prévoir des relèvements des cotisations équivalant à 30 p.100 sur cette période –ce qui impliquerait, dans le même temps, un accroissement de l'épargne de plusieurs points de pourcentage du produit intérieur brut– ou bien le recours au déficit budgétaire, au relèvement des impôts ou à la diminution d'avantages futurs. En effet, faute de prévoir ces modifications quant à la programmation des bénéfices des retraités et des cotisations des participants, un régime fondé sur la répartition, même considérant les augmentations prévisibles du rapport entre actifs et retraités, présente déjà un déficit, non pas d'encaisse mais *actuariel.* S'il tient compte de ces changements à l'avance, comme il devrait le faire pour maintenir une certaine stabilité du rapport cotisation-bénéfice de chaque génération et éviter de la sorte de graves iniquités intergénérations, il devrait, dès à présent, relever le montant des cotisations (ou diminuer les avantages), ce qui contribuerait à l'accroissement de l'épargne intérieure dans des périodes comme celle qu'on connaît actuellement.

A la lumière de ce qui précède, on peut suggérer trois grands types de réforme aux régimes de retraite existant dans la région, à savoir: i) améliorer les systèmes de répartition, en comblant leurs lacunes et en préservant ainsi leur solvabilité; ii) mettre en place un système de capitalisation individuelle, tout en mettant l'accent sur le rôle solidaire indispensable de l'Etat pour garantir des pensions minima, et iii) mettre sur pied une sorte de régime mixte. (Voir le chapitre IX.) De même, le caractère opportun et les caractéristiques des réformes à apporter aux régimes de pensions de retraite fondés sur la répartition, ainsi que l'éventuelle incorporation à ces dernières de certains éléments de capitalisation individuelle doivent être évalués par chaque pays à la lumière de leurs objectifs et des caractéristiques démographiques et professionnelles de leur population.

Entre-temps, il est possible de perfectionner les régimes fondés sur la répartition moyennant l'application de mesures visant à garantir l'équilibre actuariel entre revenus et dépenses. Les principales recommandations en matière de *financement* du régime de pensions de retraite sont les suivantes:[12]

12 Les régimes de prévoyance sociale présentent naturellement d'autres types de problèmes, outre celui du financement, qui ont trait à l'équité et qui méritent d'être pris en considération. L'un des principaux concerne la portée très insuffisante de la sécurité sociale en termes de population active (elle varie, dans la région, entre moins de 20 p.100 à plus de 60 p.100), notamment dans le secteur non structuré urbain et les travailleurs saisonniers ou journaliers dans le secteur rural; ainsi que les inégalités quant aux bénéfices auxquels la population a droit (en général du point de vue de la couverture), selon l'institution ou la mutuelle à laquelle elle est affiliée. Voir Uthoff et Szalachman, *op. cit.*

i) Mise en place de mécanismes transparents de programmation actuarielle permettant d'apprécier les augmentations dont les cotisations devront faire l'objet et la réduction des avantages, afin de corriger les éventuels déséquilibres financiers;[13]

ii) Création de mécanismes d'indexation des actifs financiers du système afin d'éviter l'érosion inflationniste des fonds de réserve, ou l'application d'instruments financiers régis par des taux flottants d'intérêt;

iii) Interdiction légale d'utiliser les fonds de réserves à des fins autres que l'investissement au titre de la prévoyance;

iv) Réduction des retards de paiement moyennant la mise en place d'un système de sanctions au travailleur ou à l'entreprise responsable, en prolongeant éventuellement la période de contributions à laquelle correspondent les avantages;

v) Amélioration de la gestion du système, en permettant la participation du secteur privé, mutuel ou des deux.

b) Epargne-logement et formation de capital en faveur des familles économiquement faibles

On estime que le déficit de logements est de 25 à 30 millions d'habitations, c'est-à-dire de 25 à 30 p.100 des 100 millions de foyers de la région,[14] et concerne presqu'exclusivement les familles les plus démunies. Ce déficit obéissant à la pénurie de ressources financières, il conviendrait, en termes d'équité, que l'effort financier soit consenti par les couches les plus nanties; qu'il soit capté par le biais du système fiscal et soit destiné à l'allocation d'un logement décent aux familles les plus démunies par l'intermédiaire des ministères du logement. Etant donné l'étroitesse des ressources publiques, il est indispensable d'en faire un usage le plus rationnel possible et de les compléter par des ressources pouvant résulter de l'épargne des bénéficiaires.

En effet, bien que le pouvoir d'épargne des travailleurs à faibles revenus soit en général assez modeste –ils épargneraient certainement très peu si le seul encouragement était le taux d'intérêt–, l'expérience a démontré qu'ils sont également capables de consentir des efforts notables en matière d'épargne lorsqu'il s'agit d'acquérir un logement digne de ce nom. En effet, la plupart d'entre eux doit consacrer une partie non négligeable (10 p.100 au moins) de leurs revenus à la location d'une habitation souvent insalubre. C'est pourquoi la possibilité d'améliorer notablement la qualité de leur logement et d'en devenir propriétaire peut les conduire à faire un effort considérable en termes d'épargne. Mais, dans la plupart des cas, cet effort reste insuffisant pour la financer complètement, soit d'une façon autonome, soit moyennant les circuits ordinaires de financement. Il s'agit donc de baser l'octroi de logements sociaux ou l'accès à leur financement sur l'effort maximum du bénéficiaire, ce qui contribuera non seulement à accroître l'épargne mais aussi à résorber le déficit de logements d'une façon plus digne et moins dépendante.

Il s'agit, d'une part, d'élargir l'accès aux sources de financement du logement en faveur des personnes économiquement faibles qui, sans cette assistance, ne parviendraient pas à réunir le montant

13 On pourrait envisager la possibilité de maintenir le taux de cotisation et le montant de la pension tout en retardant l'âge de la retraite, ce qui permettrait d'accroître les revenus au titre des cotisations et de réduire les dépenses au titre des pensions. De fait, au-delà des considérations d'ordre financier, la prolongation de l'espérance de vie au-delà de l'âge de la retraite –qui a augmenté de trois ans entre 1950 et 1990– prouve à elle seule que ce dernier ne correspond plus à la réalité actuelle, et encore moins à la situation future. On pourrait donc envisager la possibilité d'octroyer une pension partielle à quiconque prendrait sa retraite à 65 ans et que la pension complète ne serait reçue qu'à partir de 68 ans, ou tout autre modalité similaire.

14 Union interaméricaine du logement (UNIAPRAVI), *El financiamiento habitacional en América Latina*, Lima, 1991.

suffisant moyennant la création de coopératives d'habitations, et le recours à la solution intermédiaire du crédit-bail ou *leasing*, et, d'autre part, de faire dépendre l'octroi de logements sociaux, dans une large mesure, de l'épargne consentie par le bénéficiaire, en termes pécuniaires ou de travail.

i) *Coopératives d'épargne et de crédit aux fins du logement.* Les coopératives d'épargne et de crédit aux fins du logement peuvent servir à acheminer les fonds des personnes et des familles des couches moyenne et basse, tant dans le secteur rural qu'urbain, dont l'accès aux institutions financières régulières est limité. Elles peuvent jouer un rôle particulièrement important pour agrandir ou améliorer les logements, et un peu moins pour acheter ou construire de nouvelles habitations.

La Confédération mexicaine de banques populaires, par exemple, regroupe 190 associations d'épargne et de crédit et plus de 200 000 épargnants. Cette expérience démontre que l'épargne des groupes à plus faibles revenus obéit à la possibilité d'obtenir rapidement et facilement des crédits, plutôt qu'au niveau des taux d'intérêt. Grâce à la connaissance directe des emprunteurs et aux comités de crédit chargés d'évaluer les mérites des demandeurs, leur solvabilité, les garanties offertes et la destination des crédits, les retards de paiement sont rares.

En outre, les coopératives d'épargne et de crédit de la région étant jusqu'à présent plutôt orientées vers le financement de la consommation, une réorientation en faveur du logement devrait contribuer à freiner la consommation et à accroître l'épargne nette.

Cependant, même dans les pays où les coopératives d'habitations ont fait preuve de viabilité économique (nombre croissant de membres, épargne en hausse et indices satisfaisants de remboursement des crédits), le volume de fonds qu'elles manient est faible. Les coopératives de l'Uruguay constituent une importante exception puisqu'elles maniaient pratiquement 30 p.100 des fonds destinés à la construction de logements vers le milieu des années 70. Les coopératives d'aide mutuelle offraient un avantage allant jusque 50 p.100 des coûts par rapport aux firmes privées de construction, sans compter la main-d'oeuvre apportée par les bénéficiaires eux-mêmes. Les coopératives ont réussi à construire des cités de logements économiques, de bonne qualité, bien distribués et équipés. D'autre part, les épargnants ont mieux réagi en termes de remboursement des prêts que d'autres débiteurs, malgré le niveau plus faible de leurs revenus.[15]

ii) *Contribution du capital privé au logement social.* Louer un logement de base répond essentiellement aux besoins des familles jeunes à faibles revenus qui le considèrent comme une étape préalable à l'achat d'un logement définitif. Une solution intermédiaire, qui pourrait peut-être jouer un rôle important, est le crédit-bail ou leasing, dans le cadre duquel une entreprise achète des logements sociaux qu'elle loue aux intéressés moyennant un contrat à long terme prévoyant une option d'achat. En effet, le leasing permet aux familles économiquement faibles d'utiliser et éventuellement d'acheter un logement pour lequel elles n'auraient pu obtenir aucun autre type de financement. Ce système leur permet non seulement d'acheter un logement de meilleure qualité que celui qu'elles auraient pu acquérir autrement mais également de consentir, pour parvenir au même objectif, des efforts d'épargne qu'elles n'auraient pas fait autrement.

Jusqu'à présent, il n'existe pas, en Amérique latine et dans les Caraïbes, de cas d'investissement de capitaux privés dans le secteur des logements sociaux. Ceci est dû à la tendance des politiques publiques à favoriser la construction de logements de base destinés à la vente directe, ainsi qu'au fait que les normes et

15 CEPALC, *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas* (LC/G.1458-P), Santiago du Chili, décembre 1989. Publication des Nations Unies, numéro de vente: S.89.II.G.15, pp. 301-317.

les règlements en matière de location et d'achat et de vente de ce type de logements les rendent peu intéressants aux yeux des investisseurs.

iii) *Epargne préliminaire à l'octroi de l'indemnité de logement.* Les mécanismes de sélection des programmes publics de logements sociaux ou de base devraient exiger une épargne préliminaire qui permette de mesurer l'effort et la responsabilité individuels des bénéficiaires. Pour favoriser l'épargne, on pourrait attribuer un score à l'épargne pouvant être pris en considération pour l'octroi de l'indemnité publique, à titre de source de financement complémentaire. (Voir l'encadré VII-1.)

Le niveau de revenu de nombreuses familles étant très bas, on pourrait envisager la possibilité de leur permettre de compenser une partie de l'épargne par leur participation en tant que main-d'oeuvre à la construction du logement dans le cadre de programmes de construction autonome, dont il existe de nombreux exemples positifs dans la région. En effet, de nombreuses familles économiquement faibles possèdent la main-d'oeuvre et l'esprit d'initiative nécessaires pour amorcer des projets de construction autonome et d'amélioration du logement. Certes, dans une économie solide, au sein de laquelle toute la population active peut accéder à un emploi productif, la construction autonome en masse irait à l'encontre des principes élémentaires de la spécialisation et de la division du travail. En revanche, dans une économie en développement, caractérisée par des taux élevés de sous-emploi et de sous-utilisation de la main-d'oeuvre, il importe de faire appel à ces ressources qui, autrement, resteraient inutilisées et encourager ainsi la solidarité et l'aide mutuelle.

Encadré VII-1

L'EXPERIENCE DU CHILI EN MATIERE D'EPARGNE-LOGEMENT ET DE SUBVENTION A LA DEMANDE DE LOGEMENTS

Au cours du quinquennat 1986-1990, Les livrets d'épargne-logement ont augmenté de 100.000 par an. A la fin 1990, les banques enregistraient 550.000 nouveaux livrets avec des dépôts équivalant à plus de 200 millions de dollars, et des plans d'épargne pour un montant de quelque 500 millions de dollars.

La subvention à la demande est une somme d'argent que le bénéficiaire peut destiner à l'achat d'une maison neuve et, dans certaines conditions, d'un logement de seconde main. Pour pouvoir obtenir cette subvention publique, il faut d'abord avoir suivi un plan d'épargne.

Le système de subside à la demande a favorisé la création d'un marché foncier compétitif et le développement d'une industrie privée du logement social de haut niveau professionnel et gestionnaire. La forte productivité et efficience de cette industrie se sont traduites par une amélioration visible quant à la qualité du logement offert aux bénéficiaires. Ce système a également contribué à renforcer le fonctionnement des coopératives de logement dont les activités s'adressent aux couches les plus démunies.

La subvention à la demande est basée sur des subsides "directs" permettant aux bénéficiaires d'acheter un logement ayant une valeur minimum sur le marché de quelque 8.000 dollars. Dans la période triennale 1988-1990, ce système a atteint un rythme annuel de plus de 30.000 unités, qui équivalent à plus d'un tiers des logements construits au cours de cette période.

Dans le cas de logements moins chers (ayant une valeur minimum de quelque 4.000 dollars), c'est un système de subvention "indirecte" à la demande qui a été appliqué. L'Etat a servi d'acquéreur de logements qui sont ensuite alloués aux familles bénéficiaires. Cependant, dans ce cas, on n'a pas observé la même amélioration qualitative que dans le cadre du système de subventions directes.

Source: Sergio Almarza Alamos (consultant), "Financiamiento de la vivienda para las familias de menores ingresos", Santiago du Chili, Projet régional de politique budgétaire CEPALC/PNUD, 1991, inédit.

De même, il est également très important de cibler les programmes d'assistance publique en faveur des secteurs les plus démunis, et de les circonscrire aux logements d'un niveau maximum équivalant à un prix donné sur le marché.[16]

L'indemnité pourrait également être accordée à l'achat de logements, qu'ils soient nouveaux ou de seconde main, ainsi qu'à l'amélioration des logements existants dans le cadre de normes pertinentes. Malgré l'importance que présente l'amélioration des logements, il n'existe pratiquement pas de subventions prévues à cet effet dans la région.

L'indemnité pourrait être accordée selon la demande ou directement aux utilisateurs, moyennant l'octroi d'une somme d'argent non remboursable et applicable uniquement à l'offre ou à la construction de logements. Dans le premier cas, cette somme accorde un "pouvoir d'achat" au bénéficiaire et lui permet de choisir entre deux ou plusieurs solutions de logement. (Voir l'encadré VII-1.) Cependant, les taux d'intérêt grevant ces dettes devra refléter les conditions du marché afin d'éviter l'allocation de subsides qui diffèrent de la subvention publique directe. De plus, le remboursement devra être rigoureusement contrôlé afin d'éviter que n'augmentent les retards de paiement, dûs, non pas à une nécessité réelle, mais à une conception selon laquelle les dettes envers le fisc n'ont pas à être remboursées. Tolérer d'importants retards de paiement équivaudrait simplement à encourager cette tendance, ce qui empêcherait l'application du programme de logement à d'autres groupes nécessiteux.

Il faut, en outre, créer des instruments d'épargne destinés au financement des services d'assainissement de base (du moins l'eau potable et le réseau d'égouts) non seulement pour les nouveaux logements mais aussi dans de nombreux quartiers pauvres où ces services sont inexistants ou très déficients. L'incidence de ce type de déficiences sur le plan de l'équité, actuelle et intergénérations, est considérable en termes de dégradation des conditions de vie et de santé.

Dans ce même ordre d'idées, il faut préciser que l'octroi d'indemnités et de subsides à l'achat de logements dans les grandes villes (capitales et zones métropolitaines) favorise l'exode (et la concentration) de la population pauvre et sans logement vers les grandes villes. C'est pourquoi les coûts unitaires de la fourniture d'une infrastructure et de biens et de services de base en matière de logement suivent une courbe ascendante, au même titre que les exigences d'épargne individuelle ou les subventions publiques destinées à les financer.

3. La création d'un marché des capitaux aux fins de l'investissement en éducation et formation professionnelle

On a traditionnellement considéré l'éducation comme une nécessité de base de la population qui, en tant que telle, doit être financée par l'Etat. Cependant, le coût de cette responsabilité est énorme, surtout à l'échelon post-secondaire, à savoir l'enseignement universitaire, technico-professionnel ou la formation spécialisée. Eu égard à l'ampleur des ressources engagées et les restrictions financières du secteur public, les considérations de rentabilité et d'équité jouent un rôle décisif, au même titre que la recherche d'autres sources de financement.

Bien que l'investissement en éducation et formation présente le plus grand intérêt pour un pays et ses habitants, non seulement d'un point de

16 Les familles les plus démunies ne possèdent pas les ressources suffisantes pour accéder d'emblée à un logement pouvant être considéré adéquat du point de vue de la qualité et des dimensions. Par conséquent, et étant donné les limitations en matière de ressources publiques, il conviendra de concevoir les logements sociaux comme une première étape susceptible d'être agrandie et améliorée, plutôt que comme une solution définitive, tout en fournissant l'infrastructure et l'équipement nécessaires en services publics, de loisirs et de type commercial susceptibles de préserver dans le temps la valeur commerciale des logements en question.

vue social mais aussi économique, il n'existe pas, en fait, de marché des capitaux susceptible de financer ce type d'investissements. C'est pourquoi le pays n'investit que très peu en capital humain, compromettant ainsi la croissance et l'équité.

En effet, l'investissement en capital humain est essentiellement financé par l'Etat ou autofinancé par l'intéressé ou par sa famille. Etant donné les contraintes financières actuelles, la plupart des gouvernements de la région ne sont pas en mesure d'effectuer des investissements qui seraient rentables pour un pays du point de vue économique et social dans ce domaine, et en particulier dans l'enseignement post-secondaire. De même, étant donné les graves problèmes pécuniaires que connaissent de nombreuses familles de la région, la plupart ne peuvent financer, à l'aide de leur épargne, qu'une infime partie de cet investissement. Bien qu'elles puissent apporter les revenus "futurs" pouvant être escomptés comme résultat de la formation ou de l'éducation, il n'existe pas, sur le marché, de prêts destinés à ce type d'investissements. Ceci, aggravé par les limitations financières du fisc et des familles, se traduit par un lourd déficit d'investissements en éducation et en formation.

D'autres chapitres de ce document traitent de l'effort important que devront consentir les pays de la région en matière d'éducation et de formation s'ils veulent réellement parvenir à une transformation du processus de production dans un climat d'équité. Nous nous limiterons ici à expliquer le rôle crucial que peut jouer, à cet égard, la création d'un marché des capitaux aux fins de l'investissement en formation et en éducation. La raison primordiale pour laquelle ce marché est inexistant est le manque de garantie que présente ce type d'investissement pour le créancier. Le "gage" étant le débiteur lui-même, dont le rendement futur (aspect essentiel puisqu'il s'agit de main-d'oeuvre qualifiée) ne peut être évalué ni garanti d'une façon efficace par une simple promesse faite sur le moment;[17] les garanties du contrat sont insuffisantes, ce qui rend pratiquement impossible la mise en place d'un marché privé aux fins de l'investissement en capital humain.

Le problème fondamental subsiste même si l'Etat, pour combler cette lacune, octroie des prêts aux fins de l'éducation et de la formation. En effet, en l'absence d'une garantie efficace pour ce type de prêts, il arrive souvent que l'Etat ne puisse, lui non plus, recouvrer ces investissements. Il faut ajouter à cela un problème spécifique qui caractérise les crédits octroyés par l'Etat, à savoir que les débiteurs ne se sentent pas dans l'obligation de les rembourser parce qu'ils pensent que l'Etat ne pourra exiger l'exécution des garanties. C'est pourquoi les programmes de crédit fiscal prévus à cette fin font l'objet d'un taux élevé de retard de paiement, ce qui les rend inefficaces pour acheminer des ressources vers ce type d'investissement, malgré l'importance de ce dernier. Il faut signaler, à titre illustratif, qu'un tiers à peine des crédits fiscaux octroyés au Chili aux fins de l'éducation universitaire sont remboursés normalement.

C'est pourquoi l'une des conditions requises pour mettre en place un marché des capitaux aux fins de l'investissement en éducation et en formation est l'implantation de systèmes efficaces de recouvrement et de garantie. Ceux-ci pourraient assurer au système financier la rentabilité de ces investissements. Pour résoudre les problèmes de garantie et de recouvrement d'une façon sûre et rapide, on pourrait avoir recours au vaste système de recouvrement de la sécurité sociale et ajouter à ses fonctions d'épargne forcée aux fins de la prévoyance le prélèvement et le remboursement automatiques aux fins de l'éducation et de la formation. N'importe quelle banque ou institution

17 Certains contrats portent néanmoins sur le travail futur, comme dans le cas des sportifs et des artistes, mais ils constituent l'exception et sont généralement peu efficaces. Il n'existe pratiquement pas, sauf dans le secteur public, de contrats prévoyant l'octroi de prêts afin d'améliorer la formation ou l'éducation en échange d'une promesse de travail a posteriori.

financière pourrait alors octroyer des prêts à cette fin. Ce crédit serait remboursé moyennant une cotisation spéciale qui s'ajouterait à la cotisation normale. Pour s'assurer que le travailleur relève du régime de prévoyance sociale, chaque prêt serait garanti par un tiers répondant dont la somme des cotisations atteigne un montant suffisant pour couvrir la totalité du crédit. Au cas où le débiteur ne respecterait pas ses engagements, cette personne devrait payer une cotisation majorée. La garantie serait donc complète, le recouvrement assuré et, à de rares exceptions près, l'épargne augmenterait.

La garantie consisterait, en effet, à profiter de la cotisation obligatoire du travailleur aux fins de sa pension. L'Etat étant débiteur de tout travailleur conformément au système de cotisations obligatoires pour la retraite, ceci servirait de garantie effective du prêt. Cette modalité ne changerait rien au régime ni aux fonds de prévoyance sociale. Il ne s'agirait pas de transformer en dépense actuelle les actifs du fonds mais d'ajouter à la cotisation le versement au titre du prêt. Ceci, sauf quelques cas exceptionnels, *favoriserait l'accroissement de l'épargne.* La mise sur pied de ce marché des capitaux aux fins de l'éducation et de la formation, –qui permettrait la réalisation d'investissements en capital humain qui, bien que très rentables, ne peuvent actuellement être financés–, contribuerait non seulement à améliorer l'affectation de l'investissement, ainsi que les possibilités des grands groupes majoritaires, mais aussi à accroître le montant net de l'épargne et de l'investissement.

De même, pour réduire encore davantage le risque implicite de ce type de prêts, on pourrait favoriser la création d'un marché secondaire de ces instruments, sur lequel un investisseur institutionnel possédant des passifs à plus long terme, comme, par exemple, une compagnie d'assurances, pourrait acheter une quantité donnée de ces prêts. Ce marché secondaire permettrait, moyennant la diversification, d'atténuer les risques tout en assurant la liquidité de ces investissements.

Un marché destiné à l'investissement en capital humain serait particulièrement utile pour contribuer au financement de l'enseignement supérieur universitaire et technique-professionnel, ainsi que de la formation professionnelle qui coûtent généralement au fisc cinq à dix fois plus cher que l'enseignement primaire et secondaire. De plus, l'individu serait, en règle générale, le principal bénéficiaire de cette amélioration de son éducation puisqu'il recevrait une meilleure rémunération et pourrait accéder à de meilleurs emplois, sauf dans certaines professions relativement rares présentant d'importants "effets externes de type social",[18] comme, par exemple, les sciences exactes où le travail de recherche joue un rôle fondamental. L'enseignement supérieur pourrait donc, dans une large mesure, être financé à l'aide de ressources propres ou prêtées, l'Etat se limitant à ne financer qu'un pourcentage mineur correspondant à un "effet externe de type social".

Ce même concept peut être appliqué à la formation du travailleur tout au long de sa vie professionnelle. (Voir les aspects

18 On parle "d'effet externe" lorsque les bénéfices d'un investissement profitent à d'autres agents, outre ceux qui ont effectué l'investissement. Dans ce cas, la rentabilité sociale est supérieure à la rentabilité privée et, faute d'un facteur de compensation, il pourrait y avoir sous-investissement. L'exemple classique est celui d'une invention dont les bénéfices s'étendent à tous, dans la mesure où elle peut être imitée. Pour éviter le sous-investissement pouvant découler d'une invention, on a créé le système de brevets qui octroie à l'inventeur un monopole provisoire sur les fruits de son invention. Mais il ne s'agit que d'une solution imparfaite au problème de "l'effet externe" car de nombreuses inventions ne peuvent être brevetées (tel est le cas, par exemple, de l'idée d'un supermarché de l'organisation de la production en fonction du critère de synchronisation entre la production et la demande –*just in time*), et, même si elles peuvent faire l'objet d'un brevet, celui-ci n'englobe pas tout l'effet externe; la découverte du transistor, par exemple, n'a pas seulement été une invention en soi mais a également conduit à la recherche d'autres matériaux susceptibles de jouer le même rôle.

relatifs à la formation traités au chapitre VI.) Même si l'employeur souhaitait améliorer la formation de ses employés, cet intérêt serait, dans la plupart des cas, nettement inférieur aux bénéfices véritables de cette formation. En effet, même les entreprises les plus progressistes ne sont guère poussées à combler cette lacune car il ne leur convient de financer, en principe, qu'un seul type de formation susceptible de favoriser la productivité de leurs travailleurs et *uniquement au sein de leur entreprise* (généralement dénominée formation "spécifique"), afin de récupérer les coûts de l'investissement. En effet, si elles finançaient le type de formation permettant une meilleure productivité des travailleurs dans de nombreuses entreprises, et non seulement dans la leur (formation "générale"), elles devraient payer un salaire répondant à cette productivité, ce qui les empêcherait de récupérer les coûts de l'investissement effectué. C'est pourquoi la formation –en particulier de type général, c'est-à-dire celle dont a besoin la majorité des travailleurs de la petite et moyenne entreprise– devrait être financée par l'Etat ou par les intéressés. Etant donné les restrictions budgétaires du fisc, l'importance que revêt la création d'un marché financier permettant aux intéressés d'épargner pour investir en eux-mêmes est évidente.

4. Ressources financières aux fins de projets d'investissement dans la petite et moyenne entreprise

Une stratégie de transformation du processus de production ne peut être axée uniquement sur les grandes entreprises. Pour garantir une croissance solide dont les bénéfices s'étendent aux groupes majoritaires, la modernisation doit intéresser la majeure partie des chefs d'entreprise et de la main-d'oeuvre nationale, ce qui implique qu'il faut y englober la petite et moyenne entreprise (PME),[19] secteur où naissent ou se forment la plupart des nouvelles entreprises, ainsi que les nouvelles générations de chefs d'entreprise, d'où provient la majeure partie de la valeur ajoutée de la région, et où travaille l'immense majorité de la main-d'oeuvre. Ce processus serait le seul capable de porter remède à l'énorme hétérogénéité de l'appareil de production et de combler l'écart technologique qui sépare la grande entreprise des autres entreprises de l'économie, contribuant de la sorte à rapprocher les niveaux de revenu entre les différents secteurs et couches. Il s'agit d'un secteur important non seulement dans les pays en développement mais aussi dans les nations développées où il existe pourtant un degré important d'articulation avec la grande entreprise et où les différences sur le plan de la productivité, bien que réelles, sont moins marquées qu'en Amérique latine (inférieure de 20 à 50 p.100, et non plusieurs fois moindre). Ceci n'est pas le résultat du hasard mais de la création d'une série d'institutions chargées d'encourager la petite et moyenne entreprise, en particulier dans le domaine du financement.

L'une des causes principales de la très faible productivité de la petite et moyenne entreprise dans la région est le fait que, n'ayant pas accès aux marchés des capitaux, elle se voit dans l'obligation d'autofinancer son expansion et ses achats de biens d'équipement. *C'est pourquoi elle ne peut se développer qu'en fonction de son pouvoir d'épargne et non de ses perspectives, ce qui l'oblige à se contenter de technologies dépassées et de niveaux très faibles de productivité.* Ce manque d'accès aux marchés des capitaux et aux nouvelles technologies explique que de nombreuses petites et moyennes entreprises se trouvent parmi les relativement plus

19 Dans cet alinéa, et sauf indication contraire, on entend par petite et moyenne entreprise toute entreprise non cotée en bourse et n'ayant pas accès aux crédits internationaux et nationaux, sauf à court terme.Ce terme concerne surtout la majeure partie des entreprises du secteur structuré ayant un accès limité au marché des capitaux, plutôt que la micro-entreprise ou la petite entreprise non structurée.

polluantes dans l'environnement local et constituent, dès lors, des unités de production qui contribuent de façon significative aux effets externes négatifs. L'application de normes plus rigoureuses en matière de qualité de l'environnement et de standardisation de tout type contribuera encore à compromettre davantage les résultats économiques des petites et moyennes entreprises. Etant donné leur grand nombre et leur importance au sein du tissu social et de l'appareil de production, cet accès limité aux marchés des capitaux pourrait constituer un frein à l'application même de ces normes environnementales. En effet, à l'exception des principales entreprises de chaque pays cotées en bourse, les autres n'ont pas accès aux capitaux à long terme et ne peuvent compter que sur leurs propres fonds; même le fonds de roulement est distribué d'une façon telle qu'il favorise surtout les plus grandes entreprises. Au Chili, par exemple, la libéralisation des courants financiers décrétée vers le milieu des années 70 s'est traduite par une concentration du surendettement vis-à-vis de l'extérieur dans deux grands groupes économiques seulement (propriétaires des principales banques du pays), les ressources étant investies dans les entreprises afférentes. Au cours de la période 1981-1982, le secteur public, c'est-à-dire la Banque centrale, a dû, pour sauver ces deux banques ainsi que le reste du système financier, absorber leurs pertes pour un montant estimé à quelque 9 milliards de dollars, c'est-à-dire presque 40 p.100 du produit intérieur brut de 1989.[20]

Il convient de mentionner certains éléments qui entravent cet accès au marché des capitaux. En premier lieu, l'absence de mécanismes adéquats de garantie, résultant du manque d'actifs pouvant servir de caution, de systèmes adéquats de comptabilité qui permettent de déterminer la solvabilité, ainsi que des limitations existant sur le plan de l'évaluation technique et économique des projets. En deuxième lieu, le manque d'intérêt du système financier pour les opérations impliquant de petites sommes, leur rentabilité étant amoindrie par les frais d'administration, de contrôle et autres qui doivent être consentis quels que soient les montants en jeu. Troisièmement, dans certains cas, les dispositions en vigueur dans le domaine bancaire ne prévoient pas certaines opérations telles que le crédit-bail ou *leasing*, ainsi que la participation à des sociétés à capitaux permanents, qui sont particulièrement pertinentes pour le financement de la petite entreprise.

a) Le leasing comme option de financement

Le crédit-bail ou *leasing* permet à une firme de *leasing* d' acheter un bien d'équipement, à la demande d'une personne qui souhaite le louer. Etant donné que cette firme reste la propriétaire directe de ce bien, il est superflu d'exiger une caution et les gages requis dans le cas des prêts bancaires. La petite et moyenne entreprise peut ainsi obtenir rapidement le financement nécessaire à l'acquisition de biens d'équipement qu'elle ne pourrait normalement acheter qu'à l'aide de fonds propres.

Le crédit-bail ou *leasing* ne sert pas seulement pour les équipements nouveaux mais aussi pour ceux de seconde main. Bien que cette dernière modalité ne soit pas très connue dans la région, elle offre un potentiel intéressant pour la petite et moyenne entreprise qui doit souvent acquérir des équipements usagés, possibilité qui n'est pas envisagée

20 En fait, les 9 milliards de pertes qui ont dû être prises en charge par la Banque centrale ne correspondent pas seulement au renflouement du système financier mais incluent également les programmes de réaménagement des dettes et les pertes des institutions financières ayant fait faillite. Voir Nicolás Eyzaguirre et Osvaldo Larrañaga, *Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile*, Santiago du Chili, Banque centrale, 1989, document présenté au deuxième séminaire régional de politique budgétaire, stabilisation et ajustement, organisé par le projet régional de politique budgétaire CEPALC/PNUD, Santiago du Chili, août 1990.

dans le cadre des crédits conventionnels. Il existe également une modalité appelée *lease-back* ou cession-bail (achat de biens d'équipement d'une entreprise et location postérieure de ces derniers à cette même entreprise) grâce à laquelle les petits chefs d'entreprise peuvent obtenir les ressources nécessaires pour financer le fonds de roulement à long terme.

Le *leasing* est un système spécialisé de financement de l'investissement qui présente plusieurs avantages par rapport au financement bancaire. L'un de ces avantages est la possibilité de mieux évaluer les risques et de réduire les frais de gestion et de transaction. La firme de *leasing*, en tant que propriétaire des biens d'équipement offerts en location, peut limiter les risques puisqu'elle possède le contrôle direct de son portefeuille et peut s'assurer que ces biens soient correctement utilisés dans le cadre des projets d'investissement.

Les avantages du *leasing* en termes de transformation du processus de production dans un climat d'équité sont de deux ordres. En premier lieu, ce type d'activité est profondément et spontanément orienté vers la petite et moyenne entreprise, favorisant de la sorte la participation de nouveaux agents à l'activité productrice. Deuxièmement, pour encourager la croissance, il ne suffit pas d'accroître les taux d'épargne; il faut également que cette épargne soit acheminée d'une façon efficace aux fins de l'investissement, afin d'éviter qu'elle ne se disperse. Le *leasing* remplit également cette deuxième fonction puisqu'il est étroitement lié à l'acquisition de biens d'équipement.

Tous ces facteurs mettent en évidence l'importance que présente le *leasing* pour le développement des pays de la région. Néanmoins, alors que, dans certains pays développés, cette modalité représente déjà un pourcentage substantiel de la formation brute de capital fixe (plus de 10 p.100 aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Espagne), elle reste inférieure à 1 p.100 en Amérique latine. C'est pourquoi son potentiel de développement dans la région est énorme.

Le Chili, qui est le pays le plus avancé de la région quant à la consolidation et à la diffusion du *leasing*, semble avoir trouvé une bonne formule pour apporter un soutien résolu a la petite et moyenne entreprise. (Voir l'encadré VII-2.) Les entreprises de location rivalisent avec la banque commerciale dans les offres publiques d'achat concernant les ressources provenant de crédits octroyés par les institutions financières internationales. Ceci leur permet d'élargir leurs sources de refinancement –et donc de faire baisser le coût des fonds–, d'accroître leur indépendance vis-à-vis de la banque commerciale et d'augmenter les possibilités de placement dans les plus petites entreprises.

b) Fonds de garantie et garantie collective des crédits

Les obstacles auxquels se heurtent les patrons des petites et moyennes entreprises pour accorder des garanties adéquates limitent leur accès aux ressources du système financier. L'application de taux d'intérêt majorés, pour compenser le risque individuel, n'est pas une solution satisfaisante car elle se traduit par une détérioration de la qualité de débiteurs des emprunteurs ou conduit à l'approbation des crédits plus risqués, phénomène appelé "sélection adverse".

Les fonds de garantie favorisent l'accès de la petite et moyenne entreprise aux crédits d'investissement des institutions financières car ils permettent de couvrir un pourcentage déterminé des pertes dérivant du défaut de paiement. Les ressources pour couvrir ces pertes et les charges d'exploitation du fonds sont généralement obtenues moyennant des primes que doivent payer les bénéficiaires. C'est pourquoi, en participant à un fonds collectif, les débiteurs individuels atténuent le risque qu'ils représentent en tant que sujets individuels d'un crédit.

L'expérience démontre que le succès des fonds de garantie dépend des éléments suivants: i) la réalisation d'une évaluation adéquate des crédits par un

Encadré VII-2

LEASING ET PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES AU CHILI

Au Chili, le secteur du *leasing* est en constante expansion depuis 1986. Le volume des contrats a augmenté à des taux oscillant entre 15 et 25 p.100, pour atteindre un montant équivalant à 320 millions de dollars à la mi-1991. Le marché s'est considérablement amélioré au cours de ces dernières années, au même titre que la gamme de biens loués, les modalités de fonctionnement et les secteurs de la clientèle.

Les sociétés de *leasing* s'adressent de plus en plus à la petite et moyenne entreprise. Sur l'ensemble des contrats conclus au cours du premier trimestre de 1991 par les trois plus grandes sociétés de *leasing* (pratiquement 80 p.100 du marché), 53 p.100 des opérations concernaient des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 400.000 dollars. Ces contrats correspondent à 19 p.100 des ressources (à l'exception de certaines grosses opérations). Le volume moyen par contrat pour l'ensemble du secteur industriel a atteint un montant de 20.100 dollars; les valeurs extrêmes, au cours de ces opérations, ont été respectivement de 1.2 milliard et de 6.5 millions de dollars.

Les exigences en matière de garantie dans deux sociétés de *leasing* qui, ensemble, représentent 56 p.100 du marché sont de moins en moins strictes et la garantie réelle présente actuellement très peu d'importance pour le crédit-bail (moins de 10 p.100). La caution légale du titre de propriété des biens loués et leur rentabilité impliquent, en fait, un degré minime de créances irrécouvrables.

Pour rendre l'option du crédit-bail encore plus intéressante aux yeux du petit chef d'entreprise, il faudra augmenter ses possibilités de refinancement. On pourrait, à cet égard, envisager que les Fonds de pensions de retraite et les compagnies d'assurances investissent en obligations émises par les sociétés de *leasing*. Plus récemment, celles-ci ont pu accéder directement à des ressources internationales (BID et Banque mondiale), moyennant des offres publiques d'achat et en concurrence directe avec la banque commerciale. 80 p.100 de la première offre (24.7 millions de dollars) du projet multisectoriel CORFO/BID III ont été alloués aux sociétés de *leasing* et la moitié environ a été placée dans des opérations représentant des valeurs inférieures à 50.000 dollars.

Source: O'Higgins Leasing, "Perspectivas del leasing en Chile", Santiago du Chili, 1991, inédit; information fournie par l'Association chilienne de sociétés de leasing et *Estrategia*, Santiago du Chili, plusieurs numéros.

organisme indépendant des institutions effectuant les emprunts; ii) l'établissement de garanties pour les crédits pour une montant oscillant ente 70 et 80 p.100, afin d'éviter l'octroi de crédits trop risqués, et iii) la fixation de conditions transparentes et souples pour le recouvrement des garanties. (Voir l'encadré VII-3.)

Une deuxième option est la création de "groupes de crédit". Un certain nombre de petits chefs d'entreprise forme une association pour demander et avaliser des crédits à titre collectif. Chacun des participants étant solidaire de la dette totale contractée par le groupe, la sélection des membres ainsi que le contrôle collectif quant au comportement individuel favorise le respect des obligations et réduit le risque des institutions financières, tout en permettant à la petite entreprise d'avoir accès au crédit à des taux d'intérêt compétitifs. Pour favoriser l'épargne et la responsabilité individuelle, il est possible d'exiger aux participants une épargne préliminaire et de maintenir ces fonds à titre de garantie, jusqu'à ce que le crédit du groupe soit totalement remboursé. L'expérience démontre que, dans ces conditions, les taux de recouvrement peuvent être supérieurs à ceux d'autres types de crédit.

c) L'octroi de crédits en fonction de l'assistance technique à la petite entreprise

Pour mettre en valeur le potentiel des petites et moyennes entreprises en termes de croissance, il faudra peut-être appliquer certaines mesures liées aux politiques de crédit. Tel est le cas de l'assistance technique et du soutien à certains aspects étroitement liés à l'activité

Encadré VII-3

SYSTEME NATIONAL DE GARANTIE RECIPROQUE EN EQUATEUR

En 1980, le Système national de garantie réciproque a été mis sur pied en Equateur pour faciliter l'accès de la petite entreprise industrielle, agricole, halieutique et commerciale au crédit bancaire.

Le système est basé sur des noyaux de base, qui sont les chambres, les associations syndicales et les coopératives d'épargne et de crédit. Ces noyaux forment, quant à eux, les corporations de garantie du crédit, qui émettent des certificats de garantie grâce auxquels les chefs d'entreprise peuvent demander des crédits bancaires. Les membres des noyaux appartiennent automatiquement aux corporations. Celles-ci sont capitalisées moyennant des donations initiales et des contributions périodiques de leurs membres. Le patrimoine ainsi formé constitue les fonds de garantie des corporations. Leurs frais sont couverts moyennant une commission annuelle de 4 p.100 sur le montant garanti, qui vient s'ajouter aux revenus résultant de l'investissement des fonds de garantie.

Le système est axé sur une institution de second niveau, la "Corporation de rétrogarantie", qui re-garantit certaines parties des garanties octroyées par les corporations. Cette corporation est financée par des ressources de la Banque centrale, de la Banque de développement, des corporations, des donations de tierces personnes et des institutions financières qui souhaitent y participer. Les dépenses de la Corporation de rétrogarantie sont couvertes de la même façon que celles des corporations. Le risque de crédit est réparti de la façon suivante: de 60 à 65 p.100: Corporation de rétrogarantie; 20 à 25 p.100: les corporations, et 10 à 20 p.100: les institutions financières.

Les garanties octroyées sont destinées à des fonds de roulement et à l'investissement fixe à des échéances de deux ans maximum. Le plafond de la garantie est de 2 millions de sucres. Il existe actuellement huit corporations qui opèrent dans sept régions. Les intermédiaires sont la Banque du développement, six banques commerciales et trois autres institutions financières.

Les noyaux étant des institutions consolidées à objectifs multiples, les bénéficiaires disposent de mécanismes de contrôle et de responsabilité sociale. En outre, 10 p.100 à peine des bénéficiaires potentiels (membres des noyaux) demandent des garanties, ce qui facilite les opérations. Le multiplicateur de crédit a progressivement augmenté de 10 à 15.

Source: Equateur, Système national de garantie de crédit et Corporation de rétrogarantie (CR), *Sistema Nacional de Garantía Crediticia, Manual jurídico*, Quito, 1989, et information fournie par la Corporation de rétrogarantie.

de ces entreprises en matière de production.

Les petits chefs d'entreprises, du secteur urbain ou rural, ne rencontrent pas seulement des obstacles de type financier; ils ne disposent généralement pas de l'information adéquate pour mener une gestion productive qui leur permette de rivaliser, dans les conditions actuelles de concurrence, sur le plan du développement technologique. La prestation de services d'assistance technique dans certains aspects commerciaux et de la production contribue à améliorer leur capacité de gestion et leur qualité en tant que sujets du crédit.

Lier l'octroi de crédits à l'assistance technique présente un très grand intérêt, non seulement à des fins commerciales et de production mais aussi sur le plan de l'environnement. Dans le secteur rural en particulier (les petits exploitants), cette assistance peut et doit apporter des facteurs contribuant à la pérennité des exploitations, outre le fait de favoriser, dans la plupart des cas, d'importantes améliorations en termes de rendement et de viabilité économiques, à moyen, long et aussi à court terme.

Les fidéicommis mis sur pied dans le domaine agricole constituent une expérience de soutien intégral aux producteurs économiquement faibles, qui présente certaines caractéristiques similaires à celles d'un fonds de garantie, et prévoit des lignes de crédits ainsi qu'une assistance technique aux petits agriculteurs. (Voir l'encadré VII-4.) Afin de favoriser la participation des banques au financement des petits chefs d'entreprise du secteur rural, le fidéicommis effectue des prélèvements sur les crédits accordés à ce secteur. Il faut

Encadré VII-4

LES FIDEICOMMIS DE LA BANQUE DU MEXIQUE DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Un exemple positif de soutien intégral aux petits paysans, en termes de pérennité, de gestion efficiente et d'ampleur des ressources concernées, est celui des trois fidéicommis afférents au secteur agricole mis sur pied le cadre de la Banque du Mexique. Depuis leur création en 1954, 1965 et 1972, ils visent essentiellement à:

i) Améliorer la productivité des petits agriculteurs, en favorisant la formation de capital et l'adoption de méthodes de production modernes.

ii) Encourager la production de denrées alimentaires de base particulièrement déficitaires à l'échelon interne sur le plan de la production ou de la consommation, l'exportation ou le remplacement de certaines importations de produits agricoles et, plus récemment, le potentiel halieutique.

iii) Intensifier la participation de la banque au crédit rural, afin de favoriser plus particulièrement les producteurs économiquement faibles du secteur agricole.

Par le biais des fidéicommis, la Banque achemine des ressources financières et appuyé l'octroi de crédits bancaires en faveur de petits producteurs, en leur accordant des garanties partielles et en subventionnant partiellement l'assistance technique. En 1988, celle-ci a été assurée par 1 757 techniciens et a donné lieu à des remboursements de l'ordre de 10.7 millions de dollars.

Une exigence pour l'obtention d'un crédit est que les bénéficiaires apportent un pourcentage déterminé des ressources nécessaires à la réalisation des projets: 5 p.100 pour les petits paysans économiquement faibles et 20 p.100 pour les autres producteurs.

Les crédits accordés par la banque dans le cadre des escomptes des fidéicommis représentent un total de 1 milliard 710 millions de dollars en 1988, à 972 420 producteurs. 64 p.100 des crédits ont été destinés au fonds de roulement et 36 p.100 aux investissements en capital fixe; 63 p.100 des prêts ont été destinés aux producteurs de denrées alimentaires de base, 13 p.100 au secteur de l'agroindustrie et 24 p.100 à l'exportation et autres objectifs.

Source: Banque du Mexique, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), *Informe anual 1988 de los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura en el Banco de México*, Mexico, 1989 et "¿Qué es el FIRA?", Mexico, 1988, brochure.

signaler que ces crédits ne sont pas subventionnés et que le taux d'intérêt est similaire au pourcentage moyen appliqué aux fonds bancaires.

d) Instruments de capitalisation

Les besoins de financement de la petite et moyenne entreprise vont au-delà du crédit. Les projets d'investissement exigent également des ressources financières à long terme qui permettent la mise en oeuvre des initiatives des chefs d'entreprise d'une façon relativement indépendante par rapport aux fluctuations du marché financier à court terme. Les opérations de capitaux permanents et à risque ainsi que l'accès au marché des actions offrent la possibilité d'obtenir des ressources financières à long terme.

Les opérations de capitaux permanents et à risque consistent à former une association entre un investisseur et la personne ayant un idée ou un projet dans le cadre d'une entreprise, petite ou moyenne, sur le point d'être créée ou déjà en fonctionnement. Ce genre d'initiatives est généralement caractérisé par des risques plus importants puisqu'il s'agit d'un nouveau chef d'entreprise et d'un nouveau produit, porteur d'une innovation technologique ou d'une stratégie originale. D'autre part, ces projets présentent également un très grand potentiel en termes de croissance et de rentabilité.

Les nouvelles entreprises basées sur des innovations technologiques ne possèdent généralement pas les garanties suffisantes pour obtenir les investissements nécessaires. Le manque d'expérience dans le domaine commercial

et l'insécurité des projections quant à la période d'amortissement de l'investissement ne permettent pas de financer ce type de projet d'une façon traditionnelle. Le marché des titres ne constitue pas non plus une solution satisfaisante pour répondre à ce type de besoins, soit parce que les dimensions initiales sont trop réduites, soit à cause du manque d'expérience.

Les caractéristiques du financement reflètent les intérêts des investisseurs et des auteurs du projet. Les premiers cherchent à obtenir un investissement à forte rentabilité tout en contrôlant les risques qu'ils ont dû assumer en participant à cette entreprise. Dans cette association, l'investisseur obtient généralement une participation inférieure à 50 p.100 du capital. Les auteurs du projet cherchent à obtenir un financement qui réponde au délai d'amortissement et à préserver, du moins en partie, la propriété des résultats de l'investissement. Pour favoriser l'épargne et la responsabilité individuelles, on pourrait exiger qu'ils assurent le financement d'une partie du coût total des projets en question. Naturellement, les instruments utilisés dans le domaine de l'épargne et du crédit devront offrir une rentabilité réelle adéquate.

Dans les fonds de capital-risque, la participation des investisseurs est limitée dans le temps. Cette période est calculée en fonction du temps prévu pour que le projet ou l'entreprise ait atteint le degré de maturité suffisant pour être transféré intégralement à son auteur ou à une tierce personne. Dans les fonds de capitaux permanents, au contraire, la contribution de l'investisseur est généralement à long terme.[21]

Les marchés boursiers constituent une autre source de capitaux à long terme. On y négocie traditionnellement les instruments émis par le secteur public ainsi que par les grandes entreprises qui remplissent certaines conditions en termes de présence sur le marché, de volume de l'offre de titres, ainsi que d'exécution de certaines dispositions émises par les organismes de normalisation et de contrôle. En règle générale, les volumes requis, la présence sur le marché et autres exigences légales ne correspondent pas aux possibilités des plus petites entreprises, qui freine leurs possibilités d'investissement et de croissance.

Cependant, l'expérience de pays plus avancés indique que, moyennant des modifications au cadre normatif et de contrôle du marché des titres, il est possible de mettre en place une modalité spécialisée dénominée "second marché". Celui-ci est une bourse supplémentaire des valeurs mobilières ou une deuxième corbeille de la bourse spécialement adaptée aux caractéristiques et aux besoins de la petite et moyenne entreprise. La création d'un "second marché" dépend notamment des facteurs suivants: i) qu'il soit possible d'adapter les normes d'entrée et de maintien sur le marché en fonction du volume et de la fréquence moindres des opérations concernant les titres des petites et moyennes entreprises; ii)que les entreprises soient disposées, le cas échéant, à se transformer en sociétés anonymes pouvant émettre et placer leurs actions en bourse, et iii) consolider la demande de ces titres essentiellement par

21 Le Brésil est un des rares pays à avoir accompli d'importants progrès quant à la création de sociétés de fonds de capital-risque destinés au financement de la petite et moyenne entreprise. La société BNDES Participaçoes, S.A. (BNDESPAR), filiale de capital-risque de la Banque nationale de développement du Brésil, est actuellement le principal prestataire de ce type de financement pour le secteur public. Il s'agit d'une institution créée en 1982 et destinée à encourager le développement technologique et administratif des entreprises nationales, ainsi qu'à consolider le marché des capitaux. Elle cherche également à favoriser le contrôle national des entreprises, une plus grande diversification quant à la propriété des actions, ainsi que plusieurs types d'assistance financière à moyen et à long terme. Le financement fourni par cet organisme public est basé sur l'émission d'actions. En règle générale, la BNDESPAR effectue des investissements dans des entreprises moyennant l'achat d'actions ne dépassant pas un montant maximum équivalant à 33 p.100 du capital de ces entreprises.

l'incorporation au marché d'investisseurs institutionnels.

Malgré le potentiel important des "seconds marchés" de la bourse dans l'apport de ressources financières à la petite et moyenne entreprise, il n'en existe aucun en Amérique latine et dans les Caraïbes. La Commission nationale des valeurs du Mexique envisage, en fait, la possibilité de mettre sur pied un marché des titres aux dimensions intermédiaires spécialement orienté vers les besoins des entreprises de taille moyenne.

e) Les cartes d'entreprises

La petite et moyenne entreprise n'a pas seulement besoin de capitaux à long terme mais aussi d'un fonds de roulement, d'une façon rapide et à un coût raisonnable. De nombreuses banques commerciales utilisent les cartes de crédit pour répondre à ces besoins de fonds de roulement, en particulier ceux de la petite entreprise. Celles-ci offrent, en effet, une ligne de crédit renouvelable visant à fournir un fonds de roulement destiné à l'achat de facteurs et de produits intermédiaires. Outre la rapidité et la grande souplesse, ainsi que le coût relativement faible de cette modalité –qui ne requiert pas d'évaluations réitérées des petits crédits–, elle contribue à rapprocher les services bancaires de l'entreprise, favorisant de la sorte l'établissement de liens de confiance mutuelle qui réduisent les risques et les coûts de la transaction. A cet égard, on observe que les banques ont tendance à offrir des "paquets financiers" basés sur l'utilisation de la carte de crédit de l'entreprise, ce qui favorise un usage plus rationnel du solde en compte courant et une information plus prompte en matière commerciale et de crédit.

5. Perfectionnement du marché foncier

Le principal facteur de production dans le domaine agricole est naturellement la terre. Bien qu'elle constitue une forme de capital, elle se différencie en ceci qu'elle est, par nature, un facteur fixe. C'est pourquoi le fait de la posséder engendre une *rente*, au sens strict du terme économique. La valeur de cette rente ne dépend pas de la disponibilité du facteur terre,[22] raison pour laquelle la propriété de la terre présente une importance économique particulière.

Cette propriété est d'autant plus importante en Amérique latine qu'elle y est, pour des raisons historiques, beaucoup plus concentrée que dans n'importe quelle autre région du monde. En effet, 75 p.100 des familles rurales ne possèdent pas de terres ou subissent les conséquences de la grave pénurie de cette ressource productive, ce qui les oblige à chercher à s'employer hors de leur propriété pour pouvoir subsister. Une répartition plus équitable de la propriété agraire contribuerait non seulement à une augmentation directe des revenus des paysans, mais également, et d'une façon indirecte, à l'amélioration des terres puisque les paysans ne seraient plus obligés d'aller travailler autre part et pourraient accroître leur salaire de réserve. De même, un pourcentage important de la rente provenant des terres qu'ils cultivent mais qui appartiennent à autrui serait redistribué, ce qui se traduirait par une hausse de la rémunération agricole. Cette distribution plus équitable permettrait de relâcher la pression que, pour des raisons de subsistance, les petits propriétaires agricoles et les minifondistes exercent sur leurs terres (souvent situées dans des zones marginales du point de vue agricole et fragiles du point de vue de l'écosystème) et qui entraîne les conséquences suivantes: dégradation des sols, érosion, baisse de la fertilité, diminution des rendements et, par voie de conséquence, chutes du revenu réel, déjà très faible, des familles. Tous ces éléments mettent en évidence le rôle important que

22 Tous les revenus dérivant de la production agricole ne constituent évidemment pas une rente pure, celle-ci ne provenant que de la terre en soi, sans compter l'irrigation, la fertilisation ou tout autre investissement destiné à en améliorer la productivité.

la réforme agraire a joué –et joue encore– dans de nombreux pays.

Les arguments en la matière étant amplement connus, on a voulu ici faire ressortir un problème connexe qui revêt une très grande importance. En effet, l'accès a la terre se fait, traditionnellement, de quatre façons: par héritage –qui est le cas le plus fréquent–; par la cessation provisoire des droits (métayage et location); l'occupation de terrains publics, et l'acquisition sur le marché. Le marché des ressources renouvelables est un sujet pratiquement vierge, quoique très important car les profondes déficiences des marchés fonciers entravent l'accès à la terre de la plupart des familles rurales et en empêchent la déconcentration.

L'un des facteurs de distorsion des marchés fonciers dérive des situations confuses quant à la titularisation des droits de d'un grand nombre de propriétés. Conformément aux procédures légales en matière d'héritages, les titres n'ont pas été tenus à jour dans les registres fonciers publics. Les habitants des zones rurales, étant donné leur faible connaissance des mécanismes juridiques et institutionnels leur permettant de tenir à jour leurs droits de propriété, sont désavantagés par rapport aux acheteurs plus entendus en matières légales et bureaucratiques. Il n'existe pas de mécanismes suffisamment expéditifs qui permettent aux populations rurales, et en particulier aux paysans, d'avoir un accès transparent et opportun à la titularisation des droits de propriété foncière. Cette situation est particulièrement grave dans le cas des groupes ethniques et des populations indigènes et rurales qui, depuis des générations, occupent et cultivent de fait des terres fiscales ou publiques sans posséder de titre de propriété. Cette absence de titularisation leur complique l'accès au crédit, les possibilités d'effectuer des investissements et des améliorations, et ne leur permet pas d'obtenir des liquidités.

Le deuxième élément est l'absence pratiquement généralisée de mécanismes institutionnels et financiers qui facilitent l'achat de propriétés foncières sur le marché de la part des populations rurales. Ceci est dû, d'une part, à la concentration des terres qui fait que les propriétés mises en vente soient beaucoup plus grandes que celles que les paysans seraient en mesure de cultiver; d'autre part, même lorsque la propriété est morcelée ou que les lots vendus peuvent être cultivés par une seule famille, cette dernière n'est généralement pas en mesure d'en financer l'achat. Comme la plupart des chefs de petites et moyennes entreprises, les paysans doivent pratiquement autofinancer l'acquisition au comptant, faute de quoi ils ne peuvent acheter la propriété. Même ceux qui, ayant conservé la propriété, ne sont pas en mesure de financer l'achat des droits d'héritage ou de succession, ne peuvent accéder à des lignes de crédit leur permettant de racheter la totalité de l'unité de production. En effet, à de rares exceptions près (entre autres, l'Uruguay), il n'existe pas de lignes de financement destinées à l'achat de propriétés foncières et, par voie de conséquence, à la formation d'agriculteurs indépendants.

En troisième lieu, le paiement de l'impôt foncier –basé sur des évaluations cadastrales très inférieures à la valeur du marché– non seulement compromet gravement les recettes fiscales mais conduit également, d'une façon indirecte, à la sous-exploitation de la terre, puisqu'il est relativement bon marché de maintenir de grandes aires de terrains à productivité marginale. Le faible niveau de l'impôt foncier non seulement prive le fisc de la rente foncière pure mais favorise également la concentration de la propriété plutôt que sa déconcentration.

La transformation du processus de production agricole a contribué et contribue encore à la formation de marchés fonciers. L'accès à la propriété étant un facteur-clé en termes de croissance et d'équité, ainsi que pour l'avenir des populations rurales, il s'agit de déterminer la façon d'améliorer ce marché, parallèlement à un processus d'encouragement de la colonisation, du morcellement ou de la consolidation des zones agricoles, afin de favoriser l'accès à

la propriété des secteurs les plus dynamiques et efficaces des minifondistes et des paysans sans terre.

Pour perfectionner le marché foncier et en favoriser l'accès au paysannat, il faut résoudre les trois problèmes précités. Il faut, en premier lieu, mettre en oeuvre un programme généralisé de régularisation des titres de propriété. Il faut notamment insister sur la reconnaissance juridique des terres habitées et occupées par les populations indigènes et, le cas échéant, récupérer certains espaces et ressources perdus. La violation des droits des populations indigènes sur leurs ressources doit être sanctionnée de façon explicite dans les lois. L'affectation des propriétés publiques doit également faire l'objet de normes claires.

En deuxième lieu, l'assiette de l'impôt foncier pourrait être calculée en fonction de la valeur productive de la propriété, qui est plus facilement mesurable que sa valeur sur le marché, d'autant plus qu'il s'agit d'un facteur fixe qui engendre, dans une large mesure, une rente pure. En cas d'exception à cette règle, celle-ci ne devrait s'appliquer qu'aux petites propriétés. Outre le fait d'accroître les recettes fiscales, cet impôt –qui constituerait une sorte de charge fixe– favoriserait la productivité agricole et la déconcentration et réduction des propriétés, dans la mesure où les propriétaires s'efforcent d'en ajuster les dimensions à leur capacité réelle d'exploitation productive et rentable. L'augmentation de l'offre de propriétés agricoles de taille plus adéquate contribuerait à la fluidité du marché foncier et à la formation de nouvelles exploitations familiales.

Troisièmement, du côté de la demande, il est essentiel que le système financier participe au marché foncier. On peut, par exemple, envisager la mise en place de modalités spéciales d'épargne et de crédit destinées à l'achat de biens fonciers. (Voir l'encadré VII-5.) On propose d'associer le financement destiné à ce type d'achat à un montant préalable épargné par l'intéressé. La possibilité d'obtenir un crédit pour l'achat d'une propriété constituerait une incitation beaucoup plus efficace à l'épargne que le taux d'intérêt. La connaissance mutuelle entre l'épargnant et la banque, notamment quant au comportement relatif aux versements, réduirait les risques de l'organisme financier; en effet, le facteur-clé dans ce type de système est qu'il y ait le moins de retard possible dans le remboursement des crédits. Finalement, plus le montant préalablement épargné sera élevé, plus le crédit à long terme requis sera modique et, partant, plus l'emprunt sera facilement amortissable.

Toutes ces modifications visant au perfectionnement du marché foncier seraient complémentaires dans le cadre des programmes d'extension des frontières agricoles et de réforme agraire en cours d'exécution (Guatemala, Honduras et Nicaragua), ou actuellement à l'étude, comme au Brésil, en Equateur et au Paraguay. En outre, dans un espace géographique tel que la région de l'Amérique latine, où quelque 200 millions d'hectares ont été incorporées à l'activité agricole au cours des 40 dernières années, et où se poursuivent plusieurs processus importants d'extension de la frontière agricole dans la zone de l'Orénoque, de l'Amazone et dans d'autres régions, il est particulièrement intéressant, du point de vue social et de l'environnement, de mener à bien ces processus de façon à ce qu'ils favorisent l'établissement définitif des familles dans leurs nouvelles propriétés. On a également proposé de limiter les concessions des terres et des titres aux unités dont l'échelle corresponde à une exploitation familiale ou à l'établissement d'entreprises de taille moyenne.

Quatrièmement, il faut mettre sur pied, de préférence dans le cadre des mécanismes de crédits, des systèmes d'assistance technique qui veillent à ce que les terres soient exploitées en fonction de leurs caractéristiques écologiques, en minimisant les effets externes; de même, il faut chercher à mettre au point des modalités qui, en association directe avec le système d'imposition mentionné plus haut, permettent d'adapter les différentes

Encadré VII-5

LE MARCHE ET L'ACCES A LA TERRE

1. Contrat de location à bail ou leasing

Les intermédiaires fonciers privés achètent de grandes propriétés agricoles susceptibles de faire l'objet d'un parcellement et les revendent aux paysans intéressés moyennant un contrat de location à long terme prévoyant une option d'achat au terme du délai pacté. Ce mécanisme a été appliqué dans certains pays où la situation politique a poussé les grands propriétaires fonciers à vendre dans des conditions spéciales. Dans le cadre de ces expériences, les paysans et leurs organisations ont fait preuve d'un sens élevé des responsabilités quant au respect des conditions de remboursement de la dette, dans la mesure où le contrat stipule explicitement la possibilité d'expiration en cas de non-respect des obligations de la part de l'acheteur. Il existe également un marché secondaire des droits grâce auquel il est possible de transférer ces derniers à un nouvel acheteur.

2. Fonds renouvelable pour l'achat de terres

Les expériences dont on a connaissance sont basées sur un système similaire à celui de l'achat de grandes propriétés, pour lesquelles la moitié du prix est généralement versée au comptant et le reste sur une période deux à cinq ans, mais dans ce cas, l'opération est effectuée par des organisations non gouvernementales de développement. Les propriétés achetées selon cette modalité font ensuite l'objet d'un lotissement et les parcelles sont revendues à une échéance maximum de 12 ans, à un intérêt réel annuel de 8 p. 100, conditions pour lesquelles les nouveaux propriétaires sont dûment préparés. Les retards de paiement sont rares à la suite du contrôle social exercé par le groupe de propriétaires et aussi parce que le nombre et de montant des mensualités correspondent à la solvabilité réelle. Cet argent est réinvesti dans un fonds renouvelable qui sert également à appuyer la production moyennant l'apport de fonds de roulement et de services d'assistance technique, outre des programmes de santé, de logement et d'éducation.

3. Co-débiteurs solidaires

Certaines banques de développement ont mis en place des crédits fonciers pour coopératives; ces dernières prennent en charge l'administration et le risque des opérations et accordent, à leur tour, des crédits individuels à leurs membres. Ce procédé permet aux banques de faire d'importantes économies en matière de coûts. Un élément essentiel de cette modalité est que chaque emprunteur de la coopérative est co-débiteur solidaire des autres membres et si l'un d'eux ne respecte pas ses engagements, les autres peuvent immédiatement disposer de sa propriété, l'exploiter, la louer ou la vendre.

4. Conversion de la dette extérieure en terre

Grâce à des ressources provenant de l'assistance financière extérieure, certaines organisations non gouvernementales achètent, sur le marché financier international, des titres de la dette extérieure à un prix nettement inférieur à leur valeur nominale. La différence sert à mettre sur pied un fonds destiné à l'achat de terres, notamment celles qui font l'objet de conflits sociaux et dont les propriétaires cherchent une solution qui tienne compte de leurs droits. Au bout de quelques années d'application, ce mécanisme a favorisé davantage de familles que les programmes officiels de réforme agraire mis en oeuvre dans le passé par certains pays de la région.

5. Subsides pour l'accès à la terre

Il existe, dans plusieurs pays, des subsides destinés à aider les familles pauvres du secteur rural à acheter des terres, compte tenu des facteurs externes implicites en termes d'ordre social et d'environnement.

formes d'exploitation de la terre à sa capacité réelle sur le plan de l'écosystème.

D'autres facteurs complémentaires, dans le cadre du perfectionnement du marché foncier, sont les investissements destinés à la mise en valeur des ressources naturelles, tels que la mise sur pied de systèmes d'irrigation. En fait, au cours des 40 dernières années, les travaux effectués dans ce domaine ont permis d'irriguer plus de 8 millions d'hectares (c'est-à-dire près de 8 p.100 des terres cultivées dans la région), pour une valeur moyenne allant de 3 500 à 10 000 dollars par hectare. C'est pourquoi l'irrigation constitue l'investissement public le plus important consenti dans plusieurs pays aux fins du développement agricole de zones arides ou semi-arides. Il s'agit d'un cas concret de complémentarité entre transformation du processus de production et équité. (Voir l'encadré VII-6.) En outre, l'irrigation conduit souvent à la formation de nouvelles unités de production et, par voie de conséquence, contribue à satisfaire la demande effective de terres de la part des paysans, surtout dans le cas de travaux à petite échelle qui sont particulièrement utiles aux économies paysannes. Il faut signaler, à cet égard, que la mise au point, au cours de ces dernières années, de certains matériaux synthétiques a permis la réalisation de ces travaux d'irrigation à petite échelle, qui présentent actuellement un potentiel intéressant pour l'avenir.

Encadré VII-6

INVESTISSEMENT EN IRRIGATION, EMPLOI ET EQUITE

En mettant en rapport les situations de sous-développement et les zones agro-écologiques où sont établies les populations rurales, on constate que les taux les plus élevés d'indigence et de pauvreté correspondent aux zones arides et semi-arides de l'Amérique latine et des Caraïbes. 25 p.100 du territoire latino-américain correspond à des zones qui enregistrent de faibles précipitations et de longues périodes de sécheresse et qui, partant, connaissent de graves problèmes d'aridité ou de semi-aridité. Dans ce contexte, la façon la plus efficace d'affronter ces contraintes naturelles et socio-économiques est de faire un usage rationnel des rares ressources hydriques disponibles.

Dans le cadre de cultures désertiques ou semi-désertiques, l'irrigation peut avoir une incidence notable en termes de progrès et de développement des populations rurales. Plusieurs expériences corroborent cette affirmation. Une évaluation effectuée sur la création nette d'emplois dérivés de l'irrigation dans la Vallée de San Francisco, au nord-est du Brésil, a permis d'établir que les méthodes traditionnelles de culture des fèves, du maïs et autres aliments en terrain non irrigué ne produisaient que 0.06 emplois permanents par an et par hectare, coefficient qui a été multiplié par 12 en irriguant ce type de cultures une fois par an, par 21 pour la culture irriguée pendant un an de tomates ou d'oignons et par 83 pour la culture irriguée de la vigne destinée à la production de raisin de table. En d'autres termes, l'emploi est passé de 0.06 par an et par hectare à 0.7 pour les mêmes produits, à 1.25 pour la production de tomates et d'oignons et à 5 emplois permanents par hectare et par an pour la culture de la vigne. Dans le cas du projet Massangano de la Vallée de San Francisco, le coût de la création d'un emploi agricole permanent pendant les 40 ans de vie utile du projet d'irrigation a été de 10 000 dollars dans le premier type de cultures; de 5 600 dollars dans le cas des produits horticoles, et de 4 600 dollars pour la vigne.

Il ressort de tous ces antécédents que l'irrigation est un outil très précieux en termes de modernisation agricole et de création d'emplois, en particulier lorsque les conditions agro-écologiques autorisent très récoltes annuelles à cycle court ou dans le cas de cultures permanentes qui, comme dans le cas de la vigne, peuvent donner 2.5 récoltes par an; les gains de productivité par hectare, par rapport à un terrain non irrigué, sont spectaculaires. Outre son rôle de vecteur de modernisation et d'emploi, l'irrigation peut également servir de facteur de diffusion de la propriété foncière et de formation de producteurs agricoles indépendants, dans le cadre de politiques publiques pertinentes.

Source: OIT (Organisation internationale du travail)/PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement)/(Programme national d'irrigation), *Informe final, Proyecto impacto social de la irrigación* (BRA/87/005), Brasilia, mai 1990.

Chapitre VIII

L'INVESTISSEMENT EN RESSOURCES HUMAINES

1. Introduction

Bien que la disponibilité de ressources naturelles soit un facteur très important pour le progrès des sociétés, les éléments qui jouent un rôle réellement décisif sur ce progrès sont les ressources humaines et la capacité de les articuler et de les mettre en valeur. L'investissement en ressources humaines permet à la fois de consolider le développement et l'équité: il crée les conditions nécessaires pour que les sociétés développent leur potentiel en capital humain et renforcent leur tissu social, tout en améliorant leur capacité d'articuler les efforts individuels.

Une manière particulièrement efficace de parvenir à ces objectifs est de concentrer la politique en ressources humaines sur les trois causes qui contribuent à reproduire, de génération en génération, la marginalité économique et l'exclusion sociale: une fécondité supérieure à celle désirée; des soins de santé et alimentaires inadéquats avant et après les naissances; et un accès insuffisant à l'éducation. En effet, de nombreuses femmes ont plus d'enfants qu'elles ne le souhaitent et qu'elles sont en mesure d'élever, tant du point de vue économique qu'affectif; beaucoup, en particulier dans les familles pauvres, ne reçoivent pas les soins de santé adéquats au cours de la grossesse et de l'accouchement, ce qui se traduit par une dénutrition infantile et des taux plus élevés de mortalité infantile et de la mère; leurs enfants n'accèdent qu'à une éducation déficitaire et leur rendement scolaire est compromis par les problèmes nutritionnels déjà mentionnés ainsi que par un milieu culturel déficient. C'est pourquoi, lorsqu'ils entrent sur le marché de l'emploi, ces jeunes ne trouvent généralement que des emplois peu stables et peu productifs, réalimentant de la sorte le cercle vicieux de l'inégalité, qui contribue à consolider l'intégration des uns et l'exclusion des autres.

Ce chapitre est consacré à la politique en matière de ressources humaines et, en particulier, à l'examen de ces trois facteurs critiques. Comme ils se renforcent mutuellement, ils doivent faire l'objet d'une action immédiate et simultanée. N'aborder qu'un seul aspect ne conduirait qu'à des améliorations partielles. De plus, il est évident que, plus l'action sera tardive, plus elle sera onéreuse et moins les bénéfices seront importants, au même titre que la rentabilité de ces "investissements". Un enfant sous-alimenté, par exemple, suppose une dépense beaucoup plus élevée du point de vue éducationnel pour récupérer ce qu'une alimentation adéquate et opportune aurait suffit à assurer, à un coût nettement moins élevé. C'est pourquoi les mesures adoptées dans ces trois domaines constituent des investissements au sens strict du terme: elles entraînent un coût sur le moment mais engendrent, avec le temps, une série de bénéfices.

2. Politique démographique

Les politiques démographiques couvrent un éventail très varié de facteurs qui

peuvent jouer un rôle sur la croissance et la répartition de la population, ainsi que sur les courants migratoires. Ce chapitre, qui prétend faire ressortir la transmission de la pauvreté de génération en génération dans le contexte plus large du souci de la croissance dans un climat d'équité, est consacré, d'une façon spécifique, aux politiques qui influencent les tendances de la fécondité.

Comme il a été mentionné plus haut, de 1950 à 1990, la population de l'Amérique latine a pratiquement triplé pour atteindre 450 millions d'habitants. Ce taux élevé de croissance démographique est dû, en principe, à une diminution de la mortalité et au recul plus lent des taux de fécondité qui restaient, jusqu'à la moitié des années 60, de l'ordre de six enfants par femme en âge fertile. A partir de cette période, la fécondité commence à chuter de façon spectaculaire, de six à un peu plus de trois enfants au début des années 90[1] (voir le tableau VIII-1); la croissance démographique commence alors à ralentir, pour tomber à moins de 2 p.100 par an au début des années 90 (contre 2.8 p.100 entre 1950 et 1960).

Cette baisse de la fécondité qui, comme nous l'avons mentionné plus haut, s'est traduite par un ralentissement du taux de croissance démographique, est due à plusieurs facteurs: les progrès de l'urbanisation, dans le cadre de laquelle le travail au foyer se dévalorise au profit des activités du marché; le niveau d'instruction plus élevé, qui favorise l'augmentation de la productivité sur le marché et de la participation des femmes à l'emploi; la plus grande diffusion des moyens de communication et la transmission des valeurs associées à une famille mieux soignée plutôt qu'à une famille nombreuse; et les politiques démographiques, qui sensibilisent les couples à la paternité responsable et aux techniques modernes de limitation des naissances. Cependant, les chutes spectaculaires enregistrées par la fécondité indiquent que ces facteurs n'agissent pas d'une façon isolée mais, bien au contraire, que leurs effets se conjuguent pour provoquer, à un moment donné, un changement qualitatif qui conduit à une transformation accumulative de la société. Ce phénomène serait le résultat, entre autres facteurs, d'un meilleur niveau de connaissances et de changements culturels, spontanés ou induits, qui provoquent des points d'inflexion dans les tendances du comportement de la population en matière de reproduction.

D'autre part, cette chute moyenne des taux de fécondité recouvre d'importantes variations entre pays et entre différents groupes sociaux au sein d'un même pays. En effet, dans certains pays, la transition démographique ne fait que commencer; c'est pourquoi beaucoup enregistrent encore un taux global de fécondité relativement élevé. Celui-ci est supérieur à 4.5 enfants par femme en Bolivie, à El Salvador, au Guatemala, en Haïti, au Honduras, au Nicaragua et au Paraguay. De plus, la baisse des taux de fécondité présente des variations entre les différents groupes sociaux. Il apparaît, en effet, que la fécondité est nettement plus élevée dans les zones rurales et parmi les groupes les plus économiquement faibles. Par exemple, les mères sans aucune scolarité ou n'ayant pas terminé leur enseignement primaire présentent des taux de fécondité très supérieurs à la moyenne, de l'ordre de six enfants au Brésil (1986) et au Mexique (1987), contre un taux moyen de fécondité de 3.5 et 3.8, respectivement. Des études plus détaillées réalisées au Costa Rica et au Guatemala corroborent cette affirmation: le taux global de fécondité des familles pauvres et indigentes dépasse de presque 60 p.100 celui des familles non pauvres.

Ceci ne signifie pas que les groupes les plus pauvres ne veuillent pas réduire leur fécondité. En fait (voir à nouveau le tableau VIII-2),[2] la fécondité désirée par les

1 En fait, le taux global de fécondité au début des années 90 avait presqu'atteint le niveau projeté dans le cadre de l'hypothèse *faible vers la fin du siècle* formulée par le CELADE à la fin des années 70.

2 Il faut signaler que ce tableau tend à *sous-estimer* la baisse de la fécondité souhaitée car il n'inclut pas le nombre d'enfants conçus mais avortés. Dans ce cas, la fécondité effective serait encore plus élevée et, par conséquent, la réduction nécessaire pour arriver au nombre d'enfants souhaité serait nettement plus marquée que celle mentionnée dans ce tableau.

Tableau VIII-1
L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES: TAUX GLOBAL DE FECONDITE[a]
1950-2000

Pays	1950-1955	1960-1965	1970-1975	1980-1985	1990-1995	1995-2000
Amérique latine	**5.91**	**5.99**	**5.03**	**3.94**	**3.25**	**3.00**
Argentine	3.15	3.09	3.15	3.15	2.79	2.65
Bolivie	6.75	6.63	6.50	5.50	4.56	4.20
Brésil	6.15	6.15	4.70	3.81	3.16	2.91
Colombie	6.76	6.76	4.67	3.51	2.92	2.75
Costa Rica	6.72	6.95	4.34	3.50	3.02	2.81
Cuba	4.10	4.67	3.55	1.85	1.87	1.95
Chili	5.10	5.28	3.63	2.80	2.66	2.60
Equateur	6.90	6.90	6.05	4.80	3.87	3.50
El Salvador	6.46	6.85	6.10	5.21	4.51	4.16
Guatemala	7.09	6.85	6.45	6.12	5.36	4.90
Haïti	6.30	6.30	5.76	5.17	4.79	4.60
Honduras	7.05	7.36	7.38	6.16	4.94	4.34
Mexique	6.75	6.75	6.37	4.29	3.16	2.80
Nicaragua	7.33	7.33	6.71	5.94	5.01	4.50
Panama	5.68	5.92	4.94	3.46	2.87	2.65
Paraguay	6.80	6.80	5.65	4.82	4.34	4.10
Pérou	6.85	6.85	6.00	4.65	3.57	3.20
République Dominicaine	7.40	7.32	5.63	4.21	3.34	3.00
Uruguay	2.73	2.90	3.00	2.57	2.33	2.25
Venezuela	6.46	6.46	4.97	4.10	3.47	3.20
Caraïbes	**5.22**	**5.47**	**4.38**	**3.19**	**2.85**	**2.77**
Barbade	4.67	4.26	2.74	1.92	1.79	1.79
Guadeloupe	5.61	5.61	4.49	2.55	2.35	2.24
Guyane	6.68	6.15	4.90	3.26	2.40	2.19
Jamaïque	4.22	5.64	5.00	3.55	2.38	2.10
Martinique	5.71	5.45	4.08	2.14	2.08	2.08
Porto-Rico	5.02	4.37	2.99	2.46	2.10	2.10
Suriname	6.56	6.56	5.29	3.39	2.56	2.26
Trinité-et-Tobago	5.30	5.00	3.45	3.10	2.70	2.50

Source: Nations Unies, World Population Prospects 1990, série Etudes démographiques Nº 167, Département des affaires économiques et sociales internationales, New York, 1991; et Centre latino-américain de démographie (CELADE), "América Latina: proyecciones de población, 1950-2025", Boletín demográfico, année XXIII, Nº 45, Santiago du Chili, janvier 1990.

[a] Nombre moyen d'enfants par femme à la fin de l'âge fertile.

familles appartenant aux couches les plus démunies sur le plan socio- économique, sans scolarité ou n'ayant pas terminé l'enseignement primaire (et probablement les plus économiquement faibles) est très inférieure à leur fécondité effective: de presque 40 p.100 dans les cas de la Bolivie, du Brésil et du Pérou. Il apparaît également, dans le tableau VIII-2, que plus la couche socio-économique est pauvre, plus le pourcentage correspondant à la supériorité de la fécondité effective par rapport au niveau souhaité est élevé. Toutes ces données confirment donc la nécessité d'appliquer les politiques de planisme familial et de paternité

Tableau VIII-2

TAUX GLOBAL DE FECONDITE ET POURCENTAGES DE FECONDITE NON DESIREE SELON LA ZONE DE RESIDENCE ET LA SCOLARITE DANS CERTAINS PAYS DE L'AMERIQUE LATINE

	Bolivie 1989		Brésil 1986		Colombie 1986		Equateur 1987		El Salvador 1985		Guatemala 1987		Mexique 1987 [a]		Pérou 1986		République dominicaine 1986	
	Taux global de fécondité [b]																	
Total	**5.00**		**3.53**		**3.34**		**4.33**		**4.22**		**5.60**		**3.80**		**4.12**		**3.80**	
Désirée	3.20		2.83		2.81		3.59		3.08		4.90		-		2.64		2.80	
Non désirée	1.80		0.70		0.53		0.74		1.14		0.70		-		1.48		1.00	
	Fécondité non désirée (%)[c] (Taux global de fécondité non désirée entre parenthèses)																	
Total	**36.0**		**19.8**		**15.9**		**17.1**		**27.0**		**12.5**		**58.9**		**35.9**		**26.3**	
Selon niveau d'instruction[d]																		
i) Faible	37.7	(2.4)	38.5	(2.5)	19.7	(1.1)	16.0	(1.0)	25.7	(1.5)	11.4	(0.8)	62.4	(*)	40.7	(2.3)	30.4	(1.6)
ii) Moyen faible	38.3	(2.3)	27.1	(1.4)	17.1	(0.7)	19.0	(0.9)	32.3	(1.7)	12.5	(0.7)	64.6	(*)	22.5	(0.7)	27.3	(1.2)
iii) Moyen	31.1	(1.5)	13.6	(0.4)	8.5	(0.2)	10.4	(0.3)	22.5	(0.8)	17.9	(0.7)	59.6	(*)	24.6	(0.5)	13.8	(0.4)
iv) Elevé	24.1	(0.7)	11.6	(0.3)	9.5	(0.1)	3.5	(0.1)	21.3	(0.5)	7.4	(0.2)	49.0	(*)	-		9.1	(0.2)
Selon zone de résidence																		
Urbaine	35.0		16.1		12.3		16.2		-		14.6		63.3		-		21.9	
Zone métropolitaine									26.9				58.5		26.2			
Reste zone urbaine									30.6				60.3		30.8			
Rurale	35.9		27.5		20.7		17.6		25.0		10.8		54.3		42.3		31.3	

Source: Programme d'enquêtes démographiques et de santé. Rapports nationaux. **Bolivie:** Institut national de statistique (INE), *Bolivia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud 1989*, Ministère du plan et de la coordination, La Paz, janvier 1990; **Brésil:** Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no Brasil (BEMFAM) et Institute for Resource Development (IRD), *Pesquisa Nacional sobre Saúde Materno-Infantil e Planejamento Familiar (PNSMIPF)-Brasil, 1986*, Rio de Janeiro, décembre 1987; **Colombie:** Corporation Centre régional de population (CCRP), Ministère de la santé publique de la Colombie (MS) et Institute for Resource Development (IRD), *Colombia, Tercera Encuesta Nacional de Prevalencia del Uso de Anticonceptivos y Primera de Demografía y Salud 1986*, Bogota, 1988; **Equateur:** Centre d'études de la population et de la paternité responsable (CEPAR), Institut national de recherches nutritionnelles et médico-sociales (ININMS) et Institute for Resource Development (IRD), *Ecuador, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1987*, Quito, avril 1988; **El Salvador:** Association démographique salvadorienne (ADS), *El Salvador, Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL-85*, San Salvador, septembre 1987; **Guatemala:** Institut de nutrition pour l'Amérique centrale et Panama (INCAP), *Guatemala, Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1987*, Ministère de la santé publique et d'assistance sociale, Guatemala, mai 1989; **Mexique:** Direction générale de planification familiale (DGPF), *México, Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud 1987*, Mexico, juillet 1989; **Pérou:** Institut national de statistiques (INE), *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)*, Rapport général, Lima, avril 1988; **République dominicaine:** Conseil national de la population et de la famille (CONAPOFA), *Encuesta Demográfica y de Salud DHS-86*, Saint-Domingue, décembre 1987.

[a] Au Mexique, aucune question ne portait sur l'estimation de la fécondité désirée. Les valeurs qui figurent dans ce tableau correspondent au pourcentage de femmes mariées ou en union libre ne souhaitant plus d'autres enfants. Ces chiffres ne peuvent donc pas être comparés à ceux des autres pays. Les catégories de la variable zone de résidence sont: la zone métropolitaine, à partir de 20 000, de 2 500 à 19 999 et moins de 2 500 habitants.

[b] Le taux global de fécondité a été calculé pour une période de trois ans précédant l'enquête. La fécondité désirée et non désirée est calculée pour la même période, compte tenu du fait que les enfants avaient été désirés ou étaient le résultat d'une grossesse fortuite.

[c] Cette proportion représente l'incidence en points de pourcentage de la fécondité non désirée par rapport à la fécondité totale.

[d] Le niveau d'instruction est classifié du plus bas au plus haut, ces catégories variant selon les pays. Dans le cas de l'Equateur, de la Colombie, de la Bolivie et de la République dominicaine, les catégories sont les suivantes: i) sans instruction, ii) primaire, iii) secondaire ou moyenne, et iv) supérieure ou universitaire. Dans le cas du Pérou, les deux premiers groupes (instruction nulle et primaire) forment une seule catégorie. Au Brésil, au Mexique et au Guatemala, les groupes sont les suivants: i) sans instruction, ii) primaire incomplète, iii) primaire complète, et iv) secondaire et plus. En Bolivie, les groupes sont les suivants: i) sans instruction, ii) primaire, iii) intermédiaire et iv) moyenne ou plus. En El Salvador, les groupes sont les suivants: i) sans instruction, ii) primaire 1-3, iii) primaire 4-9, iv) moyenne et supérieure.

(*) Ne correspond pas.

responsable à ces groupes sociaux marginalisés. Ce type de politiques ne répond pas seulement à une exigence globale de la société mais à un besoin profond à l'échelle du couple et, surtout, de la femme.

L'une des conséquences positives de la baisse de la fécondité enregistrée dans les décennies antérieures est que le nombre d'écoliers augmentera de moins de 10 p.100 dans la région au cours des années 90. Les recettes publiques devant progresser plus ou moins au même rythme que la croissance du produit (peut-être de 50 p.100 vers la fin de la décennie si le taux de croissance du Pib est de 4.1 p.100 par an), la différence pourra être consacrée à améliorer la qualité de l'éducation et des soins de la mère et de l'enfant. Il s'agit, certes, d'une moyenne puisque les avoirs fiscaux à cette fin varieront d'un pays à l'autre selon la baisse de la fécondité. De même, et en particulier si cette diminution s'est amorcée plus tôt, la population en âge de travailler augmentera plus lentement au cours de cette décennie 2.3 p.100 contre 2.7 p.100 en 1950-1990. (Voir le tableau VIII-3.)

Cette baisse se traduira également par une diminution de l'ordre de 1.5 p.100 du Pib en moyenne dans la région des besoins d'investissement aux fins de la création d'emplois productifs pour ceux qui entreront sur le marché de l'emploi dans les années 90;[3] d'autre part, le maintien des mêmes coefficients d'investissement (20 p.100 du Pib environ) autorisera une hausse de la productivité et des revenus de la main-d'oeuvre de 0.3 p.100 par an par rapport à la progression normale. Tels sont quelques uns des bénéfices résultant de la baisse de la fécondité et de la différence entre fécondité désirée et effective enregistrée jusqu'à présent. Ces mêmes bénéfices peuvent être obtenus dans les décennies à venir en maintenant les politiques visant à annuler cette différence, en particulier au sein des groupes les plus démunis et des femmes à plus faible scolarité que les programmes de planisme familial n'ont pas encore sensibilisés. Il s'agit d'un facteur particulièrement important dans le cadre d'une politique de transformation du processus de production dans un climat d'équité parce qu'il concerne l'iniquité existant au niveau de l'accès aux services (c'est-à-dire qu'il défend l'exercice d'un droit), et aussi parce qu'il contribue à enrayer le mécanisme de transmission de la pauvreté de génération en génération.

Cependant, ces politiques doivent englober d'autres groupes qui, jusqu'à présent, sont restés relativement marginalisés: les adolescentes, par exemple, parmi lesquelles se concentre un pourcentage important de mères célibataires, qui présentent les taux les plus élevés de grossesses et de naissances non désirées. (Voir l'encadré VIII-1.) En effet, dans la plupart des pays de la région, les adolescentes présentent des taux de fécondité relativement élevés, plus de 80 naissances sur mille adolescentes (chiffre qui ne comprend pas les avortements, qui sont plus fréquents chez les jeunes mères célibataires). Ce problème social devra, naturellement, faire l'objet de politiques de planisme familial qui mettent l'accent sur le fait que la maternité et la *paternité* responsables impliquent un engagement économique et affectif durable, ce qui passe généralement par l'établissement d'une relation stable.

Diverses politiques démographiques ont été expérimentées dans la région, tant du point de vue des différents critères appliqués que pour tenir compte des traditions culturelles (voir l'encadré VIII-2); les approches visant à promouvoir la paternité responsable et à réduire la disparité entre la fécondité désirée et la fécondité effective des couples sont également très variées. (Voir le graphique VIII-1.) Il

3 Pour préciser les ordres de grandeur concernés, on peut signaler que, si, entre 1950 et 1990, il fallait un coefficient d'investissement net de 12.5 p.100 (20 p.100 brut moins 7.5 p.100 de dépréciation) pour créer des emplois productifs à un rythme annuel de 2.7 p.100, il faudra, pour garantir un taux de création d'emplois inférieur de 11.2 p.100 (2.4 p.100 par an) dans les années 90, un investissement net inférieur de 11.2 p.100, c'est-à-dire environ 1.5 p.100 en moins du Pib.

Tableau VIII-3

AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES: TAUX DE CROISSANCE DE LA POPULATION PAR GROUPES D'AGE, 1950-2000

	1950-1960		1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000	
	15-	15+	15-	15+	15-	15+	15-	15+	15-	15+
Amérique latine	**3.3**	**2.4**	**2.7**	**2.7**	**1.7**	**2.9**	**1.3**	**2.7**	**0.9**	**2.4**
Argentine	1.9	1.8	1.0	1.7	1.9	1.5	1.3	1.4	0.2	1.5
Bolivie	2.3	2.0	2.3	2.3	2.6	2.5	2.1	2.8	1.5	2.9
Brésil	3.4	2.8	2.5	3.0	1.2	3.1	1.5	2.5	0.7	2.3
Colombie	3.7	2.2	2.8	3.0	1.1	3.2	0.8	2.8	0.7	2.3
Costa Rica	4.5	2.9	3.1	3.6	1.1	4.0	2.1	3.2	0.9	2.7
Cuba	1.3	2.0	2.7	1.6	-0.3	2.1	-2.4	2.2	1.1	0.7
Chili	3.0	1.8	2.1	2.3	0.0	2.5	0.8	2.1	1.1	1.7
Equateur	3.5	2.4	3.3	3.1	2.5	3.3	1.7	3.3	1.3	2.9
El Salvador	3.4	2.3	3.6	3.1	2.2	2.4	1.1	1.8	1.8	3.0
Guatemala	3.3	2.5	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9	2.3	3.3
Haïti	2.2	1.1	2.1	1.5	1.6	1.7	1.8	2.0	2.0	2.1
Honduras	3.3	3.1	3.5	2.7	3.4	3.3	2.8	3.9	2.1	3.5
Mexique	3.5	2.4	3.5	3.0	2.4	3.3	0.8	3.4	0.8	2.6
Nicaragua	3.8	2.4	3.3	3.1	2.8	3.2	3.0	3.6	2.4	3.6
Panama	3.3	2.3	3.1	2.8	1.9	3.4	0.7	3.0	0.7	2.3
Paraguay	3.8	1.9	2.6	3.1	1.9	3.7	2.7	3.4	2.0	2.9
Pérou	3.0	2.3	3.0	2.7	2.2	3.1	1.2	2.9	0.9	2.6
République dominicaine	3.6	2.8	3.3	3.0	1.4	3.5	1.2	3.0	0.7	2.5
Uruguay	1.3	1.3	1.0	1.0	0.0	0.5	0.2	0.8	-0.2	0.8
Venezuela	4.6	3.6	3.4	3.5	2.4	4.3	2.0	3.2	1.2	2.8
Caraïbes										
Barbade	2.3	0.1	0.0	0.5	-1.8	1.5	-1.7	1.0	-0.6	0.7
Guadeloupe	3.5	2.1	1.4	1.5	-2.8	2.1	-1.1	1.1	0.8	0.6
Guyane	4.6	1.6	2.0	2.4	-0.8	1.9	-1.5	1.7	-0.2	1.7
Jamaïque	2.9	0.6	2.5	0.4	-0.2	2.5	-0.5	2.5	-0.4	1.7
Martinique	3.6	1.6	1.2	1.6	-3.7	2.0	-1.2	1.1	1.1	0.5
Porto-Rico	0.5	0.7	0.0	2.4	0.1	2.5	-1.1	1.6	0.4	1.1
Suriname	4.7	1.6	2.7	2.3	-2.5	1.0	0.2	2.8	0.7	2.0
Trinité-et-Tobago	3.5	2.4	1.2	1.6	-1.0	2.3	1.6	1.7	0.4	2.0

Source: Nations Unies, World Population Prospects 1990, série Etudes démographiques, Nº 167, Département des affaires économiques et sociales internationales, New York, 1991; et Centre latino-américain de démographie (CELADE), "América Latina: proyecciones de población, 1950-2025", *Boletín demográfico*, année XXIII, Nº 45, Santiago du Chili, janvier 1990.

15-: moins de 15 ans.

15+: âgés de 15 ans et plus.

Encadré VIII-1

LA GROSSESSE CHEZ LES ADOLESCENTES

Selon la déclaration d'Oaxaca (Mexique, 10 novembre 1989), élaborée à l'issue de la Conférence internationale sur la fécondité des adolescentes en Amérique latine et dans les Caraïbes, on estime actuellement à 22,5 millions le nombre d'adolescentes de la région ayant eu au moins un enfant avant 20 ans.

Bien que de nombreuses grossesses se produisent au sein d'un couple marié, l'activité sexuelle précoce et les naissances au sein de couples jeunes constituent actuellement un problème social, eu égard à leurs conséquences du point de vue de la santé de la mère et des enfants, ainsi que de l'interruption des projets de vie qui limite le développement futur des enfants et des parents. D'une façon plus spécifique, la grossesse chez les adolescentes, qu'elles soient mariées ou non, engendre les effets négatifs suivants:

i) Les enfants de mères adolescentes ont de plus fortes chances de naître avant terme, avec un poids plus faible, et, partant, leur mortalité est plus élevée.

ii) De nombreuses grossesses d'adolescentes, en particulier non mariées, ne sont pas souhaitées et, par conséquent, courent le risque de terminer en avortement.

iii) La grossesse précoce tend à interrompre le processus éducationnel et les autres possibilités d'éducation des femmes jeunes. De nombreuses adolescentes enceintes ou ayant des enfants ne terminent pas leur scolarité, ce qui limite leurs possibilités en termes d'emploi.

iv) Les enfants de couples adolescents ont moins de chances de recevoir des soins de santé adéquats que ceux des couples plus âgés, les jeunes étant souvent privés des moyens économiques nécessaires à la prestation de ces soins.

L'ampleur du problème de la grossesse chez les adolescentes peut être mesuré par le taux de fécondité des femmes de 15 à 19 ans; en Amérique latine, ce taux est, en moyenne, de l'ordre de 80 naissances annuelles sur mille adolescentes, et de plus de 130 naissances sur mille adolescentes à El Salvador, au Guatemala, au Honduras et au Nicaragua.

La grossesse chez les adolescentes est évitable et il existe, à cet effet, des mesures susceptibles d'être adoptées par les gouvernements et qui ont déjà fait leurs preuves dans plusieurs pays de la région. Le gouvernement mexicain, par exemple, a mis en oeuvre des programmes éducatifs en matière de vie familiale, qui comprennent les aspects liés à la reproduction humaine, au planisme familial et à l'éducation sexuelle et sont enseignés dans les écoles primaires et secondaires. D'autres pays de la région comme le Brésil, le Pérou, la République dominicaine et d'autres pays anglophones des Caraïbes appliquent des programmes similaires, avec le soutien d'institutions internationales telles que le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).

Source: CELADE, selon des données officielles.

existe déjà, dans ce domaine, une expérience très riche permettant à chaque pays de mettre au point la politique qui répond le mieux à ses besoins et à ses valeurs.[4]

3. Programmes de santé de la mère et de l'enfant

Une fois conçu, tout enfant mérite une égalité des chances pour son développement personnel; et s'il n'arrive pas à réaliser cet idéal, il faut néanmoins lui garantir un minimum de possibilités. En effet, bon nombre d'inégalités dans les positions occupées par les adultes dans les aspects les plus importants du clivage social ne sont que le prolongement de situations de différenciation que connaissent déjà les enfants à partir de leur conception jusqu'à leur entrée à l'école primaire.

4 A cet égard, on peut signaler, par exemple, que le premier Congrès latino-américain de doctrine sociale de l'Eglise, tenu à Santiago du Chili en octobre 1991 et auquel participaient des théologiens et des experts de tous les secteurs du monde catholique, mentionnait, dans un document intitulé "Compromiso con los principios de la Doctrina Social de la Iglesia", qu'il fallait "encourager le droit des personnes à fonder une famille, ainsi que les conditions favorables à l'amour réciproque entre les époux, à la paternité responsable et à l'éducation des enfants". En d'autres termes, l'Eglise catholique est *favorable* à la paternité responsable, mais rejette *certaines* méthodes de limitation des naissances dites "artificielles".

Encadré VIII-2

POLITIQUES DEMOGRAPHIQUES: PLUSIEURS FAÇONS DE REDUIRE LA FECONDITE EN AMERIQUE LATINE

Les pays de l'Amérique latine ont employé diverses stratégies et mesures, avec des résultats spectaculaires, en matière de limitation des naissances. Au Brésil et au Mexique, les taux de fécondité représentent actuellement la moitié de ce qu'ils étaient il y a 20 à 30 ans. *Le Mexique* a promulgué, en 1973, une Loi générale sur la population, puis a mis sur pied un Conseil national de la population (CONAPO) et applique, depuis 1976, divers programmes en matière de population. Au *Brésil*, en revanche, la baisse des taux de fécondité n'est pas le résultat d'un programme de planisme familial à l'échelle gouvernementale; les secteurs privés bénévole et commercial, et en particulier la Sociedade Civil de Bem-Estar Familiar No Brasil (BENFAM), ont joué un rôle déterminant dans ce domaine, notamment en faveur des femmes des groupes économiquement faibles. Dans ces pays, les méthodes les plus fréquemment utilisées sont la stérilisation et la pilule mais, alors qu'au Mexique les services et l'information en matière de planification des naissances sont essentiellement fournis par le système national de soins de santé, au Brésil, le processus est surtout basé sur la publicité massive par les médias. Plus récemment, les campagnes d'information sur le SIDA au Mexique (ainsi que dans d'autres pays) ont divulgué l'utilisation du condom en tant que préservatif contre le SIDA ainsi que dans le cadre du planisme familial.

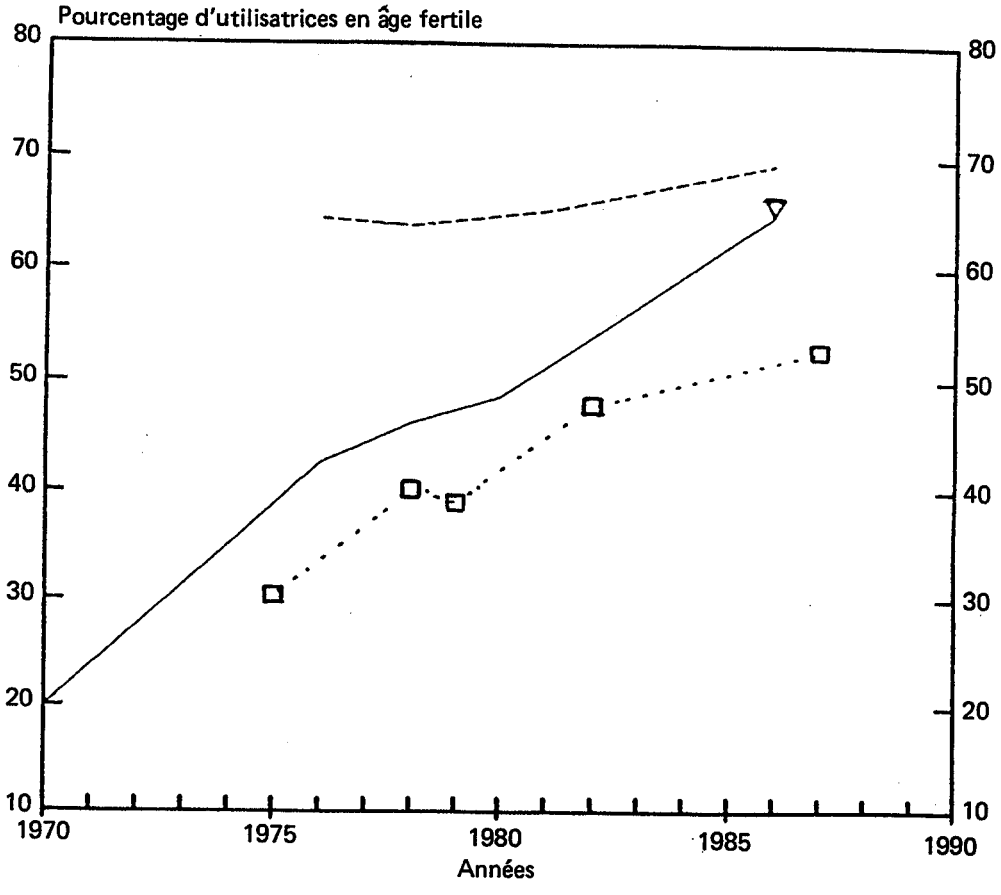
Un processus similaire à celui du Brésil a été suivi en *Colombie*, où les activités de limitation des naissances ont commencé en 1966 avec la création d'institutions privées telles que l'Association Pro-bien-être de la Famille (PROFAMILIA) qui se sont progressivement associées aux activités menées par le service national de santé publique, bien qu'aucun objectif ou politique explicite en matière de population n'ait été fixé. Ce pays a néanmoins enregistré une des évolutions les plus notables en matière de contraception au cours des deux dernières décennies. Le succès du processus colombien est dû au fait que les services ont d'abord été ciblés sur les zones rurales et les femmes à plus faible niveau de scolarité des zones urbaines moyennant un système de "distribution communautaire", visant à répondre à la demande existante et à favoriser une augmentation de cette demande par le biais de l'information, de l'éducation et de la communication. La contraception est également très largement pratiquée au *Costa Rica* où ont été créés un Programme national de planification en 1968 et un Conseil national de politique en matière de population en 1978. Bien que cet organisme n'ait pas pour objectif politique spécifique de modifier le taux de croissance démographique, il a favorisé un climat propice à sa diminution. La disponibilité et la couverture géographique à vaste échelle des services prévus dans le cadre du Programme national de planisme familial et d'éducation sexuelle constituent la caractéristique du processus costaricien; les résultats positifs du programme sont dûs à l'amélioration constante de son réseau de distribution à l'échelon des communautés et au concours d'un personnel auxiliaire, comme les sages-femmes, pour réduire la participation des médecins au sein des services de contraception. A la différence de la Colombie et de la plupart des autres pays de la région, ce pays a accordé la priorité à l'utilisation de la pilule et à d'autres méthodes réversibles plutôt qu'à la stérilisation laquelle, à la suite d'amendements apportés à la loi, ne peut plus être effectuée que pour des raisons d'ordre médical, et non plus à des fins de contraception.

En ce qui concerne l'incidence des programmes de limitation des naissances, on s'accorde généralement à reconnaître qu'ils ont *facilité*, plutôt que *déclenché*, la baisse de la fécondité; mais, même si leurs effets directs sont relativement modestes, leurs répercussions indirectes, moyennant la divulgation de l'information et la légitimation de l'usage de la contraception, ont été importantes. Bien qu'il soit possible d'améliorer l'efficacité des méthodes actuellement utilisées, celle-ci est relativement satisfaisante dans la plupart des pays de la région; c'est pourquoi on estime que les stratégies les plus intéressantes pour l'avenir devront tendre à élargir la *couverture* des programmes, et à attirer progressivement les couples qui ne pratiquent encore aucune méthode de contraception.

Source: CELADE, selon des données officielles.

Graphique VIII-1

EVOLUTION DE L'USAGE DE CONTRACEPTIFS* AU BRESIL, EN COLOMBIE, AU COSTA RICA ET AU MEXIQUE



Source: Weinberger, 1990, tableau A.

* Comprend la pillule, la stérilisation, le stérilet, le condom, etc.

On ne saurait assez souligner l'importance des conditions de vie dans les premières années de la vie sur le plan du développement des potentialités biologiques et mentales des individus, de leurs possibilités en matière de rendement physique et intellectuel, ainsi que de leurs capacités pour avoir accès aux biens sociaux. Les mères présentant des problèmes de dénutrition, les enfants ayant un poids plus faible à la naissance, les périodes trop courtes d'allaitement maternel, l'ingestion insuffisante de protéines, de calories, de fer et de vitamine A, l'exposition à des milieux inadéquats du point de vue sanitaire, la stimulation sensorielle et intellectuelle insuffisante, la désagrégation familiale, l'instabilité du modèle paternel et les déficiences au niveau préscolaire sont autant de facteurs qui compromettent le développement des potentialités physiques et mentales des enfants et, par voie de conséquence, leurs chances futures de rivaliser pour accéder aux positions et aux biens les plus attrayants au sein d'une société.

Le degré d'égalité des chances dans les premières années de la vie des individus étant l'un des facteurs les plus importants pour mesurer les progrès ou les reculs en matière d'équité, le monde infantile est le milieu idéal pour juger du caractère plus ou moins équitable des sociétés à un moment donné.

A partir de l'après-guerre, on a enregistré une forte baisse de la mortalité infantile, tendance qui s'est poursuivie même au cours des années 80. Cependant, à de rares exceptions près, ces taux restent nettement plus élevés que dans les pays avancés. Du point de vue de l'établissement de conditions plus équitables en termes de bien-être, cette amélioration est, certes, très importante car la mortalité infantile se concentre essentiellement dans les couches les plus démunies et, par conséquent, sa réduction se traduit surtout par une augmentation de l'espérance de vie des plus pauvres. En effet, et bien que d'importantes variations subsistent encore sur le plan des taux de mortalité infantile, entre les différentes régions et les différentes couches sociales au sein d'un même pays, ces disparités ont eu tendance à s'atténuer au cours de ces dernières années.

Certains progrès dans le domaine de la santé ont, en effet, joué un rôle très important dans la solution de ce problème. Certaines innovations technologiques largement divulguées au niveau international, telles que la thérapie de la réhydratation orale,grâce à laquelle il est possible de contrôler les effets de la diarrhée infantile –l'une des principales causes de mortalité à cet âge–, ont permis de réduire le coût de l'infrastructure nécessaire pour traiter ce problème d'une façon rapide et efficiente et d'accomplir des progrès dans ce domaine. Le même effet a été obtenu moyennant des campagnes d'information relative aux bénéfices que représente l'échelonnement des naissances tant pour la mère que pour l'enfant, organisées par des institutions publiques et privées déjà existantes dans les différents pays. Celles-ci ont également été utilisées pour mettre en place des systèmes expéditifs de vaccination massive contre les maladies les plus dangereuses dans cette première étape de la vie.

D'autres phénomènes ont également contribué à la baisse de la mortalité infantile, d'une façon indirecte mais tout aussi importante. L'urbanisation a favorisé le contact de nombreuses mères avec les services de soins de santé et les programmes d'immunisation, leur a donné la possibilité d'avoir accès à l'eau potable et aux réseaux d'égouts, et de recevoir davantage d'information quant à la nutrition de l'enfant, l'hygiène, la surveillance de la grossesse, etc. L'amélioration, dans le même temps, des niveaux de scolarité de la population féminine a facilité la réceptivité face à ces messages et l'adoption des mesures pertinentes.

Une des principales caractéristiques des facteurs qui ont contribué à la diminution de la mortalité infantile est leur degré relativement élevé d'autonomie par rapport aux vicissitudes économiques; c'est pourquoi on peut penser que, dans la mesure où les problèmes économiques et l'inégalité dans la répartition des biens ne

s'aggravent pas outre mesure, il est probable que les tendances positives observées aujourd'hui se maintiendront. Cependant, beaucoup reste à faire dans ce domaine: les moyens susceptibles de parvenir à une réduction considérable de la mortalité infantile, d'une façon relativement peu onéreuse, existent, comme le démontrent l'expérience de certains pays de la région comme le Costa Rica, Cuba, le Chili et plusieurs pays anglophones des Caraïbes.

Un problème tout aussi préoccupant est, néanmoins, l'indice relativement élevé de mortalité maternelle et de troubles de la grossesse, les pourcentages relativement importants de nouveaux-nés à insuffisance pondérale, ainsi que les problèmes de dénutrition dans les premières années de vie. Outre les dommages et les souffrances qu'ils entraînent, ces facteurs se conjuguent pour compromettre sérieusement la capacité postérieure de l'enfant face à l'enseignement formel.

En effet, l'une des différences les plus notables entre les pays développés et en développement est la disparité des taux de mortalité maternelle. Bien que d'importants progrès aient été accomplis dans ce domaine (notamment à la suite de l'échelonnement des naissances résultant du planning familial), le risque de mort au cours de la grossesse, de l'accouchement ou de la période puerpérale est de 50 à 100 fois plus important dans les pays en développement. Un cas extrême est celui de la Bolivie où le taux de mortalité maternelle est 120 fois supérieur à celui du Canada (sans tenir compte des cas non enregistrés, ce qui aggraverait encore cette disparité).

Une situation encore plus frappante –du moins sur le plan quantitatif– est celle de la morbidité invalidante dérivée du manque de soins adéquats au cours de la grossesse, de l'accouchement et de la période puerpérale. Pour chaque femme morte en couches en Amérique latine, 12 à 15 autres restent invalides à des degrés divers. Le plus tragique est que la plupart de ces morts ou de ces séquelles invalidantes sont actuellement évitables sans recourir à des technologies sophistiquées ou sans grande majoration des coûts. C'est pourquoi on affirme souvent qu'il est, à l'heure actuelle, tout aussi anachronique de mourir en couches que de mourir de froid.

Deux types de facteurs expliquent cette situation qui concerne surtout les femmes pauvres des pays les moins avancés. Le premier est que la moitié environ des femmes enceintes provenant des groupes socio-économiques démunis souffrent d'anémie par carence de fer due à la malnutrition, qui est, elle-même, le résultat non seulement de la pauvreté mais aussi de la discrimination généralisée dont elles font l'objet en raison de leur sexe et qui explique qu'elles présentent des indices de malnutrition nettement supérieurs à celui des hommes. Le deuxième facteur est l'insuffisance des services médicaux permettant une intervention opportune. On estime, en effet, à quelque 130 millions le nombre de personnes qui, dans la région, n'ont pas un accès minimum aux services de santé, 90 millions correspondant à des femmes en âge fertile ou à des enfants.

D'autre part, la dénutrition est, sans aucun doute, le principal problème qui concerne les enfants de moins de cinq ans dans la région: un enfant de un à cinq ans sur six souffre de sous-alimentation, ce qui équivaut à pratiquement 10 millions d'enfants. (Voir le tableau VIII-4.) Dans certains pays, ce pourcentage représente plus du tiers des enfants. Toutes les données disponibles indiquent systématiquement que la dénutrition infantile est de type chronique, qu'elle commence souvent par la malnutrition de la mère avant la grossesse, ce qui explique que de 6 à 17 p.100 des enfants naissent avec une insuffisance pondérale, qui est ensuite aggravée par la sous-alimentation associée à la situation économique de la famille.

Ici aussi, le sexe détermine une disparité importante en termes d'incidence de la dénutrition. Elle frappe surtout, d'une façon disproportionnée, le sexe féminin, ce qui explique la mortalité excessive des filles de un à quatre ans. Des

Tableau VIII-4

AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES: DENUTRITION GLOBALE ET DENUTRITION CHRONIQUE, CHEZ LES ENFANTS EN AGE PRESCOLAIRE PAR GROUPE D'AGE[a]

Pays	Année	Dénutrition globale (%)	Dénutrition chronique (%)
Barbade	1981	8.8	3.6
Bolivie	1987	18.1	42.2 [b]
Colombie	1986	11.9	22.6
Costa Rica	1987	2.7	6.4 [c]
Chili	1986	2.4	9.6
Equateur	1986	16.5	34.0
El Salvador	1988	15.4	26.8
Guatemala	1987	33.5	57.8
Guyane	1987	23.4	-
Haïti	1978	38.0	-
Honduras	1987	20.6	33.9
Jamaïque	1985	14.6	-
Nicaragua	1987-1988	10.9	-
Panama	1980	15.8	25.1
Paraguay	1976	2.9	-
Pérou	1984	13.4	37.8
République dominicaine	1987	5.8	12.8
Trinité-et-Tobago	1987	6.8	-
Uruguay	1987	7.4	-
Venezuela	1981	6.4	10.2

Source: Organisation panaméricaine de la santé (OPS), Las condiciones de salud en las Américas, vol. 1, Publication scientifique N° 524, Washington, D.C., 1990.

[a] Ce tableau a pour but de fournir des ordres de grandeur quant au problème de la dénutrition, sans prétendre établir des comparaisons strictes entre pays, la couverture et la méthodologie de calcul pouvant varier. La dénutrition globale se traduit par une insuffisance pondérale et la dénutrition chronique, par une taille insuffisante des enfants.

[b] 1981.

[c] 1982.

études menées au Brésil indiquent, par exemple, que la distribution des aliments au sein de la famille favorise d'abord l'homme adulte, puis le fils, les filles et les femmes étant les dernières à manger. Cette modalité culturelle peut sans doute être appliquée au reste de la région.

Il ressort de tout ce qui précède que l'action principale doit viser, en priorité, les deux objectifs suivants: 1) la santé de la mère, basée, surtout, sur une surveillance et des soins d'ordre médico-institutionnel adéquats (avec, le cas échéant, une alimentation d'appoint) au cours de la grossesse et de l'accouchement afin de prévenir la mortalité maternelle et les morbidités invalidantes de la mère comme de l'enfant; et 2) la santé des enfants, et en particulier la surveillance et la préservation des processus de croissance et de développement, notamment l'allaitement, la nutrition et les interventions requises par le profil épidémiologique existant dans les pays de la région. Ce type d'action doit mettre l'accent sur les mesures préventives visant à corriger les déficiences d'ordre environnemental responsables des hauts niveaux de morbidité, tels que l'élimination des détritus, l'évacuation et le traitement des eaux excrémentielles ainsi que l'adduction d'eau potable.

Ces programmes devront naturellement s'adresser aux groupes les plus vulnérables et à plus grand risque. Il serait tout à fait justifié, pour des raisons

d'équité et d'efficience, d'accroître les ressources destinées à cette fin. D'autre part, et quelle que soit la valeur que l'on puisse attribuer à l'existence humaine, garantir une égalité des chances ou, du moins, un minimum de possibilités de développement constitue un objectif ultime commun à beaucoup et qui constitue l'assise de la cohésion sociale. D'autre part, ce type d'activités visant à tirer parti du talent humain, constituent des investissements en capital humain, indispensables à une croissance solide et soutenue.

4. Education[5]

Etant donné leur incidence sur la productivité des ressources humaines, sur la formation des citoyens modernes, sur les capacités de la population sur le plan de l'articulation et du traitement des revendications, ainsi que sur les comportements démographiques, les changements en matière d'éducation constituent la clef de voûte de l'ensemble des transformations requises pour développer et matérialiser les possibilités de bien-être des personnes. C'est pourquoi il importe d'analyser les objectifs auxquels devront viser les différentes politiques éducationnelles, ainsi que l'efficacité et l'efficience relatives des différentes stratégies mises en oeuvre pour parvenir à ces objectifs.

a) La situation régionale

i) *Tendances récentes*

On a déjà signalé que l'un des événements les plus surprenants de l'après-guerre en Amérique latine a été l'expansion de l'éducation (voir le tableau VIII-5): le taux d'analphabétisme a enregistré un recul spectaculaire, de presque 50 p.100 en 1945 à 15 p.100 en 1990; le taux de scolarité primaire a presque doublé et, dans de nombreux pays (mais pas dans tous), sa couverture est pratiquement totale; les taux de scolarisation à l'échelon secondaire et supérieur ont plus que quintuplé, permettant ainsi l'accès de nouvelles couches de la population à un domaine qui, jusqu'à la moitié du siècle, était le privilège d'une élite réduite (de l'ordre, respectivement, de 10 et de 2 p.100 de la population).

Malgré tout, et en dépit de ces progrès considérables, le niveau moyen de scolarité dans la région n'est que de six ans à peine, et pratiquement la moitié de la population active n'a pas terminé l'enseignement primaire. De plus, certains pays présentent des niveaux éducationnels nettement plus faibles et, dans presque tous les pays, les zones rurales sont très en retard par rapport aux moyennes nationales. De même, et malgré les progrès quantitatifs, la qualité et l'efficience du système laissent beaucoup à désirer. Il suffit de signaler, à cet égard, que la région présente un des taux de redoublement les plus élevés du monde, ce qui signifie que, bien que l'élève moyen reste six à sept ans dans l'enseignement primaire, il ne réussit que quatre ou cinq années d'études (sans tenir compte de l'éventuel relâchement des exigences et "du gonflement" correspondant des notes).

Durant la crise des années 80, les dépenses publiques par habitant en matière d'éducation ont été fortement comprimées et n'ont récupéré que partiellement leur niveau dans la deuxième moitié de la décennie. A la fin des années 80, celui-ci était encore inférieur de pratiquement 30 p.100 à celui de 1980 et il existait une très forte disparité entre les pays. (Voir le tableau VIII-6.) Bien que la crise n'ait pas freiné l'expansion quantitative de la couverture éducationnelle, on a enregistré, dans la plupart des cas, un recul sur le plan des salaires des enseignants, de la disponibilité de matériel pédagogique et des frais d'entretien, autant de facteurs qui ont encore aggravé les déficiences qualitatives des processus éducationnels.

5 Cette section est basée sur une étude détaillée réalisée en la matière par le Secrétariat, voir CEPALC/Unesco, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, op. cit.*

Tableau VIII-5
AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES: INDICATEURS DU SYSTEME EDUCATIONNEL

	Analphabétisme (comme % de la population âgée de 15 ans et plus aux environs de 1990)	% de permanence dans l'enseignement primaire[a]	Taux brut d'inscription dans l' enseignement supérieur[b]	% de population urbaine (aux environs de 1990)[c]
AMERIQUE LATINE				
Uruguay	3.8	-	41.6	85.5
Argentine	4.7	-	38.7	86.2
Cuba	6.0	91.0	20.9	74.9
Chili	6.6	85.0	17.9	85.6
Costa Rica	7.2	79.0	24.8	53.6
Paraguay	9.9	-	-	47.5
Venezuela	11.9	59.0	28.0	90.5
Panama	11.9	82.0	21.0	54.8
Mexique	12.7	68.0	15.8	72.6
Colombie	13.3	-	13.5	70.3
Equateur	14.2	62.0	-	56.9
Pérou	14.9	70.0	30.8	70.2
République dominicaine	16.7	-	-	60.4
Brésil	18.9	-	10.7	76.9
Bolivie	22.5	-	17.7	51.4
Honduras	26.9	-	6.9	43.6
El Salvador	27.0	33.0	17.7	44.4
Guatemala	44.9	47.0	8.6	42.0
Haïti	47.0	31.0	0.7	30.3
CARAIBES				
Barbade	0.5	-	18.7	44.8
Jamaïque	1.6	82.0	4.5	52.3
Guyane	3.6	84.0	2.1	34.6
Trinité-et-Tobago	3.9	78.0	-	69.1

Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1990 (LC/G.1651-P), Santiago du Chili, mars 1991. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E/S.91.II.G.1; et Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), Evolución cuantitativa de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe: Análisis estadístico, Paris, 1986.

[a] Chiffres de 1982.

[b] Nombre d'inscrits de 20 à 24 ans dans l'enseignement post-secondaire, en tant que pourcentage de la population de 20 à 24 ans.

[c] La définition de population urbaine correspond à celle utilisée dans chaque pays.

Tableau VIII-6
AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES: DEPENSES EN EDUCATION PAR HABITANT ET PAR SOUS-PERIODES[a]

Pays	Indices réels (base 1979-1981 = 100)	
	1982-1985	1986-1988
Argentine	80.68	73.86
Barbade[b]	n.d.	n.d.
Bolivie	73.93 [c]	52.39
Brésil	96.60	157.93
Chili	94.69	84.11
Costa Rica	67.51	84.92
Equateur	89.41	84.28
Guatemala[d]	62.20	101.68
Mexique	94.59	72.78 [e]
Panama[b]	114.13	120.57
Paraguay[b]	95.13	75.60 [f]
Pérou[b]	133.23	142.50 [f]
République dominicaine	92.52	81.41
Uruguay	76.59	88.89
Venezuela	90.48	87.99 [e]

Source: Elaboré par le Projet régional de politique fiscale CEPALC-PNUD selon l'information du FMI.
[a] Comprend les dépenses et l'octroi net de crédits du gouvernement central. Ne considère que la population en âge scolaire de 5 à 24 ans.
[b] Ne comprend pas l'octroi net de crédits.
[c] Moyenne pour la période 1982-1984.
[d] Il n'existe pas d'information pour l'année 1980.
[e] 1986 seulement.
[f] Moyenne pour les années 1986 et 1987.

ii) *Deux grandes lacunes du système éducationnel*

a. Un système éducatif de mauvaise qualité, incapable de répondre aux exigences du développement. Parmi les facteurs qui sont à la base de cette expansion quantitative des systèmes éducationnels au détriment de la qualité, il faut citer l'explosion des revendications sociale en matière d'éducation. Ces revendications ont engendré une "fuite en avant" qui s'est traduite par l'incorporation de niveaux supérieurs d'un point de vue formel mais sans redéfinition du contenu de l'éducation ou sans augmentation des ressources conformément à l'expansion du taux de scolarisation. La préférence traditionnelle, à l'échelon politique, pour les investissements matériels (visibles) au détriment des investissements d'ordre qualitatif, ainsi que le peu d'importance accordé jusqu'il y a peu à l'éducation de la part du système de production ont également contribué à cette croissance désordonnée, et inadéquate sur le plan de la mise en oeuvre, de l'éducation. Ces facteurs se sont également traduits par une mise en valeur peu efficiente des capacités du système, ce qui en a compromis gravement les résultats.

C'est à l'échelon de l'enseignement primaire que les répercussions de ce manque de qualité sont les plus graves dans la mesure où elles touchent, en aval, tous les autres niveaux éducatifs, tout en constituant un obstacle sérieux au développement économique, politique et social de la région. Cette qualité déficiente de l'enseignement primaire se traduit par des taux élevés d'entrée tardive, de redoublement, d'abandon provisoire et d'abandon précoce définitif. Sous les effets conjugués de tous ces facteurs, la moitié des enfants abandonnent l'école avant de terminer l'enseignement primaire et sont, dans une large mesure, des analphabètes fonctionnels: ils ne sont pas en mesure, à la fin de leur scolarité, de lire et de comprendre ce qu'ils lisent, de se communiquer par écrit et de réaliser des calculs simples.

Cette déficience profonde sur le plan de la formation de compétences de base est encore aggravée par les problèmes dérivés du fossé existant entre les besoins de développement et les systèmes éducationnels. Ces problèmes se manifestent généralement de la façon suivante: la faiblesse de la formation de base –surtout en matière de lecture, écriture et mathématiques– ainsi que l'absence de connaissances instrumentales aux niveau primaire et secondaire; la persistance d'une éducation de type encyclopédiste, propre à l'humanisme caractéristique de l'avant-guerre, orientée exclusivement vers l'université et, par conséquent, totalement coupée du monde du travail; l'obsolescence progressive et la rigidité croissante sur le plan gestionnaire des circuits de formation technique-professionnelle; le développement rapide

et désordonné du système éducationnel post-secondaire, avec l'apparition d'une multitude d'établissements et de programmes d'une qualité douteuse, peu orientés vers les branches scientifiques et technologiques; et, à tous les niveaux, l'absence d'encouragements à la formation d'une pensée rationnelle et critique, et une faible ouverture des systèmes éducationnels aux sociétés, technologies et modes d'organisation et d'expression contemporains, ainsi qu'au type d'évolution prévisible pour le vingt-et-unième siècle.

b. Un type de croissance qui favorise les iniquités, les disparités et les segmentations. Cette expansion quantitative ne s'est pas seulement produite au détriment de la qualité mais aussi de l'équité. En effet, l'universalisme a été plutôt apparent et n'a pas été accompagné de l'amélioration qualitative nécessaire dans la plupart des établissements que fréquentent les enfants provenant des couches majoritaires. Bien qu'il existe d'importantes variations d'un pays à l'autre, on observe, en règle générale, que les différents niveaux de l'enseignement ont suivi une évolution divergente et hétérogène, qui s'est traduite par une véritable "division sociale du travail éducatif" entre les établissement du secteur public et du secteur privé, ainsi que parmi les établissements publics: certains –les plus rares–, d'un bon niveau pour les couches moyennes et le reste, dans un état déplorable. Cette situation a conduit à la création de circuits scolaires segmentés correspondant, d'une façon hiérarchique, aux différents groupes sociaux en fonction de leur niveau de revenu.

La majorité de la population ne reçoit qu'une éducation de mauvaise qualité. Ceci se traduit, non seulement par des taux élevés de redoublement et d'abandon ainsi que par les résultats catastrophiques obtenus dans les épreuves organisées à l'échelle nationale, mais aussi par de profondes différences, au sein même de la population concernée, et notamment dans les milieux ruraux, les communautés indigènes et les habitants des quartiers marginaux urbains. Le tableau VIII-7 indique, par exemple, que les enfants des familles appartenant au quartile le plus économiquement faible et caractérisées par une "ambiance familiale faible du point de vue éducationnel"[6] atteignaient un niveau de scolarité inférieur de 2 à 3 années d'études formelles par rapport aux enfants de familles appartenant au quartile socio-économique plus élevé, cette différence étant nettement plus prononcée dans le cas de l'enseignement supérieur. On observe également, dans le tableau VIII-8, qu'un pourcentage substantiel de jeunes âgés de 15 à 19 ans, provenant des couches socio-économiques dites "basses", abandonnent leurs études (environ 50 p.100 au Brésil), et que ce pourcentage est supérieur de 3 à 30 p.100 à celui des couches dites "élevées".[7]

Tous ces facteurs indiquent qu'il existe une très forte inégalité des chances quant à l'accès aux différents niveaux du système éducationnel et à l'obtention d'un minimum de résultats en cette matière. En effet, au lieu de faire l'objet d'une attention préférentielle susceptible de compenser leur plus faible niveau culturel sur les plans familial et social, ces groupes reçoivent un enseignement plus déficient encore que la moyenne; leur retard a donc contribué indirectement à financer une expansion éducationnelle en faveur des niveaux supérieurs auxquels, dans la pratique, ils n'ont qu'un accès nominal.

Il faut ajouter que les facteurs décisifs en matière de résultats scolaires ne sont pas seulement la qualité du système éducationnel et les revenus et le niveau d'éducation des parents ("l'ambiance éducationnelle"), mais également le degré

6 Dans ce tableau, on a considéré comme "ambiance familiale du point de vue éducationnel" le nombre moyen d'années d'études suivies par les membres de cette famille âgés de 15 ans et plus. Ce chiffre a ensuite été sous-divisé en trois tranches: "faible" (moins de 6 ans de scolarité), "moyen" (de 6 à 9.99 ans) et "élevé" (10 ans et plus).

7 Pour analyser plus en détails la situation dans un pays donné, l'Uruguay, voir: CEPALC, Bureau de la CEPALC à Montevideo, *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*, Montevideo, 1990.

Tableau VIII-7
INDICATEURS CHOISIS D'ACCESSIBILITE ET RESULTATS SCOLAIRES, PAR AMBIANCE FAMILIALE DU POINT DE VUE EDUCATIONNEL ET PAR ZONE GEOGRAPHIQUE
(Certains pays latino-américains)

Pays/année	Zone	% d'enfants de 3 à 5 ans fréquentant desétablissements d'enseignement préscolaire		% d'enfants de 6 à 14 ans ne fréquentant aucun établissement d'enseignement formel		% d'enfants retardataires de 7 à 14 ans dans l'enseignement formel		Scolarité moyenne d'enfants de 10 à 14 ans	
		Couche		Couche		Couche		Couche	
		Basse[a]	Elevée[b]	Basse	Elevée	Basse	Elevée	Basse	Elevée
Argentine									
1986	A.M.	-[c]	-	-	-	-	-	3.3	6.2
Brésil	A.M.	39.7	86.4	7.6	0.0	48.3	3.9	2.8	4.6
1987	Urbaine	36.9	84.4	8.4	0.4	59.5	6.0	2.2	4.5
	Rurale	18.9	60.5	10.3	-	76.7	3.6	1.4	4.2
Colombie	A.M.	-	-	21.6	3.7	52.6	16.7	2.8	5.1
1986	Urbaine	-	-	24.4	3.2	61.4	11.1	2.5	5.1
Costa Rica	A.M.	-	-	21.8	11.9	36.6	8.8	2.7	5.2
1988	Urbaine	-	-	19.9	4.0	38.9	4.5	3.2	5.7
	Rurale	-	-	31.7	11.7	48.8	8.6	2.9	5.0
Uruguay	A.M.	25.0	89.8	3.3	0.0	44.3	3.1	3.4	5.8
1989	Urbaine	21.0	83.6	8.1	1.6	27.3	1.1	4.4	6.0
Venezuela	A.M.	16.5	47.3	19.0	1.2	44.9	20.5	2.9	5.7
1986	Urbaine	16.7	49.4	15.9	1.5	45.9	14.6	3.1	5.9
	Rurale	10.6	47.2	24.9	2.4	53.6	17.5	2.5	5.6

Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Panorama social de América Latina (LC/G.1688), Santiago du Chili, 31 octobre 1991.
[a] Couche basse = scolarité moyenne des membres de la famille âgés de 15 ans et plus inférieure à 6 ans.
[b] Couche elevée = scolarité moyenne des membres de la famille âgés de 15 ans et plus supérieure à 10 ans.
[c] - signifie non disponible.

"d'organisation" de la famille. Une étude effectuée sur les zones urbaines de quatres pays indique,[8] en effet, (voir les tableaux VIII-9 et VIII-10) que les étudiants provenant de familles à plus faible degré d'organisation –à savoir, enfants provenant d'unions libres o de foyers sans père– obtiennent des résultats scolaires inférieurs de 10 à presque 50 p.100 à ceux des enfants de noyaux familiaux constitués de couples légitimes. Il faut signaler que cette constatation a été effectuée *après* avoir vérifié par couche socio-économique et ambiance familiale du point de vue éducationnel.[9] Du point de vue des enfants, le plus haut degré de stabilité et de possibilité d'une paternité plus responsable associée à l'union légitime et la présence des deux parents sont des facteurs si importants que les

8 Voir CEPALC, *Organización familiar y equidad* (LC/R.1095;LC/DEM/R.152), Santiago du Chili, décembre 1991.

9 L'importance du degré d'organisation de la famille est confirmée par le fait que les meilleurs résultats scolaires –de nouveau, après avoir vérifié par niveau de revenu et de scolarité familial– correspondent à des familles nombreuses, composées non seulement de deux parents mais aussi d'un ou plusieurs membres adultes. Ceci démontre également l'importance des stimulations et des soins reçus au sein de la famille, lesquels sont liés au nombre d'heures-personne avec lesquelles les enfants ont un contact intime et quotidien.

Tableau VIII-8

INDICATEURS CHOISIS DU DEGRE D'ACCESSIBILITE ET RESULTATS SCOLAIRES PAR AMBIANCE FAMILIALE DU POINT DE VUE EDUCATIONNEL ET PAR ZONE GEOGRAPHIQUE

(Certains pays latino-américains)

Pays/année	Zone	% de jeunesde 15 à 19 ans n'étudiant pas et ayant réussi moins de 6 ans d'études		% de jeunes de 20 à 24 ans n'étudiant pas et ayant réussi moins de 10 ans d'études		Scolarité moyenne de jeunes de 15 à 24 ans	
		Couche		Couche		Couche	
		Basse[a]	Elevée[b]	Basse	Elevée	Basse	Elevée
Argentine	A.M.	5.3	0.0	60.2	21.4	8.0	10.9
1986							
Brésil	A.M.	34.4	2.8	73.8	13.0	5.7	9.9
1987	Urbaine	42.2	7.6	69.1	24.7	4.9	8.8
	Rurale	65.8	49.2	86.4	78.8	3.3	5.5
Colombie	A.M.	17.3	14.5	61.8	19.8	7.4	10.0
1986	Urbaine	25.8	19.8	68.8	29.4	6.8	9.1
Costa Rica	A.M.	16.7	1.3	66.9	22.6	7.6	10.5
1988	Urbaine	11.6	1.7	64.1	26.9	7.4	10.1
	Rurale	22.6	11.9	80.3	65.1	6.2	7.4
Uruguay	A.M.	3.7	0.7	60.4	17.1	8.3	11.0
1989	Urbaine	8.3	3.4	71.9	36.5	7.8	9.7
Venezuela	A.M.	9.4	2.1	54.0	24.9	7.9	10.8
1986	Urbaine	11.8	5.1	63.2	42.0	7.5	9.2
	Rurale	33.7	27.3	85.7	74.6	5.2	6.6

Source: Commission économique pour l'Amérique et les Caraïbes (CEPALC), Panorama social de América Latina (LC/G.1688), Santiago du Chili, 31 octobre 1991.

[a] Couche basse = scolarité moyenne des membres de la famille âgés de 15 ans et plus inférieure à 6 ans.

[b] Couche elevée = scolarité moyenne des membres de la famille âgés de 15 ans et plus supérieure à 10 ans.

enfants d'unions légitimes appartenant aux quartiles à plus faibles revenus ont souvent des résultats scolaires supérieurs à ceux d'enfants d'unions libres appartenant aux quartiles à revenus plus élevés. Par conséquent, étant donné que les unions libres et les foyers sans père sont plus fréquents dans les couches socio-économiques plus faibles, il est d'autant plus important de leur accorder une attention prioritaire et compensatoire, ainsi que d'appliquer des politiques susceptibles de stimuler et de renforcer la stabilité au sein du couple.

b) Politiques visant à réformer l'éducation

Une stratégie de réforme visant à intégrer l'éducation à la transformation du processus de production dans un climat d'équité et de démocratie doit répondre à deux critères fondamentaux: celui de l'équité et celui des résultats. Dans le cadre du premier critère, il faut viser à l'égalité des chances, à la compensation des disparités, au développement équilibré et à la cohésion de l'ensemble de la société; et l'autre est lié à l'efficacité (objectifs) et à l'efficience (moyens), ainsi qu'à l'évaluation des résultats et à l'encouragement de l'innovation.

Pour atteindre ces objectifs, on propose un ensemble de mesures de type général qui, à l'échelon central, tendent à consolider la capacité institutionnelle des pays afin qu'ils puissent garantir la qualité de l'éducation, l'égalité des chances et l'intégration de tous les citoyens à des valeurs, des capacités et des codes communs; et qui favorisent, à l'échelon

Tableau VIII-9
RESULTATS SCOLAIRES DES ENFANTS DE 10 A 14 ANS ISSUS DE MENAGES EN UNION LIBRE[a]
(Certaines zones urbaines de l'Amérique latine, 1985-1990)

Couches [b c]	Pays			
	Colombie	Costa Rica	Uruguay	Venezuela
C1-E1	73	74	72	81
C1-E2	86	87	89	91
C1-E3	93	98	89	91
C2-E1	71	-[d]	-	82
C2-E2	95	94	105	93
C2-E3	93	105	98	98
C3-E1	81	-	-	76
C3-E2	99	75	-	94
C3-E3	97	110	109	94
C4-E1	-	-	-	58
C4-E2	76	-	-	89
C4-E3	80	100	83	98

Source: CEPALC, selon les enquêtes sur les ménages réalisées dans les pays.
[a] On considère comme base égale à 100 les résultats obtenus par les enfants d'un même âge issus de ménages légitimes.
[b] C1 = 1er quartile de revenus par membre du ménage; C2 = 2ème quartile; C3 = 3ème quartile; C4 = 4ème quartile.
[c] E1 = ambiance familiale du point de vue éducationnel de 0 à 5.99 années d'études en moyenne; E2 = 6 à 9.99 années d'études en moyenne; E3 = scolarité moyenne de 10 ans et plus.
[d] -: signifie que les dimensions de l'échantillonnage n'ont pas permis d'estimer la caractéristique avec un niveau satisfaisant de fiabilité.

Tableau VIII-10
RESULTATS SCOLAIRES D'ENFANTS DE 10 A 14 ANS ISSUS DE FOYERS DIRIGES PAR UNE FEMME SEULE[a]
(Certaines zones urbaines de l'Amérique latine, 1985-1990)

Couches [b c]	Pays			
	Colombie	Costa Rica	Uruguay	Venezuela
C1-E1	79	-[d]	71	88
C1-E2	90	87	89	94
C1-E3	93	96	99	94
C2-E1	92	-	-	77
C2-E2	90	95	98	96
C2-E3	96	79	107	103
C3-E1	98	-	-	71
C3-E2	106	-	-	96
C3-E3	99	114	99	101
C4-E1	-	-	-	-
C4-E2	85	-	-	106
C4-E3	91	91	115	100

Source: Elaboré sur la base des enquêtes sur les ménages des différents pays.
[a] On considère comme base égale à 100 les résultats obtenus par les enfants d'un même âge issus de ménages légitimes.
[b] C1 = 1er quartile de revenus par membre du ménage; C2 = 2ème quartile; C3 = 3ème quartile; C4 = 4ème quartile.
[c] E1 = ambiance familiale du point de vue éducationnel de 0 à 5.99 années d'études en moyenne; E2 = de 6 à 9.99 années d'études en moyenne; E3 = scolarité moyenne de 10 ans et plus.
[d] -: signifie que les dimensions de l'échantillonnage n'ont pas permis d'estimer la caractéristique avec un niveau satisfaisant de fiabilité.

local, la décentralisation et l'autonomie des établissements de façon à ce qu'ils puissent mener à bien les programmes éducationnels, d'une façon plus pertinente, plus engagée vis-à-vis des résultats et plus rationnelle sur le plan de l'affectation des ressources, dans le cadre d'une ouverture et d'une interaction permanentes avec le milieu socio-économique dans lequel ils sont insérés.

i) *Accès universel à une éducation moderne*

a. Expansion des programmes d'éducation préscolaire. La plupart des études réalisées s'accordent à souligner l'importance des programmes d'éducation préscolaire et de stimulation précoce pour l'évolution postérieure des enfants dans le domaine éducatif. Cette incidence est particulièrement notable dans le cas des enfants provenant de familles pauvres, où la stimulation potentielle est faible, car ils facilitent l'assimilation postérieure de l'enseignement formel. On constate, en effet, que l'accès à l'enseignement préscolaire des enfants de 3 à 5 ans est très insuffisant; en outre, la présence d'enfants provenant de couches socio-économiquement faibles y est très inférieure (de 25 à 50 p.100) à celle des enfants issus de couches socio-économiques plus élevées. (Voir le tableau VIII-7.)

Bien que l'idéal soit de commencer dès deux ans, le plus pratique, en termes de ressources, consiste à commencer avec des enfants âgés de cinq ans et d'incorporer peu à peu les plus petits, en concentrant les efforts sur les enfants de quartiers pauvres ou de foyers économiquement faibles (qui sont ceux qui ont le plus besoin de compenser le faible niveau culturel de leur famille et de leur milieu).

b. Couverture universelle et de bonne qualité à l'échelon primaire. Pour bon nombre de jeunes latino-américains, l'enseignement primaire constitue une formation terminale. Cependant, l'importance croissante de l'information au sein de la société moderne, ainsi que la nature changeante du savoir-faire exigent que tous les individus soient en mesure d'assimiler les connaissances que leur offrent les multiples voies de communication –et, partant, d'enseignement– existant dans cette société. D'où l'importance de garantir à tous un enseignement primaire d'un niveau propre à permettre ce type d'apprentissage postérieur. C'est pourquoi il faut universaliser la couverture de l'enseignement primaire et mettre un frein à l'abandon, au redoublement et à tous les phénomènes qui empêchent de nombreux enfants inscrits dans les écoles primaires d'acquérir les compétences nécessaires à leur participation à la société. Il existe encore, dans certains pays, de graves déficiences sur le plan de la couverture, notamment dans les zones rurales isolées et pauvres. Dans ce cas, l'extension de cette couverture, ainsi que l'investissement pertinent en infrastructure et personnel constituent la première priorité.

Pour consolider le développement des compétences de base et scientifiques, il faut renforcer les méthodes pédagogiques, les plans et les programmes d'études ainsi que le matériel afférent au processus d'enseignement, et s'assurer qu'ils soient correctement employés. Cet aspect est particulièrement important parmi les enfants provenant de foyers plus faibles du point de vue économique et éducationnel qui, comme le démontrent les résultats des épreuves d'évaluation standardisées, sont les plus touchés par le problème du développement des compétences de base.

Il existe un consensus quant à la nécessité de réformer profondément les méthodes pédagogiques traditionnelles, essentiellement axées sur un enseignement passif et répétitif caractérisé par un taux élevé d'échecs. Il faut notamment accorder une attention spéciale aux méthodologies d'enseignement de la lecture, de l'écriture et du calcul dans les écoles fréquentées par des enfants possédant un patrimoine culturel distinct de celui exigé par l'école. (Voir l'encadré VIII-3.) A cet égard, il faut notamment tenir compte des programmes d'enseignement bilingue. Plusieurs

expériences indiquent, en effet, que, chez les enfants dont la langue maternelle n'est pas la langue officielle, l'utilisation de cette langue maternelle, du moins durant les premières années d'école, combinée à l'introduction progressive de la langue officielle, facilite l'apprentissage des enfants appartenant à ces groupes.[10]

En ce qui concerne les plans d'études, plusieurs études[11] et expériences indiquent qu'il est souhaitable de les réorganiser en fonction des cycles d'apprentissage, plutôt que d'obéir à une séquence annuelle des études, et d'appliquer des programmes graduels de type modulaire qui permettent au professeur/groupe d'enseignants une certaine marge d'adaptation en fonction du rythme d'apprentissage de chaque enfant.

La possibilité d'avoir recours aux textes est un des facteurs qui contribuent le plus à améliorer le rendement scolaire à l'échelon primaire. En règle générale, les pays doivent viser à ce que chaque élève possède les textes correspondant aux principales matières prévues au programme. Pour ce faire, il est possible que, dans un premier temps, l'Etat soit obligé de distribuer gratuitement ces livres dans les écoles publiques et subventionnées. L'autre possibilité consiste à octroyer aux écoles et aux familles une allocation leur permettant d'acquérir ces livres et graduée en fonction de la zone et du revenu des familles concernées. Cette option présente l'avantage de cibler la dépense fiscale d'une façon plus précise mais le désavantage de requérir une plus grande capacité administrative de la part de l'Etat. Quoi qu'il en soit, le coût entraîné par ce type de politique ne représenterait qu'un pourcentage minime des dépenses courantes en éducation, comme l'indique l'expérience des pays l'ayant mise en oeuvre.[12]

Au sein d'une société moderne, l'éducation doit établir une "voie d'accès" au savoir. Ceci implique, en particulier à l'échelon secondaire, la participation aux activités scolaires d'agents éducatifs qui, sans être professeurs, possèdent des connaissances qu'ils sont en mesure de partager; la "sortie" des élèves pour accéder aux connaissances que peuvent leur offrir des stages pratiques, des institutions et des expériences; et l'usage systématique des bibliothèques, de la presse et des autres médias. Ceux-ci ont progressé à tel point dans la région qu'il convient dorénavant d'en tenir compte dans toute stratégie éducationnelle future.

c. Extension de l'horaire et encouragement de l'assiduité. Un des facteurs qui expliquent le faible rendement du système actuel d'enseignement est l'horaire scolaire trop réduit par rapport aux besoins et aux possibilités des étudiants, ainsi que les taux élevés d'absentéisme et d'abandon précoce des enfants et des adolescents, et notamment des enfants issus des familles les plus pauvres. Parmi les mesures pouvant être adoptées, on peut suggérer: i) l'adoption des normes minimales à l'échelon international de 880 heures de classes par an, en adaptant le calendrier scolaire aux exigences de l'économie locale, en particulier dans les zones rurales (en accordant, par exemple, des congés les jours de foire ou de récolte); ii) la mise en place d'incitations directes à l'assiduité (moyennant, par exemple, le fonctionnement de cantines scolaires et la prestation de soins de santé dans les zones scolaires les plus défavorisées); iii) l'établissement d'un rapport, dans certaines conditions, entre le financement public des écoles et le nombre effectif d'élèves-jours enregistrés, ainsi que le nombre d'élèves ayant approuvé un examen de type national à la fin d'un cycle et d'une période de plusieurs années,

10 Une synthèse de plusieurs études de cas en la matière est contenue dans N. Dutcher, "The use of first and second language in primary education: selected case studies", World Bank Staff Working Paper nº 504, Washington, D.C., Banque mondiale, 1982.

11 Voir, par exemple, J. Lesourne, *Education et société. Les défis de l'an 2000*, Paris, Le Monde, Editions Découverte, 1988.

12 George Psacharopoulos et Maureen Woodhall, *Education for development: An Analysis of Investment Choices*, New York, Oxford University Press, Banque mondiale, 1985.

Encadré VIII-3

L'ECOLE RENOVEE: UNE EXPERIENCE D'ENSEIGNEMENT PERSONNALISE A L'ECHELLE NATIONALE

Une expérience colombienne a démontré qu'il était possible d'améliorer d'une façon substantielle la qualité de l'éducation primaire moyennant une hausse relativement modérée du coût unitaire par élève. L'Ecole rénovée de la Colombie fonctionne actuellement dans 20.000 écoles rurales possédant un ou plusieurs instituteurs; les évaluations démontrent que les résultats scolaires des élèves de ces écoles sont supérieurs à ceux des écoliers fréquentant les établissements traditionnels. Le degré d'estime personnelle et de motivation face à l'étude y est également supérieur.

Dans le cadre de cette modalité, le rôle du professeur est profondément modifié. Dans ce type d'écoles, celui-ci n'a plus à consacrer pratiquement tout son temps à transmettre des instructions ou des connaissances, qui peuvent déjà être contenues dans des textes, mais il s'assure que chaque élève participe activement à une expérience d'apprentissage. Pour ce faire, les élèves disposent de textes d'auto-formation qui contiennent des instructions détaillées sur chacune des étapes qu'ils doivent suivre pour parvenir à une expérience d'apprentissage réel. Ces instructions ne constituent pas une source de connaissances mais plutôt une "carte" de l'itinéraire que l'élève devra suivre pour découvrir le trésor de la connaissance personnelle. Ces instructions sont remises à chaque élève, qui les étudie avec un groupe de trois ou quatre camarades de classe; le professeur n'intervient que lorsqu'il existe un problème de compréhension. Ceci constitue un gain de temps considérable par rapport à celui que le professeur consacre actuellement à "transmettre" des instructions, soit verbalement, soit en les écrivant au tableau. Ce facteur est particulièrement intéressant dans une région où les heures annuelles d'apprentissage représentent le tiers –et parfois moins–, du total de celles réalisées dans les écoles des pays développés et où certains maîtres d'écoles n'ont pas reçu la formation pédagogique adéquate (les livres n'assurent que des niveaux minima du processus d'apprentissage).

L'un des aspects les plus intéressants de l'expérience colombienne est l'élaboration d'un nouveau type de texte modulaire destiné à l'auto-formation. Chaque texte contient des instructions détaillées qui obligent l'élève à analyser une situation locale ou un texte (seul et ensuite en groupe) selon différents points de vue proposés dans les instructions, par les élèves eux-mêmes ou par le professeur. Les élèves doivent consigner par écrit les résultats de cette analyse, qui sont ensuite examinés par le groupe, puis comparés à ceux figurant dans le texte, afin de déterminer les aspects qu'ils ont omis d'aborder. Lorsque toutes les étapes prévues dans le texte ont été accomplies, le professeur doit évaluer le résultat final du travail collectif afin de décider si les membres du groupe doivent réaliser d'autres activités ou s'ils peuvent passer au module suivant. Les élèves finissent par maîtriser une méthode d'apprentissage (non mnémonique) et les professeurs par se transformer en véritables directeurs de recherche. Les élèves ayant suivi ce type d'apprentissage n'ont pas peur de s'affronter à des situations nouvelles parce qu'ils ont exercé et développé la capacité d'identifier les problèmes, de chercher et de traiter l'information pertinente et de consigner par écrit les résultats de leur processus de recherche. Les parents, quant à eux, dans la mesure où les élèves les interrogent dans le cadre de leur travail de recherche (chansons, contes et devinettes locales, préparation des aliments, maladies dont ils souffrent, en quoi consiste leur travail, modalités de transport, danses, élevage d'animaux ou culture de plantes) portent un plus grand intérêt aux activités scolaires et sont plus disposés à collaborer lorsque le professeur le leur demande.

Le processus de l'Ecole rénovée s'est systématisé au fur et a mesure de son application dans les 20.000 écoles concernées. Cette systématisation en facilite la mise en oeuvre dans d'autres pays. Bien que les textes doivent être adaptés à chaque pays, le fait de donner les instructions nécessaires sur le milieu local en facilite l'adaptation. Le matériel requis est fourni par la communauté ou réuni par les élèves, sauf les tables qui doivent être horizontales (sans plan incliné) et mobiles de façon à faciliter le travail de groupe. L'entraînement des professeurs est assuré moyennant trois séminaires, d'une semaine chacun, réalisés après que certaines conditions bien spécifiques aient été remplies en termes de participation de la communauté ou de travail avec les élèves. La continuité du programme est assurée par des visites périodiques aux écoles expérimentales et par des réunions mensuelles entre professeurs des dits "microcentres" où sont analysés les problèmes posés par la mise en oeuvre du programme ainsi que les nouveaux progrès en matière de technologie.

Source: Ernesto Schiefelbein, *In Search of the School of the XXI Century. Is the Colombian Escuela Nueva the Right Pathfinder?*, Santiago du Chili, Bureau régional de l'Unesco d'éducation pour l'Amérique latine (OREALC) et Bureau régional du FISE pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 1991.

compte tenu de leur niveau culturel initial, et iv) la réalisation de campagnes de sensibilisation quant aux bénéfices de l'éducation, complétées par des activités similaires en faveur de l'inscription au niveau préscolaire.

d. Programmes de renforcement des compétences de base chez les adultes. Dans plusieurs pays de la région, il existe un pourcentage important d'individus analphabètes absolus ou fonctionnels[13] qui, par conséquent, se trouvent totalement ou partiellement en marge des processus d'intégration sociale et de modernisation de l'économie. Pour éviter que cet écart ne se creuse encore davantage dans les années à venir, il faudra organiser des programmes d'alphabétisation et de renforcement de la formation de base des adultes, qui tiennent compte de leur milieu socio-économique.

Les horaires de ces programmes, qu'ils soient d'alphabétisation (dont beaucoup sont déjà en cours) ou de renforcement, devront également s'adapter aux exigences professionnelles des adultes et, par conséquent, devront normalement être nocturnes. Ceci favoriserait non seulement la participation des personnes ayant un emploi mais leur permettrait de contribuer au financement, ne serait-ce que partiel, de leurs études. Dans le même temps, on pourrait tirer un meilleur parti de l'infrastructure physique des établissements éducationnels.

ii) *Création d'un système éducationnel ouvert aux exigences de la société.*

On propose de mettre fin à l'isolement du système éducationnel par rapport aux besoins de la société, en l'ouvrant aux exigences de la vie quotidienne et au monde professionnel moyennant l'intégration des unités éducationnelles, à tous les niveaux du système de formation des ressources humaines, au milieu ou à l'environnement réel; ces unités devront être coordonnées entre elles et devront posséder de multiples connexions et points d'entrée et de sortie de façon à pouvoir, en général, établir des relations horizontales et verticales au sein du système et avec la société. Pour ce faire, il faudra accorder une certaine autonomie aux établissements, mettre sur pied des mécanismes souples de réglementation, ainsi que diverses instances de coordination et de concertation. Il faudra sans doute, pour parvenir à ouvrir le système éducationnel, arriver à des consensus nationaux stratégiques afin de mettre en pratique les mesures nécessaires.

a. Autonomie des unités éducationnelles. La décentralisation est conçue d'un double point de vue: en premier lieu, comme un déplacement des responsabilités de gestion des établissements du haut vers le bas, pour parvenir à chaque unité éducationnelle, qui acquiert ainsi l'autonomie suffisante pour innover et s'adapter à son milieu; en deuxième lieu, comme une sorte de contrôle central en faveur de la qualité et de l'équité en fonction des résultats, et non pas comme une supervision bureaucratique centralisée des "intrants" pédagogiques.

La supervision détaillée, minutieuse et uniforme exercée actuellement sur les écoles par les organismes centralisés de l'Etat pourrait être remplacée par un mécanisme qui permette une administration locale autonome des établissements et des règlements centraux efficaces en fonction d'objectifs globaux et d'exigences d'ordre national. La plus grande souplesse de ce mécanisme institutionnel quant à la définition des plans et des programmes d'études permettrait de diversifier et, partant,

13 On considère généralement comme analphabètes fonctionnels les individus ayant moins de quatre ans de scolarité. Par exemple, plusieurs études concernant le rapport entre le niveau d'instruction et la productivité agricole indiquent qu'on n'enregistre un progrès marqué en termes d'adoption ou d'adaptation des nouvelles technologies, ainsi qu'un usage adéquat des facteurs qu'après quatre ou six ans d'enseignement primaire. En effet, l'expérimentation, l'adaptation et la mise en oeuvre de nouvelles techniques impliquent une bonne maîtrise des quatre opérations de base, plus le calcul de pourcentages et l'application de la règle de trois, connaissances qui requièrent généralement une scolarité minimum de quatre à six ans d'instruction.

d'enrichir l'enseignement sur la base des stimulations et des défis offerts par l'environnement.

Une administration autonome dans chaque établissement permettrait aux enseignants et à leur directeur de définir, dans le cadre des politiques et des priorités nationales, le projet éducationnel de leur établissement, et d'assumer la gestion et la responsabilité des aspects éducationnels, administratifs et financiers de ce projet. Pour garantir que le projet éducationnel et sa mise en oeuvre correspondent aux besoins de la communauté locale, la direction de l'école devrait en assumer la responsabilité face à un conseil d'administration de l'établissement, lequel pourrait être composé des autorités locales, de parents d'élèves et d'autres membres de la communauté.

De même, pour garantir le respect des objectifs globaux, et en particulier des exigences minima en matière de qualité, les instances nationales devront fixer les politiques globales de développement, définir les objectifs et les contenus minima des programmes, allouer les fonds publics requis pour assurer la qualité et l'égalité des chances du système, compenser les déséquilibres existant au sein de ce système et établir les mécanismes de mesure des résultats éducatifs des établissements.

La meilleure façon de garantir l'efficience interne et externe d'un système décentralisé est par le biais d'un système efficace d'information et d'évaluation des résultats scolaires. (Voir l'encadré VIII-4.) Les résultats permettent aux utilisateurs d'exiger une meilleure qualité des établissements, à ces derniers d'améliorer leur niveau, et aux autorités de concentrer leur action sur les écoles qui présentent les plus faibles niveaux de rendement et compromettent l'équité générale du système. L'évaluation est donc un instrument précieux pour mettre en oeuvre des politiques visant à assurer l'équité et à améliorer la qualité des activités éducatives et de formation. Elle constitue également un élément indispensable d'appréciation des résultats, de la part des autorités éducationnelles locales, et de contrôle, de la part des autorités centrales.

Il faut reconnaître, malgré tout, que la décentralisation pose certains problèmes. D'une part, les processus de décentralisation ne se sont pas toujours traduits par un plus haut degré d'autonomie des établissements. En effet, certains programmes de décentralisation éducationnelle appliqués dans la région consistaient surtout en une déconcentration sur les plans administratif et politique, mais pas de l'autonomie; ce n'est qu'à titre complémentaire qu'ils ont abordé certaines innovations éventuelles au niveau des contenus et des activités pédagogiques.

Les processus de décentralisation se heurtent souvent à des obstacles dont il convient de tenir compte pour élaborer des politiques plus efficaces. En premier lieu, la répartition limitée et inégale des capacités de gestion se traduira par de graves déficiences au niveau de certains établissements qui compromettront leur capacité d'adaptation face aux changements. Les autorités centrales doivent jouer un rôle supplétif ou subsidiaire en termes d'assistance technique et financière afin de garantir que l'établissement exerce effectivement sa fonction "agissante", au lieu de reproduire simplement le niveau culturel de la communauté. (Voir l'encadré VIII-5.) En effet, dans un contexte d'inégalité des chances, la politique d'autonomie des établissements doit être basée sur un pouvoir central suffisamment fort pour garantir un seuil de qualité et corriger les iniquités en matière d'accès et de qualité, tout en sachant jalonner son domaine d'action afin de ne pas entraver les activités des communautés locales.

Un deuxième obstacle est l'incohérence entre les normes juridiques, la rigidité des règlements existants et le rôle effectivement inhibiteur de la plupart des réglementations. La seule solution, dans ce domaine, est d'étudier soigneusement l'infrastructure institutionnelle existante avant d'élaborer la nouvelle organisation.

En troisième lieu, la décentralisation peut, naturellement, provoquer certaines réticences. A cet égard, il conviendrait, à titre préventif, d'élaborer à l'avance les programmes de formation et d'envisager d'emblée la participation des organismes représentatifs au processus d'élaboration de la nouvelle politique.

Encadré VIII-4

SYSTEMES DE MESURE DE LA QUALITE DE L'EDUCATION PRIMAIRE EXPERIENCES REGIONALES

Le Système de mesure de la qualité de l'éducation (SIMCE), au Chili, et le Système d'information sur la qualité de l'éducation mexicaine (SICEM) sont deux mécanismes périodiques et systématiques d'information qui permettent d'identifier et de détecter régulièrement les problèmes liés à la qualité de l'éducation.

Le SICEM a été appliqué pour la première fois, à titre expérimental, en 1987 et ensuite, à une plus vaste échelle, en 1988,en quatrième et sixième années de l'enseignement primaire. Il prétend mesurer quatre types de variables spécifiques: aspects formatifs,processus d'enseignement-apprentissage, appui opérationnel au système d'éducation et réponse de l'éducation au développement socio-économique. La méthodologie du SICEM est basée sur l'appréciation personnelle de l'enseignant quant au degré de présence d'un objectif éducationnel déterminé. Une enquête par échantillonnage réalisée en 1988 sur 5.500 élèves et 420 enseignants a permis de corroborer certaines variables et d'approfondir les aspects les plus subjectifs.

L'originalité du SIMCE réside dans son application massive et la diffusion généralisée de ses résultats, s'agissant d'un instrument destiné à promouvoir les initiatives autonomes susceptibles d'améliorer la qualité de l'éducation. Le SIMCE ne fixe pas une norme unique de référence quant à la qualité de l'éducation mais fournit différents indicateurs que chaque agent peut pondérer en fonction de son critère personnel pour évaluer ce degré de qualité. En 1988, les mesures ont été basées sur cinq indicateurs de qualité: la réalisation d'objectifs de type scolaire, le développement personnel, l'acceptation de l'activité éducationnelle, l'efficacité scolaire et la couverture.

Le premier indicateur est pourtant le plus important car il permet de mesurer la qualité de l'éducation en déterminant si l'élève atteint les objectifs fixés dans plusieurs branches prévues dans le cadre du système éducationnel. Pour ce faire, les élèves de quatrième et huitième années de l'enseignement primaire sont évalués, moyennant des épreuves en mathématiques, langue espagnole et rédaction, sciences sociales et sciences naturelles. Ces épreuves portent sur des matières considérées fondamentales dans les plans d'études.

D'autre part, le Bureau régional de l'Unesco d'éducation pour l'Amérique latine et les Caraïbes (OREALC) a mis au point un projet de système visant à mesurer la qualité de l'enseignement primaire dans la région qui, outre le fait de mesurer le degré d'instruction des élèves, permet de connaître l'incidence des différents aspects du système éducationnel sur les résultats scolaires et, ainsi,d'effectuer les éventuelles corrections. D'autres instruments ont également été élaborés afin de mettre en place un modèle commun pouvant être adapté aux différentes réalités culturelles, sociales, économiques et éducatives de l'Amérique latine et des Caraïbes et permettant de recueillir des données d'information sur la qualité de l'éducation dans la région et contribuer, de la sorte, à une connaissance fondée en la matière. Les résultats de l'apprentissage des première, deuxième et quatrième années de l'enseignement primaire sont évalués du point de vue de la langue et des mathématiques. Cette évaluation quant à l'assimilation des connaissances est complétée par un test concernant les aptitudes sociales, visant à mesurer l'acquisition de certaines capacités pouvant être utiles à l'élève dans sa vie quotidienne.

b. Mécanismes de réglementation publique. La plus grande autonomie des établissements va exiger, de la part de l'Etat, une série de moyens efficaces lui permettant d'évaluer la réalisation des objectifs et garantir l'application des orientations globales du système et son équité; c'est pourquoi, l'Etat devra, dans un premier temps, améliorer ses capacités en matière de normalisation et d'orientation de l'ensemble du système. A cette fin, il conviendra de renforcer les capacités institutionnelles sur les plans de la conception des politiques, de la planification, ainsi que de recherche et d'étude des institutions publiques pertinentes, moyennant la formation du personnel et la mise en place de systèmes d'information souples et décentralisés.

Pour faciliter la gestion efficace des établissements, il est indispensable de mettre sur pied des mécanismes d'évaluation

Encadré VIII-5

APPRENTISSAGE ET NIVEAU SOCIO-CULTUREL DES FAMILLES

Une étude récemment menée sur le système éducatif de l'Uruguay et sur les résultats inégaux observés sur le plan de l'apprentissage des élèves selon la situation géo-socio-économique de leur école a permis de mettre en évidence le risque que présente la décentralisation de la prise de décision quant à l'éventuelle prépondérance de la communauté vis-à-vis de l'établissement scolaire. Celle-ci peut entraîner, dans les communautés les plus démunies, des effets négatifs en termes de résultats scolaires. L'une des conclusions de cette étude est que, plus la composition socio-culturelle des écoles est hétérogène et plus il y a de familles à niveau d'éducation élevé, plus les résultats de l'apprentissage des enfants provenant de milieux à niveau d'éducation plus faible seront positifs; de plus, lorsque l'école, dans le cadre d'un modèle déterminé de fonctionnement, exerce une influence sur la communauté par le biais des enfants et de leur famille (école "agissante"), elle contribue à réduire l'écart socio-culturel initial en termes d'apprentissage. Mais si, au contraire, c'est la communauté qui exerce une influence sur l'école sous l'effet des limitations des familles et des enfants, le niveau le plus bas de la communauté finit par définir le rôle de l'école.

Pour éviter ce type d'influence, la décentralisation doit être accompagnée d'une politique visant à ce que les zones les plus faibles du point de vue socio-économique fassent l'objet de l'assistance requise sur le plan administratif et d'une évaluation permanente qui garantissent que l'établissement scolaire atteigne non seulement des niveaux minima de qualité mais soit également capable de compenser les limitations de type socio-culturel et familial des élèves.

Source: CEPALC, Bureau de la CEPALC à Montevideo, *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*, Montevideo, 1990, chapitre IV, p.99 et sqq.

périodique. Grâce à ce système, les directeurs d'établissements pourront assumer publiquement la responsabilité de leur gestion; ce mécanisme permettra également de détecter les déficiences et les problèmes potentiels et favorisera, le cas échéant, la recherche de solutions dans le cadre des instances d'administration locale. (Voir à nouveau l'encadré VIII-4.) Il permettra également aux autorités centrales et locales de déterminer plus facilement quels sont les établissements présentant les plus graves déficiences, de détecter les principales sources d'inégalités du système et d'arrêter les mesures propres à corriger ces situations.

c. Instances de coordination et de concertation. Le plus haut degré d'autonomie des unités de formation de ressources humaines doit être accompagné de la création de multiples instances de coordination et de concertation, sans lesquelles le système global pourrait devenir incohérent. L'expérience de la région est, jusqu'à présent, relativement déficiente dans ce domaine. Par exemple, le manque de coordination ou de passerelles entre les premiers cycles (préscolaire/primaire et, plus tard, primaire/secondaire), même dans des systèmes centralisés, explique, ou du moins accentue, bon nombre de problèmes d'apprentissage.

En revanche, entre l'enseignement secondaire et l'université, c'est plutôt à une séparation qu'il faut viser. Il est illogique que l'enseignement secondaire ne soit orienté que vers l'université alors qu'un faible pourcentage seulement des élèves accèdent aux institutions universitaires. Dans la mesure où cet éloignement se produit, les écoles secondaires pourraient chercher, chacune selon son projet éducationnel propre, à établir de nouveaux types de rapports avec leur milieu social.

La contrepartie de cette séparation entre l'enseignement secondaire et supérieur est la création d'une passerelle destinée à combler l'écart existant entre l'enseignement secondaire et le marché de l'emploi, éventuellement dans le cadre de programmes de formation "mixte". (Voir la section concernant la formation dans le chapitre VI.) Ce mécanisme ne pourra résulter que d'une concertation dynamique entre, d'une part, les responsables

éducationnels et, de l'autre, les agents du secteur productif afin de définir le projet éducationnel.

Il existe, finalement, toute une série de domaines qui pourraient faire l'objet d'une coopération internationale, régionale et extra-régionale. On peut citer notamment: les systèmes de mesure de la qualité et des résultats des établissements scolaires, lesquels peuvent être améliorés moyennant le transfert et l'adaptation de mécanismes et de technologies mis au point dans les pays industrialisés; les innovations en matière de plans d'études, de formation des enseignants et l'introduction de stages pratiques permettant d'établir un rapport entre l'éducation et le travail au niveau de l'enseignement secondaire; l'élaboration de mécanismes de reconnaissance aux fins des établissements d'enseignement supérieur et la mise au point des indicateurs et des activités d'évaluation; les processus de décentralisation des systèmes éducationnels et le renforcement de l'autonomie des établissements; le soutien aux plans expérimentaux et aux expériences pilotes dans le domaine de la formation technique, tant à l'échelon secondaire que post-secondaire; l'étude de processus, d'institutions et de produits de l'éducation et de la formation; l'échange dynamique de maîtres, de professeurs, de scientifiques et, surtout, d'étudiants.

iii)*Professionnalisme et caractère protagonique des éducateurs*

Les deux principales exigences d'un système efficient de formation des ressources humaines en ce qui a trait aux éducateurs –à savoir, la volonté d'assurer une éducation de bon aloi et la capacité de réaliser une gestion autonome et responsable des établissements et des ressources dont ils sont chargés– requièrent un degré élevé de professionnalisme de la part des enseignants. Ceci ne signifie pas, néanmoins, qu'il faille rigidifier la profession; bien au contraire, les objectifs de décentralisation des écoles et leur insertion dans leur milieu communautaire exigent de la part des enseignants qu'ils soient réceptifs aux messages et aux revendications externes et disposés à travailler en collaboration avec d'autres types de professionnels.

a. Processus d'engagement et de formation. La façon la plus rapide et efficiente d'améliorer les compétences professionnelles des maîtres actuellement en exercice aux niveaux primaire et secondaire est d'élaborer des programmes spéciaux de formation professionnelle, facilement accessibles et accompagnés d'un système transparent d'incitations. Une bonne solution consiste à combiner des programmes d'enseignement à distance et l'octroi de services consultatifs de type professionnel, dans le cadre d'un plan d'études couronné par l'octroi d'un certificat professionnel. (Voir l'encadré VIII-6.)

Les meilleurs processus de formation d'enseignants sont ceux qui conjuguent la formation pédagogique et les travaux pratiques directs, dans le cadre d'instances souples mais qui favorisent le recyclage permanent. La création d'ateliers de discussion périodiques, semblables à ceux organisés dans le cadre de l'*Ecole rénovée* colombienne, où les enseignants d'une zone déterminée se réunissent tous les mois pour analyser leurs expériences, pourrait constituer une bonne solution, dans la mesure où on puisse disposer de lieux de réunions et de personnel d'appui. D'autre part, les cours de recyclage devraient constituer une norme pour les professeurs de l'enseignement secondaire, dont les matières se renouvellent et sont en constante évolution. Les professeurs qui maîtrisent les langues indigènes devraient faire l'objet d'une formation spéciale aux fins de l'enseignement bilingue. Et finalement, l'entraînement des enseignants dans l'utilisation des manuels et du matériel de type pédagogique local devrait constituer une pratique courante car il a été démontré que les maîtres n'ayant pas reçu de formation quant à la manière de se servir des textes ne les utilisent pas, même lorsqu'ils sont disponibles.

Les institutions d'enseignement technique, professionnel et supérieur, en revanche, devraient avoir pleine liberté de

Encadré VIII-6

LE PROGRAMME LOGOS II DE FORMATION DES ENSEIGNANTS

Plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont utilisé l'une ou l'autre modalité d'enseignement à distance pour la formation des enseignants, et en particulier des maîtres ruraux. Le principal avantage de l'enseignement par radio, télévision ou correspondance est qu'il permet d'atteindre des écoles situées dans les zones les plus reculées, où travaillent généralement les enseignants ayant les plus faibles niveaux de formation pédagogique. L'enseignement à distance leur permet de suivre des cours de formation, attestés ensuite par un certificat, leur offrant la possibilité d'améliorer leur rémunération et une meilleure reconnaissance professionnelle, ce qui constitue généralement une perspective intéressante. Ces programmes de formation pédagogique à distance permettent également de conjuguer la formation et la pratique professionnelle, tout en réduisant considérablement les coûts qu'entraînerait la formation d'une population dispersée.

Au Brésil, le programme Logos II offre des cours par correspondance aux maîtres non-diplômés. Ces cours sont complétés par des stages dans des centres locaux d'apprentissage. Il consiste à renforcer les matières prévues dans le programme scolaire tout en fournissant des cours de formation pédagogique. Le programme est divisé en modules ou cours de courte durée portant sur certaines matières spécifiques. Chaque module est accompagné d'un matériel d'appui écrit. Les participants étudient ce matériel chez eux et reviennent au centre pour effectuer les exercices et présenter les épreuves. Le centre leur offre également d'autres activités telles que les groupes d'études et de discussion, des classes sur des sujets spécifiques,etc. Le programme dure de 30 à 50 semaines, à l'issue desquelles les candidats peuvent présenter les examens leur donnant droit au certificat professionnel correspondant.

Source: Marlaine E. Lockheed et Adriaan M. Verspoor, *Improving Primary Education in Developing Countries. A Review of Policy Options*, Washington, D.C., Banque mondiale, 1990.

choix quant à l'engagement des enseignants. Il est essentiel, notamment à l'échelon de la formation technique et professionnelle, que des experts issus directement du secteur productif exercent des fonctions professorales. La qualité de cet enseignement devra être garanti par le biais des mécanismes d'homologation et de certification.

b. Rémunérations et incitations. Cette question relève de la problématique plus vaste de la reconnaissance sociale et économique des enseignants du secteur public, en particulier aux échelons primaire et secondaire. Trouver une solution à ce problème revêt la plus haute importance en termes d'équité car la qualité de l'éducation dépend, dans une large mesure, du degré d'engagement et des efforts consacrés par les enseignants à l'activité pédagogique. Au-delà de la vocation, cet engagement passe par une certaine stabilité matérielle qui s'est profondément détériorée au cours de ces dernières décennies, en particulier dans les zones urbaines marginales et dans les zones rurales, où l'effort est précisément plus intense et plus indispensable à l'atteinte des objectifs d'équité. L'octroi de salaires insuffisants conspire contre l'efficacité de l'éducation, favorise l'engagement négatif, les emplois doubles et la rotation du personnel.

Le niveau des rémunérations permettant d'attirer et de conserver un personnel enseignant efficient va dépendre du profil éducationnel de la main-d'oeuvre et des autres possibilités d'emploi existant dans chaque pays. L'incorporation des salaires des enseignants à l'échelle des traitements de l'administration publique va généralement à l'encontre de leur flexibilité et d'un niveau effectivement compétitif.

Une façon de surmonter cette barrière est d'accorder des incitations et des primes complémentaires du salaire de base. Actuellement, la plupart de ces bénéfices sont liés à l'ancienneté et, rarement, à la

façon d'exercer leur fonction ou à sa difficulté. En effet, on constate souvent que, paradoxalement, les classes les plus difficiles sont souvent confiées aux professeurs les plus jeunes, les moins expérimentés et les plus mal payés. Il est donc très important de mettre au point un système d'incitations permettant de récompenser le professeur, dans une large mesure, en fonction des résultats de ses élèves (compte tenu de leur niveau initial), ainsi que de sa participation à certains programmes spéciaux (tels que des cours spéciaux dans des établissements moins avancés) ou dans certaines zones défavorisées, de façon à stimuler la participation à ces programmes d'enseignants expérimentés et motivés.

c) *Viabilité économique et politique*

A la lumière de tout ce qui précède, les politiques à adopter en matière de financement pourraient répondre à deux types de critères, visant tous deux à améliorer la qualité et l'équité du système éducationnel:

i) Appliquer des mécanismes compétitifs à l'affectation d'une partie du financement public afin d'encourager les établissements à améliorer leurs niveaux de qualité et leur efficience, ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources;

ii) Appliquer des mécanismes sélectifs à l'affectation de l'autre partie du financement public, dans le cadre de l'amélioration de l'équité du système, en compensant les inégalités existantes.

Les formes et les modalités précises, ainsi que l'ampleur et la séquences des mesures qui devront être adoptées dans le cadre de la stratégie de transformation des systèmes éducationnels, devront varier selon les pays, leur situation initiale et leurs exigences futures, leur organisation institutionnelle et leurs priorités relatives, au même titre que les coûts des mesures et les conditions de la sélection entre les divers instruments potentiels de financement. Malgré ces différences prévisibles à l'échelon national, il s'agit ici d'établir l'ordre de grandeur des ressources extraordinaires qui devraient être consacrées pour couvrir les principaux aspects de ce genre de réforme dans un "pays type".

La région consacre actuellement 7.5 p.100 du Pib à l'éducation: un pourcentage variant de 4 à 4.5 p.100 relève des dépenses publiques et l'autre, de 3 à 3.5 p.100, incombe aux familles (sous la forme d'achat de textes, matériel scolaire, transport, plus le coût de l'enseignement privé). Pour accroître de 50 p.100 le nombre d'étudiants diplômés de l'enseignement primaire et secondaire, augmenter de façon substantielle les traitements des enseignants, intégrer au niveau préscolaire la majorité des enfants pauvres de la région âgés de trois à six ans, offrir des bourses, au niveau secondaire, à 25 p.100 des élèves les plus pauvres et ayant les meilleurs résultats, éradiquer l'analphabétisme fonctionnel, offrir des petits déjeuners ou des déjeuners à tous les enfants pauvres de l'enseignement primaire et financer la restructuration des institutions, il faudra consentir une augmentation des dépenses publiques en éducation équivalant à quelque 2.3 p.100 du Pib.[14] Cette augmentation ajoutée au niveau actuel des dépenses consacrées à ce secteur, c'est-à-dire 7.5 p.100, donne un chiffre total de dépenses publiques en matière éducationnelle équivalant à quelque 10 p.100 du produit, comparable à celui de certains pays industrialisés, mais encore très inférieur à l'effort consenti en République de Corée et dans la province chinoise de Taïwan.

La réforme de l'éducation transformera la qualité et l'équité du système éducationnel en moins d'une génération et, par voie de conséquence, le rythme et l'orientation du développement latino-américain. Elle implique

14 Il faut y ajouter le coût estimé des programmes de formation professionnelle de la main d'oeuvre proposés au chapitre VI. Les éléments pris en considération pour les estimations financières sont exposés en détails dans le document CEPALC/Unesco, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, cité plus haut.

néanmoins une charge importante, 2.3 p.100 du Pib équivalant à 50 p.100 des dépenses publiques actuellement consacrées à l'éducation. Puisque cette réforme exige un *effort financier stable et durable*, il est important de démontrer qu'il est possible d'obtenir ce financement, et ce, grâce à trois types de facteurs:

i) A la suite de la forte diminution de la fécondité enregistrée au cours des deux décennies précédentes dans la plupart des pays de la région, l'accroissement de la population en âge scolaire sera de l'ordre de 10 p.100 au cours des dix prochaines années. Si les recettes fiscales augmentent au même rythme que le Pib au cours de cette période (50 p.100 si le Pib s'accroît à un taux moyen annuel de 4.1 p.100), au bout de dix ans, la réduction des dépenses éducationnelles résultant de cette baisse de la fécondité serait considérable. En d'autres termes, à la fin de la décennie, la seule baisse de la fécondité (qui, certes, variera selon les pays) permettra au fisc de financer la moitié des ressources requises par cette réforme.

ii) L'enseignement supérieur occupe généralement de 20 à 25 p.100 des dépenses en éducation. Cette charge fiscale pourrait être réduite d'une façon substantielle si le coût réel de cet enseignement était pris en charge par l'étudiant –du moins dans les branches dont le plus haut niveau de productivité se traduit, sur le marché, par des revenus plus élevés–, parallèlement à l'octroi de crédits ou de bourses aux étudiants qui en ont besoin. (Voir la section consacrée à la mise en place d'un marché d'investissements en capital humain dans le chapitre VII.)

iii) La réforme peut être mise en oeuvre de manière progressive. Cependant, il est important de tenir compte du coût d'opportunité en termes de production, de bien-être et d'équité qu'impliquerait le fait de différer cette réforme ou de maintenir le système actuel en matière d'éducation, de formation et d'investissement en sciences et techniques, avec toutes ses déficiences. A titre d'exemple, on peut calculer d'une façon approximative le coût dérivé de l'inefficacité de l'enseignement primaire en Amérique latine et dans les Caraïbes, moyennant l'utilisation des différentiels de salaires entre ceux qui ont terminé l'école primaire et ceux qui ne l'ont pas terminé en tant que variable de substitution de leur différentiel de productivité. En multipliant ce différentiel par le pourcentage d'individus n'ayant pas terminé leurs études primaires sur le total de la population active adulte, on aboutit à la conclusion que l'augmentation de la scolarité de ces travailleurs, *ceteris paribus*, se traduirait par une progression équivalant à un peu plus de 1 p.100 du Pib dans certains pays à vaste couverture éducationnelle comme le Costa Rica et l'Uruguay, et à 17 p.100 dans le cas du Brésil, où un pourcentage important de la population active présente un faible niveau de scolarité. Comparé à ce résultat potentiel, le coût qu'impliquerait une amélioration de la qualité et de la couverture de l'enseignement (0.5 p.100 du Pib),la mise en oeuvre de vastes programmes d'éducation pour adultes (0.1 p.100) ou le rajustement des traitements des enseignants (0.6 p.100) représenterait un déboursement plutôt modeste.

En résumé, la conjoncture semble propice à la mise en oeuvre d'une nouvelle stratégie visant à améliorer l'éducation et la formation des nouvelles générations. Cette amélioration se traduirait, d'une façon simultanée, par une progression en termes de compétitivité et d'équité, puisqu'elle entraînerait une augmentation de la productivité ainsi que des salaires et des traitements, tout en favorisant l'égalité des chances de bénéficier du progrès.

Chapitre IX

SECURITE SOCIALE ET POLITIQUES DE TRANSFERTS

1. Pauvreté, équité et transferts

Il a déjà été signalé que l'incidence de la pauvreté a fortement augmenté en Amérique latine et dans les Caraïbes au cours de la crise économique des années 80. La recherche d'une solution à ce problème est donc devenu l'objectif prioritaire des politiques des pays de la région. D'autre part, à la pauvreté de type structurel, qui constituait l'une des principales caractéristiques des décennies antérieures est venu s'ajouter un autre type de pauvreté, celle des individus qui, à peine sortis de cette situation, y sont retombés à la suite de la crise ou des politiques d'ajustement.

Dans la lutte contre ces deux types de pauvreté, il faut appliquer quatre types de politiques: a) celles qui encouragent l'emploi productif ou améliorent la productivité des activités réalisées de façon à augmenter les salaires ou les revenus des familles pauvres; b) celles qui améliorent la qualité des ressources humaines des familles pauvres ou leur permettent d'accéder au capital physique ou naturel; c) celles qui favorisent leur accès aux services de base, tels que le logement et l'infrastructure des établissements humains; et d) celles qui garantissent un réseau minimum de sécurité sociale et de revenus lorsque, malgré leur participation à l'activité économique, les salaires perçus, d'une façon provisoire ou définitive, sont insuffisants pour permettre aux individus de dépasser le seuil de la pauvreté absolue.

D'autre part, et comme il a déjà été signalé dans un autre document de la CEPALC,[1] il existe une étroite corrélation entre la pauvreté et la situation de l'environnement. Les pauvres n'ont pas seulement un accès limité au système de sécurité sociale mais sont également confrontés à un milieu physique très détérioré, ce qui influe sur leur qualité de vie. Le mode de développement dominant en Amérique latine et dans les Caraïbes a engendré un taux élevé de marginalité, tant dans le secteur urbain que rural. Les populations pauvres ont tendance à s'établir dans des zones peu habitables, souvent vulnérables aux catastrophes naturelles, effondrements, inondations, etc. et, dans le secteur rural, dans des écosystèmes plus fragiles et vulnérables.

La prise en charge sociale, l'amélioration de la qualité de la vie de la population ainsi que l'équité constituent également des processus systémiques. Bien que ce chapitre soit exclusivement consacré à l'examen des régimes de sécurité sociale, on ne peut nier qu'il existe une étroite corrélation entre la structure et les coûts de ces régimes et la qualité de l'environnement ainsi que la dotation en infrastructure physique de la population concernée. Cette corrélation est particulièrement pertinente dans le cas des secteurs les plus démunis. Nul

1 CEPALC, *El desarrollo sustentable..., op. cit.*

n'ignore, par exemple, l'influence des mauvaises conditions de logement ou d'infrastructure des établissements humains (eau potable, assainissement de base, etc.) en termes de maladies gastro-intestinales ou respiratoires. Ce facteur exerce une incidence directe sur les besoins en soins de santé de ce type de population, sur les charges des services de santé et sur le volume des transferts. C'est pourquoi il importe, pour des raisons d'efficacité et d'équité, de progresser simultanément en matière de sécurité sociale et dans les domaines des conditions ambiantes et des établissements humains dans lesquels vivent les groupes les plus vulnérables.

D'autres aspects de la lutte contre la pauvreté ont été abordés dans les chapitres précédents. Il s'agit ici d'étudier la politique en matière de sécurité sociale et de transferts propre à conduire à la mise en place d'un réseau susceptible de garantir un bien-être minimum dans certaines situations critiques, qu'elles soient transitoires ou permanentes. La lutte contre la pauvreté constitue, en dernière analyse, un double défi: d'une part, pour les politiques de transformation du processus de production qui sont appelées à créer un style de croissance économique propre à réduire la pauvreté; et d'autre part, pour les politiques sociales qui doivent chercher à assurer un seuil minimum de bien-être à tous les individus qui resteront soumis dans la pauvreté du fait de leur marginalisation par rapport aux fruits de la croissance économique, que ce soit d'une façon provisoire ou définitive, en particulier, dans ce dernier cas, aux handicapés ou aux personnes âgées.

A cet égard, on envisage deux types de programme: les plans mis en oeuvre par le biais des institutions de sécurité sociale et qui visent à garantir un minimum de bien-être au cours des différentes étapes de la vie, et ceux qui ont pour but d'effectuer des transferts provisoires dans le cadre de crises conjoncturelles (tels que les programmes spéciaux d'emploi) ou des transferts permanents pour répondre à certains besoins plus chroniques (tels que la substitution du salaire minimum par le revenu familial minimum).

2. Programmes de sécurité sociale

La couverture et les prestations des programmes de sécurité sociale présentent de profonds déséquilibres tant entre les pays qu'au sein de chacun d'entre eux. (Voir le tableau IX-1.) En effet, il existe non seulement un problème au niveau de la faible couverture globale dans la plupart des pays, mais aussi de profondes inégalités quant au degré de couverture entre professions, branches économiques et unités géographiques qui obéissent généralement au degré variable du pouvoir de pression du groupe en question. C'est ainsi, par exemple, que les premiers à obtenir une protection sociale sont, en règle générale, les militaires et les fonctionnaires de l'administration publique, suivis des enseignants, des policiers, des employés de banque et des travailleurs de la marine marchande. Le deuxième grand groupe est celui des employés et des ouvriers, en particulier du secteur urbain structuré; ces derniers comprennent généralement les travailleurs agricoles, les employés de maison et les travailleurs indépendants. Naturellement, la couverture est nettement plus importante dans les provinces, les états ou les départements les plus développés, qui présentent les plus hauts degrés d'industrialisation, de syndicalisation et d'urbanisation, ainsi que les pourcentages les plus importants de salariés et le revenu le plus élevé par habitant. (Voir le tableau IX-2.)

Il existe également de fortes disparités sur le plan des prestations –de santé et de retraite– selon la profession, la région et l'âge. Le tableau IX-3 fait apparaître, par exemple, des différences notables entre les pensions de retraite relevant du régime général (égal à 1) et celle de différents groupes professionnels: la pension des militaires de carrière est 2.5 à 8 fois plus élevée; celle des employés de banque, de 3.4 à 5.8; dans la police, de 1.6 à 6.9; les employés de l'administration publique, de 1.2 à 3.8; les ouvriers agricoles, 0.8; et les

Tableau IX-1
AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES: INDICATEURS DE BASE DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE

Systèmes	Couverture			Financement		
	% population couverte par un plan de santé	% population active couverte par un plan de pensions de retraite	Rapport retraités/ contribuables	% des salaires versé au titre de la sécurité sociale	Dépenses au titre de la sécurité sociale Pib	Excédent de la sécurité sociale en tant que % du Pib
Avancés						
Argentine	79.0	69.0	0.32	46.0	10.0	-2.3
Bahamas	85.3	85.9	-	8.8	0.7	1.4
Barbade	79.8	96.9	-	11.4	1.0	2.5
Brésil	96.0	96.0	0.18	26.0	5.0	-0.4
Chili	67.0	62.0	0.46	29.0	11.0	-5.7
Costa Rica	78.0	68.0	0.06	27.0	9.0	2.5
Cuba	100.0	93.0	0.21	10.0	9.0	-6.4
Jamaïque	80.9	93.2	-	5.0	0.4	0.6
Uruguay	69.0	81.0	0.65	33.0	11.0	-4.3
Intermédiaires						
Bolivie	25.0	18.0	0.33	25.0	3.0	0.1
Colombie	12.0	22.0	0.05	20.0	4.0	-0.2
Equateur	8.0	23.0	0.15	21.0	3.0	1.3
Mexique	53.0	42.0	0.08	18.0	3.0	0.1
Panama	50.0	46.0	0.12	21.0	7.0	2.4
Paraguay	18.0	14.0	0.07	20.0	2.0	-
Pérou	17.0	37.0	0.09	21.0	3.0	-0.1
Venezuela	45.0	50.0	0.06	14.0	3.0	-
Récents						
El Salvador	6.0	12.0	0.08	12.0	2.0	0.8
Guatemala	14.0	33.0	0.06	20.0	2.0	0.3
Haïti	1.0	2.0	n.a.	12.0	1.0	-
Honduras	7.0	13.0	0.02	14.0	3.0	0.2
Nicaragua	9.0	19.0	0.08	16.0	2.0	0.8
République dominicaine	8.0	14.0	n.a.	14.0	2.0	-

Source: C. Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", document préparé pour le Département technique latino-américain de la Banque mondiale, 1990.

employés de maison, 0.7. En ce qui a trait aux services de santé, plus les régions sont pauvres, rurales, reculées ou à plus forte concentration de population indigène, plus leur qualité est médiocre. Comme il ressort du tableau IX-2, les différences entre zones mieux et moins bien desservies sont énormes. Par exemple, la différence proportionnelle en termes d'accès aux soins de santé atteint 63:1 au Pérou, et 8:1 au Mexique pour ce qui est de la disponibilité de lits d'hôpitaux.

L'âge peut également marquer une différence. Dans les pays où les régimes de sécurité sociale sont plus anciens, la majeure partie des dépenses est consacrée aux retraités. Au Brésil, par exemple, 4.3 p.100 de la population (les retraités) reçoit 31 p.100 des dépenses au titre des prestations. La plupart des dépenses en matière de santé concernent, en revanche, la population en âge de travailler, qui présente un taux de maladie inférieur à celui des mères et des enfants. Au Pérou,

Tableau IX-2

AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES: DISPARITES GEOGRAPHIQUES EN MATIERE DE COUVERTURE DES SOINS DE SANTE DANS PLUSIEURS PAYS, 1979 A 1986

Pays	% de population couverte	Médicins sur 10 000 habitants	Lits d'hôpitaux sur 1 000 habitants
Argentine (1980)			
Capitale fédérale	100.0[a]	46.8	8.4
Formosa	6.0[a]	8.1	4.3
Bolivie (1986)			
Oruro	32.8	n.d.	0.9
Pando	10.7	n.d.	0.2
Colombie (1984)			
Atlántico	24.7	n.d.	n.d.
Chocó	2.7	n.d.	n.d.
Costa Rica (1979)			
San José	33.9[b]	12.4	5.7
Guanacaste	15.2[b]	1.9	1.1
Cuba (1982)			
La Havane	n.d.	41.2	11.2
Granma	n.d.	7.2	4.1
Chili (1980)			
Magallanes	95.0[c]	5.3	4.8
La Araucanía	39.3[c]	2.1	3.2
Equateur (1979)			
Pichincha	19.8	14.4	2.8
Morona	2.6	4.0	1.6
Mexique (1980)			
District fédéral	100.0	21.1[d]	3.3[d]
Oaxaca	17.2	2.4[d]	0.4[d]
Panama (1984)			
Panama	75.2	10.7	5.2
Darién	10.8	4.0	2.7
Pérou (1981)			
Lima	26.7	19.0	3.0
Apurímac	2.5	0.3	0.6
Uruguay (1984)			
Montevideo	68.7[d]	35.4	3.8
Rivera	17.0[d]	6.5	1.8

Source: C.Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", document préparé pour le Département technique latino-américain de la Banque mondiale, 1990.

[a] 1960.
[b] Ne comprend pas les personnes à charge.
[c] Population active.
[d] 1970.
[e] Affiliés à des institutions collectives, 1986.

Tableau IX-3
L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES: DISPARITES ENTRE PENSIONS DE RETRAITE EN MOYENNE ENTRE PLUSIEURS GROUPES D'ASSURES DANS CERTAINS PAYS, 1980-1987[a]

	Bolivie (1987)	Colombie (1982)	Costa Rica (1986)	Chili (1980)	Mexique (1980)	Uruguay (1982)
Système général	1.0	1.0	1.0	1.0[b]	1.0[c]	1.0[d]
Forces armées		2.5		8.0	5.5[e]	4.9
Police		1.6		6.9		4.1
Employés de l'administration publique	1.2	1.7		3.2	3.8	2.0
Enseignants	1.3		3.4			2.0
Magistrature			5.8			
Secteur bancaire		3.4		5.7		3.8
Pétrole	2.2					
Rural						0.8
Employés de maison					0.7	

Source: C.Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", document préparé pour le Département technique latino-américain de la Banque mondiale, 1990, tableau 24.

[a] Coefficient entre le système général (1.0) et les autres.
[b] Servicio de Seguro Social (SSS) (fonds ouvrier) le plus important du Chili à l'époque.
[c] Instituto Mexicano de Seguridad Social (IASS) (fonds général du secteur privé) le plus important du Mexique.
[d] Dirección de las Pasividades de Industria y Comercio (DIPAICO) (fonds d'industrie et de commerce) le plus important de l'Uruguay.
[e] Proportion de 1971.

par exemple, en 1985, 30 p.100 de la population en âge productif était couvert par la sécurité sociale, contre 1.4 p.100 de la population âgée de moins de 14 ans; en Colombie, les pourcentages atteignent 15 p.100 et 3.6 p.100 respectivement. Cependant, ces deux pays présentent les taux de mortalité infantile les plus élevés de la région.

En résumé, les régimes de sécurité sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes varient selon le degré d'ancienneté du plan de pensions de retraite, le pourcentage de population couverte, le pourcentage de retenue à la source, le pourcentage des dépenses au titre de la sécurité sociale par rapport au Pib et aux dépenses publiques, le degré de solvabilité actuarielle et financière, et le type de population participant au régime. Ces caractéristiques permettent de classifier les pays en fonction du degré de développement de leur régime de sécurité sociale. (Voir le tableau IX-1 et l'encadré IX-1.)

Neuf pays (l'Argentine, les Bahamas, la Barbade, le Brésil, le Costa Rica, Cuba, le Chili, la Jamaïque et l'Uruguay), qui regroupent pratiquement la moitié de la population de la région, possèdent des systèmes relativement avancés, une couverture relativement vaste (plus des deux tiers de la population), des coûts de l'ordre de 10 p.100 du Pib (la majeure partie étant destinée –étant donné leur ancienneté– aux pensions de retraite) et un déficit d'encaisse.

Huit autres pays (la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou et le Venezuela), qui représentent plus de 40 p.100 de la population régionale, ont des systèmes intermédiaires, couvrant de 12 à 50 p.100 de la population; leurs coûts équivalent à 3 ou 4 p.100 du Pib (dont la majeure partie consacrée aux soins de santé), et ils enregistrent un déficit actuariel.

Les autres pays, qui regroupent 10 p.100 de la population régionale, possèdent des systèmes relativement jeunes (postérieurs à la deuxième guerre mondiale), à couverture limitée et faible incidence financière (les prestations sont

Encadré IX-1

TYPOLOGIE DES DEGRES DE DEVELOPPEMENT DES REGIMES DE SECURITE SOCIALE

Selon une étude comparative parrainée par la CEPALC, les pays peuvent être classifiés en trois catégories selon le degré de développement de leur régime de sécurité sociale.

Le groupe le plus avancé comprend cinq pays pionniers en matière de sécurité sociale, –l'Argentine, le Brésil, Cuba, le Chili et l'Uruguay–, ainsi que quatre pays dont les régimes sont plus récents mais à vaste couverture –les Bahamas, la Barbade, le Costa Rica et la Jamaïque–; il présente les caractéristiques suivantes: 1) les premiers plans de pensions de retraite ont été créés dans les années 20 et 30; 2) la couverture dépasse 60 p.100 de la population totale et de la population active; 3) le pourcentage total des retenues à la source (somme des pourcentages de cotisation de l'assuré, de l'employeur et de l'Etat en tant que tel) atteint ou dépasse 26 p.100, les charges au titre de la sécurité sociale oscillant entre 9 et 11 p.100 du Pib et représentant en moyenne 33 p.100 des dépenses publiques; 4) une partie de ces charges –de 44 p.100 à 79 p.100– correspond aux pensions de retraite, eu égard à l'ancienneté et au degré de maturité du programme, ainsi qu'à la longue espérance de vie; 5) le rapport passif/actif est très élevé –jusque 0.6–, c'est-à-dire qu'un retraité est financé par moins de deux assurés sociaux; ceci est dû au faible taux de croissance démographique, au vieillissement de la population, à l'impossibilité d'incorporer de nouveaux groupes d'assurés (puisque la couverture est universelle) et au processus de maturité du plan de pensions de retraite; et 6) le régime présente un grave déséquilibre actuariel et financier, qui devrait empirer à l'avenir et qui exige un renflouement croissant de la part du fisc, une réforme globale s'avérant donc indispensable.

Le groupe intermédiaire, qui comprend la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou et le Venezuela, présente les caractéristiques suivantes: 1) les plans de pensions de retraite apparaissent dans les années 30 et 40; 2) la couverture oscille entre 12 et 53 p.100 de la population; 3) le pourcentage total de retenue à la source varie de 18 à 25 p.100, et les charges au titre de la sécurité sociale fluctuent entre 3 et 4 p.100 du Pib et entre 14 et 23 p.100 des dépenses publiques; 4) ces charges correspondent, en majorité, aux soins de santé (s'agissant de pays retardataires dans le processus de transition démographique et présentant un taux élevé de dépendance), alors que 20 à 40 p.100 sont destinés au financement des pensions de retraite (ce plan étant relativement jeune –degré moindre de maturité–, et l'espérance de vie étant plus courte que dans le groupe avancé); 5) le rapport passif/actif varie de 0.05 à 0.15 (à cause des raisons précitées, ainsi que du taux plus élevé de croissance démographique et de l'incorporation progressive au système des groupes non assurés); et 6) le système présente un déséquilibre actuariel et encourt un déséquilibre financier à moyen ou à court terme.

Le troisième groupe, composé d'El Salvador, du Guatemala, d'Haïti, du Honduras et de la République dominicaine, présente les caractéristiques suivantes: 1) les plans de pensions de retraite sont mis en place dans les années 50 et 60; 2) ils couvrent moins de 10 p.100 de la population et 19 p.100 de la population active et sont concentrés dans la capitale et dans les villes principales; 3) le pourcentage total de retenue à la source est faible, de 12 à 16 p.100, les charges au titre de la sécurité sociale varient entre 1 et 2 p.100 du Pib et de dépassent pas 18 p.100 des dépenses publiques; 4) près de 80 p.100 sont consacrés à l'assurance-maladie et moins de 20 p.100 aux pensions de retraite (étant donné le caractère récent de ce plan et la très faible espérance de vie); 5) le rapport passif/actif est très faible, de 0.02 à 0.08, pour les raisons précitées, ainsi que comme résultat des taux très élevés de croissance démographique et du potentiel d'expansion de la couverture; et 6) le régime ne présente pas de déséquilibre financier, du moins à court et à moyen terme, mais pourrait enregistrer un déficit actuariel.

Source: C.Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas par el año 2000", document élaboré par le Département technique latino-américain de la Banque mondiale, 1990.

essentiellement destinées à la santé), et sans grands problèmes financiers.

En outre, on observe, en règle générale, que plus le système est "avancé", plus son clivage est prononcé, bien qu'au-delà d'un certain niveau la tendance soit plutôt à l'unification; plus il couvre de risques et plus il offre de prestations; plus les conditions d'entrée sont libérales; plus l'application de régimes fondés sur la répartition est fréquente, et plus rare est celle de régimes de capitalisation partielle ou complète; plus l'épargne et l'investissement diminuent à la suite du rétrécissement des réserves et de l'apparition de déficits croissants, et plus les effets distributifs sont importants, qu'ils soient neutres ou progressifs, dans le cadre de l'universalisation de la couverture et de l'incorporation de programmes d'assistance sociale.

a) L'iniquité des régimes actuels

Tous ces antécédents confirment que la principale déficience des régimes de sécurité sociale dans la région est leur manque d'équité. Certaines évaluations de ces régimes en Amérique latine[2] permettent de tirer les conclusions suivantes: que ces régimes obéissent essentiellement aux intérêts d'une fraction de la population composée des travailleurs des secteurs les plus modernes de l'économie, mais ne tiennent pas compte des besoins des groupes les plus pauvres; que la persistance de multiples régimes de prestations aggrave les inégalités et les déficiences et que la partie du système de santé relevant de l'administration de la sécurité sociale encourage la dépendance vis-à-vis d'une médecine coûteuse et fortement technicisée. Pour garantir une plus grande équité au sein des régimes de sécurité sociale, il est indispensable d'étendre la couverture à toute la population, en particulier les groupes non couverts ou qui ne reçoivent que très peu d'avantages, et d'améliorer et uniformiser les prestations par bénéficiaire.[3]

Pour préciser l'incidence des programmes actuels de transferts en termes d'équité et d'équité, il faut répondre aux trois questions suivantes: Quels sont les bénéficiaires de ces transferts? Qui en a besoin et qui devrait en bénéficier? Qui les finance?

i) *Quels sont les bénéficiaires?* Les avantages dérivés des pensions sont, dans la plupart des pays, directement liés aux cotisations versées au cours des dernières années de travail. C'est pourquoi ils favorisent généralement ceux qui ont perçu ou ont déclaré des revenus plus élevés au cours de leurs dernières années de vie active et déclaré des revenus inférieurs en début de carrière. Personne ne pouvant, en règle générale, déclarer des revenus inférieurs au salaire minimum, il est beaucoup plus facile, pour les personnes percevant des revenus plus élevés, de sous-déclarer tout au long de leur vie professionnelle et de déclarer, en fin de carrière, des rémunérations

2 Voir, par exemple, A. Uthoff et R. Szalachman (comps.), *Sistemas de Pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma: Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela*, Santiago du Chili, Projet régional Politiques financières au service du développement CEPALC/PNUD, 1991; C. Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", document élaboré pour le Département technique latino-américain de la Banque mondiale, 1990, et W. McGreevey, *Social Security in Latin America. Issues and Options for the World Bank*, série World Bank Discussion Papers nº 110, Washington, D.C., Banque mondiale, 1990.

3 L'extension de la couverture de la sécurité sociale présente deux volets: les risques et la population. L'extension de la couverture des risques a évolué beaucoup plus rapidement que celle de la population. Dans l'ensemble, l'ordre suivi dans la couverture des risques est le suivant: premièrement, les accidents du travail et les maladies professionnelles; deuxièmement, le risque maladie et accidents non professionnels, ainsi que la maternité de la femme qui travaille; troisièmement, la maternité et la maladie des ayants droit; quatrièmement, les assurances vieillesse et invalidité; cinquièmement, les pensions de veuvage; et sixièmement, les allocations familiales et de chômage.

effectivement plus élevées. Par conséquent, les pensions bénéficient, d'une façon disproportionnée, les secteurs à revenus plus élevés tant au sein du système que par rapport au reste de la population.

Les prestations de santé, en revanche, sont calculées en fonction des besoins d'ordre médical des affiliés plutôt que de leurs cotisations; en théorie, ces transferts contribueraient donc à l'équité au sein du système. Cependant, dans la pratique, et étant donné la couverture partielle du système et son accès sélectif de la part des groupes relativement bien placés dans la société, un pourcentage important des dépenses totales du gouvernement en matière de santé ne bénéficie pas les plus nécessiteux mais, au contraire, les travailleurs du secteur structuré et les classes moyennes. Les pauvres, en particulier dans les zones rurales, n'ont pas accès à ces avantages.

ii) *Quels devraient être les bénéficiaires?* Dans le cadre d'un régime de sécurité sociale équitable, les prestations devraient être établies en fonction des besoins des personnes et des familles, et non pas de leur revenu ou de leur influence. Les études aboutissent pourtant à la conclusion que ceux qui ont le plus besoin de ce type de régime sont précisément ceux qui sont le moins couverts et qui obtiennent le moins d'avantages: les pauvres, en particulier dans le secteur rural et dans le secteur non structuré urbain, les handicapés, les personnes atteintes de maladies chroniques, les enfants et les personnes âgées économiquement faibles. Cependant, le système tend à orienter les prestations en faveur des personnes âgées moins vulnérables, dont certaines sont même en mesure de financer leurs propres pensions de retraite, et des adultes actifs relativement sains. En fait, dans le cadre des régimes actuels, la structure des avantages est définie presque proportionnellement par la redistribution du revenu et le pouvoir exercé sur l'Etat, excluant ceux qui, précisément, devraient en être les bénéficiaires.

iii) *Qui finance?* La sécurité sociale est généralement financée moyennant des retenues à la source, théoriquement à la charge de l'employeur et du travailleur. Il existe cependant trois arguments concernant le manque d'équité qu'impliquerait une extension de la couverture moyennant ce type de prélèvement. Certains affirment, en premier lieu, que, dans le contexte de fixation des prix existant dans la région, ces charges peuvent être transférées au consommateur par le biais des hausses de prix et finiraient par être assumées par ceux qui consomment les biens et les services produits par les secteurs modernes de l'économie. Les régimes dont la couverture n'est pas universelle pourraient donc transférer des ressources des secteurs consommateurs, souvent composés des groupes les plus démunis, vers les travailleurs des secteurs modernes de l'économie.

D'autres signalent que, dans les pays où la couverture a été élargie, il serait impossible de continuer à étendre cette dernière moyennant un relèvement des cotisations, étant donné le lourd fardeau qu'elles représentent déjà. On peut, cependant, en améliorer l'administration en contrôlant l'érosion et la diminution des ressources obtenues, en recouvrant la dette publique et des entreprises en défaut de paiement, ainsi qu'en améliorant la politique d'investissement des fonds accumulés.

Selon un troisième argument, ce type de financement constitue une sorte d'impôts à l'embauche, qui pourrait compromettre l'emploi. En effet, dans la mesure où les avantages de la sécurité sociale reçus par les travailleurs sont relativement indépendants de leur cotisation –ce qui est généralement le cas des pensions de retraite et des soins de santé–,[4] on crée une différence entre les

4 Les soins de santé, par exemple, sont généralement les mêmes quelle que soit la cotisation (c'est-à-dire que l'important est la couverture mais qu'une cotisation plus élevée ne se traduit pas par une amélioration des soins); de même, dans la plupart des cas, la pension de retraite dépend moins de la cotisation versée par le travailleur tout au long de sa vie active que du niveau de revenu ayant servi d'assise aux dernières cotisations. C'est pourquoi le travailleur ne valorise pas pleinement sa contribution à la sécurité sociale.

charges sociales de l'employeur et la valeur représentée, pour le travailleur, par son salaire plus les avantages de la sécurité sociale. Cette différence peut varier de 10 à 20 p.100 des rémunérations, ce qui poussera les entreprises à préférer le capital à la main-d'oeuvre; elle favorisera également une hausse artificielle du coût de production des entreprises et des activités à plus forte intensité de main-d'oeuvre. C'est pourquoi tant que les cotisations au titre de la sécurité sociale seront basées sur les rémunérations (et non pas, par exemple, sur la valeur ajoutée de l'entreprise), ce régime restera inéquitable, de par son incidence négative sur l'emploi et, partant, sur la masse salariale.

b) Extension et qualité de la couverture

Tant que les régimes de sécurité sociale favorisaient une minorité, il était possible d'élargir les prestations ainsi que les risques couverts d'une façon relativement généreuse car ces groupes ne représentaient qu'une fraction de la population et, au départ, le rapport entre passifs et actifs était faible. C'est ainsi, par exemple, que l'âge de la retraite a pu être maintenu et même abaissé, en dépit de la prolongation de l'espérance de vie; la retraite pouvait être accordée en fonction de la durée d'assurance, et non seulement de l'âge, ce dernier étant également abaissé pour les femmes (pour une même durée de cotisations); le salaire servant d'assise au calcul de la pension correspondait à celui versé en fin de carrière, et non pas à celui en fonction duquel le travailleur avait cotisé durant la majeure partie de sa vie active; il existait également des allocations de maladie et de maternité équivalentes à un pourcentage important du salaire de base sans exiger de longues périodes de cotisation préalable (ce qui encourageait les personnes à simuler certaines maladies ou à commencer à cotiser juste avant d'avoir recours à des soins d'ordre médical et hospitalier et cesser de cotiser aussitôt après).

Ces prestations privilégiés, financées partiellement seulement par les assurés, n'ont pas seulement eu des effets régressifs sur la redistribution du revenu. Elles ont également contribué à l'escalade des charges par assuré qui a, soit provoqué un déséquilibre financier et actuariel ainsi qu'une détérioration de la valeur des pensions et de la qualité des soins de santé lorsqu'il s'est agi de les universaliser, soit empêché l'extension de la couverture. En effet, cette même générosité complique l'extension horizontale (ou l'universalisation) des prestations de base (par exemple, les pensions minimales et les soins de santé primaires) à la majorité de la population car ce qui est viable sur le plan financier pour un petit groupe d'assurés exerçant un certain pouvoir de pression –bien qu'injustifié du point de vue de l'équité–, cesse de l'être lorsque le régime est universel.

Il ressort de tout ce qui précède que, d'une part, si on souhaite contribuer à l'équité, et notamment favoriser les groupes les plus démunis, il est indispensable d'étendre la couverture en termes de population et les risques couverts par la sécurité sociale; et, d'autre part, que dans de nombreux pays, le coût qu'impliquerait une extension de la sécurité sociale à toute la population de l'Amérique latine et des Caraïbes dans le cadre des régimes en vigueur ne semble pas viable du point de vue économique

Sur la base d'une simple extrapolation (n'indiquant dès lors que des ordres de grandeur), une étude récente montre le surcoût éventuel de la sécurité sociale, sans compter l'aide sociale, en tant que pourcentage du Pib, dans 22 pays de la région. (Voir le tableau IX-1.) Les estimations sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle la couverture est étendue à toute la population sans modifier la charge par habitant du régime en vigueur. On peut tirer trois grandes conclusions:

i) Six pays pourraient arriver à une couverture universelle avec un pourcentage supplémentaire du Pib relativement peu important (moins de trois points de pourcentage): la Jamaïque,

les Bahamas, la Barbade, le Venezuela, le Mexique et le Brésil. Les trois pays appartenant aux Caraïbes anglophones présentent des pourcentages extrapolés plus faibles encore car les dépenses correspondant au système national de santé ne sont pas incluses et leur plan de pensions de retraite est basé sur une structure démographique jeune; en incluant les dépenses de santé (pour faciliter la comparaison avec les dépenses des pays latino-américains qui appliquent tous des programme d'assurance maladie et maternité), les pourcentages extrapolés des trois pays des Caraïbes correspondraient à ceux du Brésil. D'autre part, le Mexique et le Venezuela présentent des pourcentages peu élevés parce que les calculs ont été basés sur les années de l'essor pétrolier et, partant, sur un Pib élevé qui réduit le coût relatif de la couverture; dans le cas du Venezuela, un autre facteur contribuant à la réduction de ce type de dépense est le caractère récent de son régime de retraite. Finalement, le Mexique et le Brésil sont parvenus à une extension significative de la couverture du secteur rural à l'aide de programmes dont le coût est relativement modique (voir l'encadré IX-2), ce qui explique le faible pourcentage extrapolé de ces pays.

ii) Les pays dont les pourcentages extrapolés sont supérieurs aux niveaux mentionnés plus haut sont le Paraguay, Cuba et le Costa Rica. Cependant, dans ces deux derniers cas, la couverture est déjà pratiquement totale, le pourcentage supplémentaire requis étant donc peu important. Un autre groupe de pays proches de la couverture universelle, mais pour lesquels les pourcentages extrapolés sont encore plus élevés, est composé de l'Uruguay, de l'Argentine et du Chili. Mais ces trois pays, tout comme le Costa Rica, possèdent déjà des programmes d'assurance sociale (ou de santé publique) en faveur des plus démunis; c'est pourquoi l'extrapolation exagère le coût de l'universalisation.

iii) Dans certains pays moins avancés de l'Amérique latine, l'augmentation requise du Pib serait impraticable du point de vue économique (plus de dix points de pourcentage du Pib): l'Equateur, le Nicaragua, El Salvador, la Colombie, le Pérou. L'universalisation de la couverture dans ces pays est irréalisable dans le cadre du maintien des niveaux actuels de prestations et de frais administratifs, car le surcoût serait considérable.

c) L'assurance sociale et l'aide sociale

Pour réformer les régimes en vigueur en termes d'équité et résoudre les problèmes de coûts, il importe de définir les critères qui devront régir les transferts accordés moyennant les institutions de sécurité sociale, compte tenu de la nature du risque. D'une part, les systèmes peuvent offrir *une assurance mixte* –entre l'assuré et le système– contre le risque de fluctuation des revenus de l'assuré tout au long de sa vie, en fonction de versements et d'avantages fixés d'une façon actuarielle. Ceci concerne, par exemple, les pensions de vieillesse, d'invalidité et de décès; les soins médicaux et hospitaliers et les prestations monétaires au titre du risque accident de travail; les soins médicaux et hospitaliers et les prestations monétaires au titre du risque maladie et maternité; ainsi que les prestations monétaires de chômage.

D'autre part, les systèmes doivent offrir une *sécurité de revenus minima* à tous les individus, et en particulier aux plus pauvres qui ne pourraient faire face autrement à certains besoins vitaux. Tel est le cas, par exemple, des allocations familiales; de l'aide sociale (comme les pensions non contributives ou accordées aux personnes sans ressources ou qui ne remplissent pas les conditions requises pour avoir droit aux prestations sociales); ainsi que les systèmes nationaux de santé ou les programmes publics de soins de santé.

Le problème le plus grave, qui dérive de la redistribution inégale du revenu dans les pays de la région, est qu'il existe un très grand nombre de personnes dont les revenus sont insuffisants pour leur permettre de faire des réserves en prévision des risques éventuels pouvant se présenter tout au long de leur vie. Etant

Encadré IX-2

L'EXTENSION DE LA COUVERTURE AUX SECTEURS AGRICOLES

Au Mexique, l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS) a commencé à étendre sa couverture aux zones rurales dès 1954, mais les premiers progrès notables ont été accomplis en 1973, avec la mise en place du programme de solidarité sociale dont 60 p.100 est pris en charge par le Gouvernement fédéral et 40 p.100 par l'IMSS. 1976 marque la création du programme de coordination générale du plan national de zones critiques et de groupes marginaux (COPLAMAR) qui, en 1979, a signé un accord avec l'IMSS pour étendre la couverture des soins de santé primaires aux zones marginales rurales. En 1985, l'IMSS-COPLAMAR avait construit 3.246 cliniques rurales et 65 hôpitaux. En 1985, l'IMSS-COPLAMAR a atteint une couverture maximum de 13.7 millions de personnes, c'est-à-dire 85 p.100 de la population potentiellement bénéficiaire mais en 1986, l'IMSS-COPLAMAR ne couvrait plus que 9.8 millions de personnes, le reste relevant des états dans le cadre d'un processus de décentralisation. La population couverte reçoit les bénéfices suivants: soins de la mère et de l'enfant, soins médicaux, détection et contrôle de maladies chroniques, planisme familial, prévention et éducation sanitaire. Ces services sont prêtés, à l'échelon primaire, par les cliniques, puis, à l'échelle secondaire, par les hôpitaux (institutions appartenant toutes deux à l'IMSS-COPLAMAR); au niveau tertaire, on a recours aux hôpitaux du Ministère de la santé (cette population n'a pas accès aux hôpitaux de l'IMSS). Le programme est basé sur le concours de "stagiaires" (jeunes médecins prêtant un an de services) et d'assistants qui sont des jeunes bilingues issus des communautés mêmes. En 1986, le Gouvernement fédéral a couvert 90.6 p.100 du budget du programme, le restant –9.4 p.100– étant financé par l'IMSS, qui contribue également aux coûts indirects de gestion pour une valeur équivalant à la moitié du total des coûts réels. Les assurés ne doivent verser aucune cotisation de type monétaire mais apportent leur main-d'oeuvre au travail collectif de construction des installations, de prévention, d'assainissement sanitaire,etc. Le coût par habitant des services fournis par l'IMSS-COPLAMAR est revenu à la moitié de celui des services du Ministère de la santé, lesquels sont également très inférieurs à ceux de l'IMSS.

Au Brésil, le Système national de Previdência e Assistência Social (SENPAS) a étendu sa couverture aux zones rurales dans les années 70, moyennant deux types de programmes: un plan de sécurité sociale (FUNRURAL) et l'autre relevant du Ministère de la santé et des services de santé des états (Programa de Inter-relacionamento de Açoes de Saúde e Saneamento, PIASS). En 1971, le "Fundo de Assitênça ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) a commencé à octroyer, d'une façon autonome, des pensions et des soins de santé à la population rurale et aux villages de moins de 20 habitants; le réseau d'installations (dans le cadre d'accords avec les syndicats, les états, les municipalités et les organismes privés) comprend des postes et des centres de secours, des polycliniques et des hôpitaux; en 1977, le FUNRURAL a été intégré au régime de sécurité sociale. Le programme est financé par trois impôts:i) 2.5 p.100 sur la production rurale, perçu par le producteur et payé par l'acheteur (correspondant à 35 p.100 du revenu total en 1980); ii) 2.4 p.100 d'impôt sur les salaires source d'entreprises urbaines (63 p.100 du revenu); et iii) 0.036 p.100 payé par les employeurs ruraux en fonction de la production et de la valeur de la propriété agricole non cultivée (2 p.100 du revenu). Depuis 1978, le programme enregistre un déficit qui a atteint 11 p.100 du revenu en 1981, à la suite de l'évasion fiscale estimée qui va du tiers à la moitié du recouvrement potentiel des impôts. En 1982, le Fonds pour l'investissement social (FINSOCIAL) a été mis sur pied moyennant un apport de 0.5 p.100 du revenu de toutes les entreprises du pays destiné au financement du programme.

En Equateur, l'assurance sociale rurale (Seguro Social Campesino-SSC) a été créée en 1968 dans le cadre de l'Institut équatorien de sécurité sociale et s'est développée en 1973 et 1981. Elle s'adresse aux paysans organisés au sein de coopératives et d'associations agraires; en 1983, la couverture atteignait 2.4 p.100 de la population totale et 9 p.100 de la population rurale. Il s'agit surtout de fournir des soins primaires peu onéreux, concentrés dans un poste rural construit sur les terrains de la communauté et dont la structure de base est fournie par l'IESS, avec le concours du travail collectif. Un médecin itinérant offre des soins médicaux, en matière de maternité et de dentisterie, alors que le personnel auxiliaire s'occupe des soins prénatals, de l'éducation sanitaire et de l'immunisation. Les patients qui ne peuvent être soignés dans ce poste rural sont transférés dans des installations plus complexes relevant de l'IESS. Le programme est financé moyennant une cotisation de 1 p.100 prélevée sur les salaires des assurés de l'IESS (répartie en parts égales entre l'assuré, l'employeur et l'Etat), plus un apport équivalant à 1 p.100 du salaire minimum versé par le paysan participant au programme.

Source: C. Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", document élaboré par le Département technique latino-américain de la Banque mondiale, 1990.

donné que, obéissant à des normes d'ordre éthique et social, les gouvernements cherchent à assurer une couverture universelle contre les risques de base, il convient d'établir une distinction entre les avantages qui répondent à un besoin vital de la population et qui requièrent donc une contribution importante de l'Etat sur le plan financier, et ceux qui protègent une population plus limitée contre certains risques, dans le cadre de programmes qui ne sont pas toujours intégrés et que les parties sont en mesure d'autofinancer sans le concours de l'Etat.

La plupart des pays latino-américains suivent essentiellement le modèle traditionnel basé sur le critère de la prévoyance (assurance sociale), inspiré de la trilogie de programmes (assurances vieillesse, invalidité et décès; soins médicaux et hospitaliers pour maladies du travail; et soins médicaux et hospitaliers courants et pour maternité), appliquée pour la première fois en Allemagne à la fin du siècle dernier. Cependant, la redistribution inégale du revenu dans les pays de la région a remis en question l'applicabilité de ce système, en particulier lorsqu'on a tenté, à des fins d'équité, d'étendre la couverture des risques et de la population car une partie importante de cette dernière n'est pas en mesure de contribuer au système.

Les pays dont les systèmes ont atteint un degré plus élevé de développement sont parvenus à une couverture universelle de la population (ou en sont proches) mais le coût économique a été considérable et, dans la plupart des cas, ils n'ont pas réussi à résorber les inégalités existant en matière de couverture, de financement et de prestations, ni à améliorer l'efficience administrative. En outre, ces systèmes enregistrent de profonds déséquilibres actuariels et financiers que l'Etat n'est plus en mesure de subventionner, en particulier dans le cadre de la longue et profonde crise économique.

Les pays latino-américains du groupe intermédiaire, en revanche, n'ont pas résolu le problème de la couverture. Ils concernent moins de la moitié de la population et, jusqu'aux années 80, ils ne présentaient guère de problèmes de solvabilité. Certains ont rapidement étendu leur couverture dans les années 70 (le Panama, le Mexique et le Venezuela) à une partie du secteur rural ou ont partiellement intégré leurs services de santé; dans les deux derniers cas, ce processus a été facilité par l'essor pétrolier. La crise des années 80 a paralysé ou a freiné ces progrès et certains pays ont commencé à enregistrer les mêmes déséquilibres que les pays dont les régimes sont plus anciens.

Les pays moins avancés de la région possèdaient des régimes relativement solvables pendant les années 80, bien que couvrant moins du quart de la population. L'extension de la couverture se heurte à des obstacles d'ordre structurel et résultant de la crise économique qui a contribué à la détérioration de la situation financière de certains pays.

Pour résoudre le dilemme apparent entre le besoin d'étendre la couverture et les coûts exorbitants que ce processus impliquerait, deux des pays les plus avancés en matière de systèmes de sécurité sociale, Cuba et le Chili, ont effectué des réformes radicales mais guidées par des critères tout à fait opposés. Conformément au critère d'équité et de satisfaction des besoins fondamentaux de la population, les autorités cubaines ont résolu l'étatisation totale du système (dans les années 60). La couverture est devenue universelle, le système a été unifié et la plupart des disparités ont été supprimées (seules les forces armées conservent un régime privilégié, alors que les agriculteurs privés n'ont pas droit aux prestations monétaires). Ce système présente néanmoins un déficit croissant absorbé par l'Etat, ce qui se traduit par une érosion de la valeur réelle des pensions.

Au Chili, en revanche, le critère de la prévoyance a déterminé la privatisation progressive de la sécurité sociale, qui s'est traduite par une progression en termes de couverture et d'uniformité (à l'exception, à nouveau, des militaires) et par l'établissement d'un nouveau régime solvable de pensions. Ceci a été réalisé au

prix d'un énorme déficit de l'ancien système et d'une subvention publique destinée à le couvrir, ainsi que de l'octroi de pensions minimales.

d) Réformes proposées

A la lumière de ces expériences et compte tenu des critères d'équité et de solvabilité financière, on propose, en *premier* lieu, de réformer la sécurité sociale dans le cadre d'un système mixte conjuguant ces deux types de critères. D'une part, un système universel de prestations de base, financé à l'aide de ressources générales et basé sur la solidarité sociale; et, d'autre part, un système de prestations publiques et/ou privées, caractérisé par une équivalence totale entre la cotisation versée et l'avantage reçu, basé sur la prévoyance privée. Une telle structure impliquerait un progrès considérable en termes d'équité, serait plus viable du point de vue politique et permettrait à ceux qui consentent un effort personnel d'obtenir de meilleures prestations.

En *deuxième* lieu, l'extension de la couverture aux groupes non couverts devrait être effectuée de façon sélective, tant du point de vue des groupes concernés que du type de services couverts. En effet, les besoins de certains groupes, tels que les paysans salariés, sont généralement plus importants que ceux, par exemple, de certains travailleurs indépendants. D'autre part, certaines prestations, telles que les soins de santé, présentent, en règle générale, une plus haute priorité que d'autres, comme l'extension des pensions de retraite; et, dans les soins de santé, les soins primaires ainsi que de la mère et de l'enfant sont primordiaux. Plusieurs pays (le Mexique, le Brésil et l'Equateur –voir l'encadré IX-2) ont en effet étendu la couverture de la sécurité sociale à des secteurs traditionnellement non couverts (les paysans des zones rurales), apportant ainsi la preuve qu'il est possible de réduire considérablement le surcoût de cette extension en concentrant les avantages sur les soins primaires et préventifs et en garantissant une prestation efficiente des services. Quoi qu'il en soit, ce processus exige un subside public important car la population traditionnellement non couverte présente généralement un niveau de revenu beaucoup plus faible que la population couverte, et est beaucoup plus difficile à détecter et à affilier; le contrôle des cotisations est également plus complexe.

En *troisième* lieu, pour réduire le coût des prestations et en favoriser l'équité, on peut suggérer les principales modifications suivantes: a) unifier les différents régimes de retraite (publique) de façon à réduire les coûts (grâce aux économies d'échelle) et réduire les disparités et les inégalités; b) supprimer la retraite selon la durée de cotisations et ne la maintenir qu'en fonction de l'âge (ou, dans certains cas spéciaux –y compris les différences par sexe– d'autoriser la retraite anticipée sous réserve de cotisations plus élevées); c) augmenter et ajuster l'âge de la retraite à la plus longue espérance de vie au-delà de 65 ans; d) associer la pension aux cotisations versées par l'assuré pendant toute sa vie active et non pas seulement en fin de carrière; e) uniformiser les conditions d'accès aux et de calcul des prestations, et notamment des pensions de retraite; f) abaisser le pourcentage du salaire versé au titre de l'indemnité de maladie et fixer une période minimum d'attente pour éviter les pathologies simulées; g) supprimer les prestations médicales trop généreuses par rapport au niveau de développement, tels que les déplacements et les traitements à l'étranger; et h)accorder la priorité aux soins primaires de santé par rapport à la médecine curative.

En *quatrième* lieu, pour réduire au maximum les effets négatifs sur l'embauche, la partie de la cotisation prise en charge par l'employeur devrait être versée en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise et non pas selon le montant global des rémunérations. Ceci n'influe en rien sur les ressources apportées par les entreprises mais, par contre, corrige l'incidence négative sur l'embauche et permet de redistribuer la contribution des

entreprises à forte intensité de main-d'oeuvre et celles à forte intensité de capital.

3. Programmes de transferts

a) Les programmes spéciaux d'emploi

Compte tenu de l'importance que revêt l'emploi en tant que source principale de revenus pour la grande majorité de la population, ainsi que de la chute des niveaux d'emploi enregistrée dans le cadre de la récession des années 80, plusieurs pays ont adopté, au cours de cette décennie, des programmes spéciaux d'emploi d'urgence destinés à protéger un tant soit peu les revenus des groupes pauvres les plus touchés. Ce fut, en effet, une manière de transférer des ressources en faveur de groupes considérés comme pauvres.[5]

i) *La pauvreté est fortement proportionnelle au chômage et au niveau des rémunérations réelles/productivité des membres actifs de la famille.* Lorsqu'on compare les revenus familiaux par personne entre les familles et dans le temps, on a traditionnellement recours à quatre indicateurs: i) le revenu par membre actif de la famille, qui représente le coefficient rémunérations/ productivité; ii) le nombre de membres ayant un emploi par rapport à ceux qui sont en quête d'emploi, qui représente l'incidence du chômage au sein de la famille; iii) le nombre de membres en quête d'emploi par rapport à ceux qui sont en âge de travailler, qui représente la volonté de s'intégrer à la population active; et iv) le nombre de personnes en âge de travailler par rapport au nombre de personnes passives au sein de la famille, qui représente le rapport de dépendance démographique de la famille.

La crise des années 80 a modifié l'importance de ces facteurs quant à la détermination du degré de pauvreté des familles, lequel a notablement augmenté au sein de celles dont les revenus ont été compromis par la chute des rémunérations des membres ayant un emploi (effet rémunérations réelles/ productivité). L'incidence de l'indigence s'est également intensifiée dans les ménages touchés par l'augmentation du nombre de chômeurs (effet chômage). Le recul des rémunérations réelles par personne occupée explique, dans une large mesure, l'aggravation de la pauvreté globale, alors que la progression du chômage a été à la base d'augmentations substantielles de l'indigence.[6]

Face à cette situation, il a fallu effectuer des transferts anticycliques pour combattre le chômage et les chutes des rémunérations réelles des travailleurs dans le cadre d'une politique visant à éviter les montées cycliques de la pauvreté. Les variations du chômage et des rémunérations étant considérées comme des facteurs transitoires et sujets aux fluctuations de l'économie, ces transferts devaient être du même ordre: transitoires et anticycliques, en fonction des niveaux de chômage et des salaires réels des familles les plus démunies.

ii) *Pour contribuer à l'équité, les emplois d'urgence doivent être productifs, mais sans remplacer d'autres sources de travail.* Les programmes spéciaux élaborés à cette fin prévoient, d'une part, la création d'emplois dans le cadre de projets financés à l'aide de fonds publics et, d'autre part, la subvention de l'embauche de la part des entreprises privées, moyennant plusieurs types de mécanismes.

Bien qu'on ait tenté de subventionner l'embauche de la part du secteur privé –ce qui permettrait d'intégrer les chômeurs au véritable marché de l'emploi–, les

5 José Wurgaft (comp.), *Empleos de emergencia*, Santiago du Chili, Programme régional d'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PREALC), 1988, et G. Rodgers (comp.), *Urban Poverty and the Labour Market. Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin American Cities*, Genève, Organisation internationale du travail (OIT), 1989.

6 Voir, par exemple, Molly Pollack et Andras Uthoff, *Pobreza y empleo: un análisis del período 1969-1987 en el Gran Santiago*, série Documento de Trabajo, nº 348, Santiago du Chili, Programme régional d'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PREALC), juillet 1990.

programmes de subsides n'ont pas eu de succès. En cas de récession, les entreprises sont beaucoup plus sensibles au niveau de la demande qu'aux charges de leur main-d'oeuvre. C'est pourquoi les subsides n'ont pratiquement exercé aucune incidence sur la hausse des niveaux d'emploi. D'autre part, les entreprises qui, de toutes façons, augmentaient leur offre d'emplois (peut-être pour répondre à l'augmentation de la demande) reçoivent désormais une subvention.

C'est pourquoi les programmes spéciaux les plus fréquents et qui ont donné les meilleurs résultats ont été ceux directement financés et mis en oeuvre par l'Etat. La grande différence par rapport aux projets normaux de travaux publics est qu'il ne s'agit pas nécessairement de projets rentables du point de vue économique mais à forte intensité de main-d'oeuvre –à concurrence de 80 p.100 au moins des coûts. Ils sont donc intéressants du point de vue politique et social, mais pas sur le plan économique et sont particulièrement utiles en temps de crise car ils traduisent la volonté des gouvernements de faire face aux problèmes de chômage et de revenus; ils ont des effets plus rapides que ceux d'autres mécanismes du marché et permettent de cibler les résultats sur les groupes les plus touchés par la crise.

Ces programmes ayant pour but de créer des emplois et de préserver un revenu minimum pour les groupes les plus touchés par la crise, ils sont orientés vers les secteurs les plus démunis. (Voir l'encadré IX-3.) En effet, s'ils sont bien conçus, ils n'intéressent généralement, étant donné le faible niveau des revenus offerts (généralement inférieur au salaire minimum), que les groupes les plus nécessiteux; ils entraînent donc, d'une certaine façon, une auto-sélection parmi les intéressés. D'autre part, étant donné qu'ils présentent une intensité anormalement forte de main-d'oeuvre et, souvent, un faible taux de rentabilité privée, ils n'ont généralement aucune incidence sur d'autres sources d'offre d'emploi.

Tous ces facteurs impliquent, sur le plan de leur conception, une série de limitations de type macro- et micro-économique. Sur le plan macro-économique, les dépenses gouvernementales doivent être autonomes, indépendantes de la demande globale de façon à servir d'instrument anticyclique, et non pas procyclique, vis-à-vis des tendances de l'emploi; de plus, le programme ne doit pas être inflationniste, c'est-à-dire qu'il doit être financé, utiliser des facteurs excédentaires et qui ne se traduisent pas une pression sur la balance des paiements. Les programmes doivent donc faire appel à une main-d'oeuvre abondante, ne doivent pas entraîner d'excès de la demande moyennant un relèvement artificiel des salaires et faire un usage intensif d'intrants nationaux. Sur le plan micro-économique, les rémunérations versées ne doivent pas se traduire par une hausse artificielle des salaires dans les entreprises où il existe des possibilités d'emploi pour ce type de main-d'oeuvre.

Une étude des expériences menées en Amérique latine en matière de programmes spéciaux réalisée par le PREALC indique (voir l'encadré IX-3) que ces programmes ont réussi à créer, durant de courts laps de temps, un nombre important d'emplois et qu'au cours de ces mêmes périodes, ils ont réussi à bénéficier les groupes sociaux les plus pauvres. Ces programmes ont également favorisé une certaine participation et union sociale par le biais de l'emploi ainsi que les consultations entre les membres de la communauté quant aux travaux à entreprendre; ils ont en outre permis la réalisation de projets d'utilité publique, bien qu'à un degré insuffisant pour se justifier d'un point de vue privé ou social au cours de périodes normales. Les rémunérations se sont pourtant avérées insuffisantes par rapport aux besoins des familles. On peut donc conclure que ces programmes ont constitué un instrument valable en termes de création massive d'emplois, de redistribution des revenus parmi les groupes les plus démunis, d'encouragement de la participation sociale et de l'atteinte de résultats

Encadré IX-3

ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES PROGRAMMES SPECIAUX D'EMPLOI SUR LA PAUVRETE

Les estimations réalisées par le Programme régional d'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PREALC) indiquent que les programmes sont effectivement parvenus à bénéficier les groupes sociaux les plus démunis. L'information dont on dispose sur le Programme d'appui au revenu provisoire (Programa de Apoyo al Ingreso Temporal-PAIT), au Pérou, le Plan d'emploi minimum (Plan de Empleo Mínimo-PEM) et le Programme d'emploi pour chefs de famille (Programa de Ocupación para Jefes de Hogar- POJH) au Chili, ainsi que sur le Fonds social d'urgence (Fondo Social de Emergencia-FSE) en Bolivie démontre que la grande majorité des travailleurs concernés par ces programmes proviennent de familles indigentes et le reste, de familles pauvres (voir tableau ci-joint). En ce qui concerne le FSE, bien qu'on manque de données à cet égard, l'information dont on dispose quant aux caractéristiques de leur logement (30 p.100 sans électricité, 78 p.100 sans installations sanitaires, 84 p.100 sans égoûts et 46 p.100 sans eau potable) autorise à penser que la grande majorité des travailleurs participant au Fonds provient également de familles pauvres.

Cette affirmation est confirmée par l'incidence des rémunérations sur le revenu familial. Celles-ci représentent jusqu'à 50 p.100 du revenu total dans deux tiers des familles des participants au PAIT, et dans la moitié des familles des travailleurs du PEM et du POJH. Dans les deux pays, cette incidence peut même être plus décisive encore lorsque plusieurs membres de la famille participent à ces programmes, ce qui était souvent le cas, bien qu'il n'y ait aucune information à cet égard. En ce qui concerne le FSE, les rémunérations constituent le seul revenu de la moitié des familles des participants, et la moitié au moins des revenus dans 74 p.100 des cas.

De même, et malgré l'importance des salaires dérivant de la participation à ces programmes d'emploi en termes d'économie familiale –lesquels se sont même transformés, dans certains cas, en un facteur indispensable de subsistance–, les rémunérations ont souvent été insuffisantes, même par rapport aux besoins de base; elles représentaient un quart à peine du coût du panier de la ménagère, dans le cas du PEM au Chili et la moitié pour le PAIT au Pérou et le POJH au Chili.

REVENU FAMILIAL DES TRAVAILLEURS PARTICIPANT AUX PROGRAMMES SPECIAUX D'EMPLOI

	PAIT[a] (Pérou)	PEM[b] (Chili)	POJH[b] (Chili)	FSE[c] (Bolivie)
A) Revenu familial des travailleurs participant aux programmes d'urgence[d]				
% d'indigents	65.0	80.0	70.0	n.d.
% de pauvres	35.0	20.0	30.0	n.d.
B) Incidence de la rémunération du programme sur le revenu familial total				
Revenu familial unique	21.5	24.0	31.6	51.0
Jusque 50 p.100 du revenu familial	65.5	48.3	54.0	74.0

[a] Décembre 1985.
[b] Août 1983.
[c] Avril 1988.
[d] Sont considérées comme indigentes les familles dont les revenus ne couvrent pas le coût d'un panier alimentaire de base, et pauvres celles dont les revenus équivalent, au maximum, au double de ceux des familles antérieures.

Source: José Wurgaft (comp.), *Empleos de emergencia*, Santiago du Chili, Programme régional d'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PREALC), 1988.

productifs du point de vue économique et social.

Mais ces mêmes études ont également permis de détecter certains problèmes tels que le détournement au profit de secteurs autres que les groupes cibles, notamment à des fins politiques; des déficiences techniques dans les travaux réalisés dues au manque d'études; une faible productivité et une certaine inefficacité, à la suite du manque de facteurs complémentaires, du faible niveau de formation professionnelle et de leurs activités; une durée insuffisante compte tenu de l'ampleur de la crise; l'absence totale de sécurité sociale et d'autres garanties prévues dans le droit du travail pour les participants, et une centralisation excessive quant à l'administration des programmes.

iii) *Pour éviter le déplacement d'autres modalités de création d'emplois, le financement de ces programmes doit présenter certaines caractéristiques spéciales.* Les études antérieures font ressortir la nécessité de faire une distinction entre deux types de programmes de création d'emplois: ceux de type transitoire, qui visent à compenser les faibles niveaux d'emploi et de revenus des familles pauvres au cours de certaines périodes de crise; et les programmes plus permanents, qui répondent à un plan d'investissements publics et à des objectifs nettement productifs. Leur financement implique un choix qui requiert la définition de certaines priorités quant au contenu de ces investissements. Si on choisit de créer des emplois immédiats –malgré les limitations de ce type de programmes en termes de pérennité et de productivité–, il conviendra de définir un calendrier d'investissements publics qui implique l'ajournement d'autres investissements plus productifs mais dont les effets à court terme sur l'emploi sont moins évidents.

Le financement à l'aide de fonds publics d'investissement implique la substitution d'une source de financement conduisant à un emploi de type plus permanent par une autre d'ordre plus transitoire. C'est pourquoi certains pays de la région ont financé les coûts de ces programmes moyennant des ressources extérieures extraordinaires qui, en évitant aux autorités d'avoir à recourir à leurs fonds propres aux fins d'activités publiques ou privées déjà programmées, ont une incidence positive complémentaire en termes d'emploi.

Une fois qu'il a été décidé de répartir le revenu, il faut envisager si la meilleure façon de procéder est de créer des emplois à faible productivité –afin de réduire au maximum l'utilisation d'autres intrants ou biens d'équipement– ou d'assurer une formation professionnelle, moyennant l'octroi d'une "bourse" ou d'une subvention d'études aux personnes participant au programme. La formation présente, en effet, une forte intensité de main-d'oeuvre, n'exige pas trop de facteurs supplémentaires et peut constituer une façon plus effective de répartir un revenu minimum entre les chômeurs.

Quoi qu'il en soit, si on choisit de répartir le revenu moyennant la création directe d'emplois d'urgence dans le cadre d'un programme de travaux publics de moindre envergure, il convient de tenir compte de certaines recommandations susceptibles d'accroître la productivité des emplois et les avantages pouvant dériver du programme: posséder des portefeuilles de projets déjà prêts en cas d'aggravation du chômage –non seulement dans le cadre de travaux d'utilité collective mais aussi des services sociaux (comme l'augmentation du personnel auxiliaire dans l'enseignement préscolaire ou dans les services hospitaliers); tenir compte, dans l'élaboration des programmes, des caractéristiques personnelles des participants; mettre en place un système axé sur des institutions permanentes pouvant servir de base aux programmes et faciliter les aspects liés au contenu, administratifs et financiers, tout en favorisant leur adaptation aux diverses situations de crise; tenter d'organiser les bénéficiaires dans le cadre de petites entreprises associées au programme, tant sur le plan de la mise en oeuvre des différents projets que de la fabrication d'intrants et d'outils; assouplir les normes

de façon à pouvoir réunir les ressources suffisantes pour obtenir les matériaux, les intrants et la main-d'oeuvre qualifiée nécessaires pour améliorer la productivité des personnes embauchées moyennant l'octroi de salaires de type plus général; susciter l'intérêt des travailleurs vis-à-vis des travaux à réaliser afin que leur participation soit plus engagée et efficace; compte tenu de la situation d'urgence, verser des salaires d'un niveau satisfaisant en termes de revenu familial et accorder les avantages de la sécurité sociale; prévoir une composante importante de formation en faveur d'une partie des travailleurs, et en particulier aux jeunes qui entrent sur le marché du travail et, finalement, accorder la priorité aux projets propres à favoriser la création d'emplois permanents, tels que les travaux d'irrigation, l'amendement des sols, la formation professionnelle et la création de petites et de micro-entreprises.

L'alternative provient donc du fait de vouloir poursuivre deux objectifs différents à l'aide d'un seul instrument. Le premier consiste à répartir les revenus moyennant la création d'emplois; le deuxième, à réaliser des travaux de type social, ayant le double rôle d'appuyer l'infrastructure sociale (services primaires, constructions dans le domaine de la santé et de l'éducation) et économique (irrigation, voies d'accès, etc.), ou des projets productifs. Au départ, les programmes spéciaux d'emploi visaient essentiellement le premier objectif afin de transférer des ressources d'une façon plus digne que moyennant l'octroi d'allocations de chômage. A la suite de la prolongation de la crise et eu égard au critère de productivité économique et sociale, ils ne présentent plus guère de différences par rapport à d'autres modalités de création d'emplois. On a plutôt tiré parti de la conjoncture critique pour obtenir des ressources supplémentaires dans le cadre des programmes d'ajustement, ou de réorienter les fonds existants afin de mettre en oeuvre des programmes d'investissement. Ceci entraîne néanmoins un surcoût de la création d'emplois, ce qui compromet l'atteinte du premier objectif.[7]

b) Les fonds d'investissement social

Sur la base des enseignements laissés par les programmes spéciaux d'emploi, un nombre important de fonds d'investissement social[8] ont été mis sur pied ou sont en voie de création. L'orientation de ces nouveaux fonds a évolué de la création d'emplois d'urgence au cours de la crise et de la période d'ajustement vers la réalisation de travaux d'investissement social à plus long terme, essentiellement dans le domaine de la santé et de l'éducation, ainsi que vers des programmes de nutrition et d'alimentation, etc.

Les fonds d'investissement social ont pour but de créer des emplois plus permanents dans le cadre d'activités à plus grande utilité collective. Ils se chargent de capter les fonds et d'encourager la réalisation de projets; ils jouent un rôle d'appoint et contribuent au bon fonctionnement de l'appareil gouvernemental; plutôt que de rivaliser avec ou de se substituer à la structure ministérielle dans le domaine social, ils fonctionnent en coordination avec d'autres programmes gouvernementaux. En outre, étant donné qu'ils sont généralement autonomes et liés à la

7 Voir Programme régional d'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PREALC), *Empleo y equidad: desafío de los 90*, série Documentos de trabajo, nº 354, Santiago du Chili, 1990.

8 En particulier, le Fonds d'investissement social (FIS) en Bolivie; le Fonds de solidarité et d'investissement social (FOSIS) au Chili; le Fonds d'investissement social (FIS) à El Salvador; le Fonds d'investissement social (FIS) au Guatemala; le Fonds hondurien d'investissement social (FHIS); le Fonds d'investissement social d'urgence (FISE) au Nicaragua; le Fonds d'urgence sociale (FES) au Panama; le Fonds d'investissement social d'urgence (FISE) en Uruguay; et le Fonds vénézuélien d'investissement social (FONVIS). Il existe également, au Mexique, un Programme national de solidarité (PRONASOL) qui, sans avoir la structure d'un Fonds, poursuit le même type d'objectif que les antérieurs.

présidence de la république, ils font l'objet d'un soutien politique qui facilite la prise de décisions et l'élimination d'obstacles institutionnels. Comme ils sont généralement dotés d'une équipe technique de haut niveau dont les rémunérations rivalisent avec celles du secteur privé, ils sont plus régis par l'esprit d'entreprise que par des critères bureaucratiques.

En règle générale, les fonds procèdent d'emblée avec la participation des institutions publiques, et notamment avec, d'une part, les municipalités, les communautés locales et les organisations non gouvernementales (ONG) et, d'autre part, les institutions internationales financières et donatrices. Les fonds peuvent contribuer à un rapprochement entre les ONG et les institutions publiques, dont les rapports sont souvent distants, ce qui peut favoriser la détection d'un plus grand nombre de projets et une mise en oeuvre plus efficace. De même, l'une des caractéristiques de ces fonds est de fonctionner moyennant des appels d'offre –parmi les ONG, les entreprises privées de sous-traitance, ou certaines communautés locales– ce qui les libère des travaux de mise en oeuvre et leur permet de conserver un rôle central de drainage et d'allocation des ressources, ainsi que d'évaluation de leur destination.

Malgré leur plus grande flexibilité, les fonds éprouvent également de sérieuses difficultés pour toucher les groupes les démunis de la population qui, étant moins organisés, ont moins de possibilités de faire pression et d'élaborer des projets, et se trouvent généralement dans les zones les plus reculées. Pour résoudre ce type de problèmes, les fonds doivent contribuer, avec leurs contreparties, à la mise en place de mécanismes susceptibles de renforcer les capacités de la communauté en matière de formulation de projets moyennant les techniques adéquates sur le plan de la conception. Pour ce faire, il faut consacrer des ressources à la formation de ressources humaines, tant à l'échelon des municipalités et des corporations de développement que des communautés locales.

c) *Transferts visant à lutter contre la pauvreté: le revenu minimum familial*

L'un des instruments auxquels on a traditionnellement recours pour relever les revenus –bien que sans incidence sur la production– est le salaire minimum. Cet instrument a également été utilisé à des fins de stabilisation; c'est pourquoi, au cours de ces dernières années, il a progressé moins rapidement que les salaires moyens et la productivité dans de nombreux pays de la région. (Voir le tableau IX-4.) Le recours à cet instrument aux fins de l'équité présente de graves limitations auxquelles la politique du "revenu minimum familial" prétend remédier.

L'une de ces limitations est d'abord celle de ne concerner que les travailleurs salariés et, souvent, urbains, excluant de la sorte certains travailleurs plus défavorisés. Tel est le cas des travailleurs indépendants (qui représentent près d'un tiers de la population active de la région). Cependant, comme presque tous les instruments de répartition présentent le même type de déficience, parfois même plus grave, le relèvement du salaire minimum est généralement utilisé pour améliorer le revenu (bien que, dans les années 80, il ait surtout servi à freiner les hausses des salaires dans le cadre de programmes anti-inflationnistes).

Le salaire minimum présente, cependant, deux autres limitations: D'une part, son ciblage est insuffisant car il concerne essentiellement le travailleur non qualifié ou ayant peu d'expérience professionnelle (en particulier les jeunes et les femmes), plutôt que les chefs de famille. Il a également un effet régressif et se traduit par un surcoût relatif pour les entreprises moins productives, moins rentables et à plus forte intensité de main-d'oeuvre –généralement, les plus petites. D'autre part, si son niveau dépasse le salaire d'équilibre, il exercera (sauf dans le cadre de récessions résultant de l'insuffisance de la demande globale ou sur un marché monopsone) une pression à la hausse sur les revenus des salariés, au

Tableau IX-4
AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES: EVOLUTION COMPAREE DU SALAIRE MINIMUM, DU SALAIRE INDUSTRIEL MOYEN ET DE LA PRODUCTIVITE ENTRE 1970-1980 ET 1980-1990

	Variations en pourcentages					
	1980-1990			1970-1980		
	Salaires minimums	Salaires moyens	Productivité	Salaires minimums	Salaires moyens	Productivité
Argentine	-32	-32	-22	-45	-10	13
Bolivie	-	-	-24	83	-28	15
Brésil	-46	13	-10	2	55	69
Colombie	14	20	9	27	-2	23
Costa Rica	19	5	-8	13	26	14
Chili	-25	7	8	29	11	0
Equateur	-62	-	-11	104	63	80
El Salvador	64[b]	-	-16	-	-	7
Guatemala	-22[b]	6[b]	-19	-16	-37	30
Haïti	-	-	-22	-	-	30
Honduras	-26[b]	-10[b]	-20	-22	6	25
Jamaïque	-	-	2	-	-	-23
Mexique	-56	-24[a]	-17	10	15	36
Nicaragua	-	-	-42	-24	-26	-25
Panama	0[b]	5[b]	-23	-12	-2	20
Paraguay	28	8[b]	-2	-34	-12	58
Pérou	-76	-56	-33	-25	-13	7
République dominicaine	-	-	-10	-17	-5	37
Trinité-et-Tobago	-	-	-14	-	-	-
Uruguay	-29	-27	-5	-20	-52	27
Venezuela	-41	-35[b]	-24	-30	6	-21

[a] Estimé selon la variation du produit par population en âge de travailler (15-64 ans).
[b] 1980-1989: Programme régional de l'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Empleo y equidad: desafío de los 90, série Documentos de trabajo, nº 354, Santiago du Chili, 1990.

détriment de l'emploi. Ceci est dû au fait qu'il se transforme en une imposition pour l'entreprise et la pousse à une évasion légale, moyennant une réduction de l'embauche.

De plus, le relèvement du salaire minimum peut constituer une mesure régressive pour les salariés eux-mêmes car lorsque la demande de travail est relativement inélastique (ce qui est le cas pour la main-d'oeuvre plus qualifiée), le relèvement du salaire minimum augmentera la masse salariale; mais lorsque la demande est plus élastique (main-d'oeuvre moins qualifiée), la masse salariale diminue. On assiste ainsi à une redistribution de la masse salariale en faveur des travailleurs plus qualifiés.

i) *Les politiques de revenu minimum familial visent à préserver les effets positifs du salaire minimum et à en atténuer les limitations.* Afin de compenser les limitations du salaire minimum, les politiques de revenu minimum familial ont pour but d'améliorer le revenu des travailleurs sans compromettre l'emploi et de cibler les bénéfices sur les familles les plus pauvres. Afin de supprimer l'effet défavorable du salaire minimum sur l'embauche, l'entreprise ne doit absorber que la charge du salaire minimum antérieur, alors que l'Etat bonifie la différence entre le salaire minimum pris en charge par l'entreprise et le revenu minimum familial qu'on souhaite payer au travailleur. Celui-ci recevrait donc un

revenu supérieur au salaire minimum et l'entreprise assumerait des charges variables inférieures.[9] L'Etat financerait ces prestations par le biais de la fiscalité générale, ou moyennant l'établissement éventuel d'une cotisation spéciale versée par les entreprises en fonction de leur valeur ajoutée, ce qui permettrait d'atténuer les effets négatifs sur l'embauche de personnel ayant besoin d'un minimum supplémentaire.

Il n'est pas non plus possible d'arriver à la couverture totale. On court le risque de marginaliser certains individus plus pauvres, ou d'inclure d'autres qui ne le sont pas. Pour éviter le premier type de danger, et créer le soutien politique nécessaire au programme, il est souhaitable, en cas de doute, d'étendre la couverture. Ceci entraîne, bien entendu, un surcoût pour le fisc, lequel pourra être compensé, sur le plan administratif, moyennant l'application de mécanismes plus simples et une couverture plus vaste.

Dans le cas concret des politiques de revenu minimum, celles-ci peuvent être axées sur les plus pauvres, et ne favoriser que les chefs de famille économiquement faibles. Comme ces derniers présentent plus de probabilités de provenir d'une famille pauvre qu'un salarié quelconque économiquement faible (le plus souvent bénéficiaire du salaire minimum), le fait de leur octroyer une allocation supplémentaire représentera, pour les familles pauvres, un bénéfice supérieur au salaire minimum. Cette allocation pourrait, par exemple, être circonscrite aux chefs de famille salariés économiquement faibles (éventuellement dont les rémunérations soient inférieures à un salaire minimum et demi),[10] c'est-à-dire aux travailleurs dont les familles sont plus que probablement pauvres. On pourrait également verser un montant fixe ou variable selon le nombre d'enfants à charge de 5 à 18 ans ou inscrits dans le système éducatif,[11] ce qui constituerait une espèce d'allocation familiale échelonnée en fonction du revenu (système mis en oeuvre au Chili depuis 1991). De ce fait, au lieu de favoriser, par exemple, 20 p.100 des salariés les plus pauvres –ce qui serait le cas moyennant un relèvement du salaire minimum–, cette allocation serait reçue par le même nombre de personnes mais serait davantage concentrée sur celles qui présentent le plus de probabilités d'appartenir aux familles les plus pauvres –les chefs de famille économiquement faibles. De plus, elle n'aurait aucune incidence négative sur l'embauche.

Ce revenu minimum familial non seulement ne favorise pas le chômage mais pourrait même contribuer à

9 Les prestations octroyées au travailleur à titre de revenu supplémentaire sont similaires aux allocations familiales existant dans de nombreux pays de la région. La société accorde cet avantage aux travailleurs ayant plus d'enfants à charge et dont le salaire est insuffisant pour satisfaire les besoins fondamentaux. Mais cette obligation n'est pas directement prise en charge par l'entreprise qui engage le travailleur –ce qui compromettrait l'embauche de travailleurs ayant des enfants à charge–, mais assumée par la société qui la finance par le biais du système fiscal. Les charges directes dérivant de l'embauche restent invariables pour l'entreprise et sont associées aux critères de productivité. Le financement des déficits des familles en termes de satisfaction de leurs besoins est imputé au budget public. L'entreprise ne réduit pas l'embauche de travailleurs ayant plusieurs enfants à charge et ceux-ci reçoivent un revenu présentant deux composantes: l'une proportionnelle à leur productivité, prise en charge par l'entreprise, et l'autre proportionnelle au déficit par rapport aux besoins familiaux, assumé par le système fiscal.

10 Pour des raisons d'ordre pratique (c'est-à-dire pour éviter un impôt marginal de plus de 100 p.100), il conviendrait d'étendre cette prestation aux groupes percevant des revenus supérieurs –jusqu'à un plafond équivalant à 2 salaires minimums. Sinon, un chef de famille gagnant plus d'un salaire minimum et demi cesserait de percevoir cette allocation et, par conséquent, son revenu final serait inférieur à celui d'un travailleur gagnant moins d'un salaire minimum et demi mais recevant l'allocation.

11 Si le montant de l'allocation par enfant à charge était suffisamment élevé, celle-ci pourrait constituer un encouragement à la natalité au lieu de favoriser les plus démunis. C'est pourquoi on propose de le limiter aux enfants à charge en âge scolaire.

combattre le chômage des chefs de famille (au détriment, certes, de ceux qui ne le sont pas). Cette allocation étant exclusivement destinée aux chefs de famille, un même emploi pourrait s'avérer plus rentable pour ces derniers que pour les autres travailleurs, ce qui autorise à penser que ceux-ci pourraient être déplacés au profit des chefs de famille.

ii) *Effets indirects dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une politique de revenu minimum familial.* La politique en matière de revenu minimum familial a deux effets indirects positifs. D'autre part, son financement est neutre car il provient, dans une large mesure d'impôts de type général qui n'ont aucune incidence sur la distribution des ressources entre facteurs et entre petites et grandes entreprises. Il ne compromet donc pas les niveaux et la composition de l'emploi au sein des entreprises, qu'elles soient grandes et petites, au-delà des exigences de la situation économique conjoncturelle.

D'autre part, si le financement n'exerce aucun effet déficitaire sur le budget fiscal, il ne devrait pas créer de tensions inflationnistes. Une hausse de la bonification spéciale du revenu minimum n'aurait pas d'incidence sur la structure salariale, ou du moins, dans une mesure moindre que le relèvement du salaire minimum. Contrairement au salaire minimum, le revenu minimum ne se répercute pas sur le salaire de base des travailleurs. Un relèvement du salaire minimum entraîne souvent des effets multiples sur le reste de l'échelle des salaires. Les pressions liées au revenu minimum, en revanche, seraient exercées sur le budget fiscal, en faveur d'une extension de la couverture des bonifications, et non pas sur les entreprises, sous la forme de revendications de hausse du salaire minimum.

L'application du revenu minimum familial présente également certains désavantages, qui se traduisent par des situations monopsones et par des récessions dérivées de l'insuffisance de la demande globale (situations dans lesquelles il est préférable d'adopter une politique de salaire minimum). Dans ce type de contexte économique, les bonifications peuvent favoriser l'employeur, plutôt que le travailleur, en subventionnant la demande et non pas l'offre de travail.[12]

En revanche, dans des contextes de plein-emploi (en particulier des chefs de famille), ou de récession (causées par une contraction des devises et non pas des ventes),[13] le revenu minimum familial favorisera exclusivement le travailleur. Dans ce genre de situations, le meilleur instrument est donc le revenu minimum: il ne favorise pas le chômage; il ne provoque pas de tensions inflationnistes; sa prise en charge est répartie équitablement entre les entreprises; et il favorise les plus pauvres. Il encourage également l'emploi des chefs de famille économiquement faibles en tant que salariés. Finalement, il s'agit d'une façon plus digne d'augmenter les revenus car il est destiné à servir d'appoint aux revenus des chefs de famille *ayant un emploi,* contrairement à d'autres compléments ou subsides qui ne sont accordés que lorsque l'individu est *au chômage.*

12 Il existe en outre des problèmes administratifs qui requièrent un certain contrôle tels que les arrangements collusoires entre l'employeur et le travailleur visant à sous-déclarer le salaire véritable afin d'obtenir la bonification. Pour contrôler ce type de situations, il faut un système de prévoyance à vaste couverture dans le cadre duquel les revenus soient correctement déclarés, ou un système de taxes à la valeur ajoutée dans lequel les salaires soient bien contrôlés.

13 En périodes de récession provoquée par une contraction des devises, on observe généralement un rapport négatif entre le salaire réel et le niveau de production dû à la hausse des taux de change caractéristique de ce type de situations. Il faut signaler que ce contexte –de récession causée par une restriction des devises– est beaucoup moins fréquent dans les petites économies ouvertes.

Chapitre X

PARTICIPATION, TRANSFORMATION DU PROCESSUS DE PRODUCTION ET EQUITE

1. Introduction: les défis de la démocratisation

La consolidation de régimes caractérisés par le pluralisme et la participation ne fera qu'accroître la demande d'équité dans la région. Comme il a été signalé dans la *Transformation du processus de production dans un climat d'équité*, le dialogue et la recherche de consensus, clefs de voûte de la démocratisation, doivent servir à résoudre les conflits sans compromettre les objectifs de stabilité et de crédibilité.[1] Pour sa part, la transformation du processus de production implique de multiples exigences sur le plan de l'innovation institutionnelle, et notamment des changements au niveau de l'organisation de l'entreprise, des rapports employeurs-employés, des relations entre le secteur public et les agents privés, ainsi qu'une décentralisation spatiale. La démocratisation doit avoir pour tâche, non seulement d'absorber toutes ces demandes d'innovation, mais aussi d'y répondre dans un cadre de participation et de concertation.

Les formules idéales de démocratisation et les instruments viables de modernisation sont encore à préciser. D'une part, l'application résolue et systématique du progrès technique au processus de production, et ses répercussions en termes de relèvement des salaires réels, exigent de la part des employeurs qu'ils soient disposés à négocier. L'Etat devra également posséder la capacité politique suffisante pour répondre à la concertation d'arrangements entre les agents de la modernisation en vue de la réalisation d'une transformation du système de production. D'autre part, l'application du progrès technique aux activités de production ne constitue pas un processus absolument aseptique du point de vue politique, ni tout à fait clair du point de vue rationnel car il se déroule dans le contexte d'une rivalité sur le plan de la distribution des ressources de tous types entre les différents agents sociaux: dépenses en éducation et formation technique, crédits aux petits entrepreneurs pour améliorer leurs investissements en capital fixe, subventions sélectives, investissement en éducation publique. Tous ces éléments font partie des instruments requis pour divulguer le progrès technique, tout en servant de réponse politique au jeu des revendications formulées par des groupes ayant une capacité de pression variable sur l'Etat, ainsi qu'à l'interaction dynamique entre agents publics et privés.

2. Participation et équité

Il s'agit, dans le cadre de structures démocratiques de créer et de renforcer des rapports positifs entre la participation politique et l'équité, tout en tenant compte

1 CEPALC, *Transformation du processus de production dans un climat d'équité, op. cit.*, pp. 57 à 62 et 154 à 162.

de la dimension politique de cette dernière. Ce dernier aspect implique que les groupes les plus marginalisés et vulnérables possèdent des instances qui leur permettent de participer aux revendications des agents sociaux en termes d'allocation et d'utilisation des ressources, qu'elles soient physiques, économiques, culturelles ou de pouvoir. Cette dimension de l'équité joue un rôle décisif dans les pays de la région, où une fraction importante de la population (marginalisée sur les plans géographique, social et de l'emploi ou dispersée) connaît de sérieux problèmes pour transmettre leurs revendications aux organismes compétents.[2]

Tant aux fins de l'analyse que de la formulation de propositions, l'aspect politique de l'équité peut être envisagé sur deux plans: d'une part, celui des agents sociaux et de leur rapport avec les structures politiques et administratives et, de l'autre, sur le plan de la petite échelle et de la globalité des revendications isolées. Le point de vue des agents sociaux est associé au rapport existant entre la situation socio-économique d'un agent social et son degré d'influence sur les décisions publiques et politiques qui concernent ses conditions de vie et de travail. Ces conditions sont déterminées par un ensemble d'éléments divers: le type d'insertion au sein de l'appareil de production (degré de modernité, de structuration, de potentiel en termes de création de revenus); le niveau garantissant la satisfaction de ses besoins fondamentaux; l'accès aux services publics de base et la qualité de cet accès et de ces services; les conditions du milieu physique immédiat, de travail ou de résidence, ainsi que les possibilités de réalisation et de développement culturel au sens le plus large du terme.

L'équité, quant à elle, dépend de la façon dont les organismes décideurs dans le domaine public et politique répondent aux revendications que leur formule la société civile. Il importe d'analyser, à cet égard, l'incidence, sur les structures politiques et institutionnelles, des pressions exercées par les divers agents afin d'obtenir une réponse à leurs revendications; le type de rapports s'établissant avec ces agents et la façon dont ces rapports favorisent davantage l'un ou l'autre; ainsi que la manière dont ces structures politiques et institutionnelles incorporent ces revendications aux politiques publiques ayant une incidence sur la répartition sociale des ressources, ainsi que sur le contenu et la portée de l'interaction entre l'Etat et la société civile.

D'autre part, le problème d'échelle est lié au niveau de désagrégation des revendications collectives reçues par l'Etat et le système politique, aux différents niveaux de la prise de décisions. Un système sera plus équitable dans le domaine politique dans la mesure où il parvient, entre autres résultats positifs, à étendre progressivement le degré de décentralisation démocratique du pouvoir de décision. De même, l'équité se trouvera renforcée si les partis politiques sont capables d'interpréter les demandes des agents, non seulement sectoriels, mais aussi locaux et communautaires, et si on parvient à associer plus étroitement les secteurs les moins organisés à la modernisation du processus de production et aux services sociaux existants, sur les plans de la conception, de la gestion et de la mise en oeuvre des politiques.

3. L'inégalité des agents sociaux et leur rapport avec l'Etat

Il existe, au sein des sociétés de la région, de profondes disparités en termes d'organisation socio-politique et de pouvoir de pression sur les organismes publics décideurs en matière de réformes institutionnelles et de répartition. Ces

2 Comme les politiques sociales ont souvent été déterminées par la pression sociale, les groupes bénéficiaires n'ont pas toujours été ceux qui avaient le plus besoin de ces politiques mais, au contraire, ceux qui possédaient le plus grand pouvoir de pression et présentaient le plus haut degré d'articulation avec l'Etat.

disparités se manifestent de diverses façons: agents atomisés dans ledit monde populaire, qui parviennent à peine à former un noyau pour tenter d'amorcer des négociations partielles avec l'Etat ou la municipalité; perte de légitimité ou de pouvoir de mobilisation de l'organisation syndicale traditionnelle, soit par érosion interne ou à la suite du pourcentage croissant de main-d'oeuvre entrant sur le marché de l'emploi non structuré; et des groupes de pression possédant un pouvoir économique croissant et qui tendent de plus en plus à s'organiser en corporations afin d'élaborer et de négocier leurs revendications immédiates et stratégiques.

Cet état de fait constitue une sérieuse entrave au processus de transformation de l'appareil de production car ce sont précisément les secteurs les plus désarticulés et les moins institutionnalisés qui devraient faire l'objet des politiques adoptées pour favoriser l'équité. De plus, l'existence de poches importantes de pauvreté, synonyme de frustration, n'implique pas seulement une perte de revenus et de bien-être pour toute la société mais aussi un risque de tensions sociales qui sapent la viabilité même de l'ensemble du processus de développement. Puisque toute politique économique et sociale favorable au développement simultané de la compétitivité et de l'équité a pour but de promouvoir la participation populaire à la réforme des institutions, à la gestion des ressources, à la réception des services et à la mise en oeuvre même des programmes, celle-ci doit être accompagnée d'un volet politique: la prise en considération des revendications de ces secteurs dans les programmes des partis, dans le débat public, ainsi que dans toutes les décisions liées à l'élaboration des politiques et à la composition des dépenses publiques.

Une condition *sine qua non* est donc l'existence de filières de représentation des acteurs défavorisés au sein des instances chargées de l'étude des revendications et de la prise de décision. C'est pourquoi il faut aborder certaines questions telles que les façons d'interpréter les démarches populaires visant à exercer une plus grande pression sociale afin de démocratiser le système politique et les mécanismes utilisés par l'Etat en matière de répartition des ressources; les modalités d'expression active de groupes importants de la société civile afin de combattre et éliminer la corruption, le clientélisme ou la bureaucratisation au niveau de la prise de décision; les revendications populaires susceptibles de se transformer en éléments moteurs de la mobilisation sociale pouvant conduire à la formation d'un substrat politique favorable à la transformation du processus de production dans un climat d'équité; et les mécanismes les plus efficaces d'intermédiation entre les revendications formulées et les possibilités réelles d'y répondre.

Il ne s'agit pas seulement de faciliter l'organisation des groupes marginalisés et l'interprétation de leurs revendications. Il faut également s'assurer que celles-ci fassent l'objet du traitement adéquat moyennant l'interaction des différents agents sociaux dans le cadre de mécanismes institutionnels susceptibles de favoriser l'équité, tout en évitant des tensions sociales qui risqueraient de compromettre l'effort global de transformation du processus de production et d'équité. Il ne suffit, pour ce faire, de consolider le pouvoir de revendication des groupes marginalisés; il faut également renforcer de multiples instances de concertation et de médiation, dont les partis politiques, les organisations non gouvernementales, le pouvoir législatif, les municipalités et les conseils régionaux décentralisés. Grâce à ce type de mécanisme, certaines tensions susceptibles de se transformer en conflits potentiels peuvent être résolues moyennant des processus de négociation caractérisés par l'acceptation de règles communes d'interaction, la vision commune quant aux principes directeurs du développement, le respect des revendications de chaque agent social, et la reconnaissance des capacités et des limitations des agents eux-mêmes dans la

recherche d'une solution à leurs problèmes, ainsi que des possibilités réelles de la communauté et de l'Etat pour contribuer à cette solution.

L'Etat étant le principal pourvoyeur de services sociaux de base destinés aux secteurs les plus marginalisés de la région, il faut également envisager des réformes institutionnelles susceptible de renforcer le secteur public social en tant que récepteur et transmetteur de revendications sociales au sein de l'ensemble des organismes de redistribution de l'Etat.

Dans les secteurs marginalisés urbains, ainsi que dans de vastes secteurs de paysans sans terre, la marginalisation spatiale se conjugue avec une situation de clandestinité sur le plan du travail. La crise économique ainsi que les déséquilibres migratoires propres à de nombreux pays de la région se sont traduits par une augmentation permanente du nombre de travailleurs du secteur marginal-clandestin en zones urbaines et par la désarticulation des secteurs paysans. De faibles niveaux d'institutionnalisation, une faible présence sur le plan du débat public et des responsables des politiques, ainsi qu'une atomisation de leurs demandes caractérisent la condition marginale de la participation de ce type d'acteurs à la vie publique.

Les institutions traditionnellement mises en place pour harmoniser les propositions politiques et la participation et les revendications sociales ne contribuaient pas nécessairement à l'équité. Elles présentent en fait de sérieuses lacunes en tant que mécanismes censés faciliter un processus de modernisation et de réinsertion internationale qui doit faire l'objet d'un vaste consensus entre des agents économiques très divers.

L'un des problèmes essentiels dans ce domaine est la persistance de certaines modalités d'articulation entre agents sociaux et politiques qui portent préjudice à la participation démocratique, telles que la formation de clientèles et les relations corporatistes entre groupes de pression privés et enclaves publiques. Ces modalités compromettent la transparence et le contrôle publics des décisions liées à la répartition sociale des ressources (décisions qui concernent les politiques sociales, fiscales ainsi que les aspects distributifs en matière de gestion des instruments de politique économique). L'influence considérable des agents possédant le plus grand pouvoir économique, les restrictions budgétaires du secteur public social, la dispersion des secteurs populaires nationaux ainsi que les contraintes dérivées des obligations contractées dans le cadre de l'ajustement et auprès du système financier international sont autant de facteurs qui freinent énormément la participation plus active de secteurs dont les revendications répondent justement aux besoins les plus urgents.

Ces facteurs ne compromettent pas seulement la capacité politique du gouvernement mais aussi le rôle médiateur qu'il incombe aux partis politiques de jouer entre les revendications des agents sociaux et l'Etat. Les partis se heurtent à d'innombrables problèmes dans leur tâche de "globalisation" et de médiation des revendications sociales. En premier lieu, la complexité des sociétés latino-américaines et caraïbes complique la réalisation de cette fonction face à des agents extrêmement disparates du point de vue de leurs revendications, de leur degré d'institutionnalisation et de leur insertion au processus de production. D'autre part, les partis rencontrent des obstacles de plus en plus nombreux dans le cadre des rapports corporatistes entre l'appareil public et les agents productifs.

Tous ces problèmes compromettent également les tentatives de concertation entre le gouvernement et les différents agents sociaux. La concertation politique constitue un instrument démocratique visant à la prise en considération des diverses revendications dans les processus de prise de décision; cependant, les expériences de concertation observées dans les pays au cours de ces dernières années semblent avoir adopté d'autres

orientations. Ces expériences ont, d'emblée, visé à créer le climat nécessaire à la transition de régimes autoritaires à des systèmes démocratiques, moyennant la réglementation des rapports entre les gouvernements civils et les forces armées, la reconstitution des institutions politiques-démocratiques et l'introduction de réformes, bien que parfois timides, sur le plan des structures de l'Etat. Actuellement, les processus de concertation appliqués dans les pays de la région concernent les politiques économiques à court terme, le contrôle des prix et des salaires, ainsi que la réglementation des rapports entre l'Etat, les entrepreneurs et les syndicats.

La plupart des processus de concertation ont, par contre,ignoré les revendications fondamentales des secteurs les plus démunis. Les rapports entre concertation politique et politiques sociales sont également négligés. De plus, cette concertation est limitée par les disparités entre les différents agents sociaux en termes d'influence, et par la tendance de l'Etat à négocier surtout avec des organisations relevant de l'économie moderne ou déjà en rapport avec les institutions politiques publiques.

Cette situation est le résultat de problèmes d'ordre étatique-institutionnel qui ne relèvent pas nécessairement du domaine politique. Ces problèmes dérivent de l'attitude des organismes de l'Etat ou du secteur public dont le fonctionnement répond à une logique narcissique, qui ne tient pas compte des revendications formulées par les agents qui devraient en être les bénéficiaires. Aux différents niveaux de conception, d'élaboration et d'exécution des politiques, on se heurte à des problèmes connus: la tendance au formalisme bureaucratique; l'imperméabilité des responsables des politiques face à l'évolution des besoins des groupes les plus défavorisés; le manque de rétroaction de la part des agents moins productifs; la sectorisation et la prolifération de chasses gardées dans le secteur social de l'Etat; la complication superflue au niveau de la prise de décision et de la mise en oeuvre de programmes sociaux; les querelles de compétence entre différentes institutions de l'appareil public, et le paternalisme.

4. La décentralisation et les problèmes à petite échelle

La décentralisation joue un rôle fondamental dans le traitement démocratique des revendications sociales dans la mesure où elle favorise la consolidation des rapports entre l'activité publique et la participation d'agents régionaux et locaux à la prise de décisions publiques. On observe effectivement une tendance marquée à la décentralisation dans la région qui se manifeste par des amendements législatifs et constitutionnels modifiant l'organisation institutionnelle de l'Etat, ainsi que par les mouvements démographiques qui lui servent de base.

C'est ainsi, par exemple, que les grands pays à structure fédérale ont consolidé leur décentralisation: moyennant la Constitution de 1988, le Brésil a élargi la décentralisation et la participation directe dans le cadre de l'initiative populaire et du referendum; en 1988 et 1989, le Venezuela a modifié la Loi organique de régime municipal pour renforcer et élargir les fonctions des municipalités. Plusieurs lois impliquant de profonds changements ont également été adoptées récemment dans les pays unitaires: en Bolivie, un processus de décentralisation a été amorcé en 1985 dans le cadre de la Loi organique des municipalités; en Colombie, la loi de décentralisation fiscale favorise une participation plus importante des municipalités à la fiscalité nationale (voir l'encadré X-1), et l'élection des maires au suffrage universel a été approuvée en 1986; au Guatemala, la Constitution entrée en vigueur en 1986 prévoit la mise en place d'instances régionales et départementales de participation, ainsi que l'allocation de 8 p.100 du budget de l'Etat aux municipalités afin de financer des travaux d'infrastructure et des services publics; au Chili, la réforme constitutionnelle de 1991

et les futures lois organiques à l'échelon régional, municipal et des rentes municipales s'inscrivent dans le cadre d'un processus de profonde décentralisation; au Pérou, la constitution de 1979 consacre l'existence d'un Etat régional, qui est une synthèse entre le régime unitaire et le système fédéral.

D'autre part, cette tendance favorable à la décentralisation sur le plan législatif a probablement été influencée par les mouvements démographiques et d'urbanisation qui se manifestent par l'importance croissante de petites et moyennes agglomérations dans la région au cours des vingt dernières années. En effet, le nombre de villes de plus d'un million d'habitants est passé de 7 en 1950 à 18 en 1970, puis à 38 en 1990, dont cinq seulement correspondent à des métropoles de plus de cinq millions d'habitants. (Voir le tableau X-1.) L'accroissement le plus marqué de la population a précisément été enregistré dans les *nouvelles villes* de dimensions moyennes. En effet, la participation à la population urbaine des 31 villes qui ont atteint plus d'un million d'habitants en 1990 comparé à 1950 est passé de 15 p.100 en 1950 à plus de 20 p.100 en 1990. Les plus

Encadré X-1

COLOMBIE, LOI DU 16 JANVIER 1986: UN CAS DE DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE ACCOMPAGNEE D'UNE DEMOCRATISATION DU POUVOIR

L'objectif de la loi 11, promulguée le 16 janvier 1986, était de mettre en place un ensemble de normes d'ordre juridique et administratif visant à optimiser la présence de la communauté organisée au sein de la vie municipale, et surtout de favoriser la mise au point et l'application des politiques sociales à l'échelon des autorités locales. Pour ce faire, elle prévoit la création de trois nouvelles structures administratives, à savoir:

- Les *Conseils d'administration locaux* (arts. 16 à 21), mis sur pied dans les communes urbaines de plus de 10.000 habitants, ainsi que dans les cantons ruraux, afin de favoriser une meilleure prestation des services et de rationaliser l'administration municipale. Ils sont chargés, d'une façon spécifique, des estimations budgétaires, de l'approbation des impôts et des contributions, ainsi que de la supervision et du contrôle des services municipaux. Conformément aux dispositions prévues dans la loi, un tiers au moins des membres devront être élus au suffrage universel par les habitants du secteur.

- *La participation communautaire* (arts. 22 à 25) dans le cadre de laquelle tous les juntes et les organisations civiques, créées aux termes de la loi et sans but lucratif, pourront conclure avec la municipalité des accords et des arrangements ayant pour but de canaliser les efforts dispersés en vue de la solution de problèmes communs concernant des besoins fondamentaux non satisfaits dans la juridiction de la municipalité.

- *La présence des revendications communautaires dans l'offre locale de services publics* (arts.27 à 35), moyennant la participation des usagers de ces services aux juntes et aux conseils de direction chargés de leur prestation. A cet effet, la Loi 11 de 1986 autorise les municipalités à confier l'exercice de certaines fonctions ou la prestation de certains services aux conseils d'action communale, aux sociétés d'aménagement et paysagisme, aux juntes et associations de loisirs, à la défense civile et aux usagers; et stipule qu'un tiers des membres des conseils de direction des entreprises chargées des services publics soient des délégués d'entités civiques ou des usagers du service en question (décret 3446 de 1986).

Dans le cadre de cette décentralisation administrative, il faut mentionner deux dispositions de type constitutionnel: l'Acte législatif nº 1 de 1986, qui institutionnalise les consultations populaires municipales; et l'art.9 de la loi 76 du 8 octobre 1985, concernant la participation communautaire à la planification régionale. Cet article prévoit la création du comité de concertation aux fins du développement en tant qu'organe consultatif des conseils régionaux de planification économique et sociale, avec la participation de différents représentants de la communauté et d'organisations syndicales de la région.

Source: Fédération colombienne des travailleurs sociaux (FECTS)/Conseil national pour l'éducation en travail social (CONETS)/ Association des travailleurs sociaux de Santander (ATSSAN), "Democracia, participación social y trabajo social", *Memorias del 6º Congreso Nacional de Trabajo Social*, vol.1, Bucaramanga, Colombie, 22-25 juin 1988.

Tableau X-1
AMERIQUE LATINE: CONCENTRATION DEMOGRAPHIQUE DANS LES GRANDES VILLES 1950-1990

	Villes d'1 million d'habitants au moins en:				Villes de 5 millions d'habitants au moins en:			
	1950	1970	1980	1990	1950	1970	1980	1990
Nombre de villes	7	18	23	38	1	4	4	5
Population (en milliers de personnes)	17 099	56 803	84 707	132 245	5 042	32 899	45 275	66 057
Pourcentage de la population totale	10.72	20.51	24.00	30.26	3.16	11.88	12.83	15.11
Pourcentage de la population urbaine	25.77	35.63	36.66	42.61	7.60	20.64	19.59	21.28

	Villes ayant 1 million d'habitants au moins en 1990				Villes ayant 1 million d'habitants au moins en 1950			
	1950	1970	1980	1990	1950	1970	1980	1990
Nombre de villes	38	38	38	38	7	7	7	7
Population (en milliers de personnes)	26 931	69 008	97 583	132 245	17 099	38 648	52 081	67 840
Pourcentage de la population totale	16.88	24.91	27.65	30.26	10.72	13.95	14.76	15.52
Pourcentage de la population urbaine	40.59	43.29	42.23	42.61	25.77	24.25	22.54	21.86
Taux moyen annuel de croissance (par millier)		47.05	34.65	30.40		40.77	29.83	26.44
Indice de prédominance urbaine (par millier) [a]		3.22	-2.48	0.90		-3.04	-7.31	-3.06

Source: CELADE, *América Latina: porcentajes urbanos, 1990*, série Boletín demográfico, nº 47 (LC/DEM/G.97), Santiago du Chili, janvier 1991; Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales internationales, *World Urbanization Prospects* (ST/ESA/SER.A/121), New York, 1991. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.91.XIII.11.

[a] Correspond au taux moyen annuel de croissance du pourcentage de la population urbaine résidant dans les villes ayant 1 million d'habitants au moins.

petites villes présentent un phénomène analogue à celui des villes de plus d'un million d'habitants.

Il convient, dans ce contexte, de déterminer les obstacles administratifs et politiques qui entravent la décentralisation. Un problème fréquent relève de la persistance d'une division politico-administrative des pays et d'une législation en matière de municipalités et d'autres autorités décentralisées en vertu de laquelle les autorités locales sont confinées à la réalisation de travaux publics et possèdent un potentiel limité de représentation politique de la population relevant de leur juridiction. Le rôle potentiel accordé aux autorités locales en termes de médiation entre les revendications locales et les instances publiques de prise de décision se heurte également au manque de ressources d'origine municipale ainsi qu'au goulot d'étranglement des courants provenant de l'Etat vers les municipalités pauvres.

Un autre obstacle est celui de la reproduction, à l'échelle municipale, de modalités artificielles d'articulation avec la communauté, qui constituent un

héritage des relations globales entre le système politique et la société civile: une vision centraliste du pouvoir administratif du pays qui se manifeste également au niveau des fonctionnaires municipaux; une superposition de pouvoirs accompagnée de conflits entre différentes clientèles politiques à l'échelon local, et un manque de transparence quant au traitement des revendications émanées de la population locale. Les mesures politiques, telles que l'élection populaire des maires et gouverneurs, constituent des conditions nécessaires mais non suffisantes pour corriger ces distorsions. Le problème d'échelle dans le traitement des revendications sociales provient de la prolifération de pétitions spécifiques de petits groupes, et la difficulté de les faire parvenir auprès des instances de prise de décision en matière d'affectation des ressources, ou que celles-ci cherchent une interaction avec les groupes en question.

En ce qui concerne le problème d'échelle, on se heurte non seulement à des obstacles en matière de décentralisation et de déconcentration spatiale du pouvoir. Une difficulté tout aussi grave est l'articulation entre les organisations de base et les pouvoirs publics, notamment dans le cas d'organisations de petite envergure, telles que les associations de quartier ou écologiques. Il est généralement admis, cependant, que ces organisations de base pourraient souvent servir à articuler la participation des groupes marginalisés à la gestion des services de base, ce qui pourrait se traduire, dans le même temps, par un processus de rétroaction et de convergence entre les pétitions et les possibilités réelles d'y apporter une réponse.

On pourrait ainsi satisfaire d'une façon effective et décentralisée plusieurs types de revendications telles que: une participation plus active des secteurs les plus démunis à la gestion des programmes sociaux; une présence plus effective des associations de quartier dans les décisions relatives à l'acheminement et à l'utilisation des ressources à l'échelle municipale; un soutien plus résolu de l'Etat et du secteur privé aux organisations non gouvernementales plus étroitement liées aux secteurs populaires; l'adaptation des services de santé, de l'éducation publique et de programmes de logement populaire aux besoins spécifiques des différents groupes; un accès et une participation plus dynamique aux médias.

Les problèmes d'échelle subsistent pourtant: les possibilités réduites de reproduire des expériences qui en restent généralement au stade de projets pilotes; la difficulté, pour les agents de base, de modifier l'affectation des ressources diverses étant donné leur influence très marginale et l'incapacité des partis d'interpréter les revendications de type "moléculaire"; et surtout, le manque profond de continuité des organisations de base, dont beaucoup dépérissent rapidement sous l'effet de la frustration et ont une existence précaire et éphémère. C'est pourquoi les régimes démocratiques sont confrontés à un défi aussi complexe que motivant: Comment institutionnaliser la participation des organisations de base au sein des organismes décideurs de l'appareil public, sans aller à l'encontre de leur volonté d'autonomie et de participation active?

Il faut donc envisager certains éléments concrets susceptibles de faciliter la décentralisation dans un contexte de participation démocratique.

Un facteur qu'il convient de mentionner à titre illustratif dans ce domaine est le volet environnemental du processus de développement local. En effet, pour aborder les multiples problèmes écologiques existant à l'échelon local, on peut tenter d'appliquer des mécanismes de gestion basée sur la participation qui, tout en permettant d'affronter des problèmes longtemps négligés qui compromettent les conditions de vie et la santé des secteurs les plus pauvres, peuvent se traduire par une consolidation des systèmes démocratiques.

Quatre raisons au moins justifient l'inclusion, à titre d'exemple, du problème de l'environnement: d'abord, parce qu'il s'agit de situations et de problèmes réels

et quotidiens qui peuvent faire l'objet d'un degré plus ou moins intense d'interaction et de communication entre les différents groupes et agents sociaux, favorisant ainsi l'homogénéisation des connaissances et la concertation.

Deuxièmement, il est possible, dans le cadre de ces problèmes, de détecter et d'identifier assez nettement les intérêts divergents ou contraires des groupes ou des agents sociaux concernés, ce qui facilite les négociations, l'arbitrage et l'atteinte de solutions de compromis.

Troisièmement, s'agissant de problèmes concrets qui appellent des solutions concrètes, ils permettent de concentrer le jeu politique local sur des sujets à faible contenu idéologique et plus propices à la convergence, ce qui donne une plus grande stabilité au processus démocratique.

Quatrièmement, le fait d'aborder ce type de problèmes facilite l'intégration aux processus de prise de décision des groupes et individus qui n'appartiennent pas aux partis politiques, ce qui oblige ces derniers à actualiser constamment leur interprétation des revendications et des aspirations des personnes, enrichissant de la sorte les processus de participation.

5. Lignes d'action

S'il est probable que la transformation du processus de production aura des effets positifs, en termes de redistribution, sur les salariés participant aux activités modernes de production de biens et de services –en particulier dans le cadre de la concertation politique d'accords à grande échelle entre les entrepreneurs, les travailleurs et l'Etat–, les perspectives sont moins évidentes pour la population des pays de la région dont la participation au développement n'est encore que marginale,qui présente des niveaux très faibles de productivité dans le secteur non structuré, et qui, d'un point de vue territorial, se situe dans des zones de marginalité urbaine ou se trouve dispersée dans les zones rurales.

En effet, la concertation est peu effective s'agissant de revendications formulées par des groupes qui sont exclus du processus de négociation politique et de prise de décisions politiques. Leur triple condition de marginalité économique, territoriale et politique les condamne à la dispersion et à l'atomisation. Pour favoriser ce type de concertation politique, il faut mettre en place de nouvelles filières de communication et de nouvelles modalités d'articulation entre le système politique et ledit "monde populaire". Les défis dans ce domaine sont multiples et de nombreuses actions pourraient, de par leurs conséquences en termes de discontinuité, compromettre la stabilité politique requise pour mener à bien la transformation du processus de production et l'ouverture aux marchés internationaux.

A la lumière de tout ce qui précède, il faut donc mettre l'accent sur les lignes d'action susceptibles d'atténuer les niveaux d'iniquité politique. C'est pourquoi on ne propose que certains types de mesures, dans deux domaines spécifiques: d'une part, l'établissement de rapports et l'interaction entre les différents agents sociaux et l'Etat et, d'autre part, des mesures destinées à résoudre le problème d'échelle. Dans les deux domaines en question, il s'agit de parvenir à ce que les revendications des secteurs marginalisés soient prises en considération par différents agents politiques et publics en vue de leur incorporation aux décisions liées à l'élaboration de politiques et à l'affectation des ressources.

A cet effet, on ne propose pas un mécanisme unique et global de concertation mais, au contraire, l'ouverture de filières de concertation dans des domaines spécifiques dans lesquels les décisions jouent un rôle sur le niveau de productivité et de bien-être des agents sociaux les moins favorisés par les bénéfices de la croissance et où l'influence de la participation de ce type d'agents peut être étendue aux processus publics de prise de décision en matière de redistribution.

a) Les agents sociaux et leur rapport avec l'Etat

i) *Démarches pluriinstitutionnelles visant à tenir compte des revendications sociales dans la conception de projets de développement social intégré*

Les démarches multiinstitutionnelles dans le cadre de programmes intersectoriels à vaste couverture, tels que la formation et le perfectionnement des ressources dans des secteurs présentant un faible niveau de productivité, ont fait leurs preuves en tant que mécanismes de promotion. Les fonds d'investissement social tentent de mettre à profit cette expérience pour articuler les programmes publics et les revendications émanées de la communauté. (Voir encadré X-2.)

On peut, par exemple, encourager la prise en charge préscolaire dans les zones critiques moyennant la collaboration entre municipalités, organisations ecclésiastiques de base et le secteur social de l'Etat, en accordant la priorité aux besoins des familles dirigées par une femme seule et en favorisant la participation active des mères et des familles concernées. Des mesures analogues pour encourager la scolarité dans les zones critiques permettraient d'adapter l'offre éducative aux caractéristiques spécifiques des besoins locaux et, ce faisant,d'assurer une meilleure continuité et l'élaboration de contenus éducationnels qui répondent aux activités économiques et productives les plus proches, à l'échelon familial, communautaire ou local. Les autorités locales, les services officiels de formation et les organisations non gouvernementales liées au secteur rural peuvent également unir leurs efforts pour que l'école serve d'assise institutionnelle à la réalisation de programmes de formation rurale et en matière de crédits destinés aux petits producteurs agricoles, ainsi que d'agent multiplicateur dans certains domaines tels que l'adoption de technologies, les ateliers

Encadré X-2

LES FONDS DE DEVELOPPEMENT SOCIAL EN TANT QUE MECANISMES DE CONSOLIDATION DU ROLE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DANS LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE: UN PREMIER BILAN DANS LA REGION

Au cours de ces dernières années, et en particulier en 1990, plusieurs fonds spéciaux ont été mis sur pied dans de certains pays de la région pour financer les mesures d'action sociale destinées aux groupes les plus démunis et les plus marginalisés durant les processus de stabilisation. L'une des principales caractéristiques de ces fonds de développement social créés dans la région concerne le type de rapports qu'ils permettent d'établir entre l'appareil social de l'Etat et la société civile. Les fonds ont été conçus comme des instances de participation qui favorisent l'organisation sociale de façon à ce que la base populaire elle-même participe à la solution des problèmes qui la touchent. Les fonds permettent ainsi de concentrer des ressources pouvant êtres utilisées sans les inerties bureaucratiques et les tendances verticalistes qui caractérisent souvent le secteur public. A cet égard, il faut souligner trois facteurs communs à plusieurs expériences nationales en la matière: l'encouragement de la participation populaire, le rôle prioritaire accordé aux organisations non gouvernementales, et la participation de représentants du secteur privé au sein des organes de direction et d'administration.

Dans le cas du Fonds de solidarité et d'investissement social (FOSIS) (Chili), les organisations sociales participent à la définition des ressources maniées par le fonds, la modalité de financement, ainsi que la façon de concevoir et de distribuer les dépenses. Au Guatemala, le concept de fonds est basé sur la participation active des organisations existantes qui collaborent avec les organisations de base, telles que les organisations non gouvernementales, les coopératives et les associations. Plusieurs institutions gouvernementales ont mis en marche des programmes qui prévoient la participation active des organisations non gouvernementales, afin de pouvoir détecter les besoins ressentis par les communautés locales et favoriser la mise en oeuvre de programmes de type participatif pour répondre à ces besoins.

d'expérimentation agricole et l'organisation communautaire.

Il existe, dans le secteur non structuré, une multiplicité d'associations collectives destinées à la recherche commune de solutions aux problèmes fondamentaux de la génération de revenus. Certains ateliers de production, par exemple, sont de petites unités économiques formées par un petit nombre de travailleurs, caractérisées par une division élémentaire du travail et une organisation autogérée et consacrées à la production de biens peu technicisés. La concaténation des efforts des organismes liés à l'appui des ateliers de production (organisations non gouvernementales, instituts nationaux de formation et d'apprentissage, centres paroissiaux) dans le cadre de politiques nationales pourrait avoir un effet multiplicateur important à d'autres niveaux: des programmes universitaires de vulgarisation à l'intention de ces ateliers de production, des politiques de subvention en vue de l'adoption de technologies de la part de ces ateliers, facilités de crédit aux travailleurs indépendants, et ainsi de suite.

ii) *Meilleure articulation entre les organisations de revendication des groupes moins intégrés aux avantages de la modernisation*

Jusqu'à présent, la plupart des organisations des groupes marginalisés présentaient soit une articulation dépendante des partis politiques, soit un rapport discontinu avec l'Etat pour négocier leurs intérêts. Pour remédier à cette situation, on peut envisager trois types de mesures: accroître le pouvoir de pression des mouvements sociaux populaires relativement organisés; améliorer l'organisation des acteurs pauvres plus atomisés, et améliorer l'articulation des diverses organisations de base. On entend, en l'occurrence, par articulation un réseau serré de mouvements sociaux capable de percevoir leurs revendications immédiates et stratégiques, afin de faire pression sur les organismes décideurs pertinents, et ce, dans le cadre des conditions existantes de viabilité politique et économique, en reconnaissant cette viabilité et en l'utilisant dans leur propre intérêt, chaque fois qu'ils en auront l'occasion.

L'articulation entre les organisations de groupes marginalisés pourrait être encouragée en fonction de plusieurs grand axes. Il serait d'abord souhaitable de diffuser les nouvelles technologies en matière d'information et de télécommunication au niveau de la base sociale. Ceci pourrait déclencher un effet synergique sur l'articulation horizontale entre organisations de base présentant des revendications et des besoins communs. Cela permettrait également l'établissement de systèmes similaires aux vases communicants afin de faciliter l'intégration des secteurs les plus atomisés aux mouvements sociaux déjà en place au sein desquels ils pourraient s'identifier aux revendications formulées par ces derniers, et d'agencer les mouvements sociaux existant en fonction des revendications et des intérêts communs.

La mise sur pied de réseaux d'information contribuerait très certainement à l'articulation. Ils constituent un instrument très utile, peu coûteux et facile à manier, tout en favorisant la rétroaction nécessaire pour situer les revendications ainsi que la simple concertation dans un contexte plus large de participation et de convergence d'intérêts, compatible avec leur viabilité politique. Les effets de la télématique peuvent être vastes et décisifs. (Voir l'encadré X-3.)

Il conviendrait, en deuxième lieu, de redéfinir les politiques culturelles en fonction de la culture organisationnelle dans le monde populaire. La culture organisationnelle née en marge des processus de modernisation représente non seulement un élément fondamental en termes de subsistance de vastes secteurs défavorisés, mais leur a également permis de mettre au point des mécanismes collectifs de pression afin d'obtenir une réponse à leurs revendications. La culture de groupe

Encadré X-3
L'EQUITE ET LES EFFETS SYNERGIQUES DE LA TELEMATIQUE

La diffusion des technologies dans le domaine de la télématique (la convergence des télécommunications et de l'informatique) ouvre de vastes possibilités dans les différents domaines de l'équité politique. La baisse des prix, les composants de plus en plus petits et portatifs, la simplicité croissante sur le plan de l'utilisation de ces technologies et leur capacité d'adaptation à des usages très variés en permettent l'utilisation aux fins de l'articulation d'agents très divers et très dispersés. Les téléphones peuvent fonctionner sans téléphoniste, les ordinateurs sans programmateur, les bibliothèques sans bibliothécaire, les stations de radio sans ingénieur, on peut filmer en vidéo sans technicien et imprimer des bulletins de presse sans imprimerie. En dépit de tous ces avantages, la "connexion télématique" a, jusqu'à présent, été sous-utilisée dans le traitement public des revendications des agents les plus dispersés ou marginalisés.

En ce qui concerne les agents sociaux, l'application de ces techniques pourrait jouer un rôle décisif en termes d'amélioration de l'équité. D'une part, l'installation de terminaux peu onéreux et simples à manier, connectés à des bases de données, permettrait aux paysans et aux chefs de micro-entreprises urbaines d'avoir accès à l'information disponible dans certains domaines d'intérêt, tels que les crédits spéciaux et la coopération technique. La connexion entre ces agents sociaux, d'une part et le secteur social de l'Etat, de l'autre moyennant l'utilisation de ces technologies permettrait d'adapter constamment les programmes de formation, d'améliorer l'acheminement des crédits vers les chefs de petites entreprises et d'accéder au moment opportun aux services et à l'infrastructure nécessaires en matière de transport et d'énergie. D'autre part, le recours à ces technologies pour le traitement de l'information et les télécommunications pourrait avoir un effet synergique sur l'articulation des revendications entre les différentes organisations populaires. Il existe plusieurs précédents dans ce domaine. Au Guatemala, des paysans envoient les dénonciations de cas de violation des droits de l'homme par télécopie aux organisations non gouvernementales internationales, sans savoir se servir d'une machine à écrire. Dans la région brésilienne de l'Amazonie, des indiens analphabètes peuvent échanger des vidéocassettes contenant des documentaires sur les coutumes vernaculaires. Les téléconférences sont déjà utilisées pour coordonner les activités d'un grand nombre d'organisations de type écologique disséminées dans la région et même situées au-delà des frontières nationales. Les associations de quartier au Mexique multiplient les pressions sur certains espaces publics afin d'obtenir une réponse à leurs revendications à l'aide d'ordinateurs, de leurs propres bases de données, et de réseaux d'information interquartiers. Au Mexique encore, les fédérations rurales mettent sur pied une base de données autonome qui leur permette de mieux contrôler les programmes de crédit rural dans le pays, et de renforcer leur pouvoir de négociation auprès des banques publiques. Ces exemples isolés illustrent le potentiel synergique que pourrait présenter l'utilisation généralisée de la télématique au niveau de l'articulation des différents agents sociaux afin de renforcer leur action présente et leur pouvoir de négociation auprès des instances de prise de décision de l'Etat. Ce potentiel synergique est particulièrement évident compte tenu des différentes possibilités existantes: d'accès à l'information (sur les services, les revendications et les droits communs), d'influence sur l'opinion publique (moyennant des stations de radio, l'accès à certains réseaux informatisés, la mise en circulation de vidéocassettes de dénonciation, etc.), de globalisation des revendications (grâce à l'utilisation des banques de données et une meilleure "interconnexion télématique"), ainsi que pour tromper la censure (par l'emploi de réseaux horizontaux de circulation de l'information).

A plus petite échelle, l'application des techniques de la télématique pourrait, en premier lieu, faciliter la gestion de la planification à partir des organismes décentralisés, moyennant des cartes détaillées des zones et des besoins critiques, des revendications de petites organisations locales et de la localisation des investissements les plus rentables du point de vue social. Ces techniques sont également très utiles pour suivre et évaluer l'incidence des programmes municipaux à forte désagrégation spaciale et les effets par agent. L'application de cette technologie à l'échelon municipal faciliterait la réalisation des consultations populaires au niveau local, ainsi que le traitement des enquêtes de quartiers et communautaires visant à détecter les problèmes et aspirations des micro-agents. Les municipalités et les autorités provinciales pourraient également mettre sur pied une banque informatisée de mini-projets proposés par les organisations de quartier, les associations de micro-entreprises et les communautés rurales afin d'en faciliter le traitement et déterminer leur priorité, viabilité et rentabilité. Les programmes de traitement automatique de ce type de données sont peu onéreux et faciles à assimiler et à utiliser.

Source: Sheldon Annis, "Giving voice to the poor", *Foreign Policy*, nº 84, 1991.

qui caractérise de vastes secteurs vivant dans la pauvreté, y compris le monde inca, maya ou aztèque les organisations indigènes rurales, mais qui s'étendent jusqu'aux périphéries urbaines, constitue un tissu extrêmement dense et riche. Ce genre d'action offre d'intéressantes possibilités dans les pays à forte composition indigène, tels les pays andins, le Guatemala ou le Mexique (voir l'encadré X-4), ou ceux où les organisations de base parrainées par l'Eglise sont très fortes, comme au Brésil.

Un troisième type de mesure consisterait à renforcer les initiatives de l'Etat visant à maximiser les effets de l'aide sociale dans les programmes de tous genres: autoconstruction de logements économiques, mesures préventives en matière de santé combinées à la formation des mères dans les quartiers les plus vulnérables, prise en charge préscolaire et nutritionnelle des enfants dans le cadre de foyers communautaires, etc.

Finalement, on peut favoriser le rôle d'articulation de "l'agent externe" que peut jouer une organisation non gouvernementale, d'une municipalité ou d'un programme public afin de rapprocher les mouvements sociaux de base des tendances de l'ensemble de la société et réduire ainsi leurs niveaux de ségrégation et de fragmentation. La fonction de cet agent consiste, en l'occurrence, à aider les organisations de base à canaliser leurs revendications ou activités de participation dans le sens adopté par le développement à l'échelle nationale, par rapport à d'autres acteurs sociaux et dans le cadre existant de concertation politique. L'agent ne doit pas assumer la représentation ni la direction des organisations populaires, mais appuyer ces dernières chaque fois qu'elles

Encadré X-4

LE MOUVEMENT PAYSAN ET INDIGENE EN EQUATEUR: UN CAS D'ACTEUR POPULAIRE ORGANISE DANS LES ZONES RURALES

Il existe, au sein du mouvement paysan et indigène de l'Equateur, divers niveaux d'agrégation d'ordre spacial des revendications. Dans le cas des "unions", considérées comme organisations de "second degré" se formant au sein d'un domaine d'action paroissiale, la communauté paysanne participe directement à l'analyse de ses revendications. Les fédérations provinciales, quant à elles, sont basées sur un groupe de dirigeants qui exercent une fonction de coordination des organisations communautaires existant dans la province. Finalement, le mouvement paysan-indigène est affilié aux organisations syndicales ou ethniques à l'échelon national.

Les organisations à l'échelon national exercent des pressions afin qu'une réponse soit apportée aux revendications de l'ensemble du secteur: le problème foncier, la revendication de l'autodétermination et de la plurinationalité actuellement reconnue par le Plan national de développement économique et social de l'Equateur, ainsi que diverses revendications d'ordre général. Au niveau régional, le mouvement paysan et indigène poursuit trois objectifs stratégiques: le combat pour la terre, la résistance face à la discrimination raciale et la défense contre la tendance à la concentration dérivée du type de colonisation imposé. A plus court terme, les revendications visant à améliorer les conditions de vie se traduisent par des mobilisations visant à protester contre le coût des facteurs et des biens de consommation d'origine industrielle, les prix des transports, les problèmes de commercialisation des produits de base, la politique des prix et la politique en matière de production agricole.

Les principaux acteurs du secteur paysan et indigène sont les communautés indigènes rurales de la Sierra, les petits villages de montagne et les neuf nationalités indigènes de la côte, de la Sierra et de l'Oest. Le degré d'articulation auquel est parvenu ce secteur parmi ses organisations revendicatrices aux niveaux communautaire, provincial et national lui a permis d'ouvrir des espaces de négociation avec le pouvoir exécutif et de faire l'objet d'une couverture croissante de la part des médias.

Source: Projet Appui à la planification du développement social, *Bases fundamentales para una estrategia de desarrollo social integrado para el Ecuador*, Quito, Conseil national du développement (CONADE) / Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) / Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) / Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), juin 1991.

en ont besoin. A cet égard, l'agent externe pourrait fournir une assistance technique sur le plan de la capacité organisationnelle, une information sur les processus publics de prise de décision, ainsi que sur les possibilités offertes et les restrictions imposées par l'appareil social de l'Etat, qui sont souvent ignorées par la base sociale.

iii) *Améliorer la capacité des organismes publics décideurs en matière de gestion des ressources publiques afin de mieux interpréter les revendications des groupes moins intégrés aux avantages de la modernisation*

Il faudra également envisager des réformes institutionnelles visant à mettre le secteur public mieux à même de recevoir et d'analyser les revendications sociales au sein de l'ensemble des organismes de l'Etat chargés de la redistribution. A cet égard, il n'existe pas de formule toute faite. Il faut, naturellement, consolider les instances gouvernementales chargées de recevoir les revendications et de les traduire en politiques, programmes et projets. Dans certains pays, les autorités ont tenté de confier l'articulation des programmes sectoriels à diverses instances publiques dans le cadre d'une stratégie intégrée d'appui des secteurs moins productifs présentant les plus graves déficiences de base, en s'assurant que ces instances soient légitimées moyennant le soutien populaire, le débat parlementaire et la pression des partis politiques à plus fortes racines populaires.

Il faudra également faire appel au concours des bénéficiaires potentiels dans la mise en oeuvre des programmes destinés à répondre à leurs revendications. Ce concours peut être canalisé de façons diverses: moyennant un réseau étroit de rétroaction entre le secteur social de l'Etat et les bénéficiaires (dont la plupart appartiennent aux secteurs populaires) afin que la politique économique et sociale adoptée interprète les revendications et les besoins exprimés par les secteurs populaires; l'élaboration d'une stratégie transparente dans la réalisation des programmes, des objectifs et des étapes, facilement compréhensible et pouvant être communiquée d'une façon directe à l'opinion publique; et sa diffusion par le biais des médias, des animateurs de communautés, des organisations non gouvernementales concernées par les secteurs populaires et du débat parlementaire.

Le secteur social de l'Etat pourrait également améliorer sa capacité de réception des revendications des acteurs populaires afin de les inventorier et les analyser de façon à pouvoir les prendre en considération dans l'élaboration de programmes d'action publique, ainsi que dans le suivi de la mise en oeuvre des politiques.

iv) *Meilleure articulation entre le système politique et les agents et revendications des secteurs populaires*

Un mécanisme qu'il convient de renforcer pour favoriser la rétroaction du système politique moyennant l'information que peuvent lui fournir les divers agents et organisations populaires est la mise sur pied d'instances régulières de débat entre les niveaux techniques de direction: parlementaire, organisations populaires formulant des revendications directes, organisations non gouvernementales possédant une longue expérience dans le milieu populaire urbain et le milieu rural, ainsi que les autorités provinciales et municipales qui absorbent éventuellement les revendications et se préoccupent de les canaliser.

Afin que ces mesures portent leurs fruits, il faut également que les partis soient capables de servir d'instrument de globalisation et d'équilibre des revendications formulées par les différents agents sociaux. La création de mécanismes de financement automatique susceptibles de favoriser le degré d'autonomie économique des partis vis-à-vis des groupes corporatistes constituerait un premier pas en ce sens. Il faudra donc, dans le cadre des normes régissant le fonctionnement des partis, accorder la priorité au recueil, à l'analyse

et à l'équilibre des revendications sociales moyennant, par exemple, les activités de formation, d'études, de débat et de consultation de la part des partis eux-mêmes, ainsi que la formation de leurs cadres intermédiaires.

Appuyer la culture organisationnelle pourrait également contribuer à renforcer les partis, ainsi que l'organisation des groupes marginalisés. Du point de vue historique, la variable culturelle relevait de la pratique populiste des partis, plus associée à la volonté de cooptation politique qu'au soutien de la culture populaire. Dans la mesure où se renforce la démocratie interne des partis fortement enracinés dans les secteurs populaires, et que les cultures organisationnelles et revendicatives se perméabilisent afin de renforcer l'autonomie des agents qui participent de ces cultures, les revendications d'auto-affirmation culturelle émanées des secteurs populaires pourraient être prises davantage en considération dans les programmes politiques proposés par les différents candidats. Ce type de mesures pourrait contribuer à compenser les déficiences en matière de représentation résultant de la désarticulation et de l'hétérogénéité structurelle des pays de la région. La vaste couverture spatiale des partis, ainsi que les racines qui les attachent aux unités de base leur offrent les outils nécessaires au développement de la culture organisationnelle des secteurs populaires.

Finalement, il est évident que le pouvoir législatif, par le biais de l'activité parlementaire, peut contribuer à l'articulation entre le système politique et les agents et revendications du monde populaire. Certaines fonctions pourraient lui permettre d'incorporer les revendications et les besoins sociaux aux débats menés au sein de l'appareil de l'Etat, telles que, par exemple, la formation de commissions interpartis chargées de systématiser les revendications sociales des secteurs populaires ainsi que l'élaboration de plate-formes thématiques de concertation politique cherchant à équilibrer les pétitions des divers agents sociaux.

b) Lignes d'action pour résoudre le problème d'échelle

La solution du problème de la petite échelle passe par une consolidation des autorités municipales. La région présente, en fait, une situation de *sous-municipalisation*, à savoir une très faible densité d'autorités publiques locales –en particulier dans les zones rurales–, dotées d'attributions très restreintes. Comme on peut observer dans le tableau X-2, il existe en Amérique latine une municipalité par 1.388 kilomètres carrés de territoire, c'est-à-dire une densité 50 fois moindre qu'en Europe de l'Ouest; la densité des municipalités par rapport à la population est également huit fois moindre. La décentralisation implique donc une plus grande municipalisation.

Pour renforcer cette municipalisation, il faut mettre en place un système de formation et d'assistance technique aux fins de la gestion des municipalités, renforcer leur système financier, et les doter d'un mécanisme de prise de décision et de supervision en ce qui concerne la prestation des différents services (santé, éducation, assainissement et services de base, assistance technique agricole, services consultatifs et crédits à la petite entreprise, sécurité) et la réalisation de travaux.

Bien que recevant l'appui technique (et même technico-politique) de l'appareil public central, les autorités municipales devraient avoir un pouvoir de décision quant à l'affectation des ressources, aux systèmes complémentaires de recouvrement, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes sociaux. L'affectation automatique d'un certain pourcentage du budget national aux municipalités pourrait constituer un premier pas sur la voie de la consolidation de leur autonomie financière. Dans le même temps, la formation technique des fonctionnaires municipaux permettrait aux municipalités d'affirmer progressivement leur autonomie technique. L'éventail des décisions pour lesquelles les municipalités devraient jouir d'une autonomie par rapport au

Tableau X-2
DENSITE DE MUNICIPALITES PAR RAPPORT A LA SUPERFICIE ET A LA POPULATION

	Territoire			Population des municipalités		Nombre Densité des municipalités			
	Total	A vocation agricole[a]		Cultivable et prairies					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1/5)	(2/5)	(3/5)	(4/5)
	(Milliers de km^2)			(Millions d'habitants)					(Milliers d'hab.)
Amérique latine	20 877	17 134	7 518	439.3	15 600	1 338	1 098	482	28.2
Europe de l'Ouest[b]	1 639	1 373	929	229.3	63 086	26	22	15	3.6
Europe de l'Est[c]	441	389	256	53.5	11 300	39	34	23	4.7
URSS	22 402	15 492	6 042	288.7	48 296	466	321	125	5.9
Canada[d]	6 052	4 344	785	26.2	4 657	1 299	933	168	5.6
Etats-Unis	9 372	6 965	4 313	248.0	19 200	488	363	224	12.9

Source: Elaboré par la Division agricole CEPALC/FAOselon les recensements démographiques et Annuaires statistiques de plusieurs pays, et Agence espagnole de coopération internationale, *Municipalismos en Centroamérica*, Madrid, novembre 1989.

[a] Forêts comprises.
[b] Ne comprend que l'Allemagne fédérale, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et l'Italie.
[c] Ne comprend que la Tchécoslovaquie et la Pologne.
[d] Non comprises les provinces du territoire de Yukon et les territoires du nord-est.

gouvernement central devrait progressivement s'élargir, en fonction de la capacité d'exécution des municipalités et de leur aptitude à traiter les revendications désagrégées sur le territoire relevant de leur compétence.

L'autonomie municipale ne signifie pas que chaque unité doive posséder une équipe technique diversifiée semblable à l'appareil technique de l'Etat à l'échelon global. Une superposition des fonctions entraînerait une dépense financière et d'énergie qui irait à l'encontre de la rationalité même de la décentralisation. Il faut, au contraire, mettre au point un mécanisme fonctionnel de coordination entre les municipalités et les organismes centraux, dans le cadre de l'assistance technique fournie par ces derniers aux organes décentralisés.

Cet appui technique aurait pour but de former les fonctionnaires municipaux dans certains domaines clés tels que l'identification et l'évaluation de projets d'éducation, de santé, de logement et de planification spatiale et servirait, dans le même temps, du "haut vers le bas", de filière permettant d'acheminer les revendications des micro-organisations sociales selon leur répartition spatiale.La municipalité jouerait un rôle médiateur entre la capacité technique de l'Etat et les revendications sociales relevant de sa compétence territoriale, ce rôle médiateur constituant précisément la base de son autonomie.

L'autonomie municipale pourrait s'élargir progressivement à différents domaines de l'activité locale. Ces domaines favorables à l'exercice de cette autonomie pourront varier selon les municipalités et selon les pays en fonction de l'étape de décentralisation atteinte. Cette autonomie pourrait concerner, au départ, l'amélioration des conditions environnementales, domaine qui constitue un facteur important de décentralisation et de participation; la localisation de travaux d'utilité collective; l'amélioration de l'infrastructure du système éducatif dans les zones les plus démunies, ou des propositions

d'autofinancement soumises à référendum populaire. Mais si l'on prétend encourager la participation des secteurs les plus défavorisés aux décisions concernant la répartition des ressources, il importe que ce processus de "municipalisation" des décisions soit associé, sur le plan local, à la participation des petites organisations territoriales à racines populaires.

De nombreuses organisations non gouvernementales ont mené, au cours de la dernière décennie, diverses activités à l'échelon local et ont encouragé la réalisation de multiples expériences de développement à petite échelle, caractérisées par des modalités originales de participation sociale.Des filières non officielles ont été mises en place pour favoriser des initiatives de développement social au sein des secteurs exclus de la société civile. A partir d'un "niveau micro", ces initiatives ont permis de dresser des diagnostics sur la base des besoins ressentis par les secteurs les plus vulnérables (et les plus touchés par la crise des années 80) et, en fonction de ces diagnostics, de mettre au point des activités dans lesquelles la participation des bénéficiaires et le recours à la créativité sociale constituent les facteurs essentiels. Etant donné la pénurie de ressources physiques et le manque de formation professionnelle, ces activités locales ont su tirer parti ou engendrer des ressources non conventionnelles, telles que la culture organisationnelle, la capacité de gestion locale, la créativité populaire, les stratégies d'aide mutuelle et la préparation "d'animateurs" communautaires. Toutes ces activités ont été menées dans de nombreuses unités de base à petite échelle, tant urbaines que rurales.

C'est pourquoi, si les organismes publics pertinents possédaient la volonté politique suffisante pour encourager de nouvelles modalités de participation sociale, le concours des organisations non gouvernementales serait très précieux pour formuler, à l'avenir, des politiques sociales destinées aux petites unités, et ce, pour deux raisons: étant donné les rapports qui existent déjà entre ces organisations et les groupes à petite échelle, ainsi que la connaissance profonde qu'elles possèdent de leurs besoins; et, d'autre part, parce que, dans leurs activités menées sur le terrain, les experts de ces organisations ont appris à mettre en oeuvre des stratégies de mobilisation des ressources humaines, de participation des bénéficiaires et de leurs revendications à l'élaboration et à l'exécution des projets, ainsi que de motivation de la communauté.

Pour capitaliser cette expérience, il conviendrait de mettre sur pied des mécanismes de consultation gouvernementale auprès des réseaux d'organisations non gouvernementales. Ces consultations auraient un but précis, à savoir optimiser les courants de ressources publiques (centrales ou décentralisées, selon la formule la plus efficace) destinés aux projets de développement social proposés par les organisations non gouvernementales ayant mené avec succès des expériences à petit échelle dans les secteurs pauvres. Ce mécanisme serait doublement positif. D'une part, il permettrait de compléter les politiques et les programmes sociaux publics à orientation massive par un vaste réseau d'activités diversifiées destinées à répondre aux besoins et aux revendications plus spécifiques des groupes marginalisés des secteurs urbain et rural. D'autre part, il servirait à multiplier les expériences d'aide sociale en modules ayant déjà fait leurs preuves en termes de participation des bénéficiaires.

Plus on pourra élargir l'éventail de projets efficients d'aide sociale à petite échelle, plus il sera possible de traduire les revendications désagrégées en mesures de redistribution. Les fonds d'investissement social, dont la création a été fortement encouragée dans la région, constituent une assise utile en vue de la réalisation de ce type d'activités. (Voir la section 3 b) du chapitre IX ainsi que l'encadré X-2.)

Un autre niveau propice à la prise en considération des revendications spécifiques des organisations sociales à petite échelle pourrait être celui des municipalités. Dans bon nombre de pays

de la région, il existe deux types d'organisations territoriales de base "à échelle humaine" dans les secteurs pauvres: le conseil de quartier et la communauté rurale. Certaines expériences récentes dans quelques pays de la région ont démontré qu'il existe des espaces de participation populaire au sein desquels les organisations territoriales collaborent avec les structures municipales: la protection du consommateur, le contrôle des prix, la lutte contre la corruption, la demande services d'adduction d'eau et autres, les campagnes de soins primaires de santé, l'amélioration des conditions environnementales, la mobilisation culturelle et le contrôle de la bureaucratie.

Ces initiatives pourraient être institutionnalisées moyennant la création d'une banque de projets à petite échelle. Les projets seraient directement présentés à la municipalité par les organisations de base (avec l'appui technique de la municipalité ou d'une organisation non gouvernementale jouant un rôle médiateur), et soumis à des critères de viabilité, désirabilité et rentabilité. Pour ce faire, il faudrait instituer un fonds spécial à l'échelon municipal destiné à financer ces projets, ainsi qu'une instance de délibération chargée de l'évaluation des projets, de leur classification selon les priorités, et de leur négociation auprès de leurs éventuels bénéficiaires.