

Les enjeux du développement en Amérique latine

Dynamiques socioéconomiques
et politiques publiques

Institut des Amériques

Les enjeux du développement en Amérique latine

Dynamiques socioéconomiques
et politiques publiques

Institut des Amériques
Avec la participation du GRET

CONTACT

Eric JOURCIN

*Département Amérique latine et Caraïbes, AFD
jourcine@afd.fr*

À Savoir

Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, la collection À Savoir rassemble des revues de littérature ou des états des connaissances sur une question présentant un intérêt opérationnel.

Alimentés par les travaux de recherche et les retours d'expériences des chercheurs et opérateurs de terrain de l'AFD et de ses partenaires, les ouvrages de cette collection sont conçus comme des outils de travail. Ils sont destinés à un public de professionnels, spécialistes du thème ou de la zone concernés.

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

Précédentes publications de la collection :

À Savoir N° 1 : La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED

The Regulation of Water and Sanitation Services in DCs

À Savoir N° 2 : Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement

À Savoir N° 3 : Vers une gestion concertée des systèmes aquifères transfrontaliers

Cette étude a été réalisée en 2010 par l'Institut des Amériques, à la demande du département « Amérique latine et Caraïbes » (ALC) de l'AFD. Elle a été dirigée par Carlos Quenan et Sébastien Velut. Du côté de l'AFD, la relation avec le département ALC et le suivi des travaux ont été assurés par Alejandra Caracas et Eric Jourcin.

[Avertissement]

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication :

Dov ZERAH

Directeur de la rédaction :

Robert PECCOUD



Conception et réalisation : Ferrari / Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy / Coquelicot
Imprimée en France par : STIN

Avant-propos

Depuis une dizaine d'années, l'Agence Française de Développement (AFD) a connu de profondes mutations caractérisées par une augmentation considérable du montant de ses financements, une diversification de ses instruments financiers, un élargissement de ses secteurs d'intervention ainsi qu'une extension de ses zones géographiques d'intervention, notamment en Amérique latine. L'AFD se positionne aujourd'hui parmi les principaux acteurs d'aide publique au développement mais aussi comme une banque dynamique et un vecteur d'influence française dans les pays émergents.

Les orientations stratégiques de l'AFD et les pays d'intervention sont définies par le Gouvernement français. L'Amérique latine est une zone d'intervention récente. En 2007, l'AFD a été autorisée à intervenir au Brésil et en 2009 en Colombie et au Mexique pour promouvoir une « croissance verte et solidaire ». L'AFD y intervient aujourd'hui avec des prêts non bonifiés en faveur de contreparties souveraines et non souveraines, notamment des États, des collectivités, des entreprises publiques, des institutions financières et des organisations non gouvernementales. D'autres structures du groupe AFD peuvent en revanche intervenir dans tous les pays de la région qu'il s'agisse de Proparco, filiale spécialisée dans le financement du secteur privé, ou du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) dont l'AFD assure le secrétariat.

L'intervention en Amérique latine est fondée sur le renforcement de la relation avec l'Europe et plus particulièrement avec la France, qui trouve ses racines historiques dans les liens culturels, intellectuels, économiques et politiques. La crise financière internationale a montré le poids des pays asiatiques, mais également latino-américains, dans la reprise économique mondiale, faisant de l'Amérique latine une région à considérer comme un partenaire stratégique en raison de son potentiel de croissance.

Il reste que la région est toujours confrontée à des enjeux qui pèsent sur son développement, notamment un déficit d'infrastructures, des inégalités sociales et spatiales, de lourdes problématiques environnementales et climatiques, ainsi qu'une insertion régionale et mondiale à parfaire. C'est ce que montre notamment la présente étude, publiée dans la collection « À Savoir » de l'AFD, réalisée en partenariat avec l'Institut des Amériques, et résultant de la collaboration d'un réseau de plus de 15 chercheurs spécialistes de l'Amérique latine. Complémentaires de nombreux ouvrages et articles récents, leurs contributions synthétisent et éclairent, je l'espère, la connaissance des caractéristiques socioéconomiques, des politiques publiques et du rôle de l'État en Amérique latine, tout en assurant une meilleure compréhension des réalités des pays de la région et de leur diversité.

Dov ZERAH

Directeur général

Agence Française de Développement

Présentation des auteurs

Coordinateurs de l'ouvrage :

Carlos QUENAN

professeur, Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL),
université Paris 3 Sorbonne nouvelle, économiste

Sébastien VELUT

professeur, IHEAL, université Paris 3 Sorbonne nouvelle, géographe

Serge ALLOU, responsable de programme, GRET, socioéconomiste,
a co-coordonné l'étude initiale

Bénédicte BADUEL, doctorante, IHEAL et économiste, Natixis

Alfredo BENITES, chargé de cours, IHEAL et Sciences Po, directeur de projets, CNFPT

Marie-Noëlle CARRÉ, doctorante, IHEAL, université Paris 3 Sorbonne nouvelle

Jean-François CLAVERIE, Observatoire des changements en Amérique latine (LOCAL),
sociologue

María Eugenia COSÍO-ZAVALA, professeur, université Paris ouest Nanterre
La Défense et Credal, démographe

Georges COUFFIGNAL, professeur, IHEAL et université Paris 3 Sorbonne nouvelle,
politologue

Jean-Marc FOURNIER, professeur, université de Caen

Hubert GOURDON, professeur agrégé émérite,
université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, politologue

Bruno LAUTIER, professeur, université Paris 1,
Institut d'étude du développement économique et social (IEDES), sociologue

Jaime MARQUES PEREIRA, professeur, université de Picardie Jules Verne – CRIISEA,
économiste

Mathilde MONDON-NAVAZO, doctorante en économie, université Paris 3
Sorbonne nouvelle

Daniela ORDOÑEZ ARROYO, économiste

Catherine PAQUETTE, chargée de recherche,
Institut de recherche pour le développement (IRD), urbaniste

Yves SUREL, professeur, université de Paris 2, politologue

Edgardo TORIJA-ZANE, économiste, Natixis, chargé de cours à l'université Paris 3
et à l'université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

François Michel LE TOURNEAU, chargé de recherche, CNRS/Creda, géographe

Résumé / Abstract 9

Introduction :
Les dynamiques économiques et sociales de l'Amérique latine :
les grands enjeux 11

1. Dynamiques économiques : tendances et perspectives 19

Résumé	19
Introduction	21
1.1. La croissance économique de l'Amérique latine dans une perspective historique	22
1.2. Les années 2000 : croissance économique, amélioration de la gestion macroéconomique et résistance à la crise internationale	30
1.3. Tendances de la répartition des revenus et du marché du travail	48
1.4. Financement de l'économie et évolution du système financier	56
1.5. Insertion commerciale externe et tendances de la spécialisation internationale	64
Conclusion	73
Bibliographie	79

2. Démographie, pauvreté et inégalités 83

Résumé	83
2.1. Le passé historique de la population : dépeuplement et flux d'immigration	84
2.2. Les changements démographiques	88
2.3. La pauvreté et les inégalités	98
2.4. Les politiques démographiques	103
Conclusion	106
Bibliographie	107
Annexes statistiques	109

3. Le rôle de l'État 111

3.1. L'État en Amérique latine : démocratisation et gouvernance	111
Résumé	111
3.1.1. La liquidation du passé militaire	113
3.1.2. Justice constitutionnelle et État de droit	116
3.1.3. Violences et contentieux.	
Le processus d'intégration des Indiens en Amérique latine	119
3.1.4. Étude sur la <i>governabilidad</i>	123
3.1.5. <i>Governabilidad</i> et présidentialismes de coalition	124
3.1.6. Majorités négatives et <i>Gobierno dividido</i>	130
3.1.7. Hyperprésidentialisme et <i>Governabilidad</i>	132
3.1.8. Les zones grises de la démocratisation : violence, corruption et narcotrafic	136

3.1.9. Sur la démocratie participative	140
3.1.10. Les énigmes de la constitution bolivienne de 2009	141
Bibliographie	142
3.2. Les problématiques de l'action publique	143
Résumé	143
3.2.1. Problèmes publics et logiques d'agenda	144
3.2.2. Qui gouverne l'action publique en Amérique latine ?	149
3.2.3. Bureaucraties et mise en œuvre des politiques publiques	154
Bibliographie	159
3.3. La décentralisation : une volonté d'approfondissement de la démocratie	161
Résumé	161
3.3.1. Le cadre institutionnel : États unitaires et États fédéraux	162
3.3.2. Mandats électifs et gouvernements locaux	168
3.3.3. Des ressources financières et humaines limitées	171
Annexes	176
 4. Politiques publiques	 185
4.1. La politique fiscale	185
4.1.1. L'évolution de la pression fiscale et de la structure des recettes	186
4.1.2. Dynamique de l'équilibre budgétaire : l'ajustement des dépenses	190
4.1.3. Bilan des réformes	192
4.1.4. Les effets redistributifs	199
4.1.5. Perspectives de changements et inerties du système fiscal face aux nouvelles incertitudes de l'économie mondiale	201
Bibliographie	206
4.2. Les politiques sociales	208
4.2.1. Les systèmes de protection sociale	208
Bibliographie	248
4.2.2. Politiques de redistribution et de transferts sociaux	250
Bibliographie	287
4.3. Les politiques d'investissement urbain	289
Résumé	289
Introduction	291
4.3.1. Mobilité intra-urbaine : une nouvelle priorité dans l'ensemble de la région	293
4.3.2. Actions en faveur du logement et de l'habitat : investissements importants pour faire face à d'énormes besoins	300
4.3.3. Régénération urbaine : une tendance qui progresse, mais qui reste à développer	306
4.3.4. Services urbains : d'importants investissements sont nécessaires. Exemples de l'eau potable et des déchets solides urbains	310
4.3.5. Au-delà de l'urbain : investir dans les grandes infrastructures régionales, l'autre grand défi de l'Amérique latine	313
Conclusion	316
Bibliographie	318

4.4. Les politiques et enjeux environnementaux	321
Résumé	321
Introduction	322
4.4.1. Les transformations de l'environnement en Amérique latine	323
4.4.2. Les principaux facteurs de dégradation environnementale	334
4.4.3. L'Amérique latine et les changements environnementaux planétaires	345
4.4.4. Les politiques publiques de l'environnement	351
Conclusion	363
Bibliographie	365
Annexe	367
 5. Les relations Union européenne – Amérique latine	 369
5.1. Les relations politiques Union européenne – Amérique latine	370
5.2. La coopération pour le développement	371
5.3. Les relations commerciales	374
Conclusion	379
Bibliographie	381
 Conclusion générale	 383
 Liste des sigles et abréviations	 385

Résumé

L'Amérique latine a enregistré des progrès considérables au cours des dernières années. Sur le plan politique, après les épisodes de dictature militaire des années 1970 et 1980, la transition démocratique s'est faite dans pratiquement tous les pays. Ce continent, très riche en ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, a connu une croissance vigoureuse pendant les années 2000. De nombreux pays de la région ont en outre tenté de conjuguer le dynamisme économique avec une plus grande équité à travers de nouvelles politiques sociales. Les pays d'Amérique latine n'ont pas échappé aux effets de la crise économique globale, mais ils y font face avec plus de succès que lors de crises précédentes, grâce à l'amélioration de la gestion macroéconomique et à la réduction de la vulnérabilité financière.

Cependant, des défis importants demeurent pour la région. Dans un environnement international instable, elle devra surmonter des obstacles tels que la faible productivité, le niveau relativement bas de l'épargne et de l'investissement domestiques, les fortes inégalités spatiales et sociales ou l'insuffisance des efforts sur le plan de la recherche et de l'innovation, pour s'installer dans un sentier de croissance et développement soutenable.

Le présent ouvrage dresse un état de lieu des dynamiques économiques et sociales à l'œuvre dans le continent latino-américain et des conséquences qui en résultent pour les politiques publiques des pays de la région. Pour ce faire, il présente notamment les grandes tendances sur les plans économique, démographique, social et environnemental, ainsi que les traits marquants des systèmes politiques. L'analyse menée apporte une contribution à la compréhension des grands enjeux économiques et sociopolitiques de l'Amérique latine en cherchant à appréhender tant les éléments communs à l'ensemble de la région que la diversité des dynamiques et trajectoires nationales, régionales voire locales.

Abstract

Latin America has made considerable headway over recent years. From a political stance, after various episodes of military dictatorship during the 1970s and 1980s, democratic transition has occurred in almost all of the countries. The continent, which is richly endowed in both renewable and non-renewable natural resources, has experienced buoyant growth during the 2000s. Additionally, many countries in the region have sought to dovetail this economic dynamism with greater equity by implementing new social policies. While Latin American countries have not escaped the effects of the global economic crisis, they have nonetheless managed to counter it more successfully than was the case with previous crises, thanks to their improved macroeconomic management and reduced financial vulnerability.

Yet, the region is still facing substantial challenges. In an unstable international environment, it will need to surmount obstacles such as low productivity, a relatively low level of domestic savings and investment, large geographical and social inequalities and insufficient efforts in the areas of research and innovation, in order to settle into a sustainable path of growth and development.

This study describes the economic and social dynamics now underway on the Latin American continent and the resulting consequences for public policy in the region's countries. To do so, it presents the main economic, demographic, social and environmental trends, as well as the foremost features of the various political systems. The analysis brings further insights to understanding the major economic and socio-political challenges for Latin America by seeking to capture not only the points common to the region as a whole, but also the diversity of national, regional and even local dynamics and pathways.

Introduction

Les dynamiques économiques et sociales de l'Amérique latine : les grands enjeux

Carlos QUENAN, Sébastien VELUT et Serge ALLOU

Une modernisation économique inégale

La croissance économique a été médiocre et très volatile au cours des dernières décennies. Les crises financières de la fin des années 1990 et du début des années 2000 ont durement affecté les économies latino-américaines. La deuxième partie de la décennie a été beaucoup plus favorable. Le cycle de croissance ouvert en 2003 est allé de pair avec une réduction de la vulnérabilité financière qui a permis de bien résister à la crise économique internationale. Néanmoins, outre la persistante volatilité de l'activité économique, plusieurs obstacles tels que les performances médiocres en matière de productivité, les progrès encore largement insuffisants sur le plan de l'innovation, et le niveau relativement faible de l'épargne et de l'investissement domestiques limitent le potentiel de croissance de la région.

Alors que la plupart des pays de la région sont à la recherche d'un équilibre entre les principes du marché prônés dans les années 1990 au nom du « consensus de Washington » et un retour modéré à l'intervention de l'État dans la société et dans l'économie, l'insertion internationale de la région évolue, notamment sous l'effet de la montée de la demande chinoise. Parallèlement, le Brésil a consolidé sa position comme puissance régionale aux ambitions mondiales.

Sans reprendre dans sa totalité l'idée d'économies duales, on doit néanmoins souligner l'existence, d'une part, de secteurs très compétitifs, au fait des innovations technologiques et financières. C'est le cas de la grande agriculture d'exportation, de l'aéronautique, des transports internationaux, du tourisme, entre autres. Ils se situent ou s'appuient sur de grandes régions métropolitaines, qui jouent un rôle moteur pour la croissance économique. D'autre part, d'autres secteurs souffrent de retards technologiques et manquent de personnel qualifié et d'un tissu entrepreneurial qui les soutiennent. C'est le cas de certains secteurs économiques mais aussi de certaines régions dont le développement reste, de façon permanente, entravé.

Forces et faiblesses des États

Les États latino-américains souffrent de nombreux problèmes, mais ils n'en restent pas moins des acteurs essentiels, puissants, capables de peser sur les évolutions globales. Ces États ont été importés et imposés par les élites d'origine européenne à l'initiative des indépendances nationales au début du XIX^e siècle, et ce mimétisme a duré jusqu'à nos jours. Parallèlement, d'importantes transformations ont eu lieu : les États latino-américains et leurs administrations se sont, en dépit des difficultés, professionnalisés. Ils ont construit et repris des traditions administratives et juridiques, parfois exagérément complexes, marquées par le poids d'un légalisme paralysant. Mais ils ont aussi montré des capacités à innover et à expérimenter, à différents niveaux de gouvernement : le Brésil fut l'un des premiers pays à mettre en place le vote électronique qui a facilité la participation des analphabètes ; c'est aussi au Brésil que fut mis en œuvre le budget participatif local, promis ensuite à un bel avenir. Plus récemment, la gestion urbaine de Bogota par l'ancien maire Antanas Mockus a aussi été un laboratoire d'innovations urbaines, et il s'agit là d'un cas parmi d'autres de ces édiles modernisateurs.

C'est dire que les États latino-américains disposent sur place de compétences significatives dans les pays, dans les institutions latino-américaines – comme la Commission économique pour l'Amérique latine (Cepal), par exemple – et à l'international. Les élites intellectuelles sont, dans la plupart des pays, bien formées, habituées aux contacts internationaux. Nombre d'entre elles ont fait leurs études dans les meilleures universités mondiales et disposent de réseaux tant dans les Amériques qu'en Europe. Certains de ces réseaux d'échange au plan régional sont institutionnalisés (comme l'association Mercociudades, qui rapproche les municipalités urbaines des pays appartenant au Mercosur), d'autres restent informels. Mais tous participent à la circulation rapide des expériences et des expertises. Cela témoigne à la fois d'une assez grande perméabilité, d'un intérêt et d'une capacité à appliquer dans les États latino-américains des innovations techniques et organisationnelles, mais aussi du fait que les responsables politiques et leurs conseillers ont déjà une connaissance assez précise de ce qui existe et peut être fait.

La faiblesse de la pression fiscale – sensiblement inférieure à celle des pays de l'OCDE – constitue un obstacle de taille au renforcement de l'action publique et à la construction de sociétés caractérisées par un degré plus élevé de cohésion sociale. Elle est très faible dans les petits pays les moins développés, comme le Guatemala ou le Paraguay, et dans les pays pétroliers (Équateur, Mexique, Venezuela), où l'État bénéficie directement de la rente pétrolière. Mais elle atteint tout de même 35 % au Brésil et 30 % environ en Argentine. Les moyens d'action

publique ne sont donc pas négligeables. Actuellement, l'État vénézuélien investit pour trouver des alternatives au « tout pétrole ». De même, l'État chilien, qui dispose de réserves financières considérables constituées au long d'années de stricte discipline budgétaire a pu lisser les effets de la crise en puisant dans ses ressources.

Les inégalités et la place de la classe moyenne

L'Amérique latine est le continent des inégalités. Quels que soient les indicateurs retenus pour les mesurer, il s'agit d'un des traits structurels pour l'ensemble de la région, même s'il existe de forts écarts entre les pays les plus inégalitaires (Brésil, Chili et Colombie) et des pays moins inégalitaires (Costa Rica, Salvador, Uruguay, Venezuela)^[1]. Concrètement, l'une des traductions de ce niveau d'inégalités est la persistance d'une proportion élevée de populations pauvres ou indigentes. La part des pauvres, variable avec la croissance économique, était de 33 % en 2008 pour l'ensemble de la région, celle des indigents de 12 % à la même date, soit respectivement 180 millions de pauvres et 72 millions d'indigents^[2].

Toutefois, il existe différents dispositifs de réduction des inégalités, d'une part les transferts sociaux de type assurantiel et d'autre part les transferts monétaires et non monétaires envers les plus pauvres. Le premier système (assurance maladie, chômage et retraite) a été profondément transformé après avoir connu des difficultés financières liées notamment à la désarticulation des rapports salariaux mis en place dans la période de croissance de l'après-guerre (principalement le développement du secteur informel et de la précarité de l'emploi) et aux problèmes des finances publiques dans les années 1980. Dans un premier temps, les réformes phares ont consisté en la privatisation de l'assurance santé et du système de retraite par l'introduction des fonds de pension. Dans un second temps, l'État a réinvesti les systèmes en régulant davantage les entreprises prestataires, en garantissant des minima pour la population ne pouvant pas cotiser, voire en renationalisant le système de retraites comme cela a été le cas en Argentine.

D'autre part, les transferts envers les plus pauvres (*Conditional Cash Transfer Programmes, CCTP*) se sont généralisés dans une quinzaine de pays. La *Bolsa familia* brésilienne,

[1] L'indice de Gini est utilisé dans différentes parties de ce rapport comme indicateur des inégalités en matière de répartition des revenus. Les coefficients correspondant à chaque pays peuvent ne pas coïncider en raison de la diversité des sources utilisées. Néanmoins, on constate dans tous les cas un positionnement similaire des divers pays dans la hiérarchie régionale en matière d'ampleur des inégalités.

[2] Selon le pays concerné et les taux de change, le seuil de pauvreté se situe entre 1 et 2 USD par jour, et le seuil d'indigence entre 0,50 et 1 USD (Banque mondiale).

qui reprend des programmes existants et les systématise, est emblématique de ces programmes focalisés sur les familles les plus pauvres. Ils sont d'un faible montant et assortis généralement de conditions, telles que l'assiduité scolaire pour les enfants et le suivi sanitaire. Ces programmes sont très bien évalués sur le plan international et ont des résultats prouvés sur le plan sanitaire, plus hypothétiques pour ce qui est de la formation des populations – et théoriques sur une éventuelle sortie de la pauvreté.

L'une des questions essentielles de la répartition des revenus et de son évolution dans le temps est celle des classes moyennes, qui constituent des groupes importants dans les pays les plus développés (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique). Il s'agit d'un groupe très étendu, diversifié, qui va des travailleurs qualifiés jusqu'aux cadres. Mise à mal par les crises financières et les réductions d'emplois publics et parapublics, la classe moyenne a souffert, mais elle tend à se reconstituer sous d'autres formes, en lien notamment avec les activités les plus dynamiques. Il s'agit d'un groupe social qui tire ses revenus et son statut de son niveau de formation, d'où le rôle essentiel du système éducatif et universitaire pour la reproduction de ce groupe.

La classe moyenne, bien formée par les universités publiques et privées, constitue un groupe primordial pour toute politique de développement. C'est là que se trouvent, pour une bonne partie, les « capacités » à même d'imaginer et de mettre en œuvre à différents niveaux des réformes novatrices. En même temps, favoriser l'ascension sociale des pauvres vers la classe moyenne, notamment par l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la santé et au logement, reste un objectif politique majeur pour les pouvoirs publics.

Les populations : nouvelle donne démographique et prise en compte de la diversité

L'Amérique latine est relativement peu peuplée : environ 550 millions d'habitants seulement, alors que l'on arrive progressivement à la fin de la transition démographique dans tous les pays d'Amérique latine. Certains d'entre eux (Argentine, Chili, Cuba, Uruguay) en sont déjà à un stade avancé ou très avancé de cette transition. Inversement, la Bolivie, le Guatemala, Haïti et le Paraguay n'en sont encore qu'au stade initial.

De ce fait, les enjeux démographiques ont changé. Sur le plan du nombre, le ralentissement de la croissance démographique est favorable à la croissance du revenu par habitant. De même, le ralentissement de la croissance urbaine, tant du fait du tassement du rythme de croissance naturelle que de la fin de la grande vague d'exode rural, réduit l'ampleur des problèmes urbains spécifiques tels que le logement et les

services. Ceux-ci prennent des formes différentes, parfois plus intenses. En outre, le « stock » de problèmes accumulés demeure considérable et il faut penser à renouveler, à entretenir et à améliorer ce qui existe déjà, tant sur le plan matériel que sur celui des formes de gestion.

La fin de la transition démographique signifie dans un premier temps la diminution du rapport de dépendance (le « dividende démographique ») en raison de la croissance de la population d'âge actif. Cela peut être un facteur de dynamisme économique et de réduction des dépenses publiques. Toutefois, avec l'augmentation de l'espérance de vie qui dépasse presque partout 70 ans, le vieillissement devient un problème pour lequel rien n'a été prévu, depuis les systèmes de retraite et de santé, jusqu'aux logements et aux activités pour les « seniors ».

D'autre part, les recensements, dont la nouvelle vague a eu lieu en 2010, comprennent tous des questions sur l'appartenance à des populations indigènes. Cette question, qui pendant longtemps n'était pas posée, traduit le renouveau des préoccupations pour mieux connaître et intégrer ces populations. Ces identités ethniques sont désormais revendiquées alors qu'elles ont été pendant longtemps stigmatisées : de fait, la part des populations se déclarant indigènes a augmenté entre les recensements des années 1990 et ceux des années 2000. En corollaire, la question du développement ne peut plus être pensée uniquement au niveau de l'ensemble de la population, mais doit aussi prendre en compte cette diversité. C'est un enjeu social mais aussi politique, qui met en cause le fonctionnement des démocraties.

L'environnement : un capital à préserver et à valoriser

Les conditions environnementales sont certainement l'un des principaux avantages de l'Amérique latine du fait de la dotation singulière du continent en ressources naturelles renouvelables et non renouvelables. La faiblesse relative des densités démographiques, les espaces disponibles pour l'extension des cultures, les ressources en eau, sont autant d'atouts bien identifiés et qui suscitent des convoitises. La biodiversité, les paysages, les conditions d'ensoleillement sont plus difficiles à valoriser.

Toutefois, le développement économique de l'Amérique latine s'est largement fait au détriment des conditions environnementales, se traduisant par la dégradation des terres, le recul des surfaces forestières, des situations aiguës de pollution de l'air et de l'eau, des pertes de biodiversité et l'exposition à des risques d'origine anthropique, particulièrement en milieu urbain. Il y a donc un chemin considérable à parcourir pour que l'Amérique latine emprunte la voie d'une « croissance verte ».

Toutefois, les États, sous la pression d'opinions publiques nationales et internationales toujours plus attentives et exigeantes, ont avancé dans le sens de la protection de la nature et le traitement des principaux problèmes environnementaux. De ce point de vue, l'extension et l'amélioration de la gestion des aires protégées et plus généralement l'établissement de législations environnementales vont dans le bon sens.

Le champ environnemental est ainsi devenu un domaine important d'expression et de mobilisation sociale ainsi que d'expérimentation de gouvernance associant acteurs publics et privés, institutions nationales et internationales. La question de l'aménagement du territoire occupe une place centrale dans cette évolution. Il s'agit donc d'un domaine dont les enjeux dépassent l'environnement lui-même pour remettre en question les formes de l'action publique.

Des démocraties perfectibles mais enracinées

Si les démocraties latino-américaines sont imparfaites, cela est sans doute le lot de toutes les démocraties, même les plus avancées. Or, après les épisodes de dictature militaire des années 1970 et 1980, la transition démocratique s'est faite dans tous les pays suivant des modalités et des rythmes divers, amenant un retour à de nouvelles formes de constitutionnalisme. Contrairement à d'autres régions du monde, l'Amérique latine a une véritable tradition de réflexion sur les constitutions, depuis les années postérieures aux indépendances : Diego Portales au Chili ou Juan Bautista Alberdi en Argentine incarnent cette tradition du XIX^e siècle. La démocratie formelle, appuyée sur une constitution, n'est donc pas étrangère à un continent attaché au légalisme des formes.

Les transitions démocratiques des années 1980 et 1990 se sont efforcées de solder des passifs, notamment en ouvrant – difficilement – le dossier des violations des droits de l'homme, s'opposant pour cela aux institutions militaires. Cette opération de catharsis est loin d'être terminée.

Cela n'a pas empêché les gouvernements latino-américains de retrouver leurs vieux démons du présidentielisme exacerbé, incarné par différentes personnalités et développé à des degrés variables selon les pays. Ce présidentielisme est inscrit dans les constitutions qui confèrent au président un pouvoir étendu, et même dans des systèmes de partis, qui sont insuffisamment structurés pour faire contrepoids au sein des parlements. Il est cependant tempéré par la limitation des mandats, à une ou deux périodes – le Venezuela et, bien entendu, Cuba font exception.

Néanmoins, les États latino-américains ont été capables d'avancer dans la voie de la décentralisation, au niveau des régions et des États, tant dans les pays fédéraux que dans les États unitaires qui ont mis en œuvre des mesures de décentralisation. De ce fait, les grandes villes ont pu devenir des lieux de renforcement des procédures démocratiques, d'invention, de participation et de renforcement de la citoyenneté, sur des enjeux et à des échelles plus immédiatement perceptibles par tout un chacun.

Malgré ces avancées, le pouvoir politique reste sous le coup de la corruption et de la violence, qui vont souvent de pair. La pénétration des États par des mafias, particulièrement celles liées au trafic de drogue, a un effet délétère sur l'organisation des pouvoirs. Le recrutement de jeunes par les bandes criminelles a installé durablement la violence dans plusieurs régions, notamment en Amérique centrale, en Colombie et au Mexique.

La question de la démocratie ne se limite donc ni aux modalités d'exercice de la citoyenneté dans le respect de la diversité, ni aux équilibres des pouvoirs entre les différents niveaux : elle inclut aussi la capacité des gouvernements à assurer la sécurité de leurs concitoyens et le respect de leurs droits.

1. Dynamiques économiques : tendances et perspectives

Carlos QUENAN et Edgardo TORIJA-ZANE

Résumé

Constituée en majorité par des pays à revenu intermédiaire, l'Amérique latine – environ 550 millions d'habitants – qui représente 8,1 % de la population de la planète, 7,5 % du PIB mondial et 5 % du commerce international, ne s'est pas singularisée pendant les dernières décennies par le dynamisme de la croissance. En particulier, à partir des années 1980, on a assisté à une recrudescence des crises monétaires et financières dans la région. Dès lors, l'Amérique latine a expérimenté une aggravation du caractère médiocre et volatile de la croissance et l'écart au niveau du revenu par habitant par rapport aux pays les plus développés s'est accentué. Toutefois, dans le cadre d'un environnement international favorable dans les années 2000, la région a connu une croissance plus dynamique et a réduit sa vulnérabilité financière, ce qui lui a permis de bien résister à la crise économique internationale déclenchée en 2007. Ainsi, après la récession somme toute modérée de 2009, on a assisté à l'amorce d'une reprise assez vigoureuse et la région latino-américaine a connu une croissance proche de 6 % en 2010. La forte croissance économique et les rendements élevés dans la région, comparativement aux principaux centres financiers, sont à l'origine d'entrées massives de capitaux qui favorisent l'appréciation des monnaies latino-américaines.

La consolidation de la reprise en cours et l'ouverture d'un nouveau cycle de dynamisme soutenu de l'activité économique dépend, au-delà de l'environnement international qui demeure très instable, de la capacité des pays latino-américains à faire face aux problèmes qui peuvent handicaper la dynamique de la croissance. Malgré la diversité des situations nationales, dans pratiquement tous les pays de la région, on constate au niveau du marché du travail une haute proportion d'emplois de faible qualité, des difficultés sur le plan du financement des différents secteurs de l'économie (gouvernement, banques, entreprises) et un sous-développement du système financier. Concernant l'insertion commerciale externe, on observe aussi un processus de dimi-

nution du degré de concentration géographique et, du moins jusqu'aux années 1990, une diversification en termes de produits exportés. L'amoindrissement de cette concentration et l'évolution de la diversification en termes de produit découlent, dans une large mesure, de l'émergence dans les années 2000 de la Chine comme partenaire commercial de plus en plus important pour l'Amérique latine.

En somme, nous identifions quatre obstacles principaux qui limitent le potentiel de croissance de la région : la volatilité de la croissance, les performances médiocres en matière de productivité, les progrès encore largement insuffisants sur le plan de l'innovation, et le niveau relativement faible de l'épargne et de l'investissement domestiques.

Dans ce cadre, les perspectives de croissance sur le moyen/long terme dépendent crucialement de l'évolution de l'environnement international et du comportement d'une série de variables domestiques, notamment le taux d'investissement. Dans un contexte de croissance mondiale modérée, nous prévoyons, dans notre scénario central pour la période 2010-2020, une progression de l'activité économique en Amérique latine à un rythme, en moyenne annuelle, de 4,4 %, associée à un taux d'investissement de 22 % pour l'ensemble de la région. Il s'agit là d'un scénario plutôt bon en termes historiques mais insuffisant du point de vue des impératifs de la région, notamment en termes sociaux.

Introduction

Constituée en majorité par des pays à revenu intermédiaire, l'Amérique latine – environ 550 millions d'habitants – qui représente 8,1 % de la population de la planète, 7,5 % du PIB mondial et 5 % du commerce international, ne s'est pas singularisée pendant les dernières décennies par le dynamisme de sa croissance. Depuis leur insertion soutenue dans l'économie mondiale, dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, les pays latino-américains se sont stabilisés dans une position intermédiaire dans la hiérarchie économique mondiale. Cependant, à partir des années 1980, on a assisté à une recrudescence des crises monétaires et financières dans la région. Dès lors, l'Amérique latine a expérimenté une aggravation du caractère médiocre et volatile de la croissance et l'écart par rapport aux pays les plus développés s'est accentué. Toutefois, dans le cadre d'un environnement international favorable, dans les années 2000, la région a connu une croissance plus dynamique et a réduit sa vulnérabilité financière, ce qui lui a permis de bien résister à la crise économique internationale déclenchée en 2007. Il s'agit donc de savoir, désormais, si la région est en mesure, après avoir subi les chocs externes défavorables associés à la phase la plus aiguë de la crise internationale, d'asseoir les bases d'une croissance forte et soutenue.

La mise en évidence des traits marquants des performances macroéconomiques de la région au cours des trois dernières décennies ne doit pas faire oublier qu'il existe une grande diversité de situations nationales. Les caractéristiques communes à l'ensemble de la région, que nous allons appréhender sous la forme de faits stylisés, coexistent avec une grande diversité de trajectoires nationales, notamment en matière d'organisation du marché du travail, de poids et de rôle de l'État et d'articulation entre dynamique interne et type d'insertion internationale. Nous ne pourrons pas, bien entendu, aborder dans le détail le cas spécifique de chaque pays. Nos analyses seront élaborées en considérant de manière privilégiée les sept économies grandes et moyennes de la région, à savoir l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou et le Venezuela, qui représentent plus de 90 % du PIB de l'Amérique latine, ainsi que la Bolivie, l'Équateur et l'Uruguay. D'autres pays seront aussi considérés de manière ponctuelle selon la thématique abordée.

Après avoir présenté les grandes tendances historiques, nous mettrons en relief les spécificités du cycle de forte croissance de 2003-2008 qui a été interrompu par les chocs défavorables intervenus à la suite de la crise économique internationale. Toutefois, grâce à des politiques macroéconomiques rigoureuses et à une réduction des facteurs de vulnérabilité dans la plupart des pays latino-américains, la région a

bien résisté aux turbulences internationales : elle n'a pas subi de crises financières et a connu une récession somme toute modérée si on la compare avec celle d'autres zones du monde.

Cependant, la diminution de la vulnérabilité financière et l'existence de marges de manœuvre pour mener à bien des politiques contracycliques ne constituent qu'une des composantes des stratégies de développement. Afin d'approfondir notre analyse sur les facteurs déterminants de la croissance et du développement de la région nous allons examiner les tendances en matière de répartition des revenus et de fonctionnement du marché du travail, les modalités du financement de l'économie et de l'évolution du système financier, et les traits saillants de l'insertion commerciale externe.

En guise de conclusion, dans la dernière section, nous examinons les principaux obstacles structurels au développement économique de la région. Compte tenu des défis à relever, qui constituent les grands enjeux économiques du développement des pays latino-américains, nous nous intéressons ensuite aux perspectives de croissance à moyen/long termes.

1.1. La croissance économique de l'Amérique latine dans une perspective historique

Depuis la période des indépendances de la plupart des nations latino-américaines, qui ont eu lieu durant les deux premières décennies du XIX^e siècle, la région a traversé diverses étapes en ce qui concerne ses performances et son modèle de développement économiques. Dans un premier temps, qui correspond à la période 1820-1870, dans laquelle l'Amérique latine ne représentait que 2-2,5 % du PIB mondial, l'écart entre le revenu par habitant de cette région et celui des zones les plus développées du monde s'est amplifié (Maddison, 2001).

Dans un deuxième temps, cet écart s'est stabilisé pendant environ un siècle : en moyenne, le revenu par habitant de la région a représenté près de 30 % de celui des zones les plus développées entre 1870 et 1980 (Cepal, 2008). Ceci correspond à deux phases bien distinctes. La première, qui va de 1870 jusqu'à la grande crise ouverte en 1929, est celle de l'ouverture et de l'insertion soutenue dans l'économie mondiale à travers notamment l'exportation de produits primaires – miniers et agricoles – vers les grands centres développés de l'époque. Cette phase d'intégration à l'économie mondiale correspond à ce que l'on appelle souvent la « première globalisation », facilitée par la révolution des transports et associée à un essor des investissements étrangers directs britanniques dans la région, notamment dans le

secteur des infrastructures. Le dynamisme économique a été particulièrement significatif dans les pays du Cône sud : le Chili, et surtout l'Argentine et l'Uruguay, exportateurs de produits agricoles caractéristiques des climats tempérés et de viande.

Après l'épuisement de ce mode de développement, consécutif à la grande crise économique internationale des années 1930, la région a connu, à partir des années 1940/1950, une deuxième phase de croissance soutenue. Celle-ci correspond à l'implantation et à la consolidation de régimes de croissance plus aut centrés associés à la mise en place des stratégies d'industrialisation par substitution des importations, entre la fin de la deuxième guerre mondiale et la fin des années 1970. Pendant cette période, la stabilisation de l'écart entre le PIB par habitant de la région et celui des pays les plus avancés a eu lieu malgré le fait que la région a expérimenté une croissance dynamique (un peu plus de 5 % en moyenne annuelle entre 1950 et 1980). En fait, les pays les plus avancés – États-Unis, Europe occidentale et Japon – ont enregistré, eux aussi, une progression assez soutenue de l'activité économique pendant les « Trente Glorieuses ». Dès lors, cette période se caractérise par l'absence de rattrapage en termes globaux pour la région : le PIB par habitant de la région progresse de près de 3 % dans les années 1950-1980, soit un rythme de croissance légèrement inférieur à celui du groupe des pays les plus développés, représentés par ceux qui constituent à présent le G7^[3]. Toutefois, comme dans la période de la fin du XIX^e siècle aux premières décennies du XX^e siècle, il y a une diversité de trajectoires nationales et certains pays comme le Mexique et surtout le Brésil – économies dont la grande taille favorise l'expansion du marché intérieur et l'industrialisation – connaissent un processus de *catch-up* pendant cette phase (tableau 1).

En revanche, à partir des années 1980 et jusqu'aux années 2000, on assistera à un véritable recul relatif de la région suite à la crise du mode de développement liée à l'industrialisation par substitution des importations (c'est-à-dire la production locale de biens industriels auparavant importés) et au renforcement du marché intérieur. Même si elle enregistrerait des taux de croissance plus qu'honorables, la région se caractérisait par des déséquilibres croissants sur les plans macroéconomique (avec notamment une inflation devenue élevée et croissante dans plusieurs pays de la région), budgétaire et extérieur. L'épuisement de ce mode de développement est devenu évident à partir de la crise de la dette extérieure déclenchée par les difficultés rencontrées par le Mexique pour honorer ses engagements externes en août 1982.

Sous le poids de la contrainte financière découlant de la crise de la dette extérieure, la plupart des pays latino-américains, marginalisés durablement sur les marchés interna-

[3] Il s'agit de l'Allemagne, de l'Angleterre, du Canada, des États-Unis, de la France, de l'Italie et du Japon.

tionaux des capitaux, ont été contraints d'adopter des mesures d'austérité pendant les années 1980. Dans le même temps, ils ont adopté l'approche libérale préconisée par les institutions financières internationales dans un contexte de renouvellement des controverses théoriques au sujet de la croissance et du développement. Dans le but de mettre en place des économies assujetties aux lois de la concurrence, plus ouvertes et compétitives, les politiques d'ajustement et les réformes structurelles se sont généralisées. Dans cette perspective, l'investissement privé et les exportations devaient devenir les locomotives de la croissance et favoriser ainsi le retour à une viabilité financière externe. Avec les privatisations et le repli de l'État, la dérégulation de l'économie – en particulier la libéralisation financière interne et externe – et l'ouverture aux échanges internationaux, étaient visés l'établissement d'un nouvel environnement institutionnel et une vaste restructuration de l'offre.

Dans un contexte d'austérité et de restriction financière externe, les années 1980 ont finalement été une « décennie perdue » pour le développement : le PIB par habitant a connu un taux de croissance, en moyenne annuelle, de -0,4 %, ce qui, bien entendu, a accru l'écart vis-à-vis du revenu par tête des pays développés, alors que des pays émergents comme la Chine amorçaient un processus de rattrapage rapide qui s'est poursuivi dans les années 1990 et 2000 (cf. tableau 1). Pour l'essentiel, cette situation n'a pas changé dans les années 1990. Certes, les pays de la région sont revenus sur les marchés internationaux de capitaux en raison, d'une part, du regain de confiance des investisseurs internationaux suscité par les réformes mises en place dans la plupart de ces pays et, d'autre part – et surtout – des changements opérés dans la conjoncture financière internationale au début des années 1990, notamment les faibles taux d'intérêt en vigueur aux États-Unis qui rendaient plus attractifs les rendements offerts dans les pays latino-américains. Dès lors, l'afflux massif de capitaux étrangers – relayant les efforts accomplis sur le plan de l'ajustement interne – a induit une nouvelle dynamique macroéconomique et une reprise de la croissance, mais, en même temps, a été à la base d'effets pervers et de dangers non négligeables pour l'ensemble des pays ayant accès aux marchés financiers internationaux. En effet, dans un contexte de libéralisation financière et d'abandon progressif des restrictions de convertibilité, la crise mexicaine de décembre 1994 – appelée « crise téquila » – est venue révéler les risques encourus par les pays qui se caractérisaient par une ouverture financière totale, un système bancaire peu solide, une forte appréciation du change réel et un dérapage du déficit du compte courant. Ensuite, l'effet de contagion suscité par la crise mexicaine a été largement dépassé par l'impact négatif des crises asiatique et russe de 1997-1998 sur l'ensemble des économies émergentes et notamment les économies de l'Amérique latine (principalement à travers des chocs commerciaux et financiers défavorables). On a ainsi assisté à de nouvelles crises

monétaires et/ou financières des pays latino-américains (notamment, Brésil en 1999, Équateur en 2000, Argentine en 2001, Uruguay en 2002, etc.) qui ont fortement affecté la croissance à la fin des années 1990 et au début des années 2000, à tel point que l'on a parlé de la « demi-décennie » perdue 1998-2002.

En somme, dans un cadre d'instabilité financière croissante, les années 1990 constituent, en termes de performances de croissance, un prolongement des années 1980. La région a donc connu au cours de ces deux décennies, plus qu'une absence de rattrapage, une accentuation de l'écart qui la séparait des zones les plus développées (cf. tableau 1). Qui plus est, la performance en matière de croissance a été très décevante comparativement à d'autres zones émergentes et en développement (graphique 1). Seules quelques petites économies comme celles de la Bolivie, de Trinidad et Tobago et de la République dominicaine à partir des années 1990 et surtout le Chili, qui a connu un cycle de forte croissance dès le milieu des années 1980 et a été considéré par beaucoup comme un modèle ou un exemple à suivre, ont échappé à la médiocrité qui a caractérisé la région jusqu'au début des années 2000 (voir encadré 1).

Bien évidemment, même s'il existe une grande diversité de trajectoires économiques nationales, la faiblesse et l'instabilité de la croissance latino-américaine et les graves crises monétaires et financières qui ont affecté la région ont sonné le glas du consensus forgé dans les années 1990 sur le bien-fondé des réformes structurelles, c'est-à-dire sur les propositions du « Consensus de Washington »^[4]. Cette remise en cause a été à la base de nouveaux débats, entre autres, sur les politiques économiques, les régimes de change, les objectifs et les modalités de la libéralisation financière. Plus généralement, les années 2000 ont été marquées par de nouveaux questionnements théoriques et pratiques sur les stratégies de développement à suivre. En termes plus généraux, on constate la recherche d'un nouvel équilibre entre croissance et équité et une approche et un discours tendant à promouvoir un rôle plus actif de l'État, notamment dans la régulation des régimes de croissance^[5].

[4] L'expression « Consensus de Washington », utilisée pour la première fois par l'économiste John Williamson à la fin des années 1980 (Williamson, 1990) fait référence au processus de convergence intellectuelle, à partir des idées prônées par l'administration des États-Unis (notamment le Trésor), et la technocratie des institutions multilatérales (le FMI et la Banque mondiale), sur la nécessité d'adopter dans les PED, à la suite de la crise de la dette, des politiques de gestion macroéconomique rigoureuses et de libéralisation. Le consensus en question se traduit par une dizaine de recommandations (discipline budgétaire, libéralisation commerciale, sécurité juridique...). Outre le travail de Williamson à propos du consensus de Washington, voir à ce sujet : Adelman (2001), Boyer (2002) et Cepal (2002).

[5] Voir par exemple Ffrench-Davis, 2005. Une présence plus importante de l'État ne se traduit pas forcément par un retour du « nationalisme économique » (nationalisations massives), sauf dans les cas de l'Argentine, de la Bolivie et du Venezuela (à des degrés variables).

Sur le plan des performances macroéconomiques, la situation des années 1980 et 1990 contraste avec celle prévalant à partir de 2003. En effet, un environnement international favorable a été une condition décisive pour l'ouverture d'un cycle de croissance inédite entre 2003 et 2008. Dans ce nouveau cycle, l'Amérique latine a renoué avec un taux de croissance proche de 5 % et l'ensemble de la région, constituée principalement par des pays à revenu intermédiaire ayant – sauf quelques exceptions – un niveau de développement humain moyen^[6], a connu une phase de rattrapage (cf. tableaux 1 et 2 et graphique 2).

Tableau 1 PIB/habitant et rattrapage économique

Pays/région	Taux de croissance annuel moyen (%)				"Catch up" (écart de croissance par rapport au G7, points de pourcentage)				PIB par habitant, 2008, USD
	1950-1980	1981-1990	1991-2002	2003-2008	1950-1980	1981-1990	1991-2002	2003-2008	
Argentine	1,4	- 1,3	0,7	7,4	- 1,8	- 3,7	- 0,9	6	8 320
Bolivie	4,7	0,1	3,5	4,4	1,5	- 2,3	1,9	3	1 718
Brésil	3,9	0,2	1,4	2,7	0,7	- 2,2	- 0,2	1,3	9 830
Chili	1,6	2,6	4,4	3,6	- 1,6	0,2	2,8	2,2	11 330
Colombie	2,6	1,4	0,7	3,7	- 0,6	- 1	- 0,9	2,3	4 180
Équateur	3,4	- 0,5	- 0,3	4,2	0,2	- 2,9	- 1,9	2,8	4 220
Mexique	3,6	- 0,7	1,2	2	0,4	- 3,1	- 0,4	0,6	9 010
Pérou	1,7	- 4	1,8	5,7	- 1,5	- 6,4	0,2	4,3	4 810
République dominicaine	n.d.	0,2	3,8	4,24	n.d.	- 2,2	2,2	2,8	5 160
Trinidad et Tobago	n.d.	- 3,3	4,2	7,7	n.d.	- 5,7	2,6	6,3	20 550
Uruguay	1,4	- 0,5	1,7	5,5	- 1,8	- 2,9	0,1	4,1	12 040
Venezuela	0,3	- 1	- 0,6	5,4	- 2,9	- 3,4	- 2,2	4	7 060
Amérique latine	2,8	- 0,4	1,1	4,5	- 0,4	- 2,8	- 0,5	3,1	n.d.
PED	3,4	1,5	4,3	3,5	0,2	- 0,9	2,7	2,1	n.d.
Chine	2,3	8,7	8,4	10,1	- 0,9	6,3	6,8	8,7	3 325
G7	3,2	2,4	1,6	1,4					n.d.

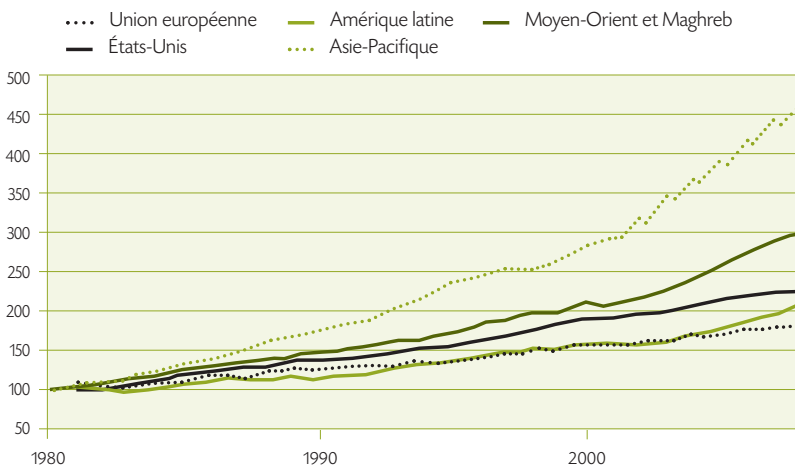
Sources : CEPII, Cepal et Global Insight.

[6] L'indice de développement humain, ou IDH, est un indice statistique composite (santé et longévité, éducation et niveau de vie), créé par le Programme des Nations unies pour le développement en 1990 pour évaluer le niveau de développement humain des différents pays. L'indice est compris entre 0 (le plus faible) et 1 (le plus haut niveau de développement humain).

Tableau 2 PIB/habitant et développement humain

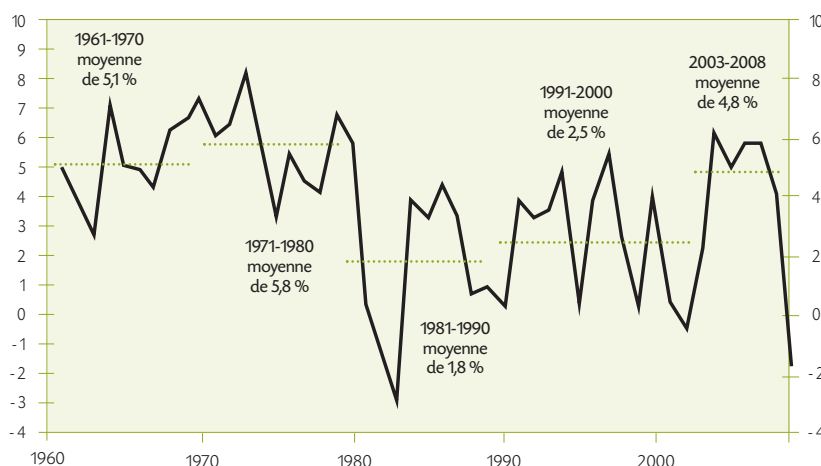
Tranche	Indicateur de développement humain	Classement	PIB par habitant	Classement mondial
Chili	0,878	44	11 330	47
Argentine	0,866	49	8 320	56
Uruguay	0,865	50	12 040	45
Mexique	0,854	53	9 010	54
Venezuela	0,844	58	7 060	66
Brésil	0,813	75	9 830	53
Colombie	0,807	77	4 180	78
Pérou	0,806	78	4 810	70
Équateur	0,806	80	4 220	85
Paraguay	0,761	101	2 200	98
Bolivie	0,729	113	1 718	101

Sources : ONU et IHS-Global Insight.

Graphique 1 PIB réel (indice 1960 = 100)

Sources : Maddison, University of Groningen.

Graphique 2 Amérique latine : PIB réel (%)



Sources : Maddison, University of Groningen et Cepal.

Encadré 1 Le Chili : une économie solide mais au dynamisme décroissant

Souvent cité en exemple, voire érigé en modèle, le Chili a connu une forte croissance depuis le milieu des années 1980 à la suite des réformes structurelles amorcées au milieu des années 1970, lorsque le cadre institutionnel en vigueur a subi la rupture radicale résultant du coup d'État qui a sanctionné la fin du gouvernement présidé par Salvador Allende (1970-1973). Mais, contrairement aux idées reçues, attribuer la réussite de l'économie chilienne aux bienfaits de l'application d'une approche libérale « pure » est pour le moins inexact.

Les bonnes performances de l'économie chilienne depuis 1984 résultent d'une combinaison de facteurs qui a permis d'enclencher un cercle vertueux. Le modèle en vigueur jusqu'au début des années 1970 butait sur la persistance d'une insertion commerciale mono-exportatrice (exportations de cuivre) se traduisant par des crises récurrentes de la balance des paiements, la faiblesse de l'épargne et l'investissement, l'atonie de la production agricole et la surindexation des salaires par rapport à la productivité. Il en découlait, dans un contexte de déficit budgétaire important et de fortes tensions autour de la répartition des revenus, un régime de faible croissance et d'inflation élevée.

...

...

Le dynamisme de l'activité économique et de l'accumulation à partir de la deuxième moitié des années 1980 s'est appuyé sur la flexibilité salariale et l'affaiblissement des syndicats qui ont permis d'infléchir le partage des revenus en faveur des profits. Dans un cadre extrêmement favorable à l'épanouissement du secteur privé, d'ouverture commerciale et de stabilité macroéconomique, la hausse des investissements a renforcé les transformations opérées dans le secteur agricole à partir des années 1960 à la suite de la réforme agraire. Il en a résulté la consolidation du secteur d'exportations agricoles et agro-industrielles. Ces transformations sont à la base de l'émergence d'un régime d'inflation faible et de forte croissance. Depuis les années 1980, celle-ci a été tirée par l'investissement et par les exportations. En fait, le Chili a adopté une stratégie de niches dans les secteurs de produits primaires ou à faible degré d'élaboration (fruits, poissons frais, réfrigérés ou congelés, vins, farine de poisson, bois, pâte à papier...) qui a permis un élargissement de la spécialisation traditionnelle axée sur le cuivre. L'insertion commerciale du Chili a également évolué vers une plus grande diversification de la destination géographique des exportations, notamment vers l'Asie. Tout en préservant les traits essentiels du nouveau régime de croissance, pendant les années 1990, les gouvernements civils élus après la fin de la dictature militaire (1973-1989) ont adopté des politiques visant à renforcer la demande domestique et à moderniser les infrastructures. Ils ont également réformé la politique fiscale, modifié la législation du travail, prêté une plus grande attention aux aspects sociaux et cherché à maîtriser les mouvements internationaux de capitaux.

Alors que la plupart des pays de la région ont expérimenté des performances médiocres pendant les années 1980 et 1990, le Chili a connu un long cycle de croissance entre 1984 et 1997, avec une progression de 7 % du PIB en moyenne annuelle qui a permis de réduire considérablement la pauvreté, mais n'a pas empêché l'accroissement des inégalités. Après l'interruption de ce cycle par le choc externe défavorable induit en 1998 par la crise asiatique, la croissance n'a pas retrouvé le dynamisme des années 1990. Les finances publiques sont toujours en bonne santé, le faible endettement public et la solidité du système financier se traduisent par une persistante réduction de la vulnérabilité financière qui explique la bonne résistance de ce pays face à la crise économique internationale ouverte en 2007. Mais, face à une croissance moins dynamique (entre 2000 et 2007, le PIB a progressé de 3,7 % en moyenne annuelle) les autorités cherchent à renforcer la recherche et l'innovation afin de promouvoir à terme une plus grande diversification de l'appareil productif.

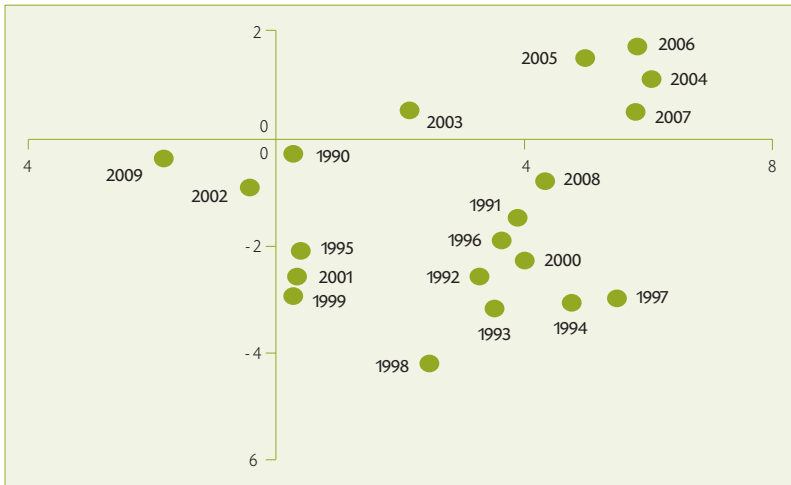
1.2. Les années 2000 : croissance économique, amélioration de la gestion macroéconomique et résistance à la crise internationale

Dans les années 2000, l'essor de la croissance est allé de pair – exceptionnellement, si l'on considère les performances des économies latino-américaines pendant les dernières décennies – avec des excédents de la balance courante (graphique 3). En d'autres termes, habituellement, dans les phases d'expansion de l'activité économique, la progression des importations, plus rapide que celle des exportations, se traduisait par un déficit extérieur qui pouvait bloquer la croissance si les conditions de financement devenaient problématiques. En outre, depuis les années 1970, les phases dans lesquelles les économies de la région ont expérimenté une accélération de la croissance – deuxième moitié des années 1970 et une partie des années 1990 – ont coïncidé avec de fortes entrées de capitaux (graphique 4) qui ont constitué le prélude de graves crises monétaires et financières.

Dans la phase 2003-2008, l'augmentation des exportations de matières premières et des prix de ces produits, soutenue par le dynamisme de la demande asiatique, et surtout chinoise, a permis aux pays de la région – notamment les pays de l'Amérique du Sud dont la spécialisation internationale comporte de forts avantages comparatifs dans le secteur primaire^[7] – d'éviter l'apparition d'une contrainte financière externe. En d'autres termes, c'est l'évolution favorable des termes de l'échange qui est apparue fortement associée au comportement de l'activité économique dans la période 2003-2008, davantage que le cycle financier (entrées ou sorties nette de capitaux).

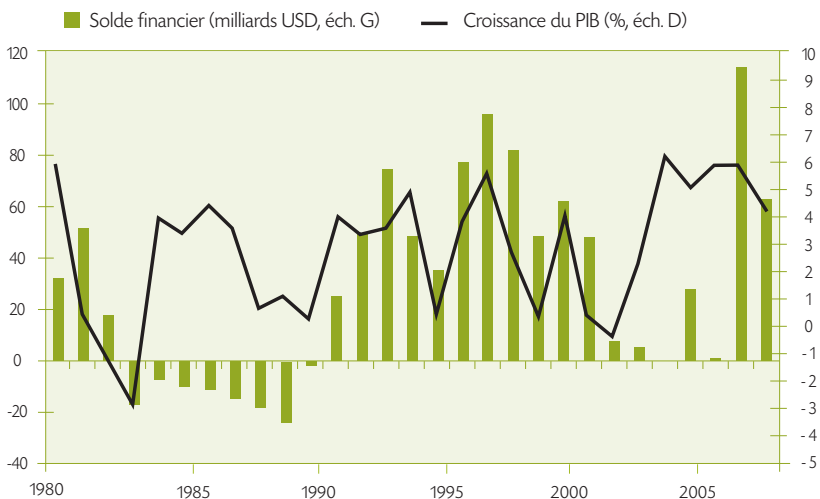
[7] Notamment l'Argentine et le Brésil dans les secteurs agricole et agroalimentaire, le Chili en ce qui concerne le cuivre, le Pérou en matière de métaux, et le Venezuela et l'Équateur pour le pétrole.

Graphique 3 Amérique latine : PIB réel (% , axe horizontal) et solde courant (% du PIB, axe vertical)



Source : EIU.

Graphique 4 Amérique latine : PIB réel et flux de capitaux



Sources : Maddison, University of Groningen et Cepal.

L'importance d'un environnement international favorable dans l'explication du redressement des économies latino-américaines n'étant pas en discussion, la question se pose d'appréhender, de manière plus précise, le poids respectif des dynamiques internes et des conditions extérieures dans le cycle de croissance 2003-2008 (Osterholm et Zettelmeyer, 2007). En utilisant un modèle de vecteurs autorégressifs (VAR) estimé avec des données trimestrielles pour la période 1994 à 2006, ces auteurs cherchent à mesurer la sensibilité des variations du PIB de l'Amérique latine aux facteurs externes. Ils trouvent qu'entre 50 % et 60 % de la variation du PIB de la région est expliquée par les chocs externes.

Si l'on aborde cette question sous l'angle de la contribution à la croissance des différentes composantes du PIB (consommation privée des ménages, dépenses de consommation des administrations publiques, investissement, exportations), on notera que le poids de la demande extérieure (brute) explique au moins 40 % de la croissance économique des pays comme le Mexique, le Chili, la Bolivie et le Brésil dans le cycle de croissance de 2003-2008, en considérant uniquement les effets « directs » (ce chiffre est sous-estimé si l'on inclut l'investissement des secteurs dont la production est orientée vers l'exportation). Dans d'autres pays, comme l'Argentine ou le Venezuela, qui ont connu une croissance du PIB réel assez extraordinaire (49,8 % et 62,8 % respectivement entre 2003 et 2009), la croissance est en bonne partie liée à la recomposition de la demande domestique après les crises sévères que ces pays ont connues au début de la décennie 2000 (tableau 3 et graphique 5).

Tableau 3 Offre et demande agrégée à prix constants

Offre et demande agrégée à prix constants (variation entre 2008 et 2003 en %)

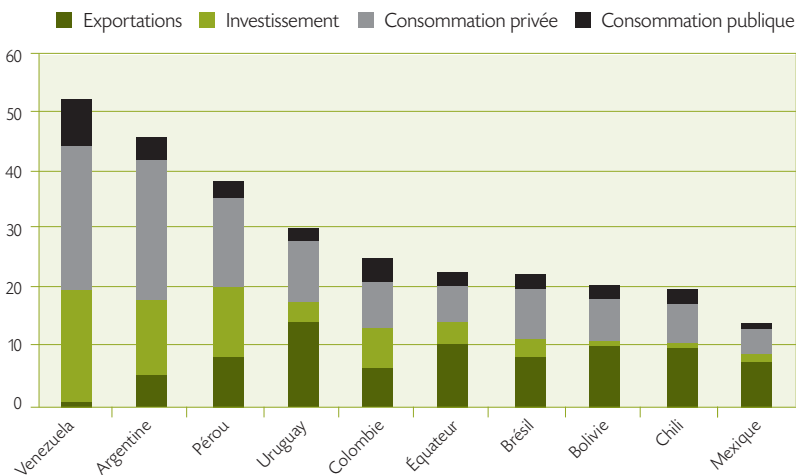
	Consommation		Investissement	Exportations	Demande agrégée	PIB	Importations	Offre globale
	privée	publique						
Argentine	49,2	31,9	133,7	45,4	58,5	49,8	167,0	58,5
Bolivie	21,6	18,7	52,6	48,2	30,8	26,5	45,4	30,8
Brésil	29,6	16,9	99,7	39,7	37,5	26,5	105,6	37,5
Chili	38,0	28,7	82,2	37,8	44,1	26,9	97,2	44,1
Colombie	27,9	22,9	97,3	52,1	40,7	30,4	92,1	40,7
Équateur	31,0	31,4	65,7	43,8	41,0	31,9	64,3	41,0
Mexique	23,8	5,7	19,8	40,3	24,7	18,2	49,0	24,7
Pérou	36,1	32,9	126,6	53,7	52,5	44,5	99,8	52,5
Uruguay	35,3	19,7	105,0	74,6	50,1	37,6	103,9	50,1
Venezuela	96,1	56,8	334,8	3,5	99,9	62,8	287,1	99,9

Facteurs explicatifs de la dynamique macroéconomique entre 2003 et 2008 – contribution des différents postes des comptes nationaux à la croissance de l'offre et la demande globale (points de croissance)

	Consommation		Investissement	Exportations	Demande agrégée	PIB	Importations	Offre globale
	privée	publique						
Argentine	29,9	4,0	18,8	5,8	58,5	46,2	12,3	58,5
Bolivie	12,4	1,7	5,7	11,0	30,8	20,6	10,2	30,8
Brésil	15,8	2,3	10,6	8,8	37,5	22,8	14,8	37,5
Chili	18,0	2,6	13,1	10,4	44,1	20,3	23,8	44,1
Colombie	15,5	3,7	14,6	6,9	40,7	25,3	15,4	40,7
Équateur	15,1	2,0	12,8	11,0	41,0	22,9	18,1	41,0
Mexique	12,5	0,5	3,6	8,1	24,7	14,4	10,4	24,7
Pérou	22,1	2,5	19,4	8,5	52,5	38,0	14,5	52,5
Uruguay	20,4	2,0	13,3	14,5	50,1	30,5	19,6	50,1
Venezuela	48,1	7,8	43,2	0,8	99,9	52,4	47,6	99,9

Sources : estimations des auteurs, données de Global Insight.

Graphique 5 Décomposition de la croissance du PIB (2003-2008, % de croissance)



NB: nous avons retiré la composante importée de la consommation privée et de l'investissement. Faute de statistiques détaillées, nous avons fait l'hypothèse que la moitié des importations correspondent à des produits destinés à la consommation et l'autre moitié aux achats de biens de capitaux.

Sources : statistiques officielles et calculs des auteurs.

La crise économique globale a interrompu le cycle de croissance 2003-2008. En effet, comme nous l'avons souligné, la crise internationale a fortement frappé l'Amérique latine à partir de septembre 2008 en provoquant une réaction presque instantanée des variables financières, même si cet effet a été, somme toute, de courte portée (Baduel, Ordóñez et Quenan, 2010) : pour la plupart, celles-ci ont enregistré un rapide redressement à partir du deuxième trimestre 2009 et la plupart des pays n'ont pas eu à subir une raréfaction durable des financements extérieurs. Ainsi, entre septembre 2008 et mars 2009 on a assisté à une augmentation généralisée des primes de risque des obligations souveraines, suivie depuis mars 2009 d'un redressement de la situation du fait d'une diminution de l'aversion au risque et d'une liquidité globale abondante. Ceci a induit un retour des flux de capitaux vers la région et un accès plus aisé aux marchés internationaux du crédit pour la plupart des pays latino-américains. De même, les monnaies des pays de la région ont accusé une sensible dépréciation fin 2008/début 2009 suivie, depuis mars/avril 2009, d'une réappréciation généralisée. Parallèlement, après la profonde dépression des bourses locales intervenue fin 2008, on observe à partir de mars 2009 une récupération rapide du dynamisme de la plupart des places financières latino-américaines.

Les effets négatifs de la crise internationale se sont fait sentir également – et surtout – à travers le canal commercial. La crise s'est ainsi traduite en Amérique latine par une forte dégradation des échanges commerciaux, tant en volume qu'en valeur. Du côté des exportations en volume, la Cepal évalue la diminution des exportations régionales à 9 % pour 2009. Résultant principalement de l'effondrement de la demande internationale (notamment celle des pays industrialisés), les quantités exportées ont subi une forte chute, particulièrement celles des pays exportateurs de biens manufacturés, dont les États-Unis constituent le principal client (Amérique centrale, Mexique). Du côté des pays exportateurs de *commodities* (matières premières), la chute du volume exporté a été moindre, notamment grâce au maintien de la demande chinoise. Au niveau du commerce en valeur, les montants échangés ont été affectés, fin 2008/début 2009, par la brutale correction à la baisse des prix des *commodities*, touchant directement les pays exportateurs nets de matières premières. Cependant, pour les pays importateurs nets, la baisse des cours a permis de diminuer les tensions sur le solde courant dans un contexte d'assèchement du crédit international. Néanmoins, les prix des matières premières clés pour certaines économies latino-américaines (pétrole, cuivre et certains produits agricoles) ont enregistré une remarquable hausse à partir de début 2009. L'augmentation des cours a été une bouffée d'oxygène pour les pays exportateurs de matières premières qui ont un accès restreint aux marchés de capitaux internationaux (Argentine, Venezuela) et dont les

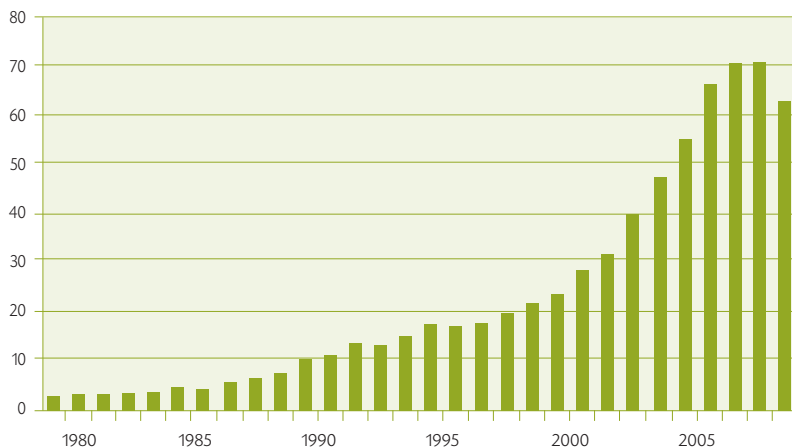
finances publiques dépendent fortement de ces produits (par exemple, l'Équateur et le Mexique). Dès lors, même si les termes de l'échange ont enregistré une dégradation sur l'ensemble de l'année 2009, celle-ci a été moins forte que prévu initialement. D'autre part, le recul des exportations en valeur sur l'ensemble de l'année n'a pas suscité, dans les principales économies de la région, une dégradation considérable des soldes des balances commerciales, les importations ayant également chuté du fait de la récession.

La crise a aussi atteint l'Amérique latine au travers de la dégradation du solde d'autres postes de la balance courante. C'est le cas des transferts des migrants, qui représentent une partie non négligeable du PIB de certains pays de la région (les petits pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, l'Équateur, le Mexique, etc.) (cf. graphiques 6 a et b). Même si ces transferts sont moins volatiles que d'autres flux de capitaux, les effets de la crise sur les pays développés (notamment sur les États-Unis et l'Espagne) et ses conséquences sur leurs marchés du travail ont provoqué la chute des transferts des migrants latino-américains vers leur pays d'origine. Selon les estimations de la Banque interaméricaine de développement (BID), ces transferts ont connu une chute de 15 % en 2009^[8].

[8] Données de la BID : <http://www.iadb.org/news-releases/2010-03/english/remittances-to-latin-america-stabilizing-after-15-drop-last-year-fomin-6671.html>

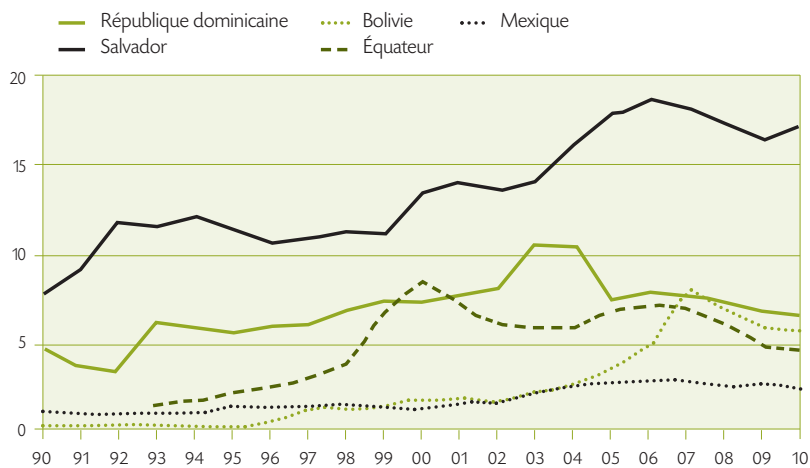
Graphique 6 Amérique latine : transferts des travailleurs migrants

(a) milliards de dollars



Source : Cepal

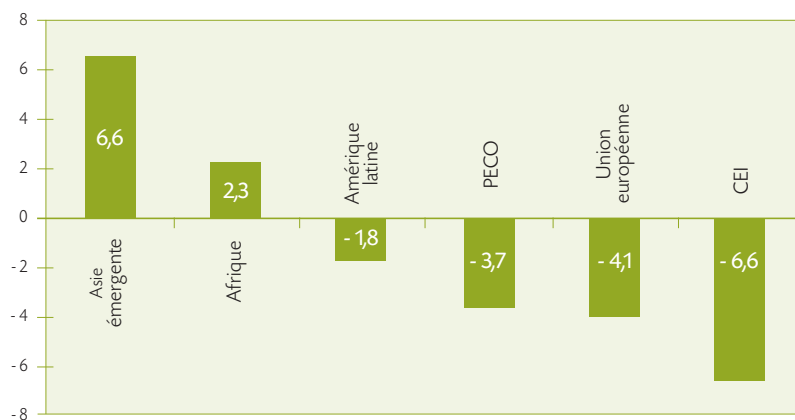
(b) % du PIB



Source : EIU

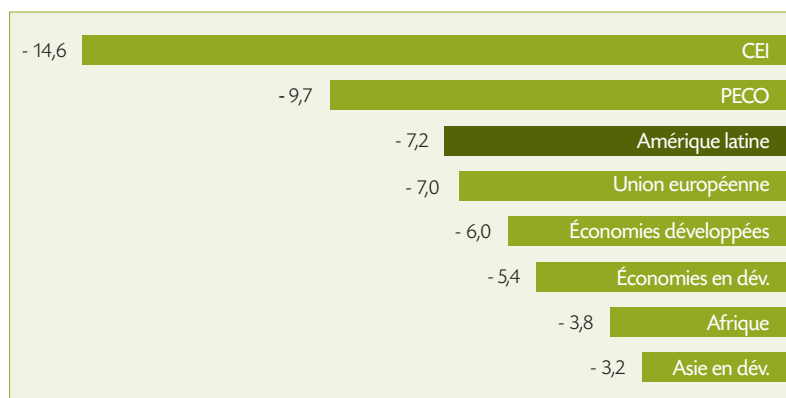
Les chocs défavorables résultant de la crise internationale ont provoqué une récession modérée – recul du PIB de près de 2 % – en 2009 : la région a été relativement peu affectée par la crise comparativement à d'autres zones du monde (graphique 7). Certes, comme certains observateurs et analystes le font remarquer (Machinea, 2010), évaluer les effets de la crise financière par le niveau de croissance de 2009 pourrait contribuer à surestimer la capacité de résistance de la région. Si l'on évalue l'impact de la crise à travers l'écart entre la dynamique de croissance de la période 2005-2007 (cycle de forte croissance de la région) et la croissance de 2009, l'Amérique latine apparaît comme une des régions qui a le plus souffert. En 2009, sa croissance a reculé de 7 points par rapport à la croissance moyenne annuelle de la période précédente (graphique 8). Néanmoins, ce constat est à relativiser. D'une part, par un effet de base : le brusque ralentissement de la croissance latino-américaine s'explique essentiellement par une forte dynamique de croissance dans les années précédant la crise. D'autre part, évaluer la résistance de l'Amérique latine dans son ensemble peut s'avérer simpliste. La diversité des impacts de la crise sur les différents pays de la région ne peut être négligée. Alors que certains pays comme le Brésil (voir encadré 2) enregistraient une forte croissance avant la crise internationale et y ont bien résisté, d'autres ont été fortement affectés. Tout particulièrement, le Mexique, avec une croissance déjà atone avant la crise (inférieure à la moyenne régionale depuis le début des années 2000), s'est montré singulièrement vulnérable aux chocs de 2008-2009 du fait de l'intensité de ses liens économiques avec les États-Unis (voir encadré 3). Le Mexique, qui représente près de 30 % du PIB latino-américain et qui a connu la plus forte récession dans la région en 2009 (-6,5 %), a tiré vers le bas la performance économique de la région. Si l'on exclut le Mexique, les conséquences de la crise sur l'Amérique latine sont beaucoup moins dramatiques : la croissance régionale devient nulle en 2009 et sa décélération beaucoup moins significative (un peu plus de 5 points de pourcentage).

Graphique 7 Taux de croissance en 2009 (%)



Source : FMI – WEO, avril 2010.

Graphique 8 Écarts de croissance : moyenne 2005-2007 vs 2009 (en points de pourcentage)



Source : FMI – WEO, avril 2010.

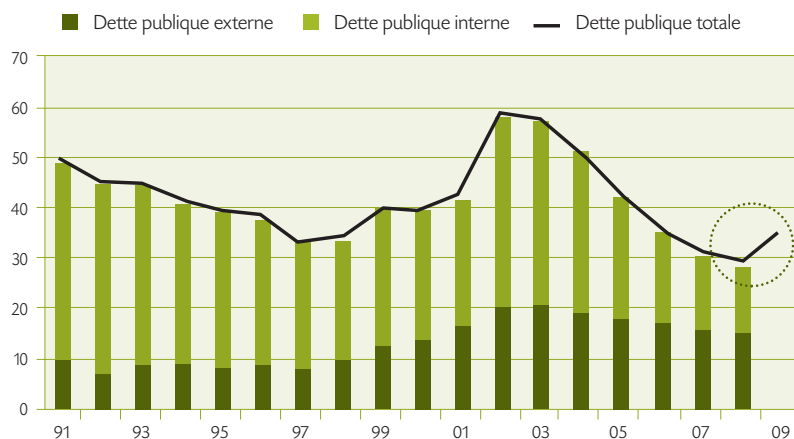
Alors que les chocs externes défavorables ont été d'une ampleur comparable à ceux que l'Amérique latine avait connus lors de la crise de la dette extérieure du début des années 1980 (OCDE, 2009), la région a bien résisté à la crise économique internationale ouverte en 2007. Elle a évité une récession plus profonde et a pu faire face aux turbulences internationales sans subir – comme cela avait été le cas par le passé – des crises monétaires ou financières.

Cette capacité de résistance à la crise résulte de plusieurs facteurs convergents dans la perspective d'une diminution de la vulnérabilité financière : dans la plupart des pays de la région on a assisté, dans les années 2000, à une amélioration des soldes des finances publiques et à une diminution des ratios d'endettement public associées à un renforcement de la position financière extérieure grâce à un accroissement considérable des réserves de change et à un renforcement de la solidité des systèmes bancaires domestiques.

Tout particulièrement, le bon état des finances publiques et les marges de manœuvre dont disposaient les gouvernements des différents pays d'Amérique latine en termes de mesures de relance contracyclique ont été des facteurs décisifs. Ils ont permis une mise en place rapide des *stimuli* budgétaires qui, même s'ils ont été de moindre ampleur comparativement à ceux mis en place dans les pays développés^[9], ont contribué à atténuer les tensions récessionnistes, d'autant qu'ils étaient souvent accompagnés de politiques monétaires expansionnistes, dans le cadre d'une diminution généralisée de l'inflation au cours de la dernière décennie (sauf dans le cas de l'Argentine et du Venezuela). Même si la dégradation très modérée des soldes budgétaires qui en a résulté peut réduire les marges de manœuvre pour de futures politiques de soutien de la demande interne, les finances publiques étaient plutôt sous contrôle après plusieurs années d'amélioration, et l'endettement souverain maîtrisé (graphique 9). L'Amérique latine ne fait donc pas partie, à court terme, des zones et des pays qui peuvent connaître des crises graves associées à la dérive de l'endettement public.

[9] Seuls le Chili et le Pérou ont mis en place des plans de relance conséquents, représentant environ 3% du PIB en 2009.

Graphique 9 Dette publique en Amérique latine (% du PIB)



Source : Cepal.

En outre, dans une configuration de diminution de l'endettement externe et d'accumulation de réserves de change (tableau 4), qui est allée de pair avec des besoins de financements extérieurs relativement modérés en 2009, la nécessité d'un ajustement drastique des balances courantes ne s'est pas fait sentir. Enfin, les systèmes bancaires sont devenus plus solides dans les années 2000 : le risque de crédit a diminué même si on a assisté à une hausse des prêts non performants en 2009, la situation est dans la plupart des économies de la région bonne en ce qui concerne le risque de liquidité et le risque d'insolvabilité, et l'on constate une faible exposition au risque de marché, même si les déséquilibres en devises constituent une fragilité pour certains pays^[10]. Un facteur de solidité est constitué par l'amélioration du rapport entre les engagements externes nets et le crédit distribué par le système qui, dans l'actuelle crise internationale, a constitué le talon d'Achille du système bancaire de nombreux pays émergents^[11].

[10] Dans un contexte où le degré de dollarisation des économies a, en termes généraux, diminué (Baduel, Koagne, Prat et Rodado, 2010).

[11] Cela a été le cas de nombreux pays de l'Europe centrale et orientale et de la Corée du Sud.

Tableau 4 Indicateurs de soutenabilité externe
(a) Dette extérieure (en milliards USD)

	1990	1995	2000	2005	2010
Argentine					
Total (mds USD)	62,2	98,5	140,9	125,0	122,0
Court terme (mds USD)	10,5	21,4	28,3	34,8	26,7
Publique (mds USD)	46,9	54,9	81,6	54,2	73,1
Total (% du PIB)	44,0	38,2	49,6	68,2	36,2
Bolivie					
Total (mds USD)	4,3	5,3	5,8	6,9	6,2
Court terme (mds USD)	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2
Publique (mds USD)	3,7	4,5	4,1	4,6	2,8
Total (% du PIB)	87,8	78,5	68,9	72,3	32,1
Brésil					
Total (mds USD)	119,7	160,5	241,6	187,4	310,0
Court terme (mds USD)	23,7	31,2	31,0	24,0	40,8
Publique (mds USD)	87,5	98,3	96,1	93,9	99,6
Total (% du PIB)	25,8	20,9	37,5	21,3	16,0
Chili					
Total (mds USD)	19,2	22,0	37,3	45,4	88,8
Court terme (mds USD)	3,4	3,4	6,2	7,1	20,8
Publique (mds USD)	10,4	7,2	5,3	9,1	11,6
Total (% du PIB)	60,1	30,8	49,5	38,4	45,8
Colombie					
Total (mds USD)	17,2	25,0	33,9	37,7	50,9
Court terme (mds USD)	1,4	5,5	2,9	6,2	4,1
Publique (mds USD)	14,7	13,9	20,8	22,6	35,0
Total (% du PIB)	36,0	24,0	36,1	26,1	18,3
Équateur					
Total (mds USD)	12,1	13,9	13,6	17,1	13,9
Court terme (mds USD)	1,8	1,3	0,8	1,7	1,6
Publique (mds USD)	9,9	12,0	11,2	10,6	7,3
Total (% du PIB)	n.d	68,8	85,1	45,9	23,4

	1990	1995	2000	2005	2010
Mexique					
Total (mds USD)	104,4	165,4	150,9	167,9	186,6
Court terme (mds USD)	16,1	37,3	18,9	6,6	10,0
Publique (mds USD)	76,0	93,9	81,5	108,5	118,2
Total (% du PIB)	37,0	53,3	24,0	19,8	18,4
Pérou					
Total (mds USD)	20,0	30,8	28,6	28,9	35,6
Court terme (mds USD)	5,3	9,7	3,9	3,2	5,1
Publique (mds USD)	13,6	18,9	19,2	22,5	20,8
Total (% du PIB)	69,2	57,5	53,7	36,4	24,7
Uruguay					
Total (mds USD)	4,4	5,3	8,1	14,5	13,8
Court terme (mds USD)	1,2	1,3	1,9	4,0	1,7
Publique (mds USD)	3,0	3,8	5,5	7,8	11,8
Total (% du PIB)	47,5	27,5	40,4	83,2	34,1
Venezuela					
Total (mds USD)	33,2	35,5	42,0	45,7	57,9
Court terme (mds USD)	2,0	3,1	8,2	10,1	11,3
Publique (mds USD)	24,5	28,2	27,4	30,9	43,8
Total (% du PIB)	68,2	45,9	35,8	31,4	28,6
Amérique latine					
Total (mds USD)	448,1	617,8	760,6	750,2	969,7
Court terme (mds USD)	76,7	127,4	115,0	110,6	137,9
Publique (mds USD)	328,3	376,6	394,9	418,5	493,0
Total (% du PIB)	39,0	34,1	36,4	28,1	21,6

Source : EIU.

(b) Réserves de change

	1990	1995	2000	2005	2010
Argentine					
Total (mds USD)	6,0	16,0	25,2	28,1	48,9
en mois d'importations	10,5	7,4	9,1	9,7	9,7
% dette ext. court terme	57,4	74,8	88,8	80,6	183,4
Ratio de couverture ⁽¹⁾	49,3	57,3	68,7	64,5	117,0
Bolivie					
Total (mds USD)	0,2	0,7	1,2	1,8	8,1
en mois d'importations	2,3	5,3	6,8	7,5	16,5
% dette ext. court terme	133,1	227,4	291,3	987,9	5166,0
Ratio de couverture ⁽¹⁾	48,1	99,6	127,1	200,2	497,1
Brésil					
Total (mds USD)	9,2	51,5	33,0	53,8	261,6
en mois d'importations	3,9	9,8	5,5	6,6	13,9
% dette ext. court terme	38,7	164,8	106,6	224,2	640,5
Ratio de couverture ⁽¹⁾	29,8	109,4	67,3	111,0	268,9
Chili					
Total (mds USD)	6,7	14,8	15,4	16,9	26,9
en mois d'importations	8,8	9,7	8,4	5,3	4,8
% dette ext. court terme	198,4	430,9	248,8	238,8	129,0
Ratio de couverture ⁽¹⁾	118,3	184,6	131,8	101,7	71,4
Colombie					
Total (mds USD)	4,9	8,5	9,0	15,0	25,9
en mois d'importations	8,5	6,3	7,5	7,2	7,2
% dette ext. court terme	339,1	152,7	313,7	242,1	634,3
Ratio de couverture ⁽¹⁾	154,7	88,7	139,2	120,6	174,1
Équateur					
Total (mds USD)	1,0	1,8	1,2	2,1	3,6
en mois d'importations	4,8	3,8	2,9	2,2	2,3
% dette ext. court terme	55,3	136,7	148,1	125,0	229,5
Ratio de couverture ⁽¹⁾	41,1	65,5	58,1	45,9	57,5

(1) = réserves de change en % de la somme du stock de dette à court terme et de trois mois d'importations.

	1990	1995	2000	2005	2010
Mexique					
Total (mds USD)	9,9	17,0	35,6	74,1	109,5
en mois d'importations	2,3	2,5	2,2	3,7	4,3
% dette ext. court terme	61,3	45,7	187,9	1126,5	1099,4
Ratio de couverture ⁽¹⁾	34,1	29,6	53,5	110,2	126,8
Pérou					
Total (mds USD)	1,8	8,6	8,6	14,2	37,3
en mois d'importations	5,2	10,7	10,7	11,2	14,4
% dette ext. court terme	33,2	88,9	219,7	441,9	729,8
Ratio de couverture ⁽¹⁾	27,9	71,2	136,0	202,3	289,6
Uruguay					
Total (mds USD)	1,3	1,7	2,8	3,1	7,8
en mois d'importations	9,0	5,6	7,9	7,9	10,6
% dette ext. court terme	104,9	125,4	144,7	77,7	451,9
Ratio de couverture ⁽¹⁾	77,8	75,2	93,5	60,0	198,3
Venezuela					
Total (mds USD)	11,8	9,7	15,9	29,6	27,7
en mois d'importations	14,9	6,9	8,9	12,0	7,5
% dette ext. court terme	588,0	317,4	194,0	293,2	245,4
Ratio de couverture ⁽¹⁾	269,6	133,4	117,6	169,4	123,8
Amérique latine ⁽¹⁾					
Total (mds USD)	52,6	130,2	147,7	238,7	557,2
en mois d'importations	5,2	6,4	4,7	5,7	8,2
% dette ext. court terme	68,7	102,2	128,5	215,8	404,0
Ratio de couverture ⁽¹⁾	49,2	69,3	70,8	101,0	163,6

(1) = réserves de change en % de la somme du stock de dette à court terme et de trois mois d'importations.

Source : EIU.

Cependant, la diminution de la vulnérabilité financière et l'existence de marges de manœuvre pour mener à bien des politiques contracycliques ne constituent qu'un des facteurs permettant l'émergence et la consolidation d'une dynamique de croissance forte et soutenue. Pour ce faire, il faut que l'évolution de la répartition des revenus favorise le dynamisme de l'activité économique, un financement stable et suffisant de l'économie associé à un système financier solide et à un secteur privé dynamique, et une insertion commerciale externe à même de favoriser une progression soutenue de la croissance.

Encadré 2 *Le Brésil : une économie diversifiée aux perspectives favorables*

Pays-continent de près de 200 millions d'habitants, le Brésil a un atout principal du point de vue économique : son appareil productif très diversifié. Cet appareil productif est le résultat d'un processus d'industrialisation qui s'est emballé après la deuxième guerre mondiale. Dès lors, la part de l'industrie n'a cessé d'augmenter jusqu'à atteindre près de 35 % du PIB en 1980. Par la suite, le cadre récessif prédominant pendant les années 1980 et l'ouverture commerciale se sont traduits par un recul du degré d'industrialisation (moins marqué cependant que dans d'autres pays latino-américains).

L'importance du développement industriel se traduit par trois caractéristiques principales. D'abord, l'existence d'industries très sophistiquées telles que, par exemple, l'industrie aéronautique. L'entreprise brésilienne Embraer, leader dans certains segments de cette industrie, dispute avec Bombardier la troisième place dans le classement mondial de fabricants d'avions, derrière Airbus et Boeing. Ensuite, l'existence d'un pôle industriel parmi les plus importants au monde, celui de l'état de São Paulo, qui est le cœur de l'appareil productif brésilien. Il représente 22 % de la population du pays (soit plus de 40 millions d'habitants), 35 % du PIB total, 32 % des exportations, 30 % de la production de brevets et 50 % de la recherche scientifique brésilienne. Enfin, le haut degré de développement industriel est à la base de l'essor des exportations de manufactures (des avions, des autobus et d'autres moyens de transport de passagers, matériel de transport, téléphones portables). Malgré le boom des exportations agricoles et agro-industrielles – en particulier celles de soja – des dernières années, les exportations manufacturières représentent actuellement toujours près de 50 % des exportations totales.

Aux facteurs positifs agissant du côté de l'offre, au cours des dernières années se sont ajoutés, dans le cadre du cycle de croissance 2003-2008, des signes de dynamisme du côté de la demande. Ainsi, avant que les effets de la crise économique internationale ne se fassent sentir, le Brésil connaissait une phase d'essor de la demande

...

...

domestique, réapparue en 2010 alors que la croissance tend de nouveau à s'emballer. Au-delà de l'importance de l'accroissement du crédit à la consommation, le rebond actuel reflète une dynamique de renforcement de la demande domestique à l'œuvre depuis plusieurs années et associée à la progression des revenus par tête, à l'évolution favorable du marché du travail, à l'expansion des classes moyennes et aux nouvelles opportunités d'investissement qui se profilent à court terme (nouveaux gisements pétroliers, infrastructures pour la Coupe du monde de football de 2014 et les Jeux olympiques de 2016).

Si les perspectives économiques pour les années à venir semblent plutôt positives, il reste néanmoins un certain nombre de défis. À court terme, la gestion du boom de la demande, qui peut générer un creusement du déficit courant et des tensions inflationnistes accrues, et des mouvements de capitaux (entrées/sorties massives de capitaux volatiles en fonction de la conjoncture internationale, pressions sur le change) seront au cœur des décisions de politique économique (budgétaire et monétaire). À moyen terme, outre la correction des fragilités structurelles telles que le retard en matière d'infrastructures, les inégalités encore trop marquées, une fiscalité dont la complexité constitue un obstacle au développement du secteur privé, la faiblesse du capital humain reste un défi incontournable. Plus important encore : le régime de croissance du Brésil, pour l'essentiel dynamisé jusqu'à présent par la consommation, se caractérise par des taux d'épargne et d'investissement domestiques relativement faibles (ils ont du mal à dépasser 20 % du PIB). Alors que le Brésil doit augmenter les investissements productifs indispensables pour asseoir une croissance potentielle de plus de 5 %, l'augmentation de l'épargne domestique devient cruciale pour éviter une trop forte dépendance à l'égard des capitaux extérieurs.

Encadré 3 *Le Mexique : un régime de croissance en panne*

Après avoir été l'épicentre de la crise de la dette extérieure en 1982 et de la tempête financière de fin 1994, connue sous le nom de crise « tequila », le Mexique a traversé les crises asiatique, russe et brésilienne sans trop de dommages : la contagion financière et commerciale qui en a découlé a été en bonne partie compensée par le dynamisme soutenu de l'économie américaine. En effet, pionnier dans la mise en place de réformes structurelles d'inspiration libérale, ce pays d'environ 100 millions d'habitants a expérimenté, depuis le milieu des années 1980, une transformation radicale se traduisant par une intégration productive croissante vis-à-vis des États-Unis. Consolidé par la signature de l'Accord de libre-échange de l'Amérique du Nord (ALENA), conclu avec le Canada et les États-Unis en 1994, l'essor des exportations manufacturières

...

...

– notamment celles des *maquiladoras*, c'est-à-dire du secteur d'assemblage – destinées au marché américain est devenue une source majeure de croissance pendant la deuxième moitié des années 1990. Au cours de cette période, le Mexique a connu une croissance forte qui a dépassé la moyenne latino-américaine jusqu'à la fin des années 1990. Le ralentissement de l'activité aux États-Unis au début des années 2000 a mis fin à ce cycle de croissance soutenue. Et, contrairement à la situation ayant prévalu en 1996-2000, la nouvelle phase de croissance ouverte en 2002 – qui a été interrompue par la crise internationale en 2007/2008 – a été beaucoup moins dynamique.

Les années 2000 se sont donc caractérisées par une activité économique plutôt médiocre dont le rythme de progression a été inférieur à la moyenne régionale. En fait, le régime de croissance axé sur les exportations bénéficiant du faible coût de la main-d'œuvre (comparativement aux salaires aux États-Unis) n'a pas généré d'incitations à remonter les filières productives ni à promouvoir la fabrication de produits à plus haute valeur ajoutée. Qui plus est, dans le cadre de l'ouverture croissante de l'économie mexicaine on a assisté à une fragmentation des enchaînements productifs. Dans ce mode de développement, il est particulièrement difficile de créer des emplois de qualité et bien rémunérés, ce qui a affaibli les sources domestiques de la croissance. Ainsi, la consommation et surtout l'investissement se sont montrés beaucoup moins dynamiques dans les années 2000 que dans la deuxième moitié des années 1990, ce qui a renforcé le cercle vicieux de la croissance molle.

Par ailleurs, l'État ne semble pas en mesure de soutenir la croissance par des politiques budgétaires plus expansionnistes. Même si les ratios d'endettement public et extérieur se sont largement améliorés au cours des dernières années grâce à des politiques de rigueur, les finances publiques restent fragiles. La diminution de la vulnérabilité financière du pays – qui est également assise sur la solidité du système bancaire – constitue un grand progrès. Cependant, l'amélioration de la situation des comptes publics repose sur des bases précaires. Les revenus et les dépenses de l'État continuent à être considérablement pro-cycliques du fait de sa profonde dépendance vis-à-vis des recettes pétrolières, ce qui rétrécit les marges de manœuvre des politiques publiques. L'extraction de pétrole devant diminuer dans les deux prochaines décennies, des réformes visant à lisser la dépendance pétrolière des recettes budgétaires s'avèrent indispensables. Or, ces réformes se heurtent à une forte résistance dans un pays où la pression fiscale est particulièrement faible (environ 10 % du PIB).

Alors que les sources domestiques de la croissance semblent durablement affaiblies, l'extrême dépendance du Mexique vis-à-vis de son voisin du nord condamne ce pays à suivre la conjoncture économique américaine. Ceci est d'autant plus préoccupant que le Mexique perd progressivement des parts sur le marché américain au profit des produits chinois par rapport auxquels il a du mal à rester compétitif malgré sa proximité géographique.

1.3. Tendances de la répartition des revenus et du marché du travail

L'Amérique latine est souvent considérée comme le continent des inégalités, car elles y sont beaucoup plus marquées qu'ailleurs. En particulier, les inégalités en matière de répartition des revenus sont très élevées, avec un coefficient de Gini pour l'ensemble de la région systématiquement supérieur à 0,5 pendant les dernières décennies. Suite à un classement en quatre catégories proposé par la Cepal, seul l'Uruguay – qui représente une très faible proportion de la population totale de la région – se situait, au début des années 2000, dans le groupe de pays à indice de Gini bas, soit inférieur à 0,47, qui est néanmoins un coefficient plus élevé que celui que l'on trouve habituellement dans les pays développés.

Ces inégalités trouvent leurs racines dans un long processus historique où, depuis la période de la conquête par les empires coloniaux espagnols et portugais, une répartition très inégalitaire des actifs et des revenus s'est consolidée (de Ferranti *et alli*, 2004). Dans le cas de l'Amérique latine, les inégalités sont allées de pair avec une situation de pauvreté élevée qui concerne environ un tiers de la population totale de la région^[12].

L'évolution récente des coefficients de Gini permet cependant de constater une inflexion dans les années 2000. Pour une dizaine de pays de la région (tableau 5), entre les années 1980 et le début des années 2000, les inégalités se sont creusées alors que depuis 2002-2003 on constate un mouvement dans le sens opposé. En effet, neuf des dix pays concernés connaissent une diminution des indices de Gini au cours des années 2000.

[12] Même si on constate, selon la Cepal, une diminution du nombre de pauvres, qui est passé de 226 millions en 2003 à 180 millions en 2008, avant de remonter à près de 190 millions suite à la récession de 2009.

Tableau 5 Indice de Gini

	1980s	1990s	2000s	Dernier chiffre
Argentine	0,44 (1986)	0,49 (1998)	0,52 (2002)	0,48 (2006)
Bolivie	n.d.	0,58 (1997)	0,60 (2002)	0,57 (2007)
Brésil	0,59 (moy. 1981-89)	0,58 (moy. 1991-99)	0,56 (moy. 2001-07)	0,55 (2007)
Chili	0,45 (1987)	0,55 (1998)	0,54 (2004)	0,52 (2006)
Colombie	0,53 (1988)	0,58 (1998)	0,58 (2003)	0,58 (2006)
Équateur	0,50 (1987)	0,53 (1998)	0,61 (2003)	0,54 (2007)
Mexique	0,46 (1984)	0,48 (1998)	0,59 (2003)	0,51 (2008)
Pérou	0,45 (1986)	0,46 (1996)	0,54 (2002)	0,50 (2007)
Uruguay	0,42 (1989)	0,45 (1998)	0,44 (2003)	0,46 (2006)
Venezuela	0,44 (1989)	0,49 (1998)	0,48 (2003)	0,43 (2006)

Source : WDI, Banque mondiale.

Une analyse approfondie, qui confirme cette tendance déclinante des inégalités de revenu pendant les dernières années pour 12 des 17 pays de la région pour lesquels les données sont comparables, cherche également à élucider les causes de cette inflexion dans le cas de quatre pays qui constituent un échantillon représentatif des pays à revenu intermédiaire de la région : Argentine, Brésil, Mexique et Pérou (Lopez-Calva et Lustig, 2009). Un premier facteur qui a contribué à la diminution des inégalités a trait à la mise en place de programmes de transferts conditionnés de revenu, dont les caractéristiques et la portée seront analysées plus loin. Un deuxième facteur qui, selon les auteurs de cette étude, a joué dans un sens favorable à la réduction des inégalités, est de caractère structurel. Il concerne l'expansion de l'éducation de base, c'est-à-dire la sensible diminution constatée dans la part de la population qui n'a pas complété les études primaires pendant les deux dernières décennies.

L'accroissement des compétences des plus pauvres aurait été à la base d'une amélioration des rémunérations des secteurs les plus défavorisés. Toutefois, pour ces auteurs, l'amélioration des compétences devrait avoir une portée limitée car elle devrait buter très rapidement sur la barrière de l'accès à l'éducation supérieure (*access-to-tertiary education barrier*), les secteurs les plus défavorisés étant handicapés par la moindre qualité de leur éducation secondaire.

Quoi qu'il en soit, l'évolution des inégalités et de la pauvreté qui caractérisent la région dépend crucialement des tendances du marché du travail. En effet, la création en nombre suffisant d'emplois de qualité associée à une progression significative de la productivité et des revenus réels constitue un élément décisif pour que la croissance puisse se traduire par une réduction des inégalités et de la pauvreté qui pourrait, à son tour, renforcer la demande et le dynamisme de l'activité économique.

L'évolution du marché du travail en Amérique latine est le résultat d'un processus contradictoire d'inclusion et d'exclusion sociale (Weller, 2001). Pendant la période de la substitution des importations et de la croissance introvertie (1950-1980) une proportion croissante de la population active s'insérait dans les activités urbaines associées au processus d'industrialisation. Cependant, en même temps, une partie importante des migrants des milieux ruraux vers les villes a été exclue de ces processus et a dû se limiter à développer des activités précaires à très faible productivité, donnant ainsi une impulsion décisive au développement du secteur informel.

Pendant la « décennie perdue » des années 1980 les facteurs d'intégration dans le marché formel se sont affaiblis considérablement et la plupart des nouveaux postes de travail ont été créés dans le secteur informel, alors que l'hétérogénéité structurelle des économies s'est accentuée. En même temps que l'agriculture a continué à perdre du poids dans l'emploi total, l'expansion de l'emploi industriel s'est vue stoppée et les services ont dès lors représenté, au niveau régional, plus de la moitié de l'emploi total. Pendant les années 1990, caractérisées par une reprise à la portée somme toute limitée car elle a buté sur un nouveau cycle de crises financières, l'évolution du marché du travail a montré un prolongement des tendances à l'œuvre depuis les années 1980 : le taux de chômage est resté élevé et le secteur informel a continué à s'accroître. Parallèlement, au cours des années 1990, les réformes à orientation libérale se sont généralisées. Cependant, la dérégulation du marché du travail n'a pas été prioritaire dans les programmes de réformes^[13], même si dans la plupart des pays de la région on a constaté, *de facto*, à des degrés variables, une croissante flexibilisation de ce marché.

Le cycle de croissance des années 2000 a eu un impact positif sur le marché du travail qui a été stoppé par les effets négatifs générés la crise économique internationale. Ainsi, entre 2003 et 2008 on a assisté à un accroissement de l'emploi qui s'est traduit

[13] À l'exception du « *Plan Laboral* » mis en place au Chili en 1979 et de la réforme au Panama en 1986, il n'y a pas eu de modifications radicales sur le plan du marché du travail et du rapport salarial. Qui plus est, dans les « dix réformes » privilégiées dans les trois consensus de Washington déjà évoqués (Williamson, 1990) on ne compte pas la réforme du marché du travail, considérée néanmoins dans la partie « déréglementation » parmi six autres dimensions.

par une diminution généralisée du taux de chômage. Le taux de chômage urbain de la région, tel qu'il est calculé par la Cepal, est monté à 11 % en 2003 pour se situer ensuite à 7,4 % en 2008 et remonter à 8,3 % avec la récession de 2009.

Le cycle de croissance expérimenté récemment par la région a eu également des effets sur l'évolution du secteur informel. Malgré une grande diversité de situations nationales, celui-ci a connu une persistante progression depuis le début des années 1990 : entre 1990 et 2003, il est passé de près de 43 % à un peu plus de 47 % de l'emploi total urbain des sept pays les plus grands de la région (tableau 6). Cette proportion a diminué entre 2003 et 2008 grâce au dynamisme de l'activité économique formelle : si l'on considère cette fois-ci cinq pays de la région (Colombie, Équateur, Mexique, Panama et Pérou), elle a atteint 37,9 % en 2008, avant de remonter légèrement en 2009 (38,7 %) (Cepal/OIT, 2010)^[14]. Bien évidemment, malgré la diminution du poids relatif du secteur informel dans les années 2000, il s'agit toujours de niveaux très élevés, ce qui suppose la persistance d'une haute proportion d'emplois de faible qualité.

Objet de polémiques et de nombreux débats théoriques, l'informalité constitue pour beaucoup d'auteurs un facteur de maintien voire de renforcement de l'hétérogénéité structurelle caractérisant les pays latino-américains (Cimoli, Primi et Pugno, 2006) qui a d'importantes implications sur la nature et la taille des entreprises. Selon des études récentes, la « concurrence déloyale » du secteur informel constitue un des principaux obstacles à la croissance des entreprises en Amérique latine^[15]. Les coûts d'entrée dans le secteur formel étant souvent rédhibitoires du fait de la lourdeur des démarches administratives et de la complexité de la fiscalité, l'informalité perpétue les micro-entreprises et les petites entreprises à très faible productivité.

[14] Malgré ces constats, on ne retrouve pas d'évidence concluante en Amérique latine sur les rapports entre l'évolution du secteur informel et le cycle économique (Galli et Kucera, 2003).

[15] En effet, en utilisant les données du *World Bank Enterprise Survey* (WBES), on constate que cette « concurrence déloyale » qui se traduit par des coûts beaucoup plus faibles dans le secteur informel constitue une restriction très importante – la troisième après la corruption et l'instabilité macroéconomique – pour la croissance des entreprises (Pagés, 2010).

Tableau 6 Structure de l'emploi (%)

	Secteur informel	Secteur formel
Argentine		
1990	52	48
2003	46,5	53,5
Brésil		
1990	40,6	59,4
2003	44,6	55,4
Chili		
1990	20,9	79,1
2003	21,5	78,5
Colombie		
1990	45,7	54,3
2003	61,4	38,6
Mexique		
1990	38,4	61,6
2003	41,8	58,2
Pérou		
1990	52,7	47,3
2003	55,9	44,1
Venezuela		
1990	38,6	61,4
2003	53,6	46,4
Amérique latine		
1990	42,8	57,2
2003	47,4	52,6

Sources : OIT, Cepal

Un autre trait marquant de l'évolution des marchés du travail concerne les tendances en matière de salaires et rémunérations. Si l'on prend l'évolution des rémunérations moyennes réelles depuis 1990 (tableau 7), on constate qu'il existe, dans ce domaine comme dans d'autres, une diversité de situations nationales. Mais, sauf dans les cas du Brésil, du Chili et de la Colombie, dans les années 1990, on observe, sur ce plan,

une stagnation voire une régression (notamment dans les cas de l'Argentine, du Pérou et du Venezuela). Dans les années 2000, tout particulièrement après 2003-2004, on assiste, en revanche, à une progression des rémunérations réelles. Mais, cette progression demeure somme toute très modérée lorsqu'on se situe dans une perspective de long terme.

Tableau 7 Rémunérations réelles (indice, base 1992 = 100)

	1995	2000	2005	2008
Argentine	98,3	99,9	104,7	135,2 (*)
Brésil	115,1	120,5	102,7	110,1
Chili	115,8	131,6	142,8	149,3
Colombie	112,6	130,4	137,3	139,4
Mexique	99,3	98,4	109,0	114,1
Pérou	105,1	96,1	100,3	101,9
Uruguay	102,6	105,7	86,2	97,5
Venezuela	73,2	73,7	59,5	60,4

(*) Ce chiffre peut être surestimé, l'indice d'inflation officiel utilisé pour le calcul étant fortement contesté.

Source : Cepal.

Si l'on se penche maintenant sur la dynamique du régime de croissance des pays de la région et de ses effets en termes distributifs, les tendances en matière d'évolution des salaires réels doivent être mises en rapport avec l'évolution de la productivité du travail (dont la progression est assez médiocre, comme nous le verrons plus loin). Diverses études ont constaté que l'accroissement de celle-ci est associé positivement avec la croissance des salaires réels, mais la progression de ceux-ci se révèle moins dynamique que celle de la productivité (Ruesga et Fujii, 2006). Ce fait stylisé est corroboré par le calcul de la progression des salaires réels et de la productivité pour les sept pays les plus grands de la région, pour la période 1994-2008 (croissance moyenne des rémunérations réelles : 0,8 %, croissance moyenne de la productivité : 1,45 %).

Bien évidemment, cette tendance régionale englobe des situations assez différenciées. Il ne s'agit pas ici d'analyser les divers cas nationaux pour lesquels le partage des gains de productivité relève des compromis socio-institutionnels spécifiques. Mais on peut noter des cas comme celui du Chili, où l'on constate une progression assez stable de la productivité entre 1990 et 2008 (2,8 % en moyenne annuelle), similaire

à celle des salaires réels. En revanche, le cas de l'Argentine reproduit assez nettement la tendance globale de la région, notamment pendant les années 1990. Pendant la période d'expansion 1992-1998, la progression de la productivité (croissance annuelle de 3,7 %) a été beaucoup plus dynamique que celle des salaires réels (- 0,1 % en moyenne annuelle). Cet écart, encore plus marqué lorsque l'on examine les performances de la productivité et des salaires réels dans l'industrie, est illustratif de la réorientation du régime de croissance de ce pays dans le cadre de l'ouverture tous azimuts que ce pays a connue dans les années 1990 (Miotti et Quenan, 2006) (voir encadré 4). La croissance de la productivité industrielle pendant les années 1990 y a battu des records historiques (près de 6 % en moyenne annuelle). Même si l'emploi a connu une régression, le « saut de productivité » était le signe incontestable d'une modernisation de l'appareil productif qui n'a pas été accompagnée par une augmentation des salaires réels, ce qui a constitué une différence considérable par rapport aux périodes précédentes, notamment les années 1970, lorsque les gains de productivité étaient répartis de manière relativement équilibrée (non sans heurts toutefois) entre les profits et les salaires. Lorsque l'économie s'est ouverte à la concurrence internationale, la contrainte de compétitivité et le chômage élevé ont contribué à infléchir le partage de ces gains en faveur des profits. Comme dans d'autres cas similaires, cette configuration handicape le dynamisme de la demande domestique qui, dans le cas de l'Argentine a été soutenue par l'expansion du crédit.

Encadré 4 L'Argentine : à la recherche de la prospérité perdue

Après avoir connu entre 1870 et 1930 la prospérité d'une économie de rente fondée sur l'exportation d'aliments et de matières premières agricoles, et un développement industriel précoce qui s'est renforcé après la grande crise des années 1930, l'Argentine est entrée dans une longue phase de déclin dans la deuxième moitié du XX^e siècle. La croissance est devenue médiocre et les tensions inflationnistes se sont progressivement aggravées. Ces tensions ont débouché sur la crise du milieu des années 1970, qui a bouleversé le mode de fonctionnement de l'économie – caractérisé par l'importance décisive du marché intérieur dans la dynamique de croissance – qui prévalait depuis l'après-guerre. Une première grande action de stabilisation, d'ouverture et de déréglementation de l'économie est alors tentée par le régime militaire qui a gouverné le pays entre 1976 et 1983. Cette expérience s'est soldée par un échec retentissant et a exacerbé l'instabilité de l'économie argentine. La dette publique et l'endettement extérieur se sont élevés jusqu'à atteindre un niveau insoutenable et ont été à l'origine de crises financières récurrentes. Le recul de l'industrialisation, qui s'amorce alors, a entraîné la dégradation des conditions de vie d'une frange considérable de la population.

...

...

Les épisodes d'hyperinflation de 1989 et 1990 ont été à la base d'une nouvelle tentative de refonte articulée autour du régime monétaire de « convertibilité » (parité fixe entre la monnaie nationale, le dollar et l'établissement de limites strictes à la création monétaire) qui est allée de pair avec un vaste programme de libéralisation au moyen de grandes transformations structurelles et institutionnelles, principalement des privatisations massives, le repli de l'État, la relance des processus de libéralisation financière et d'ouverture commerciale. Toutefois, c'est une dynamique de croissance fort dépendante du crédit – et donc du financement extérieur, en l'absence d'un accroissement suffisant des exportations – et très peu génératrice d'emplois qui s'est mise en place pendant les années 1990. Dans ces conditions, les chocs exogènes intervenus à la fin de cette décennie à la suite des crises asiatique, russe et brésilienne ont déstabilisé la croissance et ont conduit à la mise en place d'ajustements déflationnistes – par exemple, des baisses de salaires nominaux – qui ont débouché sur l'approfondissement brusque des inégalités et de la pauvreté. Ceci a mené en 2001 à un scénario de crise multidimensionnelle, c'est-à-dire une crise de légitimité qui a rejailli sur la stabilité politique et sociale du pays convergeant avec la dégradation persistante des finances publiques et la crise bancaire suscitée par des retraits massifs des dépôts.

La gravité de cette crise, qui s'est notamment traduite par le défaut sur la dette publique, la brusque dévaluation de la monnaie nationale, la rupture généralisée des contrats, une profonde détérioration de la situation des banques et un véritable « choc de pauvreté » pour la population du pays, a fait craindre l'ouverture d'une longue période de turbulences et d'instabilité. Néanmoins, dans un environnement international très favorable, en particulier une progression des prix et des volumes des matières premières – surtout d'origine agricole – exportées par ce pays, la croissance est redevenue vigoureuse dès 2003. Le retour des excédents budgétaire et extérieur a redonné des marges de manœuvre à la politique économique et a permis de réduire la vulnérabilité financière du pays, ce qui explique sa bonne capacité de résistance à la crise économique internationale ouverte en 2007.

L'entrée de l'Argentine dans une trajectoire de croissance forte et soutenue lui permettant de renouer avec l'âge d'or qu'elle avait connu entre la fin du XIX^e siècle et les premières décennies du XX^e siècle n'est pourtant pas assurée. D'une part, divers obstacles structurels tel que le retard en matière de développement et de modernisation des infrastructures – notamment dans le secteur de l'énergie – doivent être surmontés pour asseoir un cycle long de croissance. D'autre part, la faiblesse de l'intermédiation financière, jointe ces dernières années aux polémiques sur le véritable taux d'inflation, ne favorise pas l'essor de l'investissement privé. En effet, la mesure de l'inflation est au centre, depuis trois ans, d'une polémique non résolue : l'écart entre la mesure officielle et les chiffres – beaucoup plus élevés – avancés par les analystes privés brouille les anticipations des agents et crée un climat de défiance vis-à-vis de la politique économique et donc de l'évolution future du pays. Et ce d'autant plus que ce pays se caractérise par une grande difficulté à mettre en place des compromis socio-institutionnels stables.

1.4. Financement de l'économie et évolution du système financier

Une question cruciale pour le développement de la région est celle du financement de la croissance. Depuis l'ouverture aux financements externes, surtout à partir des années 1970, l'activité économique en Amérique latine est financée par une combinaison de capitaux étrangers et domestiques, canalisés par des circuits bancaires et par les marchés d'obligations et d'actions. Une partie du financement circule en dehors du système bancaire et du marché des capitaux provenant directement de l'épargne des entreprises (autofinancement).

Au cours des années 2000, les économies d'Amérique latine ont connu une évolution favorable en ce qui concerne leur niveau d'épargne domestique, celui-ci se situant en 2007-2009 à 22 % du PIB en moyenne contre environ 19 % en 2000-2002. Grâce à la montée du prix des matières premières et à l'amélioration des termes de l'échange, qui s'est traduite par l'obtention d'excédents commerciaux, et aux politiques budgétaires visant à la diminution de l'endettement public, de nombreux pays d'Amérique latine sont devenus, au cours de la décennie de 2000, des fournisseurs d'épargne nette au reste du monde, comme en témoignent les excédents de la balance courante dégagés pendant cette période (cf. graphique 3). Il s'agit notamment des cas de l'Argentine, de la Bolivie, du Chili, de l'Équateur, du Pérou et du Venezuela, pays qui ont parallèlement diminué substantiellement leur niveau d'endettement externe (cf. tableau 4).

Dans un contexte international caractérisé par l'abondance de la liquidité, tous les pays de la zone ont enregistré des entrées de capitaux considérables y compris les pays excédentaires. Face à la question de l'abondance de ces capitaux dans un contexte d'expansion de la liquidité mondiale, un nouveau consensus s'est dégagé et a souligné l'importance de l'accumulation de réserves de change par les banques centrales comme forme de protection des économies face à l'instabilité de certains flux de nature spéculative (Bastourre *et al.* 2006). Ainsi, une portion considérable de ces investissements financiers étrangers ont été réinvestis dans les principaux centres financiers internationaux. Des pays comme le Brésil, le Chili et le Mexique font eux-mêmes des investissements étrangers directs pour des montants considérables à travers leurs multinationales qui constituent le gros des « *Multilatinas* » (Casanova, 2009).

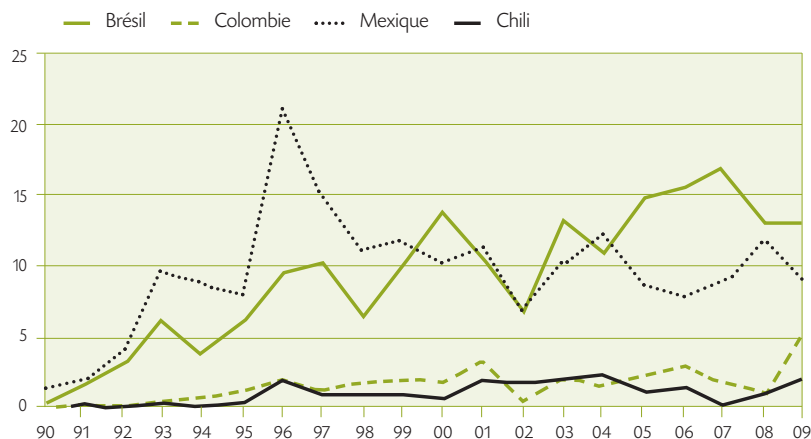
Les chiffres relatifs à la formation brute de capital ont enregistré également une hausse, toutefois moins prononcée. En moyenne, le taux d'investissement est passé de 18 % du PIB en 2000-2002, à 21 % du PIB avant l'approfondissement de la crise

internationale en 2008 (chute de Lehman Brothers). La brèche entre épargne et investissement a été positive de façon ininterrompue entre 2003 et 2007 de sorte que la région a obtenu des excédents extérieurs dans la période, se traduisant par une diminution considérable de l'endettement extérieur net vis-à-vis du reste du monde. Depuis 2008, l'Amérique latine est à nouveau dans une situation de déficit extérieur (cf. graphique 3).

Les différents secteurs de l'économie (gouvernement, banques, entreprises) présentent, quant à eux, des situations contrastées en termes de financement. Les déficits budgétaires – en retrait avant la crise initiée en 2008 – ont été principalement financés par la mobilisation des ressources domestiques (fiscalité, emprunts), ce qui s'est traduit par une diminution de l'endettement externe public relatif au PIB (cf. graphique 9). Parmi les pays latino-américains, l'Argentine, le Chili et, plus récemment depuis 2007, la Bolivie, l'Équateur et le Pérou ont affiché un solde budgétaire excédentaire. Dans le cas de l'Argentine, l'obtention de ce surplus budgétaire s'explique en partie par le défaut d'une portion considérable du service de la dette obligataire (2001) et à la restructuration ultérieure de ces paiements en 2005 et en 2010. Certains pays, dont les principales ressources exportables sont exploitées par des entreprises d'État (Chili, Venezuela), ont d'ailleurs constitué des fonds contracycliques et/ou souverains, investis principalement dans des actifs en devises. Les gouvernements déficitaires (Brésil, Mexique, Uruguay) financent leur déficit principalement sur les marchés domestiques. À la différence des années 1990, les gouvernements latino-américains n'ont pas eu recours aux marchés internationaux de capitaux (ou bien très peu) pour financer leurs dépenses, de sorte que le poids de la dette publique financée sur le marché domestique a augmenté considérablement, surtout au Brésil.

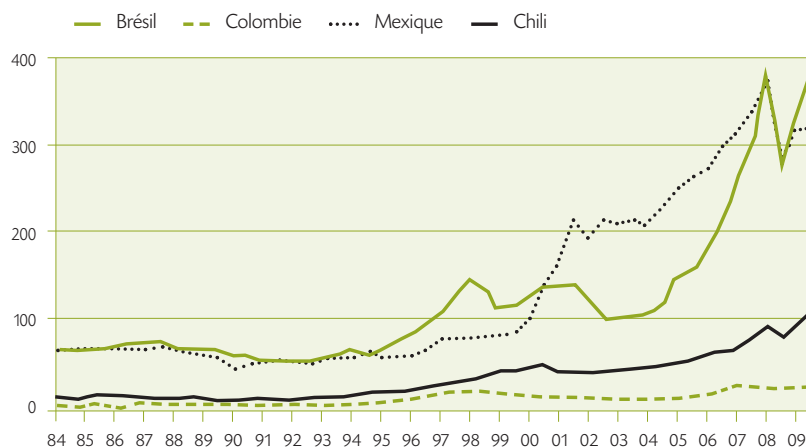
Bien que dans son ensemble le secteur privé dispose d'un excédent d'épargne substantiel, le financement de la croissance a continué à reposer en partie sur des sources de financement externes, canalisées sous différentes formes. Tout d'abord, l'investissement direct étranger s'est maintenu à un niveau élevé, en particulier dans la période 2007-2008. Ensuite, les grandes entreprises des pays comme le Brésil, le Chili, le Mexique, ont eu recours aux marchés de capitaux *via* des émissions d'actions et d'obligations sur les marchés internationaux (graphique 10). Enfin, le financement externe par la voie de l'endettement bancaire est aussi très présent dans ces pays (graphique 11).

Graphique 10 Émissions obligataires à l'international (mds USD)



Source : EIU.

Graphique 11 Créances des banques internationales à l'égard des pays latino-américains (mds USD)



Source : BIS.

Cependant, l'investissement privé est majoritairement financé par l'épargne domestique. La situation des divers pays en matière de financement bancaire est aussi hétérogène, mais l'intermédiation financière reste relativement sous-développée dans de nombreux pays. La profondeur du système bancaire, mesurée par le rapport M3 sur PIB, est de 69 % au Chili, 54 % au Mexique, mais seulement 29 % au Pérou et 22 % en Argentine. Dans ce dernier pays, l'autofinancement, ainsi que des formes alternatives de financement comme les fiducies pèsent de façon relativement forte dans le mode de financement de la croissance des entreprises. N'étant pas retracée en détail par les systèmes statistiques, il est particulièrement difficile de décrire de façon précise la contribution de chaque forme de financement aux dépenses d'investissement privé. Il est cependant possible de présenter quelques ordres de grandeur (tableau 8) à partir des estimations sur le poids de l'investissement privé par rapport au PIB en déduisant les investissements directs étrangers (IDE), la hausse de la dette extérieure du secteur privé (sachant toutefois qu'une partie finance des fusions et des acquisitions et non pas la formation de capital) et la hausse du crédit domestique au secteur privé (hors crédit aux ménages). Le reste est une estimation de l'autofinancement, étant donné qu'en règle générale dans les dernières années, les firmes latino-américaines n'ont pas effectué des émissions significatives sur le marché domestique ni sur le marché d'actions.

Tableau 8 Sources de financement du secteur privé (2006-2008)

	Investissement total ^(*)		Financement de l'investissement privé			
	Investissement – secteur public	Investissement – secteur privé	Endettement domestique (banques)	FDI	Endettement extérieur	Autres sources
			Hausse de l'encours du crédit bancaire au secteur privé ^(**)	Investisse- ment direct étranger ^(***)	Variation de l'endettement extérieur du secteur privé	Solde (autofinance- ment des entreprises, émissions obligataires sur le marché domestique...)
			Moyenne annuelle – % du PIB		Moyenne annuelle – % du PIB	
Argentine	5,7	17,9	0,4	0,6	1,4	15,5
Bolivie	7,9	7,9	0	0,7	2,7	4,5
Brésil	5,8	11,7	4,6	0,6	3,6	3,0
Chili	5,5	15,6	3,6	1,9	9,1	1,0
Colombie	10,1	14,5	1,4	1,1	1,3	10,6
Équateur	8,6	14,1	0,6	0,3	1,2	12,0
Mexique	7,1	14,3	0,2	0,6	0,7	12,8
Pérou	7,5	14,6	2,4	1,0	4,8	6,3
Uruguay	4,7	13,3	0,7	1,6	- 0,3	11,4
Venezuela	11,0	11,4	1,1	0,0	- 0,9	11,2

Sources : banques centrales, FMI, Cepal, estimations des auteurs.

(*) L'estimation du partage entre l'investissement public et privé est fondée sur le poids historique de chaque secteur au total, d'après les calculs de Solimano et Soto (2003).

(**) Hors crédit à la consommation.

(***) Nous prenons 23 % de l'IDE, soit la part de ces flux qui se traduit en Amérique latine par une hausse de la formation brute de capital fixe (selon les estimations de Jimenez et Podesta, 2009).

Dans la période récente (2006-2008), le poids du financement externe des entreprises privées brésiliennes, chiliennes et mexicaines est largement supérieur à celui des pays comme l'Équateur, le Pérou et le Venezuela. Avec un accès très limité au marché des capitaux internationaux depuis le défaut souverain de 2002, les entreprises argentines ont recours de manière importante à l'autofinancement.

Pour ce qui est de l'activité bancaire, le financement s'effectue principalement par des sources domestiques (dépôts notamment, cf. tableau 9), la part d'engagements extérieurs nets dans leur bilan ayant significativement diminué. Alors que le contexte financier international reste incertain avec des risques importants en matière de

refinancement externe des banques, le système bancaire des pays d'Amérique latine devrait continuer à se développer en fonction de la disponibilité de ressources domestiques dans les années qui viennent. Sans rentrer dans le détail des stratégies particulières de développement du secteur, il convient de signaler que le revers de la médaille d'une situation relativement solide en termes de bilan des institutions financières (exposition externe faible, niveau des prêts non-performants relativement bas) est son relatif sous-développement, comme en témoigne le faible poids dans le PIB de l'encours du crédit bancaire dans certains pays (Argentine, Pérou) par rapport aux standards internationaux et le degré de dollarisation toujours important des dépôts (tableau 9). Ceci est l'une des conséquences des crises récurrentes et de la volatilité macroéconomique élevée qui ont caractérisé les pays de la région, sauf quelques exceptions comme la Colombie (encadré 5). Certes, l'accès des ménages au crédit est assez développé au Brésil, au Chili et au Mexique (graphique 12), mais il reste inférieur à celui des pays développés (en Europe occidentale la somme de crédits immobiliers et du crédit à la consommation représente environ 70 % du PIB).

En règle générale, le sous-développement du système financier concerne aussi les marchés actions, la capitalisation boursière en termes du PIB étant inférieure à celle d'autres régions émergentes^[16].

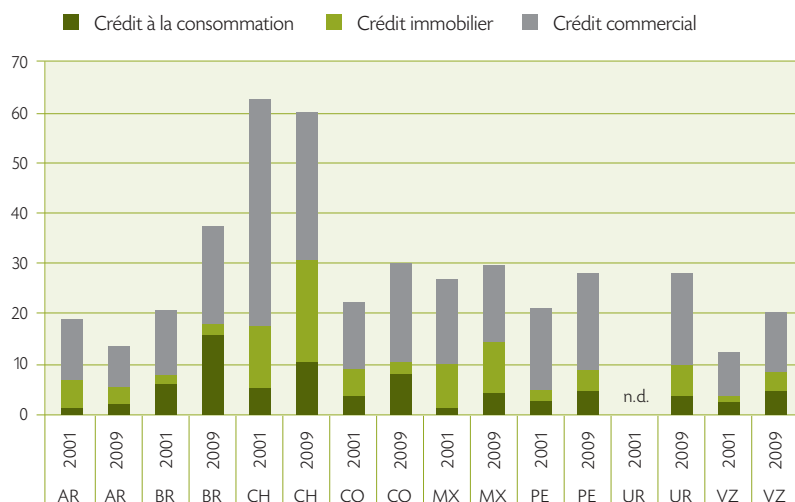
Tableau 9 *Statistiques du système financier (2009)*

	Banques commerciales			Capitalisation boursière (% du PIB)
	Ratio dépôts sur engagements totaux (%)	Crédit au secteur privé (% du PIB)	Degré de dollarisation des dépôts (%)	
Argentine	81,0	13,1	6,4	15,9
Bolivie	76,7	31,5	50,3	16,0
Brésil	64,4	38,0	0,0	36,6
Chili	64,0	63,0	6,3	78,1
Colombie	39,9	29,0	0,0	35,9
Équateur	79,0	25,4	100,0	8,7
Mexique	54,7	27,0	4,9	21,4
Pérou	73,4	28,0	32,5	43,7
Uruguay	66,9	28,1	74,1	0,7 (2007)
Venezuela	78,2	20,6	0,0	4,5 (2006)

Sources : Banque mondiale, FMI, Cepal.

[16] Par exemple, ce ratio est en 2008 de 64 % en Chine, 82 % en Russie, 177 % en Afrique du Sud et 53 % en Inde, alors qu'il est de 31 % en Amérique latine (prise dans son ensemble), selon les données de la Banque mondiale.

Graphique 12 Crédit au secteur privé (% du PIB)



AR = Argentine BR = Brésil CH = Chili CO = Colombie MX = Mexique PE = Pérou UR = Uruguay VZ = Venezuela
Source : OCDE

Encadré 5 La Colombie : une économie stable et peu volatile

La Colombie fait montre d'une grande stabilité de ses indicateurs économiques, peu commune à l'échelle de la région latino-américaine. En effet, au cours des cinquante dernières années, l'activité économique y a progressé en moyenne à un rythme annuel de 4,3 % avec, de plus, une faible volatilité, contrairement aux cycles de croissance des autres pays latino-américains. Ceux-ci ont été fortement marqués par des périodes d'accélération de la croissance suivies très souvent par des récessions profondes.

Le pays a ainsi peu subi les chocs qui ont secoué la région au cours des dernières décennies. Modérément affectée par la crise de la dette des années 1980 (elle a gardé un rythme de croissance moyen positif pendant « la décennie perdue »), la Colombie n'a jamais fait défaut sur sa dette publique, ce qui lui a permis de maintenir historiquement un accès assez stable aux marchés financiers internationaux. L'économie colombienne présente également une certaine stabilité dans l'évolution des prix. Contrairement à de nombreux pays latino-américains, le pays n'a jamais connu l'hyperinflation.

...

...

Sur le plan politique, ce pays dispose d'une stabilité institutionnelle et d'une continuité dans les politiques publiques et, à l'inverse de nombreux pays de la région, il n'a jamais expérimenté de coup d'État. La Colombie apparaît donc comme une économie ayant un cadre macroéconomique et politique structurellement stable et une croissance relativement dynamique sur le long terme.

Cette tendance a néanmoins été perturbée à la fin des années 1990, le pays subissant le contrecoup des chocs ayant affecté les économies asiatiques. La Colombie a ainsi enregistré en 1999 sa première récession depuis les années 1930 (recul du PIB d'un peu plus 4 %), ce qui a mis en avant ses faiblesses en termes de soldes courant et budgétaire qui restent à ce jour parmi les principaux facteurs de vulnérabilité de l'économie.

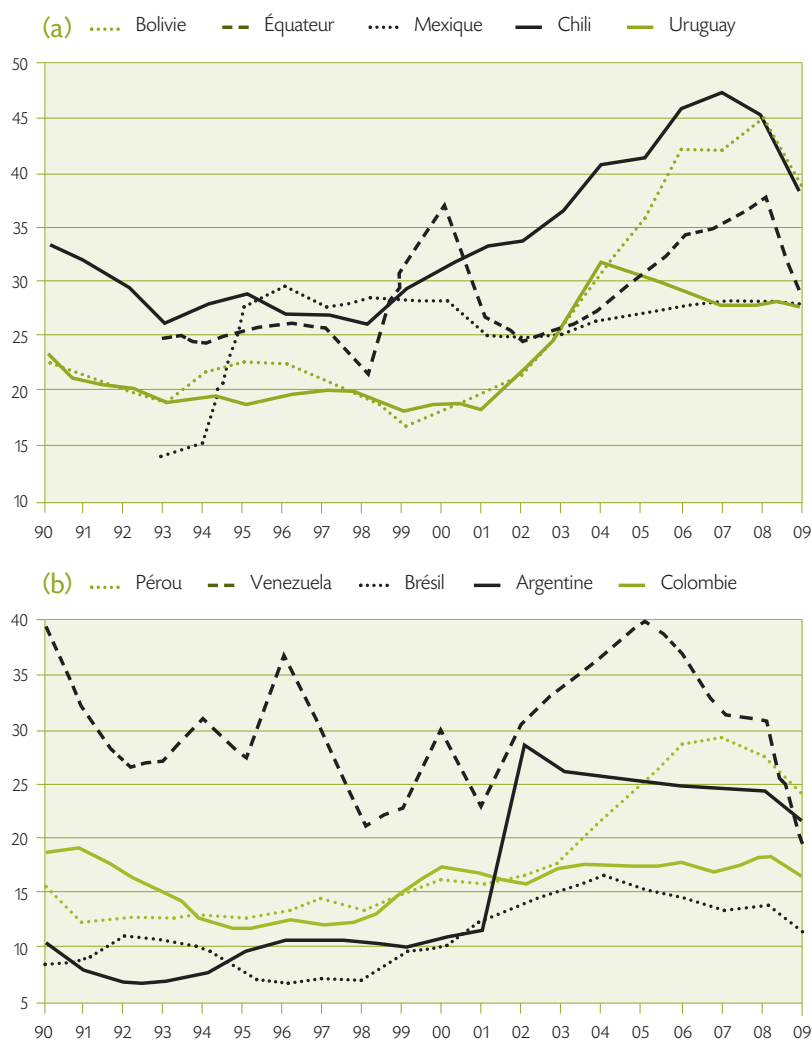
De 2003 à 2008, comme cela a été le cas à l'échelle de la région, l'économie colombienne a connu un cycle de croissance dynamique bénéficiant notamment d'un environnement externe favorable (amélioration des termes de l'échange, importants flux d'IDE) et d'une forte progression de la demande domestique. Au niveau sectoriel, ce sont la construction et les secteurs liés à l'énergie qui ont tiré l'économie et non les secteurs traditionnels comme l'agriculture, plutôt en repli en termes de participation dans le PIB.

L'économie fait face à des limitations structurelles qui brident son potentiel de croissance et de développement. Sur le plan macroéconomique, une gestion plus rigoureuse – tant sur le plan monétaire que sur celui des finances publiques – pendant les années 2000 a permis d'effectuer des progrès, mais le pays connaît toujours un déficit budgétaire récurrent et une dette publique relativement élevée. Or, contrairement aux autres économies de la région, la phase de forte croissance qui a précédé la crise économique internationale ouverte en 2007 ne s'est pas accompagnée d'excédents courant et budgétaire. Pour s'installer durablement dans une trajectoire de forte croissance, la Colombie devra, comme d'autres pays de la région, relever les taux d'épargne et d'investissement domestiques.

1.5. Insertion commerciale externe et tendances de la spécialisation internationale

L'ouverture économique a été l'un des traits marquants de l'évolution de l'Amérique latine au cours des deux dernières décennies (graphiques 13 a et b).

Graphique 13 *Exportations de biens et services (% du PIB)*



Source : EIU.

Cette ouverture a contribué à une insertion croissante de la région dans les processus d'internationalisation de l'économie mondiale qui s'est traduite par une série de transformations de la spécialisation des pays latino-américains. Cependant, tout en favorisant une diversification de l'offre exportable, la spécialisation internationale continue à être axée dans la plupart des cas sur l'exploitation de ressources naturelles. En fait, comparativement à d'autres zones et pays, le positionnement global de la région en termes de spécialisation, mesuré par l'indicateur de contribution au solde^[17], permet de constater que la région, prise dans son ensemble, présente des désavantages très marqués au niveau de l'industrie et, dans une moindre mesure, des services marchands. Ces désavantages sont contrebalancés par les avantages dans les secteurs primaires (Miotti et Quenan, 2007).

Si l'on regarde de plus près la situation des pays de la région, il ressort premièrement que le poids de la région dans les exportations de services marchands modernes (notamment finances, tourisme et transport) recule légèrement pendant les années 2000. Deuxièmement, le Brésil et le Mexique montrent une spécialisation plus équilibrée comportant, en termes agrégés, des avantages ou de faibles désavantages au niveau de l'industrie et des services. Troisièmement, la configuration de la région (prédominance des avantages dans le secteur primaire) s'explique par le fait que pratiquement tous les pays de l'Amérique du Sud se caractérisent, sans surprise, par une spécialisation dans les matières premières : très marquée dans les cas de l'Argentine, du Chili, de l'Équateur, du Pérou ou du Venezuela, moins prononcée mais croissante dans le cas du Brésil. Enfin, quatrièmement, parmi les pays sélectionnés, il est intéressant de souligner que trois économies de petite taille, le Costa Rica, la République dominicaine et l'Uruguay, présentent des avantages comparatifs – croissants dans le cas des deux premiers – dans les services (Miotti et Quenan, 2007).

Compte tenu de ces caractéristiques, on peut distinguer, comme le fait la littérature sur ce sujet, trois grands profils d'insertion commerciale externe en Amérique latine^[18]. Un premier groupe de pays correspond à certains petits pays de la Caraïbe, comme la République dominicaine – déjà évoquée – ou de l'Amérique centrale, comme le cas déjà mentionné du Costa Rica ou encore celui de Panama – du fait de l'importance des services de transport liés au Canal – qui se caractérisent par le poids décisif des exportations de services, avec une forte concentration de leurs échanges avec les États-Unis.

[17] Pour une présentation de l'indicateur de contribution au solde ici considéré voir Lafay (1987).

[18] En considérant cette fois-ci le cas de la Caraïbe. Voir par exemple Machinea et Vera (2007).

Le deuxième correspond à la situation du Mexique et de la plupart des petits pays de l'Amérique centrale qui sont intégrés, à travers des zones franches d'exportation et/ou autres formes de *maquiladoras*, dans des chaînes de production où ils valorisent le faible coût relatif de la main d'œuvre. Leur principal marché de destination est, de loin, celui des États-Unis. Ils montrent, dans la plupart des cas, un degré important de diversification de leurs exportations en termes de secteurs et de produits. Le Mexique illustre bien cette configuration, avec un haut degré de concentration géographique des exportations et, en même temps, comparé aux pays que nous analysons de manière privilégiée dans ce chapitre, une diversification élevée en termes sectoriels (tableau 10), comme en témoigne l'Indice de Hilferding-Hirschmann ^[19].

Le troisième profil correspond, pour l'essentiel, aux pays d'Amérique du Sud. À la différence des deux autres groupes, dans le cas de celui-ci, les exportations sont constituées majoritairement par des produits primaires ou basées sur un faible degré d'élaboration à partir des ressources naturelles (tableau 10). Le Brésil constitue, dans cet ensemble, un cas assez particulier – certes, suivi de près par l'Argentine – car, outre la diversification géographique élevée, il présente une forte diversification sectorielle du fait de l'importance de ses exportations industrielles, qui représentent près de 50 % du total. Le cas du Venezuela est à l'opposé du Brésil : il présente une concentration élevée tant du point de vue géographique (États-Unis) qu'en termes sectoriels en raison de sa persistante spécialisation pétrolière.

[19] L'Indice de Hilferding-Hirschmann (IHH) est établi en additionnant le carré des poids d'un secteur ou d'un pays dans le total des exportations d'une économie. Plus l'IHH d'un secteur est élevé et proche de la valeur 1, plus les exportations sont concentrées.

Tableau 10 *Degré de diversification des exportations*
Diversification géographique des exportations – Indice Hilferding-Hirschmann (72 marchés d'exportation)

L'indicateur va de 0 (très forte diversification) à 1 (concentration maximale)

	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2008	1970-2008	2008
Argentine	0,06	0,08	0,10	0,09	0,08	0,07
Bolivie	0,14	0,27	0,14	0,20	0,19	0,28
Brésil	0,08	0,10	0,08	0,08	0,08	0,06
Chili	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07
Colombie	0,17	0,18	0,22	0,22	0,20	0,17
Équateur	0,22	0,36	0,21	0,23	0,25	0,22
Mexique	0,55	0,51	0,68	0,70	0,61	0,60
Pérou	0,15	0,16	0,10	0,12	0,14	0,09
Uruguay	0,08	0,14	0,15	0,08	0,11	0,06
Venezuela	0,36	0,33	0,44	0,52	0,41	0,46

Diversification sectorielle – Indice Hilferding-Hirschmann (72 produits)

	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2008	1970-2008	2008
Argentine	0,13	0,11	0,06	0,06	0,09	0,06
Bolivie	0,32	0,29	0,11	0,18	0,22	0,27
Brésil	0,13	0,05	0,04	0,04	0,07	0,05
Chili	0,35	0,21	0,13	0,15	0,21	0,18
Colombie	0,37	0,29	0,12	0,08	0,22	0,09
Équateur	0,43	0,34	0,23	0,27	0,32	0,33
Mexique	0,07	0,20	0,05	0,05	0,09	0,06
Pérou	0,16	0,14	0,12	0,12	0,14	0,15
Uruguay	0,16	0,12	0,08	0,08	0,11	0,08
Venezuela	0,44	0,43	0,32	0,53	0,43	0,67

Sources : calcul des auteurs, données de Chelem.

En termes généraux, on constate un processus de diminution du degré de concentration géographique et, du moins jusqu'aux années 1990, de diversification en termes de produits exportés. Pendant les années 2000, la diversification du point de vue de la destination géographique va de pair dans plusieurs cas avec une diminution du degré de diversification sectorielle. Ceci est pour une bonne partie le résultat de l'émergence de la Chine dans les échanges extérieurs de la région (tableau 11), du fait notamment de l'essor des exportations latino-américaines de matières premières vers ce pays. En fait, si le rythme de progression des échanges avec la région se maintenait, la Chine pourrait devenir le deuxième partenaire commercial de la région à l'horizon 2015 (Cepal-OIT, 2010). Ceci n'est pas seulement le résultat de la forte demande chinoise de matières premières et des rapports de complémentarité que, sur cette base, la Chine entretient avec les pays d'Amérique du Sud. La Chine non seulement concurrence les pays de la région qui, comme le Mexique, ont une dynamique exportatrice axée sur les États-Unis, mais augmente aussi sa participation dans les importations latino-américaines. Dès lors, dans les échanges sino-latino-américains, le solde de l'Amérique latine est fortement déficitaire, notamment dans le cas du Mexique (tableau 12). Pour mieux cerner les perspectives de développement de la région au cours des prochaines années, il est donc indispensable d'évaluer le potentiel des relations économiques de l'Amérique latine avec la Chine, non seulement sur le terrain de la complémentarité, mais aussi sur celui de la concurrence avec les différents pays de la région.

Tableau 11 *Statistiques commerciales*
Argentine

Exportations (2009)		Importations (2009)	
Pays	Part du total (%)	Pays	Part du total (%)
Brésil	20,4	Brésil	29,3
Union européenne	18,5	Union européenne	16,9
Chili	7,9	Chine	13,4
États-Unis	6,6	États-Unis	13,4
Chine	6,6	Paraguay	3,0

Exportations : produits agricoles (50,6 %), manufactures (31,9 %), combustibles et minerais (14 %).

Importations : manufactures (86,1 %), combustibles et minerais (8,8 %), produits agricoles (5,1 %).

Brésil

Exportations (2009)		Importations (2009)	
Pays	Part du total (%)	Pays	Part du total (%)
Union européenne	22,3	Union européenne	22,9
Chine	13,2	États-Unis	15,8
États-Unis	10,3	Chine	12,5
Argentine	8,4	Argentine	8,8
Japon	2,8	Japon	4,2

Exportations : manufactures (38 %), produits agricoles (37,7 %), combustibles et minerais (21,3 %).

Importations : manufactures (75,9 %), combustibles et minerais (17,6 %), produits agricoles (6,4 %).

Chili

Exportations (2009)		Importations (2009)	
Pays	Part du total (%)	Pays	Part du total (%)
Chine	23,2	États-Unis	16,8
Union européenne	18,0	Union européenne	15,5
États-Unis	11,3	Chine	11,8
Japon	9,2	Argentine	10,9
Corée du Sud	5,8	Brésil	6,7

Exportations : combustibles et minerais (56,7 %), manufactures (11,4 %), produits agricoles (27,1 %).

Importations : manufactures (58,9 %), combustibles et minerais (23,2 %), produits agricoles (7,8 %).

Colombie

Exportations (2009)		Importations (2009)	
Pays	Part du total (%)	Pays	Part du total (%)
États-Unis	39,9	États-Unis	28,9
Union européenne	14,4	Union européenne	15,7
Venezuela	12,3	Chine	11,3
Équateur	3,8	Mexique	7,0
Suisse	3,2	Brésil	6,5

Exportations : combustibles et minerais (49,6 %), manufactures (27,4 %), produits agricoles (18,2 %).

Importations : manufactures (81,7 %), combustibles et minerais (5,6 %), produits agricoles (11,5 %).

Mexique

Exportations (2009)		Importations (2009)	
Pays	Part du total (%)	Pays	Part du total (%)
États-Unis	80,7	États-Unis	48,1
Union européenne	5,1	Chine	13,9
Canada	3,6	Union européenne	11,6
Brésil	1,1	Japon	4,9
Colombie	1,1	Corée du sud	4,7

Exportations : combustibles et minerais (15,8 %), manufactures (75,1 %), produits agricoles (6,8 %).

Importations : manufactures (80,4 %), combustibles et minerais (9 %), produits agricoles (8,6 %).

Pérou

Exportations (2009)		Importations (2009)	
Pays	Part du total (%)	Pays	Part du total (%)
États-Unis	17,2	États-Unis	19,8
Union européenne	15,8	Chine	14,9
Chine	15,3	Union européenne	11,3
Suisse	14,8	Brésil	7,7
Canada	8,6	Équateur	4,7

Exportations : combustibles et minerais (44,1 %), manufactures (12,2 %), produits agricoles (18,1 %).

Importations : manufactures (72 %), combustibles et minerais (15,3 %), produits agricoles (12,3 %).

Uruguay

Exportations (2009)		Importations (2009)	
Pays	Part du total (%)	Pays	Part du total (%)
Brésil	20,4	Argentine	23,6
Union européenne	15,4	Brésil	21,1
Argentine	6,4	Chine	11,9
Chine	4,3	Union européenne	10,8
Russie	4,0	États-Unis	8,2

Exportations : produits agricoles (73,5 %), manufactures (23,8 %), combustibles et minerais (1,6 %).
 Importations : manufactures (62,5 %), combustibles et minerais (25,3 %), produits agricoles (12,2 %).

Venezuela

Exportations (2009)		Importations (2009)	
Pays	Part du total (%)	Pays	Part du total (%)
États-Unis	3,2	États-Unis	26,7
Antilles hollandaises	15,8	Colombie	14,5
Union européenne	7,0	Union européenne	12,8
Taiwan	3,2	Chine	9,5
Brésil	2,2	Brésil	9,0

Exportations : combustibles et minerais (95,3 %), manufactures (2,7 %), produits agricoles (0,2 %).
 Importations : manufactures (73 %), combustibles et minerais (4,9 %), produits agricoles (16,3 %).

Sources : OMC.

Tableau 12 Balance commerciale Amérique latine – Chine
 (en milliards USD)

	2005	2006	2007	2008	2009
Argentine	0,97	0,35	0,08	- 0,71	- 1,15
Brésil	1,00	- 0,20	- 2,93	- 5,34	3,25
Bolivie	- 0,12	- 0,16	- 0,21	- 0,28	- 0,24
Chili	1,85	1,46	5,10	3,05	6,41
Colombie	- 1,37	- 1,76	- 2,53	- 4,09	- 2,75
Équateur	- 0,99	- 0,96	- 1,57	- 1,93	- 1,75
Mexique	- 16,56	- 22,75	- 27,90	- 32,65	- 30,31
Pérou	0,95	0,68	0,55	- 0,34	0,71
Uruguay	- 0,12	- 0,19	- 0,38	- 0,74	- 0,59
Venezuela	- 0,84	- 2,07	- 4,02	- 4,40	n.d.

Source : Cepal.

Une autre question soulevée par la croissante importance de la Chine dans le commerce extérieur de l'Amérique latine est celle du dynamisme des exportations primaires de la région vers la Chine et de ses implications en termes d'une éventuelle « primarisation » ou « re-primarisation » des économies.

Si l'impact en termes de financement est en principe positif – sauf si le déficit extérieur à l'égard de la Chine se creuse –, l'effet plus ou moins bénéfique des exportations primaires sur la croissance fait l'objet de débats qui n'ont pas débouché jusqu'à présent sur des résultats concluants. De nombreux travaux ont insisté sur les faibles effets des exportations primaires en termes d'enchaînements productifs, de gains d'économie d'échelle, ou encore d'externalités positives pour le reste de l'économie^[20]. Plusieurs auteurs trouvent un rapport positif entre le taux de croissance du PIB et l'augmentation de la part de biens à haute et moyenne technologie dans les exportations totales des pays en développement (PED) (Ocampo et Parra, 2005), mais ce rapport n'apparaît pas de manière nette dans le cas des pays latino-américains. Il semblerait que les pays qui ont atteint de bons résultats en termes de croissance et de développement avec une proportion élevée d'exportations primaires – Australie, Canada, pays nordiques, Nouvelle-Zélande – ont opéré une diversification de celles-ci vers les exportations de manufactures plus intensives en haute et moyenne technologie. Cette diversification est, dans tous ces cas, le fruit d'un effort accru en matière d'innovation et, dans la mesure où la rentabilité relative des diverses activités favorise souvent la production primaire, d'un processus « non spontané » qui résulte du partenariat et des actions concertées entre le secteur public et le secteur privé (Machinea et Vera, 2007).

[20] Sur ces débats voir par exemple Sachs et Warner (1995) et Lederman et Maloney (2003).

Conclusion

Obstacles structurels à la croissance et perspectives à moyen et long termes

Dans le cadre d'un environnement international favorable, le dynamisme du cycle de croissance 2003-2008, l'amélioration de la gestion macroéconomique, la diminution de la vulnérabilité financière et l'existence de marges de manœuvre pour mettre en place des politiques ayant permis de bien résister à la crise internationale constituent les traits marquants de la première décennie du XXI^e siècle. Après la récession somme toute modérée de 2009, on a assisté à l'amorce d'une reprise assez vigoureuse, et la région latino-américaine devrait connaître une croissance supérieure à 5 % en 2010. Il est à noter que certains pays comme le Brésil ont dû mettre en œuvre des politiques plus restrictives pour contrer les signes de surchauffe de l'économie apparus au cours du premier semestre 2010. La forte croissance économique et les rendements élevés dans la région, comparativement à ceux des principaux pays développés qui mènent des politiques monétaires très souples, sont à l'origine d'entrées massives de capitaux qui favorisent l'appréciation des monnaies latino-américaines. Les autorités essaient de contrer cette tendance car les entrées de capitaux et l'appréciation peuvent conduire au développement de bulles sur les marchés domestiques, à l'érosion de la compétitivité des pays et, à terme, à des sorties de capitaux liées à des changements brusques des rendements et des anticipations.

La consolidation de la reprise en cours et l'ouverture d'un nouveau cycle de dynamisme soutenu de l'activité économique dépend, dans un environnement international encore très instable, de la capacité des pays latino-américains à surmonter les entraves qui limitent le potentiel de croissance de la région. Nous identifions quatre grands obstacles structurels à la croissance et au développement économique de la région qui constituent autant de défis pour la deuxième décennie de ce siècle.

Premièrement, le haut degré de volatilité macroéconomique qui caractérise la région demeure un obstacle de taille pour son progrès économique. Non seulement le taux de croissance de l'Amérique latine est, dans une perspective historique, moins important que celui des autres régions émergentes (l'Asie, tout particulièrement), comme nous l'avons montré précédemment, mais la variabilité de cette croissance est aussi bien plus forte que dans d'autres économies (tableau 13). Même si la situation de la Colombie, économie assez stable, contraste fortement avec celle du Venezuela ou de l'Argentine, où la croissance est très volatile, l'ampleur du cycle économique

pour l'ensemble de la région est bien plus importante que celle des pays les plus développés ou encore des autres pays émergents ; qui plus est, la volatilité de la croissance n'a pas diminué dans les années 2000.

Les causes de la volatilité de la croissance sont multiples : les variations des termes de l'échange, les retournements dans la dynamique de la consommation privée... En particulier, au cours des dernières décennies, la volatilité de la croissance a été aussi entretenue par celle de l'investissement, notamment public. En effet, les données sur la période 1980-2003 montrent que la volatilité de l'investissement public, affecté par des ajustements budgétaires récurrents, dépasse celle de l'investissement privé (Solimano et Soto, 2006). Une trop forte variabilité de la croissance est lourde de conséquences : comme il a été démontré, une volatilité élevée affecte négativement les anticipations des agents économiques et nuit, sur le long terme, au niveau de l'investissement productif (Ffrench-Davis, 2005).

Tableau 13 *Volatilité du cycle économique (écart-type de la croissance, %)*

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-1999	2000-2008	1961-2008
Venezuela	3,4	3,6	4,6	5,6	8,7	5,4
Argentine	4,5	3,9	4,7	5,0	7,4	5,4
Pérou	3,1	2,6	8,4	4,8	3,0	5,3
Rép. dominicaine	8,6	3,5	5,0	2,7	3,6	5,2
Chili	2,9	7,5	6,9	3,6	1,2	5,1
Uruguay	3,1	3,3	5,5	3,4	7,2	4,7
Trinidad et Tobago	1,1	3,5	4,5	2,6	4,6	4,5
Équateur	2,3	2,4	4,5	3,7	6,8	4,5
Brésil	3,1	2,7	4,7	2,3	1,6	3,8
Mexique	1,9	2,2	4,0	3,7	2,2	3,4
Bolivie	1,7	2,6	3,4	1,7	1,5	2,9
Colombie	1,2	1,8	1,6	3,1	2,2	2,3
Amérique latine	1,5	1,4	2,4	1,8	2,4	2,5
Asie-Pacifique	3,0	1,9	1,0	2,6	1,1	2,1
États-Unis	2,1	2,5	2,3	1,5	1,2	2,0
Union européenne	0,8	1,7	1,2	1,0	1,1	1,6
Monde	1,1	1,5	1,1	1,0	0,9	1,4

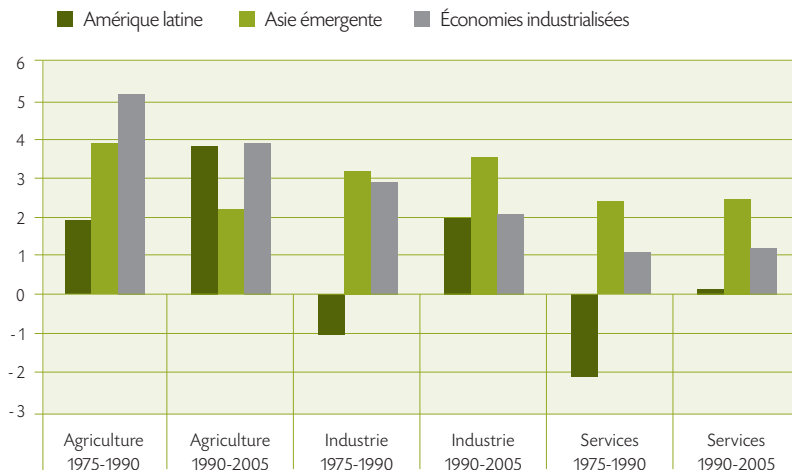
Source : Maddison, Cepal.

Deuxièmement, la performance pauvre en matière de productivité constitue un autre obstacle structurel au développement économique de la région. Sauf dans le cas de l'agriculture, les gains de productivité dans la région sont systématiquement inférieurs à ceux obtenus dans les pays industrialisés et les pays asiatiques depuis les années 1970 (graphique 14). Augmenter la productivité est devenu, pour de nombreux auteurs, le défi majeur auquel devront faire face les pays de la région aux cours des prochaines années. Ceci explique l'intérêt accru suscité par cette question : outre l'amélioration des facteurs habituellement identifiés comme déterminants des performances en matière de productivité (comme l'éducation), des travaux récents s'intéressent à des facteurs moins étudiés tels que les coûts élevés de transport qui empêchent que les pays profitent des gains induits par l'ouverture au commerce international, la faiblesse du crédit qui ne favorise pas l'accès des firmes au progrès technologique et handicape l'investissement, la lourdeur et la complexité du système de taxes qui découragent les producteurs et qui, comme nous l'avons souligné, contribuent à perpétuer les micro-entreprises et les petites entreprises à très faible productivité du secteur informel... (Pagés, 2010).

Troisièmement, le comportement de la région sur le plan de l'innovation, qui est un des facteurs agissant sur la productivité, peut être considéré séparément compte tenu de son importance dans la perspective de la diversification de l'appareil productif. La génération et/ou l'adaptation du progrès technique et le développement de la capacité à innover afin de créer de nouveaux produits et de favoriser la diffusion des meilleures pratiques et procédures au sein des structures productives constituent l'un des principaux leviers de la croissance.

Si l'on considère l'un des indicateurs les plus utilisés pour mesurer l'effort d'innovation, à savoir les dépenses de recherche et développement en pourcentage du PIB, on constate qu'il se situe à peine à 0,67 % pour l'ensemble de l'Amérique latine. Seul le Brésil atteint un peu plus de 1 %, le ratio le plus élevé de la région, qui est cependant sensiblement inférieur à celui des pays les plus développés ou à celui d'autres pays qui ont connu un processus de rattrapage rapide pendant les dernières décennies (par exemple la Corée du Sud, qui se situe légèrement au-dessus de 3 % au cours des dernières années).

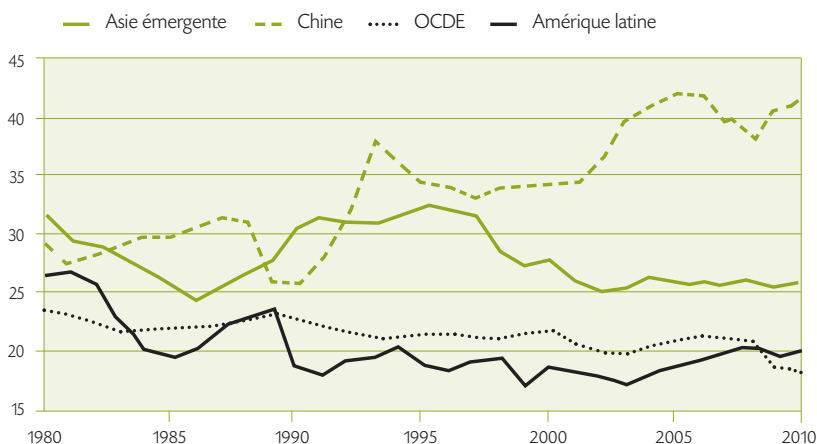
Graphique 14 Performances en matière de productivité
(croissance moyenne en %)



Source : BID.

Quatrièmement, le niveau de l'investissement productif continue à être bas pour asseoir une dynamique de croissance forte et soutenue. Le taux d'investissement de l'Amérique latine, inférieur à celui d'autres régions du monde (graphique 15), est néanmoins en progression par rapport au niveau extrêmement bas atteint pendant les années 1980 et 1990. Depuis 2003, il est passé de 17,3 % à environ 20 % en 2008/2009. Le taux de cette période récente demeure cependant au-dessous de celui de la période 1950-1980. Pendant cette phase de la substitution des importations et des économies semi-fermées, le taux d'investissement a été, en moyenne annuelle, de 21 %.

Graphique 15 Investissement (% du PIB)



Source : Global Insight.

Dans ce cadre, les perspectives de croissance sur le moyen/long terme dépendent crucialement de l'évolution de l'environnement international et du comportement des variables domestiques, notamment le taux d'investissement. En tenant compte des hypothèses de la Banque mondiale, d'EIU et de Global Insight, la croissance mondiale devrait être, pour la période 2010-2020, de 3,7 % (tableau 14). Dans ce scénario, on fait l'hypothèse que la croissance chinoise dans la décennie 2010-2020 devrait être de 8 % – contre 9,9 % en 1990-2009 –, ce qui suppose le maintien à un niveau élevé de la demande de produits primaires s'adressant aux pays de la région, notamment ceux de l'Amérique du Sud.

Dès lors, avec un taux d'investissement de 22 % – plus ou moins équivalent à celui de la période 1950-1980 – la croissance régionale serait de 4,4 % pendant la période 2010-2020. Il s'agit là d'un scénario central plutôt bon en termes historiques, mais insuffisant du point de vue des impératifs de la région, notamment en termes sociaux. Un scénario optimiste, associé à une croissance autour de 5-6 % en moyenne annuelle, devrait aller de pair avec un taux d'investissement d'environ 25 %.

Tableau 14 Scénario de croissance

	Investissement (% du PIB)	Croissance du PIB (moyenne, %)	Investissement (% du PIB)	Croissance du PIB (moyenne, %)
	1990-2009		2010-2020 prévisions	
Argentine	18,5	3,9	21,8	4,1
Bolivie	15,8	3,8	17,3	4,0
Brésil	17,4	2,5	22,5	4,8
Chili	22,2	5,1	23,1	4,5
Colombie	19,6	3,4	22,0	3,7
Équateur	20,3	3,2	19,0	2,9
Mexique	19,7	2,5	22,1	3,8
Pérou	19,9	4,2	23,9	5,1
Uruguay	15,7	2,8	18,9	3,7
Venezuela	23,6	3,1	22,5	3,2
Amérique latine	18,8	2,8	22,1	4,4
OCDE	21,1	2,1	19,1	2,0
Chine	35,5	9,9	38,1	8,0
Monde	21,8	2,7	23,8	3,7

Source : élaboration des auteurs sur la base des projections de la Banque mondiale, d'EIU et d'IHS-Global Insight.

Bibliographie

ADELMAN, I. (2001), « Cinquante ans de développement économique : les principales leçons », *Revue d'économie du développement*, n° 9, numéro spécial, Clermont-Ferrand.

BADUEL, B., D. ORDONEZ et C. QUENAN (2010), « Note Mensuelle Amérique latine », Natixis, Paris, janvier.

BADUEL, B., A. KOAGNE, S. PRAT et J.-C. RODADO (2010), « Pays émergents : risques et opportunités pour le secteur bancaire », *Flash Economie*, n° 163, Natixis, Paris, avril.

BASTOURRE, D., J. IBARLUCIA, J. CARRERA et M. REDRADO (2006), "La Política Económica de la Acumulación de Reservas: Nueva Evidencia Internacional", Documento de Trabajo 14, Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires.

BOYER, R. (2002), « L'après Consensus de Washington : institutionnaliste et systémique ? », *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs*, n° 5, Presses de Sciences Po, Paris.

CASANOVA, L. (2009), *Global Latinas: Latin America's emerging Multinationals*, Palgrave/Macmillan, Londres.

CEPAL (2008a), *La Transformación Productiva 20 años Después. Viejos Problemas, Nuevos Problemas*, Santiago du Chili.

CEPAL (2008b), *La República Popular de China y América latina y el Caribe: Hacia una Relación Estratégica*, División Comercio Internacional e Integración, Santiago du Chili.

CEPAL (2002), *Globalización y Desarrollo*, Cepal, Santiago du Chili.

CEPAL-OIT (2010), *Boletín*, N°3, Santiago du Chili.

CIMOLI, M., A. PRIMI et M. PUGNO (2006), "Un Modelo de Bajo Crecimiento: la Informalidad como Restricción Estructural", *Revista de la Cepal*, N° 88, Santiago du Chili, avril.

FERRANTI (de), D., G. PERRY et F. FERREIRA (2004), *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington DC.

FFRENCH-DAVIS, R. (2005), *Reformas para América Latina Después del Fundamentalismo Neoliberal*, Siglo XXI Editores/Cepal, Buenos Aires.

GALLI, R. et D. KUCERA (2003), « *Informal Employment in Latin America: Movements over Business Cycles and the Effects of Worker Rights* », International Labour Organization (ILO) et International Institute for Labour Studies Working Paper N° 145, Genève.

JIMENEZ, J.P. et A. PODESTÁ (2009), "Inversión, Incentivos Fiscales y Gastos Tributarios en América Latina", *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 77, Cepal, Santiago.

LAFAY, G. (1987), « Avantage comparatif et compétitivité », *Économie Prospective Internationale* n°29, Paris, janvier.

LEDERMAN, D. et W. F. MALONEY (2003), "Trade Structure and Growth", World Bank Policy Research Working Paper N° 3025, Washington DC.

LOPEZ-CALVA, L.F. et N. LUSTIG (2009), "The Recent Decline of Inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru", *Working Paper* N° 140, ECINEQ, Palma de Mallorca.

MACHINEA, J.L. (2010), "El Impacto de la Crisis en América Latina: una Mirada de Corto y Largo Plazo", Universidad de Alcalá – Instituto de Estudios latinoamericanos, Madrid.

MACHINEA J.L., C. VERA (2007), "Inserción Internacional y Políticas de Desarrollo Productivo", in MACHINEA J.L. et N. SERRA (dir.), *Visiones del Desarrollo en América Latina*. Barcelona: Cepal/Fundación CIDOB, Barcelone.

MADDISON, A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris.

MIOTTI, L. et C. QUENAN (2007), "Argentina, dos Desafíos Cruciales: Tensiones del Régimen Monetario y Fragilidades de la Inserción Comercial Externa", in BOYER R. et J. NEFFA (Ed.), *Salida de Crisis y Estrategias Alternativas de Desarrollo. La Experiencia Argentina*, Niño y Dávila, Buenos Aires.

MIOTTI, L. et C. QUENAN (2006), "Argentina's Structural Crisis", in CORIAT B., P. PETIT et G. SCHEMEDER (Ed), *The Hardship of Nations: Exploring the Path of Modern Capitalism*, Edward Elgar, Cheltenham (UK).

OCAMPO, J.A. et M.A. PARRA (2005), "The Dual Divergence: Growth Successes and Collapses in the Developing World since 1980", DESA Working Paper N° 24, Londres.

OCDE (2009), *Latin American Economic Outlook 2009*, Paris.

OSTERHOLM, P. et J. ZETTELMEYER (2007), "The Effect of External Conditions on Growth in Latin America", *IMF Working Paper*, WP/07/176, juillet, Washington DC..

PAGES, C. (Ed.) (2010), *The Age of Productivity, Transforming Economies from the Bottom up*, IDB, Washington DC.

RUESGA, S. et G. FUJII (2006), "El Comportamiento del Mercado de Trabajo en América Latina en el Contexto de la Globalización Económica", *Center for US-Mexican Studies*, San Diego.

SACHS, J. D. et A. M. WAGNER (1995), "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *Papers 517a*, Harvard – Institute for International Development, Cambridge.

SOLIMANO, A. et R. SOTO (2006), "Economic Growth in Latin America in the Late Twentieth Century; Evidence and Interpretation", in SOLIMANO, A. (dir), *Vanishing Growth in Latin America: The Late Twentieth Century Experience*, Edward Elgar, Cheltenham.

WELLER, J. (2001), "Procesos de Exclusión e Inclusión Laboral: la Expansión del Empleo en el Sector Terciario", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, Cepal, Santiago du Chili.

WILLIAMSON, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform", in J. WILLIAMSON, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC.

2. Démographie, pauvreté et inégalités

María Eugenia COSÍO-ZAVALA

Résumé

L'Amérique latine, après avoir été historiquement dépeuplée à l'arrivée des Européens à partir de 1492, suite aux épidémies et aux guerres, a reçu des flux de migrations très importants au XIX^e siècle. Puis elle a connu une explosion démographique consécutive à la baisse de la mortalité à partir de 1930. La baisse de la fécondité dans le deuxième quart du XX^e siècle a permis de réduire les taux d'accroissement de la population à un niveau qui est actuellement de 1,12 % annuellement.

Il n'y a pas une, mais des transitions démographiques, qui placent les populations dans des situations très différentes, depuis des pays comme l'Argentine, Cuba et l'Uruguay, dont la croissance est faible, jusqu'à des pays comme la Bolivie ou le Guatemala, qui sont encore en pleine croissance démographique (3,5 enfants par femme). Par conséquent, le bien-être social et la pauvreté touchent ces populations de manière très différenciée. Les pays à faible croissance et faible fécondité éprouvent le vieillissement de leur population, ceux à forte croissance et à forte fécondité sont encore dans la phase de rajeunissement de la population.

Le rapport de dépendance a donc, après avoir augmenté pendant la phase de baisse de la mortalité (rajeunissement de la population), diminué ensuite rapidement pendant la phase de réduction de la fécondité (vieillissement). On parle à ce propos de « dividende démographique », qui est une période à durée limitée pendant laquelle les populations dépendantes diminuent par rapport à celles d'âge actif. Ce rapport augmentera au contraire à partir de 2030 pendant la phase finale de vieillissement.

Les transitions démographiques ont ainsi une grande importance en termes de croissance et de structure de la population. C'est un phénomène universel et inéluctable, qui est lourd de conséquences économiques et sociales, même si les pays latino-américains sont marqués par une forte hétérogénéité des situations démographiques.

L'Amérique latine est le continent le plus inégalitaire au monde, avec 180 millions de pauvres et 71 millions d'indigents. Cependant, les taux de pauvreté et d'indigence ont diminué sur la période 2002-2008. Ces améliorations proviennent de la croissance économique soutenue pendant cette période et de quelques progrès dans la répartition des richesses. Les mesures de lutte contre la pauvreté ont donc porté leurs fruits, mais elles sont remises en cause par la crise économique récente. C'est d'autant plus préoccupant que la distribution du revenu reste profondément inégalitaire et que la majorité de la population appartient à des « classes moyennes » qui se situent au-dessus du seuil de pauvreté, mais qui restent très vulnérables, comme l'a montré la triste expérience de la crise économique des années 1980 et l'accroissement sensible de la proportion de pauvres. C'est particulièrement vrai pour les groupes les plus vulnérables, notamment les Indigènes et Afro-descendants.

Si l'on veut faire un bilan des politiques démographiques en Amérique latine, on peut constater que la baisse de la fécondité s'est produite en un temps record et à un rythme exceptionnel. Elle a produit le « dividende démographique » qui a permis de réduire les taux de pauvreté. Les politiques sont donc un succès de ce point de vue. Après la conférence du Caire (1994), les politiques démographiques ont été redéfinies, plaçant le bien-être de la population, l'égalité des femmes et des hommes et les droits humains au cœur des politiques démographiques. Il faut donc espérer que l'importance des questions démographiques soit enfin pleinement comprises et intégrées au développement économique et social.

2.1. Le passé historique de la population : dépeuplement et flux d'immigration

Les Indiens d'Amérique, originaires d'Asie, se sont progressivement installés sur l'ensemble du continent, notamment sur les hauts plateaux andins et de l'Amérique centrale il y a plus de 11 000 ans. De grandes civilisations agraires se sont développées, avec un peuplement relativement importants. Cependant, il est impossible de savoir quel était l'effectif de la population américaine en 1492, au moment de la découverte par Christophe Colomb, faute de sources de données. C'est un sujet extrêmement polémique, car les estimations vont de 13 millions pour Rosenblat (1954) à 100 millions pour Cook et Borah (1960) ^[21]. De toute évidence, la chute démographique à partir de la colonisation a été terrible sans que l'on ne puisse vraiment la quantifier. La population des Indiens a été fortement réduite, à cause des maladies, des guerres,

[21] Pour en savoir plus, voir Cosío-Zavala (1998). Voir également l'ouvrage de Livi-Bacci (2006).

du travail forcé, et il fallut attendre le XVII^e siècle pour que la croissance démographique naturelle redevienne positive ^[22].

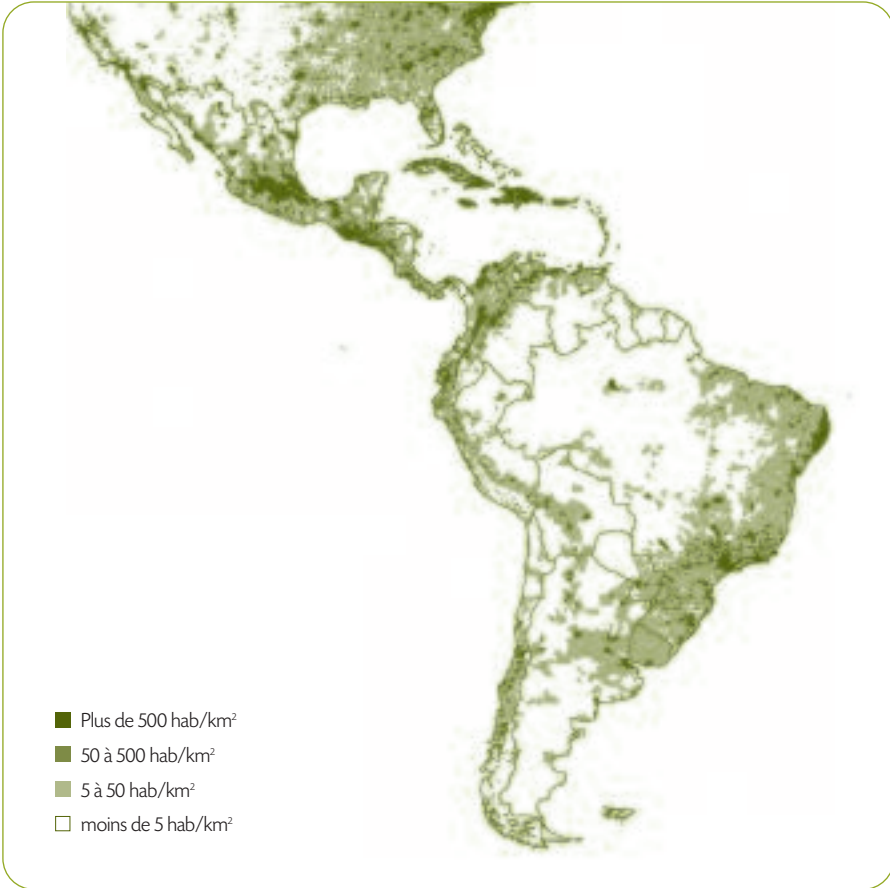
En 1570, la population de l'Amérique latine s'élevait à 11 millions d'habitants. Pour combler le manque de main-d'œuvre indienne, environ 15 millions d'esclaves africains furent amenés entre la fin du XVI^e siècle et la fin du XIX^e siècle. En 1825, Alexander von Humboldt comptait 23 millions d'habitants en Amérique latine, en majorité des noirs, des métis, des mulâtres et des créoles. À son époque, une minorité de la population (36 %) était encore désignée comme « Indien ». Pour combler le vide de peuplement, il fallut également au XIX^e siècle de grands courants d'immigration européenne, soit, entre 1800 et 1957, 30 millions d'immigrants venant d'Europe notamment vers l'Argentine, le Brésil et Cuba ^[23]. En 1900, la population de l'Amérique latine atteignait 63 millions d'habitants, chiffre inférieur à la population des États-Unis (76 millions), alors que celle-ci était la moins nombreuse un siècle auparavant. Il fallut attendre 1950 pour que la population latino-américaine soit de nouveau plus nombreuse que celle des États-Unis (respectivement 166 et 158 millions), renversement des équilibres démographiques définitif.

Pendant la période coloniale, le peuplement s'est concentré sur les côtes, près des ports, des plantations, des mines ou dans les capitales administratives, souvent d'anciennes villes précoloniales. Ces modalités de peuplement se manifestent encore de nos jours, les zones les plus peuplées étant souvent côtières ou d'anciennes capitales.

[22] La croissance naturelle est la différence entre les naissances et les décès.

[23] Toutes ces évolutions sont analysées en détail dans Cosío-Zavala (1998). Voir également Sanchez-Albornoz (1994).

Carte 1 Densités de population



Cartographie : S. Velut, 2005.

Source de données : CIESIN.GPW/<http://sedac.ciesin.columbia.edu/plue/gpw/>

Or, contrairement à l'idée fort ancienne d'une Amérique latine vide d'hommes, le XX^e siècle a connu une croissance accélérée de la population et une urbanisation, qui ont accentué les déséquilibres du peuplement et les inégalités socioéconomiques.

Tableau 15 *Population, revenu par habitant et densité Amérique latine 2008 /habitant et rattrapage*

Pays	Indicateurs		
	Population (en milliers)	Revenu national brut par hab. p.p.a (en USD) *	Densité moyenne (hab./km ²)
Argentine	40 666	14 020	15
Belize	313	6 040	13
Bolivie	10 031	4 140	9
Brésil	195 423	10 070	23
Chili	17 135	13 270	23
Colombie	46 300	8 510	41
Costa Rica	4 640	10 950	91
Équateur	13 775	7 760	49
Salvador	6 194	6 670	294
Guatemala	14 377	4 690	132
Honduras	7 616	3 870	68
Mexique	110 645	14 270	57
Nicaragua	5 822	2 620	45
Panama	3 508	11 650	46
Paraguay	6 460	4 820	16
Pérou	29 496	7 980	23
Uruguay	3 372	12 540	19
Venezuela	29 044	12 830	32
Ensemble	544 817		29

(*) En parité de pouvoir d'achat (PPA).

Source : INED, www.ined.fr.et. Tous les pays du monde (2009).

2.2. Les changements démographiques

À partir de 1950, la population latino-américaine^[24] a beaucoup augmenté : de 63 millions d'habitants en 1900, elle a atteint 589 millions en 2010, soit 9,4 fois plus. En 1930, la proportion de la population latino-américaine dans la population mondiale était de 3 %, elle représentait 6,5 % en 1950 et 8,5 % en 2010, enregistrant donc une croissance démographique plus élevée que la moyenne globale (Cosío-Zavala, 1998 ; Nations unies, 2010).

L'Amérique latine comprend des pays très peuplés (comme le Brésil), mais aussi de toutes petites populations, notamment en Amérique centrale (comme celle du Belize), sans compter les Caraïbes. Près des trois quarts (72 %) de la population du sous-continent latino-américain est concentrée dans quatre pays : Argentine, Brésil, Colombie, Mexique. La population de l'Amérique du Sud (qui n'inclut pas le Mexique, pays d'Amérique latine situé en Amérique du Nord) est concentrée à 87 % dans cinq pays : Argentine, Brésil, Colombie, Pérou, Venezuela (tableau 15)

2.2.1. Les transitions démographiques

Dès la fin du XIX^e siècle, et surtout à partir de 1930, la mortalité a commencé à baisser dans tous les pays. À partir de 1970, c'est la fécondité qui a très rapidement diminué. Cependant, dans le sous-continent latino-américain on observe une grande diversité des situations démographiques, en relation directe avec les conditions socioéconomiques. Dans l'ensemble, les transitions démographiques sont à la fois tardives et extrêmement rapides dans tous les pays, sur des périodes différentes.

Grâce aux progrès médicaux et sanitaires, dès le début du XX^e siècle, la mortalité a diminué précocement en Argentine, à Cuba et en Uruguay, les pays de plus forte immigration européenne. Puis, à partir de 1930, la mortalité a baissé dans toute l'Amérique latine. Par conséquent, l'accroissement démographique s'est accéléré pendant trois à quatre décennies, avant que la fécondité ne baisse à son tour à partir de 1970 (Cosío-Zavala, 1998).

[24] Pour le Celade (*Centro latinoamericano de demografía*), la population de la région « Amérique latine » comprend les pays de la Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc) y compris les anciennes possessions anglaises et hollandaises, notamment des îles Caraïbes, ainsi que les départements français d'Outre-mer. La région Cepalc comprend donc 41 pays ou territoires, indépendants ou non.

Les modalités des transitions de la mortalité séparent les pays latino-américains en quatre groupes :

- le premier groupe (Argentine, Chili, Costa Rica, Cuba et Uruguay) enregistre près de 80 ans d'espérance de vie à la naissance en 2005-2010 pour le sexe féminin. C'est le groupe des transitions *avancées* ;
- un deuxième groupe (Brésil, Colombie, Équateur, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, République dominicaine, Salvador et Venezuela), avec plus de 75 ans d'espérance de vie pour les femmes en 2005-2010, est celui des transitions *moyennes* ;
- avec plus de 70 ans d'espérance de vie en 2005-2010 pour le sexe féminin, un troisième groupe (Guatemala, Honduras, Paraguay) est celui des transitions *en cours d'accélération* ;
- finalement, Haïti et la Bolivie, avec moins de 70 ans d'espérance de vie féminine à la naissance en 2005-2010, ont cependant déjà commencé à voir baisser leur mortalité. La mortalité infantile y reste encore relativement élevée ^[25] (tableau 16).

[25] Avec, respectivement, des niveaux à Haïti de 49 et en Bolivie de 46 décès d'enfants de moins d'un an pour 1000 naissances (tableau 16).

Tableau 16 *Espérances de vie à la naissance et taux de mortalité infantile*

Pays	Ensemble	Hommes	Femmes	Mortalité infantile*
Amérique latine	73,4	70,4	76,6	21,7
Argentine	75,2	71,6	79,1	13,4
Bolivie	65,5	63,4	67,7	45,6
Brésil	72,4	68,8	76,1	23,6
Chili	78,5	75,5	81,5	7,2
Colombie	72,8	69,2	76,6	19,1
Costa Rica	78,8	76,5	81,2	9,9
Cuba	78,2	76,2	80,4	5,1
Équateur	75,0	72,1	78,0	21,1
Salvador	71,8	68,8	74,9	21,5
Guatemala	70,2	66,7	73,8	30,1
Haïti	60,6	59,0	62,4	48,6
Honduras	72,1	69,7	74,5	27,8
Mexique	76,1	73,7	78,6	16,7
Nicaragua	72,9	69,9	76,0	21,5
Panama	75,6	73,0	78,2	18,2
Paraguay	71,8	69,7	73,9	32,0
Pérou	71,4	68,9	74,0	21,2
République dominicaine	72,2	69,2	75,5	29,6
Uruguay	76,2	72,8	79,9	13,1
Venezuela	73,8	70,9	76,8	17,0

(*) Décès de moins d'un an pour 1 000 naissances vivantes.

Source : Cepal (2007).

Après trois quarts de siècle de baisse de la mortalité, les différences régionales se sont encore plus cristallisées en fonction des rythmes de baisse de la fécondité. Dans le cône sud (Argentine et Uruguay) et à Cuba, la fécondité était basse dès la fin du XIX^e siècle. Dès la fin des années 1960, les méthodes modernes de régulation des naissances ont été largement diffusées, à commencer par le Chili et le Costa Rica. À partir de 1970, la fécondité a diminué rapidement au Brésil, Colombie, Mexique, Panama, Pérou, République dominicaine, Salvador, Venezuela. Cependant, d'autres pays d'Amérique centrale (Guatemala, Honduras, Nicaragua), la Bolivie, Haïti et le Paraguay ont enregistré à cette époque une faible baisse de la fécondité.

En 2005-2010, la fécondité totale est estimée à 2,3 enfants par femme pour l'ensemble du sous-continent latino-américain ^[26]. Seulement quatre pays latino-américains, parmi les plus pauvres, conservent des indices conjoncturels de fécondité supérieurs à 3,5 enfants par femme : Haïti, la Bolivie (3,6 et 3,5, respectivement) le Guatemala (4,1 enfants par femme) et le Paraguay (3,5). Tous les autres pays (à l'exception du Honduras) se situent, en 2005-2010, au-dessous de 3 enfants par femme.

[26] Il s'agit de l'ensemble Amérique latine Caraïbes au sens de la Cepalc.

Tableau 17 Taux de fécondité totale, 1960-2010

Pays	1960 1965	1970 1975	1985 1990	1995 2000	2000 2005	2005 2010 *	Baisse 1960 1985 en %
Pays andins							
Bolivie	6,6	6,5	5,0	4,3	4,0	3,5	24,2
Colombie	6,8	5,0	3,2	2,8	2,6	2,5	52,9
Chili	5,4	3,6	2,7	2,2	2,0	1,9	50,0
Équateur	6,7	6,0	4,0	3,1	2,8	2,6	40,2
Pérou	6,9	6,0	4,1	3,2	2,9	2,7	40,5
Venezuela	6,7	4,9	3,6	2,9	2,7	2,6	46,3
Pays atlantiques							
Argentine	3,1	3,1	3,0	2,6	2,4	2,3	3,2
Brésil	6,2	4,7	3,1	2,5	2,3	2,2	50,0
Paraguay	6,6	5,7	4,9	4,2	3,8	3,5	25,8
Uruguay	2,9	3,0	2,5	2,4	2,3	2,2	13,8
Amérique centrale							
Costa Rica	7,2	4,3	3,4	2,6	2,3	2,1	52,8
Salvador	6,8	6,1	3,9	3,2	2,9	2,7	42,6
Guatemala	6,5	6,2	5,7	5,0	4,6	4,1	12,3
Honduras	7,4	7,1	5,4	4,3	3,7	3,3	27,0
Nicaragua	7,3	6,8	5,2	3,9	3,3	2,9	28,8
Panama	5,9	4,9	3,2	2,8	2,7	2,6	45,8
Mexique et Caraïbes							
Cuba	4,7	3,5	1,8	1,6	1,6	1,6	61,7
Haïti	6,3	5,8	5,9	4,4	4,0	3,6	6,3
Mexique	6,8	6,5	3,6	2,8	2,5	2,1	47,0
Rép. dominicaine	7,3	5,6	3,6	2,9	2,7	2,6	50,7

(*) En 2005-2010, ce sont des estimations basées sur les projections de populations des Nations unies.
Source : Celade (2010).

Cinq modèles de transitions de la fécondité divisent l'Amérique latine en autant de groupes (Schkolink, 2004) :

- une transition *très avancée* à Cuba (1,6 enfant par femme en 2005-2010) ;
- une transition *avancée* : Argentine, Brésil, Chili, Uruguay (entre 1,9 et 2,3 enfants par femme en 2005-2010) ;
- une transition *en pleine évolution*, le modèle majoritaire : Colombie, Costa Rica, Équateur, Mexique, Panama, Pérou, Salvador, Venezuela (entre 2,2 et 2,7 enfants par femme en 2005-2010) ;
- une transition *modérée* : Honduras, Nicaragua (moins de 3,5 enfants par femme en 2005-2010) ;
- une transition *débutante* : Bolivie, Guatemala, Haïti, Paraguay (entre 3,5 et 4 enfants par femme en 2005-2010).

La pilule et le stérilet, et surtout la stérilisation féminine, ont été les principales méthodes de contraception utilisées. L'avortement est illégal dans tous les pays sauf à Cuba, mais largement pratiqué ^[27]. « *Le soutien officiel aux actions de planification familiale dans la plupart des pays a favorisé le développement et l'utilisation de méthodes contraceptives modernes dans des catégories sociales qui ne limiteraient pas leurs naissances si les programmes n'existaient pas* » (Cosío-Zavala, 1998, p. 70).

[27] En l'absence de chiffres exacts, on estime que chaque année, quatre millions de femmes environ se font avorter dans la région (OMS, 2004).

Tableau 18 *Pays d'Amérique latine classés selon les situations des transitions*

Transitions de la mortalité	Transitions de la fécondité				
	Très avancée	Avancée	Majoritaire	Modérée	Débutante
Avancée	Cuba	Argentine Chili Costa Rica Uruguay			
Moyenne		Brésil	Colombie Équateur Mexique Panama Pérou République dominicaine Salvador Venezuela	Nicaragua	
En cours				Honduras	Guatemala Paraguay
Initiale					Haiti Bolivie

Les cinq groupes de transitions de la fécondité sont en forte résonance avec les situations socioéconomiques nationales, notamment avec les niveaux de pauvreté et les inégalités socioéconomiques.

Les transitions *avancées* ont été précoces dans des pays d'immigration européenne. Les transitions *moyennes* sont observées dans des pays qui ont connu une forte croissance à la fois démographique et économique au cours du XX^e siècle. Les transitions *modérées* et *débutantes* sont celles des pays les plus pauvres (tableau 18).

Le tableau 18 présente les pays classés selon les groupes de transitions de la mortalité et les groupes de transitions de la fécondité. On observe une forte correspondance entre les deux types de classements.

Au sein des pays, des différences sont également observées entre les transitions démographiques avancées des catégories sociales les plus favorisées, les plus scolarisées, les plus urbanisées jusqu'aux transitions retardées des catégories les plus pauvres, notamment les populations indigènes.

Or, il faut remarquer qu'entre 1960 et 1975, la corrélation entre la croissance économique et la croissance démographique était positive et qu'elle a changé de sens, devenant négative, à partir des années 1975-1980 (Blanchet, 1999). Ce qui veut dire que dans les pays où certains groupes sociaux ont gardé une fécondité élevée après cette période et un fort accroissement démographique, l'augmentation rapide de la population a eu des conséquences négatives sur leurs conditions de vie socioéconomiques, ouvrant la brèche entre les groupes sociaux ayant limité leur fécondité et ceux qui ne l'ont pas fait.

Ce n'est donc pas seulement au niveau des pays que différents modèles démographiques sont observés, mais également au sein même des sociétés. Les différences de rythme des transitions démographiques ont séparé les populations en groupes différenciés, ce qui a des conséquences sur leur évolution actuelle et sur leurs effectifs (croissance démographique, mortalité, fécondité), mais aussi sur leurs tendances démographiques futures, notamment en termes de vieillissement.

2.2.2. Le vieillissement de la population et le dividende démographique

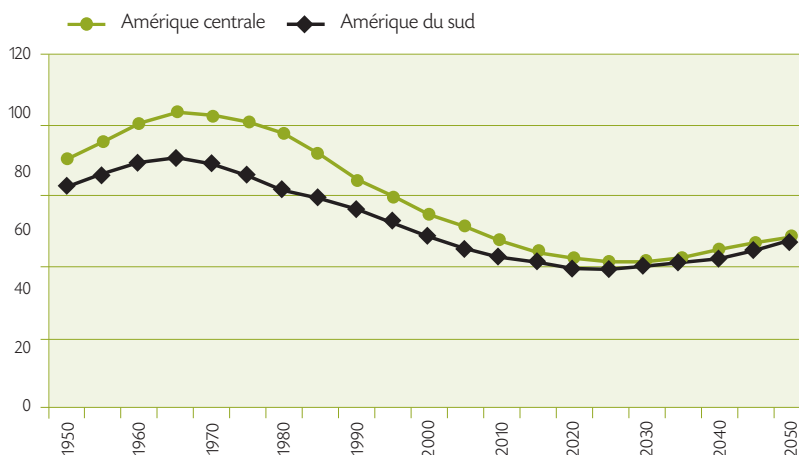
Les transitions démographiques en Amérique latine ont eu des conséquences importantes sur la répartition par groupes d'âges de la population. Dans un premier temps, la baisse de la mortalité a fait augmenter le groupe des moins de 15 ans, rajeunissant les populations, puis la baisse de la fécondité a fait diminuer rapidement la proportion d'enfants de 0-14 ans. Le pourcentage de personnes âgées étant pour le moment encore réduit (moins de 10 %, chiffre qui sera atteint en 2025), c'est la proportion d'adultes entre 15 et 59 ans qui a le plus augmenté. Néanmoins, en 2010 ce sont déjà plus de 40 millions de latino-américains qui sont âgés de 65 ans ou plus, ces effectifs ayant presque doublé en 20 ans (21 millions en 1990) et qui doublera encore une fois d'ici à 2030. Les prévisions pour 2050 sont de 142 millions de personnes âgées de plus de 65 ans, soit presque un cinquième de la population (Nations unies, 2009).

Le rapport de dépendance ^[28] a donc, après avoir augmenté pendant la phase de baisse de la mortalité (rajeunissement de la population), diminué ensuite rapidement pendant la phase de réduction de la fécondité (graphique 16). On parle à ce propos de « dividende démographique », qui est une période à durée limitée pendant laquelle les populations dépendantes diminuent par rapport à celles d'âge actif. En revanche, ce rapport augmentera à partir de 2030 pendant la phase finale de vieillissement, et ceci de manière définitive.

[28] C'est le rapport entre l'effectif de la population « dépendante » (les jeunes de moins de 15 ans et les personnes âgées de plus de 60 ans) et l'effectif de la population d'âge actif (personnes âgées de 15-59 ans).

C'est en cela que les transitions démographiques ont une grande importance en termes de croissance et de structure de la population. Non seulement c'est un phénomène universel et inéluctable, mais il est aussi lourd de conséquences économiques et sociales, que l'hétérogénéité des situations démographiques dans les pays latino-américains détermine fortement.

Graphique 16 *Evolution des rapports de dépendance en Amérique centrale et du Sud (1950-2050)*



Source : Nations unies (2009).

Le tableau 19 montre le temps nécessaire pour que le rapport de dépendance passe du maximum au minimum, variable selon les pays latino-américains, de 76 ans au Paraguay à 17 ans à Cuba. Certains pays latino-américains ont déjà achevé cette période de dividende démographique (Cuba depuis 1991), d'autres la finiront dans plusieurs décennies (comme le Guatemala qui la terminera en 2050).

Quoi qu'il en soit, le dividende démographique a contribué à la réduction de la pauvreté, notamment dans les années 1990-2002, pendant lesquelles le revenu par tête des ménages provenant du travail a augmenté régulièrement, suite à la baisse des taux de dépendance, à la diminution de la taille moyenne des ménages ainsi qu'à la diminution de la fécondité (Nations unies, 2009).

Les effets du dividende démographique sont moins significatifs en 2002-2008, la fécondité ne baissant plus autant. Par conséquent, les taux de pauvreté sont de plus en plus influencés par les taux d'emploi et les revenus des personnes occupées dans les ménages. Le dividende démographique, que la Cepal mentionne comme un des « moteurs de combat » contre la pauvreté avec la croissance économique et les dépenses sociales (Cepal, 2009), s'estompe au fur et à mesure du vieillissement inéluctable de la population latino-américaine, la part des personnes âgées de plus de 60 ans passant de 6 % entre 1950 et 1975 à 8 % en 2000, 10 % en 2010 et 25 % en 2050 (Nations unies, 2009).

Tableau 19 *Années de début et de fin de la réduction des rapports de dépendance*

Pays	Année de valeur maximale	Année de valeur minimale
Argentine	1989	2032
Bolivie	1974	2041
Brésil	1964	2007
Chili	1966	2011
Colombie	1965	2017
Costa Rica	1965	2014
Cuba	1974	1991
Équateur	1965	2025
Salvador	1968	2028
Guatemala	1988	2050
Haïti	1970	2039
Honduras	1972	2040
Mexique	1966	2022
Nicaragua	1965	2035
Panama	1968	2020
Paraguay	1962	2038
Pérou	1967	2017
République dominicaine	1965	2027
Venezuela	1966	2020

Source : Celade, projections 2007.

2.3. La pauvreté et les inégalités

L'Amérique latine est le continent le plus inégalitaire au monde, certainement depuis 1985, comme l'ont montré des comparaisons avec des indices de Gini pour l'Asie, l'Afrique subsaharienne et septentrionale, l'Europe centrale et orientale, la communauté d'États indépendants, le Moyen-Orient (FMI, 2007). En 2008, le taux de pauvreté ^[29] s'élevait à 33 %, soit 11 % de moins qu'en 2002 (44 %). La hausse du prix des aliments a, en revanche, fait augmenter le taux d'indigence en 2008, à 12,9 % (contre 12,6 % en 2007), alors qu'il avait diminué d'un tiers par rapport à celui de 2002 (19,4 %) (tableau 20).

Les améliorations sur la période 2002-2008 proviennent de la croissance économique soutenue pendant cette période et de quelques progrès dans la répartition des richesses. On estimait qu'il y avait, en Amérique latine en 2008, 180 millions de pauvres et 71 millions d'indigents, soit respectivement 21 et 26 millions de moins qu'en 2002. Cette évolution à la baisse marque une rupture avec les décennies antérieures, puisque, depuis 1980, les taux de pauvreté et d'indigence n'ont cessé d'augmenter. Les mesures de lutte contre la pauvreté ont donc porté leurs fruits, mais elles sont remises en cause par la crise économique récente (Cepal, 2009).

Tableau 20 *Indicateurs de pauvreté et d'indigence en pourcentage de la population, 2002 et 2008*

Amérique latine	Pourcentage de pauvres			Pourcentage d'indigents		
	Total	Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9
2008	33,0	27,6	52,2	12,9	8,3	29,5
Variation 2002-2008 (en %)	- 25	- 28	- 16	- 33	- 39	- 22

Source : Cepal, 2009.

[29] Le taux de pauvreté est la proportion de personnes en dessous de la « ligne de pauvreté », soit le revenu nécessaire pour la satisfaction des besoins essentiels. L'indigence considère uniquement la satisfaction des besoins alimentaires.

La pauvreté dans les zones rurales (52,2 %) est environ le double de la pauvreté urbaine (27,6 %). L'indigence est trois fois plus importante dans les zones rurales (29,5 %) que dans les zones urbaines (8,3 %). C'est donc la pauvreté extrême qui affecte surtout les populations rurales. Compte tenu de l'urbanisation élevée de la population latino-américaine, 66 % des pauvres vivent en ville, alors qu'avant 1980 la population pauvre était essentiellement rurale. Mais la pauvreté rurale se réduit moins que celle des villes, avec une diminution de 16 et de 28 % respectivement entre 2002 et 2008 pour les taux de pauvreté rurale et urbaine et une réduction de 22 et de 39 % respectivement pour les taux d'indigence rurale et urbaine (tableau 20).

Les pays latino-américains sont touchés différemment par la pauvreté et l'indigence. Ainsi, les niveaux les plus bas sont enregistrés en Argentine, Chili, Costa Rica et Uruguay, suivis par le Brésil, Panama et le Venezuela, avec des taux inférieurs à la moyenne du sous-continent. La Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Pérou, la République dominicaine et le Salvador enregistrent des taux de pauvreté entre 35 et 48 %. La Bolivie, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Paraguay sont à plus de 50 % de pauvreté et à plus de 30 % d'indigence (tableau 21).

Des progrès significatifs ont été observés entre 2007 et 2008 pour le Brésil, le Pérou et l'Uruguay (- 3 % au moins), au Costa Rica et au Paraguay (- 2 % au moins), à Panama et au Venezuela (- 1 % au moins). L'Équateur et la République dominicaine ne montrent pas de variations significatives et le Mexique connaît une dégradation (augmentation de 3,1 % de la pauvreté entre 2006 et 2008) due à la crise économique qui l'a touché plus fortement que les autres pays. En revanche, l'indigence a augmenté partout sauf au Brésil, au Pérou et au Paraguay (Cepal, 2009).

En termes généraux, en 2008, l'Amérique latine a bien avancé sur la voie du premier objectif du Millénaire, soit la réduction de moitié de la pauvreté extrême entre 1990 et 2015, puisque le taux d'indigence de 12,9 % se situe à 2 % de l'objectif (11,3 %). La région a parcouru 85 % du chemin en 72 % du temps prévu. Le Brésil et le Chili ont dépassé l'objectif depuis plusieurs années, rejoints en 2008 par le Pérou. Ont progressé plus vite que la moyenne le Costa Rica, l'Équateur et le Mexique, alors que les progrès restent insuffisants dans tous les autres pays. Cependant, le recul de la période actuelle retarde le moment où les objectifs du Millénaire seront atteints en termes de réduction de la pauvreté.

Tableau 21 Indicateurs de pauvreté et d'indigence en pourcentage de la population, en 2008

Pays	Indicateur de pauvreté (%)	Indicateur d'indigence (%)
Amérique latine	33,0	12,9
Argentine *	21,0	7,2
Bolivie **	54,0	31,2
Brésil	25,8	7,3
Chili *	13,7	3,2
Colombie	42,8	22,9
Costa Rica	16,4	5,5
Équateur	39,0	14,2
Salvador ***	47,5	19,0
Guatemala *	54,8	29,1
Honduras **	68,9	45,6
Mexique	34,8	11,2
Nicaragua ****	61,9	31,9
Panama	27,7	13,5
Paraguay	58,2	30,8
Pérou	36,2	12,6
République dominicaine	44,3	22,6
Uruguay	14,0	3,5
Venezuela	27,6	9,9

Années (*) 2006 (**) 2007 (***) 2004 (****) 2005

Source : Cepal, 2009.

Toutefois, la distribution du revenu reste profondément inégalitaire : 40 % des ménages les plus pauvres perçoivent 15 % du revenu total, alors que les 10 % les plus riches détiennent en moyenne 34 % du revenu total. Entre les deux, on trouve la majorité de la population dans des « classes moyennes » très hétérogènes en termes de conditions de vie, lesquelles perçoivent des revenus qui les situent au-dessus du seuil de pauvreté, mais qui n'atteignent pas les niveaux des deux déciles les plus élevés. Le Brésil et la Colombie sont les pays les plus inégalitaires, le Venezuela et l'Uruguay les moins inégalitaires.

La vulnérabilité de ces classes moyennes a pu être observée à la lumière de la crise des années 1980 : les taux de pauvreté ont grimpé pour l'ensemble de l'Amérique latine de 8 points (passant de 40,5 % en 1980 à 48,3 en 1990 au sommet de la crise), pour ne retrouver le niveau de 1980 que 25 ans plus tard, en 2005. De même, il a fallu 14 ans pour que le PIB par tête revienne au niveau de 1980, en 1994 (Celade, 2010).

Grâce à la période de forte croissance économique entre 2002 et 2008, les indices de Gini montrent une réduction de 5 %, ce qui signifie une réduction des inégalités dans la répartition des revenus. Les pays qui ont connu les réductions les plus importantes sont notamment le Venezuela (-18 %), l'Argentine (-10 %), le Pérou (-9 %), la Bolivie, le Nicaragua, Panama et le Paraguay (-8 %). À l'inverse, certains pays ont connu une augmentation de la concentration du revenu, comme le Chili, le Guatemala et la République dominicaine (tableau 22).

Tableau 22 *Indices de Gini (2002 et 2008)*

Pays	2002	2008
Argentine	0,578	0,519
Bolivie	0,614	0,565
Brésil	0,639	0,594
Chili	0,564	0,584
Colombie	0,569	0,522
Costa Rica	0,488	0,473
Équateur	0,513	0,480
Guatemala	0,542	0,585
Honduras	0,588	0,580
Mexique	0,514	0,515
Nicaragua	0,579	0,532
Panama	0,567	0,524
Paraguay	0,570	0,527
Pérou	0,525	0,476
République dominicaine	0,537	0,550
Salvador	0,525	0,493
Uruguay	0,455	0,446
Venezuela	0,500	0,412

Source : Cepal, 2009. L'année des enquêtes varie selon les pays.

2002 correspond à la date la plus proche entre 2000 et 2002, 2008 est la date la plus proche entre 2004 et 2008.

Parmi les groupes les plus vulnérables, ont été identifiés les enfants de moins de 15 ans, les femmes et les groupes ethniques minoritaires (indigènes, afro-descendants). La pauvreté des enfants n'a pas autant diminué que dans les autres groupes de population, car le quotient entre les taux de pauvreté des enfants de moins de 14 ans et ceux des adultes a augmenté dans tous les pays latino-américains, surtout au Brésil, Panama et Uruguay (Cepal, 2009, p. 26). De même, les groupes ethniques (indigènes et afro-descendants) sont entre 1,2 et 3,4 fois plus pauvres que le reste de la population, risque en augmentation partout, sauf au Brésil (Cepal, 2009, p. 28).

Les recensements de l'an 2000 ont permis d'estimer dans quinze pays les effectifs de population des groupes autochtones (indiens) qui atteignent au total près de 30 millions (tableau 23). En général, ce sont eux les plus pauvres et les plus marginalisés.

Tableau 23 *Effectif et pourcentage de la population autochtone. Recensements nationaux des années 2000*

Pays	Effectif	Pourcentage
Argentine	402 921	1,1
Bolivie	5 008 997	62,2
Brésil	734 127	0,4
Chili	692 192	4,6
Colombie	892 631	2,0
Costa Rica	63 876	1,7
Équateur	830 418	6,8
Guatemala	4 610 440	41,0
Honduras	427 943	7,0
Mexique	6 101 630	6,3
Nicaragua	443 847	8,6
Panama	285 231	10,1
Paraguay	88 529	1,7
Pérou	8 500 000	32,0
Venezuela	506 341	2,2
Ensemble	29 589 123	

Source : Guzman et al., 2006. Traitement spécial de Cepal/Celade d'après les recensements de population, les enquêtes spécifiques et les projections, selon le critère d'autodéfinition d'appartenance.

2.4. Les politiques démographiques

La mise en place de politiques de population a été proposée aux gouvernements dans le cadre du Plan d'action mondial sur la population par la Conférence de Bucarest de 1974 (Conférence mondiale des Nations unies sur la population). Cette conférence s'inspirait des réflexions des économistes néo-malthusiens sur les rapports négatifs entre la population et le développement, lesquelles étaient réfutées par les natalistes et les optimistes. Cette conférence permit d'ouvrir des débats passionnés, car en 1974 tous les gouvernements n'adhéraient pas encore au Plan d'action qui soulevait beaucoup d'opposition ^[30].

La seconde Conférence des Nations unies sur la population de Mexico en 1984, dix ans plus tard, a montré l'évolution de la posture des gouvernements latino-américains face à l'accroissement démographique très rapide. L'acceptation du Plan d'action mondial sur la population a été alors très majoritaire. Il était devenu évident qu'une forte croissance démographique aggravait les problèmes économiques et sociaux à tous les niveaux. La mise en place de politiques de population a commencé dans la plupart des pays, avec des propositions de programmes de planification familiale, d'éducation en matière de population et de promotion des droits des femmes, conformément aux recommandations internationales. Il s'agissait d'intégrer la planification démographique dans la planification du développement. En outre, certains pays ont cherché à garantir institutionnellement les droits humains, dans l'esprit des Nations unies, comme au Mexique avec la modification de la constitution mexicaine (article 4), afin de reconnaître le droit de tous les citoyens à décider librement du nombre et de l'espacement de leurs enfants. Parmi tous les pays latino-américains, seule l'Argentine cherchait à accroître sa population ^[31].

Des institutions ont été créées, telles que les conseils nationaux de population (Conapo) ou bien des organismes qui promouvaient les programmes de diffusion des méthodes contraceptives au sein des institutions de santé. Les premiers pays à le faire ont été le Chili et le Honduras (1965), la Colombie (1967), le Costa Rica ainsi que plusieurs îles des Caraïbes entre 1965 et 1970 (Jamaïque, République dominicaine, Porto Rico). Le Brésil, en revanche, n'a pas adopté de politique démographique officielle, et à la place, des institutions privées comme le Bemfam ont offert des services efficaces de limitation des naissances.

[30] Pour une présentation complète de ces débats, voir Cosío-Zavala (1994).

[31] *Idem* et voir également Cosío-Zavala (1998).

Si l'on veut faire un bilan des politiques démographiques en Amérique latine jusqu'aux années 1990, on peut constater que la baisse de la fécondité s'est produite en un temps record et à un rythme exceptionnel (tableau 17). Elle a produit le « dividende démographique » qui a permis de réduire les taux de pauvreté. Les politiques sont donc un succès de ce point de vue. Sur le plan institutionnel, on observe cependant une grande variété des formes d'intervention et d'organisation, depuis des politiques ayant adopté des objectifs démographiques très explicites comme au Mexique (à compter de la loi de 1973 ^[32]), jusqu'au Brésil qui a adopté une politique de laisser-faire. Or, les résultats en termes de baisse de la fécondité ont été très semblables entre ces deux pays, car la diffusion des méthodes médicales modernes de contraception et les interventions des institutions sanitaires ont été décisives, avec ou sans organisations gouvernementales. Les couches sociales peu scolarisées et pauvres ont été les cibles des programmes de distribution de moyens contraceptifs modernes comme la pilule, le stérilet et la stérilisation féminine, qui est une méthode largement utilisée par les femmes latino-américaines. La fécondité a donc beaucoup baissé dans le sous-continent, hormis dans les quelques pays les plus en retard, comme la Bolivie, le Guatemala, Haïti et le Paraguay (tableau 17).

La troisième Conférence internationale sur la population et le développement de 1994, qui a eu lieu au Caire, a complètement redéfini le programme d'action mondial sur la population. Elle a été novatrice en s'intéressant à des thématiques nouvelles, comme la santé de la reproduction qui inclut toutes les questions touchant à la maternité, à la vie sexuelle et au VIH/Sida pour les femmes et les hommes, et en proposant aux gouvernements de protéger les droits reproductifs et sexuels, de lutter contre la violence et d'améliorer le statut des femmes, des minorités vulnérables et des populations pauvres en termes de niveau de vie, d'éducation et de santé.

La lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales faisait partie du programme du Caire. Les programmes de planification familiale perdaient ainsi leur spécificité et étaient inclus dans des programmes sociaux intégrés. L'Église catholique a manifesté au Caire son opposition farouche à l'avortement, l'Argentine s'étant montrée comme son plus fidèle soutien au cours de la conférence. Cependant, malgré son désaccord doctrinal vis-à-vis des programmes de limitation des naissances, l'Église catholique ne s'est pas opposée de front aux gouvernements pour ces programmes depuis trente ans et elle a même proposé des programmes de paternité responsable se basant sur des méthodes d'abstinence périodique (Bolivie, Pérou).

[32] L'objectif d'un taux d'accroissement de 1 % en l'an 2000 a été adopté en 1976. Or en 2000, il était de 1,8 %.

Le bien-être de la population et les droits humains se sont retrouvés au cœur des dispositifs mis en place par le Plan d'action mondial du Caire. Il s'agit également d'une remise en cause du rôle de l'État, qui a été primordial dans la mise en place des politiques démographiques au cours des années 1970-1990, mais qui a toujours été fortement secondé par des initiatives privées (comme le Benfam au Brésil). Les gouvernements se sont néanmoins engagés à faire respecter les principes et garanties du Plan d'action mondial sur la population et le suivi des objectifs du Caire, jusqu'en 2014, tâche coordonnée par le Centre latino-américain de démographie (Celade), intégré à la Cepal des Nations unies. Le constat suivant est ainsi fait : les politiques démographiques n'ont pas eu beaucoup d'effets sur la réduction des inégalités sociales et l'amélioration des conditions de vie en Amérique latine. On observe aussi une forte fécondité des jeunes filles adolescentes, en élévation dans la plupart des pays, ce qui marque un des échecs de ces politiques (Guzman *et al*, 2006).

Par ailleurs, en Amérique latine, les populations souffrent encore des conséquences du très fort accroissement démographique des cinq dernières décennies, se traduisant par un manque criant d'infrastructures de base en termes d'éducation, santé, logement, emploi. De nouveaux défis ont déjà surgi, liés au vieillissement de la population, dont les effets seront importants sur les systèmes de santé et de sécurité sociale. Dans un contexte qui souffre de l'instabilité de la croissance économique, les options politiques ne sont pas évidentes. Elles doivent assurément tenir compte des tendances démographiques à long terme, ce qui n'est souvent pas le cas, et surtout profiter du dividende démographique en cours qui offre une période relativement longue dans les pays les moins avancés, pour effectuer des investissements sur les générations futures, les jeunes et les enfants d'aujourd'hui.

Ainsi, nous pouvons espérer que les questions démographiques soient enfin pleinement intégrées au développement économique et social. Les acteurs politiques doivent en faire une priorité pour les 30 prochaines années, car les défis démographiques vont s'aggraver sérieusement, et ils n'aideront plus à améliorer le bien-être de la population, contrairement à la période précédente où le dividende démographique a sûrement participé à la réduction de la pauvreté.

Conclusion

La transition démographique, la baisse de la fécondité, le dividende démographique et les politiques de population ont tous contribué à la lutte contre la pauvreté en Amérique latine, renforçant les effets de la croissance économique et des investissements sociaux publics. Mais la période favorable de réduction des charges induites par les jeunes enfants est pratiquement derrière nous, le vieillissement de la population ouvrant de nouveaux défis pour les populations latino-américaines.

À l'avenir, les facteurs démographiques auront une influence négative sur la croissance économique et sociale, et c'est donc aux dynamiques économiques, aux politiques publiques et à l'État qu'il incombera d'aider les familles à assurer la charge croissante induite par l'augmentation des populations âgées, laquelle interviendra tôt ou tard dans tous les pays latino-américains selon leurs rythmes de transition démographique.

Pour les pays les plus pauvres, le dividende démographique sera encore à l'œuvre pendant une période limitée et il conviendrait donc d'essayer d'en profiter utilement en investissant socialement et en créant des emplois.

Bibliographie

BLANCHET, D. (1999), "Reversal of the Effects of Population Growth on Economic Growth since the End of the 1970's: Reality or Artefact?", *Population Growth and Demographic Structure*, Nations unies, New York.

CELADE (2010), "Salud y Derechos Reproductivos", *Indicadores para el Seguimiento Regional del Programa de Acción de la CIPD*, Santiago du Chili, disponible sur le portail électronique de la Celade :
<http://celade.cepal.cl/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?ØMODE=MAINØBASE=ELCAIROØMAIN=WebServerMain.inl>

CEPAL (2010), *América Latina: Avances y Desafíos de la Implementación del Programa de Acción de El Cairo, con Énfasis en el Período 2004-2009*, Colección Documentos de proyectos América Latina, Santiago du Chili.

CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina, 2009*, Santiago du Chili, disponible sur le site Internet de la Cepal.

CEPAL (2007), "América Latina y el Caribe", *Observatorio Demográfico*, N° 4, Santiago du Chili, octobre.

COMMISSION DE LA POPULATION DES NATIONS UNIES (1984), *Données sur la cinquième enquête de population*, vingt-deuxième session de la Commission de la population, (E/CN.9/1984/3), New York, janvier.

COOK, S. et W. BORAH (1960), *The Indian Population of Central Mexico in the Sixteenth Century*, University of California Press, Berkeley et Los Angeles.

COSIO-ZAVALA, M.E. (1998), *Changements démographiques en Amérique latine*, Estem, Collection Savoir plus, universités francophones AUPELF UREF, Paris.

COSIO-ZAVALA, M.E. (1994), *Changements de fécondité au Mexique et politiques de population*, IHEAL-L'Harmattan, Paris.

FMI (2007), *Perspectivas de la Economía Mundial. Globalización y Desigualdad*, Washington DC, disponible en ligne : <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/c1s.pdf>

GUZMAN, J.M., J. RODRIGUEZ, J. MARTINEZ, J.M. CONTRERAS et D. GONZALEZ (2006), "La démographie de l'Amérique latine et de la Caraïbe depuis 1950, Démographie des régions du monde : état et tendances", *Population*, revue de l'INED, vol. 61, n°s 5-6, septembre-décembre, pp. 623-734.

INED (2010), données sur le site internet : <http://www.ined.fr>

INED (2009), « Tous les pays du monde (2009) », *Populations et sociétés*, Paris, juillet-août.

LIVI-BACCI, M. (2006), *Los Estragos de la Conquista: Quebranto y Declive de los Indios de América*, Crítica, Collection Libros de historia, Barcelona.

NATIONS UNIES (2010), *World Population Prospects*, The 2009 Revision, New York.

NATIONS UNIES (2009), *World Population Prospects*, The 2008 Revision, New York.

OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'Amérique latine*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OMS (2004), *Unsafe Abortion: Global and Regional Estimates of Incidence of Unsafe Abortion and Associated Mortality in 2000*, 4^e édition, Genève.

ROSENBLAT, A. (1954), *La población Indígena y el Mestizaje en América*, 2 tomes, Ed. Nova, Buenos Aires.

SANCHEZ ALBORNOZ, N. (1994), *La Población de América Latina*, Alianza Universidad, Madrid.

SCHKOLNIK, S. (2004), « La Fecundidad en América latina », *La Fecundidad en América Latina: Transición o Revolución?* (Dirigé par SCHKOLNIK S. et M.E. COSÍO-ZAVALA), Celade-Cepal-université Paris X-Nanterre, Paris.

TABAH, L. (1976), « La recherche démographique en mutation après Bucarest ? », *Bulletin démographique des Nations unies*, n° 8, New York.

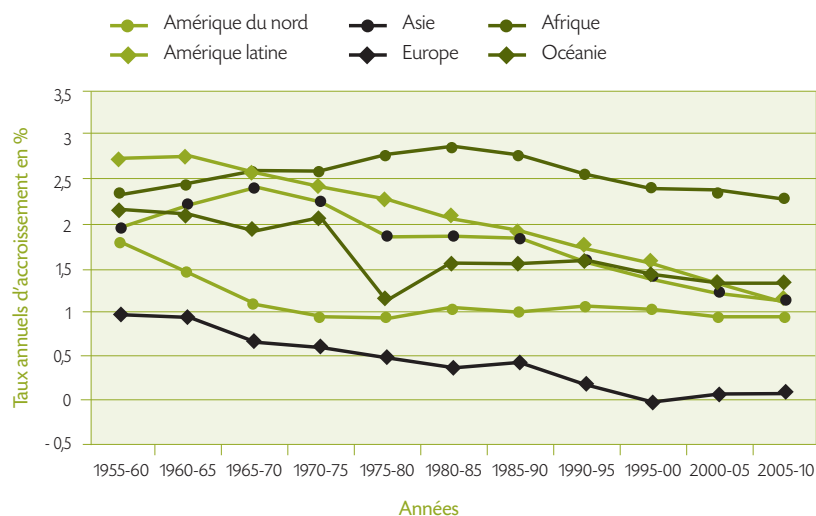
Annexes statistiques

Tableau 24 *Taux de croissance de la population mondiale par région 1950-2005*

Continent ou région	Taux de croissance annuels moyens (pour cent)										
	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Monde	1,84	1,98	2,04	1,93	1,72	1,71	1,71	1,49	1,34	1,21	1,18
Pays plus développés	1,17	1,09	0,83	0,78	0,65	0,59	0,59	0,44	0,33	0,30	0,34
Europe	0,99	0,96	0,68	0,59	0,49	0,38	0,43	0,18	0,02	0,1	0,09
Amérique du nord	1,77	1,46	1,10	0,97	0,93	1,03	1,02	1,08	1,04	0,97	0,96
Océanie	2,17	2,12	1,92	2,08	1,12	1,55	1,57	1,59	1,42	1,32	1,31
Pays moins développés	2,14	2,35	2,51	2,35	2,07	2,06	2,03	1,78	1,59	1,43	1,37
Asie	1,97	2,21	2,42	2,25	1,86	1,85	1,85	1,58	1,38	1,21	1,14
Afrique	2,33	2,47	2,59	2,61	2,79	2,87	2,78	2,57	2,41	2,37	2,29
Amérique latine	2,69	2,75	2,58	2,43	2,31	2,06	1,89	1,70	1,56	1,42	1,12

Source : Nations unies (2009).

Graphique 17 Taux annuels d'accroissement naturel par continents (en %)



Source : Nations unies (2009).

3. Le rôle de l'État

3.1. L'État en Amérique latine : démocratisation et gouvernance

Hubert GOURDON

Résumé

Le mouvement de démocratisation dans les systèmes politiques de l'Amérique latine est le plus souvent observé et évalué à partir du modèle de la démocratie pluraliste, dont les éléments constitutifs sont le produit d'une sédimentation historique réalisée dans les États occidentaux. Selon cette perspective, les accomplissements évoqués devraient s'inscrire dans un itinéraire fléché avec des étapes indiquant les progrès réalisés. Ainsi avons-nous en premier lieu, dans une section consacrée à la liquidation d'un passif militaire, formulé l'hypothèse du peu de probabilité d'une réapparition de gouvernements militaires, pour rendre compte, dans un deuxième temps, de l'émergence d'un traitement juridictionnel des exactions commises. Nous avons ensuite pris acte des développements de l'État de droit qui ont, dans certains États, accompagné ce traitement juridictionnel, avec pour conséquence en Colombie l'émergence d'« un gouvernement des juges » et, dans les États concernés par la question indienne, une forte implication de la justice dans son traitement.

Par contre, la mise en œuvre, par les partis politiques, de relations entre les pouvoirs publics (pouvoirs exécutif et législatif) permettant aux gouvernants d'émettre des politiques publiques – ce que les Latino-américains appellent la *governabilidad* – s'avère plus problématique. Dans le cadre d'une forme d'État présidentieliste – unanimement adoptée dans les pays de la région –, la *governabilidad* tient à l'existence d'une coalition de partis dont les représentants élus au parlement appuient les initiatives présidentielles, la « qualité » de cette *governabilidad* étant liée à la nature de la coalition : parfaite dans le cas d'une coalition homogène telle que celle de la *Concertación* chilienne lorsqu'elle fut au pouvoir (1990-2010), à éclipses dans le cas de coalitions composites et fragmentées comme celles du *Presidencialismo de coalisao* brésilien, inexistante dans le cas de la formation d'une « majorité négative », comme l'illustre actuellement le *gobierno dividido* mexicain. Il existe cependant une *governabilidad*

sans coalition, réalisée par un hyperprésidentialisme, dont l'institutionnalisation au Venezuela nous a semblé représenter l'expérience la plus significative.

La mondialisation accompagne cette démocratisation, mais en conditionne aussi les institutions et leurs performances. Essentiellement perçu sur le plan économique, ce mouvement implique en réalité bien d'autres domaines de la vie sociale. Le terme de libéralisation qui lui est associé ne rend pas compte, en effet, du développement de groupes et autres mafias parmi ses acteurs. Les immenses flux de richesses engendrés essentiellement par le narcotrafic créent des phénomènes de violence et de corruption qui altèrent profondément le fonctionnement des structures formelles régissant le pluralisme des États de l'Amérique latine.

L'exposé des quelques procédures que les constitutions récentes de l'Amérique latine regroupent, au sein d'une section sur la démocratie participative, nous a donné l'opportunité d'en dire l'importance toute relative, voire, dans certaines de ses manifestations, les effets pervers. La décentralisation, qui est un élément important de cette *démocratie participative*, fait l'objet d'une analyse spécifique.

Dans l'inventaire critique de « l'état des États » en Amérique latine dressé par Mario Vargas Llosa (*El Pais*, 14/02/2005), étaient cités sur le mode énumératif, à la suite d'« *inégalités astronomiques de revenus* », des phénomènes de « *marginalisation* », de « *chômage et pauvreté* », de « *corruption* », d'« *analphabétisme* », de « *criminalité et de narcotrafic* », d'« *exode de populations* » et pour conclure la présence de « *gouvernements dictatoriaux et populistes* ». Cette appréciation suscite bien sûr des réserves. On ne peut en effet abstraire le caractère accablant des termes utilisés de la personnalité de l'auteur qui a été et reste engagé dans la défense d'une mondialisation politique et économique, dont l'inspiration néolibérale a fait l'objet d'un rejet plus ou moins radical par la plupart de ces États. Par ailleurs, on peut espérer que, depuis 2005, date de publication de l'article, les politiques publiques élaborées en l'Amérique latine ont effacé ou amoindri certains des stigmates relevés. Mais quels que soient les débats suscités par l'évocation de certains d'entre eux, il nous paraît impossible, alors que l'hypothèse de la réapparition de régimes militaires semble aujourd'hui écartée, d'accepter le constat proposé par Vargas Llosa d'une persistance des dictatures même si on l'associe à l'apparition de gouvernements dits « populistes ». Nos premiers développements seront consacrés à cette liquidation du lourd et long passé militaire qui a pesé sur les régimes politiques latino-américains. Nous rendrons compte par la suite d'acquis démocratiques, tels que l'établissement d'un *État de droit* par le biais d'une justice constitutionnelle.

Une fois ces éléments positifs soulignés, nous traiterons alors de thèmes proches de ceux évoqués par Vargas Llosa. Ainsi mettrons-nous au passif de la démocratisation entreprise les difficultés d'adaptation des gouvernants et de leurs organisations partisans aux structures constitutionnelles du présidentielisme conservées ou modifiées par les textes issus de la transition militaire ; inadaptation traitée en Amérique latine au travers de la question de la *governabilidad*. Suivra le recensement de dysfonctions qui ne sont pas propres aux systèmes politiques et aux sociétés latino-américains, mais qui les touchent particulièrement : il s'agit des phénomènes de *corruption* et de *violence* au croisement desquels on rencontre le *narcotrafic*, qui en décuple les nuisances. Ce n'est qu'en dernier lieu que nous traiterons d'une ingénierie constitutionnelle et civile dont les éléments regroupés dans une section sur la *démocratie participative* doivent pour beaucoup à une invention latino-américaine.

3.1.1. La liquidation du passé militaire

On ne peut que constater le caractère, certes, progressif, mais obstiné du mouvement de démocratisation entrepris par les régimes politiques à l'issue du retrait depuis les années 1980 de l'ultime vague des autoritarismes militaires. De ce point de vue, apparaît exemplaire la liquidation d'un passé militaire accompli par des États comme l'Argentine, le Brésil et le Chili, qui ont certainement été parmi les plus frappés par la violence d'État pratiquée par le gouvernement des « *Fuerzas Armadas* » : 40 000 morts et disparus pour la seule Argentine (1976-1983). C'est l'itinéraire chilien qui retiendra d'abord notre attention, car c'est probablement sur cet État et son processus de dévolution des pouvoirs aux autorités civiles qu'a pesé le plus lourdement et longuement une véritable tutelle militaire. Initié en octobre 1988 par la défaite du général président Pinochet lors d'un référendum destiné à le reconduire au pouvoir pour une période supplémentaire de huit ans, ce processus de transfert des pouvoirs s'est poursuivi en 1989 par la négociation d'un pacte constitutionnel. Celui-ci prévoyait l'acceptation par le général Pinochet de sa défaite électorale contre l'insertion de dispositions conférant aux forces armées un droit de regard sur toutes les décisions concernant leur intégrité et surtout leur impunité quant aux exactions commises lors des premières années de la dictature (1973-1978). Ce sont l'arrestation du général Pinochet à Londres (octobre 1998) et les suites juridictionnelles de son retour au Chili (mars 2000) qui ont été à l'origine d'une deuxième révision constitutionnelle en 2005. Liquidant les « enclaves autoritaires », elle a eu essentiellement pour objectif d'évacuer du texte les dispositions qui, assurant aux forces armées une certaine participation politique, pesaient sur la souveraineté des élus. Soit une quinzaine d'années de conflits larvés ou déclarés pour que soient enfin reconnues

par les militaires les pleines conséquences de leur subordination aux autorités civiles, parmi lesquelles l'acceptation de la responsabilité pénale de l'armée pour les atteintes aux droits de l'Homme commises alors qu'elle exerçait le pouvoir.

Les procès continuent donc ; ils se poursuivent actuellement en Argentine dont l'opinion publique découvre, grâce aux révélations des inculpés devant leurs juges, les cruautés de la terreur d'État dont ils ont été victimes pendant le dernier gouvernement militaire (1976-1983). C'est le paradoxe de cette société que de faire la pleine lumière sur des faits relevant d'un passé sur lequel certains auraient préféré conserver la voile de l'oubli. Cela explique probablement la trajectoire des politiques mises en œuvre concernant les atteintes aux droits de l'Homme, marquée par l'indécision et les retours en arrière. Ainsi peut-on expliquer l'itinéraire pour le moins capricieux du général Videla, premier président de la junte militaire (1976-1979), inculpé et condamné à une réclusion perpétuelle en 1985, amnistié et libéré en 1990, puis placé en arrêt domiciliaire en 1998 et aujourd'hui incarcéré dans une prison militaire dans l'attente d'un procès pour enlèvement d'enfants. À l'origine de cette conclusion répressive se trouve la volonté délibérée du président justicialiste^[33] Nestor Kirchner qui, désireux d'en découdre avec les forces armées, a décidé de rompre avec la politique de l'oubli illustrée par les diverses lois de clôture de contentieux et d'amnistie adoptées par ses prédécesseurs Alfonsín et Menem. Leur abrogation en 2003 et 2006 a donc obligé les soldats qui en ont été les bénéficiaires à se présenter de nouveau devant le juge. Ces péripéties juridico-politiques impliquant tour à tour les autorités juridictionnelles et les pouvoirs publics ne sont ni grotesques ni anodines. Elles pourraient sembler grotesques en cela qu'elles font comparaître devant le juge des vieillards dont on a peine à deviner dans les traits d'aujourd'hui leurs figures autrefois altières de gouvernants galonnés. Elles ne sont pas anodines car, nous l'avons déjà souligné, elles convoquent l'opinion publique au dévoilement et à la reconnaissance d'exactions qui, pour clandestines qu'elles ont été, puisqu'elles frappaient surtout les fractions militantes du mouvement péroniste, se sont nourries de complicités et d'abdications silencieuses d'une grande partie de la population.

Au Brésil, où l'ultime expérience de gouvernements militaires a duré une vingtaine d'années (1964-1985), ce n'est que très récemment que certaines interrogations sur un passé et un passif militaire se sont matérialisées par des investigations d'ordre judiciaire. Il est vrai que les conditions de la transition complètement maîtrisées par les forces armées se sont conclues en 1988 par une constitution à la rédaction de

[33] Le Parti justicialiste est un parti politique argentin fondé en 1945 par le général Juan Domingo Perón.

laquelle les militaires eux-mêmes ont participé. Par ailleurs, la dimension répressive de leur exercice du pouvoir, bien que réelle, n'a été ni systématique ni permanente, et s'est accompagné d'efforts tout à fait originaux d'associer à la structure essentiellement militaire du pouvoir des structures représentatives issues de la mise en place (très contrôlée) d'un bipartisme dont l'un des deux éléments, le Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), constitue l'une des formations clefs du multipartisme actuel. Cela explique, peut-être plus que tout autre facteur, la timidité et le caractère tardif des poursuites engagées.

Ainsi s'effacent sur le continent les perspectives de gouvernements militaires. Cela n'exclut pas des coups d'État et des tentatives de coups d'État. Depuis les années dites de « *la transition* », on peut en comptabiliser une bonne demi-douzaine : trois dans la seule année 1992, dont deux au Venezuela (le premier en février 1992 qui voit l'apparition sur la scène politique du commandant Hugo Chavez) et le troisième au Pérou, sur lequel nous reviendrons. Citons, en 1996, au Paraguay la tentative du général Lino Oviedo, en 2000 en Équateur celle du colonel Lucio Gutierrez, qui a eu une trajectoire comparable, tout au moins à ses débuts, à celle d'Hugo Chavez : emprisonné à la suite de l'échec de sa tentative en 2000, libéré et amnistié puis élu président de la République en 2002 ; mais la comparaison entre ces deux destins s'arrête là, puisqu'en avril 2005, à la suite de manifestations populaires, Lucio Gutierrez a été contraint à l'exil. Complétons notre liste avec, encore au Venezuela, en avril 2002 une tentative de renversement d'Hugo Chavez (« l'arroseur arrosé ») qui, élu président à deux reprises (1998 et 2000), a été en l'espace d'une nuit et un matin déclaré démissionnaire, destitué et rétabli dans des fonctions qu'il n'aurait selon lui jamais cessé d'exercer. Rappelons également l'expulsion *manu militari* le 28 juin 2009 du président constitutionnel du Honduras, Manuel Zelaya. Cette affaire s'est conclue par l'élection en novembre d'un nouveau président, Porfirio Lobo, qui a eu la courtoisie d'accompagner lui-même à l'aéroport l'ex-président constitutionnel entre temps revenu. Pour clore une liste qui n'a pas pour vocation d'être exhaustive citons en Équateur la toute récente tentative de déstabilisation, pour l'instant sans suite, de la présidence Correa par une mutinerie policière (septembre-octobre 2010).

D'évidence, il ressort de l'énoncé de ces événements que, sur le continent latino-américain, les forces armées n'ont pas perdu toute opportunité de participer à leur manière (forte) à la solution de problèmes politiques. Mais, et c'est la première observation qu'il nous faut faire, il ne s'agit plus, pour celles-ci, que de « participer » à la solution de problèmes politiques et non plus, comme dans les années 1980, d'entreprendre de leur propre et seule initiative un coup d'État afin de constituer un gouvernement militaire. C'est la leçon qu'il faut tirer du déroulement et de la conclu-

sion de l'un des coups d'État les plus exemplaires de ces années-là. Il s'est déroulé au Pérou en avril 1992, à l'initiative du président en exercice Fujimori, qui en a contrôlé tant le déroulement que les résultats, par la formation d'un gouvernement provisoire qu'il a lui-même dirigé, et s'est conclu avec l'élaboration en 1993 d'une nouvelle constitution.

En fait, en matière de coups d'État, non seulement les militaires ont perdu l'initiative et le droit de constituer leur gouvernement, mais, la plupart du temps, du fait entre autres raisons de la violence des réactions de l'opinion internationale, ces coups d'État échouent. *L'auto-golpe* de Fujimori que l'on vient d'évoquer et l'expulsion récente de Manuel Zelaya représentent des exceptions dont on peut, en analysant dans le détail leur déroulement et leurs résultats, percevoir les limites.

Ainsi, un des premiers acquis indiscutables de la démocratisation en Amérique latine serait donc la pleine et entière application du principe de subordination des forces armées, énoncé dès les premières constitutions. Ce n'est bien évidemment pas le seul. Inscrite dans la plupart des textes constitutionnels publiés à partir des années 1980, la revendication d'un *État de droit* reste cependant sujette à beaucoup d'interrogations. Ces dernières concernent notamment le statut du juge appelé à veiller au respect des grands principes généreusement distribués par les textes, la question de son indépendance vis-à-vis du gouvernant, celle de l'organisation de l'administration de la justice et celle de son accessibilité à l'ensemble des citoyens. Mais, en institutionnalisant une justice en mesure de veiller à la conformité à la constitution des normes émises par les gouvernants, les constituants ont permis la mise en œuvre d'un processus qui a conféré à cette notion d'État de droit une dimension juridique et politique nouvelle.

3.1.2. Justice constitutionnelle et État de droit

En effet, parallèlement au déclin d'un militarisme politique auquel elle a contribué, l'institutionnalisation d'une justice constitutionnelle a vu le jour en Amérique latine. Certes, le contrôle de constitutionnalité est une compétence qui apparaît dès les premières constitutions. Ainsi, pour ne citer que celles qui ont marqué par leur longévité l'histoire constitutionnelle latino-américaine, la Charte de la Confédération argentine de 1853 définit-elle les compétences d'une Cour suprême dans des termes empruntés mot pour mot au texte de la constitution nord-américaine de 1787 : « *connaître de toutes les matières régies par la Constitution* » (art. 97). Or, en cette matière, il apparaît évident que les mêmes mots n'ont pas produit les mêmes effets. En Argentine, l'hégémonie de présidentialismes militaires, qui ont pratiquement monopolisé l'exercice du pouvoir jusqu'en 1983, n'était pas compatible avec

les développements d'un pouvoir judiciaire aux performances comparables à celles de la Cour suprême aux États-Unis. Aussi, tout naturellement, c'est à l'occasion de la liquidation de ce passé militaire que le juge a acquis progressivement assez de hardiesse pour tester les armes dont la constitution l'avait doté. Il en a été ainsi en Argentine, où des initiatives du président Nestor Kirchner déjà évoquées ont pu, à partir de 2003, s'appuyer sur des décisions de non-conformité à la constitution prononcées par la Cour suprême pour abroger deux législations précédentes (lois dites du « *punto final* » et de l'« *obediencia debida* », de 1986 et 1987), inspirées par une stratégie de réconciliation nationale fondée sur l'oubli. À l'heure actuelle, le juge argentin exerce son droit de regard sur l'ensemble de la constitution, pour trancher dans des domaines autres que celui des droits de l'Homme. Intervenant comme gardien de l'équilibre des pouvoirs publics, il s'est opposé frontalement aux décisions d'une présidence exercée depuis décembre 2007 par Christina Kirchner. Soucieuse en effet d'échapper au contrôle d'un Congrès où l'opposition est devenue majoritaire depuis les élections législatives de l'été 2009, cette dernière a manifesté une certaine volonté d'utiliser la voie du décret pour prendre des mesures dont l'élaboration impliquerait, selon le juge, la participation du pouvoir législatif. Ainsi, a-t-elle prononcé en janvier 2010 l'illégalité du décret de création d'un Fonds spécial dit de la Révolution, où devaient être transférées les réserves de devises de la banque centrale nécessaires au paiement d'échéances de la dette extérieure. Cette initiative présidentielle a provoqué une vive émotion dans l'opinion publique, car elle rappelait celles confiscatoires prises en 2001 pour résoudre la crise économique et financière, et qui ont fait vaciller les classes moyennes. Elle a également eu suffisamment de résonance au sein de la classe politique pour que soit brandie par l'opposition la menace d'une procédure de destitution présidentielle.

Cette irruption du juge dans le combat politique n'est pas propre à l'Argentine. Le Tribunal constitutionnel chilien a eu un rôle déterminant dans l'ouverture du processus de transition qui a mené le Chili, à la fin des années 1980, d'un gouvernement militaire à une démocratie civile. Deux de ses décisions émises en pleine dictature (1986 et 1987), imposant l'insertion d'une codification de type pluraliste dans l'organisation de l'élection référendaire d'octobre 1988, ont contribué de manière décisive à la défaite électorale du général-président Augusto Pinochet. Or, aujourd'hui, ce tribunal est devenu une institution au sens plein du terme. Réunissant l'élite de la corporation des juristes, universitaires et praticiens confondus, non seulement il tranche sur les grands problèmes de société, mais il propose aussi, et impose dans le débat public, l'articulation idéologique à l'origine de ces questions de société, empruntant en cela au mode de formulation des décisions propre à la Cour suprême nord-américaine.

À cet égard, sa décision du 7 mai 2004 reconnaissant le droit au divorce, contentieux particulièrement sensible au Chili où, selon l'art. 1 de la constitution, « la famille constitue le noyau fondamental de la société », a mis un terme à un âpre débat public ouvert une quinzaine d'années auparavant par une proposition de loi ouvrant le droit au divorce, déposée devant la Chambre des députés.

Le terme de puissance judiciaire prend tout son sens lorsqu'il est appliqué à la vie politique colombienne. On peut sans exagération considérer que les débats politiques les plus importants sont le produit d'une confrontation entre ces deux acteurs que sont la présidence et la Cour constitutionnelle créée par la Constitution de 1991 ; confrontation qui s'est exacerbée depuis l'élection, en 2002, du président Alvaro Uribe sur un programme de construction de paix civile axée sur une victoire militaire des *Fuerzas Armadas* sur les guérillas, celle des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), notamment. Les conflits entre la Cour et le président ont été nombreux. Ils se sont matérialisés par des décisions de la Cour qui ont d'abord porté sur les politiques de guerre et de paix élaborées par la présidence, sur la conduite notamment des opérations militaires et l'amplitude des pouvoirs d'exception systématiquement votés par un Congrès tout acquis à la stratégie « Uribiste ». Les décisions de la Cour ont également concerné, en 2005, la nature des mesures de réintégration proposées aux individus appartenant au réseau des organisations paramilitaires qui avaient accepté de déposer les armes. Elles ont touché aussi à bien d'autres domaines. L'une d'entre elles, formulée le 28 février 2010, a coupé court aux manœuvres du parti « Uribiste » destinées à soumettre au peuple un projet de modification de la Constitution permettant de briguer un troisième mandat présidentiel.

Cette dernière décision mérite que l'on s'y attarde car elle est très révélatrice de la dimension politique acquise par la Cour qui, en cette occasion, s'est érigée de manière particulièrement audacieuse en contre-pouvoir des initiatives présidentielles. Effectivement, par sa nature même, cette décision s'attaque frontalement aux conséquences les plus directes de l'application du principe de la souveraineté du peuple tel qu'il se dégage d'une conception exclusivement majoritaire de la démocratie. Elle le fait à deux titres : en premier lieu, la Cour prend la responsabilité de mettre en échec un projet de référendum qui, selon les résultats de divers sondages et enquêtes d'opinion, avait toutes les chances d'être voté ; en second lieu, en interdisant la candidature à ces élections présidentielles de la personnalité indiscutablement la mieux placée pour l'emporter, elle s'opposait à la volonté populaire d'élire le candidat de son choix. Consciente de cette audace et du risque de déstabilisation encouru, la Cour a soigneusement orchestré le rendu de la décision par des conférences de presse organisées tout au long des semaines qu'a duré son élaboration. C'est au cours de l'une d'entre elles,

particulièrement solennelle, qu'elle a fait part de sa décision de rejet. Le président Uribe a immédiatement reconnu sa défaite. Mais, le plus étonnant reste l'argumentaire présenté par la Cour pour justifier sa décision. Elle a admis qu'elle ne s'était pas sentie liée par une définition *stricto sensu* de ses compétences qui, en matière de mise en œuvre d'un référendum constitutionnel, se limitaient en effet à la sanction de « *vices de procédure* » (art. 241, al.2) ; elle s'est en effet considérée comme investie de la mission générale de veiller au respect des « *structures fondamentales de la Constitution* » irrémédiablement compromises selon elle par l'initiative référendaire.

Notre propos n'est pas de conclure, à partir de cet épisode colombien, qu'à l'heure actuelle en Amérique latine, ce sont les juges qui, succédant aux militaires, font les coups d'État. Cependant, sur ce continent, le juge n'intervient pas seulement dans un souci d'équilibre pour trancher des litiges entre les pouvoirs public. Il advient en effet que la justice, et particulièrement la justice constitutionnelle, se trouve interpellée par de nouveaux acteurs sociaux pour faire appliquer des droits économiques, sociaux ou culturels reconnus par la constitution. Le recours au juge, interprète de la constitution, présente un double avantage : par son rôle de gardien des valeurs et des principes proclamés dans la Constitution et son accessibilité au simple citoyen, il s'avère capable de traiter pratiquement de l'ensemble des litiges. Par ailleurs, et c'est peut-être là son avantage le plus important, la transformation de conflits sociaux en litiges d'ordre juridictionnel peut conduire à une pacification de la vie politique. Nous ne voulons pas dire pour autant que cette mission de pacification se réalise toujours dans les faits. Ainsi, aux États-Unis, le processus d'intégration des Noirs a-t-il connu, en alternance, violence et contentieux. Il semble que l'intégration, actuellement, des populations indiennes d'Amérique latine connaisse aussi cette alternance.

3.1.3. *Violences et contentieux. Le processus d'intégration des Indiens en Amérique latine*

Lorsque l'on évoque l'intervention de nouveaux acteurs en Amérique latine, on pense naturellement aux Indiens qui, au Mexique, en Amérique centrale et en Amérique du Sud (essentiellement dans les États andins), se sont forgés, à partir des années 1970, leur identité politique. Le terme « Indien » n'est plus exclusivement utilisé, comme il le fut autrefois par les spécialistes de la question indienne, pour qualifier des individus marginalisés. Suivant ce point de vue, une des missions de l'État, dirigé par des autorités ethniquement « neutres » (c'est-à-dire blanches et de culture latine), serait de proposer une panoplie de politiques publiques de développement économique et culturel d'intégration ou d'assimilation qui dispenseraient à ces Indiens les bienfaits d'une pleine citoyenneté, soit une citoyenneté de type universaliste, comprenant l'accessi-

bilité aux droits inscrits dans le texte constitutionnel. La vision anthropologique de ces Indiens n'est guère éloignée de celle qui avait justifié au tout début de la colonisation (1658) le message contestataire de la *Brevisima relacion de la destruccion de las Indias* de Bartolomé de las Casas : des indiens souffrants, mais tout disposés à recevoir une thérapie constitutionnelle (ou marxiste), comme autrefois ils surent recevoir celle des Saints Évangiles.

Dotés d'organisations qu'ils ont eux-mêmes créées ou revitalisées, ces Indiens se sont progressivement transformés en acteurs collectifs soucieux de revendiquer une singularité culturelle hors de portée de toute politique assimilationniste. Dans un même mouvement, ils ont entrepris par les moyens les plus divers une longue marche au cours de laquelle, par un processus « d'ethnification » de leurs revendications politiques, ils ont conféré au concept d'*indigène* un sens nouveau et combatif.

Ce combat a utilisé et utilise aujourd'hui encore tous les moyens, y compris ceux de la violence. Les exemples concernant cet usage de la violence pendant la période que nous avons choisie, depuis les années 1980 dites de la transition démocratique jusqu'à aujourd'hui, sont nombreux et balaient pratiquement tout l'espace latino-américain. L'un des plus connus, du seul fait de sa résonance dans une opinion publique mondialisée, a été la rébellion indienne de l'État du Chiapas marquée par l'occupation en 1994, sous la direction du *sub-comandante* Marcos, de la cité historique de San Cristobal de las Casas. Encore que, dans cet affrontement, la mobilisation « *indigena* » a davantage contribué au recrutement des troupes qu'aux choix idéologiques de leurs leaders. Le *sub-comandante* Marcos, le plus connu d'entre eux, a su à la perfection globaliser une version du marxisme dont le mode d'expression tout à fait nouveau au sein de cette idéologie a privilégié la dérision. La diffusion de son image, une tête encapuchonnée d'un passe-montagne laissant passer une pipe, a même rivalisé pour un temps avec celle christique du poster du Che.

Tout autant patrimoniales qu'identitaires, les luttes des communautés indiennes s'attachent aujourd'hui de manière plus prosaïque à obtenir un pouvoir de contrôle sur l'exploitation des ressources minières et énergétiques situées sur le territoire qui leur est reconnu par le texte constitutionnel. Ce combat pour le contrôle du « territoire » est extrêmement révélateur, au sein des systèmes politiques où il se déroule, des tensions qui se manifestent entre, d'une part, cette reconnaissance d'entités ethniques et culturelles revendiquant des compétences d'ordre économique et, d'autre part, la persistance d'un État jacobin qui, quelle que soit la nature du régime politique, veut garder le contrôle des ressources indispensables à l'élaboration de politiques publiques nationales de développement. Portant parfois sur la propriété

du sous-sol, l'enjeu de cette dispute concerne surtout le mode de distribution des richesses issues de l'extraction, et le choix des autorités compétentes pour décider d'y avoir recours. L'affrontement, dans le nord du Pérou, qui a opposé les 5 et 6 juin 2009 les militants de l'*Asociación Interétnica del Desarrollo de la Selva Peruana* (Aidesepe) aux forces de police, est symptomatique à cet égard. Il a eu pour origine l'initiative de membres de l'association de bloquer l'accès à une zone d'exploitation pétrolière et gazière, afin de protester contre deux décrets-lois émis par l'administration présidentielle d'Alan Garcia établissant un nouveau régime juridique de l'exploitation du sous-sol de terres affectées jusque-là à la forêt et à l'agriculture. Or, ce régime juridique ne prévoyait pas de modes de participation des autorités représentatives des « *comunidades nativas* » à la prise de décision. Extrêmement violente, la confrontation qui s'en est suivi a fait trente-trois victimes et s'est terminée par une retraite spectaculaire des autorités de l'État central. En effet, après une déclaration solennelle à la télévision du chef de l'État annonçant une reconsidération des conditions de mise en œuvre de sa politique énergétique, le Congrès a annulé les deux décrets-lois et, quelques semaines plus tard, le Premier ministre Yehude Simon a remis sa démission. L'affaire s'est conclue par la constitution d'un nouveau gouvernement.

Le mode de participation de ces communautés indiennes à la vie politique ne revêt pas toujours ce caractère violent et spectaculaire. Pour être nombreux et multiples, les conflits qui rythment au quotidien le vécu de ces communautés se résolvent souvent par la négociation avec les autorités de l'État central, et en cas d'échec, se traitent devant le juge. En cette occasion, ce ne sont pas seulement des individus qui comparaissent mais les représentants d'institutions et de sociétés qui, pour certaines d'entre elles, se côtoyaient sans vraiment se connaître, voire sans imaginer leur existence réciproque. C'est là un des nombreux paradoxes des systèmes politiques de l'Amérique latine, celui des nouveaux termes dans lesquels se déroule la rencontre entre deux traditions : celle précoloniale revisitée et peut-être réinventée de ces entités que sont ou deviennent les « *comunidades nativas* », avec celle culturelle et professionnelle, tout aussi vivace, qui anime depuis les premiers temps de la colonisation la caste des « *abogados* ». Ces ennemis sont devenus, en quelque sorte, complémentaires, ces derniers se réjouissant de trouver dans ces nouveaux contentieux les éléments de leur survie, sinon de leur prospérité.

Faire l'inventaire des acteurs qui interviennent dans les différents modes de participation politique en Amérique latine, la justice en étant un parmi d'autres, nous conduit à évoquer des acteurs venus d'ailleurs. Ainsi en est-il des ONG qui, pour apparaître, la plupart d'entre elles, comme nationales sur le terrain ne survivraient pas aujourd'hui si elles n'étaient incorporées dans un réseau mondialisé dominé par le

capital intellectuel et financier des grandes ONG du Nord. On pense, dans ce domaine du multiculturel et des droits de l'Homme, à la puissante entreprise constituée par Human Rights Watch, dont nombre des experts juridiques sont issus des grandes universités nord-américaines ; la formation la plus prestigieuse en ce domaine restant celle dispensée depuis le début des années 1980 par le département des études internationales de la faculté de droit de Harvard dont une quinzaine sur les 200 juristes formés chaque année est spécialisée dans les droits de l'Homme^[34]. Le « patchwork » de cette société du prétoire va de pair avec la multiplicité des textes invoqués : constitutionnels bien sûr, internationaux comme ceux bien connus et constamment visités, tels que la Convention 169 de l'OIT (1969) et, plus récemment, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (2007), sans oublier l'interprétation fortement ritualisée donnée par ces « *comunidades nativas* » à certains des concepts utilisés dans ces textes et qui leur confère une dimension neuve qui ne relèvent, à bien y regarder, ni de la constitution ni de la tradition. On pense notamment à celui de « territoire », dont la très puissante *Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (Conaie) en Équateur donna en 1999 une définition extrêmement significative : « *un espace physique intégral, transgénérationnel, inaliénable, incessible, indivisible, collectif et imprescriptible, appartenant à une communauté, un peuple ou une nationalité, et qui comprend : la superficie, le sous-sol, le survol des forêts, eaux et lagunes ; la faune, la flore, les ressources génétiques et les différents écosystèmes* ». Significative, cette définition l'est dans la mesure où elle nous invite à jeter un regard plus averti sur l'essence du processus de « traditionnalisation » qui semble gagner, en Amérique latine, les membres de ces « communautés natives » qui, selon les États, peuvent revêtir des appellations diverses. Ainsi, en Bolivie sont-elles identifiées, dans la constitution ratifiée par le référendum de janvier 2009, comme « *pueblo indígena originario campesino* » (art.3). Certes, ce faisant, ces groupes conquièrent une place dans un droit qui les dote d'un statut leur conférant des garanties et des compétences. Mais, c'est cette conquête même qui constitue une identité se déduisant précisément des garanties et des compétences inscrites dans le droit ; une identité qu'il devient alors vain de chercher dans des phénomènes et des attributs préconstitutionnels relevant de la culture ou de l'ethnicité^[35].

Les conflits sont alors tranchés par le juge, dont le rôle est essentiel, mais non exclusif. Nous l'avons dit, et les événements violents dont nous avons déjà rendu compte le démontrent. Sur ce thème du traitement de la question indienne, on observe plutôt

[34] Cf. Delazay et Garth (2002).

[35] Cf. Courtney (2008).

un va-et-vient entre violence et contentieux. Ainsi, pour revenir sur l'itinéraire politique du *sub-comandante* Marcos, le point de départ fut bien un conflit armé. Mais, à sa conclusion en 1996, on trouve les Accords de San Andrés à l'origine d'une nouvelle rédaction de l'art. 2 de la vieille Constitution de 1917 qui, consacrant le multiculturalisme de la nation mexicaine, a de fait ouvert la phase contentieuse du traitement du conflit. Cinq ans plus tard, la loi du 14 août 2001 a été adoptée, donnant une interprétation très limitative des droits impliqués par cette réforme constitutionnelle. C'est ensuite par la voie juridictionnelle que s'est manifestée la volonté des communautés indigènes de s'opposer à cette législation. À son encontre, 321 recours en non-conformité à la constitution ont été émis par les municipalités indigènes provenant de onze États (le Mexique est une fédération constituée de trente-et-un États). Très attendue, la décision de rejet de la Cour suprême de la Nation fondée sur une déclaration d'incompétence a signifié « *un rendez-vous manqué avec l'État de droit* » (Ponatiowska, La Jornada, 08/09/2001) et contribué probablement quelques années plus tard (2006) à Oaxaca, à une occupation de la ville s'accompagnant de multiples violences durant plusieurs semaines. Mais, ni la surdité du juge constitutionnel, ni ces événements n'ont mis fin, au Mexique comme dans le reste de l'Amérique latine, à une volonté de poursuivre une stratégie de « juridicisation » des revendications indigènes.

La montée en puissance du juge a contribué de manière décisive à l'établissement, dans la culture juridique et politique de l'Amérique latine, d'un comportement relativement nouveau qui consiste, de la part de l'ensemble des gouvernants, à prendre enfin la Constitution au sérieux. Non seulement le juge interprète les droits qui, inscrits dans ce texte, déterminent les relations entre les gouvernants et les citoyens, mais, ce faisant, il s'est avéré en Amérique latine suffisamment crédible pour être en mesure d'arbitrer les conflits d'intérêts suscités par les demandes de nouveaux acteurs dans le débat public. Il s'agit d'un acquis certain témoignant, avec celui de l'effacement du soldat, d'une démocratisation indiscutable des systèmes politiques de l'Amérique latine. Il nous faut cependant, pour compléter ce tableau du cheminement démocratique, en dire les détours voire les impasses. Il suffit pour ce faire de se mettre à l'écoute des Latino-américains eux-mêmes, et de l'expression de leurs doutes sur l'efficacité du modèle institutionnel adopté par leurs États. À leur suite, nous nous proposons donc d'analyser ce qu'ils appellent la « *governabilidad* ».

3.1.4. Étude sur la *governabilidad*

La *governabilidad* signifie la capacité d'un gouvernement d'obtenir, au sein des assemblées représentatives, une majorité qui transforme en lois les projets dont il a l'initiative. Tout en admettant que la capacité d'émettre des politiques publiques est

soumise à des conditions plus complexes, on doit aussi admettre que, sans la réalisation de cette *governabilidad* (ainsi comprise), leur mise en œuvre s'avère impossible. Or, deux faits sont incontestables : en premier lieu celui de l'importance des politiques publiques nationales. Sont révolus les temps où des politiques de croissance et de développement devaient s'accompagner de plans de démantèlement de la régulation étatique. Dès les années 1990, au sein même de l'École de Chicago, dont les économistes avaient diffusé sur le terrain latino-américain leur intégrisme néolibéral, s'enseigne le droit et même le devoir des États de contrôler les processus de croissance économique. En fait, un consensus se crée selon lequel le marché est une affaire trop importante pour que l'État l'abandonne au libre jeu des intérêts privés, fussent-ils mondialisés.

Le deuxième point qui doit retenir notre attention est celui de l'adoption par tous les États de l'Amérique latine, sans exception, de la formule du gouvernement présidentiel ; ce qui en langue espagnole s'appelle le *Presidencialismo*. Cette forme d'État implique le cumul par le président des fonctions de chef d'État et de gouvernement, une séparation organique entre l'exécutif et le législatif et l'existence de deux processus électoraux distincts qui expliquent et légitiment cette séparation organique et qui, à l'échelon national, rythment les deux grands moments de la participation électorale : les élections, toutes deux au suffrage universel direct, du président (pouvoir exécutif) et des représentants (pouvoir législatif). Ce système, qui confère une égale légitimité aux deux pouvoirs, est évidemment à l'origine de divergences et parfois de conflits entre majorités présidentielle et parlementaire, que leur autonomie réciproque consacrée par la constitution (le Congrès ne renverse pas le président qui ne dissout pas le Congrès) ne leur permet pas de résoudre ; ou plutôt, formulé en termes plus subtils mais plus vrais, leur permet de ne pas résoudre. En poussant à l'extrême les logiques à l'œuvre dans le modèle présidentiel, cela signifie qu'un président peut rester président sans gouverner. C'est pour éviter une situation de ce type conduisant à une paralysie gouvernementale que la stratégie première développée par un président, dès le lendemain de son élection, est d'identifier ou de créer la majorité parlementaire qui, soutenant ses choix politiques, donnera à sa présidence les vertus de la *governabilidad*.

3.1.5. *Governabilidad et présidentialismes de coalition*

En essayant de dresser une typologie des présidentialismes tels qu'ils ont fonctionné (ou pas) en Amérique latine, on trouverait donc aujourd'hui, dans ce qui pourrait être le meilleur des cas, un *présidentialisme de coalition*. Dans ce type de régime, les exécutifs s'efforcent, au terme de compromis, de rassembler au sein des assemblées

représentatives une majorité issue d'une alliance entre partis politiques qui acceptent de débattre de ses initiatives politiques. Cela peut se matérialiser de manière très différente suivant les États. Ainsi, au Chili, entre 1990 et 2010, s'est réalisé ce qui se rapprocherait le plus de la perfection du présidentielisme de coalition. Ceci, dans la mesure où l'alliance entre les partis politiques, destinée à être majoritaire tant à la présidence qu'au Congrès (la *concertación*) et constituée dès avant la campagne électorale, avait comme fondement non seulement le choix de la candidature présidentielle mais également l'élaboration d'un programme de gouvernement, et même pour une part la composition de l'équipe présidentielle. En fait, cette *concertación* entre partis politiques était due au fait que les partis politiques qui y adhéraient, essentiellement le Parti socialiste et la Démocratie chrétienne, étaient dotés, par leur ancrage historique lointain et une implication commune dans la victoire électorale en octobre 1988 sur le général Pinochet, d'une identité capable de fidéliser une clientèle électorale. Par ailleurs, un mode de scrutin extrêmement complexe conférerait à ces partis une surreprésentation qui contribua pour beaucoup au caractère majoritaire de leur alliance.

Mais tous les présidentielismes de coalition en Amérique latine ne participent pas de cette logique chilienne selon laquelle, par une nécessité très proche de celle qui commande le régime parlementaire, le chef du gouvernement est le représentant de la majorité qui siège au Congrès. Ainsi au Brésil, comme au Chili, est apparu dès la ratification de la Constitution de 1988, l'exigence de forger au sein du Congrès une coalition partisane autour d'un programme de gouvernement. Or, l'histoire parlementaire du Brésil nous apprend que ce que les Brésiliens appellent communément le *presidencialismo de coalizao* peut s'avérer une mission difficile et même périlleuse pour le président qui s'y attache. En effet, elle s'est heurtée, en 1992, sous la présidence de Fernando Collor, au vote à la quasi-unanimité du Congrès d'une procédure constitutionnelle de destitution présidentielle. Et, en 2004-2005, cette mission présidentielle s'est heurtée à des tentatives de l'opposition d'appliquer cette procédure, sinon pour mettre un terme à la présidence Lula, à tout le moins pour ruiner toutes ses chances de prétendre à un deuxième mandat. Dans les deux cas des présidences Collor et Lula, les accusations de corruption à l'origine de la mise en œuvre ou tentative de mise en œuvre de cette procédure nous informent certes sur le degré d'obéissance des membres d'une classe politique à une éthique de l'intérêt général ; mais elles nous apportent des informations beaucoup plus intéressantes sur la nature des armes à leur disposition. En effet, c'est grâce à une utilisation peu orthodoxe de la flexibilité du système des partis que la présidence Lula a surmonté les rigidités de la structure présidentielle de l'organisation des pouvoirs. Dit en termes plus directs, la

corruption a été, dans les années Lula de 2004 et 2005, l'ingrédient indispensable à la mise en œuvre de ses politiques présidentielles. Un épisode peut à cet égard nous éclairer.

L'affaire commence en 2003, lorsque des investigations menées par diverses commissions parlementaires ont révélé des tentatives d'achat de votes parlementaires de la part du Secrétariat de la présidence et de son directeur, également président du Parti des travailleurs (PT), José Dirceu. Elles ont eu lieu au moment où étaient discutés au Congrès des textes projetant une réforme de la fiscalité et du système de la sécurité sociale. En cette circonstance, l'usage de la corruption s'avère être la conséquence de deux effets : un *effet de structure*, qui renvoie à l'état des partis politiques brésiliens et un *effet de rupture*, qui est le résultat d'une programmation de profonds changements économiques et sociaux établie par le PT du président Lula. Concernant cet effet de structure, on constate que le système politique brésilien présente à la fois une caricature et une synthèse de toutes les pathologies que l'on se plaît à reconnaître aux partis politiques de l'Amérique latine : la fragmentation tout d'abord ; durant la législature de 2002-2006, dix-neuf partis disposaient d'une représentation à la Chambre des députés, le parti présidentiel ne réunissant que 91 députés sur les 513 élus à la Chambre. Citons également l'intensité des migrations partisans qui, la première année de la législature, ont concerné 125 députés, soit plus du cinquième des membres de la Chambre.

Ce nomadisme est un geste d'autant plus facile pour ceux qui le pratiquent que, malgré deux décisions (2002 et 2006) du Tribunal suprême électoral pour créer entre elles une compatibilité verticale, les alliances auxquelles procède leur parti politique ne sont pas identiques suivant la territorialisation des élections, fédérale quand il s'agit par exemple d'élire le gouverneur, ou nationale quand il s'agit d'élire les deux chambres du Congrès. Cette autonomie des partis politiques par rapport à leur électorat a pour raison profonde le faible impact de l'appartenance partisane du candidat qui dispose d'une influence limitée sur le vote de l'électeur. À l'échelon national, quand existe un processus d'identification, il se réalise lors des élections présidentielles et concerne surtout la personnalité des candidats. C'est ce qui explique en 2002 (comme en 2006) la disparité entre le pourcentage des votes en faveur du président Lula et celui beaucoup plus faible (un peu plus de 20 %) réalisé par son parti, le PT.

Le Brésil connaît un multipartisme qui garantit le caractère pluraliste de la démocratie, mais c'est un multipartisme sans système de partis, dans la mesure où les partis politiques, dépourvus de référents idéologiques clairement perceptibles par leurs électeurs,

n'entretiennent pas entre eux les rapports d'alliance ou d'opposition dont la régularité et la prévisibilité permettraient d'établir des stratégies claires de gouvernement et d'opposition.

Au vu de ces considérations, deux conclusions s'imposent : en premier lieu, étant donné le statut minoritaire du parti présidentiel au sein des chambres représentatives, le présidentialisme brésilien est forcément un *presidencialismo de coalizão*. On comprend dès lors que, du fait de cette autonomie des partis par rapport à leur électorat et de cette culture du nomadisme qui habite les élus, le moment difficile au lendemain des élections présidentielles n'est pas celui de la formation de la coalition majoritaire. En effet, non seulement la plupart des partis politiques sont ouverts à ce type de négociation, mais le sont également les personnalités qui y adhèrent, et ce indépendamment des décisions prises par leur parti. Ainsi, en janvier 2004, la majorité présidentielle a-t-elle pu être remaniée et élargie grâce à une cohabitation étonnante entre des partis de la gauche comme le PT et le Parti travailliste brésilien (PTB) et le PMDB, qui assume une position réformiste plus modérée que celle revendiquée par le principal parti de l'opposition, le Parti de la Social démocratie Brésilienne (PSDB) de l'ex-président Enrique Cardoso. En fait, les moments où s'engagent les négociations les plus délicates entre les partis de l'alliance majoritaire sont ceux ponctuels et répétitifs des débats suscités au sein du Congrès par le dépôt des projets présidentiels avec, à leur issue, une métamorphose très problématique de cette coalition hétérogène et hasardeuse en bloc majoritaire.

Or, cette métamorphose de la coalition en majorité est d'autant plus aléatoire que la conquête, par le PT, de la présidence produit ce que nous avons appelé *un effet de rupture*. En effet, cet investissement par le PT de l'administration présidentielle introduit parmi les décideurs de ce présidentialisme de coalition un véritable intrus. Ce n'est pas tant l'idéologie composite du parti présidentiel – un socialisme syncrétique associant à des références marxistes celles religieuses inspirées par le courant catholique progressiste de la *théologie de la libération* – qui a pu inquiéter la classe politique brésilienne. C'est paradoxalement la volonté de pragmatisme, inscrite dans les propositions de politiques publiques présentées au Congrès, visant une redistribution des richesses, certes très relative, mais aux conséquences immédiatement perceptibles.

Certes, les protagonistes de ce combat (car il s'est agi d'un véritable combat), présidence et opposition, ont utilisé exclusivement les ressources du système, mais ils les ont toutes utilisées. Le PT, obnubilé par la volonté de respecter son agenda, s'est prémuni contre les faiblesses de sa coalition et pour en « fidéliser » les membres lui a appliqué un système de démarchage individualisé fondé sur des rétributions financières men-

sualisées (le *mensalão*). Il apparaît à première vue extravagant d'intégrer des pratiques qui relèvent de toute évidence de la corruption dans la rubrique des « ressources du système ». Cependant, leurs auteurs ne manquaient pas d'arguments pour les justifier. D'abord, relevons que ces pratiques existaient bien avant que le PT ne les utilise. Elles faisaient partie d'une routine parlementaire, le côté scandaleux de cette affaire résidant plutôt dans le caractère rationalisé et systématique du démarchage opéré auprès des députés. Par ailleurs, ces manœuvres étant destinées à « sédentariser » des élus prêts à céder aux démons du nomadisme, ne devrait-on pas alors les considérer comme participant d'une entreprise de « moralisation » des usages parlementaires ? Enfin – au cas où ce dernier argument paraîtrait sophistique – il resterait celui de la primauté machiavélique de l'éthique des fins, celle de tenir les promesses électorales de promotion d'une justice sociale, sur celle de moyens qui, en l'espèce, n'apparaissent condamnables qu'à partir de critères qui relèvent d'une morale d'ordre privé, étrangère au politique.

Ce n'est bien sûr pas sur ce terrain de la philosophie politique que l'opposition dirigée par le PSDB a livré bataille. Relayée dans l'opinion publique par des campagnes de presse, notamment celles organisées par l'hebdomadaire *Veja* disposant à l'échelon national d'une très large diffusion, elle s'appuiera sur la mise en évidence du phénomène de la corruption pour manifester clairement sa volonté de faire tomber le gouvernement. L'expression exacte utilisée a été celle très métaphorique de « saigner le gouvernement » (« *sangrar o governo* »), c'est-à-dire lui ôter toutes possibilités de gouverner, et, pour ce faire, s'efforcer par tous les moyens de démontrer l'implication directe du président Lula dans le *mensalao* avec, comme perspective privilégiée, le déclenchement de la procédure constitutionnelle de destitution ou, en cas d'échec, celle d'une érosion de son statut présidentiel telle qu'elle compromette l'hypothèse d'un deuxième mandat. L'éclatante victoire de Lula au deuxième tour de l'élection présidentielle d'octobre 2006 (un peu plus de 60 % des suffrages exprimés) a cantonné le conflit dans le seul espace judiciaire. Cependant, on doit noter que pendant l'année précédant les élections, l'activité politique s'est limitée de la part de l'opposition et de la présidence à la mise en œuvre de stratégies d'attaque, de défense ou d'évitements au détriment de celles présidant à la négociation de politiques publiques. Ainsi, cet épisode de la vie politique brésilienne ne présente pas un simple intérêt historique. Il nous enseigne que la *governabilidade* à laquelle le régime présidentieliste brésilien peut prétendre est d'autant plus aléatoire qu'elle est liée à la réalisation d'une coalition majoritaire dont l'existence et le maintien poussent l'équipe présidentielle à utiliser des ressources extralégales dangereuses quant à sa pérennité. La victoire, au deuxième tour des élections présidentielles du 31 octobre 2010, de Dilma Rousseff, candidate

du PT et surtout protégée du président Lula, n'écarter pas ce danger. Elue sur un programme d'approfondissement des politiques de réduction des inégalités ébauchées par son prédécesseur, elle dispose d'une majorité au Congrès certes large, mais toujours composite.

Au vu de ces deux expériences, chilienne et brésilienne, il ressort que, même si elles s'inscrivent toutes deux dans le modèle du présidentielisme, elles s'opposent radicalement. Les éléments qui régissent l'organisation constitutionnelle des pouvoirs publics sont effectivement à peu près les mêmes, avec la nécessité d'une coalition majoritaire également, mais la nature des acteurs – les partis politiques en l'occurrence – prête à des usages qui confèrent à l'expérience chilienne, nous l'avons vu, le caractère de stabilité et de prévisibilité qui font défaut à l'expérience brésilienne. Encore que, si au critère relativement restreint de la *gobernabilidad* (solidarité plus ou moins grande entre la coalition majoritaire et le gouvernement) qui conduit jusque-là notre analyse comparative, nous y adjoignons celui de la nature des politiques publiques débattues, nous pourrions être conduits à nuancer ces conclusions qui semblent *a priori* valoriser l'expérience chilienne. En effet, pour attribuer aux désordres de la vie politique brésilienne le statut qu'ils méritent, il convient de se rappeler l'effet de rupture provoqué par les programmes sociaux proposés au vote du Congrès. Même si certains programmes (et parfois les gouvernants) sont sortis quelque peu essorés de la machinerie congressionnelle, ils ont tenté de répondre aux demandes de changements émises par la société, cette dernière étant elle-même traversée par de forts clivages sociaux (cf. le rapport Lautier sur les politiques sociales). À l'inverse, si l'on dresse le bilan des politiques publiques de ce type menées au Chili par les présidences de la *Concertación* (1990-2010), on constate un déficit d'autant plus décevant que les deux dernières présidences ont été exercées par des représentants du parti socialiste. Il est vrai que, dans ce pays, le dernier souvenir que l'on ait eu d'un « effet de rupture » provoqué par des initiatives présidentielles renvoie aux tumultes des années 1970 et de la présidence de Salvador Allende qui s'est conclu en 1973 par l'institutionnalisation d'un gouvernement dont l'essence militaire ne prête plus à un débat sur la *gobernabilidad*. Il ne fait nul doute qu'au Chili plus qu'au Brésil le trauma causé par la dictature militaire et les conditions de son établissement a contribué à façonner au sein des partis de la *Concertación* une culture politique hantée par les conséquences d'une adhésion à cet effet de rupture. Si la cohésion de l'appareil majoritaire s'en est accrue, c'est donc au détriment d'une production de politiques publiques distributives. Lors des élections présidentielles de décembre 2009, ces politiques ont probablement fait défaut au programme du candidat de la *Concertación* qui n'a pas su faire le plein des voix de la gauche et a été battu au deuxième tour par

Sebastian Piñera, candidat d'une alliance des partis de la droite. Les résultats de cette alliance partisane aux élections parlementaires (la *concertacion* garde la majorité au sein du Sénat) laissent augurer un processus plus aléatoire de formation par la présidence de coalitions majoritaires.

Cependant, rappelons-le, l'heure n'est plus aux régimes militaires. Ainsi, les partis politiques doivent-ils, dans l'Amérique latine d'aujourd'hui, négocier et résoudre leurs conflits avec les seules ressources que leur propose la Constitution, c'est-à-dire à partir de stratégies présidentielles en vue de créer au Congrès cette coalition majoritaire. C'est la leçon que nous retenons, au-delà de leurs différences, des expériences chilienne et brésilienne. Mais en est-il toujours ainsi ? Il existe en effet deux configurations des rapports présidence-Congrès qui, pour être différentes l'une de l'autre, témoignent toutes deux de l'absence de cette coalition majoritaire : celle d'abord où des coalitions se forment au Congrès, mais élaborées par les parlementaires eux-mêmes. Leur propos est exclusivement de s'opposer aux initiatives présidentielles sans pour autant être à même de proposer, et à plus forte raison, d'élaborer des politiques de substitution. La formation et le maintien sur une longue durée de ces majorités, dites négatives, représentent un phénomène relativement récent en Amérique latine. Il a été répertorié dans les années 2000 sous l'appellation de *Gobierno dividido* qui illustre très bien le défaut d'action publique qui guette ce type de gouvernement. À l'opposé, nous l'avons dit, se manifestent des types de présidentialismes beaucoup plus connus parce que semblant participer d'une tradition latino-américaine et auxquels s'applique aujourd'hui le concept d'hyperprésidentialisme. Sont ainsi qualifiés des phénomènes de concentration extrême de tous les pouvoirs au bénéfice d'un président chef d'État, chef du gouvernement et leader du parti majoritaire au sein du Congrès. Dans ce type de régime, l'action présidentielle se développe exempte des contraintes résultant de la négociation de coalitions.

3.1.6. Majorités négatives et *Gobierno dividido*

C'est le fonctionnement actuel du présidentialisme mexicain qui illustre le mieux cette confrontation Congrès-présidence, dont le résultat est l'embourbement des projets gouvernementaux dans des procédures parlementaires interminables qui, le plus souvent, les bloquent avant même qu'ils n'accèdent à la phase du débat. Ainsi en est-il d'un projet de réforme fiscale sorti tout ficelé des cartons de l'administration présidentielle en 2007 et qui attend toujours d'être inscrit à l'ordre du jour de la Chambre des députés et du Sénat. Or, dans un pays où l'indice de pression fiscale (10 %) est l'un des plus faibles de l'Amérique latine, il s'agit d'un texte crucial pour permettre de mener à bien des politiques de développement. Le même constat d'impuissance

se dégage en matière de politiques énergétiques, où la question des statuts de l'entreprise publique pétrolière PEMEX (modernisation et/ou privatisation), débattue amplement par les organes de presse, n'accède pas au vote parlementaire. Quant aux politiques sécuritaires, elles ne doivent leur traitement (dont l'évaluation reste à faire) que parce qu'une interprétation présidentielle de la constitution a pu en affecter l'exercice exclusif à l'exécutif.

Le refus de participer à la réalisation des projets gouvernementaux, une fois encore, s'explique par la configuration des partis politiques, leur programme et, surtout, les rapports qu'ils entretiennent entre eux. Ce dernier élément reste conditionné par la trajectoire du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) qui, de 1946, date de sa fondation, jusqu'en 1997, a exercé un contrôle absolu de la représentation au niveau fédéral. En 1997, il a perdu la majorité absolue à la Chambre des députés et, en juillet 2000, son représentant et secrétaire général, Francisco Labastida, a été battu lors des élections présidentielles par le candidat d'une coalition de droite dirigée par le Parti de l'action nationale (PAN), Vicente Fox. Mais, pour autant, cette formation, loin de disparaître, est restée le premier parti en termes de suffrages recueillis. Réunissant 36 % des suffrages exprimés lors des élections législatives de 2009, non seulement elle est en passe de reconquérir la majorité absolue de la Chambre des députés, mais elle a des chances de remporter la présidentielle de 2012. Dans un contexte où la compétition électorale existe à tous les niveaux, fédéral comme à celui des États, les représentants du PRI, dont l'adhésion est indispensable pour la réalisation d'une coalition majoritaire, se refusent par principe à négocier avec l'administration présidentielle des politiques dont cette dernière pourrait se prévaloir dans les confrontations électorales futures. Ce serait donc à une absence de sens civique chez ces parlementaires qu'il conviendrait d'imputer l'immobilisme qui frappe actuellement la machine gouvernementale mexicaine. Effectivement, il est probable que les représentants du PRI se soucient davantage de renouer avec l'hégémonie qu'ils ont connue pendant plus de soixante-dix ans que de contribuer à trouver une solution aux crises sécuritaires et de développement que traverse le Mexique.

Mais n'est-ce pas la structure même du régime présidentiel qui, garantissant l'indépendance organique des rapports exécutif-législatif, contribuerait à inhiber les conduites des parlementaires du PRI et les fixer dans des stratégies de refus ? Ainsi des voix se sont-elles exprimées parmi les commentateurs de la politique comme parmi ses praticiens pour proposer l'idée d'une « parlementarisation » du présidentielisme mexicain, afin de lier de manière étroite l'exercice du pouvoir présidentiel aux variations des majorités parlementaires. Cela aurait pour avantage de clarifier auprès des électeurs l'investissement des partis dans la mise en œuvre de la politique des gouvernements.

Ce genre de réflexion fait l'impasse sur un phénomène culturel déterminant à savoir le sentiment dans l'opinion publique de déconsidération vis-à-vis de la classe politique, et tout particulièrement des parlementaires. Si le choix du chef de gouvernement dépendait de leurs tractations, cela entraînerait très certainement un mouvement de rejet à l'égard de l'exécutif présidentiel. C'est ce phénomène que l'on a pu constater en Bolivie durant les dernières années du « présidentielisme parlementarisé » qui ont précédé l'élection présidentielle, en 2005, d'Evo Morales. Dans ce système, il appartenait en effet au Congrès de choisir, lors d'un deuxième tour, entre les deux candidats arrivés en tête au premier tour. La multiplicité des candidatures provoquée par l'état de fragmentation dans lequel se trouvait le système de partis bolivien faisait du deuxième tour devant les parlementaires l'étape obligée de la conquête du mandat présidentiel. L'image présidentielle n'a pas résisté aux transactions présidant à son choix, car elles avaient pour objectif, selon les propos d'un observateur, « *un partage de butin, étant entendu que l'État apparaissait comme une sorte de supermarché à la disposition de ceux qui le contrôlent* ». Pour autant, l'histoire du parlementarisme en Amérique latine ne plaide pas en faveur de son institutionnalisation. En tout et pour tout, on peut relever à son actif ou passif un épisode troublé de la vie politique chilienne (1891-1925) et un référendum en 1993 au Brésil, où la formule parlementaire proposée au peuple fut rejetée à une large majorité.

L'examen du cas mexicain, pour singulier qu'il soit, nous renvoie à nos conclusions premières suivant lesquelles la qualité de la *governabilidad* est liée à la nature des coalitions majoritaires : excellente au Chili avec la *Concertación* présidentielle, aléatoire dans le Brésil du *Presidencialismo de coalisao*, elle est inexistante dans un Mexique où le PRI a pour objectif principal de récupérer son hégémonie d'antan. En revanche, dans l'hypothèse d'une institutionnalisation d'un hyperprésidentielisme, le contrôle des assemblées représentatives par un parti présidentiel majoritaire en est l'instrument indispensable. L'absence de coalition s'accompagne alors d'un absolutisme présidentiel où devraient en principe se réaliser les conditions d'une *governabilidad* optimale.

3.1.7. Hyperprésidentielisme et gobernabilidad

L'hyperprésidentielisme n'est pas chose nouvelle en Amérique latine. Mais il s'agissait dans le passé soit de présidentielismes de type caudilliste, où la légalité constitutionnelle servait d'alibi à une pratique personnalisée du pouvoir, soit de présidentielismes militaires, où le coup d'État à l'origine du pouvoir avait pour définition la mise à l'écart d'une constitution dont l'application était renvoyée à des jours meilleurs. Le cas historique le plus intéressant, pour l'analyse des hyperprésidentielismes actuels, demeure, paradoxalement (si l'on se réfère aux développements précédents), celui de « la dictature

parfaite » exercée au Mexique par le PRI depuis sa fondation en 1929 (sous le nom de Parti national révolutionnaire) jusque dans les années 1990 où il perdit progressivement différentes élections (notamment la présidentielle). La confusion de tous les pouvoirs au bénéfice d'une personnalité cumulant les fonctions de chef de l'État et de leader du parti n'empêchait pas l'invocation constante de la légitimité démocratique. Cette pratique de la confusion des pouvoirs accompagnée d'un leadership sur un parti majoritaire et de déclarations d'adhésion à la souveraineté populaire, nous la retrouvons actuellement dans certains États de la région andine. Elle s'ouvre toujours par une victoire aux élections présidentielles : celle d'Hugo Chavez au Venezuela qui, en 1998, emporta sa première compétition présidentielle avec une majorité de 56,2 % des suffrages exprimés, celle d'Evo Morales en Bolivie (2005), ou encore celle de Rafael Correa en Équateur (2006). Elle se poursuit par la convocation d'une assemblée constituante et l'élaboration d'une nouvelle constitution, en 1999 au Venezuela, en 2008 en Équateur et en 2009 en Bolivie. Le souci majeur de ces nouveaux gouvernants – de cette nouvelle génération de gouvernants, a-t-on envie d'écrire – est alors de doter la fonction présidentielle qu'ils exercent déjà des instruments constitutionnels nécessaires à l'accomplissement de la mission de changement qu'ils se sont fixée. S'agissant de la codification d'un hyperprésidentialisme rationalisé, on la retrouve à l'identique dans chacun des trois textes constitutionnels que nous venons de citer. On peut faire la liste de ses composants : élection présidentielle au suffrage universel direct, mise en place de systèmes de délégation législative extrêmement larges, attribution au président du droit de dissolution des chambres représentatives, avec pour ces dernières une responsabilité unilatérale devant le président qu'elles ne peuvent démettre et, enfin, élargissement de l'horizon présidentiel par la suppression des dispositions constitutionnelles qui, traditionnellement en Amérique latine, sous couvert de l'interdit du « *continuisme* », prohibaient la pratique de la rééligibilité présidentielle. Les étapes du parcours de Chavez illustrent parfaitement l'importance de cette dernière disposition. Jouissant, à l'issue de son élection présidentielle de 1998, d'un mandat de cinq ans non renouvelable, il rédige en 1999 une constitution qui lui offre la possibilité de prétendre à l'exercice de deux mandats consécutifs d'une durée de six ans. Après l'échec électoral de sa réforme constitutionnelle de décembre 2007, qui codifiait un mandat de sept ans dont le renouvellement dépendait du seul vote populaire, il revient à la charge. En février 2009, il sort victorieux d'un référendum qui revient, quant à la durée du mandat, au texte de 1999, mais en supprimant la clause limitative des deux mandats consécutifs. Ainsi, parti dans la carrière présidentielle en 1998 avec un horizon limité à l'an 2003, il dispose aujourd'hui d'un agenda qui, avec une candidature présidentielle en 2012, le projetterait jusqu'en 2018... et plus encore. C'est la perspective qu'il a explicitement ouverte dès la réception des résultats du référendum de décembre 2009.

L'opposition au Venezuela rejette violemment ces stratégies de pérennisation du pouvoir chaviste et en dénonce la visée dictatoriale. Deux raisons à cela. La première repose sur l'ampleur des changements programmés et réalisés par Hugo Chavez. Depuis 2008, il utilise en effet les ressources de la délégation législative pour, à partir d'une interprétation de la doctrine bolivarienne, devenue doctrine officielle de l'État, procéder à sa codification. Parmi la trentaine de décrets-lois émis depuis la loi d'habilitation législative votée par le Congrès en janvier 2007 et affectés à cette mission, citons simplement – parce que son intitulé est particulièrement explicite – celui qui crée une *Commission présidentielle pour la formation idéologique et politique et la transformation de l'économie capitaliste en un modèle d'économie socialiste*. Mais, c'est également par la voie du décret-loi qu'il modifie profondément les structures de l'État. Ainsi, c'est un décret-loi qui a affecté aux forces armées, assorties d'une milice nationale bolivarienne, une entreprise de mobilisation idéologique de l'ensemble de la société et, de ce fait, rompu avec le principe de neutralité qui garantissait, selon la Constitution de 1999, leur caractère professionnel (loi organique du 31 juillet 2008). De même, le modèle fédéral construit par ce même texte est-il concurrencé par la création d'un « *Poder Popular* » dont les organisations sont directement sous la dépendance de la présidence. On constate en fait, et la présidence n'en fait pas mystère, qu'elle réinjecte donc systématiquement, par l'usage de délégations législatives, les mesures constitutionnelles rejetées par le peuple lors du référendum de décembre 2007. Outre ces armes idéologiques et juridiques dont l'usage n'est évidemment pas conforme à la légalité constitutionnelle, la présidence dispose des ressources financières dégagées par la rente pétrolière et soumises à sa propre discrétion grâce à son contrôle de l'entreprise publique Pétroles du Venezuela S.A. (PDVSA) acquis à la suite de l'échec de grèves du personnel en 2003.

La deuxième raison de la violence des réactions suscitées au sein de l'opposition par la révision du statut présidentiel réside dans la nature de la participation politique qui fonde la légitimité démocratique du programme de changement appliqué par Hugo Chavez. Ciblée sur des catégories sociales se considérant comme exploitées et marginalisées, cette participation les mobilise à partir de mécanismes étrangers à ceux habituels de la représentation. Elle relève en effet d'une identification de la masse de ces exclus à la personne de Chavez. Or, en la circonstance, il s'agit d'un charisme tout à fait particulier, dans la mesure où il fait de celui qui en est investi le semblable des exclus au nom duquel il gouverne. L'extraordinaire ne réside pas dans la personnalité même du leader, mais dans sa capacité de mimétisme qui, en en faisant un être comme les autres, les hisse jusqu'aux hauteurs du gouvernement qu'il dirige. C'est probablement cette aptitude à la similitude qui a conféré jusqu'ici au charisme

d'Hugo Chavez sa résistance au processus d'usure habituel à ce type de légitimité ; processus d'usure d'autant plus prévisible en la circonstance que les performances du pouvoir très discutables, surtout en matière de sécurité, sont débattues au sein d'une opinion publique qui, malgré tous les efforts de l'administration présidentielle, reste de type pluraliste.

On comprend donc l'ampleur des protestations émises par l'opposition à l'encontre de la révision du statut présidentiel touchant à l'abolition de l'interdit de la rééligibilité, révision bel et bien adoptée, comme nous l'avons vu. Elle tient au fait, répétons-le, que cette mobilisation de couches populaires, qui confère la majorité à un pouvoir revendiquant des options révolutionnaires, semble tenir à la seule capacité de la personnalité présidentielle de répondre à leur demande d'identification. Ainsi, la première présidence Chavez était considérée comme une « *mauvaise affaire* » par les opposants en ce qu'elle transformat une masse sociale de pauvres en majorité politique. Alors qu'elle aurait dû se clore en 2003, elle pourrait se poursuivre jusqu'en 2018, et peut-être même au-delà.

Il a existé cependant dans l'agenda politique de l'opposition vénézuélienne une échéance qui leur a semblé plus proche. Dans le cas de cet hyperprésidentialisme, aussi absolu puisse-t-il apparaître, subsiste, pour que puisse s'opérer le travail gouvernemental, l'exigence du lien majoritaire entre la présidence et l'assemblée nationale. Ainsi, le décret-loi, qui actuellement est, en lieu et place de la constitution, « la norme des normes », implique-t-il le vote préalable d'une loi d'habilitation par cette assemblée. Du fait de sa composition, ce vote était récemment une simple formalité, puisque les partis de l'opposition, qui avaient boycotté les élections législatives de 2005, n'y avaient pas de représentants. Or, lors des élections de septembre 2010, l'opposition a adopté une stratégie tout autre, s'efforçant de constituer une coalition unie et unique à base de candidatures unitaires. Très mobilisée par l'incertitude des résultats qui se dégageait des diverses enquêtes et des sondages d'opinion, la « *Mesa de la Unidad Democrática* » – l'organisation aux commandes de cette stratégie électorale – a pu se prévaloir d'un certain succès. Elle a en effet obtenu une représentation (65 sièges dans une assemblée nationale qui en compte 163), qui lui permettrait de constituer la minorité de blocage nécessaire pour s'opposer au vote des lois organiques ainsi qu'à celles d'habilitation à des délégations législatives exigeant une majorité des deux tiers. Mais, en réalité, ces élections sont venues trop tard, car à partir du vote de la loi d'habilitation du 31 janvier 2007 la présidence a déjà ouvert, nous l'avons vu, un chantier immense de transformation des institutions et de nationalisation du système économique et financier : une déferlante de décrets-lois dont la censure nécessiterait une majorité (les deux tiers), bien éloignée des résultats obtenus par l'opposition.

Au terme de cet exposé sur la *governabilidad*, il apparaît qu'une grande partie de l'action politique des gouvernants en Amérique latine est consacrée à la réalisation d'une majorité parlementaire qui soit compatible avec les options présidentielles. De ce point de vue là, elle ne se distingue guère de celle qui constitue l'agenda des gouvernants de l'ensemble des démocraties pluralistes, même lorsque cette action politique s'inscrit dans des configurations de confusion des pouvoirs extrême. Nous savons, en France, que l'hyperprésidentialisme n'est pas une forme d'État réservée au seul citoyen latino-américain. Par ailleurs, la disparition des gouvernements militaires et les développements de l'État de droit plaident pour une intégration complète des États latino-américains dans la catégorie des démocraties pluralistes. Or, cette conclusion, même si elle est fondée sur des faits irréfutables, suscite des réserves qui tiennent à une démarche doublement critiquable. En premier lieu, elle considère les évolutions des systèmes politiques comme intelligibles à partir d'un modèle, en l'espèce la démocratie pluraliste, dont les éléments constitutifs sont le produit d'une sédimentation historique réalisée dans les États occidentaux. Selon cette perspective, les accomplissements que nous avons évoqués devraient s'inscrire dans un itinéraire fléchi où sont signalisées les étapes indiquant les progrès réalisés mais aussi le retard qu'il convient de combler. Ce type de déterminisme partagé par un grand nombre d'observateurs présente le danger de produire des analyses de type dualiste : utopiques quand elles s'attachent à recenser les éléments du pluralisme des « États du centre », réalistes ou critiques quand elles en recensent l'incomplétude ou l'inexistence dans les « États de la périphérie ».

Or, aux côtés d'un mouvement de démocratisation se développe celui d'une mondialisation d'ordre économique, qui l'accompagne mais qui en conditionne aussi tant les institutions que les performances. Le terme de libéralisation qui en rend compte ne témoigne pas de la prolifération, parmi ses acteurs, de groupes et autres mafias. Leur œuvre de création d'immenses flux de richesses et d'appropriation de celles-ci altère profondément le fonctionnement des structures formelles régissant le pluralisme des États nationaux. Ce phénomène qui se manifeste avec une violence particulière en Amérique latine entraîne tous les États, qu'il s'agisse des États du centre ou de ceux de la périphérie.

3.1.8. Les zones grises de la démocratisation : violence, corruption et narcotrafic

L'élément nouveau en Amérique latine ne réside pas dans l'existence de phénomènes de corruption et de violence. La mémoire de violences d'État y est toujours présente. Ainsi l'avons-nous vu, projetée dans le présent par le biais de comparutions judiciaires

qui permettent aux citoyens chiliens et argentins principalement de prendre connaissance du système de terreur d'État mis en place lors des derniers gouvernements militaires. Ce n'est pas seulement l'ampleur de la répression qui prête à la réflexion (40 000 morts et disparus en Argentine de 1976 à 1983), mais aussi l'usage rationalisé de la torture : sa durée, qui pouvait se prolonger durant des mois sinon des années sur une même personne ; les lieux qui ont été détournés de leur vocation première (la fameuse École supérieure de mécanique de Buenos Aires) ; l'intensité liée à la variété des procédures importées ou inventées ; la fausse clandestinité visant à ce que tout un chacun sache, sans pour autant être en mesure de prévoir ni le pourquoi, ni le comment, ni bien sûr le moment.

Cette violence d'État n'a pas été le monopole des gouvernements militaires. Moins ritualisée, elle a éclaté lors de la répression par les forces armées, sur ordre de gouvernements civils, de mouvements de révolte, voire de simples manifestations. Rappelons le massacre des étudiants en octobre 1968 sur la place de Tlatelolco à Mexico à la veille des Jeux olympiques, et dont le juge n'a pas encore identifié toutes les responsabilités ; ou encore les 500 morts du *Caracazo* au Venezuela en février 1989, lorsque les troupes, sur ordre du président Carlos Andrés Perez, ont tiré sur les manifestants qui participaient à un mouvement populaire. Cette implication des forces armées dans cette répression a eu pour résultats des divisions internes qui ont été à l'origine du coup d'État de février 1992 dirigé par le lieutenant-colonel Chavez, et de sa candidature ultérieure à l'élection présidentielle de 1998. Citons encore les trente morts provoqués à El Alto en octobre 2003, par des tirs sur les populations indiennes projetant une marche sur La Paz, qui ont eu également des conséquences importantes sur l'avenir du système politique bolivien. La démission du président Sanchez de Lozada et les deux présidences intérimaires qui ont suivi ont été le préalable à l'élection d'Evo Morales en décembre 2005.

La corruption est également la compagne familière du citoyen latino-américain. Elle concerne les gouvernants bien sûr, et les scandales que sa découverte provoque peuvent éclater jusque dans les États où ils disposaient d'une relative réputation d'intégrité. En 2004, au Costa Rica, deux ex-présidents, Rafael Calderon (1990-1994) et Miguel Angel Rodriguez (1998-2002), tous deux du Parti d'unité sociale chrétienne (PUSC, droite), ont été inculpés de corruption passive et un troisième Jose Maria Figueros (1994-1998) du Parti de libération nationale (PLN) d'Oscar Arias a été fortement soupçonné. Ainsi, la République du Costa Rica aura-t-elle été présidée, de 1990 à 2004, par trois chefs d'État relevant de deux formations, l'une de droite et l'autre de gauche (social-démocrate), mais tous trois à la tête de gouvernements corrompus. La République du Costa Rica est citée parce que sa gestion paraissait à

l'abri de ce phénomène. Au Mexique et au Pérou, il en est tout autrement. La presse y dénonce depuis longtemps et au quotidien des cas de corruption. Les effets de leur diffusion répétitive sur l'opinion publique ne sont pas toujours ceux auxquels on songe naturellement, à savoir des effets de rejet et de disqualification accrue des gouvernants. Très répandue, la corruption n'est pas seulement le fait du politique, mais aussi celui du fonctionnaire quel que soit son niveau. Représentant en fait une « ressource » à l'usage de l'ensemble des citoyens, elle est admise. Comme le souligne Hernando de Soto, dans un ouvrage aujourd'hui un peu oublié (*El Otro Sendero*, Lima, 1986) : « *le comportement corrompu est le résultat du coût trop élevé de la légalité dans une société où l'investissement en quantité de temps et de connaissances requis par l'accomplissement de la loi est supérieur au prix du bien obtenu* ». Sa conclusion est pourtant erronée lorsqu'il déclare que la corruption est seulement un effet et non une cause. En effet, elle a pour conséquence certaine et vérifiable sur le plan comptable de « *dessécher les flux de politiques publiques* » et contribuer ainsi au sous-équipement des services publics, ainsi qu'à la raréfaction et la faible qualité des biens qu'ils proposent. On estimait en 2006 au Mexique (selon des chiffres publiés par un secrétariat du Développement administratif) à 10 % du PIB les sommes qui disparaissent des circuits publics. Ce serait donc la croissance des détournements qui maximiserait la logique individualisée du calcul coûts-avantages à l'origine de la généralisation des pratiques de la corruption.

Est venu compléter ces deux phénomènes que représentent la violence et la corruption, et en décupler l'amplitude, celui plus récent du narcotrafic. À partir principalement d'une activité primaire de culture de feuilles de coca par définition territorialisée, s'est constitué depuis l'Amérique latine un réseau d'organisations affectées à une coordination mondialisée d'entreprises de production, de transformation et de distribution. C'est, entre les deux bouts de la chaîne réunissant le consommateur de la drogue et le producteur de la feuille situés à des milliers de kilomètres l'un de l'autre, qu'ont émergé ces organisations transnationales que sont les *carteles*, qui en rationalisent les transformations et la commercialisation. Implantés pour une partie d'entre eux dans les villes mexicaines frontalières avec les États-Unis de Tijuana, en Basse-Californie, et Ciudad Juarez, dans l'État de Chihuahua, ils sont sur le point, semble-t-il, de gagner la guerre déclarée au début de l'exercice de son mandat par le président Felipe Calderón. Ce dernier a été contraint de retirer, en avril 2010, les troupes fédérales qu'il avait mobilisées trois ans auparavant (mars 2007). La procédure d'introduction des forces armées et les conditions de leur retrait illustrent parfaitement les difficultés du combat. À l'origine de l'intervention, on trouve la nécessité de désarmer les polices locales convaincues de corruption et, pour en expliquer le retrait, les résultats catas-

trophiques de leur intervention : citons un nombre croissant d'assassinats, 242 en mars 2010 pour la seule ville de Ciudad Juarez, parmi lesquels de nombreux civils tués par les forces armées elles-mêmes, ce qui provoqua l'hostilité des populations exaspérées par ailleurs par les exactions de ces soldats. Ils sont actuellement remplacés par des contingents de policiers fédéraux. En fait, les ressources financières énormes dont disposent ces *carteles* – on évoque un budget de l'ordre de vingt neuf milliards de dollars – et le peu d'argent que leur coûtent leurs *sicarios*^[36] leur permettent d'utiliser toutes les armes, celles de la violence (ils sont mieux armés que les forces régulières), mais aussi la peur et la corruption. Leur stratégie n'est pas de détruire l'État, mais de le circonvenir de manière à en extraire le laissez-faire libéral favorable à leur esprit d'entreprise. Ces organisations souhaitent simplement le réduire à l'impuissance. Elles y seraient déjà parvenu si l'on se réfère à la qualification de « *estado fallido* » d'ores et déjà attribuée à l'État mexicain par les autorités nord-américaines.

Mais la nature du narcotrafic et les profits qui en résultent peuvent avoir pour effet non seulement de paralyser les appareils d'État mais de pervertir aussi des organisations qui, par adhésion à des idéologies révolutionnaires, avaient à l'origine opté pour la lutte armée. Confondant les moyens avec les fins, elles se sont intégrées dans les réseaux du narcotrafic afin de continuer à monnayer leur nouvelle fonction de gardien de l'accès aux territoires de production. Le cas emblématique de cette transformation reste celui de la guérilla des FARC. Cette mutation n'implique pas, à court ou à moyen terme, le renoncement à la violence. Cette dernière s'alimente de la destruction de la société provoquée par l'apparition de foyers de conflits au sein même de la société civile, créant le « marché de l'emploi » qui convient à leur propagation. Dans les secteurs de la société touchés par ces conflits, sont embauchés des jeunes (*sicarios*) pour qui la vie a le prix de la prime versée pour y mettre fin. Ils sont recrutés aussi bien par les guérillas et autres mafias (telles que les nouvelles structures militaires issues de l'échec des politiques de réintégration des groupes de paramilitaires négociées à partir de 2005), que par les forces armées elles-mêmes. L'affaire dite des « *falsos positivos* » a mis en lumière, en 2008, le dévoiement de pratiques d'unités militaires. Pour faire valoir leur efficacité et percevoir les primes promises, elles recrutaient dans les villages de regroupement construits aux alentours de Bogota des jeunes auxquels elles promettaient argent et emploi, les tuaient, puis transportaient leurs cadavres, une fois travestis en guérilleros, sur des centaines de kilomètres jusque dans les zones de combat, l'armée faisant ainsi croire à l'efficacité de son action, au prix du sacrifice de la vie de ces jeunes...

[36] En Amérique latine, le terme *sicarios* désigne les tueurs ayant des cibles bien définies.

Certes, la corruption et surtout la violence caractérisent des pratiques qui, dans les États de l'Amérique latine, sont perceptibles dès les premiers moments de l'histoire de leur indépendance et plus avant dans celle de leur formation en États-Nations. C'est particulièrement vrai en Colombie, au Mexique et en Amérique centrale. Mais il est certain que l'apparition et les développements du narcotrafic en ont décuplé la propagation et les effets.

3.1.9. Sur la démocratie participative

La revendication de la démocratie participative apparaît en Amérique latine au cours des années 1980. Cherchant à rendre la parole à un peuple dépossédé de son pouvoir de décision et de contrôle par les mécanismes mêmes de la représentation, elle propose parmi ses recettes des mécanismes de démocratie directe, notamment le référendum dont les textes constitutionnels présentent une panoplie complète, depuis ceux de ratification de textes élaborés par les gouvernants jusqu'à ceux d'initiative populaire tendant à éliminer toute intervention des représentants dans l'élaboration de la loi. Mais il existe un type de référendum qui mérite une attention particulière : il s'agit de celui qui, comparable à la formule du « *recall* » inscrite dans la Constitution de certains États des États-Unis, a été introduite sous l'appellation de *referendo revocatorio* dans les récentes constitutions des États andins, au Venezuela (1999), en Équateur (2008) et en Bolivie (2009). Applicable à tous les magistrats élus, son inscription dans la Constitution et son utilisation suscitent quelques interrogations quand elle concerne la magistrature présidentielle. Prenons le cas vénézuélien : il apparaît en effet que les conditions qui doivent aboutir à la destitution présidentielle sont difficiles, voire pratiquement impossibles, à réunir. Il faut d'abord que le nombre des suffrages obtenus par la motion de rejet soit égal ou supérieur à celui qui a permis l'élection. Enfin, et surtout, il faut au préalable que la motion proposée au vote ait fait l'objet d'une pétition recueillant un nombre de signatures égal ou supérieur à 20 % des électeurs inscrits (2 400 000 à la date où la procédure a été engagée) sur les listes électorales, la régularité des signatures devant faire l'objet d'un contrôle par le Conseil national électoral (CNE). Commencée en octobre 2003 avec la création d'une « Coordination démocratique » regroupant, comme elle l'a annoncé, « *les forces vives de la société civile* », la campagne de collecte des signatures s'est poursuivie par le dépôt, en décembre 2003, de 3 650 053 formulaires auprès du CNE pour examen de leur régularité. Cet examen particulièrement méticuleux s'est conclu, en août 2004, par un vote de rejet de la motion sans appel : 60 % de voix contre. On voit bien dans ce cas combien l'usage de l'appellation « démocratie participative », dont la version minimale sous-entend une plus grande proximité du gouverné et du

gouvernant, apparaît douteux. En effet, la mise en œuvre de ce « *referendo revocatorio* » impliquant une mobilisation intense et sur une longue durée de multiples organisations de la société civile requiert un investissement très lourd (collecte des signatures) qui peut difficilement, à l'échelon national tout au moins, être utilisé fréquemment. À l'heure actuelle au Venezuela, nous l'avons vu, l'opposition préfère se fixer sur les prochaines élections législatives qui sont des procédures de participation qui, bien que relevant de la démocratie dite représentative, sont d'un maniement beaucoup plus souple et aisé.

Il nous reste à aborder les entreprises de décentralisation, qui relèvent également de la démocratie participative. Du fait de leur importance, elles feront l'objet d'un chapitre particulier ci-après.

3.1.10. *Les énigmes de la Constitution bolivienne de 2009*

Issu d'une longue crise politique marquée depuis les années 2000 par une mobilisation multiforme des populations indiennes, le texte constitutionnel élaboré en Bolivie dans des conditions chaotiques par une assemblée constituante en 2007, puis modifié par le Congrès en 2008 et ratifié par référendum en 2009, établit une rupture avec la tradition libérale et universaliste qui gouverne le constitutionnalisme latino-américain. En effet, selon ce texte, la personne accède à une identité politique sous deux formes. La première est celle de la citoyenneté et à ce titre elle est investie des droits se référant aux deux grands principes de liberté et d'égalité ; jusque-là, il n'y a rien qui ne réponde aux canons établis par le constitutionnalisme classique. La seconde forme concerne une personne qui appartient à une entité que le texte bolivien qualifie de « *nation et peuple indigènes d'origine paysanne* » ; elle dispose alors de droits et de valeurs spécifiques liés à l'identité préconstitutionnelle de ces entités. Ces droits qui lui sont dévolus selon un système d'attributions propre à ces collectivités restent cependant soumis à un contrôle de conformité aux principes et valeurs reconnus par la Constitution.

La reconnaissance de ces communautés et de leur légitimité historique a fortement contribué à complexifier une répartition territoriale des pouvoirs fortement décentralisée. Cette décentralisation ne s'accommode qu'au prix d'incertitudes et de contradictions avec l'exigence d'un État central – que le constituant n'a pas voulu oublier – capable de conduire des politiques publiques nationales de développement.

Bibliographie

COURTNEY, J. (2008), *The Moral Force of Indigenous Politics*, Cambridge University Press, New York.

DABENE, O. (dir.) (2007), *Amérique latine, les élections contre la démocratie*, Presses de Sciences Po, Paris.

DEZALAY Y. et B. GARTH (2002), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et Chicago boys*, Seuil, Paris.

GARZON, J.C. (2008), *Mafia & Co. La Red Criminal en Mexico, Brasil y Colombia*, Editorial Planeta Colombiana, Bogota.

JUNG, C. (2008), *The Moral Force of Indigenous Politics*, Cambridge University Press, New York.

LANZARO, J. (2001), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en America Latina*, CLACSO, Buenos-Aires.

LE BOT, Y. (2009), *La grande révolte indienne*, Robert Laffont, Paris.

LOUVET, M. (2010), *La nouvelle Constitution bolivienne : entre construction nationale et fragmentation identitaire*. Mémoire de Master 2. Sciences Politiques IHEAL, Paris.

PECAUT, D. (2006), *Crónica de Cuatro Décadas de Política Colombiana*. Norma, Bogota.

ROUQUIE, A. (2010), *À l'ombre des dictatures. La démocratie en Amérique latine*. Albin Michel, Paris.

3.2. Les problématiques de l'action publique

Yves SUREL

Résumé

L'analyse des politiques publiques en Amérique latine est encore peu développée, si l'on considère les études de cas issues de la science politique. On peut expliquer cette absence relative par plusieurs éléments, qui tiennent tout autant à l'objet de recherche, les politiques publiques, qu'aux regards portés sur l'action publique dans les pays latino-américains. Le déficit de connaissances est sans doute d'abord lié à l'état de l'objet, dans la mesure où la faiblesse et/ou la politisation souvent constatées des structures administratives rendent difficiles la collecte des données comme l'identification des enjeux de l'analyse. À titre d'exemple, il est parfois extrêmement compliqué d'avoir accès aux archives ou même aux acteurs compétents. Certains chercheurs se voient ainsi limités par l'absence de classement des documents officiels, par les mouvements incessants qui caractérisent les fonctionnaires ou encore par la disparition des structures qu'ils sont censés étudier. Faire des entretiens s'avère également souvent difficile, alors que du point de vue de la méthode, il s'agit bien souvent d'une entrée privilégiée au sein de l'analyse des politiques publiques (Pinson et Sala Pala, 2007). Les acteurs interrogés ont ainsi tendance à masquer les informations ou données utiles pour des raisons personnelles et/ou politiques. Même si ces réactions ne sont pas spécifiques aux contextes latino-américains, c'est plutôt le caractère systématique de ces prises de position et l'impossibilité à croiser les entretiens avec d'autres données qui rendent l'analyse délicate. Enfin, les données, en particulier de nature statistique, sont rarement homogènes, en dépit des publications des organisations internationales, ce qui rend la comparaison très souvent difficile.

L'autre série de raisons tient sans doute pour partie aux postures souvent adoptées par les acteurs ou par les chercheurs à l'égard des politiques publiques. Ce qui est frappant pour un regard extérieur, c'est notamment la profusion d'écrits normatifs et engagés sur de nombreux domaines. Il n'y a pas toujours séparation, telle qu'elle est par exemple recherchée en France, entre l'analyse et l'action, les travaux publiés ayant tendance à produire des diagnostics autant que des solutions pour les problèmes étudiés. C'est le cas notamment dans les politiques sociales, où certains travaux ont un caractère académique autant que d'expertise.

Plus profondément, contrairement à ce qui se passe dans d'autres aires géographiques, l'analyse des politiques publiques reste souvent indissociable d'interrogations ou d'analyses relatives à la formation et à l'évolution de l'État et du régime politique (Collier et Collier, 1991). L'absence de maturation de l'appareil administratif laisse entière en effet la question de l'État, non seulement d'un point de vue normatif (quelle doit être la place de l'État dans la société ?), mais aussi d'un point de vue pratique (quelle doit être la forme et l'intensité de l'action publique ?). Dès lors, les politiques publiques ne sont pas toujours analysées pour elles-mêmes, mais parce qu'elles manifestent une évolution majeure de l'État et de l'appareil administratif. De manière typique par exemple, dans un numéro récent de *Critique internationale* consacré aux réformes administratives en Amérique latine, Philippe Bezès rappelle combien la mise en place et l'évolution des structures administratives, nécessaires à l'action publique, est indissociable de questions relatives à la stabilisation de l'État et de son appareil bureaucratique dans ces sociétés (Bezès, 2007).

Malgré ces différents écueils, les travaux déjà existants, le plus souvent rattachés à la sociologie et à l'économie, les publications des organisations internationales ou des acteurs mobilisés, ainsi que plusieurs thèses en cours, en France notamment, sur différents secteurs d'intervention publique, permettent cependant de dresser un panorama rapide des enjeux et des caractéristiques actuels des politiques publiques dans les pays latino-américains. Par facilité d'exposition, on peut concentrer l'attention ici sur trois éléments principaux :

- souligner tout d'abord que les problèmes publics auxquels ces pays sont confrontés présentent des spécificités, tant du point de vue de leur intensité que des thématiques abordées ;
- montrer ensuite que les processus de décision sont marqués par le poids d'acteurs externes aux institutions politiques nationales et par le maintien de logiques politiques et sociales dominées par le clientélisme et l'instabilité institutionnelle ;
- reprendre enfin des diagnostics souvent présents, qui insistent sur la faiblesse administrative et l'absence de maîtrise des acteurs bureaucratiques sur la mise en œuvre des politiques publiques.

3.2.1. Problèmes publics et logiques d'agenda

Même si cette idée est souvent considérée comme simpliste et schématique, l'analyse des politiques publiques repose peu ou prou sur l'idée que les acteurs politico-administratifs sont activés par des événements, des mobilisations et/ou des pressions alimentées par des acteurs publics et privés placés à différents niveaux de gouvernement.

En fonction des capacités d'action et des opportunités politiques, les acteurs gouvernementaux opèrent ensuite une forme de filtrage au sein de ces dynamiques d'émergence pour inscrire sur l'agenda gouvernemental les problèmes qui détermineront par la suite le contenu de l'action publique.

Les pays latino-américains, par rapport à cette double dynamique d'émergence et d'inscription sur l'agenda présentent plusieurs spécificités. Celles-ci tiennent tout d'abord aux enjeux socioéconomiques, objectifs auxquels ces pays sont confrontés. Plusieurs indicateurs peuvent être cités à titre d'exemple, en particulier ceux qui tiennent aux « seuils » de développement associés traditionnellement à ces sociétés. Dans le rapport annuel du PNUD de 2009, les premiers pays latino-américains classés à l'indice de développement humain sont l'Argentine, l'Uruguay et Cuba, respectivement aux 49^e, 50^e et 51^e rangs de l'index ^[37]. Comme on le sait, cet indice permet d'ajouter à la mesure traditionnelle du développement, essentiellement centrée sur le PIB, des facteurs additionnels relatifs à la santé, à l'éducation et à la durée de vie. Pour prendre l'exemple de l'Argentine, pays latino-américain habituellement le mieux classé selon cet indice, ce pays se classe 50^e sur 177 pour l'espérance de vie, 31^e sur 151 pays classés pour le taux d'alphabétisation des adultes, et enfin, 62^e sur 181 pour ce qui concerne le PIB par habitant. Autre indicateur souvent cité, l'indice Gini mesurant l'inégalité, qui permet de montrer que nombre de pays de la zone sont caractérisés par des taux extrêmement élevés, en particulier la Bolivie (60,1), la Colombie (58,6) ou encore le Brésil (57).

Même s'ils sont parfois contestés ou ne donnent qu'une image évidemment partielle du développement des sociétés et des problèmes auxquels ils sont confrontés, ces indices ont peu à peu acquis une réelle légitimité grâce aux comparaisons qu'ils permettent d'établir et parce qu'ils pointent un certain nombre d'enjeux jugés prioritaires pour les États concernés. Et de fait, ces constats répétés, qu'ils soient le fruit d'enquêtes ou de rapports conduits par des organisations internationales ou qu'ils émanent directement des acteurs politico-administratifs domestiques, ont nourri durablement l'agenda des gouvernements latino-américains ces dernières années. On peut par exemple voir dans la publicisation croissante de problèmes liés à la santé et aux structures de soin un effet plus ou moins direct de ces indicateurs internationaux pointant les « insuffisances » ou les « retards » des pays concernés. Ainsi, au Brésil, des programmes tels que la *Bolsa Família*, (i.e. bourse familiale) impulsée sous le gouvernement Lula avec la Banque mondiale, ont encouragé la mise en place de politiques de transferts financiers conditionnels, ayant tout à la fois pour but de

[37] Les données sont consultables en ligne : <http://hdr.undp.org/fr/statistiques/>. Voir aussi PNUD, 2009.

lutter contre la pauvreté et d'assurer un revenu de subsistance aux familles parmi les plus pauvres. La question de la pauvreté, les problèmes de santé liés à la malnutrition et les taux peu élevés de scolarisation sont, dans cette perspective, autant d'enjeux dont les liens ont pu être mis précisément en lumière par ces indices internationaux, et que ce dispositif cherche précisément à traiter de façon conjointe.

Par ailleurs, au-delà même de la publicité plus ou moins large dont ils sont l'objet, ces chiffres et ces statistiques sont souvent « saisis » par les acteurs mobilisés pour délivrer des revendications ou pour justifier des interventions directes sur le terrain. Ainsi, les faiblesses endémiques du système scolaire brésilien, souvent soulignées par les rapports internationaux (le Brésil était ainsi classé 71^e sur 151 selon l'indice de développement humain publié en 2007), ont été publicisées par des fondations ou des associations, nationales et internationales, qui ont pu ainsi justifier leur intervention directe sur le terrain en complément des structures politico-administratives traditionnelles (Trindade, 2006).

Au-delà de ces problématiques directement liées aux caractéristiques socioéconomiques des pays latino-américains, d'autres problèmes publics, plus ou moins directement associés à ce premier ensemble, nourrissent également l'agenda gouvernemental. C'est le cas notamment des questions d'infrastructure de transports, des problèmes liés à l'éducation ou encore des tensions induites par l'urbanisation rapide que connaissent de nombreux États. Ainsi, les questions d'infrastructure de transports sont-elles souvent devenues déterminantes dans des villes en croissance continue. Pour ne prendre qu'un exemple, la population de Bogota était estimée à moins de 3 millions d'habitants au début des années 1970 pour s'élever ensuite à 5,5 millions en 1993, avant de dépasser les 7 millions d'habitants, selon les dernières estimations. Au-delà même des problèmes d'infrastructure liés à la gestion de cette population en croissance rapide, tant sur le plan des transports que du logement, ces évolutions démographiques furent également souvent pointées comme l'un des facteurs possibles d'augmentation de la criminalité avec la guerre civile et l'intensification des trafics de drogue. Ainsi, d'après certaines estimations, le taux d'homicide s'éleva jusqu'à 81,2 homicides pour 100 000 habitants, ce qui fit de Bogota l'une des villes considérées comme l'une des plus dangereuses dans le monde à cette époque (Velasquez, 2007).

Les problèmes d'engorgement du trafic, de pollution et d'insécurité créés par cette évolution démographique ont dès lors justifié des initiatives marquantes. Ce fut le cas par exemple à Bogota dès les années 1990 avec la réforme entreprise par le maire de l'époque, Antanas Mockus, qui a donné lieu à la création d'un réseau de bus, le TransMilenio, qui a profondément changé la géographie urbaine dans la capitale

colombienne. Ce qui est intéressant dans le cas présent, c'est que cette initiative fut également pensée comme un élément d'un plan plus large de règlement des problèmes urbains, en particulier la violence et la criminalité. L'irruption de ces questions sur l'agenda fut en effet indissociable de la production de nouveaux diagnostics et de nouvelles solutions, qui eurent des effets durables sur les politiques publiques à Bogota, en Colombie, et par diffusion, dans d'autres pays latino-américains. Sur la base d'un discours original et de représentations nouvelles de ces problèmes, Antanas Mockus fut en effet capable de peser tout à la fois sur les comportements des individus et sur les axes prioritaires des politiques conduites. En présentant la violence notamment comme une pathologie sociale qu'il fallait combattre, Mockus parvint en effet à convaincre les acteurs concernés de la nécessité de développer des actions prophylactiques (prévenir les comportements violents en limitant la détention d'armes à feu, fermeture des bars après certaines heures, etc.), ainsi que des actions curatives (augmentation des moyens de police, régulation du trafic routier, etc.). Selon ce que l'on appelle parfois l'approche cognitive et normative des politiques publiques, l'émergence de ces problèmes publics fut par conséquent synonyme de structuration et de valorisation d'un nouveau paradigme de l'action publique, autrement dit d'un ensemble de valeurs, de principes et d'images déterminant les comportements des acteurs politico-administratifs et suscitant des réorientations significatives de plusieurs politiques publiques (Hall, 1993 ; Surel, 2000).

Autre question d'infrastructures souvent présente à l'agenda gouvernemental, les réseaux de distribution de certains biens ou services publics, en particulier l'eau. Bien public fondamental comme l'a bien montré Elinor Ostrom avec sa théorie des « Communs » (Ostrom, 1990), l'eau fut en effet l'enjeu de mobilisations sociales et de réformes importantes dans les années 1990 pour régler tout à la fois des problèmes d'urbanisation, mais pour permettre également parfois une rationalisation de la gestion des ressources nécessaires au développement des cultures. Souvent réformé dans les années 1990 dans le sens d'une privatisation des services de l'eau, sous l'influence notamment du « consensus de Washington », ce domaine de l'action publique a parfois nourri des conflits très violents qui ont conduit les États et les collectivités locales à inscrire durablement ces questions sur l'agenda. Ainsi, en 2000, des protestations violentes dans la ville de Cochabamba en Bolivie ont-elles conduit à un conflit durable, parfois qualifié de « guerre de l'eau », qui a été un vecteur de polarisation des clivages sociopolitiques, avant de justifier le retour de l'État dans la gestion de cette industrie de réseau (Mayaux, 2006).

Il serait possible d'allonger la liste de ces thématiques, centrales aujourd'hui dans la façon dont les gouvernements conçoivent leurs tâches de gestion et de régulation,

mais ce qui frappe, c'est encore une fois l'intensité et la gravité des problèmes auxquels ces pays sont confrontés. Qu'il s'agisse de développement, d'environnement, d'urbanisme, d'éducation, de pauvreté, etc., les problèmes structurellement à l'agenda des gouvernements sont le plus souvent communs à ces pays et pèsent sur toute action politique. En observant certaines dynamiques d'émergence, on note en outre que les acteurs sociaux ne sont pas nécessairement les principaux vecteurs d'activation de l'agenda. La faiblesse des acteurs représentatifs traditionnels, notamment les syndicats, laisse le jeu relativement ouvert à d'autres formes de groupes d'intérêts, en particulier les firmes ou les organisations non-gouvernementales. L'exemple le plus caricatural reste sans doute de ce point de vue l'influence durablement exercée sur les élites latino-américaines par le « consensus de Washington » (cf. infra). Même si les effets concrets de cet ensemble d'orientations d'action font depuis peu l'objet d'évaluations prudentes, en raison d'infléchissements des structures administratives et des politiques publiques moins importants qu'anticipés, il ne fait guère de doutes que ces propositions ont eu un impact important sur le débat public et sur l'agenda gouvernemental. Elles ont conduit en effet à valoriser un certain nombre de réformes, concernant les politiques fiscales, les libéralisations des marchés ou encore les privatisations déjà évoquées. Elles ont aussi facilité l'accès au pouvoir des partis et/ou des leaders qui se sont présentés comme les promoteurs d'une modernisation socio-politique fondée sur une plus grande ouverture à l'extérieur.

Parallèlement à ces processus exogènes, l'activation ou la réactivation de l'agenda résultent enfin souvent d'un événement traumatique qui va déterminer, pendant quelques semaines au moins, un sentiment d'urgence à agir qui peut ne pas déboucher pour autant sur une issue favorable. Les inondations et glissements de terrain qu'ont connus plusieurs villes du Brésil en 2010 ont ainsi remis sur le devant de la scène des problèmes publics plus ou moins présents de façon diffuse sur l'agenda, en particulier les problèmes liés à la localisation et aux modes de construction des habitations, ou encore les enjeux d'action associés à la situation relative de certaines communautés. Des accidents particulièrement graves, comme des crashes d'avion, ont pu également mettre en avant le problème de la vétusté de certaines infrastructures aéroportuaires ou des appareils appartenant à des compagnies locales. Sur ce point, l'Amérique latine ne diffère en rien des autres pays pour ce qui concerne ces dynamiques de mise sur agenda. L'occurrence d'un accident particulièrement grave ou une catastrophe naturelle ont des effets analogues dans les pays occidentaux, même si, là encore, l'intensité du problème et sa gravité sont souvent des « marques » distinctives de ces États latino-américains.

Si l'on veut résumer sur ce premier ensemble de points, on peut rappeler plusieurs caractéristiques de l'agenda des problèmes publics en Amérique latine : une structure des problèmes dominée par des questions liées au niveau relatif de développement et/ou par la densité et par la gravité exceptionnelle de problèmes associés à l'environnement, aux phénomènes d'urbanisation ou à la criminalité ; des logiques d'émergence qui voient la société civile jouer un rôle inégal d'activation et de mobilisation ; un poids de pressions exogènes et, parfois, une perméabilité importante des agendas gouvernementaux en Amérique latine aux pressions exercées par des organisations internationales gouvernementales et non-gouvernementales et par des pays étrangers (en particulier les États-Unis). Saturé par des problèmes structurels importants, l'agenda gouvernemental en Amérique latine donne ainsi souvent une impression de chaos et de discontinuité, que l'on retrouve sous d'autres formes à d'autres étapes de l'action publique.

3.2.2. *Qui gouverne l'action publique en Amérique latine ?*

L'une des questions centrales de la science politique, et en particulier de l'analyse des politiques publiques, est bien entendu la question des acteurs et des formes de gouvernement. Dans son ouvrage classique, *Qui gouverne ?*, le politiste américain Robert Dahl avait tenté de montrer que les logiques inhérentes à toute prise de décision rendaient le gouvernement des sociétés le plus souvent pluraliste, en particulier dans les régimes politiques ayant institutionnellement consacré les principes démocratiques (Dahl, 1961). Bien plus, ces dernières années, de nombreuses recherches ont montré que les formes contemporaines de gouvernement s'étaient encore plus diversifiées. Le terme générique de gouvernance (Le Galès, 1995), souvent associé à ces transformations, recouvre d'ailleurs tout à la fois un processus de déterritorialisation de l'action publique (les politiques sont définies de façon plus ou moins coordonnée entre plusieurs niveaux de gouvernement), de démonopolisation (l'État n'est plus qu'un acteur parmi d'autres d'un jeu complexe de compromis et d'échanges) et de dépolitisation (la décision relève de plus en plus d'acteurs ou d'institutions légitimes en fonction de leur expertise et par l'effet d'un mécanisme politique de délégation). Des dynamiques aussi complexes et parfois difficilement séparables que sont la globalisation, la décentralisation et l'intégration régionale sont souvent identifiées comme les facteurs explicatifs de ces mouvements affectant les États et les politiques publiques dans la période contemporaine.

L'Amérique latine constitue sur ce point un laboratoire tout à fait remarquable pour interroger et mieux caractériser ces logiques de gouvernance. D'abord pour une raison historique majeure : l'État on l'a déjà dit y est souvent décrit comme inachevé et

parfois comme peu légitime, ce qui s'est traduit notamment par sa durable incapacité à mettre en place un monopole fiscal lui permettant de disposer des ressources financières nécessaires à son action. Ensuite, parce que l'Amérique latine est souvent présentée comme l'aire géographique, où la double dépendance à l'égard d'une grande puissance, les États-Unis, et des organisations internationales, est la mieux réalisée. Ce qui synthétise sans doute fortement ces éléments, c'est le fameux « consensus de Washington », une série de principes d'action élaborés dans les années 1990 par des économistes comme Williamson, des organisations internationales comme la Banque mondiale ou le FMI, soutenues par les États-Unis. En schématisant, ce « consensus » reposait sur plusieurs axes jugés décisifs pour les politiques publiques en Amérique latine, tous plus ou moins déterminés par l'idée d'orthodoxie financière et budgétaire, seule à même de restaurer tout à la fois le libre fonctionnement du marché et l'autorité de l'État régulateur. Ces prescriptions ont encore une fois fortement pesé sur les pays latino-américains pendant de nombreuses années, déterminant en particulier une réduction des dépenses publiques au risque souvent de crises politiques et sociales extrêmement fortes.

Cette porosité des acteurs et institutions politiques domestiques a été quelque peu corrigée ces dernières années, notamment par l'effet de réformes institutionnelles et d'alternances politiques, qui ont nourri une réorientation parfois substantielle des politiques publiques. De nombreux pays, comme la Bolivie ou la Colombie, ont ainsi vu se produire des révisions constitutionnelles associées à des politiques de décentralisation, qui ont modifié les hiérarchies de compétences et réorienté les processus de décision en matière d'action publique. Même si l'organisation des pouvoirs reste asymétrique dans bon nombre de pays, la gouvernance multi-niveaux semble ainsi se mettre en place progressivement avec la valorisation des maires des grandes villes et avec la valorisation croissante des institutions et des acteurs locaux. Elle est dans certains cas assez ancienne, comme le montre notamment Tulia Falletti à propos des politiques de décentralisation en Argentine et au Brésil, qui, en particulier dans ce dernier cas, datent pour certaines de la période dominée par des régimes autoritaires (Falletti, 2007).

L'autre changement politico-institutionnel important est associé à la « présidentialisation » des processus de décision. Non que le phénomène en lui-même soit spécialement nouveau : après tout, la figure du « *Caudillo* » reste une caractéristique de l'Amérique latine, tant dans la pratique politique que dans l'expression artistique, en particulier en littérature. Ce qui est plus original, c'est la codification institutionnelle et juridique de ce rôle, qui confère désormais aux élections présidentielles une place déterminante dans la définition des cadres et des orientations des politiques publiques.

C'est aussi l'engagement fort que plusieurs présidents en exercice manifestent à l'égard de plusieurs réformes d'envergure. Pour ne prendre que quelques exemples, ce fut le cas de Lula au Brésil avec le programme *Bolsa Familia*, d'Uribe en Colombie avec les questions de sécurité et les rapports entre le gouvernement et la guérilla, ou encore de Lagos au Chili avec les questions culturelles. Chacun de ces présidents a ainsi engagé une partie de son capital politique sur ces réformes, assurant le suivi de la mesure au-delà même de la procédure de décision proprement dite. On pourrait même étendre ces exemples au niveau local avec le cas des réformes citées de Mockus à Bogota, voire même considérer que certains hauts fonctionnaires ont assuré la continuité et la légitimité de la structure ou du département dont ils avaient la charge, comme ce fut le cas de Manuel Estela au Pérou avec la *Superintendencia Nacional de Administración Tributaria*, la SUNAT (cf. infra).

Cette personnalisation des processus de décision et des structures administratives, même si elle n'est pas inédite, reste exceptionnelle par son ampleur relative et par le poids qu'elle semble avoir sur les politiques publiques. Dans bien des cas en effet, le succès et, par ricochet, l'échec des politiques évoquées, reste souvent dépendant du maintien au pouvoir des acteurs politiques qui en furent à l'origine. Le processus de décision paraît dès lors extrêmement politisé, au sens où il dépend d'acteurs politiques élus ou tirant directement leur légitimité de la proximité à un acteur politique (cas d'Estela avec Fujimori). Il paraît en outre segmenté et sujet à des effets de cycle, rythmés notamment par la succession des élections et/ou l'alternance au pouvoir. Enfin, cette politisation et cette personnalisation du processus de décision attestent à nouveau de la stabilité et de l'influence très variables des acteurs bureaucratiques sur les orientations de l'action gouvernementale.

En complément de ces éléments structurels, il faut également souligner que l'arrivée concomitante de gouvernements « de gauche », même si ce terme générique cache souvent des différences importantes, ont également mis en avant de nouvelles politiques (valorisation de la lutte contre la pauvreté, nationalisation des ressources naturelles, développement des infrastructures). De manière inégalement explicite et systématique selon les pays, ces alternances simultanées ont été l'occasion en particulier de critiquer les effets des politiques inspirées par le consensus de Washington et de réaffirmer la souveraineté des États latino-américains sur leurs propres choix politiques. Le durcissement parfois des relations entre les pays de la zone et les États-Unis s'est ainsi parfois nourri d'une critique de l'hégémonie américaine sur la zone. L'un des pays les plus emblématiques de ce retournement est sans doute le Venezuela d'Hugo Chavez, où les politiques, là aussi fortement dépendantes de la « variable personnelle », ont souvent été justifiées par la volonté de s'affranchir de la tutelle des États-Unis en

nationalisant notamment les secteurs énergétiques et de gestion des ressources naturelles. Cette affirmation d'une indépendance relative peut également s'exercer à l'égard de la communauté internationale. On peut ici citer en exemple la politique du Brésil en matière de brevets sur les médicaments, en particulier pour la lutte contre le sida, qui s'est présentée tout à la fois comme une réponse aux stratégies commerciales des grands groupes pharmaceutiques et comme le vecteur de développement d'une forme d'indépendance sanitaire du pays pour certaines affections. Certains pays font cependant exception sur ce point, notamment la Colombie présidée par Uribe, qui fit de la proximité avec les États-Unis l'un des « marqueurs » de ses choix politiques en matière d'action publique. Même chose pour les pays d'Amérique centrale, comme le Salvador, où les transferts de politiques publiques et d'expertise restent importants depuis les États-Unis, en particulier dans les politiques de lutte contre la criminalité (cf. les transferts de politique qui suivent les implantations de gangs inspirés d'organisations similaires dans les grandes villes américaines).

Enfin, même contrainte et décevante, l'intégration régionale a pu faciliter les échanges d'idées et d'expertise et conduire à des réformes similaires dans plusieurs pays. Certes, les processus d'intégration se caractérisent plutôt en Amérique latine par la faiblesse des institutions communes, par des réticences durables à transférer des compétences dans plusieurs domaines d'action publique au niveau supranational, et par une grande fragmentation des initiatives (Dabène, 2009). Il n'en reste pas moins que, du point de vue des politiques publiques, un peu à l'exemple de l'intégration européenne, les échanges nourris par ces logiques d'intégration ont pu avoir pour conséquence une mutualisation des diagnostics et des solutions, tout en socialisant les élites politico-administratives aux mêmes orientations. Les programmes sociaux d'assistance, dont l'initiative *Bolsa Familia* déjà citée est un exemple, se sont ainsi développés ces dernières années, au Brésil et au Mexique, pour tenter de trouver une solution à la pauvreté de certaines parties de la population. Les échanges entre les deux pays paraissent sur ce point réels et fructueux.

Même si les cadres politiques et institutionnels des politiques publiques ont donc changé dans le sens d'une « renationalisation » des choix publics, il faut cependant préciser que le processus de décision reste cependant très partiellement maîtrisé par les acteurs politico-administratifs domestiques. La dépendance de ces pays en termes de ressources et d'expertise d'action reste forte, en particulier dans certains domaines et pour certains de ces pays. Les politiques de développement alternatif, qui prennent notamment la forme d'incitations à changer les logiques de production agricoles en éradiquant ou limitant la culture de la coca dans plusieurs pays, restent ainsi pour l'essentiel structurées, financées et mises en œuvre par des organisations

internationales, par des organisations non-gouvernementales ou encore par des pays non latino-américains. Ce qui a changé, c'est alors moins la dépendance relative que les sources et les formes d'interaction caractéristiques de ces pressions extérieures. Ainsi, l'analyse de ces politiques au Pérou tend à montrer que les organisations américaines, type USAID, sont désormais relativement moins présentes, l'action publique résultant plus volontiers de l'investissement sur place de fondations privées, en particulier allemandes, qui tentent d'élaborer de nouvelles politiques en partenariat avec les acteurs locaux. De la même façon, la gestion des services publics n'est pas toujours renationalisée, les réformes récentes ayant plutôt eu pour effet de remettre à plat les contrats de concession, plutôt que de nécessairement restituer à l'État une compétence directe dans ces domaines d'action. Si la nature du rapport de forces entre acteurs domestiques et extérieurs a parfois changé dans le sens d'un plus grand équilibre, ces évolutions récentes ne permettent encore que très partiellement et ponctuellement à beaucoup de ces pays de s'abstraire de toute influence extérieure, toujours nécessaire en particulier pour ce qui concerne l'expertise et les moyens d'action.

Enfin, subsistent toujours des formes plus traditionnelles de « capture » du processus de décision, qu'elles soient liées aux relations clientélistes souvent vues comme déterminantes dans ces pays, au poids de certaines grandes firmes ou de certaines élites sociales, ou encore à l'influence de certaines institutions sociales, comme les églises ou les communautés indigènes. Dans bien des cas, c'est la contrepartie du processus de politisation et/ou de personnalisation déjà évoqué. La décision reste souvent influencée, élaborée et finalisée par des réseaux d'acteurs limités, proches de certaines organisations politiques ou d'agents économiques. Ainsi, toute tentative d'étude du processus de décision dans le cas du Venezuela semble buter non seulement sur la rareté des ressources documentaires, mais également sur la grande volatilité du contenu comme des acteurs influents lors du processus de décision. Les décisions semblent parfois prises de façon circonstancielle et arbitraire. Elles peuvent également avoir un caractère contradictoire à quelques mois d'intervalle, comme ce fut le cas récemment à l'occasion de plusieurs réformes successives du système universitaire vénézuélien. La porosité de l'appareil d'État à des groupes ou des institutions sociales extérieurs au cadre bureaucratique au sens strict caractérise également le cas de la Bolivie ces dernières années, où l'irruption du Mouvement vers le socialisme (MAS) au pouvoir avec l'élection d'Evo Morales a contribué parfois à remettre en cause les réseaux d'action publique souvent dominés jusque-là par les firmes et les groupes d'intérêt de la région de Santa Cruz, mais en créant d'autres réseaux structurés autour du parti présidentiel.

3.2.3. Bureaucraties et mise en œuvre des politiques publiques

Ces limites souvent soulignées des institutions et des acteurs politiques traditionnels sont complétées par des faiblesses structurelles au niveau des bureaucraties, des capacités administratives et des procédures de mise en œuvre des politiques publiques. Les pays latino-américains ne sont pas spécifiques sur ce point, la mise en œuvre étant souvent considérée comme une phase cruciale, souvent conflictuelle et très partiellement maîtrisée de l'action de l'État. De façon classique, elle est en effet souvent décrite comme une dilution plus ou moins extensive de la décision dans les conditions locales d'exercice de l'action publique. Pressman et Wildavsky, dans un ouvrage qui reste une référence incontournable de ce champ d'études, avaient ainsi montré qu'aux États-Unis, il arrivait, selon la formule employée, que « *les politiques décidées à Washington disparaissent à Oakland* » (Pressman et Wildavsky, 1973). Contrairement à une conception conventionnelle réductrice, la compréhension des politiques publiques ne se résume donc pas à l'analyse de la décision, mais doit aussi incorporer l'étude des conditions et modalités objectives de sa mise en œuvre sur le terrain. Or, ces facteurs « locaux » sont souvent caractérisés par des moyens objectifs peu en rapport avec les buts fixés lors de la décision ou encore par la résistance plus ou moins inattendue des « clientèles » concernées par l'action publique. Pour reprendre une expression utilisée par Mény et Thoenig, la mise en œuvre est ainsi une « poursuite de la lutte » caractéristique de toute politique publique à d'autres moments et par d'autres moyens (Mény et Thoenig, 1987).

Dans le cas des pays latino-américains, là encore, la particularité réside plus volontiers dans la forme et l'intensité des problèmes auxquels ces pays sont confrontés, que dans une originalité essentielle. Ce que l'on remarque en effet dans plusieurs études, c'est l'incapacité qu'ont les acteurs de terrain, qu'ils soient administratifs ou privés, à prendre en charge et rendre effectives les décisions prises au niveau central. Nombre de réformes entreprises se « diluent » ainsi dans la réalité de contextes locaux inégalement maîtrisés par l'appareil bureaucratique ou qui sont témoins de mobilisations sociales fortes à l'encontre des politiques adoptées.

L'une des notions souvent employées par les analystes des États latino-américains comme par les organisations internationales est ici celle de "*capacity-building*" ou celle de « *State capacity* ». Dans ses travaux comparatifs sur les régimes latino-américains, en partant notamment de l'étude des réformes administratives, Barbara Geddes montra ainsi dès 1994 que l'un des problèmes cruciaux de l'action politique et des politiques publiques résidait sans doute dans l'incapacité qu'avaient les acteurs politiques à appuyer leurs décisions sur des institutions et des compétences bureaucratiques

véritables (Geddes, 1994). L'un des indicateurs souvent cités ici, que l'on a déjà évoqué à propos de la place de l'État en général, reste attaché aux performances des administrations latino-américaines en matière de prélèvement des ressources. Dans des études successives, l'OCDE a pu montrer sur ce point que la capacité des bureaucraties à extraire par l'impôt les ressources nécessaires à leurs actions reste très inégale. Ainsi, alors que le Brésil se caractérisait en 2004 par un rapport entre le produit de l'impôt et le PIB assez satisfaisant (autour de 36 %, ce qui est comparable aux performances des pays de l'OCDE), d'autres États, en particulier le Pérou ou le Mexique, disposaient de recettes publiques dont la part dans le PIB était largement inférieure, autour de 15 à 20 % du PIB (OCDE, 2006). Si l'on excepte le cas chilien, souvent présenté en exemple d'une administration efficace, notamment dans plusieurs publications de la BID, les pays latino-américains semblent ainsi bien en peine de trouver par des moyens bureaucratiques classiques les ressources financières nécessaires à l'action concrète.

Au-delà même de la question fiscale, les exemples abondent d'actions publiques, qui, une fois élaborées, se diluent lors de la mise en œuvre en raison des moyens et des compétences limités dont disposent la plupart des administrations dans les pays latino-américains. Au Brésil, les politiques d'éducation ont été ainsi dénoncées de façon récurrente pour leur incapacité à lutter efficacement contre le faible taux d'alphabétisation dans certaines zones et/ou dans certaines populations. Plusieurs pays ont vu également des administrations essentielles, notamment l'administration fiscale, être gangrénées par la corruption, le clientélisme et/ou une formation limitée de leurs personnels. Enfin, le système hospitalier a parfois été pointé pour les manque d'équipements et de formation des personnels de santé.

Ces exemples dispersés ont parfois fait l'objet d'analyses transversales, considérées comme autant de diagnostics préalables à la mise en place de réformes administratives importantes. Depuis quelques années, les recherches de Merilee Grindle en particulier sont tournées vers l'étude comparative des bureaucraties latino-américaines (Grindle, 2000). Parmi les diagnostics formulés, on trouve en particulier la dénonciation du maintien de liens clientélistes et la critique récurrente d'une forte politisation des fonctionnaires. Sur la base d'une étude réalisée par Iacovello et Zuvanic (Iacoviello et Zuvanic, 2006, cité in Grindle, 2010), Grindle établit ainsi que le pourcentage de postes de la fonction publique soumis à une nomination politique est parfois très élevé : ainsi, 9 % des postes en Bolivie, 9,52 % au Brésil et jusqu'à 17,76 % au Guatemala sont sujets à une telle politisation, tandis que d'autres pays, au moins formellement, sont parvenus à limiter ces biais potentiels (taux de 0,26 % en Argentine, de 1,34 % au Chili ou de 1,08 % en Colombie). En dépit de réformes récentes, Grindle en conclut

que « *les études de cas indiquent que des administrateurs de rang intermédiaire aux conseillers présents aux niveaux supérieurs, beaucoup sont toujours sujets à des nominations et à des démissions arbitraires* » (Grindle, 2010, p. 21). Elle en déduit pour finir un tableau comparatif des performances relatives des administrations latino-américaines autour de trois dimensions principales : l'efficacité, l'importance relative des nominations au mérite et la capacité reconnue aux fonctionnaires en place. Le Brésil et le Chili se caractérisent ici par des scores relativement élevés, attestant d'un fonctionnement relativement satisfaisant de leurs administrations. Ainsi, dans le cas du Brésil, la part des nominations au mérite est de 87 %, tandis que les indices d'efficacité et de « compétence » figurent également parmi les plus élevés. Symétriquement, l'Équateur, le Pérou ou le Salvador se distinguent ici par des scores très faibles selon les trois dimensions précitées.

L'accumulation de ces diagnostics, parfois portés par les organisations internationales ^[38], ces limites de la bureaucratie traditionnelle ont fait l'objet de tentatives de solution sous plusieurs formes. D'abord, par la mise en place d'administrations nouvelles, inspirées de l'entreprise et encouragées par les organisations internationales et/ou portées par de nouvelles coalitions gouvernementales. Face au problème de recouvrement de l'impôt, le gouvernement de Fujimori au Pérou tenta ainsi par exemple de mettre en place une nouvelle administration fiscale, la *Superintendencia*, composée de jeunes économistes recrutés parfois à l'étranger et rémunérés sur une base beaucoup plus élevée que les fonctionnaires « classiques ». L'idée sous-jacente était ainsi non seulement de doter l'État péruvien d'une structure adaptée à la recherche d'une meilleure performance fiscale par la compétence technique de ses cadres, mais également de prémunir les fonctionnaires recrutés de toute tentative de corruption par le biais de salaires plus élevés et de carrières mieux valorisées (Cuvy, 2009).

Autre tentative de solution, la privatisation de certaines activités pour les confier à des entreprises jugées plus compétentes et moins susceptibles de céder aux arrangements traditionnels, comme ce fut le cas dans plusieurs industries de transport et de réseau. La privatisation totale ou partielle de la gestion de l'eau, des transports urbains ou des activités de ramassage ou de traitement des déchets fut ainsi l'occasion de mettre en place des partenariats public-privé considérés comme les garants d'une plus grande efficacité de l'action dans ces domaines jugés cruciaux.

[38] Cf. le site créé par la BID sur ces questions :
<http://www.iadb.org/idbamerica/sectorhomepage.cfm?thisid=607lanid=4>

Enfin, les faiblesses endémiques des bureaucraties classiques ont souvent encouragé la prise d'initiatives privées émanant de firmes, mais aussi d'associations ou d'organisations non-gouvernementales, qui prennent ainsi à leur charge des politiques insuffisamment assurées par l'État. Ce fut le cas par exemple au Brésil, où les limites structurelles des politiques d'éducation ont parfois fourni l'occasion à des fondations ou à des associations de créer leurs propres structures d'accueil pour compléter, voire même pour se substituer, au système éducatif classique. De la même façon, les politiques de préservation de l'environnement sont parfois « préemptées » par des associations et/ou des organisations non-gouvernementales nationales et internationales, qui tentent parfois de contourner les blocages exercés par des intérêts locaux, qu'ils soient publics ou privés.

Ces ajustements requis par les dysfonctionnements constatés au niveau de la mise en œuvre ne sont cependant pas toujours pérennes et nourrissent à leur tour des problèmes supplémentaires. Ainsi, la création d'administrations *ad hoc*, très spécialisées et souvent fortement attachées aux entrepreneurs politiques ou administratifs qui contribuèrent à les créer et à les mettre en place, ne garantit pas une réelle continuité et une institutionnalisation durable de structures et de procédures administratives légitimes. Si l'on reprend ici le cas péruvien précité, il est intéressant de constater que cette *Superintendencia* s'est avérée très perméable aux évolutions de la conjoncture politique et aux départs des personnes qui en avaient été les initiateurs. Autre exemple, la mise en place de nouvelles structures de gestion des carrières publiques au Mexique, le *servicio profesional de carrera*, a été mis en place à partir de 2003, mais de manière trop partielle et politisée pour permettre une véritable refonte de la gestion des personnels administratifs.

Par ailleurs, la privatisation des politiques publiques fait de moins en moins recette, dans un contexte marqué encore une fois par la remise en cause du « consensus de Washington », mais aussi en raison des limites objectives de ces partenariats public-privé. Rénchérissement des services, sentiment d'une « trahison » de pratiques ou d'intérêts locaux, sont autant de problèmes parfois associés à ces transferts, qui ont fini par justifier le retour de ces politiques dans le giron de l'État. Ainsi, la gestion de l'eau a-t-elle été à nouveau confiée à des collectivités locales, voire à l'État, afin de produire un service public qui soit plus proche des citoyens et mieux ajusté aux besoins effectivement exprimés par les groupes sociaux comme par les firmes concernés.

Comme pour les autres dynamiques de l'action publique, les conditions et modalités de la mise en œuvre illustrent ainsi les spécificités des contextes latino-américains, marquées en particulier par les hybridations de leurs politiques entre pratiques tra-

ditionnelles, pressions internationales et volonté réformatrice plus ou moins durable. Philippe Bezès le montre parfaitement dans l'article déjà cité, insistant notamment sur les éléments de continuité et les réformes partielles qui caractérisent les réformes bureaucratiques récentes. Pour lui, en effet, « *les modes de fonctionnement et d'organisation des administrations des régimes antérieurs non démocratiques ont souvent sédimenté une distribution du pouvoir, favorisé des divisions sociales, légitimé et diffusé des représentations collectives, structuré des intérêts, des soutiens, des incitations et des ressources, développé des formes de loyauté reposant sur le clientélisme et informé les pratiques de groupes sociaux en développant des façons de répondre à la société et aux opposants* » (Bezès, 2007, p. 27). Par là même, les réformes administratives butent sur les cadres institutionnels antérieurs, dont l'inertie intrinsèque est complétée par des mobilisations soucieuses de défendre les intérêts acquis. Où l'on retrouve à nouveau l'idée selon laquelle les tensions et les évolutions qui sont au cœur des politiques publiques et du fonctionnement des bureaucraties en Amérique latine sont également centrales pour qui veut analyser les phénomènes de consolidation des régimes démocratiques et de l'État dans ces mêmes sociétés.

Bibliographie

BEZES, P. (2007), « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique Internationale*, n° 35, Paris.

COLLIER, D. et R. COLLIER (1991), *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

CUVI, J. (2009), *La réforme de Sunat : construction institutionnelle et captation politique de l'administration fiscale péruvienne (1990-2000)*, mémoire de M2, Sciences Po, Paris.

DABENE, O. (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, McMillan, New York.

DAHL, R. (1961), *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven.

FALLETI, T. (2007), « S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir ? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil », *Critique Internationale*, n° 35, Paris.

GEDDES, B. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.

GRINDLE, M. (2010), "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America", *HKS Faculty Research Working Paper Series*, RWP 10-025, Cambridge.

GRINDLE, M. (2000), *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

HALL, P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3), New York.

IACOVIELLO, M. et L. ZUVANIC (2006), "Desarrollo e Integración de la Gestión de Recursos Humanos en los Estados Latinoamericanos", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 6, N° 7, Buenos Aires.

LE GALES, P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), Paris.

MAYAUX, P.-L. (2006), *L'échec de la privatisation de l'eau en Bolivie : de la formulation à la remise en cause d'une politique publique : étude d'un "policy change"*, mémoire de M2, Sciences Po, Paris.

MENY, Y. et J.-C. THOENIG (1987), *Politiques publiques*, PUF, Paris.

OCDE (2006), *Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America. The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico*, Paris.

OSTROM, E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

PINSON, G. et V. SALA PALA (2007), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, Paris.

PNUD (2009), *Tenir les promesses*, New York. Rapport annuel disponible en ligne : (http://www.undp.org/french/publications/annualreport2009/pdf/FR_FINAL.pdf)

PRESSMAN, J. et A. WILDAVSKY (1973), *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland or Why It's Amazing that Federal Programs Work at all, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Buid Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press, Berkeley.

SUREL, Y. (2000), "The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making", *Journal of European Public Policy*, vol.7, N.º4, Routledge, Oxon.

TRINDADE, A. (2006), *La construction d'une « politique publique » de jeunesse au Brésil. Le cadre de l'éducation non formelle des jeunes à Récife*, Thèse de science politique, directeur de thèse Jean Michel Blanquer, IHEAL, Paris.

VELASQUEZ, M. E. (2007), *Seguridad, Ciudadanía y Políticas Públicas en Bogota. Los Avances de la Política Pública de Seguridad Ciudadana en Bogota (1995-2007)*, disponible en ligne : <http://www.institut-gouvernance.org/en/conference/fiche-conference-36.html>.

3.3. La décentralisation : une volonté d'approfondissement de la démocratie

Jean-François CLAVERIE

Résumé

Trois étapes ont marqué la décentralisation en Amérique latine :

- la création, à l'issue des indépendances, des États fédéraux : Argentine, Brésil, Mexique, Venezuela ;
- l'institutionnalisation dans les années 1980 des pays unitaires qui ont permis de consolider la démocratie ;
- enfin, depuis les années 2000, la décentralisation est passée d'un stade formel à l'affirmation du pouvoir des gouvernements.

Parmi les États fédéraux, il faut distinguer les pays au fédéralisme formel comme le Venezuela, les pays où le poids de l'État fédéral prédomine et freine l'autonomie des États fédérés comme le Brésil et le Mexique, ainsi que l'Argentine où les provinces ont des pouvoirs très importants affaiblis, néanmoins par le système de transfert financier dit de « co-participation ».

La décentralisation des pays unitaires s'est construite à partir d'un mouvement municipaliste et de l'affaiblissement des États, confrontés à la nécessité de répondre aux crises économiques vécues dans les années 1990. Le Chili fait figure d'exception dans la mesure où il fut moins confronté à ces crises, ce qui explique le retard pris pour se décentraliser.

En ce qui concerne la gouvernance des collectivités locales, on doit mettre l'accent sur, d'une part la faiblesse de leur capacité de gestion, la corruption – mal endémique dans beaucoup de pays, n'affectant pas nécessairement les plus pauvres (Argentine, Mexique) –, la faiblesse de leurs ressources financières, les difficultés de collecte de l'impôt, la difficulté de mener des politiques structurantes du fait de mandats courts et souvent sans possibilité de réélection. À côté de ces faiblesses, l'évolution actuelle montre qu'une nouvelle élite politique a émergé, bien formée, soit par des études universitaires, soit par des pratiques sociales antérieures (membres d'ONG ou syndicalistes). En outre, de nouvelles pratiques de gestion locale plus transparentes sont apparues. Ces nouvelles pratiques sont également plus participatives, plus démocra-

tiques et moins clientélistes. Un mouvement d'intercommunalités tend à dépasser les clivages politiques ou territoriaux pour affronter les grands enjeux de la gestion publique locale, que ce soit ceux de l'eau, des transports ou des déchets qui sont au centre des problématiques latino-américaines.

Ces forces et faiblesses ne traversent pas les mêmes collectivités. Les municipalités que l'on peut qualifier de « fortes » ne représentent qu'une minorité, mais sont de plus en plus nombreuses à chaque nouvelle élection locale. Ce mouvement démontre, qu'à l'image des pays émergents, il existe des gouvernements locaux émergents et que ce qualificatif ne recoupe pas exclusivement des données économiques, mais aussi des nouvelles formes de gouvernance plus démocratiques.

Les crises économiques et politiques des années 1980 en Amérique latine, l'impossibilité des gouvernements nationaux de répondre efficacement aux demandes croissantes de la société civile ont été, pour une large part, à l'origine des processus de décentralisation en Amérique latine. Les gouvernements nationaux, à partir de ces années, ont alors décidé, peu à peu, de transférer une partie de leurs compétences et d'accorder une autonomie plus ou moins large aux gouvernements locaux. Ces transferts venaient traduire une volonté de restructurer leur économie dans un contexte de mondialisation qui redistribuait les pouvoirs financiers et politiques. Ces transferts se sont accompagnés généralement d'une répartition plus égalitaire des ressources.

3.3.1. *Le cadre institutionnel : États unitaires et États fédéraux*

Parallèlement à la démocratisation des années 1980 et aux plans d'ajustement structurel, l'Amérique latine a vécu ces trente dernières années un mouvement de décentralisation et la montée en puissance des gouvernements locaux qui ont affirmé leur volonté d'être acteurs des politiques publiques, qu'elles soient conduites par les États centraux ou initiés par eux-mêmes, ceci s'étant traduit à travers des mouvements municipalistes, portés notamment par les associations nationales de municipalités. La plus emblématique de ces associations ayant été celle d'Équateur (Association des municipalités de l'Équateur, AME) qui reste, en 2010, la plus représentative d'Amérique latine.

Aujourd'hui, tous les niveaux des gouvernements locaux (municipalités, départements, provinces, États fédérés) sont élus au suffrage universel, avec une exception au Chili, où les exécutifs régionaux et provinciaux sont désignés par le pouvoir central (Intendants, gouverneurs), mais ceci s'inscrit dans un processus de décentralisation qui devrait, à court ou moyen terme, aboutir à une élection directe.

On doit, dans ce contexte, distinguer les États fédéraux et États unitaires.

États fédéraux

Le fédéralisme au Brésil et au Mexique s'inspire pour une large part du fédéralisme des États-Unis, celui du Venezuela n'est que formel dès son origine, et ce formalisme a été renforcé depuis 1999 par le gouvernement d'Hugo Chavez. Enfin le fédéralisme argentin est atypique ; il ne s'agit d'ailleurs pas d'États en tant que tel mais de provinces. La nation argentine s'est construite à partir des provinces, et le poids démographique (plus du tiers de la population), économique (50 % du PIB) et géographique (superficie égale à celle de l'Espagne) de la province de Buenos Aires ne fait que renforcer cette prééminence historique des provinces. On doit cependant noter que depuis la crise de 2001, l'État fédéral a pris un pouvoir plus important, notamment à travers le financement dit de « co-participation » qui lie chaque province au pouvoir central, lequel a tendance à conditionner sa participation au budget provincial à une soumission politique au gouvernement de la nation ; le même système de co-participation étant appliqué entre provinces et municipalités. Cette prééminence des provinces s'exprime dans la Constitution, où il est mentionné que ce sont les provinces qui délèguent une partie de leurs pouvoirs à l'État national.

Le Brésil

Le Brésil, depuis sa constitution en un État-Nation, a connu deux formes d'organisation politique : dans un premier temps, l'Empire, succédant à l'indépendance de 1822 et trouvant un terme en 1889 ; puis, l'organisation du pays en fédération dès la proclamation de la République. La notion de fédéralisme, définissant un État fédéral ou une « fédération », est caractérisée par la manière dont est conçue la participation du tout et des parties à l'élaboration et à l'amendement de la Constitution : « *Chaque système de gouvernement fédéral prévoit la participation des communautés locales au pouvoir d'amendement* ». Cette caractéristique d'organisation implique la définition des pouvoirs locaux qui constituent l'État dans un ensemble.

La République du Brésil a connu depuis la fin de l'Empire six constitutions qui ont toutes réaffirmé le caractère fédératif du pays. La Constitution de 1891, la première du Brésil républicain, s'inspire largement du système de fédération des États-Unis – au point de s'appeler « États-Unis du Brésil ». Dès lors, la problématique des pouvoirs locaux et de la définition des entités territoriales est posée. En effet, le passage de l'Empire à la République marque aussi le passage des provinces aux États qui sont jusqu'à nos jours les composants de l'État brésilien.

L'organisation territoriale brésilienne est antérieure à la Constitution de 1988 qui instaure un retour à la démocratie et intègre la décentralisation. Elle garantit l'autonomie administrative et politique de l'Union des États, du District fédéral (DF de Brasilia) et des communes. Les niveaux de gouvernements sont, ainsi, au nombre de trois avec un statut particulier pour le DF.

Le gouvernement central est défini par « *l'Union qui rassemble les pouvoirs exécutif et judiciaire* ». Le Président de la République, élu au suffrage universel direct pour quatre ans, est à la tête de l'exécutif. Le président est secondé par le vice-président, qui assume l'exécutif en cas de décès ou vacance du pouvoir. Dans ce cas de figure, Immar Franco est devenu Président de la République alors qu'il était vice-président de Fernando Collor, déchu pour corruption et association de malfaiteurs.

Le pouvoir législatif est assuré par le Congrès national organisé en système bicaméral, une chambre haute et une chambre basse, respectivement, le Sénat et la Chambre des députés. Les sénateurs sont élus pour huit ans avec un renouvellement d'un tiers puis des deux tiers tous les quatre ans. Le Sénat compte 81 parlementaires, soit trois représentants par État, District fédéral inclus. La Chambre des députés, quant à elle, rassemble 513 parlementaires. On distingue les députés fédéraux des députés, *estaduais*, soit les parlementaires « d'État ». Ils sont élus au suffrage universel direct pour quatre ans. Contrairement aux sénateurs, le nombre de représentants de la chambre basse est proportionnel à la population de chaque État (avec un minimum de huit représentants pour les États les moins peuplés et un maximum de 70 pour l'État de Sao Paulo).

L'Union, d'après le modèle des États-Unis, est composée par des États fédérés. Ils sont au nombre de 26. On constate la transposition du système présidentiel au niveau étatique, le pouvoir exécutif de l'État fédéré étant assuré par un gouverneur assisté par un vice-gouverneur, tous deux élus au suffrage universel direct pour 4 ans, mandat renouvelable une fois. Les États adoptent chacun leur Constitution en harmonie avec la Constitution fédérale. Le pouvoir législatif est détenu dans chaque État par une assemblée législative.

Le deuxième niveau de pouvoir local est la municipalité. On compte 5 564 municipalités au Brésil. L'exécutif, comme dans le schéma présidentiel et celui de l'État fédéré, est assuré par un maire (*Prefecto*) et un vice-maire, élus au suffrage universel direct pour quatre ans, rééligibles une fois. La gestion de la municipalité est assurée par un gouvernement municipal composé de secrétaires désignés et dirigés par le maire. Les conseillers municipaux (*vereadores*), élus au suffrage universel, se réunissent

dans la Chambre des élus municipaux (*Camara dos vereadores*) pour y exercer le pouvoir législatif. Ce système admet que le maire, élu sur une liste distincte à celle des *vereadores*, ne dispose pas de la majorité dans la Chambre des élus municipaux.

Le DF de Brasília, combinant le fonctionnement des États et celui des municipalités, élit à la tête de son pouvoir exécutif un gouverneur ainsi qu'un vice-gouverneur pour une durée de quatre ans.

Le Mexique

Le fédéralisme mexicain est largement inspiré par celui des États-Unis. Comme le Brésil, le pays s'est dénommé « États-Unis du Mexique ». Il se caractérise historiquement par une paradoxale centralisation inscrite dans la constitution de 1917 qui d'une part, accorde un statut indéfini aux gouvernements locaux et, d'autre part, impose des règles très centralisatrices. Ce centralisme a été renforcé par le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI), qui gouverna pendant 71 ans jusqu'en 2000 de manière très autoritaire et centralisée. Il faut attendre les années 1980 pour voir redéfinies les relations entre l'État fédéral, les États fédérés et les municipalités à travers le plan national de développement, qui crée des instances de coordination entre les trois niveaux et délègue des compétences pour les services urbains de base.

Enfin, dans les années 1990, un programme national de solidarité visant à contrebalancer sur le plan social les effets de la politique néolibérale mise en œuvre, crée 27 000 comités locaux clientélistes regroupant les bénéficiaires du plan de solidarité. Ces comités, contrôlés par le gouvernement central à travers le ministère du développement social (Sedesol), affaiblissent le pouvoir des municipalités.

Le Mexique est composé de 31 États, du DF de Mexico (DF) et de 2 397 municipalités.

La Constitution mexicaine n'attribue pas de compétences exclusives aux 32 États (DF inclus), mais leur délègue la « *direction du développement national* », libre à eux de définir dans la Constitution de leur État, les délégations de compétences au niveau municipal. Néanmoins, la Constitution fédérale établit la liste des services qui relèvent de la responsabilité des municipalités. Apparaît clairement la véritable nature, faussement décentralisatrice, du fédéralisme mexicain dans lequel l'État fédéral « *reprend d'une main ce qu'il attribue de l'autre* ».

L'Argentine

Le fédéralisme argentin se caractérise par une prééminence historique des provinces. La Constitution argentine prévoit que ce sont les provinces qui délèguent les pouvoirs, d'une part à l'État national et, d'autre part aux municipalités. Dans ce cadre institu-

tionnel, elles disposent d'une très large autonomie politique, juridique, administrative et financière dans le cadre du système de co-participation, évoqué précédemment.

L'Argentine est composée de 23 provinces et du gouvernement de Buenos Aires qui peut être assimilé institutionnellement à une province, de 2180 municipalités de plein droit avec des autorités élues. L'autonomie des municipalités est accordée par le pouvoir provincial dans le cadre de la Constitution fédérale de 1994. À ce jour, 19 provinces ont accordé cette autonomie aux municipalités pour lesquelles elles ont défini les critères d'accessibilité. Mais il est à noter que trois des quatre plus importantes provinces (Mendoza, Santa Fé et Buenos Aires), seize ans après que la Constitution fédérale les y autorisait, n'ont toujours pas accordé cette autonomie à leurs municipalités. Seule, la province de Cordoba a permis la création de nombreuses municipalités qui représentent, à elles seules, près du cinquième des municipalités argentines.

Cette prééminence institutionnelle des provinces se traduit dans les systèmes de gouvernance locale. Le pouvoir en Argentine appartient aux provinces, au centre du système de pouvoir avec une large autonomie, freinée depuis 1990 par le système de co-participation imposé par l'État fédéral.

Les provinces ont également un pouvoir sur les municipalités par cette même co-participation province-municipalités. En Argentine, il n'est pas possible de travailler avec une municipalité si on n'a pas l'accord de la province, lequel accord est conditionné par le degré de soumission politique au gouverneur. Leur adhésion ou non à la politique du gouvernement de la province conditionne en partie l'attribution du budget.

Néanmoins, il est important de souligner l'existence du Centre fédéral d'investissement (CFI), sorte de banque de développement des provinces qui cofinance des projets des provinces en leur apportant un appui technique. Le conseil d'administration du CFI est composé des gouverneurs des provinces et l'État fédéral n'a aucun pouvoir sur ses engagements. Le CFI est financé sur la base d'une quote-part versée par chaque province.

Le Venezuela

Formellement fédéral depuis 1864, le Venezuela n'en a jamais eu les caractéristiques et ceci est accentué sous le gouvernement actuel dont les tendances économiques comme politiques sont fortement centralisatrices.

Le Venezuela est composé de 23 États et de 322 municipalités.

Les États et municipalités doivent coopérer entre eux pour l'accomplissement des politiques décidées par le gouvernement.

Les États doivent administrer leurs biens et ressources et les terres en friche selon les normes édictées par le pouvoir central.

Les municipalités ont des compétences plus élargies et surtout des budgets qui leur permettent de développer des politiques publiques et de gérer des services publics dans des conditions acceptables, dans la mesure où elle peuvent collecter des impôts locaux qui correspondent à 50 % de leur budget, l'autre moitié étant assuré par l'État fédéral.

États unitaires

Les constitutions des pays unitaires, votées après les années 1980, ont permis dans un premier temps de démocratiser les gouvernements locaux en instituant des élections au suffrage universel des exécutifs départementaux, provinciaux et municipaux. Ceci a bien évidemment révolutionné la vie locale antérieurement contrôlée par des « caciques » nommés par le pouvoir central souvent dictatorial. Cette démocratisation ne s'est accompagnée, dans un premier temps, que par des délégations de compétences très limitées. Il a fallu attendre les années 1990 pour que le processus de décentralisation se mette en marche, initié par la Colombie à travers sa Constitution de 1991.

On peut aujourd'hui distinguer trois types de décentralisation :

- Les pays unitaires dont la décentralisation est la plus avancée, au moins sur le plan institutionnel. Ce sont les pays dont les constitutions, comme les lois de décentralisation, ont été déterminées essentiellement par trois facteurs : le modèle des constitutions européennes et notamment française, République décentralisée mais restant très marquée par un rôle important de l'État ; l'influence des modes d'organisation sociale des communautés indigènes auxquelles on a attribué des statuts d'organisations territoriales ; enfin, la pression des ONG qui se sont souvent substituées aux pouvoirs locaux durant les politiques d'ajustement structurel pour pouvoir répondre aux demandes des populations locales très affectées par ces politiques. Ces influences des modes de gouvernance des communautés indigènes comme de celles des ONG ont permis d'institutionnaliser la participation citoyenne, concept fondamental dans toute l'Amérique latine qui avait, à son origine, l'objectif de renforcer la démocratie locale et de lutter contre la corruption. Ce premier type de pays unitaires décentralisés regroupe la Bolivie (Constitution de 2009), la Colombie (Constitution de 1991), l'Équateur (Constitution de 2008) et le Pérou (Constitution de 2002). Il est à noter une forte présence indigène dans ces pays, majoritaire dans le cas de la Bolivie (60 %), importante dans le cas de l'Équateur (35 %) et du Pérou (30 %), mais plus faible en Colombie (4 %).

- Le deuxième type de décentralisation concerne exclusivement le Chili dont la décentralisation reste inachevée. Elle s'est inspirée du modèle français des années précédant les lois de 1982. Les exécutifs des régions et des provinces sont nommés par le pouvoir central. Cette forte centralisation chilienne s'explique par la géographie du pays (4 200 km du Nord au Sud) et l'héritage de la dictature militaire (1973-1989) qui a « légué » aux gouvernements démocratiques les régions militaires converties en régions administratives. Le poids de l'État central est déterminant au Chili, notamment à travers le ministère du Développement régional (*Subdere*) qui garde un contrôle déterminant sur les politiques publiques locales. Néanmoins, on peut envisager que le Chili s'engagera dans une décentralisation plus active et passera, à court terme, au stade de la décentralisation française de 1982, accordant une réelle autonomie et permettant l'élection directe des exécutifs régionaux.
- Le troisième type recouvre les petits pays, soit d'Amérique centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador) soit du Cône sud (Paraguay et Uruguay). Bien évidemment, cela recoupe des réalités socioculturelles et politiques très différentes. Le Costa Rica et l'Uruguay sont des pays reconnus pour la modernité de leur organisation politique qui incluent une décentralisation démocratique et accordent une réelle autonomie aux collectivités infranationales. Les autres pays sont marqués par une extrême pauvreté et par une histoire politique plus ou moins récente, très conflictuelle : guerres civiles au Guatemala, au Nicaragua et au Salvador, coup d'État au Honduras, dictature au Paraguay.

3.3.2. Mandats électifs et gouvernements locaux

Il est important d'apporter des précisions sémantiques afin de bien comprendre la réalité des pouvoirs locaux en Amérique latine, qui révèle un mode de gouvernance particulier.

Tout d'abord, le terme « collectivité locale » ou « territoriale », constamment employé en France n'a pas de sens en Amérique latine dans sa traduction espagnole ou portugaise. Seule l'expression « gouvernement local » a du sens, ce qui déjà montre de quelle manière les maires, gouverneurs se sont positionnés par rapport au pouvoir central. Ils ont recréé au niveau local les structures nationales de gouvernement sans en avoir, sur leur territoire, ni les pouvoirs, ni les ressources, hormis en Argentine où les provinces ont un réel pouvoir, mais des ressources constamment négociées avec la nation et qu'elles négocient elles-mêmes avec leurs municipalités (système de co-participation).

Cette remarque sémantique doit également être apportée concernant les élus des exécutifs locaux : il s'agit de « *secretario* » dans les mairies, provinces, États ou départements. Ce mot est le même que celui qui désigne les ministres des gouvernements nationaux. En France, les termes d'« adjoints » pour les municipalités et de « vice-présidents » pour les départements et les régions sont employés pour désigner les élus de la majorité politique de la collectivité à qui le maire ou président a délégué un pouvoir de gérer une compétence spécifique.

Ces précisions sémantiques permettent de mieux appréhender le mode de gouvernement des collectivités territoriales en Amérique latine, induit par le système électoral en vigueur. Ce système repose sur l'élection du maire et du gouverneur au scrutin uninominal. Est élue une assemblée délibérante dans les municipalités ou départements et, dans les systèmes fédéraux, une assemblée législative dans les provinces ou les États. Par ailleurs, dans beaucoup de pays, il est pratiquement impossible de se présenter en dehors des partis politiques nationaux, hormis en Argentine où existent, dans les provinces, des partis « provincialistes ».

L'élection séparée des exécutifs et des organes délibérants a déterminé un mode de gouvernance qui empêche de mettre en œuvre des politiques publiques structurantes à long terme et favorise les phénomènes de corruption, dans la mesure où les maires ou les gouverneurs, qui n'ont souvent pas de majorité dans leur assemblée délibérante, sont obligés de négocier chaque action.

Les mandats électifs se définissent également par leur courte durée, notamment pour les maires, ainsi que par la non-réélection dans de nombreux pays. Le plus significatif à cet égard concerne le Mexique où les maires ont des mandats de trois ans sans possibilité de réélection. Ces modes d'élection favorisent le populisme, la corruption et le clientélisme qui président trop souvent aux décisions des politiques locales.

Par ailleurs, il faut souligner que les maires, leurs « *secretarios* » (équivalents des adjoints au maire) et les membres des assemblées délibérantes ne perçoivent pas d'indemnités, comme c'est le cas en France. Ils reçoivent des salaires souvent très conséquents, y compris dans de petites municipalités et se consacrent à plein temps à leur mandat.

On constate, néanmoins, un mouvement en Amérique latine animé par les associations de maires, revendiquant des mandats plus longs et la possibilité d'être réélus. Ce mouvement fait suite à toute une série de réformes constitutionnelles qui ont été votées ces dernières années, permettant aux présidents de la République de se représenter (Bolivie, Brésil, Colombie, Équateur).

En dépit de tous ces freins à une décentralisation assumée et à la nécessaire mise en œuvre de politiques publiques locales répondant aux besoins d'infrastructures, d'actions sociales, d'environnement de ce continent, a émergé une dynamique intéressante, ces dix dernières années.

Une nouvelle élite politique locale surgit qui, soit a fait des études supérieures dans son pays ou à l'étranger, soit est issue de mouvements sociaux ou d'ONG. Cette nouvelle élite politique n'est plus seulement soumise à un besoin de reconnaissance, mais porte des valeurs et compétences qui permettent d'envisager l'avenir avec plus d'optimisme et surtout ont permis une certaine pérennité de leurs politiques au-delà de leur mandat. À titre d'exemple, on peut citer, parmi les grandes villes brésiliennes, Belo Horizonte, Porto Alegre et Vitoria ; au Chili, Valparaiso ; en Colombie, Bogota et Medellin ; en Équateur, Quito et Cuenca ; au Pérou, Lima ; au Venezuela, Ciudad Guyana et Maraicabo ; en Argentine, Rosario, Moron, Cordoba et Quilmes ; en Uruguay, Montevideo et Canelones. Dans ce contexte, il est difficile de citer une ville mexicaine, non pas que ce pays ne possède pas de municipalités dont la gestion puisse être de qualité, mais la durée des mandats empêche des politiques à long terme.

Un deuxième facteur positif réside dans les créations de réseaux de collectivités locales. Ces réseaux très actifs permettent des échanges et surtout des actions transnationales. Ces réseaux sont partie prenante des politiques de coopération décentralisée. L'exemple le plus emblématique est le réseau, créé en 2000, des Mercociudades qui regroupent les 200 plus grandes villes du Cône sud, dont le siège est dans les locaux du Mercosur à Montevideo. Il est organisé en 14 ateliers thématiques, la présidence est annuelle et assurée par une ville (en 2010, Rosario, en Argentine) ; l'assemblée générale de Mercociudades a eu lieu à Belo Horizonte, au Brésil, les 1, 2 et 3 décembre 2010. Ce réseau s'est beaucoup impliqué dans les programmes de coopération de l'Union européenne, que ce soit les programmes « Urbal »^[39] ou « Acteurs non gouvernementaux et gouvernements locaux »^[40]. Un autre réseau, plus récent, regroupe les collectivités intermédiaires : États fédérés, provinces, départements : OLAGI (*Organizacion latino-americano de gobiernos intermedios*), dont le siège est à Quito (Équateur).

[39] L'objectif du programme Urbal de l'Union européenne est de développer des réseaux de coopération décentralisée entre collectivités locales d'Europe et d'Amérique latine sur des thèmes et des problèmes concrets de développement local urbain.

[40] Le programme Acteurs non gouvernementaux et gouvernements locaux est un programme mondial de l'Union européenne ayant comme objectif de mettre en contact les associations et ONG avec les collectivités locales afin d'établir un échange et un espace de travail sur les politiques publiques locales.

Enfin, en ce qui concerne la coopération entre les collectivités d'Amérique latine et les collectivités françaises, on note un dynamisme important avec le Brésil et beaucoup plus faible avec les pays hispanophones. Ces coopérations décentralisées se sont concentrées sur le Chili, le Nicaragua et le Pérou. Les motivations ont été, à l'origine, humanitaires et/ou politiques et se sont orientées avec le temps – pour celles qui ont perduré – sur des aspects techniques portant généralement sur la gestion de services publics (eau, déchets, transports). D'autre part, des coopérations de plus de dix ans sont portées par la Communauté urbaine de Nantes avec Cochabamba en Bolivie et la Communauté urbaine de Bordeaux avec plusieurs villes vénézuéliennes : Maracaibo, Ciudad Guyana, Caracas.

Au Mexique, deux nouvelles coopérations ont été initiées, d'une part par le Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et l'État du Nuevo Leon, d'autre part par le Conseil régional des Pays de la Loire avec l'État du Yucatan. Il n'existe pas de coopérations avec des villes mexicaines pour les raisons évoquées, mandat de maire trop court (trois ans sans possibilités de réélection).

Enfin, en Argentine, à la suite d'un forum franco-argentin, qui s'est tenu en décembre 2008, on assiste à la naissance de coopérations menées par des régions (Rhône-Alpes/province de Buenos Aires ; Champagne-Ardenne/province de Salta), des villes (Toulouse/Rosario) ; Chartres/Lujan ; la Rochelle/province de Corrientes ; Cahors/Lujan de Cuyo) et par des départements (Aveyron/ville de Pigüe ; Haute Savoie/villes de Villa Elisa et San José ; Vienne/province de Jujuy).

Il faut souligner que les coopérations récentes des collectivités françaises accordent une attention particulière aux thèmes liés à la gouvernance locale et, plus spécifiquement la démocratie participative, dans la mesure où cette pratique a été institutionnalisée en Amérique latine avec des méthodologies diverses liées au pays, mais est bien vivante grâce à une société civile très présente et des ONG très actives. Les collectivités françaises sont en demande de coopération sur cette thématique auprès de leurs partenaires latino-américains.

3.3.3. *Des ressources financières et humaines limitées*

Les collectivités locales en Amérique latine sont confrontées à des budgets faibles par rapport aux besoins de leur population. Le recouvrement de l'impôt est faible, les mandats courts des élus ne favorisent pas l'amélioration du système. Cette fiscalité s'applique aux services et équipements aux locaux. Par ailleurs, les transferts de ressources du niveau central au niveau local sont insuffisants et sont l'objet de conflits

entre les politiques locaux et les pouvoirs nationaux. Dans le cas où existent des ressources naturelles, elles donnent lieu à des revendications d'autonomie qui peuvent déboucher sur des conflits violents comme a pu connaître la Bolivie ces dernières années, avec les départements de la « *media-luna* » (Santa Cruz, Tarija, Pando et Beni), où sont situées les réserves de pétrole et de gaz.

L'Argentine fait exception dans la mesure où, dans ce pays, ce sont les provinces pétrolifères qui profitent de la rente à hauteur de 90 %, notamment la province de Santa Cruz, seule province qui ne soit pas tombée en faillite lors de la crise de 2001. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard politique si, au sortir de cette crise, c'est le gouverneur de cette province, Nestor Kirchner, qui a été élu Président de la République.

Le recours à l'emprunt ne concerne que les collectivités importantes et surtout les grandes métropoles urbaines.

Ces dernières années, l'intervention de la BID comme celle de la Banque mondiale dans des projets lourds d'infrastructures ont obligé ces collectivités à une gestion plus rigoureuse, car les normes requises pour ces programmes sont très strictes et impliquent des investissements humains et financiers importants.

Les transferts de ressources financières ne répondent pas aux besoins des collectivités locales et creusent des fractures entre les territoires riches, essentiellement les grandes métropoles, et les territoires pauvres.

Les années 1990 des politiques économiques néolibérales ont engendré la privatisation de services publics locaux. Ceci a provoqué beaucoup de conflits, notamment sur la gestion de l'eau où étaient concernées des sociétés françaises (Cochabamba et El Alto en Bolivie, Buenos Aires en Argentine).

Les changements politiques des années 2000 ont marqué une volonté des collectivités de se réappropriier ces services publics. À cet égard, il faut souligner l'intérêt porté au modèle français de syndicats mixtes associant des financements publics et privés. De même, en raison de leurs faibles ressources, les municipalités latino-américaines ont engagé un mouvement visant à la création d'intercommunalités. Cette thématique d'intercommunalités (*Mancomunidad*) a été intégrée dans les constitutions équatoriennes et boliviennes, ce qui permet de donner un cadre légal à des institutions jusque-là informelles. Le Brésil a développé ce thème au niveau de grandes métropoles ; la plus connue de ces intercommunalités étant celle des banlieues de Sao Paulo : *San Andres, San Bernado, San Caetano* (A.B.C.).

On ne peut aborder le sujet des ressources financières sans évoquer un sujet intimement lié, les ressources humaines des gouvernements locaux.

Hormis le Mexique pour les ouvriers (*operativos*) des municipalités fortement syndicalisées, l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay qui possèdent un embryon de fonction publique locale, on constate un système de « *spoils system* »^[41] dans tous les pays, et, y compris dans les quatre pays cités, un changement systématique qui ne s'arrête pas qu'aux hauts « fonctionnaires ». La BID et la Banque mondiale, confrontées à ce système, mettent souvent en place des crédits non-remboursables pour renforcer les capacités de gestion des collectivités, avant d'engager leurs crédits.

Depuis peu, les changements politiques à la suite d'élections locales ont tendance à freiner ce *spoils system*, mais ceci tient plus à la meilleure formation des édiles locaux et à leur prise de conscience de la nécessité d'avoir des cadres moyens (*mandos medios*) de qualité, qui assurent la permanence de la gestion locale, plutôt qu'à l'institutionnalisation d'un service civil de carrière (*servicio civil de carrera*). Quand des lois ont été votées pour mettre en place ce système civil de carrière, notamment dans des provinces mexicaines, elles n'ont souvent jamais été appliquées, car elles remettent en cause de manière trop évidente le système politique clientéliste (exemple du DF de Mexico).

Parallèlement, des formations pour les agents locaux ont été organisées, mais mis à part quelques cas remarquables (Quito, Rosario, Medellin, grandes villes brésiliennes), ces formations n'ont pas été rationalisées et ne s'appuient sur aucun travail d'analyse des besoins et d'ingénierie de formation.

Se pose la question de la prise de décision et du rapport du pouvoir local avec la société civile.

Si, comme nous l'avons noté, les collectivités locales d'Amérique latine se vivent comme des gouvernements locaux, et mettent en avant la participation des citoyens à la gouvernance de leur territoire, la réalité est souvent différente, bien qu'il soit périlleux de mettre en avant des généralités dans un continent très divers par ses histoires politiques et culturelles.

[41] Le système des dépouilles (*spoils system*) repose sur le principe selon lequel un nouveau gouvernement doit pouvoir compter sur la loyauté partisane des fonctionnaires, et donc remplacer ceux qui sont en place par des « fidèles ».

Néanmoins, on peut relever les points faibles suivants :

- mandats courts pour les municipalités, avec souvent l'impossibilité de réélection ;
- élus politiques locaux bien rémunérés pour leur mandat électif et l'assurant à plein temps. Cet état de fait, décidé par le législateur, pour lutter contre la corruption a eu l'effet inverse, car il a, dans la majorité des cas, incité les élus locaux à gagner beaucoup d'argent en peu de temps ;
- une lourdeur juridique et administrative quant aux procédures de prise de décision mises en place pour lutter contre la corruption. Dans la mesure où n'existe dans la plupart des pays aucun organe de contrôle financier externe, l'objectif initial n'est pas atteint et freine la prise de décision ;
- des ressources humaines qui sont le fruit d'un très fort clientélisme, et donc des compétences ne correspondant pas souvent aux besoins des collectivités. À cet égard, on doit souligner que ce clientélisme est plus d'ordre personnel que politique. Le nouveau maire élu peut être du même parti que l'ancien, cela ne l'empêchera pas de changer l'administration locale ;
- le manque d'« une fonction publique », surtout pour les cadres moyens qui doivent assurer la permanence de la gestion locale au-delà des changements politiques ;
- des possibilités d'emprunt limitées, qui freinent les possibilités de monter des projets structurants sur le long terme.

Des points forts doivent être soulignés, qui peuvent paraître contradictoires par rapport aux points faibles cités ci-dessus. Mais ils ne font que marquer la diversité des situations et l'hétérogénéité d'un continent qui comprend des collectivités aux problématiques du « Tiers-monde » et d'autres engagées dans une modernité en avance, sur bien des points, sur les collectivités du « Premier monde » :

- des élites politiques rajeunies, bien formées, souvent à l'étranger, avec une expérience professionnelle à la suite de leur formation dans des ONG, ce qui leur a permis de se confronter à une réalité de terrain et de garder une proximité avec les citoyens ;
- l'émergence très importante (souvent plus que dans les pays occidentaux) des femmes dans le champ du politique comme dans la haute administration locale, plus impliquées généralement que les hommes dans les politiques publiques et, surtout, beaucoup moins touchées par la corruption ;
- la présence d'ONG très actives et dont les activités se rapprochent souvent plus des activités de cabinets d'étude ou d'entreprises, avec des possibilités financières importantes. Dans les années 1990 de crise économique, elles ont pu se substituer aux institutions publiques défaillantes et ont permis d'organiser la société pour

qu'elle vive correctement, ou même survive. Elles ont acquis ainsi un poids politique et social incontournable pour la gouvernance locale.

Par ailleurs, les ONG jouent un rôle prépondérant au niveau local dans les programmes de coopération mis en place par les bailleurs de fonds internationaux (PNUD, UE) qui, souvent, préfèrent travailler avec les ONG plutôt qu'avec les collectivités, étant plus assurés de la transparence quant à l'utilisation des fonds de coopération ;

- un autre point fort à souligner concerne la prise en compte par les collectivités territoriales des problématiques liées aux politiques environnementales et de développement rural, au-delà de celles liées à la biodiversité et à l'Amazonie. L'Amérique latine est confrontée à une urbanisation « sauvage », tandis qu'émerge une volonté d'affronter cette urbanisation souvent considérée comme inéluctable et que se mettent en place des programmes visant à ancrer des populations en milieu rural, programmes notamment portés par des communautés indiennes. Cette volonté commence à être relayée au niveau de quelques gouvernements (Équateur, Bolivie).

Annexes

États fédéraux

Tableau 25 *Brésil*

	Collectivités	Pouvoirs exécutifs	Assemblées délibérantes	Pouvoir judiciaire
Organisation politico- administrative	27 États.	Gouverneur et vice-gouverneur (Suffrage universel [SU] direct – 4 ans).	Assemblée législative Députés élus au SU direct (4 ans) – nombre selon la représentation de l'État à la chambre des députés de l'Union.	• Juges de première instance. • Tribunal de justice de l'État.
	District fédéral de Brasília.	Gouverneur (SU direct – 4 ans).	Assemblée de district Députés élus au SU direct (4 ans) – nombre selon la représentation du DF à la chambre des députés de l'Union.	
	5561 municipalités.	Prefeito (= maire) (SU direct – 4 ans renouvelables une fois).	Chambre municipale 9 à 55 conseillers selon la population, élus au SU direct (4 ans renouvelables 1 fois).	
	8000 districts infra- municipaux.	Sub-prefeituras (= mairies annexes).		

Tableau 26 *Brésil*

	État fédéral	États fédérés	Municipalités
	Intérêt national ou régional	Intérêt national ou régional	Autonomie administrative et politique
Répartition des compétences	Compétences exclusives : • relations avec les États étrangers, • plans nationaux ou régionaux de développement social ou économique, • concession de certains services (télécom, radiodiffusion).	Compétences exclusives : • exploitation du gaz, • regroupements supra-municipaux, • toutes les compétences qui ne sont pas interdites par la Constitution fédérale.	Compétence générale sur les questions locales
	Compétences partagées : • patrimoine et tourisme, • santé, • environnement, • éducation et culture, • justice et police, • politique sociale, et développement économique.		Compétence exclusive : • création de districts. Relevant principalement des municipalités : • éducation préscolaire et primaire, • centres de santé, • sports et loisirs, • culture et tourisme, • urbanisme : zonage, inspection, autorisation des activités commerciales et industrielles.
Financement des collectivités	États fédérés	Municipalités	
	Ressources : • transferts discrétionnaires de l'État fédéral.	Ressources : • part de l'exploitation des ressources naturelles, • transferts de l'État fédéral et des États fédérés, • impôts sur la propriété, taxes sur services, • emprunt, • accès au crédit limité.	

Tableau 27 Mexique

	Collectivités	Pouvoirs exécutifs	Assemblées délibérantes	Pouvoir judiciaire
Organisation politico- administrative	31 États + District fédéral de Mexico.	Gouverneur (SU direct – 6 ans non renouvelables).	Assemblée législative (SU direct – 6 ans non renouvelables).	
	2 397 municipalités.	Élection commune des représentants municipaux au SU direct pour 3 ans non renouvelables.		Représentant judiciaire – contrôle l'exécutif.
		Maire.	5 à 20 conseillers en fonction de la taille de la municipalité.	

Tableau 28 *Mexique*

	État fédéral	États fédérés	Municipalités
Répartition des compétences		Compétence générale	Compétence générale mais autonomie relative : les États fédérés créent les municipalités et définissent leurs compétences.
		Compétences municipales souvent assurées par les États : • eau, • urbanisme, • routes, • collecte des impôts.	Relevant principalement des municipalités : • eau potable et assainissement • parcs, abattoirs, marchés, cimetières, transports urbains • propreté et éclairage public • police et circulation Compétences éventuelles : • urbanisme, • développement, • environnement.
	Compétences partagées : • éducation et santé : définition des politiques, réglementation et contrôle, • aide sociale : contrôle.	Compétences partagées : • éducation : technique et administratif, • santé : ressources humaines, matérielles et budgétaires, • aide sociale : répartition des fonds aux municipalités.	Compétences partagées : • locaux scolaires, • aide sociale : utilisation et contrôle des fonds.

	États fédérés	Municipalités
Financement des collectivités	Ressources : • système national de coordination fiscale : les États redistribuent les transferts de l'État fédéral selon des montants fixes.	Ressources : • système national de coordination fiscale – subventions discrétionnaires, • impôt sur la propriété, • taxes, • emprunts.

États unitaires

Tableau 29 *Chili*

	Collectivités	Pouvoirs exécutifs	Assemblées délibérantes
Organisation politico-administrative	12 régions + région métropolitaine de Santiago	Intendant nommé par le Président de la République (4 ans)	Conseil régional Election indirecte par les conseils municipaux (4 ans, rééligible)
	51 provinces	Gouverneur nommé par le Président de la République (4 ans)	Conseil économique et social consultatif : • membres permanents, • membres élus par les organisations sociales provinciales (4 ans).
	345 municipalités	Maire élu (SU direct – 4 ans, rééligible)	Conseil municipal (SU direct – 4 ans, rééligible)

Tableau 30 *Chili*

	Niveau régional	Niveau municipal
Répartition des compétences	Régions : très faible degré d'autonomie.	Compétence générale : promotion du développement socioéconomique et culturel
	Compétences exclusives des Intendants : • ordre public, • coordination des bureaux régionaux des ministères.	Compétences exclusives : • plan régulateur et de développement communal, • permis de construire, • éclairage et salubrité publique, • parcs et jardins, • développement communautaire, • éducation primaire et secondaire, • santé de base.
	Compétences partagées avec le gouvernement central et les municipalités : • promotion du développement.	Compétences partagées avec les régions ou le gouvernement central : • culture, • environnement, • politiques sociales, • formation et emploi, • appui à la production, • tourisme, sport et loisirs, • urbanisme et logements sociaux, • infrastructures sanitaires, • transports publics, • défense civile, • culture, égalité des genres.
	Niveau régional	Niveau municipal
Financement des collectivités	Ressources : • transferts : Investissements publics de décision régionale (IDR), dont Fonds national de développement régional (FNDR) et contrats de programmation. • fiscalité marginale : taxes sur les routes, autoroutes et ports.	Ressources : • impôt sur la propriété, licences d'activités commerciales, vignette automobile, • transferts : Fonds commun municipal.

Tableau 31 Colombie

	Collectivités	Pouvoirs exécutifs	Assemblées délibérantes
Organisation politico-administrative	32 départements	Gouverneur (SU direct – 4 ans, sans réélection immédiate)	Assemblée départementale (SU direct – 4 ans, sans réélection immédiate)
	1120 municipalités	Maire SU direct – 4 ans, sans réélection immédiate)	Conseil municipal (SU direct – 4 ans, sans réélection immédiate)
	5 districts dont Bogota	Régime municipal spécifique en rapport avec l'importance des municipalités concernées	
	Divisions infra-municipales	Maire de la municipalité	Assemblée locale élue
	Entités territoriales indiennes	Conseil formé selon l'usage des communautés	
	Possibilité d'établir des entités territoriales supra et infra-départementales (régions et provinces)		

Tableau 32 Colombie

	Niveau régional	Niveau municipal
Répartition des compétences	Compétences régionales : • planification et développement économique et social, • coordination des entités prestataires de services publics, • police.	Compétences de responsabilité municipale : • eau, assainissement, • électricité, téléphone, • transports urbains, • aménagement urbain et cadastre, • planification du développement, • police.
	Compétences partagées avec le niveau régional : • éducation, santé, sport, • eau potable et assainissement, • logement, • promotion de la participation citoyenne.	
Financement des collectivités	Ressources : • transferts du « situado fiscal ».	Ressources : • taxes sur l'industrie, le commerce, la propriété, l'automobile, les constructions urbaines, • transferts du « situado fiscal », • part de la TVA, • transferts affectés aux politiques sociales.

4. Politiques publiques

4.1. La politique fiscale

Jaime MARQUES PEREIRA

Résumé

Au cours de la dernière décennie, la politique fiscale a montré des résultats notables en matière de stabilisation de l'économie dans la plupart des pays de la région. Ces progrès sont en grande partie liés à une conjoncture externe extrêmement favorable. Celle-ci a permis une progression de la croissance autorisant une hausse de la pression fiscale, allant de pair avec celle des dépenses et une baisse du ratio de la dette publique. Cette tendance est particulièrement effective dans les pays où le niveau des recettes était auparavant plus élevé.

Toutefois, force est de constater une insuffisance générale de réformes en matière de fiscalité. Le problème concerne plus particulièrement le renouvellement de la structure des recettes, afin que la politique fiscale puisse contribuer à la réduction des inégalités et à l'accroissement du potentiel de croissance. Un tel diagnostic s'étend à l'ensemble de la région, mais il recouvre de fortes différences nationales. Celles-ci éclairent les facteurs structurels de la hausse de la pression fiscale que constituent le développement de la protection sociale, la diversification productive et la capacité administrative de lever l'impôt.

Un premier point de l'étude analyse l'évolution du niveau et de la structure des recettes. Un deuxième point examine les facteurs de l'ajustement budgétaire et le changement de la structure des dépenses. Un troisième établit un bilan des facteurs du caractère encore marginal des réformes. Le dernier point expose les principales dimensions du caractère régressif de la politique fiscale en matière de répartition des revenus. La conclusion revient sur les différences entre l'Argentine, le Brésil et le Mexique, qui mettent en évidence les facteurs de changement et d'inertie de la politique fiscale, conditionnant la possibilité d'en faire un levier du développement. On interroge également dans cette perspective les aléas que fait dorénavant peser sur les équilibres budgétaires l'incertitude prévalant quant à l'avenir de l'économie mondiale.

4.1.1. L'évolution de la pression fiscale et de la structure des recettes

Les différences significatives que l'on observe dans l'évolution de la capacité d'accroître la dépense de l'État peuvent être rapportées au changement de la structure des recettes qui accompagne la libéralisation commerciale. Une typologie des pays, établie selon le niveau de pression fiscale, en éclaire ainsi les déterminants structurels qui expliquent par ailleurs le caractère insuffisant du changement de la structure des recettes.

Les données réunies par la Cepalc (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) sur l'évolution de la pression fiscale (cotisations sociales incluses) pour l'ensemble des gouvernements centraux (hors Caraïbes) montrent une progression faible en moyenne régionale, mais très inégale. Les différences nationales permettent de distinguer trois groupes de pays en fonction d'un écart supérieur ou inférieur de 3 points du PIB à la moyenne pondérée du ratio de la pression fiscale au PIB de la région. Cette typologie, établie par Cetrángolo et Gómez Sabaini (2006) sur la base de la moyenne de 2004, demeure pertinente au regard des données plus récentes. Elle différencie :

- un 1^{er} groupe (Argentine, Brésil, Uruguay), où la pression fiscale s'élève en moyenne de 20,6 % du PIB en 1980 à 30,3 % en 2009. Au Brésil, le ratio monte à 34,3 %.
- un 2^e groupe réunit la plupart des pays andins et centre-américains. La pression fiscale y est passée de 14,1 % en 1980 à 17,4 % en 2008, mais baisse à 16,4 % en 2009.
- un 3^e groupe, où la pression fiscale connaît également une faible progression, mais sur la base de niveaux plus bas. Ce groupe comporte quatre petits pays – l'Équateur, le Guatemala, Haïti, et le Paraguay –, outre le Mexique et le Venezuela.

Le tableau 33 fait ressortir quelques spécificités marquantes des évolutions nationales. En premier lieu, se détachent les cas du Brésil et de l'Argentine qui affichent la plus forte progression. En ce qui concerne le premier, la hausse marque cependant le pas depuis 2004. On assiste par ailleurs à une progression sur la période 1990-2009 de plus de 3 points du PIB en Bolivie, en Équateur, en Haïti et au Nicaragua. Enfin, il faut signaler le cas du Mexique, seul pays à voir stagner le niveau de la pression fiscale.

Tableau 33 Recettes fiscales (avec contributions à la sécurité sociale)
1980 – 2009 (% PIB) – gouvernement central

Désignation	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2008	2009	Moyenne 1990-2004	Moyenne 1995-2004	Moyenne 2004-2009
Groupe 1											
Brésil	20,6	18,7	21,2	23,1	24,9	26,9	29,8	30,3	23,6	24,4	28,6
Uruguay	22,7		26,4	27,3	30,4	32,2	34,4	34,3	27,8	29,5	33,6
Argentine	20,0	19,1	21,2	21,8	23,0	22,0	24,2	25,1	22,2	22,3	23,5
Groupe 2											
Costa Rica	19,2	18,3	16,0	20,3	21,5	26,4	30,7	31,6	20,9	21,5	28,7
Chili	14,1	13,9	10,9	13,7	14,4	15,3	17,4	16,4	13,9	14,6	16,5
	12,9	11,5	10,9	11,2	12,3	13,3	15,6	13,8	12,2	12,6	14,3
Honduras		18,5	14,7	16,6	17,7	17,1	19,9	16,1	17,2	17,5	18,3
Nicaragua	14,7	14,5	12,9	14,2	14,3	15,5	16,3	15,7	14,2	14,6	16,1
Panama			9,0	14,2	17,5	19,3	22,1	22,2	15,2	16,7	21,3
République dominicaine			14,7	16,3	16,0	14,4	16,5	17,0	15,6	15,6	15,7
Colombie	11,4	10,1	7,1	10,6	11,3	12,8	15,0	13,1	11,0	11,9	14,4
Pérou			7,7	12,0	11,8	14,3	15,5	15,0	11,9	13,0	15,1
Bolivie	17,5	14,8	11,7	15,4	14,1	14,7	17,2	15,3	14,5	14,9	16,0
Salvador			9,4	13,7	16,8	18,1	20,9	21,6	14,8	16,4	19,9
Groupe 3											
Paraguay			10,5	13,0	12,4	13,3	14,7	14,1	12,2	12,6	14,3
Mexique	10,1	8,6	10,8	10,2	11,3	11,8	12,6	13,4	10,9	11,2	12,6
Équateur	8,8	7,3	9,9	13,6	12,0	12,9	13,0	14,5	11,7	12,3	13,2
Vénézuéla	11,9	11,1	11,4	10,1	11,5	10,8	9,8	11,3	11,5	11,2	10,6
Guatemala	10,6	9,1	10,1	9,6	11,6	12,8	16,0	17,9	10,8	11,3	14,7
Haïti			18,7	13,3	13,6	13,3	14,3	14,5	14,3	13,4	15,3
	9,2	6,7	7,6	9,1	10,9	11,8	11,5	10,8	10,1	10,8	11,7
			7,3	5,5	7,9	8,9	10,6	11,7	7,1	7,9	10,3
Moyenne simple	14,4	12,8	12,5	14,1	15,1	16,0	17,8	17,6	14,5	15,0	17,2

Source : élaboré par l'auteur à partir de Cepalstat

Dans les années 1980, la nécessité d'une baisse des recettes fiscales du commerce extérieur s'impose dans le sillage de la libéralisation commerciale. Cette baisse se poursuit jusqu'à présent de façon très inégale selon les pays. Pour certains, elle constitue une contrainte budgétaire déterminante car l'accroissement parallèle de la part de l'impôt indirect sur les transactions domestiques n'a encore que partiellement compensé la perte de recettes fiscales liées au commerce extérieur (Cetrángolo *et al.*, 2009).

Le dernier bilan d'ensemble au niveau régional, déjà cité, met en exergue les traits suivants sur la période 1990-2003 (Cetrángolo et Gómez Sabaini, 2006) :

- la baisse de 18 à 11 % de la part de recettes du commerce extérieur renvoie à la disparition des impôts d'exportation, à l'exception de l'Argentine qui les a restaurés dans la sortie de crise de 2002 ;
- la généralisation et le renforcement des impôts généraux sur les biens et services, dont la part augmente de 21,1 % à 33,4 % ;
- une progression de la part de l'impôt sur les revenus (« recettes fiscales directes »), dont il faut noter que 60 à 70 % correspondent aux sociétés ;
- la réduction d'impôts sélectifs (dits « spécifiques sur biens et services »), assortie toutefois de l'apparition de nouveaux impôts dits « hétérodoxes », tels que la taxation de transactions financières.

Cette évolution s'observe dans l'ensemble de la région. On note toutefois des spécificités qui accompagnent les différences de niveau de pression fiscale. Dans le 1^{er} groupe, la baisse de l'impôt sur le commerce extérieur est antérieure à 1990. À cette date, il ne représentait plus que 6,8 % des recettes. En 2001, il se réduit à 1,7 %. Par contre, dans les deux autres groupes, cet impôt continue de représenter une part supérieure à 10 %. Il faut noter, en outre, la plus forte progression des impôts généraux sur les biens et services dans le 3^e groupe (de 18,1 à 38,7 %). Enfin, le groupe des pays à plus forte pression fiscale affiche une moindre participation de l'impôt sur les revenus mais également la plus grande part de recettes correspondant aux contributions sociales. La relation inverse est également observable : à moindre part de ces recettes, plus importante est la part de l'impôt sur les revenus.

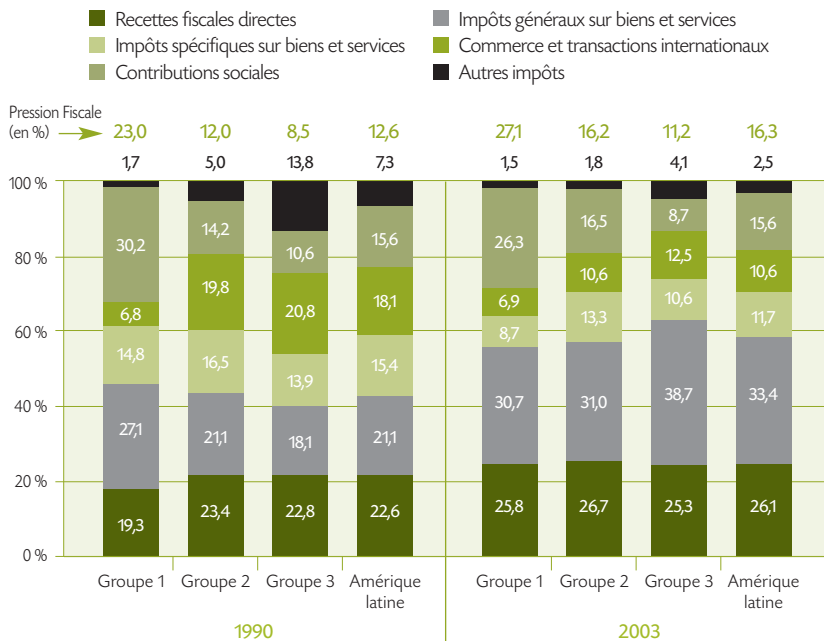
De 2003 à 2008, cette structure des recettes n'a pas été fondamentalement altérée. Ces années de plus forte croissance signalent toutefois les limites du changement des parts relatives aux différents types d'impôt.

- La part de *l'impôt sur les revenus* continue de croître.
- Celle des *contributions sociales* remonte légèrement dans le 1^{er} et le 3^e groupe après avoir baissé dans l'intervalle 1990-2003. Dans le second groupe de pays, le mouvement

est inversé : leur part perd, entre 2003 et 2008, les deux points de PIB qu'elle avait gagnés de 1990 à 2003.

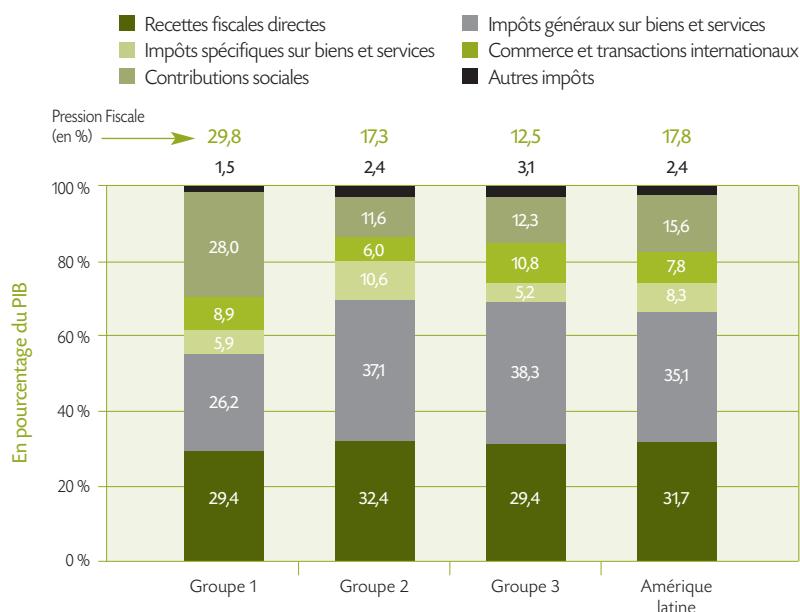
- La part de *l'impôt à la consommation* semble montrer ses limites. Les « impôts généraux sur les biens et services » ont quelque peu baissé pour le 1^{er}, augmenté pour le 2^e, et demeurent stable pour le 3^e. Les « impôts spécifiques » baissent, particulièrement dans les 2^e et 3^e groupes.
- En ce qui concerne le *commerce extérieur*, sa part continue de baisser – deux points approximativement dans chacun des groupes.

Graphique 18 Structure des recettes fiscales (1990, 2003)



Source : Cetrángolo et Gómez Sabaini, 2006.

Graphique 19 Structure des recettes fiscales (2008)



Source : Elaboré par l'auteur à partir des données de Cepalstat.

La progression des recettes révèle des indices de changement de tendance, avant tout en ce qui concerne, d'une part, les contributions sociales (la baisse du deuxième groupe signale la nécessité de comparaisons fines en la matière) et, d'autre part, l'impôt à la consommation.

4.1.2. Dynamique de l'équilibre budgétaire : l'ajustement des dépenses

L'analyse des facteurs du solde budgétaire met en évidence une évolution générale à tous les pays de la région, sur la période 2002-2008. Une étude récente (Kacef et Lopez-Monti, 2010) montre que l'on est passé de 7 à 14 pays affichant un excédent primaire sur un échantillon de 19. Dans les années 2005-2006, la hausse de l'excédent primaire a surtout reposé sur celle des recettes, plus forte que l'accroissement du ratio des dépenses au PIB, à l'inverse des années 2003 et 2004, durant lesquelles ces dernières ont moins augmenté. La progression des recettes se ralentit depuis 2007. Fin 2009, l'ensemble considéré présente un déficit primaire de 1 % du PIB, après avoir démontré un excédent de 1,4 % l'année précédente. Seuls six pays dégagent un

excédent primaire, fin 2009. Le dernier rapport économique annuel de la Cepal informe que, dans les pays où les recettes dépendent plus des ressources naturelles, elles ont diminué en 2009 de 3,9 %. La baisse est de 1,3 % dans un autre groupe moins spécialisé, et de 0,5 % dans les autres pays où cette spécialisation est peu présente (Cepal, 2009b, p. 38).

Les données réunies dans l'étude de Kacef et Lopez-Monti signalent la sensibilité au cycle économique de la dépense primaire. Dans la conjoncture favorable de 1995 à 2001, celle-ci s'accroît de 3 points de part du PIB et décline ensuite, jusqu'en 2004, dans 11 pays sur 17, suite au retournement du cycle. Sur 2005-2006, la hausse de 2 % de ratio au PIB l'a ainsi fait remonter au pic de 2001.

- La 1^{ère} phase de hausse est générale, à l'exception du Paraguay et du Honduras. Les causes et l'ampleur sont variables (au Brésil, la hausse s'élève à 5,5 % ; elle y est poussée par les dépenses courantes non salariales. On observe une hausse du même ordre liée au coût salarial (Honduras, Uruguay), ou aux dépenses de pension, dépenses sociales et de capital (Bolivie, Chili).
- La 2^e phase de hausse moyenne de la dépense, 1 % du PIB, dissimule des disparités accentuées. Le Venezuela affiche une hausse de 9,5 % ; l'Argentine, le Brésil et la Colombie, une hausse de 2,5 % ; l'Amérique centrale connaît par contre une baisse de 0,5 % ne bénéficiant pas de recettes plus élevées des produits d'exportation. Dans certains cas, les rigidités budgétaires contribuent à une hausse des dépenses institutionnellement liée à celle des recettes (Brésil, Chili, Colombie).

La capacité à dégager un excédent primaire, compatible avec une hausse des dépenses, semblait avoir atteint ses limites avant même le retournement de la conjoncture externe. De moindres marges de manœuvre de la politique fiscale semblent lourdes de conséquences, au regard du faible niveau de la dépense publique latino-américaine comparée, ainsi que le suggèrent les observations suivantes d'une étude du FMI (Clements *et al.*, 2007).

- La progression de la dépense publique aurait pu être supérieure, vu la progression du PIB effectif se rapprochant de celle du PIB potentiel, mais elle a néanmoins freiné la baisse des ratios de dette publique au PIB dans la phase ascendante du cycle.
- Le niveau de l'investissement public, de 5 à 6 % du PIB sur la période 2000-2006, est inférieur à celui de l'Asie en développement et de l'Afrique (situés autour de 8 %). Seule l'Europe émergente se trouve à un niveau plus bas, 3,6 %. La baisse observée au cours de la dernière décennie en Amérique latine paraît liée aux privatisations réalisées auparavant. Elle n'a pas été pleinement compensée par l'investissement

privé. La qualité des infrastructures n'est pas à la hauteur du niveau de développement, et le déficit est considérable pour certains pays (Paraguay, Argentine).

- L'emploi public représente une part de l'emploi total semblable à l'OCDE (autour de 20 %, mais le ratio à la population est de moitié inférieur, 3,0 % contre 7,7 %). Le déficit de qualité du service public est mis en avant, particulièrement en ce qui concerne l'éducation.

4.1.3. Bilan des réformes

Le changement, même marginal, de la structure de la pression fiscale montre qu'il en a malgré tout permis la progression, là où son niveau était historiquement le plus élevé et où le poids des contributions sociales est le plus significatif. Néanmoins, la progression des recettes purement fiscales est alors plus rapide que celle de la sécurité sociale. À l'opposé, les moindres niveaux de fiscalité concernent les pays où elle repose beaucoup sur les ressources naturelles (Équateur, Mexique, Panama et Venezuela) et ceux qui ont traditionnellement des difficultés à augmenter leurs ressources fiscales (tels que le Guatemala, Haïti et le Paraguay). Ces derniers pays ont en commun une plus grande difficulté à remplacer les recettes assises sur le commerce extérieur. Or, cet impératif deviendra de plus en plus contraignant avec le renforcement des intégrations régionales. La progression rapide de la taxation de la consommation a été vue comme la solution, mais elle n'a pas suffi à compenser la perte de recettes du commerce extérieur. Un autre défi, également commun, est que la demande croissante de dépenses, liée à l'universalisation et à la maturité des pensions de retraite, induit un accroissement d'impôt sur le facteur travail, outre de nouveaux impôts dits hétérodoxes, notamment sur les débits et crédits. À cela s'ajoute les difficultés de captation de l'administration fiscale, vu l'ampleur de l'évasion et de l'économie informelle (la question est abordée dans le point suivant qui traite de l'équité fiscale). Cet ensemble de contraintes institutionnelles ne peut s'analyser sans faire référence à la question du rapport au cycle de la politique fiscale. À son tour, cette question renvoie à des choix de politique économique et à leurs déterminants politiques qui varient, bien entendu, en fonction des spécificités de chaque pays – parmi lesquelles, en premier lieu, la diversité de situations en matière de décentralisation fiscale.

Limites et nécessité d'une réforme fiscale de plus grande ampleur

Le changement institutionnel en matière fiscale est considéré comme inachevé, au premier chef en ce qui concerne la structure des recettes et dépenses. Il y a dix ans, un des spécialistes les plus connus, Tanzi (2001), caractérisait la difficulté de sa mise en œuvre par la métaphore de « *termites fiscales* » pour désigner les facteurs de

baisse de certaines recettes et de hausse institutionnalisée de certaines dépenses. Il en résulte que les réformes ne sont qu'un empiement de moyens permettant d'obtenir plus de recettes aux marges du système. Un tel diagnostic demeure d'actualité (Cetrángolo *et al.*, 2009). Certaines mesures suggèrent que la difficulté est avant tout administrative. Par exemple, l'impôt sur des transactions financières peut être récolté à la source par les banques. On peut estimer que le problème renvoie *in fine* à l'absence de volonté politique de mettre en œuvre le changement de structure fiscale, dont l'ensemble des études signalent la nécessité. Les infléchissements observés de la structure des recettes confirment le constat que son évolution n'a pas fondamentalement altéré le dispositif normatif de l'impôt, hérité de l'époque où les économies étaient fermées et où la finance occupait une place moindre.

Dès lors, la hausse du niveau de pression fiscale dépend essentiellement du rendement de l'impôt sur les revenus. Sa progression recouvre un problème de lutte contre l'évasion fiscale, mais il est par ailleurs lié au potentiel de croissance que détermine l'ensemble des politiques publiques. L'évolution de la structure des recettes du 1^{er} groupe est, à cet égard, significative. La progression des recettes fiscales en dépendra d'autant plus que la taxation sur les biens et services marque particulièrement le pas dans ce groupe. La concurrence des importations à la production locale limite la possibilité d'en faire le levier d'une hausse des recettes. Il faut également noter que l'élévation de la croissance dans les années 2000 n'a pas permis de récupérer la baisse de la part des contributions sociales dans les années 1990 au cours desquelles l'ouverture économique a induit une baisse de l'emploi et la progression de l'informalité. Cette question se double par ailleurs du caractère régressif de la politique fiscale. C'est là une dimension problématique majeure de sa faible capacité à contribuer à la croissance de long terme. On précise dans le point suivant les principales évidences observables et les obstacles, économiques et politiques, aux réformes de la fiscalité, qui pourraient la rendre plus distributive.

En dépit de ce bilan plutôt négatif quant à la capacité des pays latino-américains à engager une réforme fiscale conditionnant la hausse du niveau de croissance potentielle, la consolidation des équilibres budgétaires engage généralement une vision plutôt optimiste. Les changements en cours de la structure d'imposition démontrent, par ailleurs, une flexibilité ayant autorisé la progression de la capacité de dépense. En outre, les progrès en termes de gouvernance confortent l'optimisme (Lora et Cárdenas, 2007 ; Filc et Scartascini, 2006).

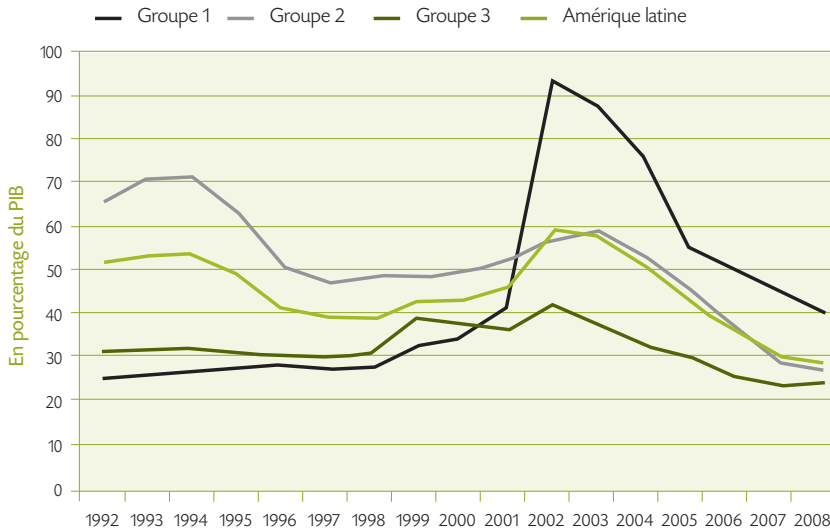
À l'exception de trois pays d'Amérique centrale, tous les autres disposent d'une forme de restriction *quantitative* de la dépense, du déficit ou de la dette publique, avec des degrés de rigidités variables. Au Chili, le principe contra-cyclique est une norme législative. Sur ce registre, il faut aussi mentionner le développement de *fonds de stabilisation* : fonds de compensation des baisses de prix (ils existent pour le cuivre au Chili depuis le milieu des années 1980 et pour le café en Colombie depuis les années 1940) ; fonds de réserve budgétaire alimentés par les privatisations et les soldes courants en phase haute du cycle ; plus récemment, des fonds alimentés par les recettes du pétrole, ainsi que les fonds budgétaires introduits à la suite des nouvelles lois de responsabilité fiscale. Enfin, de nombreuses *règles hiérarchiques sur la prise de décision* restreignent les pouvoirs parlementaires et/ou augmentent le pouvoir du ministre des finances. Sur ce plan, il faut aussi noter l'édiction de *normes de transparence de l'information fiscale*, introduites dans 12 pays (homogénéité des données, passifs contingents, mesure des coûts des exemptions, publicité des méthodes de prévision, analyses d'impact).

Cycle, fiscalité et politique économique

Il faut toutefois souligner le caractère encore relatif du caractère contra-cyclique des politiques fiscales. Martner (2007) montre qu'elles tendent à être moins contra-cycliques quand la brèche du PIB effectif au PIB potentiel est positive. Certains pays – Argentine, Bolivie, Costa Rica, Colombie, Équateur, Panama et Paraguay – sont pro-cycliques tant à la hausse qu'à la baisse. En considérant les périodes selon que la brèche est croissante ou décroissante (jusqu'à 2006, elle est décroissante avant de devenir positive), l'amélioration du solde structurel est alors contra-cyclique et la même diversité est observée. Le comportement de la dette publique révèle également l'effet contra-cyclique de la fiscalité en suivant la seconde mesure – celle du changement d'une tendance au déficit à une tendance à l'excédent. L'amélioration de la conjoncture va donc de pair avec une tendance discrétionnaire à réduire la dette. D'où la conclusion de l'auteur que la discrétion n'est pas synonyme d'irresponsabilité fiscale.

Il faut en outre insister sur l'ampleur des différences du problème à l'intérieur de la région. Les données agrégées selon la typologie des pays en fonction des niveaux de pression fiscale en montrent l'importance.

Graphique 20 Solde de la dette publique totale (interne + externe)



Source : élaboré par l'auteur à partir des données de Cepalstat.

La très forte hausse, au début des années 2000, du solde de la dette publique pour le groupe de pays à plus forte pression fiscale signale l'importance que recouvrent, dans les marges de manœuvre de la politique fiscale, la politique de change et la conjoncture externe. La hausse très significative de la demande externe et des prix des matières premières, après les crises de change du tournant du millénaire, a contribué à la très forte baisse du ratio au PIB du solde de la dette publique dans le 1^{er} groupe (- 40 points entre 2002 et 2005). Il a été simultanément possible d'assurer une progression des recettes et des dépenses grâce à l'élévation de la croissance. Le fait n'est pas seulement imputable à la forte croissance de l'économie mondiale des années 2002-2007. Il renvoie en outre à l'inflexion de la politique économique.

Le fort soutien à la demande domestique, mis en œuvre par l'Argentine et le Brésil a été une variable déterminante du cercle vertueux entre la progression des dépenses publiques et la croissance, tout particulièrement pour le premier pays, où il s'est affirmé avec plus de force grâce à une restructuration de la dette ramenant le poids des intérêts à sa moyenne historique (voir tableau 35 dans la conclusion) et une intervention plus décisive pour limiter l'appréciation du change. Le soutien à la

demande au Brésil a reposé essentiellement sur une forte hausse du crédit, notamment à la consommation, et sur la hausse des salaires. La croissance y est toutefois nettement inférieure à celle de son voisin, du fait qu'elle est grevée par des taux d'intérêt demeurés très élevés en dépit de leur baisse, et par une très forte concurrence des importations, qu'implique l'appréciation du change. Dans l'un et l'autre cas, il faut observer de très fortes oppositions politiques à la hausse de la pression fiscale. Le caractère soutenable d'un cercle vertueux entre celle-ci et la croissance pourrait par ailleurs être mis en question par les effets pervers de la politique économique. Contrer l'appréciation du change en maintenant, comme le fait l'Argentine, le taux d'intérêt directeur à un bas niveau (et donc le service de la dette publique), se fait au prix d'une forte inflation (plus de 20 % aujourd'hui). La solution contraire que pratique le Brésil implique une progression alarmante du déficit commercial manufacturier ^[42].

Il y a donc un dilemme de politique économique qui signale les limites du cercle vertueux entre hausse de la fiscalité et de la croissance. Ce dilemme soulève la question de la détermination politique des choix opérés. S'il est indéniable que le relâchement de la contrainte externe a favorisé la mise en place de ce cercle vertueux, celui-ci n'en repose pas moins sur une volonté politique. Sur ce plan, on peut estimer que les rapports de force existants font obstacle à des réformes plus radicales. Cependant, la possibilité de faire de la politique fiscale le moyen de réduire des inégalités conditionne en partie le dynamisme de régimes de croissance reposant avant tout sur le marché interne, à l'instar de l'Argentine et du Brésil. Plus largement, consolider de tels régimes est le projet de développement que représente le Mercosur, par opposition à celui de l'ALENA pour le Mexique. Cette modalité d'intégration régionale consolide la bifurcation du modèle de développement d'un régime de croissance, avant tout tiré par la demande domestique, vers un modèle où il repose sur l'exportation industrielle. Cette transition avait été ébauchée à l'initiative des secteurs du patronat du Mexique ayant promu aux États-Unis la délocalisation, dès les années 1980. Replacée dans cette perspective de plus long terme, l'évolution de la structure fiscale des pays du 1^{er} groupe de la typologie, faite *supra*, démontre une volonté politique d'accroître le rôle économique de l'État, beaucoup moins présente au Mexique au cours des trois dernières décennies (Marques Pereira et Théret, 2001 ; Marques Pereira et Lautier, 2004).

[42] Pour plus de détails, en ce qui concerne l'Argentine, voir Marques Pereira (2007), et sur le Brésil, voir Bruno et Marques Pereira (2010a et b).

La décentralisation fiscale

Sans détailler cette détermination sociétale, qui dépasse le cadre de cette étude, il faut toutefois mentionner une dimension directement liée à la fiscalité, à savoir sa décentralisation. La comparaison des trois plus grand pays de la région sur ce plan est très instructive. La plus forte incidence de la décentralisation en Argentine et au Brésil témoigne en effet d'un impératif de la légitimité politique, qui relie pour partie celle du gouvernement central aux pouvoirs infra nationaux dans le cadre de systèmes politiques fédéraux. On peut considérer que la hausse continue de la pression fiscale du gouvernement central dans ces deux pays répond à une volonté de limiter le pouvoir d'influence du clientélisme des pouvoirs locaux dans l'élection présidentielle. Une telle préoccupation est absente au Mexique, vu la capacité d'organisation corporatiste de la société dont fait preuve le pouvoir central. Cet héritage historique rend plutôt formel le caractère fédéral du système politique. Cette opposition des régimes d'organisation des pouvoirs publics se projette à présent à l'échelle supranationale dans la différence d'options d'intégration que constitue l'alternative entre union douanière et simple traité de libre échange. Elle apparaît ainsi comme un facteur déterminant des différences d'évolution des systèmes fiscaux latino-américains.

Seuls l'Argentine et le Brésil présentent un haut niveau de décentralisation fiscale. Les collectivités locales ont vu leur part de la dépense publique s'accroître en moyenne régionale de 13,1 % à 19,3 entre 1985 et 2004 (Lora et Cárdenas, 2007). Outre les deux pays mentionnés ci-dessus, seule la Colombie octroie plus d'autonomie tribulaire aux échelons locaux. Pour l'ensemble de la région, on observe que la décentralisation des responsabilités de dépenses a tout d'abord été entreprise dans les services d'infrastructure urbaine et, plus récemment, dans les services d'éducation et de santé, la voirie interurbaine, l'habitat, la police et l'électricité. Elle est toutefois considérée comme inachevée, tout particulièrement dans ces derniers domaines où elle est à peine ébauchée. Un groupe de pays se détache comme pionniers – l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie et le Mexique. Il est noté que les petits pays sont moins enclins à décentraliser, à l'exception du Nicaragua, en matière de plans d'études et pratiques éducatives.

Concernant les transferts qui accompagnent la décentralisation de la dépense, quelques pays (la Bolivie, le Salvador, le Pérou) ont défini dans la dernière décennie des mécanismes d'automatisme. L'Argentine apparaît comme l'exception en ayant établi des règles *ad hoc* sur certains services décentralisés. Enfin, il faut signaler la mise en place récente de dispositifs limitant le pouvoir d'endettement des collectivités territoriales. Ce pouvoir avait été un des principaux problèmes fiscaux du Brésil et de la Colombie

dans les années 1990. Les mesures prises par ces deux pays pour limiter l'endettement infra national ont été ensuite imitées par l'Équateur, le Mexique et le Pérou. Le Brésil est considéré comme un modèle de réussite de réforme fiscale en matière de décentralisation (voir encadré n°6).

Encadré 6 Renforcement et contrôle du fédéralisme fiscal au Brésil

La République fédérale du Brésil peut être considérée comme une des organisations politiques les plus décentralisées au monde depuis l'adoption de la nouvelle Constitution de 1988. Celle-ci s'inscrit dans un cycle historique dictature centralisatrice/démocratisation décentralisatrice.

La constitution de 1988 a impliqué une décentralisation significative des recettes fiscales et du pouvoir politique, au bénéfice des gouvernements des États et communes. Elle a permis à ces entités de créer de nouveaux impôts et de modifier les taux. La part revenant aux communes dans les transferts du gouvernement fédéral a considérablement augmenté ces dernières années. Parallèlement, des responsabilités en matière de protection sociale et de services publics sont décentralisées.

Une nouvelle loi *de responsabilité fiscale de 2000* consacre la restructuration des finances publiques pour résoudre et prévenir l'insolvabilité financière du gouvernement fédéral, des États et des communes. Toute nouvelle dépense permanente des entités infra nationales doit être liée à une nouvelle source permanente de financement, qu'il s'agisse d'un nouvel impôt ou d'une augmentation du taux d'un impôt déjà existant. Sont établies des limites aux dépenses publiques et le financement privé est encadré. La loi a produit ses effets. L'équilibre budgétaire s'est vérifié dès l'année 2004. La compensation interrégionale continue toutefois de faire débat (Gonçalves, 2005).

Tableau 34 *Brésil : pression fiscale et division fédérative 1960-2005 (pourcentages)*

Années	Pression fiscale % PIB	Recette directe				Recette fiscale disponible			
		Fédéral	États	Communes	Total	Fédéral	États	Communes	Total
1960	17,41	64,0	31,3	4,7	100	59,5	34,1	6,4	100
1965	18,99	63,6	30,8	5,6	100	54,8	35,1	10,1	100
1983	26,97	76,6	20,6	2,8	100	69,8	21,3	8,9	100
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	100	60,1	26,6	13,3	100
1991	25,24	63,4	31,2	5,4	100	54,7	29,6	15,7	100
2005	38,94	68,4	26,0	5,6	100	57,6	25,2	17,2	100

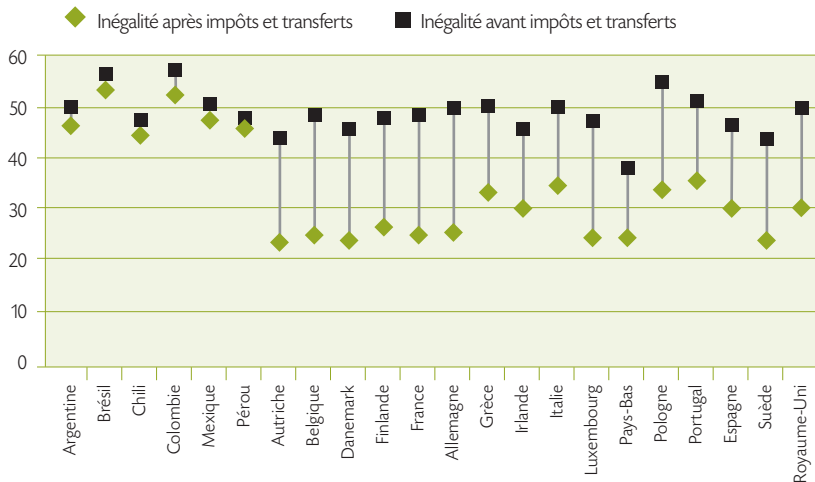
Source : Alfonso et Mereilles (2006).

4.1.4. Les effets redistributifs

L'Amérique latine est la région la plus inégalitaire du monde. Le fait est enraciné dans l'histoire longue. Une étude récente (Medina et Galván, 2008) rapporte qu'en 1960, la médiane du coefficient de Gini de la région était plus du double par rapport à celle de l'Europe de l'Est, région alors la plus égalitaire. Cette mesure suggère une amélioration dans les deux décennies qui suivent, la médiane diminuant de 53,2 à 49,3. Ce niveau d'inégalité demeure plus de 2 points supérieur à celui de l'Afrique subsaharienne, et de 16 points pour les pays de l'OCDE à hauts revenus (ces données sont reprises de Morley, 2001). Toutefois, le coefficient de Gini pour la région (pondéré en fonction des parts nationales) démontre une amélioration dans les années 1970 et une régression dans la décennie qui suit. En 1990, il rétrocede ainsi à son niveau de 1980. Il présentait ce même niveau en 1995. Dans les dix années qui suivent, l'amélioration est générale pour l'ensemble de la région, à l'exception de la République dominicaine. Le Brésil présente la plus forte réduction (de 0,640 à 0,584). Les pays les moins inégalitaires (l'Uruguay, le Costa Rica, le Venezuela) présentent un coefficient inférieur à 0,5.

La comparaison avec les pays de l'OCDE signale l'importance que recouvrent sur la réduction des inégalités l'impôt et les revenus de transferts.

Graphique 21 *Effet redistributif de l'impôt et transferts – Pays de l'OCDE et d'Amérique latine*



Source : Santiso, 2008.

Ces données comparatives soulèvent la question du caractère régressif de la fiscalité latino-américaine, y compris en ce qui concerne les contributions sociales. L'enjeu distributif de la politique fiscale dans la région n'a jamais été pris en considération. Comme le rappelle Cetrángolo *et al.* (2009), les réformes structurelles des vingt dernières années n'ont jamais eu pour objectif de réduire les inégalités par le moyen de l'impôt. Les auteurs mettent en avant que nombre d'études sur l'effet distributif des divers types d'impôts ont établi leur caractère régressif pour l'Argentine, le Chili, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, Panama, le Pérou et le Salvador. Ils signalent en outre que l'impôt sur le revenu peut certes présenter une forte progressivité, ce qui est le cas dans la Communauté andine (CAN), mais son impact distributif est *in fine* dérisoire, du fait de sa faible captation : par exemple, en Colombie, le taux marginal supérieur de l'impôt est de 30 %, mais le taux effectif, qui retombe sur les 10 % les plus riches, est à peine supérieur à 3 %. Le cas de l'Équateur fait exception : dans l'ensemble, la fiscalité y est progressive grâce à la TVA : elle génère une redistribution des revenus de 2 points de Gini. Pour l'ensemble de l'Amérique latine, le Gini après impôts s'accroît de 0,564 à 0,574 alors que, pour l'UE 15, il baisse de 0,470 à 0,330 après impôts et transferts (Cetrángolo, O. et J.C. Sabaini, 2006).

Il faut par ailleurs signaler que la dépense sociale a été pro-cyclique et plus volatile que la dépense agrégée. En dépit de sa hausse, son caractère régressif démontre les limites des politiques de focalisation. Les 20 % plus pauvres de la population bénéficiaire reçoivent moins d'un cinquième du montant, soit 15 %, alors que le quintile supérieur accapare 30,4 %. En matière de protection sociale, ce dernier reçoit 10 fois plus que le quintile inférieur, 51,2 % contre 5,6 %. Seules les dépenses d'enseignement primaire et d'assistance sont notoirement favorables aux pauvres. En moyenne, cette dernière dépense ne se monte qu'à 1,5 % du PIB (Clements *et al.*, 2007).

Le faible degré d'effectivité de l'impôt sur le revenu est considéré comme l'un des trois obstacles à l'équité du système fiscal, conjointement au niveau d'imposition et à la composition des impôts. L'informalité n'est pas la seule dimension de l'évasion fiscale. À l'extrême opposé, la capacité des États à détecter l'évasion « sophistiquée » des compagnies étrangères nécessite une modernisation administrative, qui doit être hors de portée de la plupart d'entre eux. L'évasion concernant l'impôt sur les revenus est calculée autour d'une fourchette située entre 45 et 65 %, signifiant une brèche d'imposition potentielle autour de 4,6 % du PIB (Jiménez *et al.*, 2008). La thématique de l'évasion n'est pas l'objet d'une observation systématique de l'administration fiscale. Il est, à cet égard, remarquable que le Mexique soit le seul pays de la région où ait été décidée par le Congrès national la mise en œuvre d'une observation systématique, au travers de commandes d'études universitaires (Alvarez Estrada, 2009).

Encadré 7 *Évasion fiscale, informalité : l'exemple de l'Équateur*

En dépit de la vaste littérature sur l'informalité en Amérique latine, le thème de son implication sur la fiscalité est peu étudié. Il est mentionné comme question fondamentale dans le rapport récent « Équité et fiscalité » de la Cepal, qui fait la synthèse d'une série d'études nationales sur sept pays. Dans une récente réforme fiscale, l'Équateur a mis en place un « régime d'imposition simplifié ». Ce régime institue un quota fixe pour les revenus d'ensemble. Les salaires et revenus d'activités doivent être inférieurs à 60 000 USD et l'activité en question doit comporter moins de dix employés. Le régime en question cible l'univers des 75 % de micro entreprises non déclarantes. Le gain par rapport au régime général est calculé entre 30 et 50 %. La perte d'imposition associée à l'informalité des activités marchandes des ménages non déclarants est évaluée à 30 % de l'imposition potentielle des patrons et travailleurs indépendants (*cuentapropista*). Cette amélioration de l'administration fiscale peut toutefois paraître vaine au vu des propos conclusifs de l'auteur de ce rapport national. L'idée, promue par le consensus de Washington, de donner la priorité à l'efficacité institutionnelle de l'administration fiscale, fait l'impasse sur la corruption et l'insécurité juridique et le non accomplissement des contrats (Barreix et Roca, 2008).

Source : partie 16 des travaux préalables.

4.1.5. *Perspectives de changements et inerties du système fiscal face aux nouvelles incertitudes de l'économie mondiale*

Les différences entre l'Argentine, le Brésil et le Mexique permettent de cerner le poids des héritages historiques au regard de leur insertion économique internationale et des contraintes qui en découlent dans les perspectives d'évolution des politiques fiscales. On compare pour ce faire les moyennes de certains indicateurs sur les périodes 1990-2008 et 2003-2008. On peut de la sorte mesurer le degré d'inflexion, au cours des dernières années, de la tendance de long terme depuis le début des politiques de libéralisation économique, mises en place dans les années 1980 et 1990. On observe ainsi que le taux de croissance moyen a doublé en Argentine et au Brésil, alors qu'il ne se modifie pas au Mexique.

Tableau 35 Déterminants de l'évolution des dépenses publiques – Argentine, Brésil, Mexique

Pays	Dépenses courantes sélectionnées (3)										Dépenses de capital				Dépense publique sociale (3)			
	PIB (1)	Taux de variation du PIB	PIB per capita (2)	Taux de variation du PIB per capita	X/PIB	Secteur primaire/ PIB (3)	Dette/ PIB (3)	Salaires	Intérêts	Subventions et transferts courants	Éducation	Santé	Sécurité sociale	Logement				
Argentine	Moyenne 1990-2008	278 109,7	4,0	7 599,1	2,8	9,7	4,8	62,2	2,3	1,9	9,4	1,3	4,4	4,7	9,9	1,5		
	Moyenne 2003-2008	328 472	8,5	8 409,8	7,4	13,8	4,8	84,2	1,8	1,8	10,2	1,9	4,7	4,6	9,7	1,6		
Brésil	Moyenne 1990-2008	640 382,4	2,6	3 715,6	1,2	10,7	4,9	30,7	13,6	7,0	6,8	4,3	4,5	3,9	11,1	1,2		
	Moyenne 2003-2008	761 457,9	4,1	4 069,6	2,9	16,9	5,3	30,8	13,7	7,1	7,2	4,2	5,0	4,5	12,5	1,6		
Mexique	Moyenne 1990-2008	597 269,1	3,1	6 124,5	1,7	22,4	3,8	25,8	1,6	2,4	8,8	2,0	3,7	2,6	1,7	1,4		
	Moyenne 2003-2008	713 154,0	3,1	6 763,1	1,9	31,9	3,1	21,6	1,4	1,5	10,5	2,7	3,9	2,6	2,5	1,9		

(1) Prix constants (dollars de 2000), (2) Idem, (3) % PIB, (4) Contributions sociales incluses.
Source : élaboré par l'auteur à partir de Cepalstat.

L'importance croissante de l'insertion internationale dans les années récentes est notable : le Mexique affiche +9,5 points de la part des exportations au PIB, suivi du Brésil avec 6,2 et de l'Argentine 3,1. Au-delà de la concomitance, déjà notée, entre le choix d'une politique économique plus ou moins favorable à la dynamique du marché interne et le degré d'élévation de la pression fiscale et des dépenses publiques, il faut signaler l'importance des changements institutionnels en matière de protection sociale et leur incidence sur la fiscalité.

Le tableau 35 montre que le Mexique est le pays où augmentent le plus les dépenses de transferts et subsides ainsi que la dépense publique sociale. Il faut sans doute estimer que c'est là une contrainte politique inéluctable à la suite de la privatisation du système de protection sociale. Toutefois, la plus forte élasticité de l'indice de Gini aux revenus de transferts, vis-à-vis de celle aux revenus de l'emploi, s'observe tant au Mexique qu'au Brésil, à l'inverse de l'Argentine (Medina et Galván, 2008). Le cas brésilien suggère que la capacité d'accroître les revenus de transferts va de pair avec une croissance économique plus distributive. Pour la même période (1999-2005), l'Argentine voit son coefficient de Gini diminuer moins que celui du Brésil : 0,013 contre 0,072, le Mexique affichant une réduction comparable à l'Argentine, soit 0,014. Ces différences ne signalent pas uniquement l'importance des revenus de transferts dans la réduction des inégalités. Elles suggèrent également que la maximisation de la progression de l'emploi et de la croissance en Argentine pendant les années 2000 est une politique insuffisante sur ce plan.

Ces observations confortent l'hypothèse que le diagnostic courant d'inertie des systèmes fiscaux doit être relativisé. Ce dernier vaut très certainement en ce qui concerne la structure des recettes et, même sur ce plan, on l'a vu, l'inertie n'est pas homogène à l'ensemble de la région. On a déjà signalé l'importance de la volonté politique d'une intervention de l'État qui élève la croissance en stimulant la demande, ce qui a contribué à son interaction positive avec la hausse des recettes et dépenses publiques compatible avec la réduction du poids de la dette publique. L'effort de redistribution est, dans cette perspective, une variable sans doute essentielle. Celle-ci donne la mesure de l'enjeu que recouvre la possibilité d'accroître l'effet des impôts et des revenus de transferts sur la réduction des inégalités.

Si l'on se place sur cet horizon de long terme du rapport entre croissance et répartition, il faut également considérer l'incidence fiscale des réformes de la protection sociale. L'étude de Cetrángolo et Gómez Sabaini (2006) fait ressortir que la remise en cause des systèmes d'assurance sociale par répartition va généralement de pair avec un accroissement du financement fiscal de l'universalisation de l'accès aux soins. Les

auteurs signalent par ailleurs la possibilité d'une évolution vers un système mixte. Ainsi, en Argentine, deux tiers des dépenses de retraites ont un financement fiscal, alors que les cotisations obligatoires de santé vont vers le secteur privé. Le Brésil, par contre, a développé un financement fiscal de l'offre de soins universels sans remettre en cause d'autres types de prélèvements sociaux. Il faut, en outre, ajouter que l'Argentine a décidé récemment de restaurer le système public de retraites par répartition, qui avait été privatisé dans les années 1990. La question est largement débattue. D'aucuns estiment que la mesure avait pour but de garantir le contrôle des achats de titres de la dette publique. Quoi qu'il en soit, la protection sociale constitue une variable de la nécessité de hausse des recettes. Certes, l'effort de hausse des dépenses sociales a été restreint, comme le signalent les données ci-dessus mais, à l'inverse du Mexique, la démocratisation se traduit en Argentine et au Brésil par un changement de modèle économique qui répond à une volonté d'accroître la capacité de l'État en matière de régulation économique et sociale.

La grande inconnue est dorénavant de savoir si l'évolution de l'économie mondiale continuera ou non de favoriser cette transition. On sait que les taux d'investissement n'ont que faiblement remonté et demeurent bien en deçà des pays asiatiques à forte croissance.

Sans doute, la perspective d'un maintien de la forte demande de matières premières par la Chine peut-elle être confortée par la volonté qu'elle affiche à présent de réorienter sa croissance sur la demande domestique. La perspective d'une moindre demande des pays avancés, États-Unis et Union européenne, augure toutefois d'une dégradation du solde courant – et, par là, d'un resserrement probable de la contrainte externe en Argentine et au Brésil.

Le Brésil est d'ores et déjà confronté à la nécessité de freiner sa croissance pour limiter le déficit du compte courant et la hausse de l'inflation observée en 2010. La remontée des taux d'intérêts est, a-t-on dit, problématique sur ce plan. Elle accroît par ailleurs le coût de la dette publique. Il faut observer que le ratio au PIB de la dette publique et des dépenses d'intérêts qu'elle implique ne s'est pas pour l'essentiel modifié en moyenne pendant les deux périodes considérées. La perspective de la remontée des taux (une part de la dette est indexée sur le taux d'intérêt courant) pousse à une réduction des dépenses et, notamment, à l'ajournement d'investissements publics. C'est donc non seulement la progression de la croissance de court terme mais aussi de la croissance potentielle qui est mise en cause. Reste à savoir si les impératifs politiques n'induiront pas une modification de ces politiques. La hausse des taux d'intérêt aggrave l'appréciation du change en réduisant l'effet de la taxation sur les mouvements

de capitaux spéculatifs. La perte de compétitivité n'est éventuellement compensée que dans les matières premières dont les cours s'envolent mais elle menace le secteur industriel. Le surcoût du service de la dette publique indexée sur le taux d'intérêt aggrave la contrainte budgétaire. Dans ces conditions, limiter l'appréciation du change grâce à des taux d'intérêt bien plus bas apparaît d'autant plus comme une alternative que la croissance économique pourrait s'accroître et, par là même, induire une augmentation des recettes publiques et de l'emploi.

Le cas mexicain apparaît emblématique, en revanche, de l'inertie du système fiscal et du rôle qu'il pourrait jouer dans le développement. La décomposition de son système corporatiste sous l'effet de la libéralisation et de sa dérive partielle en économie de la drogue, qu'on notait déjà il y a dix ans (Marques Pereira et Lautier, 2004), semble en être le principal facteur explicatif.

Cette analyse des déterminants de l'évolution des systèmes fiscaux en a mis en évidence leur importance stratégique dans le développement de l'Amérique latine. Elle montre plus particulièrement que des leçons du passé ont été apprises, ce qui conduit à relativiser un diagnostic courant assez ambivalent sur la difficulté à dépasser les inerties qui ont rendu le changement de la structure des recettes insuffisant face aux besoins de provision de biens publics. Dès lors que la crise mondiale de 2008 semble impliquer des restructurations fondamentales des modes de développement, il faut faire l'hypothèse que celles qui se sont ébauchées en Argentine et au Brésil devraient se poursuivre en dépit d'une contrainte budgétaire probablement plus significative. La conscience de l'enjeu de la politique fiscale ne peut que se renforcer.

Bibliographie

AGOSIN, M., A. BARREIX et R. MACHADO (2005), *Recaudar para Crecer: Bases para la Reforma Tributaria en Centroamérica*, BID, Washington DC.

AFONSO, J. et B. MEIRELLES (2006), *Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: cálculos Revisitados*, Caderno de Pesquisa, N° 61, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas/Universidade Estadual de Campinas (nepp/unicamp), Campinas.

ÁLVAREZ ESTRADA, D. (2009), "Tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. Estudio del caso de México", Serie Macroeconomía del desarrollo, N° 91 Cepal, Santiago du Chili

BARREIX, A. et J. ROCA (2008), "¿Necesita Ecuador un Tribunal Fiscal en el ámbito administrativo?", *Revista Fiscalidad*, N° 2. Instituto de Estudios Fiscales del Ecuador, Quito.

BRUNO, M. et J. MARQUES PEREIRA (2010a), "Institucionalidade e Política Econômica no Brasil: uma Análise das Contradições do Atual Regime de Crescimento Pós-Liberalização", Textos para Discussão, N° 26, Cepal/IPEA.

BRUNO, M. et MARQUES PEREIRA, J., (2010b), *Le consensus de politique économique au Brésil, limites et puissance de l'orthodoxie monétaire*, Miméo, Paris.

Cepal (2009a), *Balance Preliminar de las economías de América latina y el Caribe*, Santiago du Chili.

Cepal (2009b), *Estudio económico de América Latina y del caribe*, Santiago du Chili.

CETRÁNGOLO, O. et J.C. GOMEZ SABAINI (2006), *Tributación en América Latina. En Busca de una Nueva Agenda de Reformas*, Libros de la Cepal, N° 93, Santiago du Chili.

CETRÁNGOLO, O., J.P. JIMENEZ. et R.. DEL CASTILLO, (2009), *Rigideces y Espacio Fiscal en América Latina: un Estudio de Experiencias Comparadas*, Serie Macro-economía del Desarrollo, N° 97, Cepal, Santiago du Chili.

CLEMENTS, B., C. FAIRCLOTH et M. VERHOEVEN, (2007), "Gasto Público en América Latina: Tendencias y Aspectos Clave de Política", Revista Cepal, N° 93, Santiago du Chile.

FILC, G. ET C. SCARTASCINI (2006), Budgetary Institutions in LORA, E. (2006), *The State of the Reforms in Latin America*, BID and Standford University Press, Washington DC.

GONÇALVES, L. V. (2005), *La Ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil: Antecedentes, Estructura, Objetivos, y Resultados*, Asesoría Económica, Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Mayo de 2005. Disponible en ligne : (http://www2.mecon.gov.ar/foro_presupuesto/trabajos/2005/3-La%20ley%20de%20Resp.pdf)

JIMENEZ, J.P., J.C. GOMEZ SABAINI, et A.. PODESTÁ, (2008), *Evasión y Equidad*, Cepal/GTZ, Santiago du Chili.

KACEF, O. et R. LOPEZ-MONTI (2010), "Amérique Latine, Défis de Politique Macro-économique", *Revista Cepal*, N°100, Santiago du Chili.

LORA, E. et M. CÁRDENAS (2007), "La réforme des institutions fiscales en Amérique Latine" dans Cepal/CICOB, *Visiones del Desarrollo en América Latina*, Santiago du Chili.

MARQUES PEREIRA, J., (2007), « Monnaie, coordination et risque systémique dans la crise argentine de 2001/2002 et son issue », *Économie et Institutions*, n° 10, Paris.

MARQUES PEREIRA, J. et B. LAUTIER, (2004), *Mexique et Brésil, deux trajectoires dans la mondialisation*, Karthala, Paris.

MARQUES PEREIRA, J. et B. THERET, (2001), « Régimes politiques, médiations sociales de la régulation et dynamiques macroéconomiques, Quelques enseignements pour la théorie du développement d'une comparaison des caractères nationaux distinctifs du Brésil et du Mexique à l'époque des régimes d'industrialisation par substitution des importations », *L'année de la régulation*, n° 5, Presses de Sciences Po., Paris.

MARTNER, R. (2007), *La Política Fiscal en Tiempos de Bonanza*, Cepal/Ilpes, Serie Gestión Pública, n°66, Santiago du Chili.

MEDINA H. F. et M. GALVÁN (2008), *Descomposición del Coeficiente de Gini por Fuentes de Ingreso: Evidencia Empírica para América Latina*, Cepal, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, n°63, Santiago du Chili.

MORLEY, S. (2001), *The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean*, ECLAC, United Nations, Santiago du Chili.

SANTISO, J. (2008), *Perspectivas Económicas de América Latina 2009, Políticas Fiscales y Desarrollo en Latinoamérica*, Conférence à la Casa de América, PWP, Madrid.

TANZI, V. (2001), « Globalization, Technological Developments and the Work of Fiscal Termites », *Brooklyn Journal of Political Economy*, 49 (1), Brooklyn.

4.2. Les politiques sociales

4.2.1. Les systèmes de protection sociale

Bénédicte BADUEL

Résumé

Ce chapitre présente les grandes caractéristiques des systèmes de protection sociale ainsi que certaines particularités nationales sous les trois modalités que sont l'épargne retraite, l'assurance santé et la protection du travail. La protection sociale est présente en Amérique latine depuis le début du XX^e siècle, les pays ayant mis en place des systèmes institutionnalisés dès les années 1920-1930. Ces régimes n'ont cependant pas été épargnés par les difficultés rencontrées par la région pendant les 50 dernières années. Ainsi, face aux difficultés croissantes des systèmes en termes de soutenabilité financière (coût lié aux paramètres actuariels, par exemple) et d'efficacité économique (coût de la gestion administrative) et sociale (faible couverture, etc.), ces systèmes ont connu d'importants processus de refonte dans les années 1980 et 1990. Dans un cadre intellectuel favorable au retrait de l'État, les réformes ont visé partout à la déréglementation, à la décentralisation et à la privatisation des systèmes qui sont allées de pair avec la flexibilisation des marchés du travail. Ceci s'est traduit au niveau des systèmes de retraite par l'introduction de piliers de capitalisation individuelle gérés par des fonds de pension privés. Dans le domaine de la santé, l'ouverture au secteur privé s'est faite aux niveaux de la gestion de l'assurance-santé et de la fourniture des prestations médicales.

Vingt ans après les réformes, les bénéfices associés aux changements de régimes n'ont été que partiellement atteints et les principales faiblesses structurelles des systèmes demeurent (notamment un biais en faveur des régimes contributifs alors que les marchés du travail sont caractérisés par un taux d'informalité élevé). Alors que l'Amérique latine a connu à partir de 2003 un cycle de forte croissance associé à une amélioration des fondamentaux macroéconomiques et financiers dans un contexte international particulièrement favorable, les réformes ont été à leur tour réadaptées et on assiste partout à un réengagement de l'État *via* la consolidation de piliers de solidarité au sein de systèmes moins fragmentés.

Pour autant, de nombreux défis doivent encore être relevés pour atteindre les objectifs fixés en termes d'équité et d'efficacité. Dans ce cadre, les actions qui doivent être

considérées comme prioritaires sont l'inclusion des différents régimes au sein de systèmes intégrés en favorisant la solidarité inter-piliers et la mise en place d'actions adéquates ciblées sur les groupes de population sous-représentés dans les systèmes actuels (femmes, jeunes, ruraux travailleurs indépendants). Alors que la participation de l'État devrait s'accroître du fait du renforcement des prestations non contributives, la sécurisation de ressources financières à long terme – qui ne dépendent pas du cycle économique (étant donné que la protection sociale est plutôt contracyclique) – est un défi majeur, tout comme la lutte contre l'évasion sur les prélèvements sociaux. Ce dernier point passe également par l'amélioration de la qualité des prestations, actuellement critiquée par l'opinion publique, défavorisant ainsi l'adhésion effective aux systèmes. À ce titre, le rôle du secteur public comme prestataire de services, régulateur et garant de l'offre privée ne doit pas être sous-estimée.

Introduction

L'histoire de la protection sociale en Amérique latine est riche : des dispositifs institutionnalisés y sont apparus dès les années 1920-1930, soit bien avant d'autres pays actuellement également considérés comme émergents. Ces systèmes, gérés par le secteur public, étaient particulièrement généreux dans leur conception en comparaison avec les standards internationaux. Ils ont malheureusement rapidement rencontré un certain nombre de dysfonctionnements. Ils ne se sont, notamment, pas adaptés aux évolutions démographiques des pays, montrant leurs limites dans les années 1970. Du point de vue de leur financement, ils ont subi la pro-cyclicité des finances publiques au cours de cette période et ont subi la débâcle économique et financière de la région dans les années 1980. Les réformes mises en place dans les années 1990 – à la suite des programmes de restructuration de la dette dans les années 1980 – ont visé partout à déréguler les économies, favorisant l'ouverture extérieure (libéralisation commerciale et financière) et la privatisation de nombreuses activités jusqu'alors gérées par le secteur public. Dans cet environnement favorable au retrait de l'État, les systèmes de protection sociale ont alors connu d'importants processus de refonte, orientés dans la majorité des cas vers leur privatisation.

Le Chili a été un pays pionnier dans ce domaine en introduisant une profonde réforme de ses systèmes de retraite et de santé dès 1981. Plus tard, au cours de la décennie 1990, presque tous les autres pays de la région ont à leur tour mis en place des réformes similaires (même si l'expérience chilienne reste à ce jour vraisemblablement la plus radicale et la plus complète). La Colombie et le Pérou ont réformé leurs systèmes de sécurité sociale en 1993 ; le système public n'a toutefois pas été supprimé mais mis

en concurrence avec un régime privé nouvellement créé. L'Argentine et l'Uruguay ont réformé leurs systèmes sur un modèle similaire mais avec des critères d'affectation préétablis entre régime public et régime privé en 1994 et 1995. En 1995, la réforme mexicaine du système de sécurité sociale s'est fondée sur le modèle chilien mais plusieurs secteurs d'activités sont restés en dehors de la réforme avec des régimes particuliers. En 1997, enfin, la Bolivie a également mis en place d'importantes réformes et introduit le secteur privé dans le système de sécurité sociale.

Pour autant, malgré ces réformes de grande ampleur, un certain nombre d'insuffisances identifiées dans les premiers systèmes ont perduré après la refonte. De plus, la structure même des institutions de sécurité sociale, fondée en grande partie sur le pilier contributif, a montré de sérieuses limites en termes de bien-être social. Dans ce contexte, les systèmes de protection sociale, en particulier dans leur composante « santé » et « retraite », ont vu dans la dernière décennie l'amorce d'un réengagement de l'État à travers la création de régimes solidaires non contributifs intervenant en complément du pilier principal fondé sur la contribution privée. Les modalités du pilier contributif ont également évolué dans le temps pour s'adapter aux nouvelles conditions économiques et démographiques.

Les systèmes de retraite

Modalités des réformes des systèmes de retraite dans la région

Avant les réformes structurelles des années 1990, les systèmes de retraite latino-américains étaient caractérisés par des régimes par répartition à prestations définies gérés par le secteur public. Ces derniers avaient cependant été rapidement confrontés à des problèmes structurels et de gestion dans les années 1970-1980. Face au vieillissement de la population (qui a considérablement accru le coût des retraites), aux dysfonctionnements de la gestion administrative des régimes^[43] et à la pro-cyclicité des systèmes contributifs dans un cadre de cycle économique fortement volatile et ponctué de crises économiques graves, la mise en œuvre de réformes de grande envergure est apparue nécessaire. Celles-ci ont visé, dans la majorité des cas, à la dérégulation des systèmes et à leur privatisation totale ou partielle, via la création d'un pilier d'épargne-retraite par capitalisation individuelle à contributions définies et prestations variables. Outre le fait d'assurer la soutenabilité économique, financière et actuarielle des régimes, les réformes avaient également pour but de rationaliser des systèmes jusqu'alors assez fragmentés et segmentés entre différentes catégories

[43] Ces dysfonctionnements étaient tels que, dans bien des cas, les cotisations étaient élevées alors que les prestations étaient relativement médiocres.

de travailleurs. La réforme chilienne de 1981 a été la plus radicale et la plus complète dans la mesure où l'intégralité de la gestion de l'épargne retraite du régime principal a été transférée au secteur privé. Les réformes qui ont ensuite été menées dans les autres pays de la région en ont été plus ou moins proches. Cependant, notamment dans le but d'alléger la dette prévisionnelle associée aux coûts du changement de régime, certains pays ont maintenu un régime public parallèlement à l'introduction d'un pilier privé de capitalisation individuelle dans le régime contributif. En effet, le coût associé à la perte des contributeurs du système public alors que celui-ci devait continuer à payer les retraites des travailleurs déjà retraités ou transférer la reconnaissance des cotisations déjà accumulées au secteur privé a supposé un coût fiscal extrêmement élevé que beaucoup de pays ont cherché à limiter.

L'ampleur de la privatisation a donc été inégale au sein de la région. À l'issue des réformes, on distingue trois types d'organisation des systèmes de retraite (cf. tableau 36) :

- *le modèle « substitutif »* dans lequel le système public par répartition a été abandonné et intégralement remplacé par un régime privé par capitalisation ; outre le Chili, c'est le cas de la Bolivie ^[44] et du Mexique ;
- *des systèmes « mixtes »* dans lesquels on a conjointement réformé le système public et créé un système privé qui lui fait concurrence ; c'est le choix opéré par la Colombie et le Pérou. Il existe cependant des variantes à ce modèle : en Argentine, par exemple, le choix du système était libre mais irrévocable (avant la nationalisation des fonds de pension opérée en septembre 2008 par le gouvernement de Cristina Kirchner), alors qu'en Équateur et en Uruguay l'affectation à l'un ou l'autre des régimes se fait en fonction du niveau de salaire ;
- enfin, d'autres pays comme le Brésil ou le Venezuela ont conservé *des systèmes publics par répartition* en introduisant des réformes paramétriques visant à améliorer le profil de soutenabilité financière et actuarielle des régimes. Le Brésil dispose tout de même de fonds de pension dans le cadre du régime à cotisations volontaires. Ce système de retraite complémentaire couvre un peu plus de 6,5 millions de personnes et se positionne actuellement comme le huitième plus grand à l'échelle mondiale.

[44] Néanmoins, dans le cas de la Bolivie, un processus de nationalisation des deux sociétés opérant sur le marché des fonds de pension est en cours.

Tableau 36 *Systèmes de retraite dans les pays latino-américains*

	Type	Détails
Argentine	Public	Avant 10/2008 : choix initial entre le système public par répartition et le système privé par capitalisation individuelle. Les fonds de pensions ont été nationalisés en octobre . 2008 scellant le retour à un système public par répartition.
Bolivie	Privé	Système privé contributif obligatoire. Nationalisation des fonds de pension privés en cours et projet de loi visant à l'introduction d'un pilier public de solidarité.
Brésil	Public	Système public segmenté entre les travailleurs du secteur privé et les différentes catégories de fonctionnaires existence d'un système privé complémentaire.
Chili	Privé	Système privé obligatoire à contributions définies. Mise en place d'un pilier de solidarité par le gouvernement en 2008.
Colombie	Mixte	Choix entre le régime public à prestations définies et le système privé.
Équateur	Mixte	Système public par répartition ou privé par capitalisation selon le niveau de revenu (obligatoire et volontaire).
Mexique	Privé	Système privé par capitalisation.
Pérou	Mixte	Mise en concurrence du système public par répartition avec le système privé par capitalisation.
Uruguay	Mixte	Système public par répartition ou privé par capitalisation selon le niveau de revenu.
Venezuela	Public	Loi organique du système de sécurité sociale votée en 2002 pour la mise en place d'un système mixte mais non entrée en vigueur depuis lors. Le système public continue de fonctionner.

Sources : Fédération internationale des administratrices de fonds de pension (FIAP), Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), Associação Brasileira das Entidades de Previdência Complementar (ABRAPP).

Les tenants des réformes adoptées à partir des années 1990 avaient mis en avant de nombreux avantages associés à la création de régimes de retraite par capitalisation par opposition aux systèmes par répartition qui montraient de nombreuses insuffisances. En effet, outre les problèmes rencontrés en termes de couverture de la population, les évolutions démographiques par rapport aux choix paramétriques ont remis en question la solvabilité des systèmes. Qui plus est, la forte volatilité économique associée à l'état des finances publiques a soulevé des doutes quant à la capacité de l'État à remplir convenablement sa mission de garant et de prestataire de la protection sociale. Dans ce contexte, l'introduction de systèmes par capitalisation

privatisés devait apporter de nombreux avantages tant en termes financiers que d'efficacité :

- la possibilité, pour les travailleurs, de choisir librement entre des administrations privées mises en concurrence allait réduire les coûts administratifs, améliorer la gestion des fonds et, donc, améliorer la qualité des prestations ;
- les travailleurs seraient de plus en plus incités à s'affilier et à cotiser aux régimes privatisés puisqu'ils seraient plus directement concernés par des prestations générées par leurs propres contributions, et non plus avec un *lag* (décalage) générationnel comme cela était le cas avec les régimes par répartition ; ceci devait ainsi permettre d'augmenter la couverture des systèmes ;
- enfin, l'introduction de ces systèmes entraînerait des externalités positives au niveau macroéconomique, avec notamment une diminution à terme du passif du secteur public et un effet favorable sur le développement des marchés de capitaux locaux.

Bilan des systèmes réformés

À ce jour, le bilan montre qu'une bonne partie des bénéfices escomptés dans les différents domaines n'a pas été atteinte. Certes, les rendements des nouveaux systèmes sont dans bien des cas honorables : selon les données de la FIAP et de l'Association internationale des organismes de supervision des fonds de pension (AIOS) la rentabilité réelle annuelle moyenne des fonds de pension depuis la mise en place des régimes par capitalisation individuelle est d'environ 7 % en Bolivie, 9 % au Chili et en Uruguay, 11 % en Colombie, 5 % au Mexique et 10 % au Pérou. Il s'agit d'une évolution plus favorable que celle des salaires réels sur la même période.

De plus, l'expérience chilienne montre que, sous certaines conditions, les régimes par capitalisation permettent d'élargir et d'approfondir le marché domestique des capitaux favorisant ainsi d'autres secteurs de l'économie.

Les principales limites des anciens systèmes n'ont toutefois pas été (ou seulement partiellement) résolues :

- les effets attendus en matière de concurrence n'ont pas été probants, notamment à cause de rigidités du côté de la demande (faible réactivité des consommateurs aux prix, manque d'information et de connaissance des systèmes, manque d'éducation financière) et des dysfonctionnements dans la supervision qui ont conduit à des comportements oligopolistiques des administratrices de fonds de pension (AFP) ;
- les coûts administratifs sont restés élevés (cf. tableau 37) : le rôle pernicieux des vendeurs (touchant d'importantes commissions sur les transferts d'affiliés d'une AFP à une autre) et les dépenses additionnelles (de marketing, par exemple) des AFP ont empêché une forte baisse des frais associés à la gestion de l'épargne-retraite.

Tableau 37 Structure des cotisations aux fonds de pensions (2008)

	Contribution (en % du salaire imposable)	dont pour le fonds	dont prime d'assurance	dont commission AFP	Poids de la commission dans contribution totale
Bolivie	12,21 %	10,00 %	1,71 %	0,50 %	4,1 %
Colombie (1)	16,00 %	11,50 %	1,42 %	1,58 %	9,9 %
Chili	12,68 %	10,00 %	1,24 %	1,44 %	11,4 %
Mexique (3)	6,50 %	6,50 %	-	-	
Pérou	12,75 %	10,00 %	0,88 %	1,87 %	14,7 %
Uruguay	15,00 %	11,999 %	1,009 %	1,993 %	13,3 %

(1) Colombie : Le taux de cotisation inclue une participation de 1,5 % au fonds de garantie pour la retraite minimum.

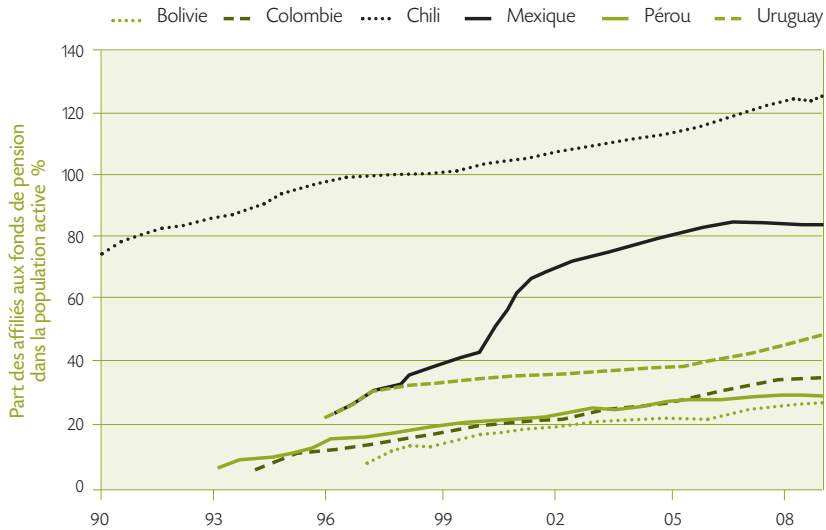
(3) Mexique : La cotisation n'inclue pas l'assurance invalidité gérée par l'IMSS (Institut Mexicain de Sécurité Sociale).

Source : FIAP.

- les taux de couverture (cf. graphique 22) ont peu augmenté et restent bas du fait de la faible inclusion dans le système des travailleurs indépendants et informels, et d'un manque de confiance de l'opinion publique vis-à-vis des systèmes. La couverture est inférieure à 50 % de la masse salariale dans la plupart des cas et il n'y a pas eu d'augmentation significative dans la dernière décennie malgré l'amélioration des marchés du travail. Certaines catégories, non contraintes par la loi de contribuer à l'épargne-retraite, ont finalement trouvé peu d'intérêt à le faire (les travailleurs indépendants par exemple) ; à l'inverse, d'autres sont également sous-représentées dans les régimes actuels du fait de conditions d'accès inégales et sont donc plus vulnérables au risque de pauvreté dans la vieillesse. On note ainsi beaucoup d'hétérogénéité dans les profils d'affiliation selon le niveau de revenu (la couverture est plus faible pour les premiers déciles), selon le secteur d'activité (les ruraux, les informels et les travailleurs indépendants sont sous-représentés) et selon le genre (les femmes sont en général moins couvertes que les hommes). De plus, le manque d'adaptation des systèmes aux conditions des marchés du travail et les dysfonctionnements au niveau de la gestion de l'évasion fiscale expliquent également les nombreuses insuffisances qui perdurent dans le paiement des cotisations par les affiliés. Ainsi, dans la plupart des pays, la part des affiliés cotisant effectivement n'atteint pas les 60 % (cf. graphique 23) et les profils de densité de contribution sont très hétérogènes entre les différentes catégories socioprofessionnelles. Même au Chili où la couverture est la plus élevée à l'échelle de la région, le taux a

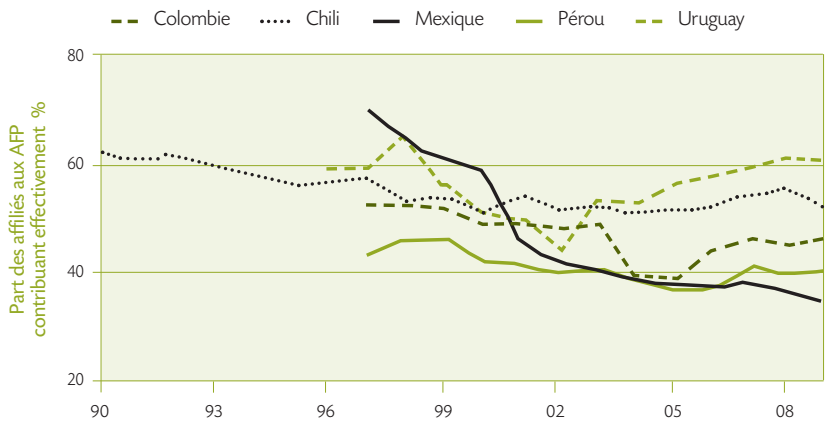
pourtant relativement stagné depuis le milieu des années 1970 alors que le niveau de vie de la population s'est considérablement accru sur la même période ;

Graphique 22 *Part des affiliés aux fonds de pension (1990 - 2008)*



Source : FIAP et OIT.

Graphique 23 *Part des affiliés aux AFP contribuant effectivement (1990-2008)*



Source : FIAP.

- les cotisations restent élevées par rapport à des pensions relativement médiocres. Le taux de remplacement sur la période 2003-2010 atteint environ 65 % au Mexique et au Pérou, et moins de 50 % en Argentine (avant nationalisation) et au Chili, ce qui renforce le manque d'incitation à contribuer des travailleurs. Ceci se vérifie d'autant plus pour ceux qui n'y sont pas contraints par la loi (travailleurs indépendants) ou pour lesquels les conditions actuelles sont particulièrement défavorables (revenus faibles ou profils de contribution courts dans certains cas) ;
- pour les pays qui ont maintenu un système public parallèlement au système privé, l'idée que la concurrence entre les deux systèmes aurait des externalités positives sur l'efficacité de la gestion administrative publique ne s'est pas vérifiée et les systèmes sont restés fragmentés. En Colombie, alors que le régime public couvre environ 20 % de la population active, la dette prévisionnelle associée au secteur public est estimée à près de 200 % du PIB. Outre les engagements envers les cotisants du régime principal, l'existence de régimes particuliers pour les fonctionnaires et les coûts associés à la transition partielle vers le régime par capitalisation individuelle pèsent sur la solvabilité fiscale du système. Au Pérou, le pilier public du régime contributif principal n'est toujours pas financièrement auto-suffisant. En 2005, les transferts de l'État s'élevaient à près de 75 % des dépenses totales du régime. Les coûts de transition restent également élevés et les taux de remplacement dans le secteur public sont plus faibles que ceux du régime privé.

Encadré 8 *Le système de retraite brésilien*

Après le développement de systèmes de retraite propres aux différents secteurs d'activité économique dans les années 1920-1930 avec des structures de financement et de prestations particuliers, le Brésil a unifié son système de retraite en 1960 avec la *Lei Orgânica da Previdência Social* et renforcé l'intégration du système en 1977 avec la création du *Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social* géré par le ministère du même nom et chargé de la gestion administrative et de la conduite de la politique en matière de protection sociale. Actuellement, le système de retraite (dans sa modalité contributive) s'organise autour de trois régimes :

- le régime général administré par l'*Instituto Nacional do Seguro Social* (INSS) ;
- des régimes particuliers pour les services publics et les ministères ;
- un régime complémentaire géré par le secteur privé et ouvert aux cotisants des deux régimes précédents.

Ces régimes sont indépendants du point de vue de leur législation et de leur financement.

...

...

Ainsi, parmi les grandes économies de la région, le Brésil est – avec le Venezuela – le seul pays à avoir maintenu un régime contributif principal *Pay As You Go* (PAYG) et public en introduisant des réformes paramétriques. En effet, l'adoption d'un régime par capitalisation a été jugée peu soutenable financièrement du fait de très importants coûts de transition. Deux grandes vagues de réformes paramétriques ont donc été mises en œuvre en 1999 et 2003 visant en particulier à accroître l'équité des différents régimes (dans le but de faire converger les obligations et prestations à plus long terme) et à améliorer la soutenabilité financière des régimes (principalement *via* la modification du mode de calcul des bénéfices). En particulier, le salaire de référence pour le calcul de la pension a été modifié, passant d'une somme égale à la rémunération des derniers 36 mois à la valeur moyenne des 80 % meilleurs salaires de la période totale de contribution. De même, pour le droit à la pension pour temps de cotisation, un *fator previdenciario* a été introduit ; il ajuste la prestation en fonction de l'âge, de l'espérance de vie et de la durée de cotisation du bénéficiaire dans le but de décourager la retraite précoce des personnes éligibles au regard de la durée de cotisation^[45]. Enfin, en 2003, le plafond maximal de la prestation retraite a été augmenté.

Malgré les différences structurelles des systèmes de retraite brésilien et des autres économies d'Amérique latine, un certain nombre des faiblesses des régimes décrites ci-avant s'appliquent également au cas du Brésil. Selon les chiffres de 2007, environ 30 % de la population active est exclue du pilier contributif du système de retraite et seulement la moitié des travailleurs actifs cotisent effectivement. Selon le ministère de la Sécurité sociale, sur ces quelques 29 millions de Brésiliens non inclus dans le système, près de 55 % pourraient l'être s'ils avaient plus d'incitation à s'affilier. Dans ce contexte, plusieurs mesures visant à augmenter le taux de cotisation sont en projet comme la baisse du taux de prélèvements pour les travailleurs indépendants ou des incitations particulières en faveur des catégories sous-représentées (travailleurs domestiques, ruraux, femmes, etc.). Après avoir connu une forte baisse dans les années 1990, la couverture du système semble toutefois avoir retrouvé une tendance à la hausse pendant le cycle de forte croissance de l'économie brésilienne à partir de 2003. De plus, grâce à la mise en place de prestations non contributives, la couverture des personnes âgées est plus élevée que la couverture sur la période d'activité, ce qui a contribué à limiter le risque de pauvreté des seniors. La part croissante de ces dépenses dans le coût du système pourrait cependant mettre en péril sa viabilité financière si elle ne s'accompagne pas d'une hausse de la couverture du pilier contributif.

...

[45] Néanmoins, de nombreux secteurs de la population ont été opposés au *fator previdenciario* ; l'Assemblée nationale a voté son abrogation en mai 2010. Pour autant, le président Lula était opposé à cette décision et a mis un veto sur son application en juin. En revanche une hausse de 7,7 % des prestations a été approuvée.

...

Parallèlement, en dépit des réformes paramétriques également introduites dans le régime particulier du service public et de l'armée (qui couvre environ 9 millions de personnes), celui-ci reste très généreux et continue d'avoir un besoin de financement net. Ainsi, en termes agrégés, les retraites sont, avec l'éducation, l'un des premiers postes de dépenses de l'État brésilien, devant les dépenses de santé. Par ailleurs, l'évasion sur les cotisations et les différents types de fraudes à l'encontre du système ont conduit le Brésil à édicter dans les années 2000 la *Lei de crimes contra Previdência social*, qui renforce l'autorité du ministère de la Sécurité sociale contre ces délits. De plus, depuis 2007, la collecte des prélèvements pour la retraite a été incorporée à celle du système fiscal général afin d'accroître son efficacité. Enfin, des dysfonctionnements persistent dans l'articulation entre le régime obligatoire et le régime complémentaire et dans la régulation et supervision de ce dernier. Si le régime complémentaire permet d'accroître les revenus à la retraite et donc le taux de remplacement total pour les personnes qui y contribuent, il met aussi en évidence les fortes inégalités socioéconomiques qui existent au sein de la population active brésilienne et tend à les reproduire dans la vieillesse. Ainsi, alors que la retraite fournie par le régime général a été en moyenne de 644 BRL (350 USD environ) en 2007, celle octroyée par le régime complémentaire (qui ne couvre que 6,5 millions de personnes) a été de 3 400 BRL (1 840 USD).

Dans ce contexte de persistance des défaillances dans le fonctionnement des systèmes de retraite de la région, de nombreux aménagements ont été adoptés pendant les années 2000. Ceux-ci ont porté à la fois sur l'amélioration du pilier contributif géré par les fonds de pension et sur le renforcement d'un système global unifié de retraite incluant un pilier non contributif dans le but d'augmenter la couverture, de favoriser une plus grande équité des régimes et d'accroître leur efficacité.

Aménagements récents dans les systèmes de retraite latino-américains

Au niveau du pilier contributif, les autorités de régulation des AFP ont été au cœur de la dynamique d'amélioration des systèmes. Pour favoriser l'affiliation et la cotisation des travailleurs, des campagnes de sensibilisation et d'éducation financière ont été menées. L'« *éducation prévisionnelle* » apparaît en effet comme une variable clé pour accroître la valorisation et l'implication des travailleurs dans les régimes de retraite contributifs par capitalisation individuelle. Il semble ainsi exister une relation positive entre la connaissance des systèmes de retraite et la participation aux systèmes (Martinez et Sahn, 2009). De la même manière, la méconnaissance du fonctionnement du régime de retraite est une entrave pour les prises de décisions actives des affiliés telles que le choix de l'AFP, la décision de contribuer pour une retraite complémentaire

ou de prendre sa retraite de manière anticipée, le choix du type de pension (annuités ou retraits programmés), le choix de la compagnie d'assurance-vie en cas de retraite par annuités, etc. Dans ce cadre, la récente réforme mise en œuvre au Chili en 2008 a prévu la création d'un Fonds d'éducation prévisionnelle qui appuie financièrement des programmes de formation sur le système des retraites. Des mesures visant à accroître la concurrence sur le marché des AFP et à permettre une diminution des commissions appliquées par les fonds de pension ont également été prises. Au Chili, par exemple, une nouvelle société de gestion de fonds de pension – Modelo – a été introduite en février 2010 suite à un appel d'offres public et après des discussions au sein du gouvernement sur la possibilité de créer une AFP publique. Le gouvernement a par ailleurs simplifié la commission prélevée par les AFP (suppression de la commission fixe). La *Superintendencia de Pensiones* réalisera par ailleurs tous les deux ans un appel d'offres à l'issue duquel l'AFP proposant les frais de gestion les plus bas se verra automatiquement attribuer tous les nouveaux entrants du système pour les 24 mois suivants.

De plus, afin d'optimiser la performance des AFP en termes de rendement/risque et compte tenu de la progressive maturité des systèmes réformés associée au développement des marchés financiers domestiques, les régimes d'investissement des fonds de pension ont été assouplis afin que ceux-ci puissent mieux tirer profit des opportunités de marché. Les possibilités d'investissement en rente variable et dans des actifs étrangers se sont notamment progressivement accrues, atténuant la participation des fonds de pension dans les bons publics domestiques (qui finance en partie la dette prévisionnelle associée au changement de régime). Celle-ci reste néanmoins toujours élevée pour certains pays (48 % en Colombie, 65 % au Mexique et 82 % en Uruguay en 2008). Une des innovations majeures de la décennie 2000 a été la mise en place de « fonds multiples » au sein des systèmes de fonds de pension. Ces fonds, initiés en 2002 au Chili, ont été mis en place au Pérou et au Mexique en 2003 et 2005 ; ils devraient également l'être en 2011, en Colombie. Ces « fonds multiples » (ou multi-fonds) permettent aux sociétés gestionnaires de fonds de pension d'administrer plusieurs fonds régis par des règles d'investissements différentes et dont l'accès est conditionné par certaines caractéristiques du contribuant (âge et degré d'aversion pour le risque). Ceci permet donc aux fonds les plus « risqués » de s'exposer à des actifs ayant une plus forte volatilité de court terme, mais un rendement de long terme plus important qui s'adapte à l'horizon long de l'épargne-retraite des cotisants les plus jeunes (cf. tableau 38). Dans la mesure où les taux de remplacement restent pour l'instant décevants et que l'espérance de vie s'accroît, favoriser l'augmentation de la rentabilité des ressources gérées par les AFP est crucial pour élever le montant des prestations octroyées dans un contexte où les cotisations sont prédéfinies.

Tableau 38 Caractéristiques des « multi-fonds »

	Types de fonds	Part d'investissement en rente variable	Choix du fond	Assignation par défaut	Autres caractéristiques
Chili	A (+ risqué)	de 40 % à 80 %	H. jusqu'à 55 ans, F. jusqu'à 50 ans		Les affiliés peuvent répartir leurs cotisations entre différents fonds et peuvent changer de fond au sein d'une AFP deux fois par an sans frais.
	B	de 25 % à 60 %	H. à partir de 56 ans, F. à partir de 51 ans, non retraités	jusqu'à 35 ans	
	C	de 15 % à 40 %		F. de 36 à 50 ans, H. de 36 à 55 ans	
	D	de 5 % à 20 %		F. à partir de 51 ans, H. à partir de 56 ans	
	E (- risqué)	non autorisé		F. à partir de 51 ans, H. à partir de 56 ans	
Mexique	5	jusqu'à 30 %	moins de 26 ans	moins de 26 ans	Chaque affilié ne peut choisir qu'un seul fonds pour ses cotisations obligatoires et volontaires et peut changer de fonds au sein de la même AFP sans limitations ni frais.
	4	jusqu'à 25 %	moins de 36 ans	de 27 à 36 ans	
	3	jusqu'à 20 %	moins de 45 ans	de 37 à 45 ans	
	2	jusqu'à 15 %	moins de 55 ans	de 46 à 55 ans	
	1	non autorisé	56 ans et plus	56 ans et plus	
Pérou	"de croissance"	jusqu'à 80 %	jusqu'à 60 ans		Les affiliés peuvent transférer leurs apports d'un fonds à un autre tous les trois mois. Les cotisations obligatoires ne peuvent être affectées qu'à un seul fonds mais pas de restrictions pour les contributions volontaires.
	"mixte"	jusqu'à 45 %		moins de 60 ans	
	"de préservation"	jusqu'à 10 %		plus de 60 ans	

Sources : FIAP, Superintendencia de Pensiones (Chili), CONSAR (Mexique), Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Pérou).

Par ailleurs, des mesures ont été prises pour augmenter la couverture des systèmes avec la mise en œuvre d'incitations pour les catégories sous-représentées. Si la création de régimes intermédiaires en est une modalité, accroître la couverture de l'assurance retraite passe aussi par l'amélioration des politiques de l'emploi et fiscale. Au Brésil, par exemple, pour favoriser la formalisation des travailleurs (et donc rendre possible leur affiliation à la sécurité sociale), un projet actuellement en cours prévoit de modifier la forme du calcul de la contribution patronale, passant d'un montant basé sur le salaire à une contribution fondée sur la valeur ajoutée de l'entreprise. Ces nouvelles réformes, mises en place dans les années 2000, s'intègrent dans une logique de fondation de systèmes de retraite plus inclusifs et intégrés, multi-piliers, c'est-à-dire où les régimes contributifs s'articulent avec un régime public de retraite solidaire et des régimes intermédiaires ayant pour objectif de créer de nouvelles incitations à s'affilier et contribuer. En effet, traditionnellement dans la région, la protection sociale a été fortement biaisée en faveur du pilier contributif et les mesures non contributives visant à protéger les groupes de population les plus vulnérables ont été plutôt le fait des programmes de lutte contre la pauvreté que des autorités en charge de la protection sociale. De plus, à l'inverse des systèmes de retraite par répartition, les systèmes privatisés basés sur la capitalisation individuelle rendent impossibles des transferts solidaires entre les affiliés et tendent ainsi à reproduire, chez les seniors, les inégalités socioéconomiques existant dans la vie active. Dans ce contexte, les pays de la région ont progressivement introduit dans la structure des systèmes de retraite des prestations non contributives. Au Brésil (programme de retraite pour les ruraux pouvant justifier d'une période d'activité de 12 ans dans le secteur agricole) et en Bolivie (programme de retraite universelle, Bonosol, maintenant appelé *Renta Dignidad*), la mise en place de pensions minima a permis d'augmenter la couverture vieillesse (alors même que la couverture contributive de la population active stagnait) et de réduire ainsi la pauvreté des personnes âgées. En 2005, l'effectif des bénéficiaires ruraux de l'assistance retraite s'élevaient à un peu plus de 7 millions de personnes. Actuellement, quasiment tous les pays de la région ont mis en place des systèmes de retraite minimum garantie ; ces retraites sont toutefois globalement très modestes, par rapport aux revenus de la période active (dans un contexte où les salaires minima sont déjà très bas) et ne résolvent donc pas toujours le problème de la pauvreté. Plusieurs pays (Chili, Colombie, Mexique notamment) prévoient également des versements complémentaires de l'État pendant la période de cotisation pour certaines catégories d'affiliés ciblés.

En outre, la mauvaise articulation des différents piliers a contribué à créer des conflits d'intérêts entre les différents schémas d'obligations et de prestations, entraînant des

effets adverses par rapport aux objectifs fixés (comme une « désincitation » à contribuer pour certains groupes de population, qui n’a pas favorisé une augmentation de la couverture). À cet effet, la réforme chilienne de 2008 illustre l’évolution récente observée dans la région vers un réengagement de l’État en faveur d’une plus grande équité face à l’accès et aux prestations du système de retraite et à la mise en place d’un système unique intégré. Cette réforme, mise en œuvre sous le mandat de la présidente Michelle Bachelet, avait l’objectif clé de limiter le risque de pauvreté des seniors en améliorant la couverture du système. Le gouvernement chilien a créé un nouveau pilier de solidarité (géré par l’Institut de sécurité sociale nouvellement créé) articulé avec le régime contributif dans un système intégral de retraite afin de protéger les groupes les plus vulnérables à la fois en garantissant une pension minimum non contributive pour les exclus du système contributif et en créant de nouvelles incitations pour les catégories de population parmi lesquelles la couverture retraite est traditionnellement basse (les jeunes, les femmes, les travailleurs indépendants), mais ayant une capacité contributive non nulle à s’intégrer au régime contributif. L’incitation de l’État se traduit notamment par un apport prévisionnel solidaire (*Pensión Máxima con Aporte Solidario*, PMAS) octroyé en complément de la pension touchée par le cotisant à travers le régime principal, lorsque celle-ci est inférieure à un certain montant. Une subvention prévisionnelle pendant la période de cotisation est également versée aux jeunes travailleurs à faible revenus et aux femmes (qui perçoivent également un bonus sur leur acompte individuel pour chaque naissance ou adoption). Par ailleurs, le régime des travailleurs indépendants sera rendu obligatoire et progressivement aligné sur celui des travailleurs salariés (cette première catégorie professionnelle étant actuellement l’une des moins couvertes par le régime). Le coût total de la réforme est estimé à moins de 1 % du PIB par an d’ici à 2017^[46].

Cependant, alors que le principe de solidarité est rendu impossible par le schéma de capitalisation individuelle, le renforcement des piliers d’assistance pose la question de leur financement. En effet, si la consolidation du pilier non contributif apparaît nécessaire à court terme (compte tenu du risque de pauvreté associé à la faible couverture actuelle des systèmes de retraite), les mécanismes sont extrêmement coûteux pour les pouvoirs publics, alors que les ressources budgétaires des États de la région sont limitées. Hormis la viabilité – en termes absolus – du financement de ces nouvelles structures, il existe également un risque de détournement des ressources d’autres secteurs clés (éducation, santé, politiques actives sur le marché du travail, investissement productif, en infrastructures, recherche et développement, etc.).

[46] Pour une présentation plus exhaustive de la réforme chilienne de 2008, voir Benavides, 2009.

Ainsi, la résolution des problèmes structurels comme la faible couverture et participation des agents à capacité contributive reste un enjeu majeur. En ce sens, la mise en place de régimes intermédiaires subventionnés apparaît comme une formule intéressante pour inciter les personnes touchant des revenus – mais dont le montant ou la fréquence ne permet pas (ou dans de mauvaises conditions) d’avoir accès à la retraite contributive – à s’affilier et contribuer. De telles mesures permettent à la fois d’augmenter les ratios de couverture et de diminuer le poids du pilier de solidarité (dans sa modalité d’assistance). L’intégration des différents schémas de contributions et de prestations dans un système intégré semble également un élément clé pour garantir une cohérence entre les différents mécanismes d’incitations et de protection. Dans une récente étude publiée par la Banque mondiale (Forteza et Ourens, 2009), les auteurs réalisent un exercice de simulation sur les taux de recouvrement et les taux de rentabilité interne des systèmes visant à estimer les retraites futures servies par les régimes de retraite de différents pays latino-américains en fonction des paramètres actuels et les incitations à s’affilier qui en découlent. Ils mettent en évidence que l’articulation des différents piliers peut avoir un impact sur les prises de décision des contributeurs. Ainsi, selon eux, les régimes argentin et uruguayen défavoriseraient les périodes de cotisation courtes, ce qui expose particulièrement les travailleurs indépendants ou temporaires au risque de pauvreté dans la vieillesse alors que, dans les cas équatorien et vénézuélien, les incitations à avoir des périodes de contributions longues sont trop faibles et pourraient favoriser des comportements d’aléa moral^[47]. Les régimes chilien, mexicain et brésilien présentent en revanche un meilleur équilibre entre l’assurance contre le risque de pauvreté des seniors et les incitations à contribuer pendant la vie active.

Enfin, la lutte contre l’évasion sur les prélèvements sociaux doit également être mise au centre des priorités compte tenu du coût fiscal associé à ces fuites.

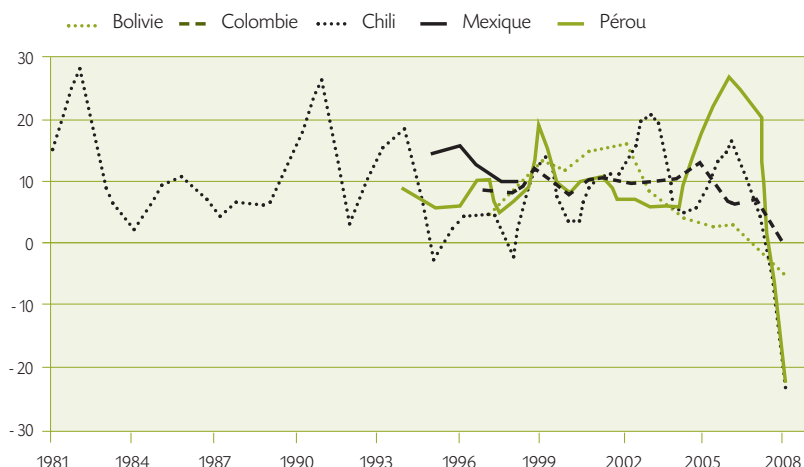
Les fonds de pension et la crise économique actuelle : vers une participation accrue dans le financement des économies nationales ?

Alors que les systèmes de retraite réformés continuent de présenter de sévères lacunes et génèrent des mécontentements dans l’opinion publique, la crise économique internationale (qui, dans le cas de l’Amérique latine, s’est surtout ressentie en septembre 2008 après la faillite de Lehman Brothers) a remis les fonds de pension au cœur du

[47] Terme communément utilisé en économie pour désigner le fait qu’un agent partiellement isolé d’un risque (lié à la présence d’un tiers assureur) se comporte de manière plus risquée que s’il devait assumer entièrement les conséquences de la prise de risque. Ici, nous utilisons le terme « d’aléa moral » pour souligner la possibilité qu’un pilier de sécurité sociale non contributif trop généreux (en rapport avec les prestations du pilier contributif) affaiblisse les incitations des agents à s’affilier au pilier contributif.

débat public. En effet, la forte dévaluation de tous les actifs financiers a provoqué une chute de la rentabilité des fonds de pension (cf. graphique 24), mettant finalement en doute leur capacité à fournir des retraites décentes dans un contexte de forte volatilité financière. Ainsi, en 2008, toutes les AFP latino-américaines ont enregistré des rendements négatifs, de l'ordre de 20 % dans les cas du Chili et du Pérou.

Graphique 24 *Rentabilité annuelle réelle des fonds de pensions latino-américains (en %), 1981-2008.*



Source : FIAP.

De plus, alors que certains gouvernements avaient déjà exprimé leur hostilité envers le pilier privé des retraites, la crise est apparue dans certains cas comme un prétexte pour leur nationalisation. Plus que le résultat d'une situation critique du système privé, la décision du gouvernement argentin de nationaliser les fonds de pension, en septembre 2008, s'explique plutôt par une volonté politique de retourner vers un système public par répartition. En 2007 déjà, une première mesure visant à permettre aux affiliés du système privé de retourner vers le système public^[48] avait permis le transfert de plusieurs milliers d'affiliés vers les caisses publiques gérées par l'*Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES). Par ailleurs, alors que les AFP étaient de gros investisseurs de titres publics argentins, la mainmise sur les fonds

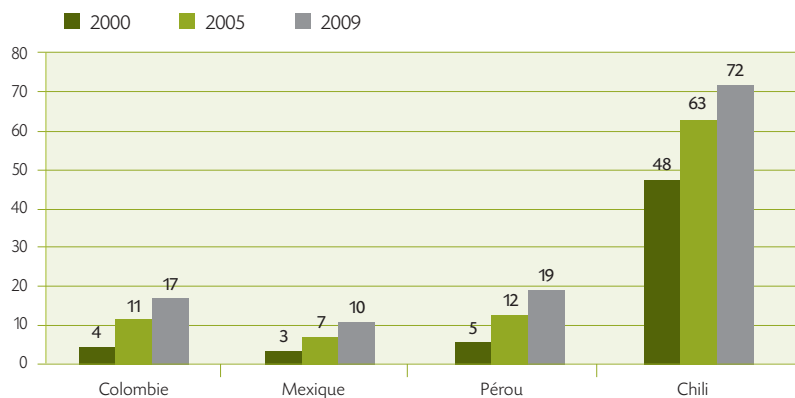
[48] Auparavant, le choix entre régime public ou privé était libre, mais irrévocable.

de pension a permis au gouvernement de réduire son passif vis-à-vis des créanciers domestiques et d'augmenter ses ressources financières (quelques 23 Md USD d'actifs détenus par les fonds de pension argentins) dans un contexte de raréfaction des capitaux à l'échelle internationale. De même, la Bolivie a profité de la fragilisation des AFP nationales pour valoriser l'idée d'un retour à un système public, actuellement en cours. Pour autant, ces exemples de décisions radicales ne se sont pas généralisés à d'autres pays de la région. En effet, les rendements sont restés honorables et le redressement des marchés financiers, dès le deuxième trimestre de 2009, a montré que la volatilité de court terme n'avait pas nécessairement de conséquences graves sur la rentabilité de long terme (qui correspond à l'horizon d'investissement des fonds de pension).

Pour autant, le rôle de la régulation des AFP et les décisions concernant leur régime d'investissement sont apparus comme des éléments clés du succès économique et social des régimes de retraite par capitalisation. En particulier, les débats sur le rôle que les fonds de pension pouvaient jouer dans le soutien de la croissance nationale ont gagné du terrain. En effet, l'importance des ressources gérées par ces institutions et leur horizon de rentabilité de long terme ont ouvert la voie à une participation accrue des AFP dans le financement des économies (projets d'infrastructures en particulier) alors que les pays cherchaient à sécuriser des ressources financières pour mettre en place des plans contracycliques et faire face aux contraintes structurelles des économies. Dans un contexte d'épargne nationale structurellement faible ^[49] et de marchés de capitaux peu développés et peu profonds (complicquant le financement à long terme des acteurs privés sur le marché national), l'épargne prévisionnelle gérée par les AFP est considérable (cf. graphiques 25 et 26) et bien adaptée à des besoins de financement longs. D'autre part, devant la détérioration de la valeur de pratiquement toutes les classes d'actifs financiers, les AFP se sont montrées de plus en plus intéressées par des investissements alternatifs susceptibles de présenter des profils de rendement/risque plus favorables que les actifs traditionnels.

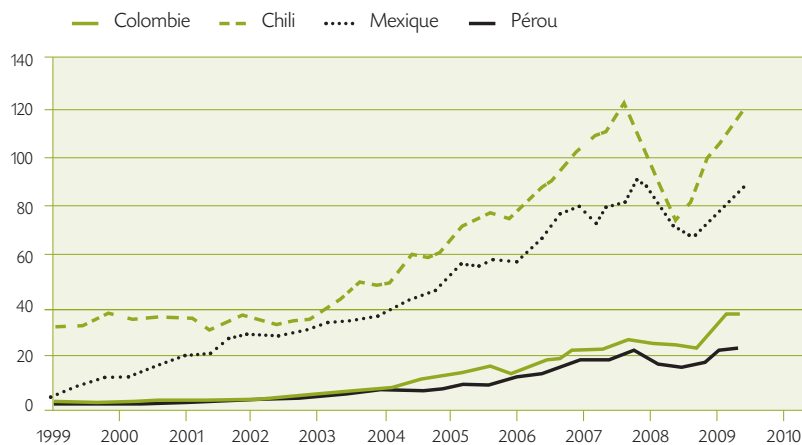
[49] Dans la plupart des cas, le taux d'épargne nationale ne dépasse pas 20 % du PIB.

Graphique 25 AFP latino-américaines : fonds administrés en 2000, 2005 et 2009 (en % du PIB)



Sources : FIAP et Economist Intelligence Unit (EIU).

Graphique 26 AFP latino-américaines : fonds administrés entre 1999 et 2010 (en milliards de USD)



Source : FIAP.

Dans ce cadre, les réflexions visant à améliorer les instruments d'investissement direct dans des projets d'infrastructures domestiques adaptés aux critères d'investissement des AFP se sont développées. Alors que le Chili avait créé dès 1998 un « bon d'infrastructure » permettant aux AFP de financer les sociétés concessionnaires de projets d'infrastructures, le Mexique a récemment introduit des instruments structurés sur le marché des capitaux visant à permettre la participation des fonds de pension dans le financement des infrastructures nationales. De même, au Pérou par exemple, les fonds de pensions ont participé à la mise en place d'un « fonds d'infrastructures » en 2009 ; alors que la dotation totale du fonds devrait s'élever à 600 M USD avec des contributions diverses (BID, CAF, gouvernement, etc.), les fonds de pension péruviens se sont engagés à hauteur de 300 M USD, soit 50 % du fonds.

Si la participation directe des fonds de pension dans les infrastructures s'est pour l'instant surtout limitée aux infrastructures de transport, d'autres engagements – dans la construction d'hôpitaux ou d'écoles par exemple – ne sont pas à exclure. Au Mexique, notamment, les AFP ont une participation non négligeable dans l'immobilier social (elles détiennent 51 % du portefeuille INFONAVIT et 24 % du portefeuille FOVISSSTE ^[50]). Ainsi, alors que la légitimité des fonds de pension auprès de l'opinion publique est faible, une participation accrue dans le développement national pourrait permettre d'accroître la visibilité des AFP auprès des citoyens latino-américains (même si cette participation ne doit pas supplanter leur fonction première qui est le versement de retraites les plus élevées possibles). En ce sens le rôle du régulateur public qui fixe les critères d'investissement pour les AFP (types d'actifs, secteur institutionnel, degré de liquidité, *rating*, etc.), détermine pour une grande partie la rentabilité des fonds de pension et, donc, les retraites qui seront versées.

L'assurance santé

Les constitutions des pays de l'Amérique latine reconnaissent toutes le droit à l'accès aux services de santé, garantissant en théorie une couverture universelle, tout au moins pour des services de base. Pourtant, dans les faits, même si elle est supérieure à celle des systèmes de retraite, la couverture des systèmes de santé reste insuffisante dans la région. De même que pour les prestations retraite, la protection en matière de santé s'est heurtée jusque dans les années 1980 aux propres dysfonctionnements des économies de la région ce qui s'est traduit par des difficultés notamment en termes de financement de la santé et de gestion et d'octroi des prestations. Ainsi, les réformes qui ont débuté à cette période – avec la réforme chilienne de 1981 – et ont ensuite

[50] Fonds publics orientés à la promotion du développement des logements sociaux via des crédits à la construction et des crédits hypothécaires subventionnés pour les couches sociales à faible revenu.

été relayées par les institutions internationales et diffusées, à des degrés divers, dans les autres économies de la région ont visé à renforcer l'efficacité des systèmes, à accroître l'équité et à atteindre une meilleure qualité de services. Ceci s'est fait *via* deux modalités principales : la décentralisation des services et l'introduction du secteur privé à la fois au niveau de la gestion des assurés (compagnies d'assurance santé privées) et au niveau de la prestation des services de santé (hôpitaux privés) sans qu'il y ait nécessairement une relation exclusive entre gestionnaires et prestataires du secteur public, d'une part, et ceux du secteur privé, d'autre part.

Même si des réformes ont été mises en place dans pratiquement tous les pays, leur ampleur et leurs modalités ont été somme toute assez différentes ce qui rend plus difficile l'identification de types précis de structures pour les systèmes de santé à l'issue de ces réformes. On peut néanmoins mettre en évidence différents degrés d'intégration des systèmes entre pilier contributif et pilier non contributif :

- **des systèmes intégrés** (c'est-à-dire où il existe un principe de solidarité dans le financement entre les régimes d'assurance et d'assistance) financés de manière non exclusivement contributive et dont la couverture est universelle. Les prestations peuvent être effectuées par le secteur public comme le secteur privé, avec un degré d'interaction hétérogène entre les deux secteurs ; c'est par exemple le cas du Brésil ;
- **des systèmes partiellement intégrés** financés par les contributions et des transferts de l'État et avec une couverture différente entre le pilier contributif et le pilier non contributif. Il existe par ailleurs une certaine différenciation dans le financement et la prestation entre secteur public et secteur privé ; c'est le cas de la Colombie et – dans une certaine mesure – du Chili qui dispose d'un système dual où la solidarité n'a lieu qu'au sein d'une des modalités du système ;
- **des régimes totalement fragmentés**, sans transferts entre les différents piliers du système et sans prestation universelle^[51] et dans lesquels il existe une certaine hétérogénéité au niveau même des prestations fournies par le secteur public ; c'est la situation dans laquelle se trouvent la plupart des pays de la région : Argentine, Bolivie, Équateur, Mexique, Pérou, Uruguay.

[51] Nous verrons tout de même dans la suite du chapitre que les réformes les plus récentes ont visé à renforcer la mise en œuvre de prestations de base *via* la garantie de paquets minima de services dans pratiquement tous les pays.

Modalités des principales réformes des pays latino-américains dans le domaine de la santé

Comme dans le cas des retraites, la vague de réformes dans le secteur de la santé a débuté avec l'expérience chilienne de 1981. Celle-ci s'est effectivement réalisée autour des deux modalités citées ci-avant : la décentralisation et la privatisation partielle. Ainsi, la gestion des services généraux de santé a été déléguée au niveau municipal et celle des hôpitaux à des « aires de santé » (*i.e.* regroupements de municipalités). Par ailleurs, la gestion de l'assurance santé a été ouverte au secteur privé à travers les *Institutos de Salud Previsional*, (ISAPRE). Les travailleurs chiliens, qui doivent cotiser à hauteur de 7 % pour l'assurance santé, peuvent dès lors choisir d'affecter leurs contributions à la gestion publique ou à l'ISAPRE de leur choix, ces dernières proposant de nombreux paquets de « plans de santé » en fonction des ressources, de l'âge, de la situation familiale, etc. du cotisant. Pour ceux qui restent dans le secteur public, la gestion et les prestations sont gérées par le *Fondo Nacional de Salud* (FONASA) ; pour les services généraux de santé, les cotisants peuvent aussi opter pour des médecins privés, subventionnés par le fonds. Le Fonasa est alimenté par les contributions des affiliés ayant une capacité contributive et par des transferts publics pour la gestion du pilier non contributif du système. En cas d'hospitalisation, les cotisants du secteur public sont envoyés vers les hôpitaux publics et ceux du secteur privé vers les établissements privés, même si dans la pratique et pour diverses raisons (proximité géographique, spécialisation pathologique, etc.), ces derniers se tournent dans certains cas vers les prestataires publics. Tout comme dans le cas de l'épargne-retraite, le nouveau système de santé chilien s'est caractérisé par une inclusion assez faible et par l'absence d'un paquet basique de prestations dans la définition initiale du système. Il s'est caractérisé par une forte segmentation sociale dans la mesure où les personnes à revenus élevés pouvaient avoir accès à des plans complets de santé auprès des ISAPRE alors que les personnes à revenus modestes se tournaient traditionnellement vers le système public. Dans ce contexte, en 2003, le pilier de solidarité du système a été renforcé avec le programme AUGE (*Plan de Acceso Universal con Garantías Explicitas*) qui garantit l'accès universel aux soins médicaux pour un nombre déterminé de pathologies. Le Fonasa et les ISAPRE sont obligés de fournir les prestations considérées dans le paquet AUGE.

La réforme colombienne de 1993 a repris beaucoup d'éléments de la réforme chilienne, mais cherchait à éviter la segmentation sociale mise en évidence dans le cas chilien. Elle a donné lieu à la mise en place de deux piliers entre lesquels existe un mécanisme de solidarité :

- un premier pilier contributif au sein duquel les travailleurs contribuent à hauteur de 12 %, dont 1 % allant au fonds de solidarité ;
- un second pilier, pour les personnes dont le niveau de revenu ne permet pas l'intégration au pilier contributif. La subvention versée par l'État à ce pilier peut être totale ou partielle ; son financement est assuré par les ressources du fonds de solidarité et des transferts publics (transfert du budget et impôt pétrolier).

Il existe un paquet minimum de services de santé pour les deux piliers, mais qui n'est pas identique : le *Plan Obligatorio de Salud* (POS) et le *Plan Obligatorio de Salud Subsidiado* (POSS). Malgré un objectif initial de faire converger les prestations basiques des deux régimes, celles du régime subventionné (POSS) restent inférieures de 50 % à celles du régime contributif (POS). En 2008, la Cour constitutionnelle colombienne a publié une décision (T-760/2008) obligeant l'État à prendre une série de mesures visant à garantir l'égalité des deux paquets à l'horizon de 2010. Cette décision s'est fondée sur un certain nombre de plaintes déposées par des citoyens auprès de la justice, dénonçant le non-respect du droit à la santé. Actuellement, un projet de création d'un nouveau paquet universel de garanties de prestations minima est en cours, le *Plan Limitado Único de Salud* (PLUS) ; il est toutefois critiqué par certains qui considèrent qu'il est moins avantageux que le POS actuel. La gestion de l'assurance santé est assurée par des *Empresas de Promoción de Salud* (EPS) qui proposent des plans d'assurance santé et se chargent de diriger les assurés vers les prestataires médicaux *via* leur propre réseau ou des prestataires du secteur privé ou public (comme dans le contexte chilien, les hôpitaux publics colombiens jouissent d'une forte autonomie, notamment pour générer des ressources financières). Les EPS doivent proposer le paquet de base de santé et peuvent offrir des plans complémentaires. Elles sont théoriquement dans l'obligation d'accepter la gestion des affiliés du régime subventionné ; dans la pratique, toutefois, ceux-ci sont plutôt administrés par des *Administradoras de Régimen Subsidiado* (ARS) qui relèvent du secteur public, mais peuvent diriger les affiliés vers des prestataires tant publics que privés.

La réforme brésilienne du système de santé (1988) se démarque fortement des deux exemples précédents dans la mesure où elle a créé un système unifié de santé (SUS), d'accès universel, gratuit et intégral (il inclut un pilier non contributif) financé par l'impôt et les contributions (travailleurs et employeurs) et géré par le secteur public. Pour autant le système demeure encore assez morcelé et le secteur privé reste très présent dans l'offre de services de santé. On distingue dans la pratique plusieurs modes d'accès aux services de santé au Brésil :

- le SUS universel, gratuit et intégral financé par l'impôt et les contributions et dont les prestations sont fournies soit directement par le secteur public soit externalisées par celui-ci et confiées au secteur privé ;
- des plans d'assurance santé proposés par des prestataires privés et financés avec les ressources des travailleurs et des employeurs, qui se tournent vers le secteur privé pour les prestations de santé ;
- des régimes particuliers de certains fonctionnaires et de l'armée, financés par le secteur public, mais tournés vers l'offre de services privée ;
- des fournisseurs privés autonomes de santé, d'accès direct contre paiement immédiat de la prestation.

Cette intégration du système s'est accompagnée d'une décentralisation croissante de la gestion et du financement des services de santé vers les États et les communes. Si le SUS peut être considéré comme un succès, dans la mesure où 90 % des brésiliens disent y avoir recours (Piola et Vianna, 2009), moins de 30 % l'utilisent de manière exclusive ; ainsi, le secteur privé compte pour près de la moitié des dépenses de santé totales et regroupe environ 70 % des lits d'hôpitaux.

Malgré la mise en œuvre de certaines réformes d'ampleur plus restreinte, les systèmes de santé des autres pays de la région sont restés dans leur grande majorité fragmentés. Au Mexique par exemple, il n'existe pas d'articulation entre le financement public et le régime contributif. Le pilier de solidarité du régime est faible et la prestation de services de base passe en général par des programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté ciblés sur des catégories particulières de la population, comme le programme IMSS-*Oportunidades*^[52] subventionné par l'*Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS). Le Mexique a introduit récemment un paquet basique de prestations médicales gratuites, le *Seguro Popular de Salud* (SPS) destiné aux plus pauvres, qui vise à limiter les obligations de paiements directs qui freinent la demande des catégories sociales à faibles revenus. Il est financé à 97 % par le secteur public (État fédéral et États). Dans d'autres pays comme la Bolivie ou le Venezuela, on a assisté à la mise en place de paquets de prestations basiques destinés aux populations les plus vulnérables et de ce fait les moins couvertes par les systèmes existants. L'expérience bolivienne a commencé avec la mise en place du *Seguro Nacional de Maternidad y Niñez* en 1996 étendu ensuite à d'autres catégories de la population avec le *Seguro Básico de Salud* (SBS) en 1999. Pour autant, ces prestations comprennent surtout des services

[52] Pour une présentation plus complète des programmes de lutte contre la pauvreté, voir le chapitre 4.1.2. sur les politiques sociales de redistribution et de transferts pour lutter contre la pauvreté et les disparités.

de médecine générale et peu de prestations hospitalières ; les pathologies les plus graves ne sont ainsi pas prises en charge. Au Venezuela, à partir de 2003, le plan *Barrio Adentro* a eu pour objectif de consolider la fourniture de services de base aux populations défavorisées (d'abord dans la capitale puis dans l'ensemble du pays) *via* le développement d'un réseau ambulant de cabinets médicaux puis l'implantation de *consultorios populares*.

Le financement de la santé en Amérique latine

Malgré la diversité des réformes et des régimes de protection-santé (assurance et assistance) actuels et les multiples combinaisons entre le secteur public et privé au niveau de la gestion, du financement et des prestations, le financement de la santé dans la région présente des similitudes entre les différents pays qui vont au-delà de la structure des systèmes. Elles mettent aussi en évidence que la privatisation de la santé a été moins aboutie que celle des systèmes de retraite (cf. tableau 39).

Tableau 39 Financement de la santé en Amérique latine (2007)

	Argentine	Bolivie	Brésil	Chili	Colombie	Équateur	Mexique	Paraguay	Pérou	Uruguay	Venezuela
Dépenses générales publiques de santé en % des dépenses de santé totales	50,8	69,2	41,6	58,7	84,2	39,1	45,4	42,4	58,4	74	46,5
Dépenses totales de santé en % du PIB	10	5	8,4	6,2	6,1	5,8	5,9	5,7	4,3	8	5,8
Dépenses publiques de santé par habitant (USD)	336	47	252	361	239	78	256	48	94	431	222
Dépenses à la charge des patients en % des dépenses privées de santé	42,9	79,4	58,8	53,2	48,7	75,2	93,1	97	75,3	50,3	88,1
Dépenses à la charge des patients en % des dépenses de santé totales	21,1	24,5	34,3	22	7,7	45,8	50,8	55,9	31,3	13,1	47,1
Dépenses de la sécurité sociale consacrées à la santé en % des dépenses publiques générales de santé	58,8	64,3	0	17	70,1	40,1	58,9	39,2	42,4	35,1	33,7

Source : World Health Statistics, 2010.

Dans tous les pays, même ceux où la prestation médicale est dominé par le secteur privé, l'État participe dans le financement de la santé à hauteur de 40 % à 60 % (sauf dans les cas de la Bolivie et de la Colombie où la participation est plus importante). Cette participation s'explique par les investissements réalisés pour la prestation de services de santé par le secteur public, par le coût de la gestion des régimes publics (régimes généraux publics et régimes spécifiques de certaines catégories de travailleurs comme les fonctionnaires, l'armée, etc.) et par l'externalisation – et plus récemment la subvention – de certains services. Dans ce cadre, la part du secteur public tend à augmenter sur la période récente notamment du fait du renforcement des piliers de solidarité avec la mise en place de paquets de prestations minima garanties. En effet, pratiquement tous les pays de la région ont mis en place des paquets de prestations de base même s'ils ne sont pas toujours universels (au Mexique et au Pérou par exemple) ou qu'ils n'incluent pas le traitement des maladies graves (Bolivie). Ceci a entraîné la hausse des dépenses de santé du secteur public qui se situent désormais parmi les premiers postes de dépenses publiques (avec les retraites et l'éducation ou le logement), plaçant donc la problématique des ressources publiques au cœur de celle du financement de la santé. Le coût du système de santé assumé par le secteur public représente ainsi de 5,4 % du budget pour le Brésil à 18,8 % pour la Colombie en 2007.

Les dépenses de santé par habitant restent faibles, par rapport aux pays industrialisés bien évidemment (où la dépense moyenne par tête est de 2 699 USD), mais également par rapport à d'autres pays à revenu intermédiaire. Les pays andins (Bolivie, Équateur, Paraguay et Pérou) sont ainsi très mal placés, avec des dépenses par habitant inférieures à 100 USD (données de 2007). Il se dégage ainsi une corrélation assez forte entre le niveau de développement économique et social et le développement de la protection santé. Les pays cités, qui ont pour certains connu récemment des cycles de croissance très dynamiques^[53], continuent néanmoins d'être caractérisés par l'ampleur du secteur informel, de très fortes inégalités territoriales et des inégalités sociodémographiques associées à l'existence de populations indigènes marginalisées. L'Argentine, le Chili et l'Uruguay, en revanche, présentent les meilleures situations en termes de dépenses de santé par habitant et ce sont également dans les systèmes de ces pays que la couverture est la plus importante (supérieure à 60 %).

Autre trait saillant de la région, les dépenses directes réalisées par les ménages sont dans la plupart des cas élevées, ce qui témoigne des défaillances des systèmes de

[53] C'est notamment le cas de la Bolivie et du Pérou ; voir sur ce sujet la première partie de cette étude, « Dynamiques économiques ».

sécurité sociale en termes de couverture du pilier contributif par le système public ou par des plans d'assurance prépayés auprès de prestataires privés. Il existe ainsi une relation inverse entre dépenses directes et niveau de revenus, les personnes les plus pauvres étant celles ne disposant pas de plans de santé prépayés. Le poids important de ces dépenses dans la totalité des dépenses de santé pour certains pays pose donc la question de l'inclusion des systèmes dans la mesure où ces dépenses constituent une barrière à la demande pour les catégories les plus pauvres. Ainsi, les dépenses de santé directes de la part des ménages représentent environ 35 % des dépenses totales de santé en moyenne dans la région et jusqu'à 50 % dans certains cas (Équateur, Mexique, Venezuela). Pour les ménages brésiliens, par exemple, la santé est le quatrième poste de dépenses. Dans tous les cas, l'augmentation totale des dépenses de santé s'explique surtout par la hausse des dépenses privées.

De plus, malgré la hausse des dépenses de santé de la part du secteur public, leur assignation n'a pas toujours été efficace en termes d'équité, l'action publique renforçant dans certains cas les inégalités de revenu prévalant dans la société et échouant ainsi sur un des objectifs clés des réformes entreprises. Dans bien des cas, la hausse des dépenses de santé a surtout favorisé les quintiles les plus riches. En Bolivie, par exemple, 44 % des dépenses^[54] sont dirigées vers le système d'assurance sociale (qui ne couvre que 20 % de la population), un peu plus de 30 % vers le secteur privé (qui couvre environ 10 % de la population) et seulement 22 % concernent le secteur public, qui couvre pourtant 65 % de la population. De plus, dans tous les pays, certaines catégories de population (fonctionnaires et militaires, par exemple) continuent à bénéficier de régimes extrêmement avantageux, qui n'ont pas été inclus dans les réformes et qui représentent un coût élevé pour le secteur public, en dépit de la faible part de la population qu'ils couvrent. Enfin, la mise en place de piliers de solidarité réellement inclusifs avec la garantie de prestations universelles requiert une capacité de financement forte de la part des États, avec des sources de revenus non contributives. Ceci requiert notamment une dé-corrélation des finances publiques des cycles économiques ainsi qu'une forte capacité à lever l'impôt. Hormis le Brésil, les taux d'imposition théoriques et effectifs restent très bas en comparaison avec l'expérience internationale, ce qui rend difficile la mise en place de prestations universelles financièrement soutenables. Par ailleurs, le maintien de systèmes faiblement intégrés dans la plupart des cas (sauf au Brésil) empêche la redistribution entre les différents piliers du système et rend donc impossible tout transfert solidaire entre affiliés du système contributif et bénéficiaires du système non contributif.

[54] Dépenses directes des ménages.

Bilan des réformes et perspectives pour les systèmes de santé dans la région

Outre, les problèmes liés au financement de la santé, d'autres écueils ont empêché que les systèmes réformés n'atteignent pleinement leurs objectifs initiaux. Du point de vue de la décentralisation, tout d'abord, il est apparu qu'elle n'apportait pas les bénéfices escomptés en termes d'amélioration de la gestion, de simplification de l'accès et donc d'équité, et qu'elle pouvait même avoir des effets adverses. En effet, la décentralisation de la gestion des services de santé n'a pas toujours été accompagnée d'un transfert adéquat des ressources financières associées à la nouvelle mission des entités régionales et municipales de la part des gouvernements centraux. Ceci a contribué à renforcer les inégalités territoriales dans l'accès aux soins et leur qualité. Dans ce contexte, on a assisté à une fragmentation des systèmes (concurrence entre niveaux de gouvernements et entités géographiques) et à des « dés-économies » d'échelle qui ont eu des conséquences négatives sur la qualité globale des prestations fournies.

Au niveau de la privatisation, l'ouverture au secteur privé s'est bien souvent réalisée dans un contexte de faiblesse des institutions de régulation et de supervision. Cette situation a engendré différents types d'abus de la part des prestataires privés : pratiques anticoncurrentielles, fraudes au niveau des prestations subventionnées par le secteur public et autres pratiques non-éthiques. Dans les pays disposant de régimes privés et publics partiellement ou totalement intégrés, on a assisté à des inégalités de traitement entre les assurés selon leur affiliation (couverture publique *versus* plans privés) et à des pratiques de sélection de la part des compagnies d'assurance-santé. Dans le cas de la Colombie par exemple, on a observé, d'une part, des défaillances dans l'identification des bénéficiaires du régime subventionné, et d'autre part, des difficultés dans le respect du droit à la santé et dans l'octroi effectif des prestations considérées dans les paquets minima garantis, qui ont mis à mal le système de santé. *Le Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales* (SISBEN), notamment utilisé pour identifier les ayant-droits du pilier subventionné (total ou partiel) du système de santé, a été entaché par des cas de corruption et de nombreuses fraudes. Sur 32,9 millions de personnes enregistrées dans le SISBEN, le recoupement avec les données de déclaration de revenus a mis en évidence 63 000 personnes qui ne devraient pas y avoir accès (215 000 personnes en incluant les personnes à leur charge). En ce qui concerne le respect du droit à la santé, le recours des citoyens à la justice pour faire respecter leurs droits en termes d'accès aux prestations de santé est devenu une pratique courante en Colombie (environ 90 000 actions par an en moyenne). Ces demandes ont représenté un coût additionnel non négligeable pour le système de santé (de l'ordre de 625 M USD en 2008 pour ce qui concerne les prestations garanties par le régime contributif).

Outre ces problèmes spécifiques, de nombreux dysfonctionnements des systèmes de retraite se retrouvent dans les mécanismes d'assurance-santé, même si la couverture globale (en incluant le pilier non contributif) est en général plus élevée. Néanmoins alors que la plupart des pays ont mis en place des paquets de prestations minima garanties, les failles administratives, les inégalités territoriales et le maintien d'un niveau élevé de co-paiements a entravé la réalisation d'une couverture universelle effective. À l'inverse, la couverture par une assurance santé contributive reste limitée dans la région. En Bolivie, par exemple, elle n'est que de 20 % environ de la population, avec d'importantes inégalités pour les ruraux et les populations les plus pauvres. Qui plus est, les prestations fournies dans le cadre du pilier de solidarité sont en général de moins bonne qualité que celles du régime principal, ce qui soulève des questions en termes d'égalité face à l'accès et à la qualité des soins et pose donc le défi de l'équité des systèmes. Le différentiel de qualité peut s'expliquer par de multiples facteurs explicites ou implicites comme le dessein de prestations de base différenciées (cas de la Colombie), le traitement inégal des différentes catégories d'affiliés par les prestataires de santé (cas du Brésil) ou l'écart de qualité entre les prestataires publics et privés (dans plusieurs cas, l'excellence médicale reste associée aux hôpitaux privés). Dans la plupart des pays, le secteur privé continue à dominer l'offre en matière de santé (il couvre 25 % de la population au Brésil, 18 % au Chili) que ce soit au niveau de l'assurance-santé (plans contributifs) ou au niveau des soins fournis.

Le renforcement de la garantie de services basiques universels reste un défi pour la région. Des progrès ont pourtant été réalisés dans la dernière décennie ; ceux-ci sont visibles dans les indicateurs de santé de l'Amérique latine (cf. tableau 40). Au Brésil, l'accès aux services de base est à peu près universel et les enquêtes de satisfaction soulignent une hausse de la satisfaction de la population vis-à-vis de ces services, même si la qualité des soins hospitaliers continue à générer des mécontentements. En Bolivie, suite à la réforme de 1994, la couverture a fortement augmenté, notamment grâce à la mise en place du paquet basique universel de santé. Néanmoins, si ces différents programmes ont permis une amélioration dans l'accès à des services de médecine générale, l'accès aux services hospitaliers demeure faible pour les populations non couvertes par le régime contributif.

Tableau 40 *Avancement des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) relatifs à la santé*

	Mortalité infantile	Santé maternelle	Lutte contre les maladies infectieuses graves
Argentine	En bonne voie	Peut être atteint si des changements sont réalisés	En bonne voie
Bolivie	Peut être atteint si des changements sont réalisés	Mauvais	Peut être atteint si des changements sont réalisés
Brésil	En bonne voie	En bonne voie	Objectif atteint
Chili	En bonne voie	En bonne voie	En bonne voie
Colombie	En bonne voie	En bonne voie	Information insuffisante
Équateur	Peut être atteint si des changements sont réalisés	En bonne voie	Peut être atteint si des changements sont réalisés
Mexique	Réalisé	Peut être atteint si des changements sont réalisés	En bonne voie
Paraguay	Mauvais	Mauvais	Mauvais
Pérou	Peut être atteint si des changements sont réalisés	Peut être atteint si des changements sont réalisés	Mauvais
Uruguay	En bonne voie	En bonne voie	En bonne voie
Venezuela	En bonne voie	En bonne voie	Peut être atteint si des changements sont réalisés

Source : OMD, Nations unies.

Ainsi, les systèmes de santé en Amérique latine se caractérisent par leur fragmentation et leur segmentation entre les différents piliers, mais également en fonction des différentes catégories de travailleurs et de fournisseurs, ce qui entrave l'efficacité globale des systèmes et soulève des questions importantes en termes d'équité, mais aussi de financement.

La protection du travail

Comme nous l'avons souligné dans les sections précédentes, les caractéristiques des systèmes de sécurité sociale dans la région sont intrinsèquement liées aux particularités des marchés du travail, notamment à la présence d'un large secteur informel. Le volet « protection du travail » y est encore plus intimement lié dans la mesure où il s'articule avec des politiques d'action directes sur ces marchés.

On distingue en effet deux modalités de la protection du travail :

- des politiques dites « actives » qui visent à favoriser le bon fonctionnement des marchés du travail, c'est-à-dire encourager la création d'emplois, améliorer la qualité de l'emploi, favoriser la formation continue, soutenir les travailleurs indépendants et les petites entreprises, etc. ;
- des politiques dites « passives » dont l'objectif est de protéger les travailleurs face aux fluctuations des marchés du travail *via* l'octroi d'indemnités de licenciement et d'assurance-chômage.

Sans s'attarder sur la première modalité (qui sort du cadre de ce chapitre), il est important de souligner que, compte tenu du coût financier élevé associé aux politiques passives de protection du travail, les pays de la région ont souvent privilégié les politiques actives, notamment en impulsant la création d'emplois publics. Pour autant, dans le contexte de dérégulation et de flexibilisation des marchés du travail opérées au cours de la décennie 1990, l'effet de ces politiques reste ambigu. On observe effectivement dans la période récente une hausse de l'emploi et une baisse du chômage ; toutefois, cette tendance s'explique surtout par le dynamisme de la croissance régionale sur la période récente. Elle a, par ailleurs, bien souvent été le corollaire d'une baisse de la qualité de l'emploi qui s'est caractérisée par la généralisation des contrats précaires et temporaires, alors même que le secteur informel reste important dans la région.

Au niveau des politiques passives, la protection du travail s'articule plus particulièrement autour de l'indemnité de licenciement (généralisée à l'ensemble des pays de la région) et d'une assurance-chômage présente seulement dans quelques pays (Argentine, Brésil, Chili, Équateur, Uruguay et Venezuela) et conditionnelle à la détention d'un emploi formel puisqu'elle est incluse dans le cadre du régime contributif de la sécurité sociale. De manière générale, la protection du travail est clairement imparfaite dans la région. En ce qui concerne l'indemnité de licenciement, elle a souvent été jugée comme une protection inefficace et une contrainte au bon fonctionnement des marchés (en freinant notamment la mobilité des travailleurs). En effet, comme son montant augmente avec la durée de travail, elle peut, d'une part, décourager le

licenciement des personnes ayant de l'ancienneté, ce qui peut constituer un obstacle à l'entrée de nouveaux travailleurs ; d'autre part, elle peut entraîner une plus forte rotation des salariés (généralisation de contrats déterminés et courts), les entreprises ne voulant pas s'exposer au risque de paiement d'une indemnité élevée. De plus l'évolution des marchés du travail dans la décennie récente (*i.e.* précarisation) fait que peu de travailleurs sont actuellement licenciés « sans raison valable » ce qui diminue de fait la portée de l'indemnité de licenciement.

L'indemnité de chômage existe seulement dans un nombre réduit de pays et peut se présenter soit sous la forme d'un droit à une assurance-chômage octroyée par le système de sécurité sociale (pilier contributif), soit par l'accumulation de ressources en vue de la protection chômage sur un acompte individuel du travailleur. Elle implique des contributions patronales et salariales et, parfois, une participation de l'État. Dans certains cas, les deux systèmes coexistent (Brésil, Chili, Équateur). Ainsi, au Chili, l'assurance-chômage est fondée sur un système d'acompte individuel et d'un fonds chômage solidaire financé par les contributions patronales et l'État, qui fournit une compensation aux chômeurs ayant épuisé le solde de leur acompte avant la fin de la période de couverture. Cependant, jusqu'à présent, l'accès aux prestations du fonds a été très restrictif, excluant un certain nombre de bénéficiaires potentiels. Pour autant, même avec ce schéma plus complet de protection du travail, des carences demeurent notamment dans la couverture et les bénéfices octroyés. En effet, le montant des prestations fournies est en général faible compte tenu de la faiblesse des taux de recouvrement et du bas niveau des salaires minimaux et moyens dans la plupart des économies latino-américaines^[55]. De plus, compte tenu de l'ampleur des contrats précaires ou informels, beaucoup de travailleurs salariés n'ont en fait pas accès à l'assurance chômage. Ainsi, pour les pays ayant mis en place ce dispositif, la couverture varie entre 3 % et 9 % des chômeurs. Les travailleurs du secteur informel, en particulier, sont exclus du système et c'est aussi bien souvent le cas pour les travailleurs indépendants. Pour ce qui est du pilier non contributif, la protection est très réduite et se limite dans le meilleur des cas à un accès à des services de santé et éventuellement de retraite, dans leur modalité non contributive associé en général à des services de moins bonne qualité. Pour autant on a assisté récemment, dans certains pays, à une implication plus importante de l'État dans des fonds d'assurance-chômage (Brésil, Chili), ceux-ci intervenant en complément des systèmes d'acompte individuel déjà existants.

[55] En effet, selon les données de l'OIT, en 2009, les salaires minima se situaient entre 92 USD par mois en Bolivie et 375 USD en Argentine.

Finalement, la protection du travail en Amérique latine est limitée, fragmentée et manque d'efficacité :

- *limitée* car, d'une part, les politiques actives sur le marché du travail n'ont pas permis d'éviter sa précarisation dans un cadre de dérégulation qui ne s'est pas accompagné de mesures de protection adéquates contre les fluctuations de la demande de travail ; d'autre part, les politiques passives restent conditionnées à la détention d'un emploi formel et excluent de ce fait une partie importante des populations actives ;
- *fragmentée*, car coexistent différents mécanismes de protection de l'emploi (indemnités de licenciement), de protection des revenus face au risque de perte d'emploi (assurance-chômage), des prestations non contributives et des politiques actives d'amélioration des marchés du travail. Or, ces différentes actions ne sont pas toujours compatibles et laissent ouvertes un certain nombre de brèches par rapport à la situation des travailleurs informels et indépendants (que ni les politiques actives, ni les politiques passives n'ont comblées jusqu'à présent), la protection contre le chômage de longue durée (qui relève plutôt des politiques actives), la promotion de la réinsertion plutôt que de la stabilité de l'emploi (politiques actives comme, par exemple, la formation continue *versus* des politiques passives de type indemnité de licenciement) ;
- *manque d'efficacité*, car la conception de la protection du travail ainsi que des problèmes rencontrés dans le contrôle et la régulation des prestations ont pu provoquer des comportements d'aléa moral, notamment vis-à-vis des incitations pour certaines catégories socioprofessionnelles à se formaliser.

Pour autant, il est important de souligner qu'il n'existe pas une relation stricte entre dérégulation du marché du travail et perception d'insécurité face au risque de perte d'emploi. En effet, comme le souligne la Cepal (Weller, 2009), certains pays ayant un marché du travail relativement flexible (Argentine, Chili, Uruguay) sont aussi ceux qui ont mis en place les schémas les plus complets de protection du travail à l'échelle de la région et où le sentiment d'insécurité du travail y est le plus faible. Utilisant le terme de « *flexicurité* », les auteurs montrent que la flexibilisation des marchés du travail ne va pas nécessairement à l'encontre de la sécurité de l'emploi si elle s'accompagne de mesures appropriées : protection financière pour limiter le risque lié à la perte de revenu, et politiques actives de formation et de réinsertion favorisant la mobilité des travailleurs.

Outre l'importance des mécanismes de protection face au risque de perte d'un emploi, il semble également important de renforcer les politiques actives sur le marché du travail (et notamment leur articulation avec les politiques passives) en raison de leur impact sur l'ensemble du système de sécurité sociale. En effet, à ce jour, l'accès à la sécurité sociale reste principalement associé à la détention d'un emploi formel alors que les piliers non contributifs des systèmes sont peu développés dans la région.

Conclusion : les défis pour la protection sociale en Amérique latine

L'histoire de la protection sociale en Amérique latine est ancienne et marquée par les grandes évolutions économiques et sociales qu'a connues la région au cours du XX^e siècle et au début du XXI^e. Alors que les régimes généreux mis en place avant les années 1950 se sont heurtés aux évolutions démographiques, aux problèmes de finances publiques et à l'inefficacité de la gestion administrative, l'Amérique latine a été un champ d'expérimentation pour la mise en œuvre de politiques économiques d'orientation libérale à partir des années 1980. Dans le domaine de la protection sociale, les bénéfices associés à l'ouverture au secteur privé et à la déréglementation n'ont pourtant pas permis de résoudre les problèmes structurels majeurs de la région, ce qui a progressivement conduit à un réengagement de l'État dans les années 2000. Celui-ci intervient alors que les pays latino-américains, qui bénéficient d'une conjoncture internationale favorable, connaissent un cycle de croissance forte associé à l'amélioration des fondamentaux macroéconomiques et financiers (réduction des ratios de dettes publique et externe, dans plusieurs cas excédents jumeaux, etc.).

Une des causes importantes de l'échec des réformes par rapport aux bénéfices attendus lors de leur mise en œuvre est que la déréglementation et la privatisation sont intervenues alors que les mécanismes de régulation étaient faibles, voire inexistants dans la région. Ce manque de contrôle des acteurs privés a conduit à des comportements allant à l'encontre des intérêts des populations ; les implications ont été importantes, compte tenu de la mission sociale associée à la protection retraite, santé ou emploi. De plus, la dérégulation a aussi concerné les marchés du travail conduisant à la hausse de la précarité des contrats, ce qui a rendu difficile l'inclusion des travailleurs aux structures contributives de la sécurité sociale et a donc pesé négativement sur la progression des taux d'affiliation dans la période récente, alors que les taux de chômage ont globalement baissé.

Dans ce contexte, la protection sociale se trouve actuellement confrontée à des défis majeurs, en particulier en termes de couverture et de financement des systèmes. En effet, garantir un accès pour tous à la protection sociale implique d'augmenter la couverture des piliers contributifs des systèmes et, notamment, de chercher à corriger les inégalités entre les différents groupes socioéconomiques en termes d'accès aux

régimes contributifs. Par ailleurs, alors que la période récente a vu le renforcement des piliers de solidarité des systèmes, la question de leur soutenabilité financière se pose. En effet, les ressources budgétaires des États de la région sont limitées et, alors que les différents piliers des systèmes de protection restent fragmentés, la solidarité financière inter-pilier est faible.

La couverture des systèmes reste basse au niveau du pilier contributif et a peu augmenté au cours des dernières décennies. En effet, dans une région où le secteur informel est une caractéristique structurelle du marché du travail (qui représente quasiment 40 % des travailleurs en moyenne), les systèmes qui reposent principalement sur le pilier contributif excluent *de jure* une partie importante de la population tendant à renforcer les fortes inégalités existant dans les sociétés latino-américaines. Ainsi, certaines catégories de la population sont largement sous-représentées : travailleurs indépendants, ruraux, femmes et minorités ethniques souvent marginalisées. La question des inégalités de genre est de plus en plus au centre des réflexions sur l'inclusion des systèmes de protection sociale. Alors que les femmes gagnent en moyenne moins que les hommes et qu'elles ont en général un profil de cotisation plus court et une espérance de vie plus longue, les retraites qu'elles perçoivent sont plus faibles que celles des hommes tant en niveau qu'en termes de taux de remplacement. La couverture est aussi très inégale selon les catégories de revenus : alors que la couverture globale des systèmes est partout inférieure à 60 % de la population active, la couverture du dernier quintile est encore plus faible, ne dépassant pas 40 %.

Pour autant, le problème de couverture de la protection sociale en Amérique latine va au-delà de la segmentation du marché du travail. En effet, au sein même du pilier contributif, l'affiliation et la contribution effective aux régimes est faible et les réformes des dernières décennies n'ont pas permis de modifier en profondeur cette caractéristique des anciens systèmes. Selon la Cepal, le nombre de personnes occupant un emploi et contribuant aux systèmes de sécurité sociale s'élevait à 57 % en 2005 contre 63 % en 1990. Ainsi, l'idée que les incitations à s'affilier et cotiser seraient plus fortes avec un système privé et individualisé ne s'est pas vérifiée. Plusieurs causes expliquent un tel constat ; parmi celles-ci :

- la faible incitation – voire l'exclusion – des travailleurs indépendants à s'affilier à la sécurité sociale (du fait de prestations peu adaptées aux caractéristiques du travail indépendant qui engendrent une perception de coût/bénéfice défavorable pour cette catégorie de travailleurs) notamment lorsque les profils de cotisation sont courts du fait d'une densité de contribution faible (emplois temporaires espacés par exemple). Compte tenu des caractéristiques des marchés du travail dans la

région, la question de la densité de contribution ne se limite d'ailleurs pas aux travailleurs indépendants. À titre d'exemple, d'après une étude de la Banque mondiale (Ribe *et al.*, 2010), en Argentine au Chili et en Uruguay, le travailleur moyen contribue effectivement à la sécurité sociale seulement durant la moitié de sa vie active (compte tenu, entre autres, des périodes de chômage et des passages entre secteurs formel et informel) ;

- une mauvaise valorisation de la protection sociale de la part des populations qui résulte non seulement de la faible qualité des prestations, mais aussi d'un manque de connaissance des systèmes. En général, la perception des systèmes de protection sociale est que les réformes ont entraîné une hausse des inégalités de traitement, une baisse de la qualité des prestations, un accroissement des mécontentements vis-à-vis des systèmes qui n'a pas favorisé la hausse des contributions et des affiliations. Selon l'enquête *Latinobarómetro* 2008, la part des citoyens latino-américains qui estiment que la santé devrait être en majorité administrée par l'État s'élève à 85 % et à 82 % dans le cas des retraites (dont 90 % au Chili où le système privatisé est le plus complet et le plus ancien de la région) ;
- dans une certaine mesure, le renforcement des piliers de solidarité peu articulés avec le fonctionnement du pilier contributif a pu générer chez certaines catégories de personnes (travailleurs indépendants ou temporaires par exemple) un dés-intérêt à s'affilier au régime principal.

De plus, l'évasion fiscale sur les cotisations à la sécurité sociale est élevée dans la région, tant du point de vue des salariés que des employeurs. À titre d'exemple, selon Busso *et al.* (BID, 2010) cette évasion s'élève à 34 % pour les entreprises de plus de 10 travailleurs au Chili. Là encore, le profil des entreprises influence également la propension à cotiser effectivement, les taux d'évasion étant plus élevés pour les petites entreprises. Cela s'explique notamment par le fait que les taux de contribution sont relativement élevés pour les cotisations employeurs dans la plupart des pays (cf. tableau 41).

Tableau 41 Contributions patronales à la sécurité sociale ^(*)

	En % du salaire
Argentine	39,7
Bolivie	22,2
Brésil	29
Chili	25,2
Colombie	36,8
Équateur	15,5
Mexique	31,5
Pérou	27
Venezuela	14,2

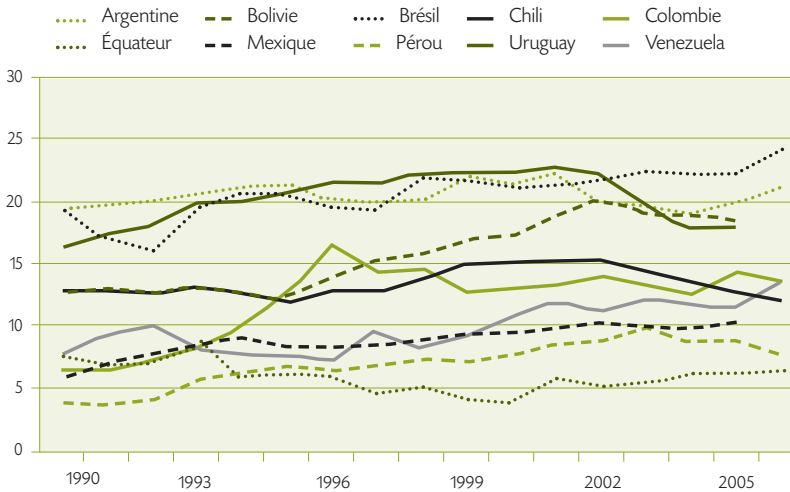
^(*) Sont incluses les contributions pour la retraite, l'invalidité et survivants, la maladie, la maternité, les accidents de travail, les allocations familiales, le chômage, le logement et les impôts sur le travail.

Source : BID (2010).

Ainsi, l'amélioration des piliers contributifs doit passer par la lutte contre l'évasion des affiliés sur les prélèvements sociaux et sur l'attraction des travailleurs à capacité contributive, que les systèmes actuels découragent (les travailleurs indépendants, par exemple, qui subissent des prélèvements extrêmement élevés correspondant à la somme des parties employé et employeur). L'organisation sur le modèle de la capitalisation individuelle dans la plupart des pays et la fragmentation des différents régimes de protection sociale rendent difficile la mise en place de mécanismes de solidarité entre les différents piliers, faisant reposer dans sa quasi-totalité le coût de l'assistance sociale sur le secteur public. Ceci soulève la question du financement de la protection sociale alors que la capacité budgétaire des États est limitée et que les nombreux obstacles à l'efficacité de la politique fiscale dans la région rendent difficilement envisageable une forte hausse de la capacité de dépense de l'État à court terme. De plus, alors que les prélèvements obligatoires sur les salaires sont déjà à un niveau relativement élevé et compte tenu de la problématique de la formalisation de l'emploi dans la région, une hausse des cotisations sociales semble également difficile. Dans ce cadre, alors que le renforcement de la protection sociale requiert un horizon temporel long (l'enjeu actuel est d'éviter le risque de pauvreté dans la vieillesse de populations actives faiblement intégrées aux régimes contributifs de la sécurité sociale), il apparaît primordial de sécuriser des ressources à long terme pour

le financement de la protection sociale qui soient dé-corrélées des cycles macroéconomiques. À cet effet, l'exemple chilien de création d'un fonds souverain destiné à assurer les obligations du secteur public vis-à-vis du système de retraites (retraite non-contributive, obligations associées à la transition vers le système privé et subventions dans le cadre du régime contributif) est une initiative positive qui pourrait être reproduite par d'autres pays, alors que les réserves de change sont à leur plus haut niveau historique. Le *Fondo de Reserva de Pensiones*, créé en 2006 à partir d'apports de l'ex-Fonds de stabilisation du cuivre (actuellement *Fondo de Estabilización Económico y Social*) avec un montant initial de 604,5 M USD, est alimenté par des apports annuels équivalents à au moins 0,2 % du PIB de l'année antérieure. Au 31 avril 2010, la valeur du fonds était estimée à 3 365 M USD.

Une meilleure allocation des dépenses associée à l'amélioration des objectifs prioritaires en matière de protection sociale est en outre nécessaire. En effet, les dépenses sociales publiques sont actuellement situées entre 5 % et 25 % selon les économies de la région (cf. graphique 27) et présentent une certaine stabilité depuis une quinzaine d'années. Si les réformes récemment introduites dans les systèmes devraient impliquer une hausse de la contribution du secteur public, les dépenses de sécurité sociale ne dépassent pas 10 %, selon les pays (elles s'élèvent à 9,8 % du PIB en 2007 en Argentine, 4,7 % au Chili et 7,6 % en Colombie, selon la Cepal – Uthoff, 2009). Cela met en évidence la persistance d'une fragmentation assez importante des différents systèmes dont certaines modalités, pourtant liées à la protection sociale (accès à la santé, retraite pour certaines catégories de la population), sont gérées au sein des programmes de lutte contre la pauvreté. Ceci a généré des inégalités de traitement en raison de prestations différenciées pour des catégories de population présentant des profils comparables. Alors que les dysfonctionnements inhérents à la segmentation des régimes sont évidents, une meilleure intégration des différents piliers de la sécurité sociale disposant de stratégies d'action intégrales apparaît comme une étape essentielle pour la consolidation de systèmes plus inclusifs et efficaces. La question de l'efficacité de la dépense publique suppose en effet la mise en œuvre de politiques adéquates, tant du point de vue des populations ciblées par les réformes que de la régulation du secteur privé et de la gestion administrative publique. Dans ce contexte, la dépense publique dans le domaine de la protection sociale doit également devenir plus progressive.

Graphique 27 Dépenses publiques sociales (en % du PIB)


Source : Cepal.

Ainsi, alors que l'Amérique latine se trouve confrontée à des défis importants, en termes de politique fiscale et du marché du travail, la protection sociale qui y est intrinsèquement liée doit composer avec les faiblesses structurelles de la région pour assurer une protection universelle à l'ensemble de ses citoyens. Les réformes des années 1990, caractérisées par le désengagement de l'État, ont montré que les mécanismes de marché n'étaient pas à même de remédier aux défaillances des systèmes publics précédemment en place. Le réengagement de l'État constaté ces dernières années est positif mais se trouve confronté à des défis importants pour assurer sa viabilité, alors que les dysfonctionnements structurels présents dans les systèmes antérieurs aux réformes des années 1990 persistent pour la plupart.

Bibliographie

BADUEL, B. et C. QUENAN (2009), « Quel avenir pour les régimes de retraite en Amérique latine ? », *Flash Économie*, n° 201, 27 avril 2009, Recherche Économique, Natixis, Paris.

BENAVIDES, P. (2009), "What Lessons can we Learn from Systematic Reform, in Particular in Countries that have Funded Systems. Good practices in Social Security: The Pension Reform in Chile", *ISSA Technical Seminar on Pensions*, Paris.

BERTRANOU, F. (2005), "Restricciones, Problemas y Dilemas de la Protección Social en América Latina: Enfrentando los Desafíos del Envejecimiento y la Seguridad de los Ingresos", *Bienestar y Política Social* Vol 1, N°1, Mexico.

BID (2010), "The age of productivity. Transforming economies from the bottom up", Carmen Pagés (ed.), Palgrave Macmillan, Washington DC.

BONTURI, M. (2002), "The Brazilian Pension System: Recent Reforms and Challenges Ahead", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 340, OECD Publishing, Paris.

CARVALHO PINHEIRO, V. et S. PAVA VIEIRA, (2000), "Reforma Previsional en Brasil. La Nueva Regla para el Cálculo de los Beneficios", Cepal, Santiago du Chili.

CEPAL (2006), "La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad", Santiago du Chili.

CETRANGOLO, O. (ed.) (2009), "La Seguridad Social en América Latina y el Caribe. Una Propuesta Metodológica para su Medición y Aplicación a los Casos de Argentina, Chile y Colombia", Documento de Proyecto, Cepal, Santiago du Chili.

DEVESA-CARPIO, J. et C. VIDAL MELIE, (2002), "The reformed pension systems in Latin America", *SP Discussion paper*, N° 0209, Banque mondiale, Washington DC.

FORTEZA, A. et G. OURENS, (2009), "How much do Latin America Pension Programs promise to pay back ?", *SP Discussion Paper*, N° 0927, Banque mondiale, Washington DC.

HOMEDAS, N. et A. UGALDE (2005), "Why neoliberal health reforms have failed in Latin America", *Health Policy* 71, Elsevier, Londres.

KONKOLEWSKY, H. (2010), "Dynamic social security for the Americas: Strength through diversity", *Social Policy Highlight* 13, ISSA, Genève.

LATINOBARÓMETRO (2008), "Informe 2008", Corporación Latinobarómetro, Santiago du Chili.

MARTINEZ, C. et C. SAHM (2009), "Limited Understanding of Individual Retirement Accounts Among Chileans", Serie *Documentos de trabajo*, N° 296, Département d'économie, Université du Chili, Santiago du Chili.

MESA-LAGO, C. (2007), "Social Security in Latin America. Pension and Health Care Reforms in the Last Quarter Century", *Latin American Research Review*, Vol.42, N° 2, Baltimore.

MINISTERIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (2008), "Panorama de la previsión social brasileña", 3^e édition, Brasília.

PIOLA, S. et S. VIANNA (Orgs.) (2009), "Saúde no Brasil: Algumas Questões Sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)", Cepal, Bureau du Brésil, Brasília.

RIBE, H., D. ROBALINO et I. WALKER (2010), "Achieving Effective Social Protection for all in Latin America and the Caribbean: from Right to Reality", Banque Mondiale, Washington, DC.

ROFMAN, R., L. LUCCHETTI et G. OURENS (2008), "Pension systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage", SØP Discussion paper, N° 0616 (mise à jour) Banque mondiale, Washington DC.

ROFMAN, R., E. FAJNZYLBER et G. HERRERA (2008), "Reforming the Pensions reforms: the recent initiatives and actions on Pensions in Argentina and Chile", SØP discussion paper, N° 0831, Banque mondiale, Washington DC.

SSA (2010), "Social Security Programs throughout the World: the Americas, 2009", Social Security Administration, Washington DC.

TOKMAN, V. (2006), "Insercion laboral, mercados de trabajo y proteccion social", Documento de proyecto, Cepal, Santiago du Chili.

UTHOFF, A. (2009), "Social Security for all in Latin America and the Caribbean will Require Integration of Schemes and Solidarity in Financing", *Working Paper*, N° 4, International Social Security Association, Genève.

WELLER, J. (2009), "Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America", Cepal, Santiago du Chili.

WHITEHOUSE, E. (2007), "Retirement-Income Systems in 53 Countries", Pension Panorama, Banque Mondiale, Washington D. C.

4.2.2. Politiques de redistribution et de transferts sociaux

Bruno LAUTIER

Résumé

Les politiques sociales de redistribution et de transferts sont généralement assimilées aux *Conditional Cash Transfer Programmes* (CCTP). Ceux-ci, inspirés par les plans mexicains *Progresa* (1997) et *Oportunidades* (2002), ont été mis en place dans une quinzaine de pays. Ils consistent en une distribution de subsides aux familles très pauvres, sous condition de fréquentation scolaire des enfants et de visites régulières dans les centres de santé. Leur objectif est donc double : diminuer l'extrême pauvreté et accroître le capital humain des pauvres. Ces programmes ne constituent pas la totalité ni, souvent, la part la plus importante des programmes de transferts de revenus. Dans plusieurs cas (comme celui de la *Bolsa Familia* brésilienne), ils regroupent – et se substituent à – des programmes plus anciens. Dans d'autres cas, ils coexistent avec eux. Dans certains cas enfin, la dénonciation du caractère restrictif, voire excluant, de ces CCTP a entraîné la création de programmes de transferts de revenus complémentaires.

Les CCTP jouissent d'un consensus auprès des institutions internationales ainsi que d'une forte légitimité au sein de chaque pays. Pourtant, bien qu'ils concernent, dans certains pays, jusqu'à un quart de la population, ils ne représentent qu'un poids minime dans la dépense publique, du fait du montant très faible des allocations.

Une première partie de cet article est dédiée à la présentation des caractéristiques générales de ces programmes (conditionnalités, population concernée, niveau des aides, effets sur les revenus, l'éducation et la santé, impact politique, etc.). Une deuxième est consacrée à une présentation plus détaillée des quatre plus importants de ces programmes (Argentine, Brésil, Chili, Mexique). Une troisième partie situe les CCTP vis-à-vis des autres programmes de transferts de revenus : il apparaît que, dans certains pays – en particulier au Brésil – ces derniers, beaucoup moins popularisés, ont un effet et un coût supérieurs aux CCTP. Ceci est d'autant plus vrai si l'on tient compte des retraites et des remises (*remesas*, ou envoi d'argent) des émigrés.

Une quatrième partie permet une étude des transferts sociaux dans le cadre plus global des politiques sociales ; il apparaît qu'ils ne peuvent jouer leur rôle en matière d'éducation et de santé que s'ils sont accompagnés par des politiques volontaristes d'offre de services publics et qu'ils sont, dans leur configuration actuelle, dans l'inca-

pacité de répondre au principal défi des années à venir : la paupérisation des personnes âgées. Enfin, les conséquences des transferts sociaux sur la pauvreté et les inégalités seront examinées en cinquième partie : s'ils permettent de réduire sensiblement la pauvreté extrême, et l'intensité de la pauvreté, ils ne jouent que très peu sur la pauvreté « simple ». Leur effet, réel en matière de réduction des inégalités, est contrebalancé par le caractère anti-redistributeur des retraites. Ainsi, dans les plus grands pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil, Colombie, Mexique), l'ensemble (transferts sociaux + retraites) est globalement anti-redistributeur.

En conclusion, on insiste sur l'effet politique et idéologique de ces programmes de transferts de revenus, qui va bien au-delà de leur poids financier : se développe en Amérique latine la conscience d'un « droit à l'assistance », qui est une composante de la citoyenneté, et qui rend la diffusion et l'élargissement de ce type de programmes irréversible.

Introduction

Les politiques sociales de redistribution et de transferts sont généralement assimilées aux *Conditional Cash Transfer Programmes* (CCTP). Ceux-ci, inspirés du programme mexicain *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresa, 1997), devenu *Oportunidades* en 2002, ont été progressivement mis en place à partir de 2002 dans une quinzaine de pays latino-américains^[56]. Ils consistent essentiellement en une distribution de subsides (faibles) aux familles très pauvres, sous condition de fréquentation scolaire des enfants et de visites régulières (des mères et des enfants) dans les centres de santé. Or, ces programmes, relativement récents (à part *Progresa*, ils sont tous postérieurs à 2000), ne constituent pas la totalité ni, souvent, la part la plus importante, des programmes de transferts de revenus. Dans plusieurs cas, ils regroupent et se substituent à des programmes plus anciens, et plus « ciblés » sur des populations particulières. Dans d'autres cas, ils coexistent avec eux. Dans certains cas, enfin, la dénonciation du caractère restrictif, voire excluant, de ces CCTP, a entraîné la création de programmes de transferts de revenus complémentaires.

[56] De tels programmes existent dans les pays suivants : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Salvador, Uruguay. On trouvera dans Valencia Lomeli (2008) une présentation et de nombreux détails sur ces plans. Voir également Cepal, 2007 (p.132-133) et Cepal, 2009 (chap.2, p.35-47). L'ouvrage synthétisant les évaluations des CCTP par la Banque mondiale (Fizbein et Schady, 2009) n'est pas exclusivement consacré à l'Amérique latine, mais environ deux tiers des exemples analysés sont issus de ce continent. Chacun des programmes nationaux est l'objet d'une abondante littérature, d'origine institutionnelle aussi bien qu'académique.

Le consensus en faveur des CCTP est très vite apparu : alors que le *Progres*a n'avait que trois ans, l'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI) a publié en 2000 une première évaluation très positive^[57]. Les milieux académiques lui ont rapidement emboité le pas (les premières publications datent de 2002, qu'il s'agisse d'évaluer le programme mexicain ou de mettre sur pied les programmes argentin, chilien et brésilien), ainsi que les banques de développement (Banque mondiale et BID). La Cepal (Cepal, 2009) a vu en eux un élément central de la « réforme des réformes » (c'est-à-dire la correction des réformes néolibérales des années 1990) et a salué leur caractère novateur. Malgré l'existence de ce consensus international^[58], ces programmes n'ont pas été adoptés sous l'effet d'une pression des institutions internationales, mais ont largement répondu à des conditions et des contraintes internes, fort différentes selon les cas (échéances électorales, crise sociale en Argentine, conflits entre les différents niveaux de gouvernement, etc.). Les gouvernements en place ont ainsi cherché dans la « boîte à outils » assistantielle ce qui était nouveau, peu dispendieux et électoralement productif.

Le développement des CCTP et, plus largement, des politiques de transferts de revenus, pose un ensemble de questions sur le devenir des politiques sociales en Amérique latine. La première est de savoir s'ils deviennent l'axe central de la lutte contre la pauvreté, ou du moins l'essentiel de mesures d'accompagnement d'une politique recentrée sur la *pro-poor growth*. La seconde est de savoir si les CCTP diminuent la vulnérabilité (en permettant à leurs bénéficiaires de sortir durablement de la pauvreté) ou ne visent qu'à permettre la survie des personnes en situation d'extrême pauvreté. La troisième est de savoir si ces transferts de revenus modifient le clivage traditionnel entre « assurance » et « assistance », et s'ils introduisent de nouveaux droits sociaux et, par là-même, une forte contrainte politique.

La première partie de cet article présente les caractéristiques générales des CCTP ; la deuxième détaille les quatre programmes les plus connus et les plus importants en termes de nombre de bénéficiaires (Argentine, Brésil, Chili, Mexique). La troisième partie étudie les autres programmes de distribution de revenus et leurs relations avec les CCTP, tandis que la quatrième permet de comprendre les relations entre l'ensemble de ces programmes et les politiques sociales en général. La cinquième partie, suivie d'une conclusion, est consacrée aux effets de ces programmes sur la pauvreté et les inégalités.

[57] L'IFPRI, organisme privé basé à Washington, a publié en 2000 une quinzaine d'études sur le *Progres*a mexicain et ses effets en matière de scolarisation, d'utilisation des services de santé, etc. Ces rapports sont résumés dans IFPRI, 2002.

[58] Le consensus n'était cependant pas seulement international ; il existait aussi au sein de chaque pays : dans aucune des campagnes électorales récentes, les CCTP n'ont été remis en cause, ni par les partis, ni par les églises, ni par la société civile.

Caractéristiques générales des CCTP

Malgré la diversité de leurs origines et de leur ampleur d'un pays à l'autre, les CCTP présentent des caractéristiques communes ; les huit principales sont ici présentées.

1. Ils sont destinés aux familles (avec enfants) en situation d'extrême pauvreté (toujours) et de pauvreté « simple » (souvent) ; cela engendre des problèmes de définition de seuil, de repérage, d'enregistrement. Dans la plupart des pays, le plafond de revenu familial permettant d'avoir droit au versement des subsides est exprimé en pourcentage du salaire minimum ; les variations de ce dernier sont donc un déterminant majeur du nombre d'allocataires. Le caractère familial de ces transferts implique aussi des phénomènes d'exclusion : célibataires et veufs, couples (jeunes ou âgés) sans enfants, personnes mal repérées (déplacées et/ou isolées de leur famille^[59]).
2. Les CCTP sont à conditionnalité limitée. En général, les conditions sont de deux ordres : assistance scolaire (généralement un minimum de 85 % de présence à l'école des enfants en âge d'être scolarisés) et visites périodiques aux centres de santé, en particulier pour les enfants et les femmes enceintes ou ayant récemment accouché. Cette conditionnalité est la base d'un discours sur le rôle des CCTP dans la « formation du capital humain ». Les conditions annexes, qu'elles soient de type *workfare* (obligation d'accepter des emplois « d'intérêt général », comme en Argentine, cf. ci-après) ou de participation à des activités « d'aide psychologique et comportementale » (Chili, Panama) sont rares, et peu efficaces.
3. Les montants des aides sont très faibles (en général, autour de 20 à 30 USD minimum *per capita*, auquel peuvent s'ajouter des bourses scolaires), ce qui ne signifie pas qu'elles soient négligeables pour les bénéficiaires. Les évaluations montrent que ces aides permettent de réduire l'extrême pauvreté (soit la moitié du seuil de pauvreté), mais qu'elles influent beaucoup moins sur la pauvreté « simple ».
4. Le pourcentage de la population touchée est extrêmement variable^[60] : très élevé dans les deux pays où ces programmes sont le plus médiatisés (23 % au Mexique, 26 % au Brésil) et en Équateur (37 %) ; variant de 2,5 % (Nicaragua) à 18 % (Bolivie) dans les autres pays ; plus faible dans les pays où les indices de pauvreté sont les plus élevés (1,5 % au Paraguay, 2,5 %, au Nicaragua, 8 % au Pérou). Même quand le nombre des bénéficiaires est élevé, le coût total de ces transferts reste très faible, ce qui est un indicateur du très bas niveau des prestations individuelles. Sa part du PIB varie de 0,04 % à 0,84 %, avec une moyenne de 0,25 % (Cepal, 2009) : 0,04 % au Nicaragua, au Salvador et au Paraguay ; 0,43 % au Mexique, 0,41 % au Brésil et

[59] Facteur particulièrement important en Colombie.

[60] Les chiffres, tirés de Cepal (2009), datent, selon les pays, de 2007 à 2009.

0,84 % en Équateur. Il n'est pas étonnant que les pays les plus « riches » consacrent une part plus importante du PIB aux dépenses sociales (de 22 à 24 % en Argentine, au Brésil et en Uruguay) et les plus pauvres une moindre part (le Guatemala, le Nicaragua, le Paraguay et le Salvador se situent entre 4 et 6 %). La même hiérarchie existe en ce qui concerne les seuls CCTP^[61] : loin d'être un instrument de « rattrapage » du revenu des familles les plus vulnérables des pays les plus pauvres, les CCTP accroissent les écarts entre pauvres des différents pays au sein du continent.

5. Même si les utilisations électoralistes de ces programmes sont fréquentes, malgré les proclamations de « blindage électoral », c'est-à-dire la promesse de non-utilisation de ces programmes dans l'argumentaire des hommes politiques en période pré-électorale (cf. la réélection de Lula au Brésil en 2006 par exemple), les CCTP survivent aux alternances électorales, et ne sauraient être assimilés aux politiques clientélistes traditionnelles, qu'il s'agisse de « politiques sociales ciblées » instrumentalisées par des caciques locaux, ou d'un « clientélisme d'État » mis en place par le parti au pouvoir ou le chef de l'État^[62]. À leur origine, les CCTP étaient généralement vus comme le moyen de pallier de véritables discriminations économiques et sociales : la situation des amérindiens des zones les plus « marginalisées » du Mexique ou la pauvreté des zones rurales du Nordeste brésilien, par exemple. Au fil des années, cependant, ils ont changé d'ampleur et de sens politique et se sont mués en droit social. La question politique posée dans plusieurs pays est actuellement celle de l'émergence d'un « droit du citoyen à l'assistance ».
6. Le « ciblage » des CCTP est en général considéré comme satisfaisant par les évaluations, au sens où ce sont effectivement les plus pauvres qui touchent les subsides. D'après les calculs de la Cepal (2007), en ce qui concerne les dépenses d'assistance en général, pour l'ensemble des pays d'Amérique latine, 55 % bénéficient aux 40 % les plus pauvres, et 33 % aux 20 % les plus pauvres. S'agissant des CCTP, en revanche, entre 55 % et 75 % des dépenses (selon les pays) vont au 20 % les plus pauvres, et souvent plus de 80 % aux 40 % les plus pauvres^[63] : le ciblage est donc meilleur que pour les autres dépenses d'assistance. Le nombre des bénéficiaires des CCTP est supérieur à celui de la population en situation d'extrême pauvreté dans plusieurs pays (Argentine, Brésil, Chili, Équateur, Mexique – Cepal, 2009)^[64] et ces transferts

[61] L'Équateur fait exception.

[62] Comme dans le cas du Programme national de solidarité (*Pronaso*) mis en place par le président mexicain, Carlos Salinas de Gortari, entre 1989 et 1994.

[63] 83 % au Chili, 81 % au Nicaragua, 80 % au Brésil, mais seulement 62 % au Mexique, selon Valencia Lomeli (2008), qui compile une dizaine d'études sur le sujet.

[64] Cela ne signifie pas que toutes les personnes en situation d'extrême pauvreté touchent des CCTP, puisque dans la plupart des pays des « pauvres non-indigents » peuvent prétendre à ces transferts.

touchent même une proportion très importante de la population pauvre (« extrême » ou non) dans certains pays (84 % en Équateur, 83 % au Brésil, 71 % au Mexique^[65]). Il est toutefois certain que de nombreux « non-pauvres » bénéficient de « fuites » (*leakages*) : 16 % des bénéficiaires au Mexique, 21 % en Colombie et 24 % au Brésil (Valencia Lomeli, 2008).

Les évaluations précises des personnes en situation d'extrême pauvreté qui ne perçoivent pas ces transferts sont rares. Atteignant jusqu'à 20 % dans les pays où ces programmes sont très développés (Brésil et Mexique), elles peuvent dépasser 90 % dans ceux où ces programmes ne sont qu'embryonnaires (Nicaragua et Paraguay). Les raisons en sont diverses : dans certains pays (Colombie et Équateur), les allocations sont versées à travers des réseaux bancaires, et les pauvres résidant dans des localités démunies d'agences en sont donc exclus ; dans d'autres, c'est le fait que de nombreux indigents ne possèdent pas de documents d'identité (Pérou) ou, récemment déplacés, ne soient pas enregistrés dans leur municipalité de résidence (Colombie) qui pose problème. D'autres facteurs, liés à l'attitude des « bénéficiaires » peuvent également jouer : refus de la stigmatisation issue de la désignation comme pauvre, refus de souscrire à certaines conditions^[66], etc.

7. Les effets en termes de « production de capital humain » sont réels ; ceux sur les taux de scolarisation ou sur certains indicateurs sanitaires (carences alimentaires, maladies endémiques, mortalité périnatale et infantile, etc.) sont en général positifs et mesurables au bout de quelques années. Les effets les plus facilement mesurables sont les taux d'inscription aux âges scolaires ; leurs augmentations dues aux CCTP sont significatives^[67]. Quelques études qualitatives ont été menées sur l'amélioration des performances intellectuelles des enfants bénéficiaires, et concluent à des améliorations notables^[68]. En matière sanitaire, certains indicateurs simples montrent d'importants progrès : augmentation du nombre de jeunes enfants passant des visites médicales (Fiszbein et Schady, 2009)^[69] ou de la proportion d'enfants vaccinés. Les effets de cet accès aux soins (et de l'amélioration de l'alimentation) sont moins

[65] Le chiffre est de 41 % en moyenne non pondérée pour l'ensemble de l'Amérique latine.

[66] Comme par exemple l'obligation d'entretenir les locaux scolaires dans le cas du Mexique.

[67] Elles vont de 2 à 10 % selon les âges et les pays (Fiszbein et Schady, 2009, p.128). Les chiffres les plus bas ne sont en général pas le signe d'un échec du programme mais d'un effet de saturation. Ainsi, les inscriptions pour les cinq années de primaire au Mexique, par exemple, n'augmentent que de 2 %, parce que le chiffre était déjà de plus de 94 % avant *Progres*a.

[68] Comme celle de Paxson et Schady (2008) en Équateur, qui portait sur l'aptitude au langage, les capacités de mémorisation et les « *behavioral problems* » (troubles du comportement) des enfants de 3 à 6 ans, et concluait à un effet très important pour les 10 % les plus pauvres, mais très faible pour les 3 déciles situés au-dessus.

[69] Le pays où cet impact est le plus fort est la Colombie (augmentation de 22 à 32 % selon les âges).

nets^[70] ; certains impacts positifs sont cependant relevés dans plusieurs études : diminution de la prévalence de l'anémie^[71], baisse de la mortalité infantile (de 11 % au Mexique) et maternelle, diminution de l'incidence de nombreuses maladies, infantiles mais touchant aussi les adultes (diabète, maladies cardio-vasculaires, etc.)^[72].

En revanche, les effets à long terme (amélioration de la productivité liée à celle de la « qualité du capital humain ») restent purement rhétoriques. Quel que soit le degré de sophistication de techniques économétriques se réclamant d'une « quasi-science expérimentale », il est impossible d'établir une relation claire entre l'augmentation de la taille des enfants, ou de leur capacité de mémorisation, et la croissance du revenu individuel, voire celle du PIB. Cela pose le problème du sens du débat sur l'assistance, et sur les politiques sociales en général : l'amélioration du niveau d'éducation, de l'état de santé, etc., de la partie la plus pauvre de la population doit-elle être évaluée par rapport à des objectifs tels que l'accès à la culture, au bien-être, etc.^[73], ou principalement à partir de sa contribution présumée à la croissance économique ?

8. Les effets sur la vulnérabilité restent indiscernables, il est impossible de répondre à la question : que deviendraient les populations à qui l'on cesserait d'allouer ces subsides ? Certains pays ont fixé des limites temporelles à l'octroi de subsides, justifiées beaucoup plus par des contraintes financières ou des doutes sur l'efficacité politique de ces programmes, que par un constat d'atteinte des objectifs en matière de recul de la pauvreté ou de formation du « capital humain » (Villatoro, 2008). Parmi ces pays figurent en particulier le Mexique (3 ans) et le Brésil (2 ans). Ces « sorties forcées » ne sont toutefois pas appliquées car il existe toujours une clause de reconductibilité des aides. Aucun pays (sauf le Chili, qui a mis en place une sortie progressive) ne prend le risque politique de gérer des cessations d'allocations à des effectifs importants de bénéficiaires ; la condition en serait la mise en place de mécanismes de réinsertion professionnelle et de « capacitation » qui n'existent nulle part (Leon, 2008). Se crée alors une catégorie d'assistés permanents dont la gestion politique est un des défis majeurs présentés par les mécanismes de transfert de revenus en Amérique latine.

[70] La taille moyenne des enfants de moins d'un an, par exemple, augmente en général d'un demi à un centimètre chez les familles bénéficiaires du Progreso mexicain ; il est toutefois impossible de savoir si cet effet perdure (Fiszbein et Schady, 2009).

[71] Pour une synthèse, voir Fiszbein et Schady, 2009 (p.150-151).

[72] Le cas du Mexique est particulièrement développé dans Fernald *et al.* (2005).

[73] Que l'on pourrait qualifier de « Senniens », et exprimer en termes d'accès à des « libertés », dans le vocabulaire de cet auteur, largement repris par le PNUD.

Quatre cas emblématiques de transferts conditionnés de revenus

Les quatre cas qui suivent (Mexique, Brésil, Argentine et Chili) ont été choisis pour les raisons suivantes :

- ce sont les quatre plus importants en termes de population concernée (en chiffres absolus), ou de part de ces programmes dans la dépense publique « sociale » ;
- ce sont les plus « popularisés » par les institutions internationales, qui en font des modèles à répliquer ;
- le fait que les évaluations des effets de ces programmes soient toutes très positives peut être confronté à leurs caractéristiques souvent très différentes. La question méthodologique est donc de savoir sur quoi portent ces évaluations : sur les effets concrets et mesurables ? Sur les principes et les méthodes ? Sur leur fonctionnalité dans une rhétorique politique ?

Le Mexique

Le *Progres*a a été mis en place entre 1997 et 1999 dans les zones rurales les plus pauvres, et étendu aux périphéries urbaines en 2002 sous le nom d'*Oportunidades*. Son objectif initial n'était pas seulement d'augmenter les revenus des plus pauvres, mais aussi de lutter contre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté en accroissant le « capital humain » des jeunes ruraux pour leur permettre de s'insérer dans le marché du travail. Il a été précédé d'un gros effort de « cartographie sociale » : chaque localité^[74] a été affectée d'un « indice de marginalité » sur la base d'enquêtes directes^[75]. Le *Progres*a a été mis en place en trois phases (les zones les plus marginalisées la première année, un peu moins marginalisées la deuxième année, et les moins marginalisées la troisième) en 1997, 1998 et 1999, ce qui était censé offrir les conditions d'une observation quasi-expérimentale (la fréquentation scolaire s'améliorant immédiatement, par exemple, dans les zones touchées les premières).

C'est le plus ancien, et l'un des plus importants (il touche 23 % de la population) des CCTP ; il demeure peu coûteux (0,43 % du PIB, soit 11,6 % de la dépense publique sociale en 2008). Il a été à la base de la popularisation des CCTP, du fait de sa promotion par la Banque mondiale, la BID et la Cepal, et de certaines caractéristiques souvent reproduites ailleurs : subsides délivrées aux mères, gestion « participative », conditionnalités en matière d'éducation et de santé. Ces dernières ont toutefois généré des exclusions : d'une part, certains travailleurs mobiles (comme les ouvriers agricoles saisonniers) étaient exclus du programme ; d'autre part, les localités les plus

[74] C'est-à-dire des fractions de « municipale » (lesquels, au Mexique, sont vastes et hétérogènes).

[75] Ces enquêtes ont suscité de vives critiques, entre autres parce qu'elles étaient souvent effectuées par des étudiants qui venaient enquêter dans la journée, quand les paysans étaient aux champs.

défavorisées (sans école ou centres de santé) n'étaient pas « éligibles », faute de conditions pouvant être remplies par les bénéficiaires (Bey, 2008, p.889).

Les deux grandes originalités du *Progres-Oportunidades* sont d'une part que les subsides sont versées aux femmes – supposées meilleures gestionnaires du budget familial – et, d'autre part, que le choix des bénéficiaires et le contrôle du respect des conditions sont opérés par des femmes de la communauté (appelées *promotoras*, puis *vocales*). Cette féminisation du programme s'appuie en partie sur des faits objectifs : la forte proportion de familles monoparentales (sans homme, ou dont l'homme a émigré) ou le contrôle, essentiellement maternel, de l'assiduité scolaire. Elle se fonde également sur des stéréotypes contestables (comme le fait que les hommes, s'ils percevaient l'allocation, n'auraient de cesse que de la dépenser en alcool) et renforce la division sexuelle du travail ^[76].

Les subsides délivrés sont d'un montant faible : de 12 à 23 USD mensuels par enfant scolarisé dans le primaire, ce montant pouvant atteindre 74 USD pour les étudiants du supérieur. S'y rajoutent 17 USD pour les dépenses de santé, des allocations pour les fournitures scolaires et des bourses scolaires (plus élevées pour les filles que pour les garçons), censées couvrir – entre autres – les frais de résidence en ville pour les enfants de familles rurales au niveau du secondaire. Pour pallier certains des mécanismes d'exclusion déjà mentionnés, a été instaurée en 2006 une allocation à destination des personnes âgées sans ressources ; son montant est néanmoins très faible (23 USD). Le montant total des allocations reçues par un « foyer » (*hogar*) est plafonné à un montant révisé annuellement (il était de 156 USD par mois en 2008). Ces allocations sont versées pendant trois ans, renouvelables une fois (ce qui est insuffisant pour permettre une longue scolarité des enfants boursiers).

Les conditions sont de deux ordres : assiduité scolaire des enfants en âge d'être scolarisés (et au-delà pour les boursiers) et suivi médical familial (visites médicales trimestrielles et séances mensuelles d'éducation sanitaire). En matière de santé, il s'agit donc essentiellement de prévention : les centres de santé ne disposent en général pas de matériel ou de personnel compétent pour pratiquer les opérations chirurgicales et les accouchements. Les prothèses (dentaires ou oculaires) ne sont pas remboursées (Bey, 2008, p.892). L'efficacité du *Progres-Oportunidades* en matière de santé est donc étroitement dépendante de l'évolution générale du système de santé. Ceci a entraîné la création, en 2004, du Système de protection sociale de santé, dont

[76] Ce qui n'a pas manqué d'être dénoncé par des auteures qualifiées de féministes, comme Molyneux (2007).

l'élément principal est le *Seguro Popular*, destiné aux personnes alors non assurées (agriculteurs et travailleurs du secteur informel). Le *Seguro Popular* était censé éviter les « dépenses catastrophiques »^[77] qui sont une fréquente cause de vente de leur terre par de petits paysans pauvres. La grosse majorité de ces dépenses reste aujourd'hui affectée aux soins de base et aux « services essentiels » (Barba Solano, 2010).

L'extension de *Progresa* aux quartiers pauvres des villes (et son changement de nom en *Oportunidades*) en 2002 a eu des effets rapides en matière de scolarisation (qui dépasse 98 % dans le primaire). Elle en a également changé la logique : en milieu rural, il s'agissait essentiellement d'élever des familles de travailleurs très pauvres au niveau du seuil de pauvreté pour leur permettre de scolariser leurs enfants et, éventuellement, d'épargner et améliorer leurs techniques de production. En milieu urbain, les bénéficiaires sont d'abord des chômeurs ou des « informels » sous-employés et les allocations sont trop faibles pour leur permettre de sortir de cette situation.

Les évaluations critiques du *Progresa* au Mexique contrastent avec les louanges exprimées par les institutions internationales^[78]. Si les effets sur les taux de scolarisation sont prouvés, la qualité de l'éducation baisse en zone rurale du fait d'un manque d'investissements en infrastructures et en personnel. Le même constat peut être fait en matière de santé, quoique la situation s'améliore depuis 2005 environ dans un nombre important de domaines (malnutrition infantine, cancer de l'utérus, santé dentaire et oculaire des enfants, hygiène, alimentation et contraception). Par ailleurs, de nombreuses observations anthropologiques mettent en évidence des effets de stigmatisation (et d'auto-éviction) : des familles peuvent être caractérisées comme « familles *Oportunidades* » avec des droits de seconde zone (droit d'accès au centre de santé, et non à l'hôpital par exemple) ; d'autres peuvent être dénoncées pour le « mauvais » usage des subsides (dépenses « fantaisistes »^[79] ou remboursement de dettes). Enfin, les cas d'utilisation du programme à des fins clientélistes locales sont fréquents (des *vocales* tentant d'utiliser leur position pour se faire élire au conseil municipal, ou monnayant leur soutien, par exemple).

Néanmoins, *Oportunidades* reste la référence majeure des organisations internationales en matière de programmes de transferts de revenus, en Amérique latine et ailleurs, du fait de son ancienneté et du degré de sophistication des évaluations qui le concernent.

[77] Il s'agit des dépenses de santé dépassant 30 % du revenu familial disponible (hors alimentation).

[78] Les effets en matière de diminution de la pauvreté seront analysés plus bas.

[79] Ce qui qualifie parfois des dépenses qui n'ont rien d'un divertissement ; il est, par exemple, interdit d'utiliser les subsides de *Progresa* pour changer son toit.

Le Brésil

La *Bolsa Familia*, créée en 2003 par le gouvernement Lula, a regroupé des programmes initiés par des municipalités ou des États fédérés, puis étendus par le gouvernement fédéral (*Bolsa Escola*, *Bolsa alimentação*, Programme pour l'éradication du travail des enfants, *Auxílio gás*). Elle s'est substituée au programme Faim zéro, l'une des pièces maîtresses du programme électoral de Lula en 2002.

Contrairement au cas mexicain, l'objectif était de toucher immédiatement la totalité de la population en situation d'extrême pauvreté, ce qui supposait une gigantesque opération de « cadastrage », c'est-à-dire de recensement de toute la population déclarant des revenus inférieurs au seuil d'attribution des subsides. Celle-ci fut menée avec l'aide d'une banque publique (la *Caixa Econômica Federal*). Toute la population potentiellement bénéficiaire s'est vue délivrer une carte à puce, avec laquelle elle pouvait retirer les subsides aux guichets distributeurs (ce qui éliminait les intermédiaires et diminuait ainsi les risques de détournements). Cet enregistrement bancaire est, par ailleurs, à la base d'un programme de lutte contre « l'exclusion bancaire » lancé en 2009.

L'allocation instaurée, la *Bolsa Familia*, avait deux objectifs principaux : (i) unifier les programmes étatiques de transfert de revenus disposant de financements fédéraux (tout en simplifiant les démarches administratives et en harmonisant les critères d'accès) et (ii) étendre ces programmes à tous les pauvres du pays. L'allocation est réservée aux familles en situation d'extrême pauvreté, dont le revenu est inférieur à 70 Reais (BRL) *per capita*, avec ou sans enfants^[80], et aux familles pauvres (de 70 à 140 BRL mensuels *per capita*) avec un ou des enfant(s) de moins de 15 ans (ou moins de 17 ans s'ils poursuivent des études).

Les familles en situation d'extrême pauvreté touchent le « bénéfice basique » de 68 BRL^[81], augmenté de 22 BRL par enfant (le « bénéfice variable »), ou de 33 BRL pour les adolescents de 16-17 ans. Comme les allocations sont plafonnées à trois « bénéfices variables » + deux « bénéfices liés à l'adolescent », le montant maximum des allocations pour une famille est de 200 BRL (*i.e.* 68 + 3x22 + 2x33), soit 108 USD ou 39 % du salaire minimum. Ces chiffres suscitent trois remarques :

[80] Ce qui est une différence importante avec le Mexique.

[81] Le principe n'a pas changé depuis 2003 ; est donnée ici la valeur des allocations en juin 2010, en BRL. Le taux de change était, en juin 2010 : 1 BRL = 0,54 USD. Le salaire minimum, à la même date, était de 510 BRL. On trouve ces données, régulièrement mises à jour, sur le site Web du ministère du Développement social : www.mds.gov.br/bolsafamilia.

- le montant, en pourcentage du salaire minimum, est resté stable (il était de 40 % en 2005) ; or, le salaire minimum a augmenté de 155 % en valeur nominale depuis mi-2002 (juste avant l'élection de Lula), alors que les prix à la consommation ont augmenté de 66 %. Autrement dit, la forte augmentation du salaire minimum s'est répercutée sur la *Bolsa Familia*, alors qu'il n'y a pas d'obligation légale (contrairement à d'autres transferts, comme le bénéfice de prestation continue [BPC] et les retraites rurales). Les craintes exprimées en 2003 que la *Bolsa Familia* ne soit qu'un instrument électoral éphémère et se mette à baisser dès la réélection de Lula acquise se sont donc révélées infondées. On note aussi que c'est bien le salaire minimum qui est, avec le mouvement de formalisation croissante de l'emploi, le déterminant majeur de la diminution de la pauvreté au Brésil, mais autant indirectement (via son rôle dans l'établissement du niveau des transferts) que directement ;
- les conditions sont semblables à celles décrites ci-avant pour le Mexique : obligation d'assiduité scolaire (minimum de 85 % de présence) pour les enfants et les adolescents ; suivi du calendrier de vaccination des enfants de 0 à 6 ans et passage des visites pré- et post natales pour les femmes enceintes et allaitantes. Ces conditions sont cependant beaucoup moins contraignantes qu'au Mexique (en particulier en matière de santé) et l'enjeu de la présence scolaire y est moindre (au moment du lancement de la *Bolsa Familia*, le taux de scolarisation des 7-15 ans dépassait déjà 98 %). Si l'on ajoute que les familles en situation d'extrême pauvreté sans enfants ont aussi droit à une allocation, cela confirme que l'aspect « développement du capital humain » est beaucoup moins prononcé au Brésil, et l'aspect « redistribution du revenu » d'un niveau comparable ;
- en confiant aux municipalités le soin de vérifier le niveau de revenu des bénéficiaires, on ouvrait la porte à toutes les formes de clientélisme. En 2004, le gouvernement a successivement supprimé puis rétabli (devant les cas manifestes de perception induite d'allocations) le contrôle de l'observation des conditions. Le nombre des radiations de bénéficiaires semble toutefois extrêmement faible.

La croissance des dépenses au titre de la *Bolsa Familia* a été spectaculaire sous le gouvernement Lula, passant de 3,4 Md BRL (3,6 millions de familles bénéficiaires) en 2003 à 8,5 Md BRL (11,1 millions de familles) en 2006. Le nombre des bénéficiaires a ensuite stagné du fait d'un effet de saturation (12 millions de foyers, 50,4 millions d'individus en 2009). Il est comparable (en proportion) au cas mexicain, la dépense aussi (0,41 % du PIB) ; la part dans la dépense publique sociale, 1,7 %, est quant à elle nettement plus faible car les dépenses sociales totales sont beaucoup plus élevées au Brésil.

La Banque mondiale, comme dans le cas du *Progres-Oportunidades* mexicain, a fait de la *Bolsa Familia* un modèle à répliquer au niveau mondial. Dans un rapport d'évaluation datant de 2007 (Lindert *et al*, 2007), elle évoque « l'intérêt mondial » pour ce « laboratoire » et loue les responsables du ministère brésilien du Développement social : « Nous sommes fortement impressionnés par leur engagement, leur professionnalisme et leur excellence technique. Ils ont réellement "couru un marathon à une allure de sprinter" dans la conception et la mise en œuvre du programme *Bolsa Familia* ».

Ce rapport consacre de nombreuses pages à la question du *targeting* (ciblage) pour conclure que « le programme *Bolsa Familia* est extrêmement bien ciblé », notant en particulier que le quartile de revenus le plus pauvre recevait 80 % des aides, et que 85 % des 20 % versés indûment (*the leakages*) allaient au quartile suivant. On peut remarquer que l'autre aspect du mauvais « ciblage », c'est-à-dire la proportion des familles pauvres ne recevant pas la *Bolsa Familia*, n'est abordé qu'en quatre lignes dans ce document (p. 47). La chasse aux « faux pauvres » semble dominer les préoccupations, même s'il est mentionné que « tous les *leakages* ne proviennent pas de la fraude » (note 78); les fraudes intentionnelles étaient estimées à 7 % du total des bénéficiaires (p. 74).

En termes de politique intérieure, et particulièrement en termes électoraux, le bilan de la *Bolsa Familia* est très positif. Lors de la campagne pour la réélection de Lula, Rosani Cunha, secrétaire nationale au Revenu et à la Citoyenneté du ministère du Développement social, soulignait ainsi que les dépenses au titre de la *Bolsa Familia* touchaient la quasi-totalité des familles « pauvres » mais ne représentaient que 0,4 % du PIB ; elle ajoutait, avec un cynisme sans doute inconscient : « c'est un investissement bien faible au regard de ses résultats »^[82].

L'impact politique de la *Bolsa Familia* ne repose pas tant sur l'importance des allocations individuelles, ni sur le nombre de ces allocations, que sur la nature de la « cible » : les familles pauvres, très concentrées dans les régions pauvres. Autrement dit, l'application des principes de la Constitution de 1988 a permis de régler le plus gros d'un problème politique : permettre à des catégories de citoyens jusqu'alors exclues d'exercer leurs droits politiques et économiques. Ces catégories sont constituées des personnes âgées et handicapées, grâce à la mise en place du BPC (1993) et le doublement des retraites rurales (1991)^[83]. Il apparaît ainsi, paradoxalement, que les

[82] Source : ministère du Développement social et du Travail, cité par la *Folha de São Paulo*, 11 juin 2006.

[83] Voir sur ce sujet le chapitre 4.3. « Les politiques d'investissement urbain en Amérique latine ».

exclus ont été mieux traités que les autres (i.e. les adultes chargés de famille, sans handicap ni infirmité) : petits agriculteurs « s'accrochant » encore à leur terre ou vendeurs de rue alternant avec des « petits boulots » non déclarés dans les micro-entreprises. La *Bolsa Familia*, qui visait cette « cible », a joué un rôle majeur dans la lutte contre l'exclusion sociale.

L'Argentine

Le *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJJDH) a été créé lors de la crise de 2001-2002. S'il présentait des caractéristiques proches des plans mexicain et brésilien (destinés aux familles avec enfants, avec contrôle de l'assiduité scolaire), il s'en différençait également par une spécificité notable : il était nettement de type « *workfare* » (activation de l'emploi), puisque la première condition pour percevoir les allocations était la participation à des « emplois d'urgence ». Toutefois, le fait que de plus en plus de bénéficiaires étaient totalement inaptes à une activité professionnelle a conduit à la création, en 2004, du programme *Familias* (un CCTP « classique ») et au transfert progressif des bénéficiaires de l'un vers l'autre. Depuis 2007, la Cepal n'inclue plus le programme PJJDH parmi les CCTP (mais le mentionne dans les politiques « d'activation de l'emploi »).

Au fil des années, le débat sur la nécessité d'inclure les personnes âgées sans ressources, les travailleurs pauvres sans enfants, etc., a entraîné la création, en 2004, du programme Familles pour l'inclusion sociale (*Familias*) du ministère du Développement social. Cette initiative instaurait un système de transferts de revenus en direction des familles dont le revenu total était inférieur au salaire minimum (145 USD). En 2009, les familles percevaient un revenu mensuel de base de 200 pesos (ARS, soit 51 USD) plus 45 ARS (11 USD) par enfant à partir du troisième, avec un plafond de 380 ARS mensuels (97 USD).

Depuis 2004, le transfert du PJJDH vers *Familias* a été continu, en partie du fait de l'amélioration de la situation de l'emploi et, inversement, de la paupérisation des personnes âgées (en 2009, le PJJDH comptait 620 000 bénéficiaires, contre 695 000 foyers et 3 120 000 personnes fin 2009 pour *Familias*, soit 39 % de la population pauvre). Le coût total du programme est faible (0,20 % du PIB), dans un pays qui présente pourtant la dépense sociale la plus importante du continent en chiffres absolus (2 000 USD annuels *per capita*) et la troisième (derrière Cuba et le Brésil) en termes de part du PIB.

Une caractéristique importante du programme *Familias* est le rôle dévolu à la « participation locale ». Des « plateformes communautaires » ont été mises en place ;

elles sont censées donner aux bénéficiaires un rôle de « facilitateurs du programme », en les faisant participer à la planification, la gestion et l'évaluation du programme au niveau local ; elles proposent aux bénéficiaires des ateliers de formation aux services communautaires, aux soins aux personnes âgées et à la petite enfance, à l'accès au microcrédit. Les « tables rondes de coordination locale » jouent le rôle d'intermédiaire dans le transfert des ressources aux ONG et autres organisations de base. Par leur biais, sont associées au programme *Familias* de multiples actions de promotion du microcrédit, des coopératives, d'appui à la formation professionnelle, à la prévention sanitaire, à la sécurité alimentaire, etc. Pour autant, la participation à ces actions n'est pas une condition de l'octroi de subsides. Le programme de transfert de revenus apparaît comme la « colonne vertébrale » d'un ensemble d'actions sociales en direction de personnes pauvres identifiées par le programme de distribution de revenus, ce qui en fait son originalité.

En novembre 2009, a été mis en place le plan *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH). Ce plan de versement d'allocations aux familles avec enfants complète *Familias*, et présente le même type de conditionnalités que la *Bolsa Familia*. Il est plus ambitieux que les plans mexicain ou brésilien, en termes de niveau des allocations (94 USD par famille par mois) ou de part de cette dépense dans le PIB (0,58 %). Les premières simulations font état d'un impact très fort en termes de réduction de la pauvreté (-30 % environ) et de l'extrême pauvreté (-60 %), particulièrement dans les provinces du Nord et la Patagonie. Si ces résultats se confirmaient, l'extrême pauvreté serait presque éradiquée (elle chuterait à moins de 2 % de la population) en Argentine.

Le Chili

À la fin de la décennie 1990, le gouvernement chilien a pris conscience que, malgré le fait que la pauvreté n'a cessé de diminuer depuis 1990, un noyau de « pauvreté dure », imperméable aux politiques publiques, perdure. En 2002, l'administration Lagos met en place le programme *Puente* de versement de subsides aux familles pauvres dans les zones les plus marginalisées, et crée un fonds spécial, le *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (Fosis). *Puente* comporte aussi un système « d'accompagnement psychologique et social » des familles en situation d'extrême pauvreté pour leur permettre de bénéficier d'une cinquantaine de mesures d'amélioration de leurs conditions de vie, allant de leur inscription dans les services publics et dans le système d'allocations assistantielles, à l'amélioration de leur habitat et de leurs relations intrafamiliales. Le programme *Orígenes* présente des caractéristiques semblables, mais est spécifique aux populations indiennes.

En 2004, *Puente* est transformé en *Chile Solidario*, présenté comme un système de coordination de la « lutte contre la pauvreté », et regroupe, outre *Puente*, des programmes à destination des adultes vulnérables (*Vínculos*), des sans-abris (*Calle*) etc. *Chile Solidario* a constamment été appuyé par l'opposition de droite (et n'est pas remis en cause par le nouveau gouvernement, élu en 2010). Une famille bénéficiaire perçoit un revenu mensuel pendant deux ans (*Bono Solidario*) qui décroît semestriellement : 10 500 pesos chiliens (CLP) mensuels le premier semestre (19,5 USD), 8 000 CLP le deuxième (15 USD), etc., et des *bonos extraordinarios* (bons exceptionnels)^[84]. À la fin de cette période, l'allocation peut être prorogée, mais de façon exceptionnelle, le but étant d'éviter la dépendance des bénéficiaires vis-à-vis des revenus de substitution. Pour aménager la transition, une allocation dégressive a été créée pour les « diplômés » du programme ; celle-ci peut être perçue pendant trois ans (*Bono de egreso*). Fin 2008, les *egresados* (diplômés) étaient nettement plus nombreux (208 000 familles) que les bénéficiaires du Plan (125 000).

À ces versements, s'ajoutent les allocations assistantielles qui existent depuis les années 1980 : le *Subsidio Unitario Familiar* (SUF) pour les familles avec des enfants mineurs ; la *Pensión Asistencial de Ancianidad* (PASIS) pour les plus de 65 ans, ou personnes handicapées vivant seules. Le coût du programme *Chile Solidario* reste faible (0,11 % du PIB en 2009), essentiellement du fait du faible nombre de pauvres alors au Chili (52 % sont couverts, ce qui représente 6,8 % de la population). Des études qualitatives montrent que les bénéficiaires du programme s'intéressent davantage à la composante monétaire qu'aux obligations administratives et « rééducatrices » qui leur sont imposées. Cela semble être particulièrement le cas pour les Indiens ruraux, qui forment le « noyau dur » de l'extrême pauvreté.

Conclusion sur les CCTP

Les effets des CCTP à court et moyen termes sont certains et mesurables. Outre les conséquences en termes de réduction de l'extrême pauvreté et des inégalités^[85], de nombreux indicateurs en matière de scolarisation ou de situation sanitaire montrent une amélioration significative, pour un coût relativement faible. En revanche, selon Valencia Lomeli (2008, p.498), « en ce qui concerne la réduction de la pauvreté à long terme, les effets des CCTP ne sont évidemment pas encore mesurables au sens strict (...). Même parmi les partisans de la théorie conventionnelle, certains reconnaissent qu'il n'y a pas de réponse aux questions concernant les impacts de

[84] Ce fut le cas après le séisme de 2010.

[85] Conséquences présentées ci-après, in *Les effets des transferts sociaux sur la pauvreté et les inégalités*.

long terme sur le bien-être. » Il est en effet impossible de mesurer les effets de la stratégie d'*empowerment* qui sous-tend la mise en place des CCTP. Ce que mesurent les évaluations, ce sont des améliorations directement en rapport avec les conditions d'accès : amélioration des taux d'inscription et de fréquentation scolaire à tel ou tel âge ; réduction des accidents de santé pré et périnataux, etc. Ces objectifs sont moralement incontestables et l'amélioration des indicateurs valide le bien-fondé de ces programmes. Toutefois, dès que l'on sort des services directement liés aux conditions d'accès, les effets sont moins nets. S'il est probable qu'il y a une amélioration des situations les plus graves de dénutrition, de malnutrition et d'anémie^[86], une fois un seuil minimal atteint dans le domaine alimentaire, il est difficile de savoir ce que les personnes font de l'argent qui leur est alloué.

Cette incertitude est le revers d'un des arguments forts en faveur des CCTP : ils « libèrent » les pauvres. Tous les programmes antérieurs de lutte contre la pauvreté ont été attaqués sur la question de l'enfermement des pauvres dans la dépendance ; les CCTP, eux, leur laissent toute liberté dans l'usage des ressources monétaires allouées. Il y aurait bien sûr quelques restrictions à fixer, en particulier dans le cas mexicain, puisque le fait de verser l'argent aux mères relève explicitement d'une défiance envers l'usage que pourraient en faire les pères. Globalement, il s'agit pourtant bien d'une stratégie d'*empowerment* des pauvres qui est à la base de la lutte contre la vulnérabilité : en leur donnant accès à un niveau de ressources qui dépasse la stricte contrainte alimentaire, on leur permet de faire des choix économiques rationnels. La raison et la morale sont ainsi enfin réconciliées, puisque les pauvres peuvent enfin montrer qu'ils peuvent, eux aussi, être des *homines economici*^[87].

En termes politiques, les CCTP sont fortement producteurs de légitimité : il existe un lien très positif entre l'extension de ces programmes et les votes favorables au gouvernement qui les met en place (cela a été particulièrement net au Brésil fin 2006, mais également au Chili et en Argentine). Ils ont également un impact important en terme « d'image » au plan international : le gouvernement « fait quelque chose pour les pauvres », il résiste aux pressions de la finance internationale et développe les politiques sociales (comme en Argentine), il aborde de front la question de l'*apartheid* masqué dont sont victimes les Indiens et les réinsère dans la société (comme au Mexique). Les CCTP sont présentés comme l'instrument privilégié de la

[86] Valencia Lomeli (2008, p.494) cite 13 études allant dans ce sens, concernant particulièrement le Mexique, le Nicaragua, la Colombie et le Brésil.

[87] Braun et Chudnovsky (2005) développent l'idée selon laquelle les pauvres sont « mis en mesure » d'effectuer des calculs coût-bénéfice rationnels.

« cohésion sociale », de la formation d'un corps collectif qui veille – sous la houlette bienveillante de l'État – à réincorporer les laissés-pour-compte, individus sans droits et sans citoyenneté.

Le consensus autour des CCTP relève d'un « consensus mou ». Personne ne l'affirme ni ne le revendique, mais on constate que personne n'est contre ces CCTP. Leur généralisation à des pays dont les revenus *per capita* vont de 1 à 9, loin d'être un point de faiblesse, est un argument en faveur de ce consensus : elle fait office de preuve de l'excellence technique et morale de ces politiques ^[88]. Le fait que nul ne puisse dire si l'objectif initial (la lutte contre la pauvreté) est atteint n'est pas non plus un obstacle, puisque d'autres objectifs secondaires sont – au moins partiellement – atteints (scolarisation, santé) et qu'aucun éventuel effet pervers n'est jamais ouvertement dénoncé.

Les CCTP n'ont pas été mis en place sans délibération ; ses cheminements ont d'ailleurs été fort différents d'un pays à l'autre. Au Mexique, c'est le débat sur la marginalisation des communautés indigènes qui est à l'origine du *Progreso* ; au Brésil, c'est celui sur la scolarisation des enfants pauvres et le travail des enfants ; en Argentine, la question du chômage de masse en temps de crise, etc. En revanche, une fois ces CCTP mis en place dans ces pays, analysés et encensés par la Banque mondiale, ces débats initiaux ont disparu de la mémoire et le consensus a évacué toute contestation ou même délibération qui porterait sur autre chose qu'une amélioration de l'efficacité du système (les *leakages*). Tout gouvernement qui ne mettrait pas en place de tels CCTP prendrait *ipso facto* une position contre le consensus mondial et aurait tout intérêt à disposer d'arguments solides pour justifier sa décision. Tout parti d'opposition qui critiquerait les CCTP se verrait immédiatement accusé de « ne pas défendre les pauvres » et, d'ailleurs, aucun ne s'y risque.

Les CCTP et les autres transferts sociaux

Comme nous venons de le voir, les CCTP représentent une part très faible du PIB (0,25 % en moyenne sur le continent) et de la dépense sociale totale (2,3 %), elle-même relativement faible (14 % du PIB en moyenne) (Cepal, 2009) ^[89]. Ils représentent

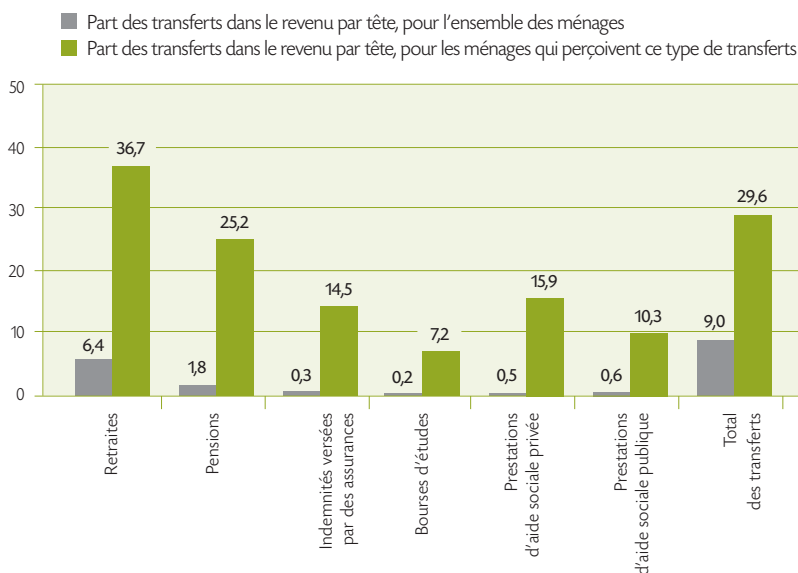
[88] Le Chili et le Nicaragua ont tous deux mis en place des CCTP ; le revenu par tête est toutefois 9 fois plus élevé dans le premier que dans le second (rapport qui est le même que celui qui existe entre les PIB par tête de la France et du Pérou). Pourtant, qui oserait dire que les instruments de la politique sociale doivent être les mêmes dans ces deux derniers pays ?

[89] La définition de la « dépense sociale totale » retenue est très large, et inclut toutes les dépenses d'éducation, de santé, mais aussi d'assainissement et, bien sûr, tout ce qui relève des pensions et retraites et toutes les dépenses d'assistance.

également une maigre part des transferts monétaires à caractère social, essentiellement à cause du poids énorme des transferts de « pensions et retraites » ^[90].

Le graphique 28 montre bien le poids des différents types de transferts dans les revenus des ménages en général (couleur grise) et dans celui des ménages qui perçoivent ces revenus (couleur verte), en moyenne simple, dans les 18 principaux pays d'Amérique latine.

Graphique 28 *Importance relative des transferts dans 18 pays en pourcentage, autour de 2008 (moyenne simple des 18 pays)*



Source : Cepal, 2009, sur la base de calculs propres à partir des enquêtes-ménages de chaque pays.

[90] C'est particulièrement vrai pour les retraites de la fonction publique dans certains pays comme le Brésil, où cette question a entraîné un important conflit politique en 2003. En 2007, selon Rocha (2010, p.6), les versements de retraites du régime des fonctionnaires publics (RPPS) représentaient 40 % des versements du régime privé (RGPS), pour un nombre de bénéficiaires dix fois inférieur.

Plusieurs points méritent d'être soulignés :

- les retraites (*jubilaciones*), contributives ou non, sont de loin le type de transfert le plus important (36,7 % des revenus des ménages percevant des transferts)^[91] ;
- elles sont suivies par les pensions (25,2 %), obligatoires^[92] et non contributives (vieillesse, veuvage, invalidité, divorce, etc.) ;
- les « transferts d'assistance privée » viennent ensuite (15,9 %). Leur poids très important parmi les ménages qui les perçoivent provient principalement du fait que, outre les dons caritatifs (aux Eglises et aux ONG), ce poste inclut les remises des émigrés ;
- les « transferts d'assistance publique » (10,3 %), comprennent essentiellement les CCTP dans la plupart des pays^[93], mais aussi les subventions accordées pour les dépenses de première nécessité (dont les transports) ;
- les transferts pour « assurance et indemnisation » (14,6 %) désignent les versements d'assurance maladie ou d'assurance chômage, généralement effectués par des institutions privées^[94] ;
- les bourses scolaires, malgré leur faible poids dans le revenu total des ménages (0,2 %), occupent une place importante (7,2 %) dans celui des ménages qui les perçoivent.

Plusieurs grands points ressortent de l'étude de l'ensemble de ces transferts.

1. *Le poids du financement des déficits des régimes de retraite n'a pas été diminué*, à court-moyen terme, par les réformes de la fin des années 1990. Ce financement reste la première forme de transfert dans les pays qui sont passés à un système de capitalisation (du fait de l'existence de systèmes « de transition », qui pèseront sur les finances publiques au moins jusqu'en 2020) ; ou dans ceux qui ont conservé un système de répartition (Brésil) ou y sont revenus (Argentine). Pour des raisons évidentes (limitation des retraites au « secteur formel », homologation des hiérarchies des retraites et des salaires), ces transferts sont globalement régressifs (anti-redistributeurs), et leur poids est tel que l'ensemble du système de transferts l'est également. La discontinuité croissante des périodes de cotisation (liée à la mobilité

[91] Au Brésil, selon Rocha (2010, p.2), les transferts assistantiels croissent rapidement par rapport aux transferts constitués par les retraites, passant de 7 % de la valeur de ceux-ci en 2001 à 16 % en 2008 (soit 0,84 % du PIB).

[92] Y compris les pensions alimentaires consécutives à un divorce.

[93] Le Brésil se démarquant par la multiplicité des autres types de transferts publics (cf. ci-après).

[94] Cette question est complexe, et ne sera pas détaillée ici ; au Brésil, par exemple, environ 25 millions d'assurés sont affiliés à un « plan de santé » privé, relevant d'une convention collective, qui, outre la prise en charge médicale, donne droit à un revenu de remplacement. De même, il existe en Colombie une obligation légale d'affiliation (pour les salariés du secteur formel), mais sa gestion est effectuée par des compagnies d'assurance privées.

formel-informel et à la précarisation) fera que la baisse prévisible des prestations et des dépenses des régimes de retraites aura pour revers le gonflement de la population âgée (extrêmement) pauvre d'ici 10 à 15 ans. Les CCTP « classiques » à destination des familles pauvres avec enfants d'âge scolaire se révéleront de plus en plus inadéquats. Il faudra, par conséquent, mettre en place des systèmes spécifiques de transferts vers les personnes âgées sans ressources, comme c'est le cas depuis longtemps au Brésil (1991 et 1993) ou, depuis peu, au Mexique, avec le plan *70 y más* (i.e. 70 et plus, 2009)^[95].

2. *La distinction entre revenus « assistantiels » et revenus liés à des « droits acquis » est de moins en moins nette* (comme en témoigne l'exemple des retraites rurales non contributives brésiliennes, alignées sur le salaire minimum en 1991, et sont administrativement des « retraites », et *de facto* des transferts assistantiels, bien qu'elles soient financées par le régime des retraites contributives^[96]). Les frontières traditionnelles (assurance/assistance, droit/faveur, public/privé, etc.^[97]) sont de plus en plus brouillées, ce qui rend extrêmement difficile l'établissement de comparaisons internationales.
3. *Dans de nombreux pays, les CCTP se sont ajoutés à d'autres transferts plus « ciblés »* (cf. plus haut l'exemple du Chili). La question est encore compliquée par le fait que nombre de ces politiques « ciblées » sont des politiques locales (municipales ou régionales), beaucoup plus importantes dans les zones les moins pauvres (ce qui fait que la probabilité d'« échapper » à la pauvreté est donc plus forte dans les régions les moins pauvres). Un des effets de la décentralisation des politiques d'assistance « ciblées » a été la création de *social magnets* (phénomènes d'attraction de migrants provoqués par l'existence de politiques sociales locales favorables), particulièrement quand des municipalités de métropoles « riches » (en comparaison du reste du territoire) ont été conquises par des partis ou alliances de gauche (Mexique et São Paulo en sont de bons exemples). Il faut donc examiner avec précaution la question de l'« universalisme » des politiques de transferts : la plupart ne sont pas

[95] Ce programme, destiné aux « anciens » de plus de 70 ans sans ressources vivant en zone rurale (localités de moins de 30 000 habitants) instaure une allocation de 65 USD mensuels, proche dans son principe des « minima vieillesse » européens.

[96] Cf. Dias, 2004 : ces retraites sont versées à 7,6 millions de retraités ruraux n'ayant pas cotisé, et représentaient en 2008 36 % des versements de retraites du régime général - RGPS (Rocha 2010, p.5).

[97] À la suite des réformes de 1993, les systèmes de santé et de retraites colombiens se sont avérés particulièrement complexes : les normes d'accès, les taux de remboursement ou de remplacement sont fixés par l'État, mais ce sont des institutions financières privées qui gèrent les caisses. Pour certains analystes, c'est la raison pour laquelle le secteur privé a en apparence facilement accepté « l'universalisation » de l'assurance-maladie (cf. Giraldo, 2009).

universalistes, et la mise en place des CCTP (qui, eux, sont à vocation universaliste) tend à contrebalancer les effets hétérogènes des politiques ciblées.

4. *Certains transferts hors-CCTP (et hors retraites) souvent anciens, sont à des niveaux très supérieurs aux prestations de type CCTP*, comme le BPC brésilien, créé par la Loi organique sur l'assistance sociale (LOAS) de 1993. C'est de fait un « transfert conditionnel de revenu », à destination des personnes âgées sans retraite et des personnes handicapées. Son versement est conditionné par un niveau de revenu (revenu *per capita* inférieur à un quart de salaire minimum), et par des enquêtes, menées par des travailleurs sociaux. Le montant de l'allocation est égal au salaire minimum. Ce programme est le plus important programme brésilien de transferts de revenus en volume : 15,8 Md BRL fin 2008 (soit 8,5 Md USD), contre 10,6 Md BRL pour la *Bolsa Familia* (Rocha, 2010). Certes, il touche beaucoup moins de bénéficiaires que ne le fait la *Bolsa Familia* (3,3 millions, dont 2 millions de personnes âgées et 1,3 millions de handicapés, contre 12 millions de foyers et 50 millions de personnes), mais ses effets sont bien plus importants : le niveau de l'allocation est beaucoup plus élevé (un salaire minimum), et permet à lui seul de ne pas vivre en situation de pauvreté, d'autant plus pour les couples (chaque individu touche une allocation). On voit ainsi apparaître des phénomènes de redistribution intrafamiliale vers la génération suivante (comme dans le cas des retraites rurales alignées sur le salaire minimum), qui peuvent permettre la constitution d'une épargne, l'achat de matériel, etc., que la *Bolsa Familia* ne permet pas.

Les politiques de transfert, même quand elles se proclament universelles, résultent avant tout d'un empilement de strates historiques de politiques d'assistance, antérieures et postérieures aux CCTP^[98]. Cela pose le problème d'une « mise à plat » de ces politiques : recensement (des politiques nationales et locales), harmonisation, repérage des doublons, mais surtout des processus d'exclusion (personnes échappant au « cadastrage », personnes déplacées, isolées, etc.), et discussion autour de ce qui peut apparaître comme des « privilèges » au sein de l'assistance^[99]. La nécessité politique de valoriser les « succès » des CCTP fait généralement passer au second plan cet impératif de « mise à plat » et d'harmonisation.

[98] La *Bolsa Familia* a, dès 2009, été complétée par le *Salario Familia* qui verse une allocation (de 18 à 25 BRL, soit 10 à 14 USD par enfant) à tous les travailleurs dont le revenu se situe en dessous ou juste au-dessus du salaire minimum (i.e. jusqu'à 752 BRL).

[99] Rocha (2010) conclut ainsi son article : « La création d'un système unique, mais efficace et juste, aiderait à élargir la base politique de l'acceptation des transferts assistantiels comme un mécanisme essentiel et incontournable pour faire face à la pauvreté et aux inégalités de revenus ».

Les transferts sociaux et les autres types de politiques sociales

La polarisation de l'attention sur la question des transferts sociaux – particulièrement les CCTP – fut telle qu'ils ont pu être considérés (particulièrement par certains *think tanks* proches de la Banque mondiale) comme des quasi-substituts aux politiques sociales. Quatre remarques peuvent être faites à ce propos.

1. Deux pays « résistent » à cet engouement pour les CCTP : le Venezuela (où ils n'existent pas) et Cuba. Or, Cuba est de loin le pays d'Amérique latine où la dépense sociale est la plus forte (37 % du PIB) ; le Venezuela est dans une position moyenne (14 %), mais est réputé pour sa politique centrée sur l'offre de services publics « classiques » ou à travers les *misiones* (programmes sociaux thématiques – santé, éducation, logement, etc. – mis en place à partir de 2003 et reposant sur des principes de « démocratie participative »). La plus connue est la *misión Barrio Adentro*, qui permet l'accès gratuit aux soins de santé (dans sa Phase 3 actuelle, elle inclut également des soins plus sophistiqués, comme la chirurgie, l'imagerie, etc.) et repose en partie sur l'emploi d'une dizaine de milliers de techniciens de santé et de médecins cubains. Il existe en tout 33 *misiones*, dont : la *misión alimentación*, la *misión habitat*, la *misión identidad* (qui veille à ce que tous les citoyens disposent de pièces d'identité), la *misión milagro* (qui soigne les personnes atteintes de cataracte, glaucome, etc.), la *misión Robinson 1* et 2 (qui a pour ambition d'éradiquer l'analphabétisme), etc.
2. Les CCTP sont présentées comme des instruments de lutte contre la pauvreté en même temps que de « production de capital humain » à travers, d'une part, les conditionnalités et, d'autre part, la solvabilisation de la demande. En ce qui concerne la pauvreté (cf. ci-avant), et surtout la pauvreté extrême, les résultats sont incontestables, même s'ils sont moins importants que ceux liés à l'évolution du marché du travail.

En ce qui concerne la « production de capital humain », le problème de « goulots d'étranglement » dans les domaines de l'éducation et de la santé est apparu presque immédiatement (voir sur ce sujet le cas du *Progreso-Oportunidades* mexicain). Dans tous les pays d'Amérique latine, la réussite des politiques de transferts de revenus est entièrement dépendante des politiques d'offre de services publics (d'éducation et de santé principalement). Le succès des CCTP repose donc sur une politique d'offre de services publics gratuits ou quasi-gratuits, car il n'existe pas d'indication claire selon laquelle la hausse du revenu des « pauvres extrêmes » serait accompagnée d'un accroissement de leur demande privée d'éducation et de santé. En d'autres termes, les politiques de transfert de revenus ne peuvent constituer un substitut, mais seulement un complément, aux politiques sociales.

3. À moyen et long terme, la question de la pauvreté et de la pauvreté extrême sera, dans toute l'Amérique latine, complètement déterminée par la situation des personnes âgées, du fait de l'évolution démographique, mais surtout des effets des réformes des régimes de retraite des années 1990. Or, les mesures actuelles de transferts sociaux (particulièrement les CCTP) ne peuvent que se révéler totalement décalées par rapport aux besoins prévisibles : ces transferts sont très majoritairement destinés aux familles avec enfants à charge (donc relativement jeunes), et – du fait de la nucléarisation des familles – il est utopique d'espérer que l'appel à la « solidarité familiale » permettra des mécanismes de redistribution intrafamiliale à la hauteur du défi. De plus, ces personnes âgées étant quasiment toutes inactives, ces transferts constitueront l'essentiel de leur revenu, et non un revenu complémentaire. Les montants de ressources nécessaires seront donc, partout, très supérieurs aux 0,2 ou 0,4 % du PIB que représentent actuellement les CCTP. Dans le cas contraire, l'Amérique latine risquerait de se trouver dans une situation de baisse de l'espérance de vie et d'ultra-paupérisation des « anciens », ce qui n'est ni éthiquement ni politiquement supportable.
4. Si le débat sur le « revenu de citoyenneté », dont les CCTP seraient l'élément précurseur, commence à dépasser les cercles d'experts et à émerger sur la scène publique, il se révèle très complexe. En effet, les transferts de revenus, de par leur diversité, entraînent de fortes inégalités entre populations bénéficiaires (comme c'est le cas au Brésil). Perçus comme relevant de droits attachés à la citoyenneté, ils ont acquis un caractère d'irréversibilité. De fait, seule une harmonisation par « alignement par le haut » est politiquement concevable, un processus qui promet d'être long et difficile. Par ailleurs, même si le coût de ces transferts reste partout faible, il ne peut qu'être constamment croissant ; cela pose le problème d'une réforme de la fiscalité des revenus (et de la fiscalité en général) qui risque, partout, de créer de fortes tensions politiques.

Les effets des transferts sociaux sur la pauvreté et les inégalités

Dans l'ensemble du continent

L'Amérique latine est tristement connue pour son niveau élevé de pauvreté et ses fortes inégalités. On peut ici – sans entrer dans les détails méthodologiques – rappeler quelques données générales ^[100].

[100] Issues de Cepal, 2009 ; on trouvera des chiffres précis par pays dans le chapitre 1.

De 1990 à 2008, la part des indigents et des pauvres non-indigents (dits parfois : « pauvres simples ») dans la population a baissé (respectivement de 42 % et 22 %) davantage que le nombre absolu des indigents (-24 %) et surtout des pauvres non-indigents (stable à 107-109 millions). Après une période, de 2002 à 2005, où l'indigence baisse fortement, ce mouvement de baisse de la pauvreté et de l'indigence semble bloqué depuis 2006.

Graphique 29 *Évolution de la pauvreté et de l'extrême pauvreté, 1990-2008 (en pourcentage et millions)*

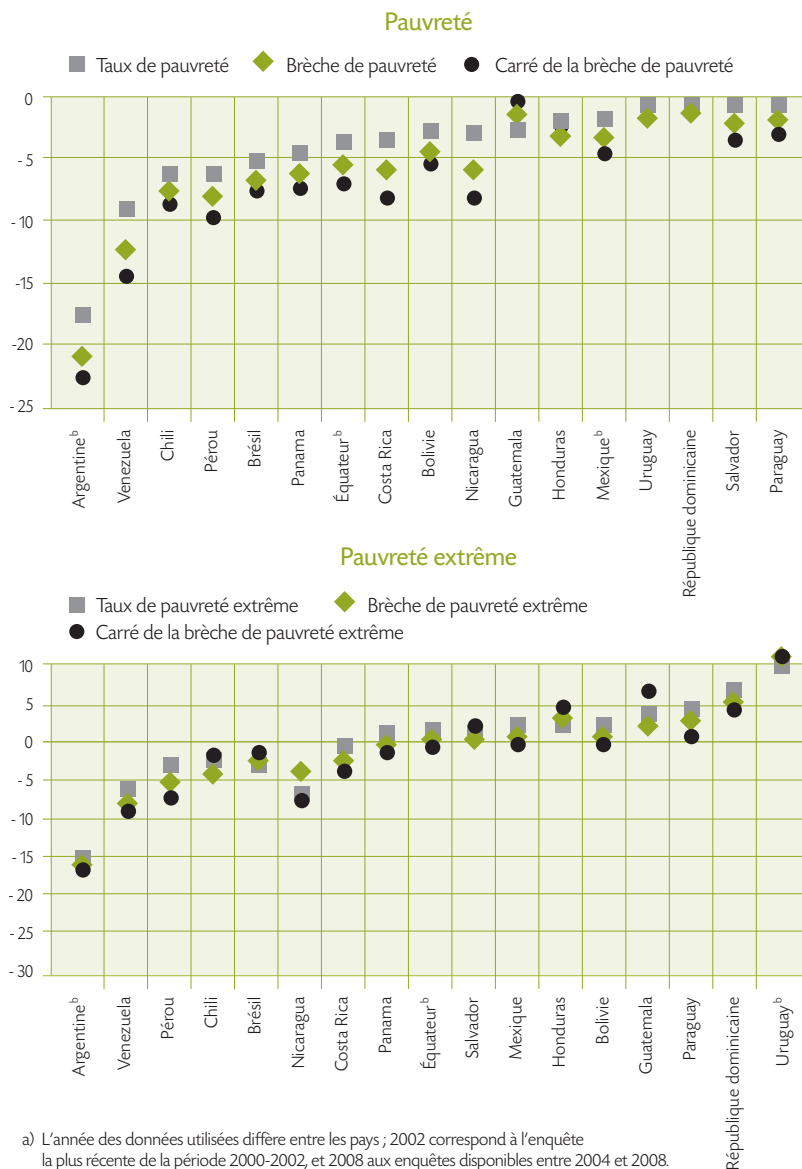


Source : Cepal, 2009, sur la base de calculs propres à partir des enquêtes-ménages de chaque pays. Estimations correspondant à 18 pays de la région, plus Haïti ; les chiffres situés au-dessus des colonnes représentent le pourcentage et le nombre total de personnes pauvres (i.e. en situations de pauvreté et d'extrême pauvreté).

L'analyse pays par pays montre qu'entre 2002 et 2008, les indices de pauvreté et d'extrême pauvreté ont diminué dans quasiment tous les pays, mais dans des proportions relativement faibles (hormis en Argentine et au Venezuela). On appelle « brèche de pauvreté » l'écart entre le revenu moyen des pauvres et la ligne de pauvreté, exprimé en % de cette dernière^[101] ; cette brèche de pauvreté diminue plus vite que la proportion de personnes en situation de pauvreté, ce qui montre que, davantage que le nombre de pauvres, c'est l'intensité (« la profondeur ») de la pauvreté qui diminue. Or, les trois pays où les CCTP représentent les masses les plus importantes (en termes de % du PIB) – le Brésil, le Mexique et l'Équateur – ne se distinguent pas par une diminution particulièrement forte de ces indices.

[101] C'est-à-dire que, si la ligne de pauvreté est de 100 USD, et le revenu moyen des pauvres de 75 USD, la brèche de pauvreté est de 25 USD. La ligne d'indigence est construite, dans chaque pays, à partir de l'évaluation monétaire du prix d'un panier de biens alimentaires considérés comme minimal ; en général on établit une ligne d'indigence en milieu urbain et une autre en milieu rural ; certains pays à structure fédérale (Brésil, Mexique) établissent deux lignes d'indigence (rurale-urbaine) par État. La ligne de pauvreté est définie par la Cepal, comme égale au double de la ligne d'indigence en milieu urbain, et 1,75 fois cette ligne en milieu urbain. Cf. Cepal, 2010, p.5.

Graphique 30 Variation annuelle des indices de pauvreté et d'extrême pauvreté, 2002-2008 (en pourcentages de variation)^a

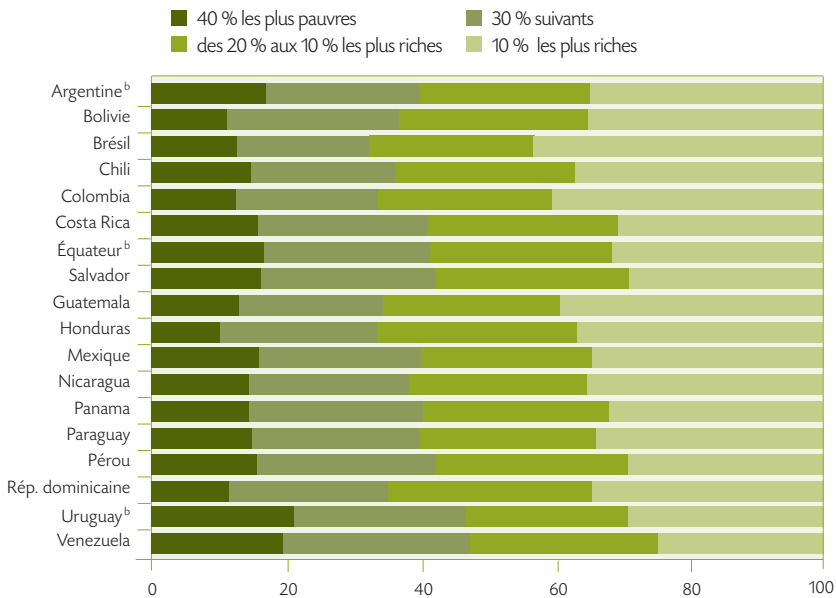


Source : Cepal, à partir des résultats des enquêtes menées auprès des foyers par les différents pays.

Les indices classiques de mesure des inégalités confirment cette idée commune, comme l'illustrent les trois ensembles de données suivants :

- La part des 40 % les plus pauvres, des 30 %, des 20 %, puis des 10 % (les plus riches) suivants dans la répartition du revenu (graphique 31) ;

Graphique 31 *Structure de la distribution des revenus par décile en 2008 en Amérique latine (en pourcentages)^a*



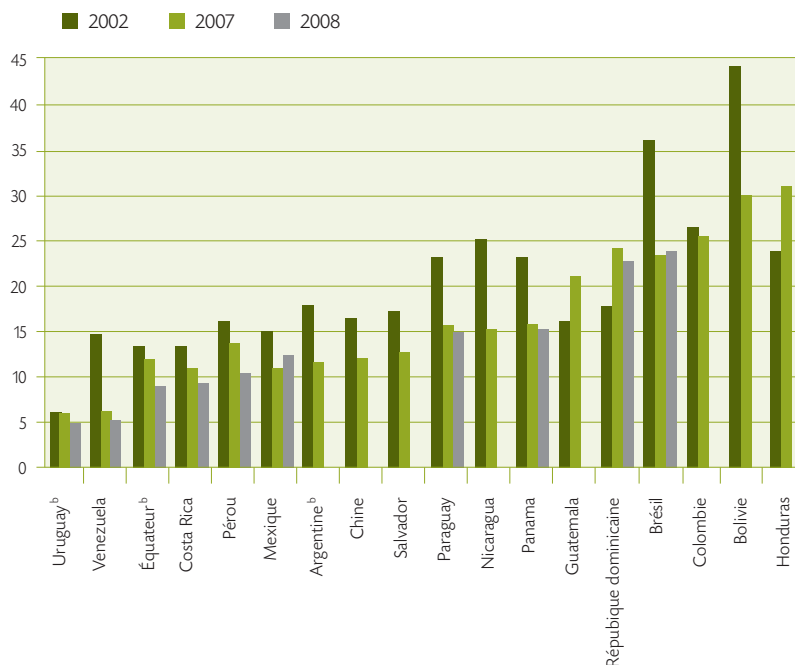
a) L'année de l'enquête la plus récente disponible dans chaque pays varie entre 2004 et 2008.

b) Zone urbaine.

Source : Cepal, à partir des résultats des enquêtes menées auprès des foyers par les différents pays.

- Le rapport entre le revenu du quintile le plus riche et le revenu du quintile le plus pauvre (graphique 32) ;

Graphique 32 *Rapport entre les revenus du quintile le plus riche et ceux du quintile le plus pauvre (2002, 2007 et 2008) en Amérique latine.^a*



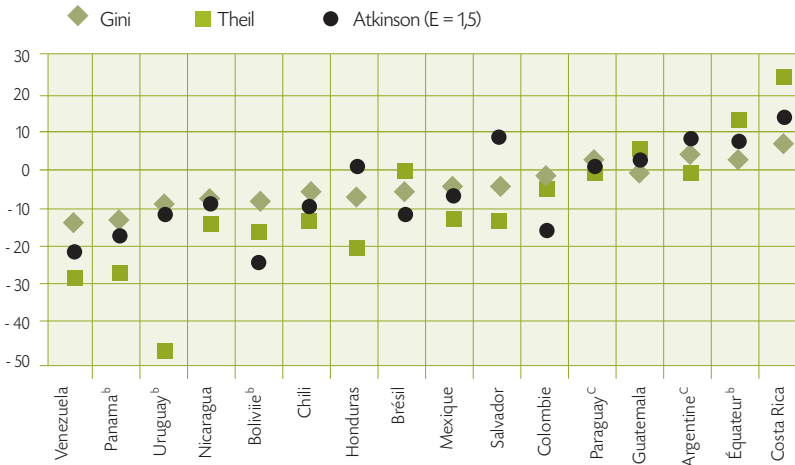
a) L'année des données utilisées diffère entre les pays ; 2002 correspond à l'enquête la plus récente de la période 2000-2002, et 2007 aux enquêtes disponibles entre 2004 et 2007 ; 2008 se réfère exclusivement aux données correspondant à cette année.

b) Zone urbaine.

Source : Cepal, à partir des résultats des enquêtes menées auprès des foyers par les différents pays.

- Les variations des indices de Gini, Theil et Atkinson entre 1990 et 2008 (graphique 33), où l'on constate que les pays qui ont le plus fort indice de Gini (le Brésil, avec 0,63 en 1990 et 0,59 en 2008 ; le Honduras avec 0,61 en 1990 et 0,58 en 2008 ; la Colombie avec 0,60 en 1994 et 0,58 en 2008) ne sont pas ceux où ces indices baissent le plus. En revanche, c'est au Venezuela que l'on trouve l'indice de Gini le plus faible du continent (0,47 en 1990 ; 0,41 en 2008), et c'est dans ce pays qu'il baisse le plus.

Graphique 33 Variation des indices de Gini, Theil et Atkinson dans 16 pays d'Amérique latine, 1990-2008 (en pourcentages de variation)^a



a) Pays classés selon la variation de l'indice de Gini. L'année des données utilisées diffère entre les pays ; 2002 correspond à l'enquête la plus récente de la période 2000-2002, et 2008 aux enquêtes disponibles entre 2004 et 2008.

b) Zone urbaine.

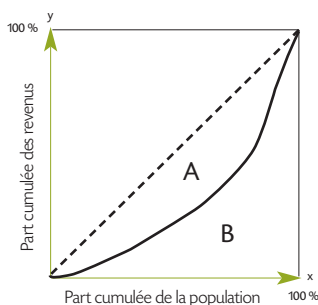
c) Zone métropolitaine.

Source : Cepal, à partir des résultats des enquêtes menées auprès des foyers par les différents pays.

Encadré 9 Les indicateurs synthétiques d'inégalités de Gini, Theil et Atkinson

La *courbe de Lorenz* représente la répartition des niveaux de vie entre déciles de la population. Ainsi, par exemple, en France, selon l'Observatoire des inégalités, citant l'enquête « Revenus fiscaux » de l'INSEE (2007), le premier décile de la population (c'est-à-dire les 10 % les moins riches) perçoit 3,7 % de la masse totale des niveaux de vie. Le deuxième décile perçoit 5,3 % du total (le premier quintile – les 20 % les moins riches – détient donc 9 % du total), et le décile le plus riche reçoit 24,1% du revenu. La bissectrice correspond à ce que serait une répartition parfaitement égalitaire. Plus la courbe est éloignée de la diagonale, plus l'inégalité constatée des revenus est prononcée.

Schéma 1 La courbe de Lorenz de distribution des revenus (France, 2007)



Courbe représentant la part cumulée des revenus (pour la courbe pleine) et bissectrice représentant une répartition parfaitement égalitaire des revenus (la ligne droite en pointillés).

L'*indice de Gini* vise à résumer la courbe de Lorenz. Il est représenté graphiquement par le rapport entre la surface A (située entre la courbe de Lorenz et la première bissectrice) et la surface (A + B). Il est compris entre 0 (situation d'égalité parfaite correspondant à la première bissectrice) et 1 (situation la plus inégalitaire, où l'ensemble des revenus serait détenu par un seul individu).

L'indice de Gini est estimé par la Cepal, en 2008, à 0,58 pour les pays les plus inégalitaires d'Amérique latine (et du monde) : Brésil, Honduras, Guatemala et Colombie. À l'autre extrême, on trouve l'Uruguay (0,46), le Costa Rica (0,48) et le Venezuela (0,50). Cet indice est en France de 0,28 et de 0,31 pour la moyenne des pays de l'OCDE.

...

...

L'*indice de Theil* s'inspire de la mesure de l'entropie, c'est-à-dire qu'il mesure l'écart entre une distribution égalitaire uniforme et la distribution constatée. Plus une suite est désordonnée, plus son entropie est grande. Ici, plus les revenus sont dispersés, plus l'indice de Theil est élevé. Un indice de 0 indique une égalité absolue. Un indice de 0,5 indique une inégalité représentée par une société où 74 % des individus ont 26 % des ressources et 26 % des individus ont 74 % des ressources. Un indice de 1 indique une inégalité représentée par une société où 82,4 % des individus ont 17,6 % des ressources et 17,6 % des individus ont 82,4 % des ressources.

Cet indice peut être décomposé, c'est-à-dire qu'il peut s'additionner pour différents sous-groupes ou régions d'un pays.

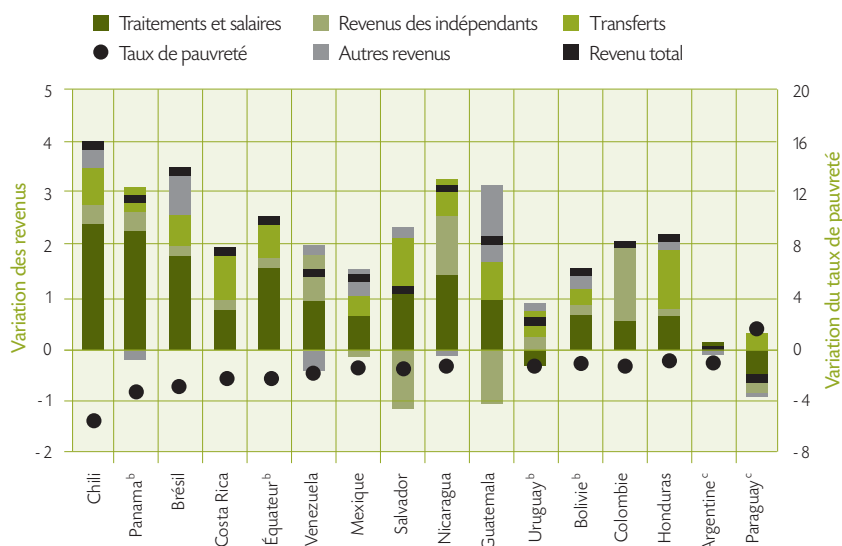
L'*indice d'Atkinson* traduit l'aversion de la population pour l'inégalité. Un indice d'Atkinson valant x % signifie que la population accepterait de perdre x % de son revenu actuel pour que la distribution devienne égalitaire. Cet indice dépend d'un paramètre d'aversion pour l'inégalité. Les valeurs retenues pour ce paramètre varient de 0,5 à 2. La Cepal a choisi la valeur $e = 1,5$.

Source : d'après Cepal (2009), inspiré par Frank Cowell, "Measuring Inequality", LSE Handbooks in Economics, Prentice Hall, 2000.

Il est méthodologiquement extrêmement difficile d'isoler les facteurs de réduction de la pauvreté et des inégalités et l'exercice n'a été tenté – en ce qui concerne les transferts de revenus – que dans un nombre limité de pays. Une première approche peut être donnée par la décomposition des causes de la diminution de la pauvreté (et de l'augmentation des revenus) des ménages pauvres^[102].

[102] Cf. Cepal, 2009 (p.21) ; on ne peut distinguer ici les transferts publics et les transferts privés (*transferencias*), ce qui explique que ces transferts apparaissent comme importants dans des pays comme le Guatemala, le Salvador et le Honduras où, pourtant, les transferts publics sont faibles, mais les remises des émigrés sont élevées. Les « autres revenus » (revenus de la propriété, essentiellement) incluent la perception fictive d'un loyer pour un logement possédé, ce qui explique leur niveau élevé chez des ménages pauvres.

Graphique 34 Variation annuelle du revenu total par personne et par source dans les foyers pauvres, 1990-2008 (en pourcentages)^a



a) Pays classés selon la variation annuelle du taux de pauvreté. L'année des données utilisées diffère entre les pays ; 1990 correspond à l'enquête la plus proche de cette année, et 2008 aux enquêtes disponibles entre 2004 et 2008. Le pourcentage de population analysé est le même pour les deux périodes et correspond au taux de pauvreté de 1990.

b) Zone urbaine.

c) Zone métropolitaine.

Source : Cepal, à partir des résultats des enquêtes menées auprès des foyers par les différents pays.

Quand les données sont disponibles, elles font toujours apparaître que la première source de diminution de la pauvreté se situe dans la variation des revenus du travail, dans ses différentes composantes : hausse des salaires, hausse de l'emploi (i.e. diminution du chômage et du sous-emploi) et hausse du taux de formalité de l'emploi. Les transferts ne jouent qu'un rôle secondaire, sauf en Amérique centrale, qu'ils soient privés (remises des émigrés) ou publics^[103].

S'agissant spécifiquement des CCTP, il est là aussi méthodologiquement difficile d'isoler les effets propres de ces programmes en matière de diminution de la pauvreté.

[103] La Colombie constitue un cas à part, car la hausse du revenu des indépendants est la principale cause de la baisse de la pauvreté ; cela est largement dû au fait que le cycle économique colombien est « décalé » par rapport au reste du continent, et que l'emploi formel y baisse dans les années 2000.

Ne sont donc évoqués ici que les deux plus grands pays où de telles recherches ont été menées : le Mexique et le Brésil.

Le cas du Mexique

Au Mexique, l'impact du programme *Progres-Oportunidades* en matière de réduction de la pauvreté avait été estimé, pour la période 1997-2005, à seulement 2 % en milieu rural et à 7 % en milieu urbain (Cortés *et al.*, 2007). Ces chiffres confirmaient que les CCTP permettaient beaucoup plus de diminuer la misère (ou l'extrême pauvreté) que la pauvreté. L'explication est simple : le plafond de revenus est très bas (proche du seuil d'extrême pauvreté), et l'allocation est insuffisante pour combler l'écart entre ce plafond et le seuil de pauvreté.

Une étude récente de Huesca Reynoso (2010) relativise les effets du programme *Oportunidades* sur la pauvreté.

Les institutions mexicaines définissent trois types de pauvreté « multidimensionnelle » : (i) la « pauvreté alimentaire », qui est l'impossibilité d'acquérir le panier alimentaire minimal (même en y consacrant la totalité de ses revenus) ; (ii) la « pauvreté de capacités », qui tient compte également des dépenses minimales en santé et en éducation et (iii) la « pauvreté de patrimoine », qui ajoute le logement et les vêtements. Sur la base de simulations économétriques, Huesca Reynoso montre (pour 2008) que les effets d'*Oportunidades* sont très réduits : la « pauvreté alimentaire » passe d'une incidence de 20,3 % (sans le programme) à 18,8 % (avec) ; la « pauvreté de capacités » de 27,4 % à 26,2 % et la « pauvreté de patrimoine » de 48,4 % à 47,5 %. En revanche, une « allocation universelle et inconditionnelle pour les pauvres », définie comme le montant maximal des allocations versées à un ménage au titre d'*Oportunidades*^[104], aurait des effets majeurs sur la pauvreté : son incidence passerait à 8,25 % pour la « pauvreté alimentaire », à 13,95 % pour la « pauvreté de capacités » et à 35,13 % pour la « pauvreté de patrimoine ». Bien entendu, le coût de cette allocation serait très supérieur à celui d'*Oportunidades* : alors que celui-ci était, en 2008, de 0,43 % du PIB, il faudrait le porter, avec l'allocation universelle, à 3,13 % pour atteindre les objectifs visés, en particulier en termes de diminution de la « pauvreté de patrimoine », la seule qui mène à une diminution durable de la vulnérabilité^[105].

[104] Soit, en 2008, 2 022 pesos mexicains (156 USD) ; ce type de simulations implique des approfondissements méthodologiques complexes, qui dépassent le cadre de cet article.

[105] Après avoir évoqué « l'influence à peine perceptible du programme *Oportunidades* sur la répartition du revenu en faveur des plus nécessiteux », l'auteur conclut son étude en parlant de « [...] l'exigence d'une nouvelle forme d'intervention de la politique sociale qui se traduise dans les faits par un véritable combat contre la pauvreté au Mexique, créant les conditions pour l'insertion réussie des pauvres dans un mode de vie meilleur [...] » (p.207).

Le cas du Brésil

Au Brésil, l'ensemble des « transferts conditionnés de revenu » (BPC, retraites rurales et *Bolsa Familia*), aurait permis, selon les estimations tirées de la *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios* (PNAD, enquête-ménage sur les revenus et la consommation) de 2006, que le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté soit de 21,9 millions (11,9 % de la population), alors qu'il aurait été de 38,9 millions (21,3 % de la population) en l'absence de ces programmes (soit une diminution de 44,1 %) ^[106]. Pour les pauvres « simples », en 2004, les chiffres étaient de 31 % avec les programmes d'assistance et de 38 % sans (-18 %).

Une étude très récente de Rocha (2010) précise le rôle des transferts sociaux dans la diminution de la pauvreté. La première conclusion est que le principal facteur de diminution de la pauvreté est constitué par les retraites, qui permettent de réduire la pauvreté de 37 % à 25 % de la population (soit une diminution – ou plutôt une non-augmentation – de 47 % du nombre de pauvres). La *Bolsa Familia* et le BPC ont un effet identique (une diminution de la pauvreté de 3,2 % chacun) et très inférieur à celui des retraites.

Une particularité du Brésil est d'avoir 24 seuils de pauvreté différents, correspondant aux États fédérés. Cela permet de montrer que les effets des transferts sociaux en termes de diminution de la pauvreté sont beaucoup plus importants dans les régions rurales : comme les seuils de pauvreté y sont plus bas – mais pas les prestations –, les transferts sociaux permettent de dépasser la ligne de pauvreté, ce qui n'est pas le cas dans les régions métropolitaines. La réduction du nombre de pauvres due aux transferts est, dans les régions rurales de 51 % (contre 47 % dans l'ensemble du Brésil) pour les retraites, et de 16 % (contre 6,4 %) pour l'ensemble BPC + *Bolsa Familia*. À l'inverse, l'effet de la *Bolsa Familia* en matière de réduction de la proportion de pauvres est nul dans les zones métropolitaines (ce qui n'empêche pas que la « brèche de pauvreté » diminue légèrement). La *Bolsa Familia* et le BPC jouent donc un rôle important de diminution des inégalités territoriales de revenus et de réduction de la pauvreté dans les zones les plus pauvres ; dans les régions les moins pauvres, ils diminuent l'extrême pauvreté et l'intensité de la pauvreté, mais pas la proportion de pauvres. Enfin, il convient d'insister sur un des effets « pervers » du système brésilien de transferts, très en faveur des personnes âgées ^[107] : la proportion de pauvres parmi les plus de 60 ans est trois fois inférieure à celle de la moyenne de la population, alors que celle des enfants (de moins de 16 ans) lui est de 80 % supérieure (Rocha, 2010, p.16).

[106] Cf. Pochmann *et al.*, 2007.

[107] Du fait de l'importance des transferts de retraites – y compris les retraites rurales non contributives – et du BPC.

L'exemple brésilien montre bien la grave erreur qui consiste, dans l'analyse des relations entre transferts sociaux et inégalités, à envisager les transferts indépendamment les uns des autres, et non dans leur globalité. Si l'on n'examine que les CCTP, les conclusions semblent simples : ils réduisent légèrement la pauvreté des familles ayant des enfants, et plus fortement l'extrême pauvreté et l'intensité de la pauvreté. Pourtant, dès lors que l'on analyse les retraites et certaines prestations spécifiques aux personnes âgées, les conclusions s'inversent dans le cas du Brésil : les seniors apparaissent comme très favorisés, alors que les familles avec enfants jeunes sont plus pauvres que la moyenne. Reste à savoir ce qu'il en est des autres pays. La brutalité du passage aux retraites par capitalisation a été très variable d'un pays à l'autre ; dans certains pays (comme le Mexique et le Chili) elle a été très forte, et le phénomène de « *paupérisation des vieux* » est brutal, et accentué par le caractère « familialiste » des CCTP. Dans d'autres (comme l'Argentine) elle est moins brutale, et cette paupérisation est moins nette (sans pour autant que les « anciens » puissent apparaître comme favorisés, comme au Brésil).

Conclusion

Les effets des CCTP en Amérique latine ne sont pas négligeables : ils permettent de réduire notablement (jusqu'à un tiers) l'extrême pauvreté et l'intensité de la pauvreté. Toutefois, étant donné le bas niveau du plafond de ressources donnant droit à ces allocations et le montant réduit de celles-ci, ils réduisent peu la proportion de pauvres. Leurs effets indirects, liés aux conditions d'accès, sont probablement les plus importants : hausse de l'assiduité scolaire et diffusion de la prévention sanitaire.

Ces CCTP ne forment qu'une partie d'un ensemble vaste et disparate de transferts privés (dont les plus importants sont les remises des émigrés) ou publics : retraites non contributives, allocations aux personnes âgées sans ressources ou aux personnes handicapées, allocations versées par les pouvoirs locaux. L'ensemble de ces transferts a un effet globalement redistributeur, mais ne parvient qu'à peine à compenser, dans le pays où ils sont le plus développés, le Brésil, l'effet anti-redistributeur des retraites contributives. En d'autres termes, les transferts sociaux parviennent au mieux, et rarement, à compenser l'accroissement des inégalités engendrées par la protection sociale « classique ».

L'incidence politique de ces transferts est pourtant beaucoup plus importante que ne le laisse présager leur poids dans le PIB. Présentés au départ comme des plans d'assistance « semi-universalistes » (à faibles conditionnalités et échappant au traditionnel contrôle clientéliste), ils se sont mués dans plusieurs pays (Argentine, Brésil,

Chili, Équateur, Mexique, etc.) en véritables « droits du citoyen pauvre » à un revenu complémentaire, de fait inconditionnel. La diffusion, en Amérique latine, de la conscience d'un « droit à l'assistance » comme composante de la citoyenneté, rompt le double lien classique entre assistance et stigmatisation d'un côté et entre assistance et clientélisme de l'autre.

Les inégalités et privilèges relatifs dans l'accès à ces transferts entraînent progressivement l'apparition de nouveaux transferts (en particulier en faveur des personnes âgées), qui ne peuvent qu'entraîner un « alignement vers le haut », sous peine de graves tensions politiques. Si le poids de ces transferts sur les finances publiques reste globalement faible, il ne peut que s'accroître rapidement, ce qui ne manquera pas de nécessiter une réforme fiscale de grande ampleur dans les années à venir, mais aussi une restructuration en profondeur des systèmes de protection sociale.

Bibliographie

BARBA SOLANO, C. (2010), "La Reforma de la Ley General de Salud en México y la Creación del Seguro Popular: ¿Hacia la Cobertura Universal?" in VALENCIA LOMELI, E. (coord.) (2010), *Perspectivas del Universalismo en México* ed. Iteso/Konrad Adenauer Stiftung, Guadalajara.

BEY, M. (2008), "Le programme social *Progres-Opportunités* au Mexique. De vieilles recettes pour un nouveau modèle", *Revue Tiers Monde*, n° 196, Armand Colin, Paris.

BRAUN, M. et M. CHUDNOVSKY (2005), *Transferencias Condicionadas en Efectivo como Estrategia de Reducción de la Pobreza: un Estudio Comparativo en América Latina*, BID, Dialogo Regional de Política. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Washington DC.

CEBALLOS, M. et B. LAUTIER (2007), « Les politiques de transfert conditionnel de revenu en Amérique latine : "Ciblage large", ou émergence d'un droit à l'assistance ? », in COUFFIGNAL, G. (Dir.) : *Amérique latine 2007- Les surprises de la démocratie*, La Documentation Française, Paris.

CEPAL (2010), *Panorama Social de América Latina*, Santiago du Chili.

CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina*, Santiago du Chili.

CEPAL (2007), *Panorama Social de América Latina*, Santiago du Chili.

CORTÉS, F., I. BANEGAS et P. SOLIS (2007), "Pobres con Oportunidades, México 2002-2005", *Estudios Sociológicos*, N.º72, Mexico.

DIAS, D. M. (Février 2004), *Dynamique et permanence des exclusions sociales au Brésil*, l'Harmattan, Paris.

FERNALD, L., P. GERTLER et G. OLAIZ (2005), "Impacto de Mediano Plazo del Programa Oportunidades sobre la Obesidad y las Enfermedades Crónicas en Areas Rurales", in *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004: Alimentación*, ed. Bernardo Hernandez Ávila, México.

FIZBEIN A. et N. SCHADY (2009), *Conditional Cash Transfers – Reducing Present and Future Poverty*, World Bank Policy Research Report, Washington DC.

GIRALDO, C. (2007), *¿Protección o Desprotección Social?* Ed. Cesde Desde Abajo, Bogota.

HUESCA REYNOSO, L. (2010), "Análisis del Programa *Oportunidades* en México: Impacto en la distribución de una aplicación universal por tipo de pobreza", in E. VALENCIA LOMELI (coord.) (2010), *Perspectivas del universalismo en México*, ed. Iteso/Konrad Adenauer Stiftung, Guadalajara.

IFPRI (2002), *Progresos: Rompiendo el Ciclo de la Pobreza*, Washington DC. Disponible en ligne : <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications>

LEON, A. (2008), *Progresos en la Reducción de la Pobreza Extrema en América latina: Dimensiones y Políticas para el Análisis de la Primera meta del Milenio*, Documento de Proyecto, (LC/R.2147), Cepal/AECID, Santiago du Chili.

LINDERT, K., A. LINDER, J. HOBBS et B. DE LA BRIÈRE (2007), *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*, Social Protection Discussion Paper, N° 0709, Banque mondiale, Washington DC.

MOLYNEUX, M. (2007), *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State*, UNRISD, Gender and Development Programme paper, N°1, Genève.

PAXSON, C. et N. SCHADY (2008), *Does Money Matter? The Effects of Cash Transfer on Child Health and Development in Rural Ecuador*, Banque mondiale, Washington.

POCHMANN, M., J. CARDOSO et S. SOARES (Coord.) (2007), *PNAD 2006, Primeiras Análises – Demografia, Educação, Trabalho, Previdência, Desigualdade de Renda e Pobreza*, IPEA, Brasília/Rio de Janeiro.

ROCHA, S. (2011), *Transferencias de Renda e Pobreza no Brasil*, Mimeo, IPEA, Rio de Janeiro. À paraître dans la Revue *Tiers Monde*, Armand Colin, Paris.

VALENCIA LOMELI, E. (2008), "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations", *Annual Review of Sociology*, vol. 34, Palo Alto.

VILLATORO, P. (2008), "CCTs in Latin America: Human Capital Accumulation and Poverty Reduction", in D. HAILU et F. VERA SOARES (eds.), *Poverty in Focus*, N°15: *Cash Transfer Lessons from Africa and Latin America*, International Poverty Center, Brasília.

4.3. Les politiques d'investissement urbain

Catherine PAQUETTE,

avec la collaboration de Jean-Marc FOURNIER,
pour la question de l'accès à l'eau potable,
et de Marie-Noëlle CARRÉ, pour les déchets solides urbains.

Résumé

Au début des années 2010, l'Amérique latine apparaît comme un territoire riche en initiatives et en innovations dans le domaine du développement urbain. Les années 2000 y ont été marquées par un renouveau et une montée en charge significative de l'action publique et des investissements dans les villes, en particulier dans trois grands domaines.

Le premier concerne la mobilité intra-urbaine, apparue comme véritable priorité pour les gouvernements locaux. Sous l'influence de certaines réussites devenues rapidement emblématiques, les projets de nouveaux transports collectifs se sont multipliés, portés par de grandes métropoles mais aussi par des villes de taille plus modeste. Parmi eux, les autobus de grande capacité circulant sur des voies réservées (*Bus Rapid Transit*, BRT) dominent largement, mais les projets d'extension de métros sont également nombreux.

Le deuxième grand champ d'investissement reste le logement et l'habitat au sens large, avec une demande qui demeure énorme, malgré un contexte de transition urbaine pourtant bien avancée et une nette réduction de la migration vers les villes, dans la plupart des pays. L'importance des besoins tient à la forte augmentation du nombre de ménages ainsi qu'à l'importance de l'habitat sous-intégré à améliorer dans la région. Les politiques dans le domaine du logement neuf tendent à se renouveler autour du principe d'une production à la charge du secteur immobilier privé. Les programmes d'amélioration de l'habitat et des quartiers sous-intégrés demeurent divers et nombreux et la régularisation foncière, désormais également portée par l'idée du potentiel que représente la propriété comme capital mobilisable par les plus pauvres, continue d'occuper une place très importante.

Les politiques et les interventions de « reconquête urbaine » constituent le troisième grand domaine d'intérêt des villes, même s'il est encore à développer. En effet, en dépit des réflexions menées et des programmes de revitalisation élaborés, tout ou presque reste à faire. Dans certaines villes, les tentatives de redensification ont malheureusement donné des résultats très mitigés. L'idée de « resserrer » les agglomérations ne doit cependant pas être abandonnée. Les villes latino-américaines ne seront en mesure de relever le défi du développement durable (et celui de la lutte contre le changement climatique) que si elles s'engagent fortement dans des processus de recyclage du tissu urbain existant, et en particulier dans de grandes opérations de régénération urbaine. Celles-ci sont aujourd'hui encore peu nombreuses, notamment en raison des difficultés liées à leur montage technique et financier.

La question des services urbains vient évidemment compléter ce panorama des investissements urbains, de même que celle des infrastructures régionales, largement déficitaires et dont la compétitivité des villes dépend étroitement. Les grands programmes récemment lancés par certains pays dans ce domaine devraient contribuer à améliorer la situation, même si les besoins restent énormes.

Aujourd'hui, dans le contexte d'une multiplication des investissements, l'articulation et la mise en synergie entre les divers projets et programmes constitue sans nul doute le principal défi à relever pour l'Amérique latine urbaine qui doit échapper aux traditionnelles logiques sectorielles pour optimiser les ressources disponibles et mobilisables en faveur de la ville. Tout nouvel investissement devrait être envisagé et évalué à l'aune de ce grand principe.

Introduction

L'Amérique latine a connu dans les années 2000 un renouveau de l'action publique urbaine et une augmentation notable des investissements publics dans les villes. Cette évolution tient à une conjonction de facteurs : d'une part, la poursuite et la consolidation des processus de décentralisation et de démocratisation dans la région (avec notamment la montée en puissance de la figure des maires) ; d'autre part, la mondialisation et le nouveau rôle des villes dans ce contexte (ainsi que leur entrée en compétition) ; enfin, la progression et la pénétration du discours sur le développement durable, qui, en plaçant la ville au cœur des problématiques environnementales mondiales, a fortement contribué à stimuler la réflexion et l'innovation en matière d'intervention urbaine, dans une région qui est la plus urbanisée des Suds.

Cette tendance – désormais bien installée – d'une croissance des investissements urbains devrait se poursuivre, en particulier parce qu'elle est renforcée par les stratégies mises en œuvre par certains États pour surmonter la crise et relancer la croissance. Afin de soutenir et de relancer leur économie, les deux grands pays émergents de la région – le Mexique et le Brésil – ont lancé des plans très ambitieux visant à la production massive de logements sociaux et à la construction d'infrastructures, dont beaucoup devraient être urbaines ^[108]. Parce qu'ils jouent un rôle de moteur en Amérique latine et qu'ils entendent, par ailleurs, tous deux développer leur coopération régionale (le Mexique en direction de l'Amérique centrale, dans le cadre du processus d'intégration mésoaméricaine, et le Brésil en direction de la zone andine), les effets des politiques qu'ils mettent en œuvre auront un impact démultiplié. Le Chili, quant à lui, doit lui aussi en partie se reconstruire, après le puissant séisme qui y a eu lieu début 2010.

Les politiques d'investissement urbain actuellement menées en Amérique latine concernent essentiellement trois grands domaines :

- les transports collectifs et la mobilité intra-urbaine, devenus au cours des années 2000 une véritable priorité des gouvernements locaux ;
- le logement et l'habitat au sens large, qui demeurent un champ d'investissement majeur, avec une inflexion assez nette des politiques vers le modèle de la production de logement social à la charge du secteur immobilier privé (dans le double but de résorber l'énorme déficit accumulé et de soutenir la croissance économique) ;

[108] Programme national d'infrastructures (PNI), 2007-2012 au Mexique ; Programme d'accélération de la croissance au Brésil (PAC), 2007-2010 (et PAC2 pour 2010-2014).

- les politiques et les interventions de « reconquête urbaine », d'abord focalisées sur les centres historiques, puis élargies à des aires centrales plus vastes, voire à de grandes friches portuaires ou industrielles. Ces interventions sur l'existant devraient se développer au cours de la prochaine décennie si la question de leur montage technique et financier, qui constitue pour l'instant un obstacle important, parvient à être résolue.

À ces trois domaines (qui bénéficient déjà d'investissements), s'ajoutent deux défis majeurs auxquels les villes vont devoir faire face : les services urbains, en particulier l'eau et les déchets urbains, mais aussi les grandes infrastructures régionales, aujourd'hui obsolètes et insuffisantes et qui doivent absolument être améliorées sous peine de limiter non seulement la compétitivité nationale, mais aussi celle des métropoles, centres névralgiques pour la croissance économique.

Encadré 10 *Étalement urbain, impossible gouvernance et fragmentation : trois maux majeurs des métropoles d'Amérique latine*

Les très grandes villes latino-américaines se caractérisent par la persistance d'un étalement urbain soutenu, alimenté aujourd'hui essentiellement par des mouvements de population internes aux agglomérations. Bien que des efforts soient réalisés dans certaines villes pour endiguer cette croissance spatiale extensive peu conciliable avec les objectifs d'un développement urbain plus durable, ceux-ci ne donnent guère de résultats et les métropoles s'étendent rapidement, consommant parfois des terres agricoles très riches (comme à Lima ou à Santiago du Chili) et engendrant dans tous les cas un coût généralisé élevé pour les collectivités comme pour les ménages (équipements, transports, infrastructures). Cette dynamique urbaine centrifuge contribue à rendre toujours plus complexe, voire impossible, la mise en œuvre d'une gestion urbaine à l'échelle de l'ensemble de la métropole. Les plus grandes agglomérations latino-américaines sont fragmentées sur le plan politique entre, d'une part, la « ville centre » (à ne pas confondre avec le centre ville), qui correspond à leurs limites administratives initiales (le DF à Mexico, le District capital à Bogota, etc.), ou à un nombre défini de communes bien consolidées, et une quantité croissante de municipalités périphériques gagnées par l'urbanisation. Aujourd'hui, moins de la moitié des vingt millions d'habitants que compte Mexico résident par exemple à l'intérieur du DF. En l'absence de mécanismes de coopération intercommunale efficaces et effectifs, les métropoles fonctionnent de plus en plus à deux vitesses. Dans les « villes centres », les autorités élues reprennent la main, à la faveur d'une croissance démographique nettement ralentie qui permet enfin de ne pas seulement faire face aux urgences.

...

...

Dans les périphéries, la réalité est bien distincte : des municipalités parfois encore largement rurales affrontent sans moyen la pression qui se reporte sur leur territoire, en particulier en ce qui concerne le logement, en raison du coût très élevé du foncier dans la ville centre de l'agglomération. Aujourd'hui, l'enjeu en matière de nouvelles infrastructures et de politiques urbaines en général réside donc bien dans le dépassement de ce clivage territorial et dans la mise en œuvre de solutions envisagées de manière globale à l'échelle de l'ensemble de la métropole.

Politiquement fragmentées, les métropoles latino-américaines le sont également socialement, avec la coexistence – dans le contexte d'une ségrégation sociospatiale de plus en plus fine et complexe (Sabatini, 2006) – d'univers urbains radicalement différents, qui se rencontrent rarement. Ainsi, la métropole « développée », qui n'a souvent rien à envier à son équivalent dans les pays du Nord, apparaît aujourd'hui comme un espace urbain très américanisé, tant dans son mode de développement et d'organisation que dans ses paysages. Les grands centres commerciaux s'y sont multipliés, donnant naissance à de nouvelles centralités qui structurent la ville et les pratiques des citoyens qui les fréquentent. Dans des villes décrites et perçues comme de plus en plus violentes, ces nouveaux espaces publics sont plus sûrs et plus conformes aux attentes des classes moyennes et des ménages aisés, qui délaissent les espaces urbains traditionnels à leur profit. Les quartiers résidentiels fermés et sécurisés sont une autre des manifestations visibles de ce qu'on qualifie de « fermeture » de la ville (Capron, 2006). La ville latino-américaine moderne et globalisée est aujourd'hui de plus en plus composée d'îlots de prospérité et de sécurité bien reliés entre eux qui se superposent à une autre réalité, largement majoritaire : celle de la ville traditionnelle, populaire sinon pauvre, du commerce de rue et du transport public, dont les centres historiques constituent souvent le centre névralgique. Lutter contre cette fragmentation croissante et promouvoir un modèle de ville plus « inclusive » est l'un des grands enjeux actuels pour les autorités, notamment pour réduire les niveaux de violence, qui tendent à limiter de plus en plus la compétitivité des métropoles (Sabatini, 2006).

4.3.1. Mobilité intra-urbaine : une nouvelle priorité dans l'ensemble de la région

Au cours des dix dernières années, les villes d'Amérique latine se sont largement approprié les enjeux de la mobilité intra-urbaine, au point d'en faire, pour certaines, des slogans accrocheurs^[109]. Durant les années 2000, elles sont devenues très actives

[109] « *Ciudad de Mexico, capital en movimiento* » (Mexico, une capitale qui bouge) est le nouveau slogan du DF de Mexico ; à Santiago du Chili, « *Movilidad es riqueza* » (la mobilité est une richesse) est l'expression qui a été utilisée pour accompagner la mise en place du plan d'autoroutes urbaines concédées.

en matière d'investissement dans ce domaine et ce sont notamment les projets de nouvelles infrastructures de transport public qui se sont multipliés, avec une nette progression à partir de 2005. Ils concernent aujourd'hui non seulement des métropoles capitales, mais aussi des agglomérations de taille plus modeste. Les financements destinés aux études de faisabilité commencent à être plus nombreux. On peut citer l'exemple du Fonds national d'infrastructures mexicain (Fonadin), créé en 2008, qui dispose d'une ligne spécifique destinée aux collectivités pour la question des transports urbains. Les bureaux d'étude spécialisés dans le domaine sont également en nette augmentation. Ce sursaut en matière d'investissement est un élément très positif dans une région où la dérégulation du secteur des transports publics – généralisée dans les années 1980 – a engendré le développement anarchique d'une offre de transport de moyenne et faible capacité, opérée par de petites entreprises privées et qui s'est avérée désastreuse pour la ville, l'environnement et pour les usagers (Figuerola, 2005).

La suprématie des BRT

L'essor de l'investissement dans la mobilité est marqué par la prédominance très nette des BRT, ces autobus de grande capacité circulant sur des voies réservées. Bien qu'il ne s'agisse pas du premier système de transport de ce type en Amérique latine^[110], le *Transmilenio* de Bogota (inauguré en 2000) a joué un rôle majeur dans la diffusion des BRT dans la région. Il constitue la référence en la matière et a été répliqué, de façon plus ou moins fidèle, dans de nombreuses villes, avec l'appui d'un petit groupe d'experts très actifs ayant participé à sa mise en place.

Il existe aujourd'hui en Amérique latine plus d'une quinzaine de villes dotées de BRT, qui viennent d'ailleurs de se regrouper au sein d'une association : l'Association latino-américaine de BRT et de systèmes intégrés de transport (ALABRT). Les caractéristiques et la portée de ces systèmes de transport varient toutefois considérablement d'un site à l'autre avec, selon les cas :

- une seule ou plusieurs lignes qui s'ajoutent simplement au système de transport public existant, mais sans lien d'intermodalité ni intégration tarifaire avec celui-ci. C'est le cas du *Metrobús* de Mexico DF, qui compte pour le moment deux lignes, mises en circulation en 2005 et 2009 ; deux lignes supplémentaires vont être mises en service d'ici 2012. L'impact du BRT est dans ce cas assez réduit, même s'il signifie une amélioration pour les usagers qui l'empruntent. Le BRT inauguré en 2010 à Lima, le *Metropolitano*, est un projet très similaire au *Metrobús* de Mexico ;

[110] La ville de Curitiba en était dotée dès les années 1970 et Quito a mis en place, dès 1996, son « trolleybus » électrique, qui circule en site propre.

- un réseau de plusieurs lignes de BRT circulant sur les grands axes, alimenté par des bus de rabattement intégrés au nouveau système qui permettent de desservir les quartiers périphériques (intégration tarifaire et organisation de l'intermodalité) ; le réseau traditionnel continue à fonctionner parallèlement, ce qui conduit d'ailleurs à parler de « bimodalité » (c'est l'exemple du *Transmilenio* de Bogota) ;
- plusieurs lignes de BRT totalement intégrées à un réseau de transport public complètement réorganisé et repensé. C'est le cas du *Transantiago*, à Santiago du Chili, qui constitue la réforme du transport public intra-urbain la plus poussée et la plus globale en Amérique latine, même s'il ne s'agit pas de la plus fréquemment citée et si elle a rencontré d'importantes difficultés dans sa mise en place (Mardones, 2008).

Tous les BRT n'affichent pas les mêmes ambitions. Beaucoup sont conçus avant tout comme un mode de transport public de masse destiné à permettre à un grand nombre d'usagers de se déplacer rapidement et dans de bonnes conditions sur certains itinéraires spécifiques. Leur mise en place peut également parfois être justifiée, comme c'est le cas à Mexico, par les impératifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), obtenue grâce à la substitution, sur certains axes, des anciens véhicules par des unités modernes peu polluantes. Les objectifs de report modal (*i.e.* report des automobilistes sur le transport collectif) – auxquels on croit peu dans l'Amérique latine urbaine où l'automobile particulière occupe une place très importante – ne sont en général pas mis en avant, même si certains BRT rencontrent un succès important auprès des populations et parviennent à avoir un impact sur ce plan : 6 à 10 % des usagers du *Transmilenio* auraient délaissé leur automobile pour ce système de transport en commun (Gil-Beuf, 2007).

Dans d'autres cas, plus rares, ces nouvelles infrastructures sont conçues, un peu à la manière des tramways de nouvelle génération, comme une occasion de repenser la ville, de revitaliser le tissu urbain et d'améliorer les espaces publics. Il s'agit alors de « projets de ville » plus que de transport et leur mise en place est accompagnée d'une série d'actions complémentaires qui peuvent avoir un impact significatif. Le *Transmilenio* a ainsi été pensé comme une véritable colonne vertébrale pour une « récupération » de Bogota. La Colombie, avec d'autres expériences de BRT animées par ce type d'ambition, fait figure de pionnière dans la région en matière d'intervention efficace, innovante et intégrale dans le domaine de la mobilité intra-urbaine.

Les raisons du succès des BRT

Le succès des BRT par rapport à d'autres options de transport collectif de masse se confirme dans l'ensemble des PED. Il s'explique avant tout par leur grande capacité de transport, proche d'un métro^[111], mais à un coût dix à vingt fois moins élevé (Gil-Beuf, 2007), mais aussi par la relative rapidité et souplesse de leur réalisation. Il tient toutefois également – on ne saurait omettre de le mentionner – à l'existence, en Amérique latine, d'une campagne de promotion particulièrement active réalisée auprès des villes de la région par un petit groupe d'experts et certains acteurs de la société civile qui se sont fortement positionnés dans le domaine de la mobilité « durable ». Embarq, une organisation non gouvernementale américaine cofondée par la Fondation Shell en 2002^[112] et qui a pour mission de conseiller les villes du monde en développement en matière de mobilité, a créé un réseau de centres de transport durable (*Centros de Transporte Sustentable*) dont trois des cinq implantations sont localisées en Amérique latine (Mexique, Brésil et pays andins). Ces centres sont devenus des acteurs majeurs en matière de conseil aux collectivités et aux ministères chargés des transports et des infrastructures, et bénéficient désormais d'une véritable rente de situation en la matière.

Les difficultés rencontrées jusqu'à présent lors des tentatives d'introduction du tramway en Amérique latine, notamment par des entreprises françaises et en particulier Alstom^[113], sont sans doute liées à l'existence de ce *lobbying*. Dans le contexte de la prégnance et du développement des BRT, réaliser un projet de cette nature dans une métropole latino-américaine représente aujourd'hui un véritable défi. Toutefois, dans une région très influencée par les modèles, sensible à l'innovation et à la nouveauté, une expérience de tramway réussie pourrait sans nul doute avoir un effet de levier similaire à celui du *Transmilenio* au début des années 2000. Outil de revitalisation urbaine (en particulier dans le tissu complexe des centres historiques) autant que de transport, le tramway est par ailleurs particulièrement adapté à la problématique actuelle des métropoles latino-américaines en matière de revitalisation de centres-villes (voir ci-après)^[114]. Il permet en tout cas une diversification des options qui semble

[111] En 2005, le *Transmilenio* transportait déjà près d'1,5 million de passagers par jour (Gil-Beuf, 2007).

[112] Embarq est le centre de ressources pour le transport durable du *World Resources Institute* (WRI), un *think tank* environnemental américain qui travaille en étroite liaison avec la Banque mondiale ainsi que le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

[113] Une première tentative de réalisation d'une ligne de tramway traversant le centre historique a échoué à Mexico en 2007, malgré une étude de faisabilité favorable (Systra et Atelier parisien d'urbanisme). Le second essai vient d'échouer en mai 2010, le tramway étant finalement considéré comme trop cher par les autorités du DF.

[114] En novembre 2006, un séminaire international s'est d'ailleurs tenu dans la ville de Morelia, au Mexique, rassemblant des élus de villes françaises ayant mis récemment en place des tramways dans leur centre historique et des élus des villes mexicaines inscrites sur la liste du patrimoine mondial ("Transport et mobilités dans les centres historiques mexicains", Unesco/IRD/Association mexicaine des villes du patrimoine mondial).

aujourd'hui nécessaire : en effet, alors que les besoins diffèrent beaucoup d'un contexte à l'autre, la tendance est d'appliquer une solution unique, basée sur un choix technique réalisé *a priori* – celui du BRT – qui n'est pas forcément toujours le meilleur.

Des investissements qui concernent également le métro et les « trains légers »

Malgré la domination des BRT, il convient de souligner également l'existence d'investissements en matière de métros souterrains ou aériens, ainsi que de trains légers. Santiago du Chili, en particulier, a doublé son réseau de métro au cours des années 2000, avec l'ouverture de deux nouvelles lignes (une autre, la sixième du réseau, est actuellement programmée) et la prolongation stratégique des lignes existantes, le tout dans le cadre d'une intermodalité totalement repensée (*Transantiago*). À Sao Paulo, les travaux d'extension du réseau prévoient cinq nouvelles lignes, dont deux à livrer en 2010. La ville vient d'inaugurer le premier tronçon de sa ligne 4 (*linea amarilla*), qui est le premier métro automatisé d'Amérique latine. Mexico, qui n'avait pas investi dans son métro depuis plusieurs décennies, est en train de se doter d'une nouvelle ligne à l'occasion des célébrations du bicentenaire de l'indépendance (la ligne 12, *Línea dorada*). Un axe de train suburbain (*tren suburbano*, de type RER), projet du gouvernement fédéral, a par ailleurs été inauguré en 2008 ; il relie le centre aux périphéries nord de la métropole. Il s'agit d'une première ligne d'un réseau qui devrait à terme en compter trois, dont deux qui permettront des trajets directs entre banlieues. À Medellín (Colombie), le réseau de métro aérien a été également étendu, en incorporant notamment le *Metrocable*, un métro de type téléphérique qui constitue une innovation intéressante car il dessert un vallon au peuplement très populaire, dans lequel l'espace public a également fait l'objet d'interventions significatives (cf. encadré 11). Le réseau de train urbain de Lima est également en voie d'être complété. Il prévoit, à partir de la ligne actuellement existante (et en cours de prolongation grâce à des financements obtenus auprès de la *Corporación Andina de Fomento*), la réalisation de six nouvelles lignes à l'horizon 2025.

Encadré 11 *Le Metrocable : une solution innovante en matière de mobilité, mais aussi de développement social*

Le *Metrocable* est un système de téléphérique urbain (aussi appelé « tramway aérien ») qui illustre parfaitement la capacité d'innovation de la région en matière d'investissement urbain. Il s'agit d'un moyen de transport collectif urbain de masse adapté aux topographies compliquées de certaines villes et destiné en particulier à desservir des quartiers populaires enclavés, quasiment inaccessibles avec les moyens de transport public traditionnels. Le premier projet de *Metrocable* a vu le jour à Medellín en 2004, avec une ligne totalement intégrée au réseau de métro aérien existant (construite par une entreprise française, Poma). Le *Metrocable* a été conçu dès son origine non pas comme un simple projet de transport, mais comme un investissement social, avec un volet important en matière de réhabilitation de quartier (récupération des espaces publics le long de la ligne, construction d'écoles, de centres culturels, etc.). La réussite de cette première expérience, en particulier son appropriation par les habitants et les résultats obtenus en matière de baisse de la criminalité dans la zone desservie, a conduit à son extension : aujourd'hui, Medellín compte trois lignes de *Metrocable* et une quatrième est en projet.

À l'image de ce qui s'est produit avec les BRT à partir du *Transmilenio*, le *Metrocable* a commencé à se diffuser en Amérique latine et d'autres villes l'ont d'ores et déjà adopté. En Colombie, la ville de Manizales possède également une ligne et un projet est en cours de réalisation à Bucaramanga. Début janvier 2010, c'est surtout la capitale vénézuélienne, Caracas, qui a inauguré à grand renfort de publicité son *Metrocable* (*Metrocable de San Agustín*). Ce projet, fortement critiqué pour son coût élevé, présente des caractéristiques très similaires à celui de Medellín : il est intégré au réseau de métro existant et dessert une zone d'habitat très populaire, où son arrivée a été accompagnée d'un investissement très important en matière de développement social. La ville de Rio devrait, quant à elle, inaugurer son propre système au cours des prochains mois : une infrastructure réalisée dans le cadre du Programme accéléré de la croissance (PAC) et destinée à desservir une douzaine de favelas dans le secteur de Moro de Alemão.

Le *Metrocable*, qui confirme le caractère pionnier de la Colombie en matière d'infrastructure de mobilité conçue dans une optique urbaine intégrale et à forte « rentabilité sociale », a sans doute de beaux jours devant lui dans les villes latino-américaines. Il contribue aussi, en tout cas, à la diversification des options en matière de transport collectif.

Les infrastructures routières intra-urbaines : des investissements qui émanent essentiellement du secteur privé

Les années 2000 ont également été marquées dans les villes latino-américaines par un important développement d'infrastructures routières urbaines, le plus souvent mises en concession au secteur privé, qui ont contribué à une transformation substantielle de la mobilité intra urbaine pour les automobilistes^[115]. Ces projets ne relèvent pas de politiques publiques d'investissement urbain à proprement parler, puisqu'il s'agit de voies à péage dont la réalisation et l'exploitation sont assumées par des capitaux privés. Ils devraient se multiplier dans les villes d'Amérique latine au cours des prochaines années, relativisant donc le poids des investissements réalisés en matière de transport public, mais les rendant d'autant plus nécessaires en termes d'équité sociale et de droit à la mobilité pour tous.

Buenos Aires et Santiago du Chili sont sans doute les deux métropoles latino-américaines les plus marquées par ce type d'infrastructures. À Santiago du Chili, ont été construites de nouvelles autoroutes urbaines à péage, comme la *Costanera Norte*, qui circule en partie dans le lit du fleuve Mapocho et permet de relier directement les quartiers aisés (situés dans la partie nord-est de la ville) à l'aéroport. Par ailleurs, les voiries existantes les plus importantes pour la desserte intra urbaine ont été concédées à des entreprises privées, comme le tronçon de la route panaméricaine qui traverse la ville ou bien encore le périphérique *Americo Vespucio*.

La capitale mexicaine a, pour l'instant, échappé en partie à cette tendance de privatisation des grandes infrastructures routières urbaines^[116]. Pour palier l'important déficit accumulé, le gouvernement du DF a beaucoup investi entre 2000 et 2006 dans de nouvelles voiries non payantes pour les usagers : construction d'un très controversé second étage sur une partie du périphérique, de plusieurs échangeurs stratégiques ainsi que d'un système de ponts pour relier le nouveau quartier d'affaires de Santa Fe au sud-ouest du DF. En 2009, le *Circuito Interior* (anneau périphérique interne) a également été rénové dans le cadre des projets liés aux célébrations du bicentenaire de l'indépendance. Depuis peu, les autoroutes à péage concédées au secteur privé ont toutefois également fait leur apparition, avec la mise en service du *Viaducto Bicentenario* dans la partie de la ville appartenant à l'État de Mexico (voisin du

[115] Ce type d'infrastructure s'est développé en lien étroit avec les quartiers résidentiels fermés et sécurisés, un type de produit immobilier qui a connu un essor sans précédent dans la région.

[116] Curieusement, le Mexique très libéral est certainement l'un des pays d'Amérique latine dans lequel la privatisation des services urbains est la moins avancée.

DF) mais aussi avec le lancement du chantier de la très controversée *Supervía Poniente*, qui permettra aux automobilistes de contourner la ville dans la partie ouest du DF.

Enfin, un projet de système d'autoroutes urbaines en concession est aussi actuellement à l'étude à Bogota.

4.3.2. *Actions en faveur du logement et de l'habitat : investissements importants pour faire face à d'énormes besoins*

Des besoins considérables, non seulement en logements neufs, mais aussi en matière d'amélioration du parc existant

Les besoins en logements en milieu urbain demeurent immenses dans tous les pays d'Amérique latine, sans exception, même si les situations locales sont assez contrastées. Ils s'expliquent tout d'abord par les déficits souvent colossaux accumulés au cours des dernières décennies et qui doivent être résorbés. Il convient ensuite de répondre à la demande qui émane des nouveaux ménages, particulièrement nombreux, qui se forment chaque année^[117]. Malgré un ralentissement important des rythmes de croissance de la population urbaine, dû en grande partie aux effets de la transition démographique, la demande de logements est loin de décroître, car la proportion d'adultes ne cesse d'augmenter, révélant les aspects désavantageux du « dividende démographique ». Le rythme de croissance du nombre de ménages s'accélère parce qu'il est également précipité par certaines évolutions démographiques et sociétales clairement observables dans la région, comme l'augmentation des ruptures d'union, la décohabitation plus précoce et plus fréquente (surtout en période de croissance économique) et, en définitive, la forte réduction de la taille des ménages.

Bien que la production de nouveaux logements représente toujours un défi majeur pour tous les pays d'Amérique latine, l'actuelle composante principale du déficit de logements n'est pas majoritairement, pour reprendre les termes utilisés, « quantitative », mais « qualitative ». En effet, le nombre de logements qui présentent des conditions d'habitabilité jugées insuffisantes (à cause de carences d'accès aux services de base ou des types de matériaux de construction utilisés) est largement supérieur à celui des nouveaux logements qu'il est nécessaire de construire. Ainsi, en Colombie, 2,5 millions de logements sont à rénover contre 1,3 million à construire ; au Brésil, ces chiffres sont de 12 millions contre 7,9 et au Mexique, 3,2 contre 2,3. L'importance de l'habitat sous-intégré dans l'ensemble de la région explique cette situation (cf. encadré 12).

[117] Au Mexique, à titre d'exemple, 560 000 nouveaux ménages se forment chaque année (CIDOC et SHF, 2009).

Encadré 12 *Quartiers précaires et sous-intégrés : la problématique des « bidonvilles » en Amérique latine*

On peut estimer qu'en 2010, environ 31 % de la population urbaine latino-américaine vit dans des quartiers de type « bidonville » (*slums*) : des urbanisations d'origine spontanée issues d'invasions (nombreuses en Amérique latine au cours de la seconde moitié du XX^e siècle), apparues dans le cadre de lotissements clandestins (seconde grande modalité d'accès au foncier pour les ménages pauvres des villes de la région), mais aussi des taudis situés dans les centres villes et des ensembles d'habitat social dégradé^[118]. Même si la proportion de ces quartiers précaires et sous-intégrés est moins importante en Amérique latine que dans les villes d'Afrique, par exemple, ou bien qu'en Inde, le nombre de citoyens concernés – 138 millions – donne une idée de l'ampleur du défi à relever. Ce chiffre pourrait passer à 164 millions à l'horizon 2020. Ces données globales cachent de très fortes disparités entre les pays de la région : le Brésil à lui seul compterait plus de 53 millions de personnes vivant dans ce type de quartiers, la région andine quelque 24 millions^[119], le Mexique plus de 15 millions, l'Argentine quelque 13 millions, le Venezuela quasiment 11 millions (ONU Habitat, 2006).

Aujourd'hui, les carences de ces quartiers sont considérées comme plutôt moins aiguës que celles de leur équivalent dans d'autres régions du Sud, en grande partie parce que la phase de croissance rapide des bidonvilles étant terminée, la consolidation a progressé. Au Mexique et au Brésil, le taux de croissance annuel des bidonvilles est par exemple désormais inférieur à 0,5 % ; il reste toutefois élevé dans certains pays comme l'Argentine et surtout le Pérou. Au cours des deux dernières décennies, d'importants efforts ont été faits à peu près partout pour consolider et améliorer ces quartiers, la solution de l'éviction ou du déplacement étant aujourd'hui essentiellement réservée aux situations à risque. Dans les villes d'Amérique latine, l'accès à l'électricité est aujourd'hui généralisé, avec un taux de couverture urbaine supérieur à 95 % dans la plupart des pays (à l'exception du Guatemala, du Pérou et du Salvador). Selon les données globales disponibles, il en serait à peu près de même pour l'eau potable, des progrès notables ayant été réalisés dans un certain nombre de pays depuis le début des années 2000. Ces données doivent toutefois être considérées avec une grande prudence (voir à ce sujet le point 4 sur les services urbains). Les carences en matière d'assainissement, de même que la sur-occupation des logements et la mauvaise qualité des matériaux de construction constituent les autres problématiques

...

[118] La définition d'un bidonville telle qu'elle est utilisée par ONU Habitat se réfère à l'existence de carences dans une ou plus des cinq dimensions que sont : l'accès à l'eau, à l'assainissement, les matériaux de construction, la sur-occupation des logements et la sécurité foncière et du statut d'occupation (ONU Habitat, 2006).

[119] Dont plus de 17 millions au Pérou, où ils représentent plus de deux tiers de la population urbaine et continuent par ailleurs à croître de manière significative, à la différence de ce qui se produit dans la plupart des autres pays.

...

traditionnelles de ces quartiers sous-intégrés, auxquelles s'ajoutent le manque d'équipements et les difficultés d'accès au transport public et à la mobilité (cette dernière dimension étant trop rarement prise en compte).

Plus que sa rareté, c'est en général la cherté du transport qui pose problème : en Amérique latine et dans certaines villes comme Lima, les habitants des quartiers d'habitat précaire situés dans les périphéries sont par exemple contraints d'effectuer de longs trajets à pied ou de mettre en œuvre diverses stratégies pour limiter leurs déplacements (Avellaneda, 2008).

Les nouvelles politiques du logement social : production massive par le privé et subvention de la demande par l'État

À la différence de ce qui se produit dans le domaine de la mobilité, où les investissements émanent majoritairement des gouvernements locaux (à l'exception de quelques exemples comme le *Transantiago*), les politiques de logement social sont menées en Amérique latine avant tout par les États, bien qu'il existe des expériences innovantes conduites à l'initiative de certaines villes ^[120].

Dans la plupart des pays latino-américains, les politiques nationales en faveur du logement ont connu depuis une vingtaine d'années une inflexion très importante, en abandonnant le principe des organismes publics constructeurs et/ou promoteurs de logements sociaux qui avait prévalu jusqu'alors, et en s'orientant vers le strict financement de la demande. Ce nouveau cadre d'action promu par la Banque mondiale s'est progressivement imposé : la construction des ensembles de logements sociaux (qui ont quasiment toujours été en accession à la propriété en Amérique latine, à l'exception du Chili et du Mexique, durant une courte période) est intégralement assumée par la promotion immobilière privée, sur la base de cahiers des charges assez variables selon les pays (taille et coût maximal des logements), tandis que des organismes publics et des entités financières se chargent d'octroyer des crédits aux candidats à l'accession, généralement assortis de subventions plus ou moins importantes et parfois conditionnés à l'existence d'une épargne préalable ^[121].

[120] Parmi ces initiatives : le programme de logement du gouvernement du DF de Mexico, qui a financé la construction et l'amélioration de plusieurs dizaines de milliers de logements entre 2000 et 2006 (Paquette, 2006) ; *Metrovivienda*, une entreprise industrielle et commerciale à capital public créée par la Ville de Bogota au début des années 2000 et chargée de la promotion du logement social. Pour de plus amples informations sur ce projet, visiter le site de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/experiencia/fiche-experiencia-24.html>.

[121] Politiques qu'on nomme souvent « ABC » : *Ahorro* (épargne), *Bono* (subvention), *Crédito* (crédit).

Ce type de réponse institutionnelle à la demande de logements apparaît aujourd'hui comme un modèle dont il convient de s'inspirer, non pas tant à partir de l'exemple du Chili, qui est pourtant le plus ancien en la matière (années 1980), mais sur la base de l'expérience plus récente du Mexique et de ses succès quantitatifs étonnants. Ainsi, depuis le début des années 2000, plus de 5 millions de logements sociaux ont été construits dans ce pays par la promotion immobilière privée, sous la forme de lotissements géants édifiés aux marges des principales grandes agglomérations et qui comptent parfois jusqu'à plusieurs dizaines de milliers d'unités identiques de très petite taille. Dans le domaine des politiques du logement, comme dans celui de la mobilité, la circulation des experts joue un rôle important dans la diffusion des modèles d'intervention à l'échelle de la région. C'est donc bien la réussite mexicaine qui a directement inspiré le Brésil pour l'élaboration de son très ambitieux programme de logement, lancé en 2009 : *Minha Casa minha vida*, dont l'objectif est de produire, comme au Mexique, un million de logements sociaux chaque année^[122]. Le Chili, le Mexique et maintenant le Brésil sont incontestablement les trois *leaders* de ce type de politique du logement en Amérique latine et, même si leurs objectifs sont plus modestes, leurs voisins suivent cette voie : la plupart des pays – Équateur, Pérou, Venezuela – ont opté (ou sont en train de le faire) pour ce mode de production du logement social. Pour les trois grands, ces politiques ne sont pas seulement conçues comme une réponse institutionnelle à la demande en matière de logement : il s'agit aussi de soutenir la croissance économique et de résister à la crise, en dynamisant le secteur de la construction. Au Mexique, en 2008, les 3 000 entreprises de construction de logement généraient, à elles seules, pas moins de 2,4 % du PIB total et 61,3 % de celui de la construction (contre 0,6 % et 16 % dix années plus tôt), et le secteur de la construction de logements fournissait directement de l'emploi à 1,4 million de Mexicains^[123]. Au Brésil, on estime que la construction d'un million de logements pourrait engendrer la création d'1,5 million d'emplois directs et indirects, et générer quasiment deux points de PIB.

Bien que les nouvelles politiques du logement soient très largement approuvées (surtout d'un point de vue politique) grâce à leurs résultats quantitatifs, elles sont aussi de plus en plus critiquées pour leurs insuffisances et leurs impacts négatifs (Paquette et Yescas, 2009). D'une part, elles ne sauraient être considérées comme une réponse universelle à la demande de logement : celle-ci, nous l'a vu, comporte

[122] Les grands promoteurs de logement social mexicain sont par ailleurs en train de pénétrer le marché d'Amérique centrale, avec l'appui du gouvernement mexicain, qui a annoncé lors du sommet de Villahermosa en 2008 (organisé dans le cadre du projet d'intégration Més-América), le lancement du Programme de développement du logement social en Amérique centrale.

[123] Données établies à partir d'informations publiées par le Ministère des finances et la Sociedad Hipotecaria Federal.

une dimension qualitative très importante et le défi est donc aujourd'hui au moins autant d'améliorer les logements existants (notamment en leur donnant accès aux services de base) que de produire de nouvelles unités. D'autre part, cette offre de logement social n'est accessible qu'à des ménages solvables et capables de rembourser les crédits contractés, ce qui exclut une très grande partie de la demande, constituée de populations considérées comme pauvres, voire très pauvres. Enfin, même si cette production de logements tend désormais à s'inscrire dans le cadre de la recherche d'un développement plus durable^[124], ses impacts environnementaux, urbains et même sociaux sont majeurs : étalement urbain, consommation de terres agricoles, augmentation de la pollution atmosphérique causée par l'accroissement notable des mobilités quotidiennes, besoins accrus en eau, difficulté pour les ménages à vivre dans des « quartiers dortoirs » aussi vastes et des logements aussi petits (parfois moins de 35 m²), inadaptés aux futurs besoins des familles, tensions sociales engendrées par des quartiers qui apparaissent comme des *ghettos*^[125]. Ce sont autant de problèmes auxquels il faut ajouter, tout particulièrement dans le contexte de la crise actuelle, celui de l'endettement des ménages sur trente ans, pour un bien qui n'est que très difficilement revendable et dont la durée de vie n'excède sans doute guère celle du crédit.

Des programmes « traditionnels » toujours d'actualité : logement progressif, amélioration, régularisation...

Les programmes en matière de logement – et plus généralement d'habitat au sens large – sont extrêmement nombreux et divers en Amérique latine. Ils concernent la production de logements neufs (notamment progressifs), l'amélioration de l'habitat, des services et des quartiers, mais aussi la constitution de réserves foncières dans le cadre de stratégies de prévention du développement de l'habitat informel (cf. *metrovivienda*, en Colombie), ou bien encore la réhabilitation des quartiers d'habitat social désormais dégradé (Chili, Mexique). Les programmes de régularisation foncière sont toujours très présents, désormais aussi portés par l'idée du potentiel que représente

[124] Au Mexique, les logements sociaux doivent par exemple maintenant être dotés de chauffe-eau solaires. S'ils respectent certaines règles en matière de protection de l'environnement et de contribution à la lutte contre le réchauffement climatique, certains nouveaux lotissements pourront obtenir un label spécifique : celui de DUIS (*Desarrollo Urbano Integral Sustentable*), qui permettra aux promoteurs de bénéficier d'aides financières pour la construction des infrastructures et des équipements. Au Brésil aussi, la production massive d'habitat social est envisagée dans le cadre du développement durable : les logements seront alimentés par de l'énergie solaire, en cohérence avec le plan national établi pour lutter contre les effets du changement climatique.

[125] Au Chili, en ce qui concerne les populations vivant dans l'habitat social développé depuis les années 1980, des experts en matière de logement parlent d'un nouveau problème : celui des *con techo* (« ceux qui ont un toit », en référence à l'expression consacrée *sin techo* (sans abris) (Rodríguez et Sugranyes, 2004).

la propriété comme capital mobilisable par les plus pauvres, qui s'est largement développée en Amérique latine à partir des théories de Hernando de Soto^[126] (De Soto, 2005).

Globalement, tous ces programmes d'intervention sur les quartiers sous-intégrés privilégient progressivement une approche plus intégrale, prenant par exemple en compte les espaces publics, les conditions d'intégration à la ville, ou bien même la question du renforcement des instruments de planification et de gestion urbaine locaux (programme *Hábitat*, au Mexique). Ils tendent aussi à impliquer des acteurs multiples : populations et bénéficiaires, mais aussi ONG (Quentin, 2005), et municipalités, comme dans le cas du programme chilien *Fondo Solidario de Vivienda* ou le *Programa de Mejoramiento de la Comunidad* au Paraguay (Cepal, 2006). La BID joue depuis longtemps un rôle notable dans le financement de ces actions très diverses : au cours des 25 dernières années, elle a financé 37 programmes, pour un montant total de plus de 5 Md USD (Rojas, 2010).

Au Mexique, dans le contexte de l'essor de la production de logement social, tous ces programmes, volontiers qualifiés d'assistencialistes (par opposition à une production rentable de logements sociaux), ont été considérablement réduits, en volume d'aides concernées. Ce n'est pas le cas au Brésil, où le gouvernement fédéral – en lien avec les États et les municipalités et en s'appuyant largement sur un grand réseau d'ONG – investit beaucoup dans les *favelas*, sur de multiples fronts : programmes de régularisation de la propriété, de construction d'infrastructures pour désenclaver et équiper les quartiers (dans le cadre du PAC), de logements neufs (qui ne se limitent pas à de nouveaux lotissements en périphérie, comme au Mexique, mais opèrent aussi au sein du tissu urbain existant), d'amélioration du logement, d'équipements dans le domaine de la santé... Le programme *Favela Bairro*, à l'œuvre depuis 1994 et largement soutenu par la BID, est sans nul doute le plus emblématique, même s'il n'est pas le seul (Séon, 2008). Les *favelas* brésiliennes apparaissent aujourd'hui comme un terrain d'innovation où l'investissement émanant de tous les acteurs publics est important et particulièrement visible (même si les programmes réalisés sont aussi critiqués).

Le Chili offre un exemple très intéressant, en particulier parce que le dispositif de financement, au départ totalement centré sur la production de logements neufs, a évolué dans le sens d'une grande diversification, en ne privilégiant plus seulement le subventionnement de la demande pour l'habitat social livré clé en main, mais en

[126] Voir sur ce sujet le Programme national de formalisation de la propriété informelle (*Organismo de Formalización de la Propiedad Informal* -COFOPRI), développé au Pérou (Saavedra, 2006).

développant au contraire, à partir de la fin des années 1990, toute une gamme de lignes de financement couvrant le logement progressif, l'amélioration de l'habitat, la densification de parcelles et le logement en location-vente. L'une des avancées significatives a été la récente prise en compte des conditions urbaines d'insertion des logements, appréhendée à travers le concept novateur de « déficit urbain » et non plus seulement de celui de « déficit de logements » (*Ministro de Vivienda y Urbanismo*, MINVU, 2009).

En matière d'habitat, si le Mexique apparaît aujourd'hui comme la référence pour ses records de production de logements sociaux, l'« activisme » et l'innovation sont à rechercher bien plus du côté du Brésil ou du Chili, où la problématique est abordée sur de multiples fronts et fait l'objet de nombreux programmes diversifiés.

4.3.3. *Régénération urbaine : une tendance qui progresse, mais qui reste à développer*

L'intérêt pour les interventions sur le tissu urbain existant est récent en Amérique latine, où la culture urbanistique dominante a privilégié jusqu'à présent les urbanisations nouvelles. Durant la seconde moitié du XX^e siècle, si de grandes opérations ont certes profondément marqué plusieurs villes, celles-ci ont été réalisées, non pas dans un but de régénération urbaine, mais dans le cadre de programmes de rénovation assez radicale motivés par la construction de grands ensembles de logement social (San Borja, à Santiago du Chili, Tlatelolco, à Mexico, en fournissent quelques exemples) ou par la réalisation d'importants travaux de voirie (la construction des *ejes viales* à Mexico). La redécouverte du potentiel de la ville existante en tant que tel est véritablement apparue à partir du début des années 1990, au cœur même des métropoles, et notamment autour de la question de la réhabilitation des centres historiques.

La revitalisation des centres historiques : un chantier déjà ancien mais où tout (ou presque) reste encore à faire

L'inscription de plusieurs centres historiques latino-américains sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco au cours des années 1980 a joué un grand rôle dans ce regain d'intérêt pour la ville ancienne. Tout d'abord strictement patrimoniale, l'approche de ces espaces est rapidement devenue, à partir des années 1990, plus intégrale, reconnaissant la nécessité d'intervenir, non plus seulement sur les bâtiments et les monuments historiques, mais aussi dans le domaine de l'habitat (neuf et ancien), sur les espaces publics ainsi qu'en matière de développement économique (notamment

à travers le tourisme)^[127]. Importantes dans le discours, mais aussi sur le papier (un grand nombre de programmes de revitalisation ont été élaborés en Amérique latine au cours des années 1990 et 2000), ces velléités d'intervention sur les centres historiques ont cependant donné lieu à assez peu de transformations urbaines véritablement significatives, en dehors de la libération des espaces publics dans le cadre de la relocalisation des vendeurs dits ambulants, que plusieurs métropoles, comme Quito, Lima ou Mexico, ont réussi à mener à bien. Il s'agit d'un chantier très complexe pour les autorités, qui ne saurait être minimisé car il constitue un préalable indispensable à toute autre intervention urbaine dans ces espaces.

Les centres historiques latino-américains, en particulier ceux des plus grandes métropoles, demeurent aujourd'hui encore des espaces détériorés, paupérisés, où beaucoup reste à faire. Il est très difficile de faire évoluer les types de population qui les fréquentent ou qui y vivent, ce qui apparaît pourtant comme de plus en plus nécessaire pour déclencher des processus de revitalisation : la *gentrification*, que certains gouvernements locaux appellent de leurs vœux, est encore loin d'être une réalité et même les tentatives d'investissement massif dans ce sens, émanant du secteur privé – comme celles du multimilliardaire mexicain Carlos Slim à Mexico entre 2002 et 2006 –, n'ont guère porté leurs fruits (Paquette, 2006). Le discours en la matière reste largement incantatoire. En dépit de deux décennies de réflexion et de propositions, la réhabilitation des centres historiques demeure donc, dans les métropoles latino-américaines, l'un des grands défis des années 2010. Au-delà des actions menées en matière de préservation et de mise en valeur du patrimoine historique, des interventions importantes sont nécessaires dans de nombreux domaines : habitat, espaces publics, transport, réseaux, etc. La tâche est toutefois très complexe car elle implique un grand nombre d'acteurs et d'intérêts, mais aussi parce que la notion de maîtrise d'ouvrage n'est pas claire et que des mécanismes de financement pérennes restent à élaborer. Le montage institutionnel, financier et technique qui a présidé à la récupération du centre historique de Quito, considérée comme une réussite, offre un exemple dont il conviendrait sans doute de s'inspirer. Les réflexions sur la réorganisation de la mobilité dans les centres historiques, et en particulier sur la possibilité d'introduire des tramways au cœur de certaines métropoles latino-américaines, pourraient pour leur part contribuer au renouvellement de l'approche de la réhabilitation de ces espaces, en proposant une entrée novatrice pour le traitement de cette question.

[127] Un programme considéré comme exemplaire en la matière a marqué la fin des années 1990 : le programme de réhabilitation intégrale du centre historique de Quito, financé par un crédit de 40 millions USD provenant de la Banque interaméricaine de développement (BID). C'est aussi à la même époque qu'un programme un peu similaire a été élaboré à Mexico par le *Fideicomiso* du centre historique, ne donnant toutefois pas lieu à des interventions significatives comme à Quito, faute de financement notamment.

Des centres historiques au sens strict aux quartiers centraux dans une acception beaucoup plus large : le souci de la redensification

À partir du début des années 2000, l'intérêt pour le tissu existant, d'abord limité aux stricts périmètres historiques, a commencé à s'étendre à l'ensemble des aires centrales des villes et à leur centre-ville élargi (ce qu'on appelle dans certaines villes d'Amérique latine le « péricentre »), en particulier avec des objectifs de « redensification » et de « repeuplement ». En effet, dans toutes les métropoles de la région latino-américaine, ces espaces connaissent depuis au moins trente ou quarante ans une diminution importante et continue de leur population résidente, des changements d'usage du sol et une détérioration globale préoccupante. En lien avec les injonctions du développement durable et les impératifs d'un contrôle de la croissance urbaine périphérique, l'idée de reconstruire la ville sur elle-même et d'optimiser les équipements et les services existants a commencé à faire son chemin et suscite désormais un intérêt croissant dans un grand nombre de villes (Bogota, Mexico, Montevideo, Rio, Santiago du Chili, Sao Paulo, etc.). Les deux programmes mis en œuvre à ce jour ont cependant donné des résultats très mitigés. À Santiago du Chili, ville pionnière en la matière, un plan très ambitieux de repeuplement du centre a été mis en œuvre dès le début des années 1990. Fondé sur des aides à l'accession à la propriété majorées dans une vaste zone centrale dite de rénovation, particulièrement attractives pour les ménages, cette stratégie a donné lieu à une explosion de la construction neuve de nature très spéculative et dont les résultats en matière de repeuplement ont été très décevants (Paquette, 2005). La politique de redensification des quatre arrondissements du centre du DF appliquée à Mexico entre 2001 et 2006 a donné des résultats similaires (la population résidente n'a pas augmenté) et a été fortement remise en question, notamment parce que la construction de milliers de nouveaux immeubles d'habitation n'a pas été accompagnée de mesures visant à mitiger les possibles impacts négatifs en matière de qualité de vie et de mobilité (Paquette, 2008). Ces deux expériences ont constitué des succès incontestables sur le plan immobilier mais elles ont donné des résultats très critiquables sur le plan urbain : les prix du foncier se sont envolés et les réserves foncières existantes ont quasiment disparu ; le potentiel des aires centrales en matière de recyclage urbain a été entièrement consommé. Le principe de la redensification ne saurait toutefois être abandonné par les villes : dans une Amérique latine marquée par une métropolisation croissante et un modèle de développement urbain résolument tourné vers l'étalement, la reconstruction de la ville sur elle-même est un impératif incontournable dans le cadre de la recherche d'un développement plus durable. Il ne fait aucun doute qu'elle est l'une des orientations que les gouvernements locaux doivent suivre, en tirant toutefois tous les enseignements des deux expériences déjà menées dans la région. On ne peut se limiter à instaurer uniquement

des mécanismes qui dynamisent la production de logements neufs et l'acquisition de logements. Il faut inventer des moyens pour contrôler la hausse des prix du foncier, garantir la place de l'habitat populaire, travailler sur la question des transports en commun et celle de l'amélioration des espaces publics... L'idée de mettre en œuvre de véritables grandes opérations urbaines stratégiques permettant d'enclencher des processus de régénération urbaine doit également être creusée.

Les grandes opérations de régénération urbaine : un chantier à développer

Malgré l'existence d'un potentiel important en matière de recyclage urbain et l'urgence de « resserrer » la ville, ce type d'interventions de grande envergure est pour l'instant assez peu répandu en Amérique latine. Les exemples de développement de *brownfields* ou assimilés demeurent assez peu nombreux : réhabilitation de certains espaces centraux par la création de grands parcs (*Parque de los Reyes* à Santiago du Chili ; *Parque Tercer Milenio* au cœur de Bogota), récupération de vastes décharges à Mexico (quartier d'affaires de Santa Fe ; *Parque Bicentenario*) ; recyclages d'anciens sites industriels (*Paseo Santa Lucia*, à Monterrey, au Mexique) ou aéroportuaires (Projet *Ciudad Parque Bicentenario* sur l'ancien aéroport Cerrillos à Santiago du Chili), de zones portuaires (*Puerto Madero* à Buenos Aires ; projet *Porto Maravilha* à Rio). Ce constat d'une faible réutilisation d'un potentiel existant est surprenant dans une région à la tradition urbaine très ancienne, où la pression foncière est désormais intense et qui compte un grand nombre de villes multimillionnaires, dont plusieurs mégapoles très bien insérées dans les circuits de la globalisation. Si la tenue des Jeux olympiques à Rio en 2016 donnera lieu à la réalisation d'un grand nombre de projets urbains importants, contre toute attente, les célébrations des bicentenaires de l'indépendance, en 2010-2011, dans certains grands pays de la région (Argentine, Mexique, Chili, Venezuela), et dont on pouvait attendre beaucoup, ne marqueront pas le tournant espéré en la matière^[128]. De manière générale, bien qu'ils soient nombreux sur le papier, les grands projets urbains, toutes catégories confondues (hormis le développement par le secteur immobilier d'urbanisations résidentielles fermées ou de grands centres commerciaux), sont assez peu nombreux à être réalisés dans la région. La notion même de « grand projet urbain » reste floue et prête généralement à confusion, désignant indistinctement de grandes opérations, la mise en place de nouvelles infra-

[128] La récupération de l'aéroport Cerrillos à Santiago du Chili pour constituer un nouveau quartier fondé sur le principe d'une meilleure qualité de vie est sans doute l'un des seuls grands projets urbains conçus dans le cadre des célébrations du bicentenaire. Ce dernier est toutefois aujourd'hui largement remis en question. À Mexico, bien qu'ayant fait l'objet d'un concours international d'architecture, le projet de la Plaza Tlaxcoaque, au cœur du centre historique, ne sera finalement pas réalisé ; pas plus que la Tour du Bicentenaire, conçue par l'architecte Rem Koolhaas, qui devait être le bâtiment le plus haut d'Amérique latine.

structures de transport (la mise en circulation d'un BRT est ainsi un « grand projet urbain ») ou encore les programmes d'action pour la réhabilitation des centres historiques (Lungo, 2005). L'une des explications à la faible quantité de grandes interventions urbanistiques tient sans nul doute à l'insuffisance d'outils, tant financiers que techniques, permettant leur réalisation en partenariat avec le secteur privé dans le cadre d'une véritable maîtrise d'ouvrage publique. Des efforts pourraient être faits, notamment dans le cadre de la coopération internationale, pour développer une culture publique des grands projets, ainsi que des outils qui permettent de passer à l'action. Les villes latino-américaines ne seront en mesure de relever le défi du développement durable (et celui de la lutte contre le changement climatique) que si elles s'engagent dans des processus de régénération urbaine planifiés et conduits par les autorités.

4.3.4. Services urbains : d'importants investissements sont nécessaires. Exemples de l'eau potable et des déchets solides urbains ^[129]

Aujourd'hui, l'amélioration des services urbains, en particulier pour ce qui a trait à l'accès à l'eau potable et à la gestion des déchets solides, demeure parmi les enjeux majeurs dans beaucoup de villes de la région. Cette question constitue aussi un chantier auquel la région devra faire face au cours des prochaines années.

L'accès à l'eau potable dans les villes

Bien que l'on observe depuis trente ans des progrès importants en ce qui concerne l'accès à l'eau potable, cette question reste une préoccupation majeure et récurrente dans l'Amérique latine urbaine. Les taux de raccordement dans les villes apparaissent élevés par rapport à d'autres continents : ils se situeraient ainsi au dessus de 90 % pour deux tiers des pays de la région, le Chili, l'Argentine et le Costa Rica apparaissant parmi les mieux lotis, tandis que le Pérou aurait la couverture la plus faible, à peine supérieure à 80 % (Cepal, 2009). Une grande prudence est toutefois de mise avec ces données : l'existence de réseaux ne garantit pas un approvisionnement régulier et suffisant. En effet, dans beaucoup de villes latino-américaines, nombre d'infrastructures sont en réalité en mauvais état et la qualité du service et celle de l'entretien sont globalement médiocres (Jordan et Martinez, 2009). En 2006, il était estimé qu'environ 100 millions de personnes n'avaient pas accès à l'eau dans la région (BID,

[129] Cette partie a été rédigée à partir de contributions de J.-M. Fournier (maître de conférences à l'Université de Caen) pour la question de l'accès à l'eau potable, et de M.-N. Carré (doctorante à l'Institut des hautes études d'Amérique latine, Université Paris 3) pour la partie sur les déchets solides urbains.

2006). D'un pays et d'une ville à l'autre, les situations sont très hétérogènes : il existe ainsi un service quasiment universel et autofinancé à Santiago du Chili (service public au départ, privatisé tardivement), alors qu'à Mexico, la perspective d'un accès pour tous relève encore du long terme ^[130].

La réapparition du choléra dans la région en 1991 a incité de nombreux gouvernements à investir dans ce secteur. La notion de service universel n'est cependant toujours pas une priorité institutionnelle et politique. Pour les catégories socialement défavorisées, les mécanismes de financement et l'octroi de subventions viables et durables font défaut. En général, de lourds investissements, que les États ne sont pas en mesure de réaliser seuls, sont nécessaires. La décentralisation, en donnant plus d'autonomie aux échelles locales, a quant à elle engendré des conflits d'intérêts entre les échelles nationales, régionales et locales. Au début des années 1990, l'engouement pour le modèle du partenariat public-privé a pu faire croire qu'il existait une formule de gestion applicable à l'ensemble de l'Amérique latine, l'objectif poursuivi étant d'atteindre l'équilibre financier pour les groupes solvables, avec des tarifs permettant de couvrir les coûts, tout en subventionnant les ménages à bas revenus. Vingt ans après la mise en application de ce modèle, le bilan est mitigé. Rappelons qu'en Amérique latine, la gestion de l'eau incombe au secteur privé pour une très faible minorité d'habitants (ONU, 2009) et que, sur ce sujet, les interférences entre positions scientifiques et idéologiques sont relativement fréquentes. D'un côté, une bonne partie de l'opinion publique, des élus, des universitaires et des militants d'associations ont dénoncé l'échec de ces privatisations et en ont énuméré les causes : tarifs excessifs, pratique de corruption, abus de pouvoir des groupes privés, absence de prise en compte des populations pauvres, licenciements massifs, etc. De l'autre côté, d'autres chercheurs, ainsi que la Banque mondiale (Chong, 2008), ont souligné la prédominance des aspects positifs de ces changements : meilleure rentabilité financière, augmentation de la productivité, amélioration de la qualité des services. La question de savoir si le processus de privatisation a des effets positifs pour l'accès à l'eau pour tous, et plus globalement sur les conditions de vie et le bien-être des populations les plus pauvres, n'est donc pas tranchée. La privatisation n'apparaît en tout cas pas comme un facteur essentiel de changement : des solutions techniques associées à une gouvernance publique adéquate peuvent aussi améliorer les services de l'eau pour les catégories socialement les plus défavorisées, dans une démarche *pro-poor* (Laurie, 2007). Pour relever de manière durable le défi de l'accès à l'eau potable pour le plus grand nombre

[130] Concernant les eaux usées, les taux de raccordement à des systèmes d'évacuation sont également très hétérogènes, de 55 % pour la Bolivie à 97 % pour le Chili (Jordan et Martinez, 2009). Toutefois, ces eaux font rarement l'objet d'un traitement adéquat et les incidences sur la santé des citoyens sont majeures.

et réaliser à cette fin les investissements importants nécessaires, les villes d'Amérique latine devront sans nul doute mobiliser leur capacité d'innovation et tenter de concilier les approches d'économistes et d'ingénieurs, d'un côté et de l'autre, les pratiques et représentations des sociétés, en essayant aussi de dépasser les débats et les clivages idéologiques qui se sont installés en la matière, en particulier autour de la question des modèles de gestion et de la privatisation, exacerbés par quelques cas devenus emblématiques.

La gestion intégrée des déchets solides urbains

Tout comme l'accès à l'eau, la gestion des déchets solides urbains, en particulier celle des déchets ménagers, est une question également sensible dans les villes latino-américaines, particulièrement en termes d'environnement et de santé publique. Pour faire face à leur croissance très rapide (liée à l'intensité et à la rapidité de l'urbanisation), la solution de traitement adoptée quasiment partout a été la plus simple et la moins coûteuse à mettre à œuvre : l'enfouissement en décharge. Mais si 60 % des déchets des grandes agglomérations sont acheminés vers des sites d'enfouissement techniques, 44 % de ceux qui sont produits par des villes de taille moyenne et près de 59 % de ceux des petites villes sont dirigés vers des décharges peu ou pas contrôlées. Celles-ci sont prépondérantes dans les pays les plus peuplés de la région (Mexique, Brésil) et dans les plus pauvres, notamment en Amérique centrale (*Organización Panamericana de la Salud*, 2005).

Depuis le début des années 1980, et sur les recommandations des grands organismes internationaux (dont la BID), les grandes métropoles de la région se sont dotées de centres d'enfouissement technique gérés par des organismes métropolitains ou des entreprises privées. Les quantités de déchets que leurs habitants produisent permettent de rentabiliser ces équipements dans la mesure où, généralement, les municipalités paient la tonne de déchets solides urbains traitée (15 000 tonnes par jour à Buenos Aires, 21 000 tonnes à Mexico, 36 000 tonnes à São Paulo). Toutefois, au cours des années 1990, les centres d'enfouissement technique ont été rattrapés par l'urbanisation et sont pour la plupart arrivés en fin de vie utile au début des années 2000, rapidement saturés par l'augmentation de la production des déchets (exemple du Bordo Poniente, à Mexico, dans une situation alarmante). Ces sites sont au cœur de conflits de voisinage dans lesquels les riverains incriminent la qualité de la gestion et la sécurité des installations.

Depuis la fin des années 1990, dans le cadre de l'adoption généralisée de législations sur l'environnement, les déchets font de plus en plus l'objet de politiques publiques de gestion intégrée recommandées et souvent financièrement soutenues par la

coopération internationale (GTZ, OPS-OMS, BID, Banque mondiale), ainsi que par des ONG environnementalistes. La gestion intégrée, diffusée sous le sigle « 3R » (réduire, recycler, réutiliser), consiste à promouvoir la responsabilité environnementale des collectivités locales quant à la production et au traitement de leurs déchets, ainsi que la participation citoyenne à la gestion. Il s'agit de limiter l'enfouissement indifférencié des déchets, de favoriser leur sélection à domicile puis leur valorisation par le recyclage ou la récupération d'énergie. L'intégration des milliers de récupérateurs urbains qui pratiquent déjà la collecte des matériaux recyclables de manière informelle est largement encouragée par ces nouveaux programmes. La diminution de la production d'emballage représente un autre objectif. Toutefois, ces initiatives se heurtent au morcellement politico-administratif des territoires et au caractère particulier et isolé des expériences locales.

La valorisation énergétique des déchets solides urbains représente aujourd'hui un nouvel axe des politiques publiques de gestion des déchets. Elle repose sur des accords de coopération développés à l'échelle internationale qui permettent aux pays industrialisés d'appliquer le protocole de Kyoto sur la limitation des émissions de GES. Pour les pays latino-américains impliqués, cela implique cependant de financer des procédés techniques au coût élevé, tels l'incinération et l'exploitation du biogaz. Le second procédé concerne essentiellement la récupération d'énergie à partir du méthane produit par la décomposition des déchets dans les centres d'enfouissement technique. Il a déjà été mis en œuvre au Mexique, au Chili, au Brésil et en Argentine pour la production d'électricité.

4.3.5. Au-delà de l'urbain : investir dans les grandes infrastructures régionales, l'autre grand défi de l'Amérique latine

Une région très en retard sur le sujet

Si l'Amérique latine, sous-continent résolument urbain, investit désormais de plus en plus dans ses villes, elle est en revanche considérée comme une région qui accuse un retard très important en matière de grandes infrastructures régionales, en particulier dans le domaine des transports. Elle se situerait aujourd'hui sur ce plan nettement en dessous de l'Asie du Sud Est (Fay et Morrison, 2007). La région présente des carences majeures en matière de grands axes de communication terrestres : il n'existe par exemple pas de liaison de qualité entre la Colombie et le Panama, ou entre le Brésil et le Pérou. La densité de routes revêtues a diminué en Amérique latine depuis 1980, et, dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données, moins d'un tiers du réseau routier national peut être considéré comme étant en bon état. Le transport ferroviaire, notamment pour les marchandises, est quasiment inexistant.

Les infrastructures portuaires, insuffisantes, sont saturées... Dans un rapport publié en 2006, la Banque mondiale soulignait d'ailleurs l'urgence pour les pays de la région de relever le niveau de leurs budgets alloués aux infrastructures, sous peine de rester à la traîne du développement, en particulier derrière la Chine et les autres pays asiatiques, en plein essor économique. Les entreprises latino-américaines perdraient en compétitivité en raison de l'obsolescence des infrastructures et des carences en la matière. Du fait de cette faiblesse, la région serait moins à même de créer des emplois et donc de lutter contre la pauvreté (Fay et Morrison, 2007). La reprise de la croissance pourrait se heurter à cette situation.

Au cours des dernières années, plusieurs pays de la région ont décidé de faire des efforts conséquents en lançant des plans ambitieux en la matière. C'est le cas du Mexique, avec le Programme national d'infrastructures 2007-2012, du Brésil avec le PAC (285 Md USD d'investissements prévus pour la période 2007-2010)^[131], mais aussi de l'Argentine (plan d'infrastructures à hauteur de 21 Md USD), du Chili, y compris avant le séisme de 2010. Dans certains pays, des fonds destinés au financement de ces infrastructures ont été créés (le Fonadin au Mexique, le Fonden au Venezuela, etc.). Mais dans l'ensemble de la région, l'ampleur des besoins serait telle que, selon certains experts, ces plans seraient insuffisants pour faire face au défi majeur que doivent relever les pays latino-américains. On estime que la région devait investir entre 4 à 6 % de son PIB dans les infrastructures sur une durée de vingt années pour parvenir à égaler le niveau d'un pays comme la Corée du Sud (Fay et Morrison, 2007).

Une approche sectorielle qui prend peu en compte les enjeux de l'aménagement du territoire, y compris pour la compétitivité à long terme de la région

Quoi qu'il en soit, l'un des problèmes soulevés par ces politiques d'investissement récemment mises en place dans le domaine des infrastructures est qu'elles sont sans doute plus conçues pour soutenir la croissance, ou pour renouer avec elle, que pour combler le déficit selon une logique du long terme orientée vers le nécessaire rééquilibrage des territoires. Les disparités spatiales, en termes économiques ou sociaux, sont pourtant très importantes en Amérique latine (primatie écrasante des capitales, déséquilibres urbain/rural, fortes disparités régionales). Le nom donné au programme d'infrastructures au Brésil (PAC) est en ce sens très révélateur des objectifs prioritaires assignés aux grands programmes d'infrastructures. Aujourd'hui, l'idée de profiter de ces investissements dans une perspective de développement régional – pour ne pas

[131] Au Brésil en tout cas, les deux événements majeurs que sont la coupe de monde de football (2014) et les Jeux olympiques (2016) devraient être l'occasion de rattraper une partie du retard.

dire d'aménagement du territoire au sens français traditionnel du terme^[132] – n'est en réalité guère mise en avant en Amérique latine, même dans un pays comme le Brésil, qui possède une forte tradition en matière de planification régionale (DGCID, 2006). Dans ce contexte, les investissements relèvent avant tout de logiques sectorielles isolées (grands aménagements ou équipements ponctuels), qui privilégient certaines portions du territoire insérées dans les circuits de l'économie globalisée, avec une tendance croissante à la mise en compétition des espaces, sans politique de correction des déséquilibres préalables, ce qui ne fait qu'aggraver les inégalités. Les États latino-américains comptant par ailleurs avant tout sur le secteur privé pour rattraper leur retard dans le domaine des infrastructures, le risque d'aggravation des disparités est également élevé à l'échelle de l'Amérique latine : c'est non seulement la capacité des régions d'un même pays qui est inégale pour attirer les investisseurs, mais aussi celle des différentes nations du sous-continent.

À l'heure où il engage des investissements sans précédent dans le domaine des grandes infrastructures, mais aussi du logement social (avec la perspective de construire de véritables villes nouvelles d'habitat social, comptant jusqu'à un demi-million d'habitants), le Mexique apparaît aujourd'hui comme particulièrement dépourvu de vision en termes d'aménagement régional. En effet, le Programme national de développement urbain et d'aménagement du territoire 2007-2011 n'a toujours pas été approuvé, son contenu n'est pas encore dévoilé et il n'existe donc aucune directive en matière de développement territorial qui permette d'orienter les très importants investissements qui sont actuellement réalisés.

Au-delà de cet exemple, on peut se demander si la mise en œuvre de grands programmes d'infrastructures en l'absence d'orientations stratégiques claires en matière d'aménagement du territoire ne constitue pas en réalité une opportunité perdue pour l'Amérique latine : d'une part, de promouvoir une plus grande cohésion territoriale (un objectif auquel les gouvernements ne sont pas forcément très sensibles, même si la compétitivité à long terme de la région en dépend finalement) ; mais aussi, d'autre part, de se donner des moyens supplémentaires pour lutter contre l'emprise spatiale croissante du narcotrafic, qui représente un problème croissant dans la région. Une politique raisonnée d'investissements en matière d'infrastructures pourrait avoir un fort impact dans ce domaine. La non-occupation de certains espaces, leur maintien dans une situation d'enclavement, ainsi que l'absence d'opportunités pour les populations, sont en effet autant de facteurs qui favorisent le développement de la mainmise des cartels de la drogue sur nombre de territoires.

[132] C'est-à-dire dans le cadre d'une politique qui cherche explicitement à résorber les déséquilibres régionaux (entre urbain et rural, entre régions très inégalement développées).

Conclusion :

promouvoir une diversité des choix en matière d'investissement urbain et mettre en synergie les différentes actions, deux pistes pour l'avenir

En matière de politiques d'investissement urbain, l'Amérique latine est, sur bien des plans, un territoire riche en innovations au sein duquel, langue commune et experts aidant, les idées nouvelles circulent et se diffusent très rapidement. Elle apparaît aussi comme une région prompte à adopter certains modèles d'intervention et, finalement, une forme de « pensée unique » qui conduit paradoxalement à réduire considérablement les bénéfices de l'innovation. Ce phénomène est particulièrement visible en ce qui concerne les politiques de mobilité intra-urbaine. Dans une région où les grands bailleurs de fonds (Banque mondiale, BID, CAF) tendent parfois à renforcer ces modèles à travers leurs financements, il est important de veiller à ce que les gouvernements nationaux, régionaux ou locaux se donnent les moyens d'examiner toute la diversité des options possibles et n'adoptent pas d'emblée des solutions toutes faites, même si celles-ci sont endogènes. Les choix techniques ne doivent pas être posés *a priori*, mais résulter d'un diagnostic précis des problématiques et d'une réflexion approfondie sur les objectifs visés. Ce dernier point soulève l'importante question de la place de la planification urbaine (mais aussi régionale) à moyen et long termes, qui doit être réhabilitée en Amérique latine. Au nom d'une planification stratégique parfois mal comprise, c'est bien souvent une culture de l'improvisation et de l'opportunité qui s'est imposée, dans laquelle la place et le rôle du secteur privé mériteraient sans doute d'être évalués et repensés. L'importance du secteur public dans le domaine des infrastructures est de plus en plus souligné, y compris par la Banque mondiale, et la forte participation du secteur privé ne saurait réduire son implication, en termes de planification, de régulation, mais aussi pour garantir des objectifs d'équité.

Le second défi que doivent relever les politiques d'investissement urbain, au début des années 2010, est l'articulation entre les différentes actions et interventions, souvent insuffisante, voire inexistante, en raison de la prédominance de logiques sectorielles très marquées ^[133]. Le domaine du transport public et de la mobilité, celui de l'habitat, ou bien encore le défi de la régénération urbaine ne sont pas des univers isolés qui fonctionnent de façon indépendante. Ils sont au contraire totalement liés et des avancées en direction d'un développement plus durable ne pourront être obtenues que si les investissements sont appréhendés de manière intégrale et mis en synergie. Tout nouvel investissement devrait être envisagé et évalué à l'aune de ce grand principe.

[133] À Mexico, par exemple, le *Metrobús*, mis en place sous la responsabilité de la Direction de l'environnement du DF, traverse de part en part les arrondissements centraux du District fédéral, objet d'une politique de redensification dont la responsabilité incombait à la Direction de l'urbanisme et du logement. Aucun lien n'a pourtant été fait entre deux actions qui auraient gagné à être mises en synergie : le repeuplement durable du centre ne pouvait être envisagé indépendamment d'une politique de développement de l'usage des transports en commun, mais aussi d'une amélioration des espaces publics qui rendent cet espace attractif pour de nouveaux résidents (Paquette, 2008).

Bibliographie

AVELLANEDA, P. (2008), "Movilidad cotidiana, pobreza y exclusión social en la ciudad de Lima", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 28, N° 2, Madrid.

BID (2006), *Water Support from the Inter-American Development Bank Group 1990-2005*, Washington DC.

CAPRON, G., dir. (2006), *Quand la ville se ferme – Quartiers résidentiels sécurisés*, Bréal, Paris.

CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCUMENTACION DE LA CASA (CIDOC) ET SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL (SHF) (2009), *Estado Actual de la Vivienda en México*, Mexico.

CEPAL (2006), *Primera Evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe*, Cepal, Informe Regional, Santiago du Chili.

CHONG, A., dir. (2008), *Privatization for the Public Good? Welfare effects of private intervention in Latin America*, Inter American Development Bank/David Rockefeller Centre for Latin American Studies/Harvard University, Washington DC.

DE SOTO, H. (2005), *Le Mystère du capital*, Ed. Flammarion, Paris.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT (DGCID)/MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2006), *Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud*, MAEE, Paris.

DUREAU, F., V. GOUËSET et E. MESCLIER (2006), *Géographies de l'Amérique latine*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

FAY, M. et M. MORRISON (2007), *Infrastructure in Latin America: Recent Developments and Key Challenges*, Banque Mondiale, Washington D. C.

FIGUEROA, O. (2005), "Transporte Urbano y Globalización. Políticas y Efectos en América Latina", *Revue Eure*, vol. XXXI, N° 94, Santiago du Chili.

GIL-BEUF, A. (2007), « Ville durable et transport collectif : le *Transmilenio* à Bogotá », *Annales de Géographie*, vol. 5, n° 657, Armand Colin, Paris.

JORDAN, R et R. MARTINEZ (2009), *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, Commission économique pour l'Amérique latine (Cepal) et Corporación Andina de Fomento (CAF), Santiago du Chili.

LAURIE, N. (2007), "How to dialogue for pro-poor water", *Geoforum*, N° 38, Elsevier, Londres.

LUNGO, M. (2005), "Glóbalización, Grandes Proyectos y Privatización de la Gestión Urbana", *Revue Urbano* (Chili), vol. 8, N° 11, Université du Bio-Bio, Concepción.

MARDONES, R. (2008), "Chile: Transantiago Recargado", *Revista de Ciencia Política* (Chili), vol.8, N° 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Santiago du Chili.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU), (2009), *Déficit Urbano-Habitacional: una Mirada Integral a la Calidad de Vida y el Hábitat Residencial en Chile*, MINVU, Collection Política Habitacional y Planificación, Santiago du Chili.

ONU (2009), *Water in a Changing World, The United Nations World. Water Development Report 3*, éd. de l'Unesco, Paris.

ONU HABITAT (2006), *State of the World's cities 2006-2007*, Nairobi.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2005), *Informe de la Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos Sólidos Urbanos*, Washington DC.

PAQUETTE, C et M. YESCAS (2009), "Producción Masiva de Vivienda en la Ciudad de México. Dos Políticas en Debate", *Centro H*, N° 3, Organisation des centres historiques latino-américains et des Caraïbes (OLACCHI), Quito, Équateur.

PAQUETTE, C. (2008), "El Metrobús en el contexto de la redensificación urbana: implicaciones y Oportunidades", pp. 195-240, in LEZAMA J-L. et C. SALAZAR, *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México*, El Colegio de México, Mexico.

PAQUETTE, C. (2006), « Des habitants pour le centre historique ? Mexico face à l'un des défis majeurs de la réhabilitation », dans RIVIERE D'ARC H. et M. MEMOLI, *Vivre dans le centre des villes, un pari urbain en Amérique latine*, Éditions Armand Colin, Paris.

PAQUETTE, C. (2005), « La reconquête du centre de Santiago du Chili : un nouveau modèle pour la récupération des centres historiques d'Amérique latine? », *Cahiers des Amériques latines*, n° 47, Institut des hautes études de l'Amérique latine, Paris.

QUENTIN, A. (2005), « ONG et politiques publiques d’habitat urbain : réflexions à partir de l’Équateur et du Venezuela », *Autrepart*, n° 35, IRD, Bondy.

RODRIGUEZ, A. ET A. SUGRANYES (2004), “El Problema de Vivienda de los Con Techo”. Revue *Eure*, vol. XXX, N° 91, Santiago du Chili.

ROJAS, E., dir. (2010), *Building Cities. Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life*, BID/Cities Alliance/David Rockefeller Centre for Latin American Studies-Harvard University, Washington DC.

SABATINI, F. (2006), *The Social Spatial Segregation in the Cities of Latin America*, BID, Collection Discussion Paper, Washington DC.

SEON, A. (2008), *De « Favela Bairro » aux épineuses questions de régularisation foncière : la progressive intégration des quartiers d’habitat populaire dans la ville*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, collection *Fiches de synthèse*, Paris.

4.4. Les politiques et enjeux environnementaux

Sébastien VELUT et François Michel LE TOURNEAU

Résumé

Même si les mutations de l'environnement latino-américain ont été considérables depuis la conquête européenne, ce n'est que récemment que les problèmes environnementaux au sens large ont pris une grande importance dans les débats sociaux et politiques. L'environnement latino-américain subit de fortes pressions, du fait de l'extension des grandes cultures commerciales, des grands investissements industriels et miniers, de la croissance urbaine et de la réalisation d'infrastructures lourdes, particulièrement les routes. La poursuite de la déforestation, dont le rythme a quelque peu baissé, la dégradation de la qualité des eaux, des sols et de l'air, ainsi que la perte de biodiversité naturelle et cultivée, sont les marqueurs de cette évolution. Cette dégradation environnementale affecte plus particulièrement les populations pauvres et les Amérindiens.

Les institutions de politiques environnementales ont considérablement évolué avec l'inscription de clauses environnementales dans la plupart des constitutions et la création de ministères, de secrétariats ou de commissions nationales pour l'environnement, qui s'appuient sur une législation en plein développement. Tous les pays ne sont pas aussi avancés dans cette voie : le Costa Rica se distingue par un traitement précoce des questions environnementales. Le Brésil a considérablement progressé. Cet effort trouve toutefois ses limites face aux grands projets potentiellement porteurs de transformations environnementales. La contrainte est cependant davantage intégrée que par le passé, par le biais des études d'impact préalables et des pressions sociales, nationales et internationales. Si elles ne parviennent pas à arrêter des projets, elles conduisent cependant à en limiter les impacts. Des avancées se produisent toutefois dans le domaine de la protection *in situ* de la biodiversité, avec l'extension des aires protégées, ainsi que dans la mise en œuvre d'un certain nombre d'institutions décentralisées. Il s'agit également d'un domaine de coordination internationale pour assumer des positions communes et harmoniser des initiatives, notamment pour la gestion des aires protégées (particulièrement en Amazonie) et des ressources en eau.

Le champ environnemental est en effet fortement investi par la société civile, organisée dans des ONG nationales appuyées par des organisations internationales. Cette mobilisation a donné lieu à des formes originales de gouvernance environnementale. Elle est aussi à l'origine de conflits d'un genre nouveau autour des questions environnementales, qui constituent de puissants facteurs de mobilisation.

Introduction

Plutôt qu'un état des lieux de la question environnementale en Amérique latine, ce chapitre propose de revenir sur la façon dont les questionnements environnementaux se sont constitués. En effet, même si toutes les évolutions historiques doivent évidemment être appréhendées dans leurs interactions avec les milieux naturels, la notion même d'environnement et le fait que cette notion devienne une catégorie politique largement diffusée dans les sociétés, sont récents. Au contraire d'une image souvent répandue de sociétés peu sensibles à cette dimension, l'Amérique latine participe à l'émergence mondiale d'un débat public sur l'environnement et se trouve même en avant sur un certain nombre de sujets.

Les problèmes concrets ne doivent bien sûr pas être oubliés ou laissés de côté. Il existe bien des « problèmes environnementaux », d'ailleurs qualifiés sur place comme tels, et nous nous attacherons à cerner les causes et les conséquences d'un certain nombre d'entre eux. Il est cependant difficile de cerner les limites du thème, puisque l'environnement est, par définition, partout.

Notre choix a été d'insister ici sur la façon dont les débats sur l'environnement se sont développés en Amérique latine, à la croisée de problèmes concrets et mesurables et d'évolutions sociales. L'un des aspects originaux de ce débat est l'importance prise par les dispositifs internationaux, qu'il s'agisse des engagements des États dans les grandes conventions internationales ou de l'activisme des ONG préoccupées par la préservation de l'environnement latino-américain. L'importance de cette dimension et les réponses apportées par les gouvernements font de l'environnement un champ d'innovation en termes de politiques publiques et de formes d'interventions, mais aussi en termes de nouveaux conflits sociaux.

En effet, le développement économique de l'Amérique latine passe par la valorisation des ressources naturelles, renouvelables ou non, particulièrement dans la phase actuelle de « reprimarisation » des économies (cf. chapitre 1). Le changement d'échelle de l'exploitation, son extension sur de nouveaux espaces et la mise en œuvre de nouvelles technologies de production accélèrent les évolutions. Cela conduit à repenser la question des transformations radicales auxquelles sont soumises les milieux naturels, dans un contexte où les régions désormais atteintes constituent les ultimes réserves de nature d'un continent qui s'est longtemps vécu comme une immensité sauvage.

L'environnement latino-américain est en effet perçu comme exceptionnel par sa diversité. Il est en tête de la plupart des classements dans ce domaine. Il s'agit aussi d'une zone stratégique pour l'abondance de certaines ressources et pour les équilibres mondiaux. Or, on est passé, en Amérique latine, d'une vision de l'environnement comme seule ressource à valoriser à la notion d'un environnement à préserver rapidement : si les premières mesures de protection stricte, avec la création de parcs nationaux, remontent au début du XX^e siècle, ce n'est qu'à partir des années 1980, et surtout dans les années 1990, que s'affirme le paradigme du développement durable et, par conséquent, de la compatibilité à trouver entre croissance économique et protection de l'environnement. Le débat n'est pourtant pas clos entre « préservationnistes » et « développementistes », ces derniers soutenant avec force l'idée que l'Amérique latine a encore besoin de mettre en valeur ses ressources naturelles pour soutenir la croissance économique ; alors que les premiers craignent que la poursuite du développement, en suivant ses tendances historiques, n'aboutisse à des dégradations irréversibles.

Ce chapitre présente, dans un premier temps, les transformations de l'environnement et ses causes, avant de se pencher sur les conséquences des changements environnementaux planétaires. Il montre ensuite la difficile mise en place d'institutions environnementales et leur fonctionnement, en insistant particulièrement sur le cas brésilien. La troisième partie présente des innovations de gestion environnementale appliquée en Amérique latine.

4.4.1. Les transformations de l'environnement en Amérique latine

Apparition de la thématique environnementale

Sans rentrer dans l'histoire complexe de la notion d'environnement en Amérique latine, qui renverrait nécessairement à l'entrée de l'Amérique latine dans la mondialisation, il faut souligner que le terme d'environnement (*meio ambiente* en portugais et *medio ambiente* en espagnol) ne s'affirme comme catégorie d'analyse scientifique, d'organisation politique et d'action collective que depuis peu de temps. On peut garder en mémoire la date de 1992, avec la conférence des Nations unies sur l'environnement à Rio de Janeiro, comme un tournant dans cette évolution, coïncidant avec un moment d'institutionnalisation de la question environnementale, même si un tel sommet n'a bien évidemment pu se tenir que sur les acquis d'une évolution préalable.

Le terme, abondamment diffusé, regroupe dans un même ensemble des phénomènes que l'on considérerait séparément, ou sous d'autres catégories, comme par exemple les pollutions d'origine industrielle ou urbaine, la protection des paysages et des espèces

de la faune et de la flore, la qualité des eaux et de l'air, la gestion des ressources renouvelables ou non, voire la prévention des catastrophes d'origine naturelle. Certains thèmes ont cependant plus retenu l'attention que d'autres, par exemple la déforestation en Amazonie, ou encore la dégradation de la qualité des eaux de sites industriels dès les années 1970. À partir des années 1990, l'affirmation de la thématique du changement climatique a ajouté une dimension supplémentaire à la question environnementale en introduisant une dimension explicitement planétaire et de temps long dans les débats.

Cette histoire et la confusion qui en résulte sont relativement banales. Elle s'inscrit en Amérique latine dans un contexte particulier, qu'il faut garder à l'esprit. D'une part, l'histoire de transformations des milieux naturels par la colonisation et la valorisation économique présente des caractéristiques spécifiques, qui font écho aux changements des modèles de développement. Les populations d'origine européenne ont développé dans la région bon nombre de systèmes de valorisation des milieux sans connaissances préalables (ou avec une connaissance insuffisante). Il y a ainsi eu (et il y a encore) des expériences parfois heureuses, ou souvent malheureuses, sans qu'aucune étude préalable ne soit réalisée. D'autre part, cette valorisation s'est faite sans que l'on se préoccupe de la durabilité à long terme, avec l'idée qu'il existait toujours des réserves d'espaces disponibles, des terres « vierges » à mettre en valeur, ou bien qu'il fallait tirer le plus rapidement profit de circonstances favorables dans des économies cycliques. Les tendances à la « reprimarisation » vont aussi dans le sens de ce type d'exploitation agressive des ressources, alors que s'installe l'idée que l'Amérique latine est « finie » et que l'expansion trouvera une limite naturelle.

En Amérique latine, l'affirmation environnementale coïncide aussi, dans plusieurs cas importants (Argentine, Brésil et Chili), avec des phases de transition démocratique où, non seulement les États cherchent à mieux traiter les problèmes, mais ils font face aussi à de fortes mobilisations sociales pour faire évoluer les manières de gouverner. En ce sens, l'environnement est un terrain privilégié de recomposition de l'action collective et d'interaction entre acteurs publics et privés. Longtemps, sous les régimes militaires, puis au début des régimes démocratiques, l'environnement avait une valeur symbolique importante car il s'agissait du seul thème sur lequel un certain débat d'idées était toléré. Le positionnement politique des mouvements environnementaux – au sein desquels l'idéologie catholique de gauche et la théologie de la libération sont toujours influentes – demeure marqué par cette phase, en ce qu'ils associent souvent l'écologie et des thématiques sociales.

Enfin, les questions environnementales s'installent dans une dimension internationale, à la fois par les acteurs mobilisés (dont de nombreuses ONG et institutions internationales), mais aussi par les grandes conventions internationales qui structurent largement les débats. Le débat sur l'environnement est aussi lié aux processus d'intégration, particulièrement pour le Mexique, qui mène dans ce domaine des actions conjointes avec les États-Unis. De même, les instruments politiques circulent largement, ainsi que les expériences pilotes de bonne gestion environnementale appelées à servir de « modèles ». Il faut aussi se souvenir que les grands biomes sont recoupés par les frontières et qu'une gestion efficace des milieux andins, du bassin du Paraná, des savanes sèches, ainsi que de l'Amazonie, appelle nécessairement une coordination entre les États.

Les tendances historiques

Le milieu naturel a été profondément transformé depuis la colonisation européenne, et a donné lieu à différentes tentatives de valorisation économique et de peuplement qui l'ont modifié. Quand bien même, de nombreuses expériences ont été abandonnées, pour différentes raisons (crise économique, épuisement des gisements, etc.). Des biomes entiers ont été perdus ou réduits à la portion congrue – comme la forêt atlantique au Brésil – ou alors profondément modifiés, comme la pampa argentine. La colonisation européenne a aussi été une colonisation biologique entraînant l'introduction de nombreuses espèces cultivées ou domestiquées (bovins, chevaux, manguiers, cocotiers, café, riz, soja, etc.) et leurs cortèges spécifiques (mauvaises herbes, espèces invasives), qui ont remplacé ou sévèrement concurrencé des espèces sauvages et cultivées sur tout le continent. On trouve, même dans des régions difficilement accessibles, éloignées, peu peuplées, des témoignages de transformations anciennes des milieux, par l'activité minière, l'exploitation forestière ou d'autres ressources (caoutchouc, ressources de la pêche ou de la chasse, par exemple).

Par ailleurs, même si les milieux naturels reprennent sur plusieurs décennies un aspect « vierge » aux yeux des profanes, on connaît au fond assez mal leur capacité de récupération après les perturbations (*i.e.* leur résilience). Dans le cas de la forêt amazonienne, on sait que la reconstitution de la couverture végétale est possible, mais que ces forêts secondaires n'atteignent pas le niveau de biodiversité des forêts primaires, même en plusieurs décennies. On ne dispose en fait nulle part en Amérique latine de modèle de retour à la situation antérieure, ce qui impose donc la plus grande prudence vis-à-vis de la transformation des écosystèmes naturels qui subsistent.

Les transformations des milieux exploités ne se limitent pas à des changements de la végétation. Les sols peuvent être profondément altérés ou devenir particulièrement

vulnérables à l'érosion. C'est le cas, dans le centre du Chili, des régions autrefois cultivées qui sont aujourd'hui en voie d'abandon, mais aussi des terres abandonnées par l'agriculture au Brésil. C'est aussi le cas lors de la mise en culture de nouvelles terres dans des régions semi arides, comme le Chaco.

Il est important de noter que les modes traditionnels de mise en valeur des milieux parvenaient bien souvent à respecter ces équilibres délicats : systèmes perfectionnés de culture et d'irrigation dans la haute montagne, utilisation des ressources forestières par la cueillette, etc. Longtemps considérés comme archaïques, ils font aujourd'hui l'objet d'une nouvelle considération, leur rentabilité moindre sur le court terme pouvant s'avérer bien meilleure à moyen ou long terme car ils favorisent une pérennité de l'environnement de production.

Encadré 13 *Les transformations écologiques en Amazonie*

L'Amazonie est une région centrale en Amérique latine, tant pour l'enjeu environnemental qu'elle représente que parce qu'elle est répartie entre neuf pays du sous-continent. Cette région est restée longtemps en sommeil, car la forêt amazonienne était considérée comme un environnement trop difficile pour être mis en valeur (image de « l'enfer vert »). Jusqu'aux années 1950, elle n'a été le siège que d'une économie basée sur les collectes, dont certaines ont pu être particulièrement rentables durant certaines périodes (cacao au XVIII^e siècle, caoutchouc entre 1850 et 1913).

À partir des années 1950, les circonstances changent. D'un côté, des moyens mécaniques et technologiques permettent de s'attaquer à la forêt, qui paraissait invulnérable ; de l'autre, l'ensemble des gouvernements de la région mettent en place, les uns après les autres, des programmes de valorisation de leur espace amazonien, pour des raisons sociales (dégonfler les crises nées de la mauvaise répartition des terres dans les autres régions en installant des contingents de population rurale en Amazonie), économiques (augmenter la production agricole et les exportations du secteur primaire et exploiter des ressources minières ou pétrolifères récemment découvertes) ou stratégiques (occuper un espace dont on craignait que son « vide » ne le rende vulnérable). Ces politiques s'accélérent dans les années 1970 avec le Programme d'intégration nationale au Brésil, qui met en place un réseau de routes recoupant le massif forestier.

Les dynamiques en place à partir de cette époque sont complexes, et le rôle des différents acteurs dans le processus varie selon les pays. On peut néanmoins retenir quelques caractéristiques communes. En premier lieu, des fronts d'exploitation agressive des ressources primaires (exploitants forestiers, orpailleurs) avancent dans des régions reculées, une fois épuisées les ressources des régions les plus proches.

...

...

Derrière eux, progresse le plus souvent un front d'appropriation foncière, souvent illégale, menée par des petits ou grands propriétaires. Ils ont souvent recours à l'élevage bovin comme activité économique de base. Ce front, peut, en partie, être articulé par les gouvernements qui créent des lotissements de réforme agraire dans des régions éloignées. Enfin, à l'arrière de ce front, se trouvent des régions en voie de consolidation. Du fait de la présence d'une population rurale (souvent peu nombreuse) et d'une production agricole, les gouvernements locaux et nationaux créent ou consolident les infrastructures de transport et les villes croissent. Dans ce processus, la couverture forestière est érodée au point de se réduire à presque rien dans les régions consolidées (comme dans le centre de l'État de Rondônia, au Brésil), malgré les législations de protection.

Un récent rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) indique qu'une surface de 857 600 km² aurait été déboisée en 2005 sur l'ensemble de l'Amazonie, soit 17 % de l'ensemble du biome amazonien. Au Brésil, pays qui représente deux tiers de l'ensemble de l'Amazonie, un programme spécifique de suivi de la déforestation permet d'en mesurer l'évolution annuelle. On constate ainsi, dans le tableau 42, un pic de déforestation entre 2000 et 2005 et une très forte décrue depuis. La controverse est forte pour savoir si l'amélioration actuelle est plus liée à la crise économique – qui inhibe les investissements – ou à l'action du gouvernement fédéral, pour maîtriser le phénomène. En tout état de cause, un lien existe entre l'activité économique et la déforestation (Le Tourneau, 2004).

Tableau 42 *Déboisement annuel en Amazonie brésilienne, statistiques du Programme Legal Amazon Monitoring and Deforestation Project (PRODES)*

Années	Déboisement annuel (km ²)	Années	Déboisement annuel (km ²)
1988	21 050	2000	18 226
1989	17 770	2001	18 165
1990	13 730	2002	21 651
1991	11 030	2003	25 396
1992	13 786	2004	27 772
1993	14 896	2005	19 014
1994	14 896	2006	14 286
1995	29 059	2007	11 651
1996	18 161	2008	12 911
1997	13 227	2009	7 464
1998	17 383		
1999	17 259		

Source : Programme PRODES (INPE - Institut National d'Études Spatiales du Brésil), 2010. Voir : www.obt.inpe.br/prodes

Les problèmes environnementaux contemporains

La rétraction des espaces naturels

La question de la déforestation est devenue emblématique de la dégradation environnementale en Amérique latine. D'après les rapports de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le rythme de la déforestation ne diminue pas dans la région : il est passé de 3,8 M ha/an dans la décennie 1990 à 4,2 M ha/an entre 2000 et 2005. Même si le Brésil connaît la plus forte déforestation, le Venezuela, l'Équateur, le Paraguay et l'Argentine présentent aussi des valeurs élevées de recul de la forêt.

Tableau 43 Évolution de la superficie forestière en Amérique latine

Pays	Superficie forestière	Changement annuel (1000 ha)	
	2005 (1000 ha)	1990-2000	2000-2005
Argentine	33 021	- 149	- 150
Bolivie	58 740	- 270	- 270
Brésil	477 698	- 2 861	- 3 103
Chili	16 121	57	57
Colombie	60 728	- 48	- 47
Équateur	10 853	- 198	- 198
Mexique	84 146	- 400	- 156
Paraguay	18 475	- 179	- 179
Pérou	68 742	- 94	- 94
Suriname	14 776	0	0
Venezuela	47 713	- 288	- 288

Source : FAO, 2010.

Ce recul des espaces en végétation naturelle se fait principalement sous la poussée de l'agriculture, mais aussi de l'exploitation du bois – illégale ou non – qui se base souvent sur la sélection d'espèces peu nombreuses mais très rentables, entraînant une dégradation considérable des forêts exploitées pour un faible volume extrait. Au Brésil, la question ne se limite pas à l'Amazonie, l'un des biomes les plus attaqués mais aussi l'un des plus protégés en raison de son importance symbolique. Les savanes du plateau central brésilien, connues sous le nom de *cerrados*, sont particulièrement

affectées par la croissance agricole. En Argentine, ce sont les régions tropicales qui sont actuellement mises en culture. Au Paraguay, le Chaco, fait l'objet d'un processus très rapide de mise en valeur, hors de tout contrôle. De même, les terres basses de la Bolivie et l'intérieur de la Colombie apparaissent comme les prochains espaces à gagner par l'agriculture. Au Mexique, la déforestation s'est fortement ralentie d'après les dernières évaluations de la FAO, grâce à la diffusion de meilleures pratiques de gestion forestière. Plus généralement, la déforestation n'est qu'une partie de la dégradation des milieux : les savanes et les milieux semi arides sont aussi dégradés, mais ce n'est que récemment qu'a été reconnu l'intérêt biologique de ces milieux moins spectaculaires que les forêts tropicales humides. D'une manière générale donc, si l'on étend le concept de déforestation à la transformation des zones de végétation naturelle en zones artificialisées (qu'elles soient couvertes de forêts au sens de la FAO ou non), le phénomène est massif, rapide et préoccupant sur tout le continent.

La « reforestation » enregistrée dans le continent ne compense pas cette tendance. En effet, les gains forestiers constatés dans certains pays correspondent généralement à l'extension de la sylviculture industrielle, qui a recours à des espèces allochtones (eucalyptus ou pins), à croissance rapide, pour la fabrication de pâte à papier ou de bois d'œuvre. C'est le cas, par exemple, en Uruguay où l'augmentation des superficies forestières est corrélée avec le développement des grandes usines de pâte à papier. De même, au Chili, dans le centre sud du pays, l'extension des plantations forestières pour la production de pâte à papier ne doit pas occulter le fait qu'elles remplacent des forêts autochtones, présentant un fort endémisme. Les « forêts » gagnées ne sont donc pas autre chose que de vastes « champs d'arbres » ; elles ne jouent absolument pas le rôle attendu des milieux forestiers dans les grands équilibres environnementaux.

D'un autre côté, on note une progression de phénomènes que l'on peut associer à une désertification, autrement dit une dégradation des sols qui aboutit à leur stérilisation et à la disparition de la végétation. Le processus général est assez mal documenté, malgré l'existence d'études nationales. Ce sont en priorité les terres des régions semi arides qui sont les plus menacées (Chaco, hauts plateaux des Andes, mais aussi *cerrados*). Les causes proviennent de la mise en culture, sans précautions suffisantes, de sols inadaptés ou trop minces, ou sensibles à l'érosion hydrique et éolienne. Souvent abandonnés peu d'années après la mise en culture, car peu rentables du fait de la perte de fertilité, ces sols sont particulièrement sensibles à l'érosion. Il existe généralement des aides au reboisement mais, comme précédemment indiqué, celles-ci consistent le plus souvent en une incitation à étendre des zones de sylviculture, ce qui ne constitue pas nécessairement un progrès.

La perte de biodiversité naturelle et cultivée

Plusieurs régions d'Amérique latine présentent à la fois des taux élevés d'endémisme et une rapide disparition ; elles sont qualifiées de *hotspots* de la biodiversité par l'ONG *Conservation International*^[134]. Ce sont les *cerrados* et la forêt atlantique au Brésil, la forêt tempérée humide au Chili, le complexe Tumbes-Chocó-Magdalena pour l'Amérique du sud et la forêt de pins et de chênes du Mexique et de la Mésomérique pour l'Amérique centrale. Sur un autre registre et à une autre échelle, le PNUE a identifié en Amérique latine six pays méga-divers^[135] (Brésil, Colombie, Équateur, Mexique, Pérou et Venezuela), sur un total mondial de dix-sept. Enfin, le continent est riche de sites particulièrement emblématiques de la biodiversité mondiale, comme les îles Galápagos (en Équateur) ou certaines régions d'Amazonie.

La pression humaine sur ce patrimoine est forte. Certaines espèces symboliques (condor, tapir) sont menacées. Selon le PNUE, en 2006, 26 espèces animales et végétales avaient totalement disparu du fait de la déforestation amazonienne et 644 autres avaient été incorporées dans la liste des espèces menacées. Cette disparition est liée à la perte d'habitats, particulièrement du fait de la déforestation mais aussi du recul des zones humides littorales et continentales. La disposition méridienne du continent en fait, en effet, une voie de migration nord-sud pour les oiseaux ; la disparition de zones de repos pose alors un grave problème de conservation.

D'autre part, du fait de la standardisation des cultures et de la sélection génétique d'espèces commerciales, des menaces pèsent sur la diversité des plantes cultivées. Or, l'Amérique latine est le foyer d'origine de plusieurs espèces particulièrement répandues et qui jouent un rôle essentiel pour l'alimentation mondiale (maïs, pomme de terre, haricots, tomate, quinoa, manioc), et constitue par conséquent un réservoir essentiel de diversité génétique pour celles-ci. Dans le Rio Negro, des études montrent que les familles cultivent de 8 à 35 variétés différentes de manioc ; or l'extension des circuits alimentaires commerciaux concurrence les cultures locales, ce qui entraîne un appauvrissement – voire une disparition – de cette variété génétique, même si des instituts travaillent spécifiquement pour sa préservation (comme le Centre international de la pomme de terre au Pérou). Certains mécanismes spécifiques ou niches de marché permettent néanmoins de freiner le phénomène. Dans les Andes, on note ainsi une reprise de la culture du quinoa, du fait de la demande spécifique des pays développés pour ce produit, qui amène à revaloriser le patrimoine agricole existant.

[134] Un *hotspot* se caractérise par une grande diversité de plantes endémiques (plus de 1 500 espèces) et une forte pression humaine (plus de 70 % de la zone originale disparus). Voir <http://www.biodiversityhotspots.org>

[135] Pays qui concentrent une proportion de la biodiversité terrestre supérieure à la proportion de l'espace terrestre qu'ils représentent.

Les milieux urbains et le problème des risques

Les problèmes environnementaux des milieux urbains d'Amérique latine sont plus classiques, mais tout aussi préoccupants puisqu'ils affectent directement les citoyens. Ils relèvent largement de la croissance non planifiée des villes sur des sites inadéquats (pentes fortes, secteurs inondables, volcanisme, etc.), ainsi que de l'engorgement des systèmes de transport, à l'origine de pollutions atmosphériques (Mexico, Santiago du Chili, São Paulo). Un certain nombre des questions les plus courantes ont été abordées dans le chapitre sur les villes, notamment celle du traitement des eaux et des déchets urbains, mais aussi de la qualité du cadre de vie et des espaces verts.

La croissance désordonnée des zones urbaines est aussi un facteur de risque pour les populations : risques sanitaires liés aux conditions de vie (comme la pollution atmosphérique et ses conséquences sur la santé), mais aussi risques plus médiatisés liés à des systèmes de prévention et de protection insuffisants face aux événements exceptionnels (tremblements de terre, précipitations abondantes, éruptions volcaniques). Les constructions réalisées dans des sites exposés, aux sols souvent instables, sont particulièrement vulnérables à ces différents facteurs, comme on a pu le constater au Brésil, tant à Rio de Janeiro, où des glissements de terrains ont fait plusieurs victimes, qu'à Santa Catarina en 2009, ou dans le Nordeste en 2010, où des inondations ont non seulement entraîné des pertes humaines, mais aussi causé la destruction totale de plusieurs quartiers ou villages. Caracas avait connu les mêmes phénomènes en 1999, lors de la « tragédie de Vargas »^[136], qui avait fait plus de 10 000 victimes. Sans arriver à ces extrêmes, à Buenos Aires, les quartiers bas sont régulièrement inondés lorsque coïncident de fortes précipitations et une légère montée du niveau des eaux du Rio de la Plata. À La Paz, les fortes pluies qui se précipitent dans la cuvette où est bâtie la ville désorganisent complètement les services de transport du centre ville. Dans tous les cas, les vulnérabilités naturelles ont été accrues par l'urbanisation et la transformation des milieux naturels, qui ont aggravé les effets du ruissellement.

Le risque sismique et volcanique concerne essentiellement la partie andine de l'Amérique et l'Amérique centrale. Sans revenir ici sur les événements catastrophiques de 2010 (Haïti, Chili), rappelons que les grandes villes des Andes, de l'Amérique centrale et des Caraïbes ont toutes connu ce type de destructions (cf. séisme de Mexico, en 1985). Toutefois, la vulnérabilité urbaine face au risque sismique dépend beaucoup des formes de l'urbanisation, des normes de construction et de la préparation des populations et des services de protection civile. Dans ce domaine, l'absence de contrôle de l'urbanisation par les états accroît la vulnérabilité.

[136] Glissement de terrain provoqué par des pluies torrentielles, les 15 et 16 décembre 1999.

Les eaux marines et continentales

Les ressources en eau sont l'une des richesses d'une grande partie de l'Amérique latine, où les précipitations sont abondantes et où se trouvent de nombreux fleuves qui comptent parmi les plus importants du monde (les « méga fleuves »). Ceux-ci représentent des ressources considérables et sont pour le moment inégalement perturbés dans leur fonctionnement naturel. Si l'Amérique latine détient quelques uns des plus grands barrages de la planète et pourrait en construire d'autres pour faire face à ses besoins énergétiques, de très grands fleuves comme l'Amazone, l'Orénoque et le Paraná sont encore très peu aménagés. Ils représentent donc à la fois un énorme potentiel pour la navigation et la production d'énergie et un enjeu écologique majeur.

Les ressources souterraines sont aussi un objet de débats. Le grand aquifère Guarani, situé à la frontière du Brésil, de l'Argentine et du Paraguay, suscite beaucoup d'inquiétudes dans la perspective de tensions sur les ressources en eau. Son épuisement apparaît cependant comme lointain, alors même qu'il existe déjà des tensions portant sur l'eau dans les régions arides et semi arides. Ainsi, le développement minier du nord du Chili est limité par l'absence de ressources en eau, qui conduit à envisager des importations ou l'installation d'usines de dessalement. Au Brésil, après la mise en place de périmètres irrigués le long du fleuve São Francisco dans les années 1970, ce même fleuve va faire l'objet de prélèvements en direction des régions les plus sèches du Nordeste, générant de vives polémiques sur les conséquences écologiques de ce programme.

La question des eaux marines doit également être mentionnée. Au Brésil encore, le gouvernement désigne sous le nom « d'Amazonie bleue » la zone économique exclusive qui borde ses côtes^[137], pour attirer l'attention sur l'importance de cet espace maritime. Celui-ci recouvre en effet une superficie équivalente à celle de la forêt amazonienne du Brésil, soit près de 3,5 M km². Cet immense domaine est à la fois un écosystème encore peu exploité, notamment par la pêche, et un enjeu environnemental majeur, puisque c'est en haute mer que le Brésil va exploiter les champs de pétrole qui feront de lui l'un des grands producteurs mondiaux. Les événements du Golfe du Mexique en 2010 sont là pour montrer l'ampleur de l'enjeu. Sur la façade Pacifique, le Chili et le Pérou se trouvent face à l'une des régions marines présentant la plus forte productivité biologique de la planète, liée au système du courant de Humboldt : moins de 1 % de la surface océanique y fournit 10 % des prises mondiales

[137] Voir sur cette question le rapport du ministère de la Marine : <http://www.mar.mil.br/dhn/dhn/amazoniazul.pdf>

en tonnage (IRD). La région de l'Atlantique Sud est également une grande zone de pêche industrielle. Dans tous les cas se posent des problèmes de régulation des prises et de compétition entre la pêche artisanale et la pêche industrielle. La mer des Caraïbes, enfin, entièrement recouverte par les zones économiques exclusives (ZEE) des pays voisins (dont les états-Unis), est particulièrement affectée par les activités humaines que sont le tourisme, la pêche et l'exploitation pétrolière (dont la pollution issue de la plateforme Deepwater, détruite lors d'une explosion le 20 avril 2010).

4.4.2. Les principaux facteurs de dégradation environnementale

L'expansion agricole

La période contemporaine se distingue par une accélération du processus de consommation d'espaces naturels à des fins d'expansion de la production agricole, particulièrement au Brésil^[138] et en Argentine. Cette expansion agraire n'est pas liée à la croissance démographique : l'enjeu n'est plus l'alimentation nationale, mais bien la production commerciale pour le marché mondial.

Brésil et Argentine sont parmi les premiers producteurs et exportateurs mondiaux de soja et de produits dérivés (huile et tourteaux). Ils sont également de grands producteurs et exportateurs d'autres céréales, de viande bovine, d'agrumes, etc. Les surfaces cultivées en soja sont passées d'environ 22 M ha à plus de 40 M ha, entre le début et la fin des années 2000, pour l'ensemble de l'Amérique latine. Ceci correspond à un changement majeur dans les usages du sol et dans les modes de mise en valeur, puisqu'il s'agit généralement de grandes ou de moyennes exploitations fortement mécanisées, faisant largement appel à des produits chimiques de traitement – particulièrement le glyphosate (*round up*) – et à des variétés génétiquement modifiées. L'Amérique latine possède deux des trois plus grands utilisateurs de semences transgéniques du monde avec l'Argentine (21 M ha cultivés) et le Brésil (15,8 M ha), tous deux cependant loin derrière les États-Unis (62,5 M). Cette extension est à l'origine de nombreux conflits sociaux pour l'accès aux terres et de protestations liées à la déforestation, au petit nombre d'emplois induits et aux conséquences des désherbants sur la santé des populations.

Outre le soja, la canne à sucre connaît au Brésil une forte croissance pour la production d'éthanol, avec là encore un « paquet technologique » complexe, maîtrisé par les grands producteurs. La culture de la canne à sucre est particulièrement décriée, notamment

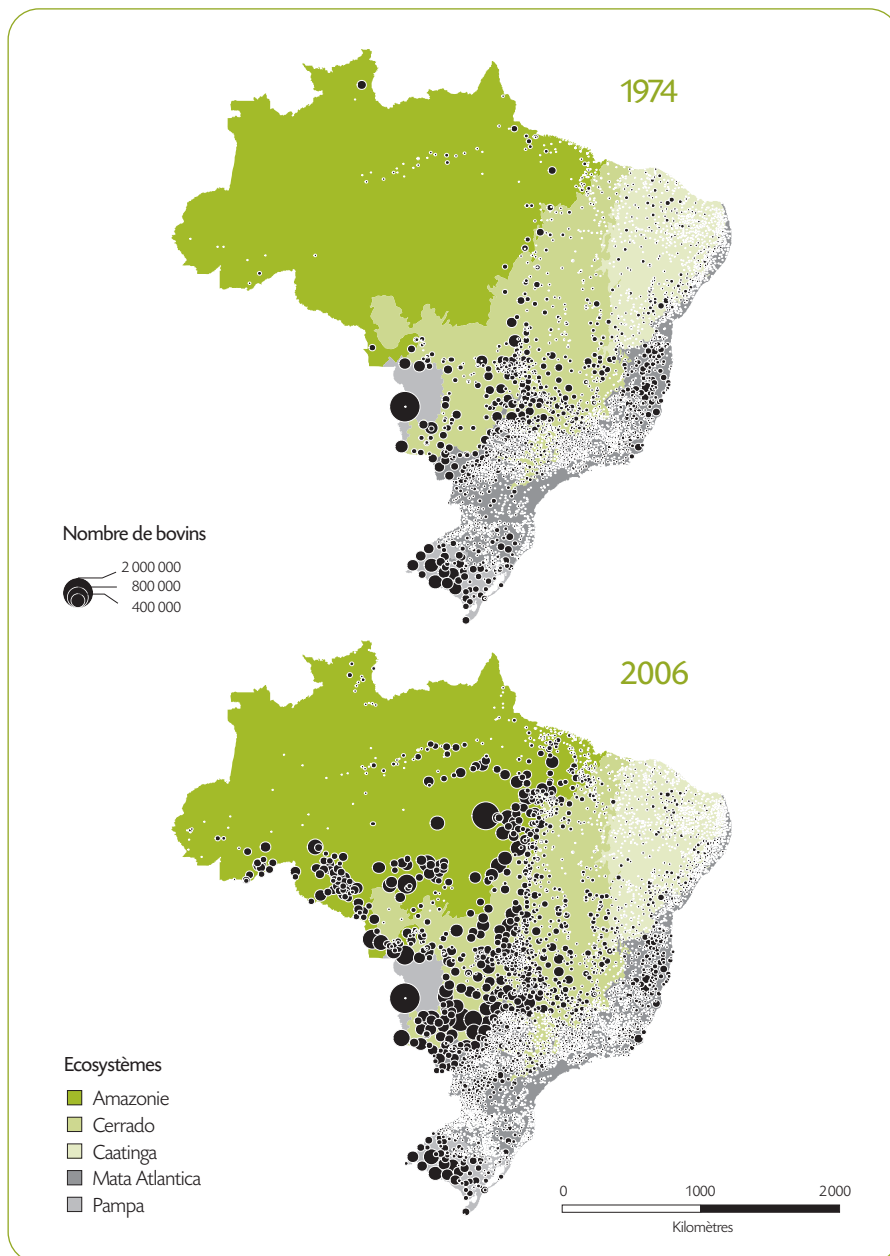
[138] Pour le Brésil voir le dossier de Géoconfluences, « Brésil, la ferme du monde » sur : <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/etpays/Bresil/Bresil.htm>

pour la pratique des brûlis avant récolte, qui émet de grandes quantités de CO₂ et de particules. Les cultures sont industrielles, fortement consommatrices de pesticides et on les soupçonne de dégrader sévèrement les sols. Pour répondre à ces critiques, le Brésil a adopté un plan de zonage de l'expansion de la canne à sucre (autorisant une augmentation des surfaces de 7 à 13 M ha dans le sud et le centre du pays) et réfléchit à restreindre la culture d'oléagineux en Amazonie. Des plans d'amélioration des pratiques culturales sont en cours, notamment avec l'abandon du brûlis prévu dès 2017 (2014 dans certaines régions).

La stratégie chilienne d'exportations alimentaires se fait au prix d'une technification poussée et d'un recours massif aux traitements chimiques, ainsi que de fortes pressions sur les ressources en eau. L'extension de la salmoniculture dans le sud du pays a entraîné une grave crise sanitaire en 2009, la trop forte densité de saumons facilitant la transmission de maladies et imposant donc l'usage massif d'antibiotiques qui polluent le milieu marin. Cette crise majeure a entraîné le déplacement des élevages vers des zones nouvelles. En Équateur, c'est l'élevage de crevettes qui est responsable de la disparition de la mangrove dans le golfe de Guayaquil, même s'il fournit au pays sa première ressource d'exportation agricole, devant la banane.

Au Brésil, la surface agricole utile (SAU) totale a augmenté de 200 M ha dans les années 1940 à 329 M en 2006, après un pic historique de 372 M en 1985. Cette expansion s'est accompagnée d'un déplacement vers l'intérieur du continent : le centre ouest du Brésil est devenu en quelques années une grande région agricole, au prix d'une déforestation accélérée et d'une dégradation des milieux. Cette expansion franchit les frontières politiques : la partie orientale du Paraguay est largement occupée et exploitée par des agriculteurs brésiliens (appelés *Brasiguayos*) qui prolongent leurs exploitations dans le pays voisin. Des phénomènes analogues se produisent dans le nord de l'Uruguay et en Bolivie. Deux productions résument particulièrement les mouvements enregistrés au Brésil. La première est le soja, la seconde l'élevage bovin. Dans les deux cas, la comparaison entre la situation au début des années 1970 et la situation en 2006 montre à la fois l'augmentation massive des quantités produites, mais aussi le déplacement de la production vers le nord.

Carte 2 Progression de l'élevage bovin au Brésil, 1974-2008



Source : données IBGE, cartographie François Michel LE TOURNEAU.

Pour éviter que cette dégradation ne pénalise leurs produits à l'exportation, des normes environnementales plus rigides ou des codes de conduite sont adoptés. Deux exemples particulièrement intéressants se trouvent au Brésil. Le premier est celui de la canne à sucre pour laquelle nous avons vu que le gouvernement a mis en place un zonage strict des zones d'expansion, interdisant de surcroît qu'elles ne se développent dans le biome amazonien. Le second exemple est celui de la filière de production de l'élevage bovin en Amazonie. Régulièrement accusée d'être le grand moteur de la déforestation, celle-ci a été mise en demeure par le Ministère public de se mettre en règle avec la législation environnementale. Elle a accepté de signer un accord de bonnes pratiques, et certains des plus grands abattoirs du pays ont signé un compromis avec l'ONG Greenpeace dans lequel ils s'engagent à cartographier la localisation de leurs fournisseurs et à vérifier qu'ils respectent la législation sur l'environnement.

L'impact environnemental des infrastructures

La réalisation de grandes infrastructures accompagne l'extension des espaces cultivés et l'intégration continentale. Or, pour le moment, ce sont les routes qui sont privilégiées – même si elles ne sont pas toujours la meilleure solution en termes environnementaux – car elles sont techniquement plus faciles à réaliser et permettent une desserte plus fine des régions desservies. Or, elles provoquent aussi l'ouverture de nouvelles régions à la colonisation, à l'artificialisation des milieux, aux coupures écologiques et elles préparent l'avancée de la déforestation.

Les routes : des réseaux nationaux aux intégrations

Dans toute l'Amérique latine, les maillages routiers nationaux ont été améliorés à partir des années 1950, ce qui coïncide avec le grand développement de la circulation des automobiles et des camions. Ces routes ne sont cependant que des pistes difficilement praticables, même si elles attirent déjà des vagues de migrants qui viennent à leurs abords se tailler des propriétés dans des terres encore « vierges ». Les pays andins construisent les routes traversant la Cordillère, joignant la côte, la montagne et le piémont, contribuant ainsi à l'intégration régionale (Gondard, 2005). Dans les années 1970 et 1980, ces réseaux ont été améliorés. Les pistes sont asphaltées, souvent grâce à des prêts de grands organismes financiers internationaux. Ces coopérations ont été, pour ces derniers, l'occasion de commencer à imposer le respect de normes environnementales, comme dans le cas de la route Cuiabá-Porto Velho (BR-364) au Brésil, dont l'asphaltage a été financé par la Banque mondiale en échange d'avancées sur la protection de l'environnement et des peuples amérindiens.

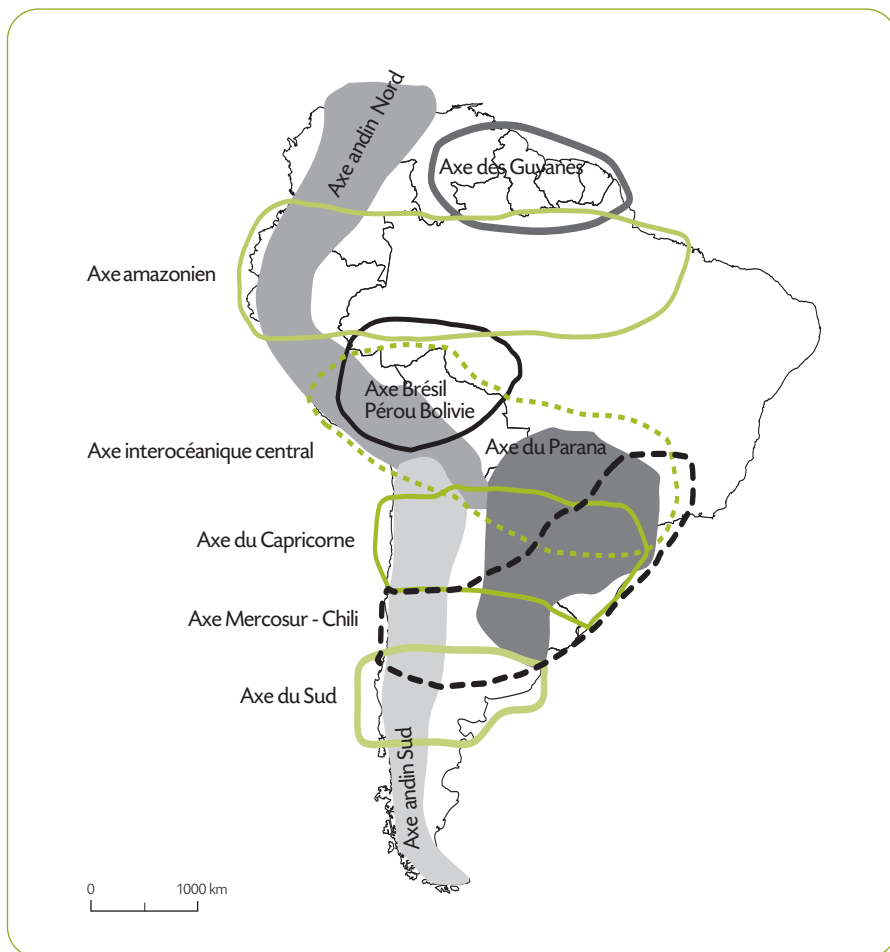
À partir des années 1990, les routes sont devenues des outils de l'intégration continentale. La route panaméricaine est aujourd'hui pratiquement achevée, permettant

la circulation nord-sud en suivant la façade Pacifique (à l'exception d'un segment dans l'isthme de Panama).

L'Initiative pour une intégration de la région sud-américaine (IIRSA), lancée en 2000 à Brasilia, est particulièrement importante. Elle vise à coordonner les efforts nationaux et à inciter au développement des infrastructures. Structurée en 10 zones (cf. carte 3), elle se proposait, d'achever la fameuse liaison routière Pacifique-Atlantique au travers de l'Amazonie, évoquée ci-dessus, et de renforcer également les passages de la Cordillère au niveau du Tropique du Capricorne et de l'axe Buenos Aires – Santiago du Chili. Tous les chantiers de l'IIRSA, cependant, ne sont pas des routes. Le corridor amazonien (n°5) propose ainsi d'aménager les voies fluviales pour accroître le commerce régional, de même que l'axe du Paraná, qui coïncide avec le développement de l'Hidrovia.

Certains de ces chantiers ont avancé, notamment l'asphaltage de routes existantes et l'amélioration des points de passage frontaliers. D'autres axes, comme l'axe nord-andin, restent encore à l'état de projet. D'autres, enfin, comme le passage des Guyanes, n'avancent que très lentement : le pont sur l'Oyapock, entre la Guyane française et l'État brésilien d'Amapa, a été annoncé depuis dix ans, et devrait être finalement mis en service en 2011. Quoiqu'il en soit, ces infrastructures traversent des espaces écologiquement sensibles et suscitent de nombreuses inquiétudes quant à leurs impacts. Ainsi, le projet Hidrovia Parana Paraguay, impliquerait des modifications profondes de l'hydrologie du Pantanal ; il a donc été, pour le moment, ralenti dans la partie amont.

En Amérique centrale, l'initiative d'intégration « Puebla Panama » – allant du Sud du Mexique au canal de Panama, en réunissant les petits pays d'Amérique centrale – a suscité beaucoup d'oppositions tant pour des raisons écologiques que géopolitiques. Tout en avançant dans le sens de l'intégration, le corridor écologique mésoaméricain – projet transnational visant à la protection de l'environnement en accord avec les communautés locales – lui a succédé. Il s'agit d'un projet qui met en avant des objectifs de conservation des milieux, mais vise également à davantage d'intégration territoriale entre le Sud du Mexique et Panama.

Carte 3 Zones des projets de l'initiative IIRSA


Source : IIRSA, S. Velut – 2009.

Dans les années 1990, la pression est devenue de plus en plus forte pour asphaltier la route BR-163, devant devenir un axe majeur pour l'écoulement de la production de soja du Mato Grosso. Cette question étant particulièrement sensible, le gouvernement fédéral a entouré l'opération par un plan « BR-163 durable » prévoyant de nombreuses audiences publiques et promouvant un grand zonage des terres de la région, créant au passage de très nombreuses aires protégées.

Si la route panaméricaine est aujourd'hui pratiquement achevée (permettant une circulation nord-sud dans le continent *via* sa façade occidentale), les regards se tournent depuis 2005 vers un autre grand chantier entrepris il y a plusieurs décennies, mais désormais en voie d'achèvement : la route transocéanique, devant relier l'Atlantique au Pacifique. Le maillage routier brésilien permet, depuis de nombreuses années, de parvenir jusqu'à la frontière péruvienne, et l'ouest du Pérou dispose d'infrastructures routières depuis longtemps, mais la liaison entre les deux (à travers tout d'abord la plaine amazonienne, puis le rebord oriental des Andes) n'était pas ou peu praticable. Ce devait être le cas dès la fin 2010, ce qui pourrait modifier considérablement les flux commerciaux dans la région. En effet, grâce à cette liaison avec trois ports péruviens, la production agricole du centre-ouest du Brésil se trouvera presque à égale distance du port Atlantique de Paranaguá, grand centre d'exportation de produits agricoles, et de la façade littorale du Pacifique, beaucoup plus proche des marchés asiatiques. La diminution possible des coûts du fret, et le gain de compétitivité en découlant, pourraient faire de la nouvelle route une artère majeure du commerce mondial. Or, comme la nouvelle route est située en pleine Amazonie pour une grande partie de son tracé, on peut aisément imaginer que les conséquences écologiques seront, elles aussi, massives et d'importance continentale, voire mondiale.

Peu d'alternatives à la route

Les choix latino-américains dans le domaine des infrastructures ne sont pas les meilleurs d'un point de vue environnemental. C'est en effet le transport routier, polluant et peu efficace sur les très grandes distances, qui a été favorisé au détriment du transport ferroviaire, que les grands espaces concernés semblaient appeler naturellement. Parallèlement, les chemins de fer, créés durant la première moitié du XX^e siècle, ont été négligés : les infrastructures actuelles sont le plus souvent obsolètes et peu fonctionnelles. Des plans pour augmenter la part du rail dans les transports existent cependant.

Au Brésil, il est question d'une liaison ferroviaire rapide entre Rio de Janeiro et São Paulo, l'axe aérien le plus fréquenté du pays. Le projet de liaison ferroviaire « Nord-Sud », qui doublerait plus ou moins la route Belém-Brasília, a également été repris par le gouvernement Lula et des tronçons sont peu à peu construits. Il vient en quelque sorte remplacer le projet précédent d'intégration Nord-Sud, qui s'appuyait sur la voie fluviale *via* les fleuves Araguaia et Tocantins, intensément combattu par les défenseurs de l'environnement du fait des grands impacts prévus sur le cours des deux fleuves. La navigation fluviale semble ainsi réservée à la région amazonienne où, bien que très développée, elle exploite les conditions naturelles de navigabilité des fleuves, et

n'a donc nécessité que peu d'infrastructures pour l'améliorer. En Argentine, on note la relance des chemins de fer entre les principales villes, après l'enterrement du projet de train à grande vitesse entre Buenos Aires et Rosario.

Les systèmes énergétiques

Les systèmes énergétiques sont l'un des facteurs importants de transformations environnementales, non seulement par les effets des combustibles fossiles sur le climat, mais également du fait des impacts directs de l'exploitation de l'énergie sur les régions de production. Or, la consommation d'énergie a fortement augmenté en Amérique latine, particulièrement dans les pays émergents, et cet accroissement a principalement reposé sur l'usage des ressources fossiles. Comme le montrent le graphique 35 et le tableau 44, le pétrole et le gaz sont les principales sources d'énergie et peuvent représenter jusqu'à deux tiers de l'énergie primaire. L'énergie hydraulique pèse d'un poids significatif au Brésil et, à un moindre niveau, au Venezuela. Les autres énergies renouvelables sont encore peu importantes, à l'exception de la contribution des carburants d'origine agricole aux besoins brésiliens. Le nucléaire n'est présent qu'au Brésil, en Argentine et au Mexique.

Sans retracer l'ensemble des facteurs qui expliquent ce poids des hydrocarbures, il est important de souligner qu'il est très difficile de le faire diminuer. À l'exception du Chili, des Guyanes et de l'Uruguay, les pays d'Amérique du Sud sont producteurs d'hydrocarbures et ont connu pour certains (Brésil, Colombie, Équateur et Pérou) des découvertes importantes ces dernières années. Il n'y a donc pas de contraintes majeures à l'approvisionnement (même si l'Argentine connaît un raccourcissement préoccupant des horizons de production). En revanche, la mise en production de gisements dans des régions nouvelles pose de nombreuses questions, qu'il s'agisse de la production pétrolière dans les parties amazoniennes des États andins, ou du développement du *off shore* profond au large du Brésil. L'initiative équatorienne de geler l'exploitation du gisement de Yasuni en échange d'un engagement financier de la communauté internationale semble recueillir aujourd'hui suffisamment de soutiens pour être viable.

Toutefois, les taux de motorisation et l'équipement des ménages ne cessent de croître. Ils ont été considérables au Chili, sous l'impulsion de la croissance économique. Dans les autres pays émergents, l'introduction des véhicules bon marché combinée à un meilleur accès au crédit rend désormais l'automobile accessible à un grand nombre de ménages. C'est particulièrement le cas pour la classe moyenne modeste, qui bénéficie également des conditions d'accès préférentielles dans des logements situés en périphérie et participe donc à la pollution urbaine, en se trouvant contrainte

à effectuer de longs déplacements motorisés. On enregistre ainsi depuis plusieurs années des records de ventes d'automobiles au Brésil. Plusieurs pays maintiennent des prix très bas pour les carburants, le record étant celui du Venezuela. Le gaz est également vendu très bon marché aux consommateurs argentins, ce qui n'encourage pas à limiter les consommations.

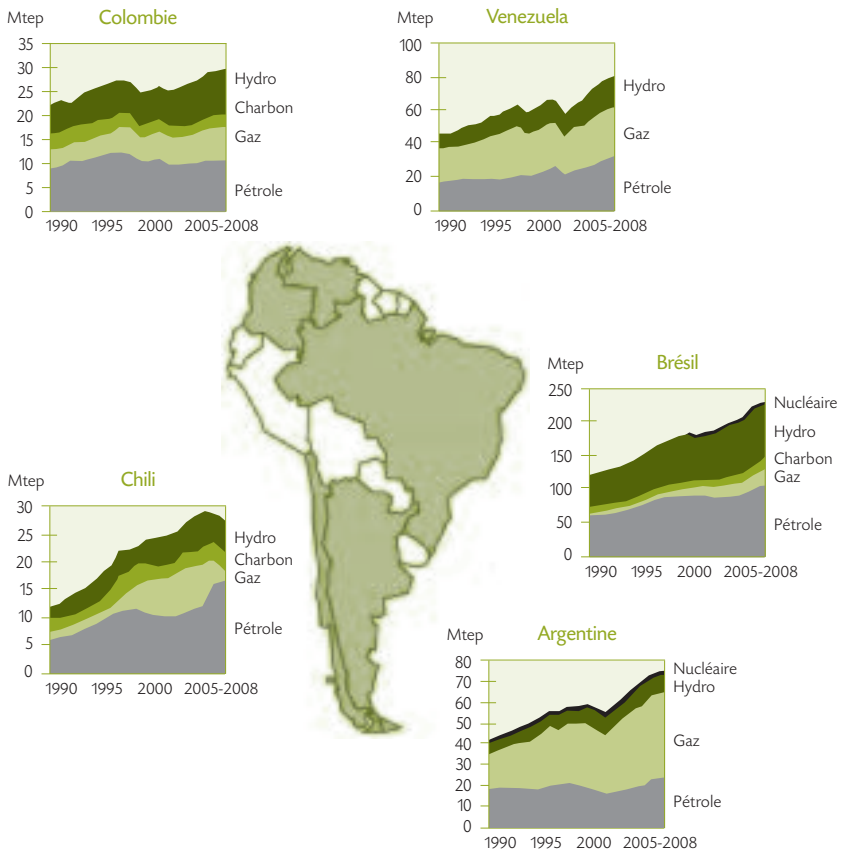
Ainsi, quels que soient les efforts réalisés sur les transformations de l'approvisionnement en énergie, la dépendance aux carburants liquides risque de perdurer. Actuellement, seul le Brésil a apporté une réponse originale avec l'éthanol, même si elle peut être critiquée. L'Argentine essaie de suivre en développant la production de biodiesel à partir d'huiles végétales. La question de ces agrocarburants se pose à la fois du point de vue de l'apport énergétique, en substitut des combustibles fossiles, et du point de vue des conséquences socioenvironnementales de leur déploiement. Sur le premier point, la production d'éthanol à partir de canne à sucre est très performante et sans cesse améliorée par les planteurs et les industriels brésiliens. La transformation de l'huile de soja en biodiesel présente moins d'intérêt énergétique. Les conséquences environnementales de la culture de la canne à sucre sont, quant à elles, plus problématiques, mais font l'objet d'efforts pour en diminuer les impacts (par un meilleur usage, par exemple, des sous-produits et la cogénération de chaleur et d'électricité avec la bagasse).

L'Amérique latine a connu un échec relatif dans l'intégration par les infrastructures énergétiques. Ainsi, l'interconnexion des gazoducs entre pays producteurs (Argentine et Bolivie) et consommateurs (Brésil et Chili) s'est soldée par des interruptions de fourniture et de fortes tensions. De ce fait, le gaz est moins utilisé que prévu et de nouvelles centrales fonctionnant au fioul ou au charbon sont construites, entraînant les conséquences que l'on sait sur l'environnement. Le gaz, moins émetteur de particules et de CO₂ pour le même apport énergétique, est sous-utilisé, même si le Brésil alimente depuis 2009 une partie des villes de l'Amazonie en gaz naturel à partir du gisement de Coari.

Par ailleurs, la construction de nouveaux barrages est largement relancée via des projets sur le Rio Baker (Patagonie chilienne), Condor Cliff (Patagonie argentine), Garabi (sur le fleuve Uruguay), ainsi que de grands programmes d'équipement en Amazonie brésilienne et en Colombie. Avec une puissance installée de 11 000 MW, la centrale prévue à Belo Monte, sur le Xingu (un affluent majeur de l'Amazonie), serait de l'ordre de grandeur de celle d'Itaipu. Ce projet, accompagné par la réalisation de barrages moins importants et de centrales thermiques, suscite des protestations même si le gouvernement brésilien assure s'engager dans un chantier dont les conséquences seront soigneusement contrôlées.

Le développement des énergies renouvelables non conventionnelles reste très modeste, alors que l'ensoleillement fait de certaines régions latino-américaines des sites privilégiés pour tester des centrales solaires. Le potentiel éolien est lui aussi peu exploité, bien que les investissements dans ce domaine croissent, en particulier sur le littoral du Brésil.

Graphique 35 *Augmentation de la consommation d'énergie dans les grands pays émergents d'Amérique du Sud*



Source : S. VELUT d'après BP Statistical review, 2009.

Tableau 44 Sources d'énergie primaire en Amérique latine
– en milliers de tonnes équivalent pétrole (2007)

	Charbon	Pétrole brut	Produits pétroliers	Gaz	Nucléaire	Hydro-électricité	Géothermie, solaire et autres	Combustibles renouvelables et déchets	Électricité	Chaleur	Total
Argentine	1 079	33 972	6 982	37 289	1 881	2 624	5	2 539	658	-	73 065
Bolivie	-	2 312	459	1 677	-	199	-	791	-	-	5 438
Brésil	13 553	93 803	1 184	17 768	3 218	32 165	183	72 335	3 340	375	235 556
Chili	3 318	11 745	5 517	3 351	-	1 989	1	4 731	140	-	30 790
Colombie	3 318	11 745	5 517	3 351	-	1 989	1	4 731	140	-	30 790
Équateur	-	8 709	862	655	-	777	-	728	74	-	11 805
Mexique	9 097	89 387	15 540	50 541	2 716	2 346	6 496	8 240	101	-	184 262
Pérou	1 028	9 682	3 217	2 336	-	1 681	7	2 561	-	-	14 079
Venezuela	45	64 928	31 805	22 798	-	7 143	-	541	96	-	63 745

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE)

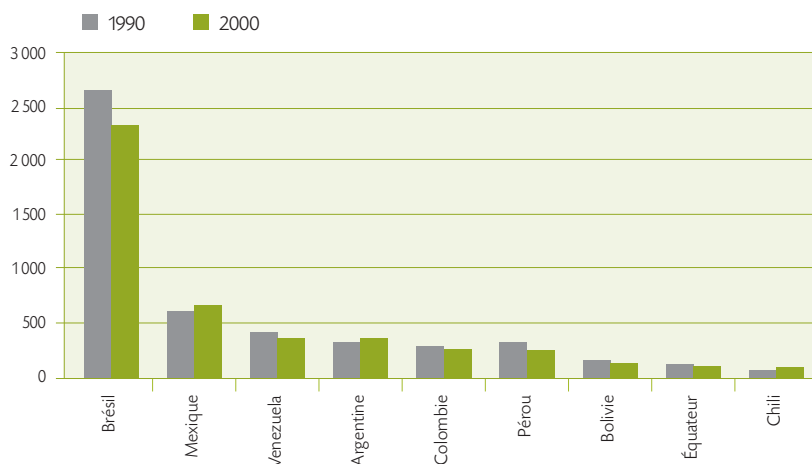
4.4.3. L'Amérique latine et les changements environnementaux planétaires

La place de l'Amérique latine dans le scénario mondial des émissions de gaz à effet de serre

Comparée aux pays du Nord, la contribution de l'Amérique latine aux émissions de gaz à effet de serre (GES) n'est pas considérable ; cependant, elle croît du fait de l'augmentation de la consommation énergétique de la région. Les émissions par habitant sont modestes : 3 tonnes Eq-CO₂ en 2004, contre 7 en France. Les inventaires présentés à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ne sont toutefois pas strictement comparables et ne couvrent pas toujours les mêmes dates. Ainsi, alors que certains pays (Brésil, Chili) n'ont fait qu'une seule communication au début des années 2000, à partir de données collectées dans les années 1990, le Mexique, par exemple, a établi quatre rapports, dont le dernier est paru en 2010 (comme celui du Pérou).

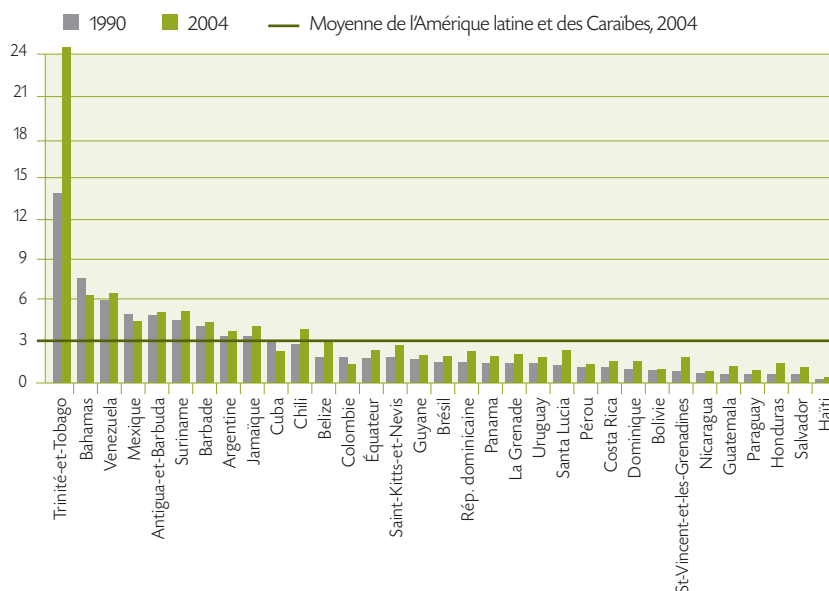
Les émissions cumulées sont faibles, loin derrière celles des pays développés : d'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les émissions mondiales en 2004 étaient de l'ordre de 50 GT Eq CO₂, dont environ 10 % (5 Gt) était produit par l'Amérique latine. L'une des particularités de la région est l'importance des émissions de CO₂ et de méthane imputables à l'agriculture, aux changements d'usage du sol (*Land Use, Land-use Change and Forestry* – LULUCF) et à l'élevage – avec, en contrepartie, des absorptions de CO₂ liées à la croissance des végétaux et aux forêts. D'après les premières communications nationales, les émissions de l'Amérique latine se partageaient en trois tiers : un tiers imputable à l'agriculture (et notamment à l'élevage), un tiers aux changements d'usage du sol et un tiers aux usages énergétiques. Toutefois, cette proportion varie d'un pays à l'autre : les usages énergétiques pèsent plus lourd au Mexique qu'au Brésil, où les effets du changement du sol sont soulignés. Pour tous les pays se posent la question de la fiabilité des estimations d'absorption de CO₂ par la végétation et les sols.

Graphique 36 Principaux émetteurs de GES en Amérique latine (1990-2000) – en millions de tonnes de CO₂



Source : World Resources Institute (2008), "Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 5.0", Washington, DC.

Graphique 37 Émissions de CO₂ par habitant, 1990 et 2004 – en tonnes de CO₂



Source : Cepal, sur la base des indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement, Nations unies, Washington DC [139]

[139] Données disponibles en ligne : <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Search.aspx?q=emissions>

Le manque d'unité de l'Amérique latine dans les négociations mondiales

Bien qu'ils aient signé la plupart des grandes conventions internationales sur l'environnement, les États latino-américains sont très divisés sur la question climatique. D'une manière générale, avant la conférence de Copenhague (décembre 2009), ils refusaient pour la plupart de s'engager sur des objectifs chiffrés de réduction de leurs émissions, soit en vertu d'un « droit au développement » – affirmé par la plupart des pays du Sud – soit, pour le Brésil, du fait d'un dogme diplomatique considérant que ce genre de compromis international était une entrave à sa souveraineté nationale^[140]. Les choses ont considérablement évolué depuis 2009.

Le Brésil, de son côté, a considérablement modifié la donne, peu avant Copenhague, en acceptant pour la première fois des objectifs chiffrés et ambitieux de réduction de ses émissions. Il semble désormais faire cavalier seul en avançant un certain nombre de propositions, notamment sur les mécanismes REDD^[141], alors que les autres états paraissent en retrait. Les raisons de ce revirement sont doubles : d'une part, le pays pense avoir désormais maîtrisé la déforestation en Amazonie et veut en engranger les dividendes sur le plan diplomatique ; de l'autre, les mécanismes de compensation de la déforestation évitée peuvent potentiellement lui rapporter des milliards de dollars s'ils venaient à être mis en place dans le cadre général d'un marché fonctionnel des crédits de carbone. La position du Brésil pourrait être adoptée par le Pérou et l'équateur, deux pays amazoniens également potentiellement favorisés par les REDD, ainsi que par le Costa Rica, qui dispose d'une réputation de pays en avance sur le plan environnemental du fait de la mise en place depuis plus de dix ans d'un mécanisme de paiement pour services environnementaux (on note d'ailleurs que le Costa Rica avait proposé au milieu des années 1990 une initiative des pays forestiers peu éloignée de la proposition actuelle de mécanisme REDD, laquelle avait été abandonnée en raison de l'opposition du Brésil).

À l'opposé, on trouve des pays articulés autour du positionnement de la Bolivie et du Venezuela. En effet, ceux-ci refusent les mécanismes de négociation autour du climat, jugeant qu'ils ne permettent pas aux pays les plus pauvres de se faire entendre. Ils ont ainsi tenté de promouvoir un sommet alternatif à celui de l'ONU, et insistent sur le fait que les pays du Nord ont vis-à-vis d'eux une « dette climatique », dont ils doivent s'acquitter par le biais d'aides destinées à aider les communautés locales à

[140] Dans la mesure où les émissions de GES du Brésil sont essentiellement liées à la déforestation, accepter des objectifs chiffrés de réduction revient à accepter une politique de préservation stricte en Amazonie, que le Brésil refusait comme contraire à sa souveraineté sur cette région.

[141] *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*. (Réduire des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts).

s'adapter aux changements en cours. Cette contestation se place bien évidemment dans le cadre plus large de leur opposition farouche aux états-Unis et de leur contestation de l'économie mondiale.

Entre les deux groupes, de nombreux pays tendent à suivre, sur le plan climatique, leurs orientations diplomatiques générales. Le Chili se pose ainsi dans ce domaine (comme dans les autres) comme un allié des états-Unis, adoptant d'une certaine façon une stratégie de « passager clandestin ». Le Mexique affiche une position plus avancée (avant le sommet du Cancun de décembre 2010), que reflète la communication nationale de 2010. Il s'est doté d'une stratégie nationale de lutte contre le changement climatique, qui a principalement consisté en l'identification des problèmes et des ressources disponibles, et notamment de la recherche. Des axes de travail ont été définis, portant notamment sur la reforestation, l'efficacité énergétique et le développement d'énergies décarbonées, ainsi que l'éducation au changement climatique. Le Mexique a également proposé la création d'un Fonds mondial pour la lutte contre le changement climatique, qui serait abondé par les pays Annexe I et les pays non Annexe I souhaitant en bénéficier.

La dispersion des positions des différents États peut être interprétée en fonction des stratégies politiques et économiques de chacun. Elles renvoient en premier lieu aux différences marquantes de développement entre eux. Certains pays n'ont encore qu'incomplètement développé leur infrastructure industrielle, et refusent pour cela de s'engager à diminuer leurs émissions de CO₂, alors que d'autres évoluent déjà dans les secteurs technologiques de pointe, ce qui leur permet d'envisager une transition vers une économie peu émettrice. Certains sont par ailleurs producteurs de pétrole (Argentine, Équateur, Pérou et Venezuela) avec, pour le Brésil, une vocation à devenir dans le futur un acteur majeur de ce marché ; d'autres ne le sont pas. Les producteurs de pétrole ne sont pas toujours des émetteurs massifs de CO₂, comme l'Équateur ou le Pérou, dont la situation est bien différente de celle du Brésil et de l'Argentine.

Le potentiel scientifique et technologique des États complique encore la donne, avec, là encore, une position particulière du Brésil. Disposant de moyens d'observation de la terre et d'alternatives technologiques à promouvoir, en particulier les agrocarburants, celui-ci affiche désormais une position en pointe dans les négociations sur le climat.

Si les pays d'Amérique latine ne présentent pas un front uni dans les négociations sur le climat, tous ont cependant inscrit ce thème dans leur agenda politique, tant sur le plan diplomatique que sur le plan intérieur. Certains ont ainsi mis au point des stratégies

nationales de lutte contre le changement climatique (le Mexique, le Brésil et l'Argentine occupent ainsi les 4^e, 8^e et 10^e places du *Climate Change Performance Index* de l'ONG allemande Germanwatch), et la plupart profitent des effets d'aubaines que ce thème leur apporte dans les relations bilatérales ou dans les demandes de financement pour des mécanismes de développement propre.

L'Amérique latine peine encore à s'insérer dans ce type de développement : la région n'abrite que 20 % des 2 500 projets enregistrés à l'échelle mondiale. Il s'agit notamment de récupération de méthane dans les décharges ou les effluents, mais aussi de production d'énergie sans émissions de carbone.

Des conséquences déjà patentes...

Alors qu'ils peinent à définir leurs positions dans les négociations, les pays d'Amérique latine expérimentent déjà les conséquences des changements climatiques. On constate ainsi en particulier la fonte des glaciers tropicaux andins, qui perturbe les écoulements en aval, diminuant les quantités d'eau disponibles pour l'agriculture ^[142]. Elle perturbe déjà les écoulements des torrents andins qui irriguent les cultures des communautés de montagne. On enregistre également dans les précipitations des variations impactant les productions agricoles. Ainsi, une modification déjà sensible de la pluviométrie dans la Pampa a entraîné un décalage des isohyètes vers l'ouest ; celui-ci a accru la productivité, facilité l'extension du soja mais également provoqué davantage d'inondations. Inversement, en Amazonie, les années 2005 et 2010 ont été exceptionnellement sèches, alors que 2009 a été marquée par une crue du Solimões dépassant le niveau record de 1950 à Manaus. D'après les projections, cette variabilité des précipitations devrait s'accroître, avec des conséquences sur les cultures dans tout le continent. Certains scénarios convergent sur la diminution des précipitations en Amazonie avec des conséquences sur la végétation, pouvant entraîner une diminution de la pluviométrie plus au sud. En effet, les flux d'humidité venus de l'Amazonie circulent en direction du sud, et sont probablement responsables d'une partie des précipitations qui arrosent les savanes centrales du Brésil et jusqu'à la Pampa. Une autre conséquence de l'augmentation de la variabilité climatique sera sans doute un accroissement de la fréquence et de la violence des tempêtes tropicales, provoquant des sinistres dans les zones littorales.

Évaluer l'état environnemental d'un pays est discutable, car les variables à mesurer sont hétérogènes et parce qu'il faut prendre en compte les évolutions temporelles et les changements d'échelles (puisque les conditions environnementales ne sont

[142] Cette évolution est bien documentée par plusieurs équipes de recherche (notamment celle de l'IRD Great Ice).

pas ne sont pas les mêmes suivant que l'on se place au niveau des États ou des régions). Des propositions existent néanmoins pour chiffrer à une échelle mondiale l'état de l'environnement. Le Centre d'étude sur l'environnement de l'université de Yale publie ainsi un indicateur synthétique mondial prenant en compte différents paramètres décrivant l'environnement (pollution de l'air et des eaux, biodiversité, déforestation, etc.)^[143]. Il permet d'établir un tableau (cf. n° 45), dans lequel des pays non latino-américains ont été insérés à des fins de comparaison. Plus que les valeurs, ce sont les hiérarchies qui sont intéressantes, avec notamment les bonnes performances du Costa Rica, de Cuba et de la Colombie. Le Mexique, l'Argentine et le Brésil se situent dans le milieu du tableau, avec des valeurs proches de celles des États-Unis. Sans surprise, Haïti est en fin de liste avec les autres pays à faible revenu (à l'exception de Trinité-et-Tobago), pénalisé par sa responsabilité dans les émissions de GES à cause de son rôle dans l'exploitation des hydrocarbures et le raffinage pour une population réduite.

[143] Références complètes sur le site : <http://sedac.ciesin.columbia.edu/es/epi/index.html>

Tableau 45 *Indice de performance environnementale (EPI) 2010*

Pays	Indice EPI
Suisse	89,1
Costa Rica	86,40
France	78,2
Cuba	78,13
Chili	73,34
Allemagne	73,2
Panama	71,37
Belize	69,93
Équateur	69,34
Salvador	69,07
République dominicaine	68,44
Suriname	68,18
Mexique	67,34
Paraguay	63,51
Guyana	59,25
Jamaïque	58,04
Nicaragua	57,05
Trinité-et-Tobago	54,25
Guatemala	53,97
Honduras	49,87
Haïti	39,50

Source : Socioeconomic Data and Applications Center, Colombia University et Yale Center for Environmental Law and Policy (<http://sedac.ciesin.columbia.edu/es/epi/index.html>)

4.4.4. Les politiques publiques de l'environnement

Les États latino-américains se sont dotés de législations et d'institutions environnementales et ont cherché à renforcer les moyens d'action dans ce domaine. Les dispositifs ne sont toutefois pas uniformes et leur efficacité est sujette à discussion. L'un des points de départ est l'inscription dans les constitutions de normes relatives à l'environnement, qui a pour conséquence la mise en place de dispositifs institutionnels.

L'institutionnalisation de la question environnementale

Les dispositifs institutionnels

La législation environnementale est encore en voie de constitution en Amérique latine. On avance dans les différents pays vers la constitution de ministères ou de secrétariats d'État à l'environnement disposant de prérogatives plus ou moins étendues. Ces nouvelles structures ont du mal à trouver leur place et leur efficacité dans le paysage institutionnel existant. La nécessité de superviser différents secteurs fait problème par rapport aux compétences existantes. Par ailleurs, les ministères de l'Environnement sont régulièrement accusés d'être des entraves à la croissance économique lorsqu'ils bloquent des projets d'investissement. Ils ne disposent d'ailleurs pas de toutes les attributions ; ainsi, les parcs nationaux peuvent rester gérés par des organismes indépendants des ministères (au Chili) ou par des gouvernements provinciaux (en Argentine). La plupart des pays ont mis en place des procédures d'étude d'impact préalables à la réalisation de grands projets. Celles-ci peuvent être plus ou moins complexes et exigeantes pour le demandeur. De façon générale, les études d'impact ne semblent pas être des instruments suffisants pour assurer la protection de l'environnement. Le Chili a cherché à améliorer ses institutions environnementales pour répondre aux critiques formulées dans l'étude préalable à son entrée dans l'OCDE, laquelle pointait des insuffisances de sa politique environnementale.

L'un des points à suivre dans la mise en place d'institutions environnementales est l'articulation de niveaux de pouvoir avec, d'une part, une certaine décentralisation des compétences environnementales et, d'autre part, la mise en place de périmètres spécifiques d'action. C'est le cas des agences de bassins qui ont été expérimentées au Brésil et que d'autres pays envisagent de reproduire.

Les espaces protégés

La protection de la nature *in situ* a commencé en Amérique latine, avant l'Europe, dès le début du XX^e siècle, avec la création des parcs Perito Moreno, aujourd'hui Nahuel Huapi en Argentine (1903) et Malleco au Chili (1907). D'abord confinés aux régions peu exploitées ou frontalières, les espaces protégés s'étendent aujourd'hui de manière à couvrir des milieux plus variés. Ils sont également devenus des lieux attractifs pour un tourisme international en forte expansion, et des bastions de résistance par rapport aux changements d'usages du sol. Les surfaces concernées sont impressionnantes, comme en témoigne le relevé des aires protégées en Amazonie effectué par le groupe Réseau amazonien d'information socioenvironnementale géographique (RAISG) (cf. tableau 46) ^[144].

[144] Les comparaisons sont difficiles : il n'existe pas, à l'heure actuelle, de source fiable incluant l'ensemble des espaces protégés latino-américains, du fait de la multitude de statuts existants.

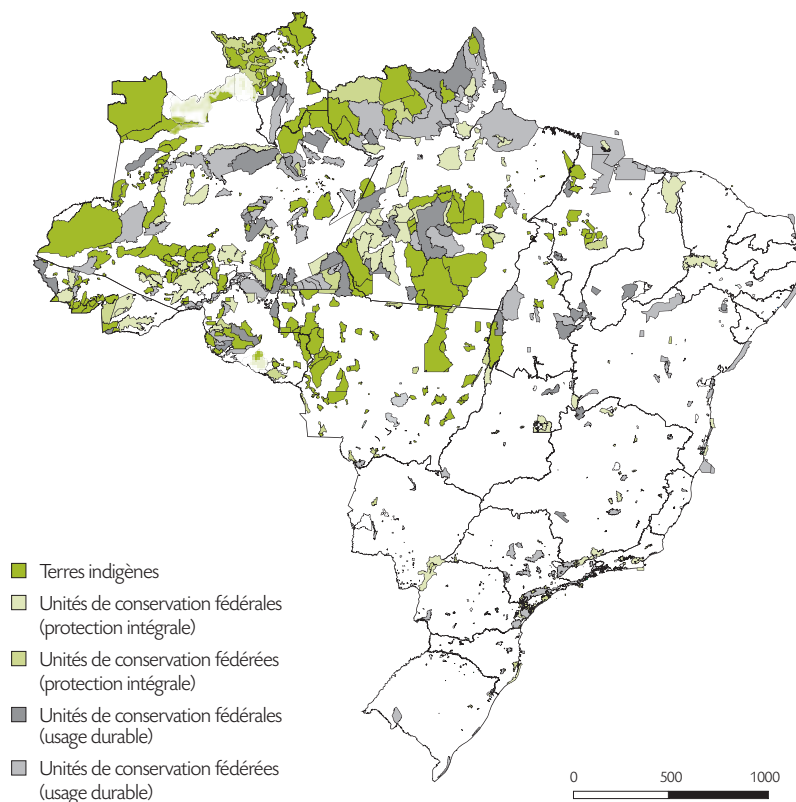
Toutefois, les statuts de ces aires protégées sont extrêmement variés, même si les États latino-américains se réclament de la Convention de Washington (qui établit les bases d'une typologie des espaces protégés). En effet, les évolutions des objectifs de la protection et l'adaptation aux institutions nationales ont entraîné des décalages. Ainsi, l'Argentine compte par exemple des aires protégées dépendant de l'État, des provinces et des municipalités, chaque province ayant sa propre législation de protection de l'environnement. Plusieurs pays ont réformé la législation de protection de la nature en adoptant (ou pas) des catégories internationales. La plupart s'efforcent de mettre en place des systèmes nationaux de conservation pour assurer la cohérence de leurs aires protégées (ce que le Brésil a réalisé en 2000, avec la loi du Système national des unités de conservation de la nature – SNUC).

Sur le plan de la gestion, se posent les questions des liens avec les populations locales et amérindiennes, longtemps exclues des processus de décision et de gestion des espaces protégés. En dépit des engagements pris, les administrations des parcs nationaux sont parfois réticentes au dialogue et se contentent d'ouvertures limitées. Quant aux populations locales, elles ne s'approprient pas toujours les objectifs de conservation de la nature. Enfin, la question des territoires amérindiens peut paraître ambiguë puisque ceux-ci ont pour objectif premier la protection de groupes ethniques et non celle de l'environnement, mais elle repose sur l'idée que les modes de vie, les populations et les cultures se développent dans des milieux particuliers.

Les États s'efforcent d'accroître les surfaces protégées, en couvrant un plus grand nombre de milieux. Cette extension se fait plus facilement dans les régions peu peuplées, où elle ne rentre pas en conflit avec les attentes des populations locales. Les espaces protégés se sont donc largement étendus dans toute l'Amazonie et en Patagonie, avec toutefois des limites quant à l'effectivité de cette protection : la création de nouveaux espaces protégés sans augmentation des moyens effectifs aboutit en effet à multiplier les « parcs de papier » qui n'ont aucun effet concret.

Des solutions institutionnelles innovantes, comme les réserves de biosphère, fournissent des outils complémentaires aux aires protégées existantes. C'est par exemple le cas de la gigantesque réserve de biosphère de la Mata Atlantica au Brésil (d'une surface de 200 000 km²), qui est la plus grande du monde. Des réserves d'usage durable ont également été mises en place en Amazonie ; elles visent à préserver les ressources et les modes de vie traditionnels. De façon générale, on cherche à dépasser les limites de la protection classique par le zonage et l'interdiction pour favoriser des modes d'exploitation durables. En ce sens, les nouveaux espaces protégés sont des sites d'expérimentation pour des activités agricoles à faible impact environnemental, le tourisme alternatif et la valorisation des patrimoines.

Carte 4 Les espaces protégés au Brésil



Source : Kohlhepp (2001).

La création et la gestion d'aires protégées sont également des points de coopération entre les Etats. C'est le cas pour l'Amazonie, où l'on commence à penser les espaces protégés à l'échelle du grand ensemble. Plus localement, des parcs et des corridors écologiques transfrontaliers commencent à voir le jour, comme par exemple le Corridor du Huemul, entre l'Argentine et le Chili, ou la Cordillère du Condor, entre le Pérou et l'Équateur.

Des expériences emblématiques de gouvernance environnementale

La gouvernance environnementale est un domaine d'innovation où se croisent initiatives privées et publiques, nationales et internationales. Nous proposons ici l'analyse de quelques exemples (non exhaustifs) pour illustrer cette inventivité et présenter certaines des références qui circulent à l'échelle du continent.

Expériences brésiliennes de gouvernance environnementale en partenariat : les programmes PPG7 et ARPA

Si l'on a déjà souligné le fait que le Brésil adopte une position plutôt « souverainiste » en ce qui concerne l'Amazonie, il sait aussi faire preuve de souplesse sur les questions de gouvernance environnementale. Deux projets principaux illustrent ce fait :

- le premier, le Programme pilote du G7 pour la préservation des forêts tropicales du Brésil (PPG7) est né d'une proposition de la conférence du G7 à Houston, en 1990. À cette époque, le Brésil était particulièrement montré du doigt pour les atteintes portées à l'environnement ; le G7 lui a donc proposé un don de 250 M USD pour l'aider à juguler le problème de la déforestation. Les négociations ont avancé lentement, portées cependant par la conférence de Rio, en 1992, puis ont débouché, en 1994, sur un compromis institutionnel jugé satisfaisant (le Brésil ne voulait pas d'un programme piloté directement par la Banque mondiale, et les donateurs ne voulaient pas effectuer un simple don au pays). Le PPG-7 est donc un programme inséré dans les institutions brésiliennes mais financé et contrôlé par la Banque mondiale. Le programme (principalement financé par l'Allemagne) a donc démarré et mené à bien de nombreuses actions, notamment un appui logistique à la démarcation de très nombreux territoires amérindiens – un sujet pourtant politiquement très sensible – et un programme de financement « d'initiatives pilotes » de développement durable (Kohlhepp, 2001). Reconduit pour quelques années au sommet de Johannesburg en 2002, le PPG7 peut se targuer d'avoir eu un impact très important sur le terrain, notamment dans la sensibilisation à la question du développement durable, même s'il n'a pas été efficace dans la lutte contre le déboisement.

Autre preuve de souplesse institutionnelle : le programme Aires protégées d'Amazonie (ARPA), mené conjointement par le *World Wide Fund for Nature* (WWF) et le ministère brésilien de l'Environnement depuis 2003. Il trouve sa source dans la revendication du WWF d'obtenir que 10 % au moins de chaque biome brésilien soient préservés en tant que zones protégées fédérales. Devant le déficit constaté en Amazonie, un accord a été signé avec le ministère de l'Environnement dans lequel le WWF participe, notamment financièrement, aux actions, alors que le ministère coordonne le dispositif. Le programme était prévu en trois phases :

- la première (2003-2006) a permis la création de 18 millions ha d'aires protégées, une moitié en unités de conservation intégrale (notamment le Parc national des montagnes de Tumucumaque) et une autre en unités de conservation d'usage durable. Durant cette même phase, le programme a également contribué à la « consolidation » de 7,3 millions ha d'unités de conservation créées avant 2002 ;
- les seconde (2007-2009) et troisième (2010-2013) phases prévoyaient la création de 19,5 millions ha d'aires de conservation intégrale et la consolidation des unités existantes, afin d'atteindre l'objectif de 50 millions ha d'aires protégées en Amazonie (soit 10 % de la superficie de la région). Dans les faits, la phase 2 n'a commencé que fin 2009 et la fin du programme a été repoussée à 2016. Parallèlement, un fonds financier a été créé afin de subvenir aux besoins des unités de conservation créées après cette date.

Au total, ce programme est aussi un succès car il a permis à de nombreuses aires protégées d'être plus que de simples « parcs de papier ».

Le développement de nouveaux outils de protection au Chili

Face à la nécessaire protection de la biodiversité, l'État chilien s'efforce d'impulser les formules privées d'aires protégées. En effet, le pays s'est engagé à protéger 10 % de son territoire et a pour cela étendu les réserves nationales faisant partie du Système national d'aires protégées de l'État (SNASPE).

Pour cela, l'État chilien s'efforce d'encourager la protection d'initiative privée, tout particulièrement pour combler les lacunes constatées dans certaines régions comme le centre du pays. Ne pouvant pas acquérir des terrains, pour des raisons de coûts, et ne souhaitant pas imposer des normes trop strictes de conservation pour éviter les conflits, l'État privilégie les approches volontaires et négociées, s'efforçant de structurer des initiatives de protection, avec parfois des appuis internationaux. C'est le cas de l'initiative de conservation du massif de Cantillana (appui du Fonds pour l'environnement mondial – FEM) et du projet "Aire de préservation de la culture et de l'environnement de la Patagonie chilienne" (ACCA) en Patagonie (soutien du Fonds français pour l'environnement mondial – FFEM). Dans les deux cas, les efforts visent à sceller des accords entre les acteurs publics et privés présents sur le terrain pour favoriser une gestion durable des milieux et la création de zones de protection.

À ces tentatives soutenues par l'État chilien s'ajoutent des démarches de grands propriétaires privés, de firmes et d'ONG qui acquièrent des terrains pour les placer sous protection. L'un des cas les plus connus est celui de l'homme d'affaires nord américain Douglas Tompkins, qui a acheté de grandes propriétés dans le sud du Chili (parc Pumalin) pour les consacrer à la protection de la nature. Il possède également

un domaine dans la province de Corrientes en Argentine qui doit être dédié à la conservation. Ces initiatives, qui lui ont valu une reconnaissance internationale, sont fortement critiquées au Chili par des groupes politiques qui n'admettent pas le blocage – par un propriétaire étranger – de projets d'intérêt économique affectant ses propriétés, comme la poursuite de la route australe et l'éventuelle réalisation de lignes à haute tension. De la même façon, l'actuel président de la République, Sebastian Piñera, possède dans le sud de l'île de Chiloé une propriété qu'il veut transformer en parc privé (parc Tantauco).

Pour le moment, ces projets manquent d'un cadre légal précis assurant aux propriétaires des compensations financières et la pérennisation de leurs initiatives.

Le Xingu : alliance entre producteurs et ONG – question de la labellisation

La région du fleuve Xingu, au Brésil, est très symbolique sur les plans environnemental et culturel. C'est en effet une zone de peuplement amérindien ancien, dans laquelle a été délimité, au début des années 1960, le premier parc indigène de grande taille. Les artefacts culturels et les images du Xingu sont, durant de nombreuses années, devenues les symboles de l'Amazonie. Or, à partir du début des années 1990, la conquête agricole des terres a commencé à affecter sérieusement la région entourant le parc, dans laquelle se trouvent toutes les sources des affluents du Xingu qui irriguent la région. Les cultures mécanisées, notamment de soja, et l'implantation de grands pâturages ont perturbé les régimes hydrologiques, entraînant une raréfaction des ressources halieutiques et devenant sources de nombreuses pollutions.

La première réaction du lobby indigéniste et environnemental a consisté à attaquer frontalement l'expansion agricole... en vain, puisque le gouvernement fédéral a soutenu les grands agriculteurs, pourvoyeurs de devises grâce à l'exportation de leur production. Un important changement de stratégie a été opéré en 2004 : l'Institut Socio-environnemental (ISA) a en effet mené une campagne visant non plus à dénoncer la présence des agriculteurs, mais à travailler des deux côtés (*i.e.* dans le territoire amérindien et dans les zones agricoles), afin de réduire les impacts environnementaux par l'adoption de bonnes pratiques. Depuis cette époque, les actions se sont multipliées pour sensibiliser à l'importance de préserver les sources et les forêts galeries, ainsi que les échanges de semences locales pour permettre le reboisement de parcelles en espèces forestières. Soutenue financièrement par des partenaires étrangers, le dispositif inclut aujourd'hui les administrations municipales de la région (auparavant directement opposées aux Amérindiens) et des organisations représentatives des grands agriculteurs. Il reste évidemment à en mesurer l'impact concret sur le terrain, une tâche que le système d'information géographique de l'ISA cherche à effectuer.

Le changement de stratégie sur les questions environnementales (de l'affrontement à la négociation) n'a pas été une initiative isolée de l'ONG ISA. La grande ONG internationale *The Nature Conservancy* a ainsi lancé en 2008 un programme de coopération avec l'État de Mato Grosso – autrefois considéré comme un adversaire, du fait de son appui inconditionnel à l'expansion de la grande agriculture – visant à aider les propriétés rurales à respecter la législation environnementale, notamment en appuyant la régularisation foncière et la cartographie des propriétés.

Le programme de paiement pour les services environnementaux du Costa Rica

Dans les années 1960 et 1970, la couverture forestière du Costa Rica s'est érodée à un rythme rapide, sous la pression de l'extension des surfaces consacrées à l'agriculture, en particulier pour l'exportation. En 1969, une première loi sur les forêts a créé un système d'aires protégées, mais celui-ci s'est avéré insuffisant pour limiter la perte de surfaces forestières, 75 % des forêts du pays étant situées sur des terrains privés.

Face au déclin rapide des forêts, qui représentaient moins de 47 % de la surface du pays en 2005 selon la FAO, le gouvernement a progressivement fait preuve d'innovation en transformant, en 1996, l'agence nationale des forêts en Fonds de financement des forêts (*Fondo Nacional de Financiamiento Forestal* – Fonafifo), financé par diverses sources dont une taxe sur les combustibles fossiles consommés dans le pays. Celui-ci a, à son tour, mis en place un programme de paiement pour services environnementaux qui dédommage financièrement (et non plus seulement sous la forme de réductions d'impôts) les propriétaires qui conservent leurs propriétés à l'état de forêts, ceux qui replantent des forêts ou ceux qui créent des systèmes agroforestiers.

Le montant versé et les priorités affectées à certaines zones sont redéfinis chaque année par le gouvernement. Les montants sont élevés : 320 USD par hectare conservé en 2008 et jusqu'à 816 USD par hectare replanté. Les propriétaires peuvent souscrire individuellement (dans la limite de 300 ha), ou bien par le biais d'associations (dans la limite de 50 ha par associé). Les contrats sont de 5 ans et peuvent être renouvelés une fois (deux fois dans le cas des projets de replantation). Au total, entre 1997 et 2007, ce sont près de 600 000 ha de forêts qui ont été protégés par environ 7 250 contrats. L'efficacité est aussi visible sur le terrain, puisque le pays est passé d'un taux de déforestation de 19 000 ha par an en 1990, à une reforestation de presque 3 000 ha par an en 2005.

Si elle est positive sur le plan statistique, l'expérience du Costa Rica pose aussi un certain nombre de questions sur le plan social. En effet, le programme est efficace

car il inclut les grands et moyens propriétaires, qui sont les plus à même de bénéficier des paiements proposés. La capacité de petits producteurs à entrer dans le programme est bien moindre, que ce soit à cause des investissements à réaliser ou bien des exigences bureaucratiques de contrôle imposées par le Fonafifo. Ainsi, pour bon nombre d'observateurs, le programme est un succès sur le plan écologique, mais il ne participe pas à la réduction de la pauvreté, un objectif en général également associé aux programmes de paiement pour services environnementaux.

L'environnement et la société

L'environnement est devenu un sujet de mobilisation sociale en Amérique latine, même si l'écologie politique n'y a pas encore trouvé sa place. Le bon score obtenu à l'élection présidentielle brésilienne par Marina Silva, du Parti Vert, est encore un fait isolé dans le paysage politique. Les idées écologiques sont défendues par différentes forces politiques innovantes – telles le Parti Vert qui a porté la candidature d'Antanas Mockus en Colombie sur le thème du renouveau de la citoyenneté – et non pas seulement sur des questions environnementales.

La thématique environnementale, massivement diffusée par les médias, est devenue un sujet de préoccupation et de mobilisation pour les classes moyennes urbaines qui réagissent aussi bien face à des évolutions nationales que par rapport à des projets locaux. Les populations pauvres, pourtant affectées par des problèmes environnementaux, peinent toutefois – dans ce domaine comme dans d'autres – à faire entendre leur voix pour améliorer leur situation, ne disposant pas toujours de relais politiques efficaces.

Des sociétés de plus en plus réceptives à la question environnementale

Les sociétés latino-américaines se sont montrées de plus en plus sensibles aux questions environnementales à partir des années 1990. Cette sensibilisation est liée à la consolidation du rôle social et politique des classes moyennes urbaines, particulièrement au Brésil, en Argentine, au Chili et probablement au Mexique. La mise en place de l'Agenda 21 et de ses déclinaisons locales a été l'occasion de renforcer cette prise de conscience ; l'environnement a également été introduit dans l'enseignement scolaire. Un courant de réflexion dit « socioenvironnemental » associe préservation des milieux et des modes de vie traditionnels, en particulier des Amérindiens. Souvent lié au catholicisme progressiste, il a eu ses martyrs – tel Chico Mendes, assassiné en 1988 – et ses figures emblématiques, comme Raoni Kayapo ou Davi Kopenawa Yanomami.

L'environnement mobilise de grandes ONG bien implantées dans toute l'Amérique latine, plus particulièrement *Conservation International*, *The Nature Conservancy* et

le WWF. Capables d'acquérir de grandes propriétés et de mobiliser des ressources considérables, ces ONG jouent un rôle important dans leurs territoires d'implantation mais aussi dans les débats nationaux sur la conservation et l'environnement. Elles tendent à faire passer au premier plan les questions d'environnement naturel, la conservation de ressources biologiques naturelles et la préservation des modes de vie traditionnels, par rapport aux problèmes environnementaux plus immédiats auxquels sont confrontées les populations urbaines de la région. Elles se distinguent par leur capacité à lever des fonds en montant des projets financés par la coopération internationale (USAID, Union européenne, GEF). Elles disposent d'une réelle expertise de montage et de gestion de projet, de droit, de communication et de cartographie. Inscrites dans un mouvement mondial, elles deviennent également une source crédible d'information scientifique (même si l'objectivité des données communiquées peut être questionnée). Leur action avec des relais locaux est diversement perçue. Les États se sont souvent méfiés de ces organisations, suspectes d'ingérence dans les affaires intérieures au nom de l'environnement.

Le rapport avec les ONG locales peut être aussi bien de l'ordre de la coopération ou de la sous-traitance que de la concurrence pour accéder aux financements. Certaines de ces ONG ont acquis de fortes capacités tel ISA au Brésil, DESCO au Pérou, plus tournée vers les aspects sociaux, CODEFF au Chili ou encore la *Fundacion Vida Silvestre* en Argentine.

Les conflits

Les conflits socioenvironnementaux sont une nouvelle manifestation des attentes des sociétés latino-américaines pour la préservation de leur cadre de vie, mais aussi du degré d'incertitude quant aux impacts effectifs des grands projets. Ces conflits sont révélateurs des changements d'attitude et de la difficulté des gouvernements à répondre à ces demandes sociales. Il s'agit également de conflits mobilisateurs qui recoupent les clivages politiques habituels, sur le plan international mais aussi sur des questions urbaines concrètes.

À partir de 2003, un conflit s'est installé entre l'Argentine et l'Uruguay à propos des usines de pâte à papier construites sur le fleuve Uruguay, dans la localité de Fray Bentos. Il s'agissait d'une réalisation importante pour le développement économique du pays : les plantations d'arbres avaient été encouragées depuis plusieurs années pour fournir à ces usines leur matière première. Les protestations sont venues de la ville argentine de Gualaguaychu, située face aux deux usines de Fray Bentos, et dont les habitants dénonçaient les risques de pollution du fleuve. Les entreprises *Empresa*

nacional de celulosas de España (ENCE) et Botnia (Finlande) assuraient que les usines ont été conçues suivant les normes les plus strictes pour éliminer tout risque.

Indépendamment des risques réels ou imaginaires, ce conflit est monté en puissance, les habitants de Gualeguaychu interrompant la circulation sur le pont reliant les deux localités (également point de passage important entre l'Argentine et l'Uruguay). Appuyés par des mouvements environnementalistes, ils ont également ponctuellement bloqué les autres ponts reliant les deux pays.

Le gouvernement argentin de Néstor Kirchner a soutenu le mouvement de protestation de Gualeguaychu et demandé à l'Uruguay de revenir sur les autorisations données aux deux usines, pour garantir la qualité des eaux du fleuve. Une très longue bataille juridique internationale s'en est suivie, donnant globalement raison à la position uruguayenne, au prix d'ajustements mineurs sur les usines, ou en recommandant la mise en œuvre de mécanismes de contrôle commun sur les effluents. L'Argentine n'a pas été satisfaite par ces décisions, et moins encore les militants. On ne peut pas exclure que le gouvernement argentin n'ait pas été uniquement guidé par des considérations environnementales, et qu'il ait ainsi joué aussi un jeu plus local dans la province d'Entre Rios.

Sans rentrer dans le détail des épisodes, il s'agit bien là d'un conflit environnemental local devenu rapidement un différend international, opposant deux pays jusqu'alors très proches. La relation entre l'Argentine et l'Uruguay en a été durablement affectée et ce conflit a fragilisé le Mercosur, précipité le rapprochement entre l'Uruguay et les États-Unis, et failli coûter à l'ancien président Kirchner son poste de secrétaire de l'Union des nations sud-américaines (Unasur), faute d'avoir l'appui de l'Uruguay.

Il s'agit sans doute ici d'un cas extrême, où l'action diplomatique n'a pas abouti à trouver un compromis, mais plutôt à durcir les positions. Il ne s'agit pas non plus d'un cas isolé : le projet minier Pascua Lama, à la frontière de l'Argentine et du Chili, a suscité une forte opposition internationale. Il a toutefois bénéficié d'une plus grande bienveillance de la part des deux gouvernements. Dans le cadre de l'ALENA, un protocole spécifique sur l'environnement complète les accords commerciaux ; il n'a cependant pas empêché une entreprise nord-américaine de projeter un dépôt de déchets toxiques dans la ville mexicaine de Guadalcazar (San Luis Potosi). Les oppositions de la municipalité, des habitants et des organisations de protection de l'environnement se sont élevées contre ce projet, ce qui a amené l'entreprise à porter plainte contre le gouvernement mexicain qui ne respectait pas les droits des investisseurs, et à recevoir une compensation de 16 M USD.

De même, en Équateur, les grands projets pétroliers qui menaçaient des aires indigènes ont été très fortement critiqués et ont suscité des mobilisations internationales. La proposition d'internationalisation de Yasuni, faite par le président Correa, est aussi une façon de répondre à ces critiques. Enfin, l'Initiative d'intégration de l'infrastructure régionale d'Amérique du Sud (IIRSA) est dénoncée par de nombreuses ONG en Amérique latine, qui craignent que la construction de nouvelles infrastructures ne provoque de sérieux dommages aux milieux naturels.

Conclusion

La thématique environnementale évolue très rapidement. Elle dispose d'un fort pouvoir de mobilisation et est devenue une référence essentielle des discours et des valeurs. Toutefois, le passage de la préoccupation sociale à l'action effective n'est pas sans difficulté face à des habitudes bien établies qui consistent à prélever sans compter et, donc, à endommager l'environnement. L'enjeu de la production l'emporte encore largement sur celui de la protection. Les grands acteurs étatiques et, plus particulièrement, les entreprises assoient plus leur légitimité dans des grandes réalisations que dans la protection de l'environnement.

Deux problèmes principaux se posent. Le premier concerne le lien entre les conditions environnementales et la pauvreté. S'il est communément admis que les conditions environnementales accentuent la pauvreté, il ne s'agit là que d'une partie du problème. En effet, des études ponctuelles, localisées, montrent bien que les populations pauvres des milieux ruraux sont aussi celles qui dépendent le plus des services environnementaux et qui sont donc plus affectées par leur dégradation ou leur accaparement par des grands projets industriels, dont elles ne bénéficient pas. En milieu urbain, il s'agit aussi des populations les plus exposées aux risques environnementaux, alors que les populations aisées ont les moyens de vivre dans des quartiers plus protégés et moins pollués. Travailler sur l'amélioration des conditions environnementales des populations pauvres et des classes moyennes est un chantier considérable, qui concerne directement un grand nombre de Latino-américains, mais qui ne reçoit pas forcément l'attention de la communauté internationale. Par ailleurs, aider ces populations défavorisées à sortir de la pauvreté n'est pas non plus sans conséquences environnementales : l'extension urbaine pour des logements sociaux de meilleure qualité, la possibilité d'acheter des véhicules motorisés, la consommation de biens industrialisés, etc., tout cela a aussi un coût environnemental. Il est difficile de penser à la généralisation du mode de vie des classes moyennes à l'ensemble des populations.

Le second problème concerne les espaces ruraux, particulièrement concernés par les enjeux environnementaux liés à la fois aux systèmes agricoles, aux espaces de protection et aux problèmes de déforestation et de changements d'usage du sol. C'est là aussi que se pose la question des populations traditionnelles, qui inclut aussi bien les populations indigènes (les plus médiatisées) que les populations rurales métisses (petits exploitants, *caboclos* brésiliens, paysans avec ou sans terres). Concevoir et mettre en œuvre des projets de développement innovants pour ces populations est un enjeu important. Les espoirs reposent actuellement principalement sur le

tourisme, sous ses différentes variantes, et sur la valorisation commerciale des produits agricoles de qualité. Malgré quelques cas emblématiques – écotourisme au Costa Rica, appellations d’origine pour le café au Brésil, filières de production fromagères – beaucoup reste à faire dans ce domaine.

En effet, les solutions alternatives n’apparaissent encore que très timidement dans la région, qu’il s’agisse de développement de formes d’énergie renouvelable, de modes de production moins destructeurs, de valorisation des produits forestiers, de labellisation ou encore de transport. C’est un chantier considérable qui ne reçoit pas encore toute l’attention nécessaire, et pas de façon systématique. La réduction de la croissance démographique, l’accroissement des capacités technologiques et la prise en compte des enjeux environnementaux sont pourtant trois facteurs très favorables à ce basculement.

Bibliographie

BROWN A., O. MARTINEZ, M. ACERBI M et J. CORCUERA (Eds.) (2006), *La Situación Ambiental Argentina 2005*, Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires.

BUCLET, B. (2006), « Les réseaux d'ONG et la gouvernance en Amazonie », *Autrepart* n°37, IRD éditions/Armand Colin, Paris.

COY, M. (2005), "Between Globalisation and Regionalisation: The Political Ecology of Pioneers Fronts in the South-West Amazon", *Global Impact, Local Action: New Environmental Policy in Latin America*, Hall A (ed.), Londres.

CUNILL GRAU, P. (1995), *Las Transformaciones del Espacio Geohistorico Latino-americano*, Fondo de Cultura Económica, 1995, Mexico.

EMERSON, J., D. C. ESTY, M.A. LEVY, C.H. KIM, V. MARA, A. DE SHERBININ et T. SREBOTNJAK (2010), *2010 Environmental Performance Index*, Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven.

GONDARD, P. (2005), « Axes mondialisés versus intégration régionale dans les Andes » LOMBARD, J. MESCLIER E. et VELUT, S. (eds), *La Mondialisation côté Sud*, Éditions de l'IRD, Paris.

GULISSON R.E. (2007), "Tropical Forests and Climate Policy", *Science*, Vol. 316, N° 5827, AAAS, Washington DC.

HALL, A. (2005), *Global Impact, Local Action: New Environmental Policy in Latin America*, Institute for the Study of the Americas, Londres.

KOHLHEPP, G. (2001), "Estratégias da Política Ambiental e Regional para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil. O Programa Piloto Internacional e seus Atores em Direção ao Desenvolvimento Sustentável?", in KOHLHEPP, G, *Brasil: Modernização e Globalização* (coord.), Bibliotheca Ibero-Americana 80, Madrid.

LE TOURNEAU, F-M. (2009), « La distribution du peuplement en Amazonie brésilienne : l'apport des données par secteur de recensement », *L'Espace géographique*, n° 4, Belin, Paris.

LE TOURNEAU, F-M. (2004), « Jusqu'au bout de la forêt ? Causes et mécanismes de la déforestation en Amazonie brésilienne », *Mappemonde*, n° 75 (3), version électronique, Institut des sciences humaines et sociales, CNRS, Avignon.

LEZAMA, J. L. (2004), *La Construcción Social y Política del Medio Ambiente*, El Colegio de México, Mexico.

RIVERA, P. et G. FOLADORI (2006), "Reflexiones sobre la Contabilidad Ambiental en México", *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, VI, 177-217.

THERY H., N. APARECIDA DE. MELLO (2004), *Atlas du Brésil*, La Documentation française, Paris.

VELUT, S. (dir.) (2005), *L'Amérique latine*, Sedes, Paris.

Annexe

Tableau 46 Surface et proportion des aires protégées en Amazonie

	Bolivie		Brésil		Colombie ⁽¹⁾		Équateur		Guyane française	
	Zone	% de la région amazonienne du pays	Zone	% de la région amazonienne du pays	Zone	% de la région amazonienne du pays	Zone	% de la région amazonienne du pays	Zone	% de la région amazonienne du pays
Aires protégées	114 182	24,0 %	1 000 210	20,0 %	66 816	13,8 %	29 843	25,6 %	61 793	71,4 %
Territoires indigènes	121 920	25,7 %	1 084 665	21,7 %	244 782	50,7 %	75 542	64,8 %	7 068	8,2 %
Chevauchement des aires protégées et des territoires indigènes	40 854	8,6 %	100 305	2,0 %	20 421	4,2 %	12 466	10,7 %	6 289	7,3 %
Zones sans chevauchement	195 248	41,1 %	1 984 570	39,6 %	270 757	56,0 %	92 919	79,7 %	62 572	72,3 %

	Guyane		Pérou		Suriname		Venezuela		Total Amazonie	
	Zone	% de la région amazonienne du pays	Zone	% de la région amazonienne du pays	Zone	% de la région amazonienne du pays	Zone	% de la région amazonienne du pays	Zone	% de la région amazonienne du pays
Aires protégées	5 914	2,8 %	155 243	19,8 %	25 338	15,5 %	171 145	37,7 %	1 630 485	20,9 %
Territoires indigènes			130 761	16,7 %			305 961	67,4 %	1 970 699	25,3 %
Chevauchement des aires protégées et des territoires indigènes			12 440	1,6 %			152 488	33,6 %	345 263	4,4 %
Zones sans chevauchement			273 564	34,9 %			324 618	71,5 %	3 204 248	41,2 %

Source : Instituto Socioambiental/Red Amazónica de información Socioambiental Georeferenciada (2010) voir : raisg.socioambiental.org

5. Les relations Union européenne – Amérique latine ^[145]

Alfredo BENITES
Georges COUFFIGNAL

Depuis bientôt trois décennies, l'Europe et l'Amérique latine cherchent à construire un dialogue nourri par le partage de valeurs communes et de liens historiques et culturels forts, qui ont permis des avancées significatives dans les années 1980 et 1990, aboutissant à l'établissement d'un « partenariat stratégique » entre les deux régions en 1999.

L'impression est cependant que ce partenariat, actuellement, progresse très lentement. Le dernier sommet des chefs d'État de l'Union européenne et d'Amérique latine, qui s'est tenu à Madrid les 17 et 18 mai 2010, a certes été qualifié de « succès » par les quelque soixante chefs d'États présents. Il a effectivement permis la signature de plusieurs accords d'association, avec les pays d'Amérique centrale, la Colombie et le Pérou. Il a été décidé de créer une Fondation Europe-Amérique latine-Caraïbes (Eurolac) et de relancer les négociations pour un accord d'association UE-Mercosur. Mais, fin 2010, on ignorait encore comment cette fondation allait se structurer, avec les trois candidatures en présence pour l'accueillir (Hambourg, Milan et Paris). On ne voyait pas comment pourraient être surmontées les divergences en matière de prix agricoles entre l'UE et le Mercosur. Et l'on s'interrogeait sur la cohérence de la signature d'accords bilatéraux alors que le discours officiel était de signer des accords avec des ensembles. Il est donc légitime de s'interroger et d'analyser le sens et les orientations actuelles de ces relations, tout comme les objectifs recherchés dans les trois domaines clés que sont le dialogue politique, la coopération pour le développement et les échanges commerciaux.

[145] Daniela Ordoñez et Mathilde Mondon ont participé à la rédaction de l'étude initiale, à partir de laquelle ce document a été élaboré.

5.1. Les relations politiques Union européenne – Amérique latine

Dans leur forme actuelle, ces relations trouvent leur origine dans les années 1980. En 1983, la Communauté économique européenne (CEE) signe le premier accord avec le Pacte andin. La même année, elle apporte son appui à la naissance du Groupe Contadora (Colombie, Mexique, Panama, Venezuela), qui cherchait à promouvoir une solution négociée aux conflits centraméricains. En 1984, elle signe les accords de San José avec les pays d'Amérique centrale. Elle renouvelle son appui politique aux solutions non conflictuelles lors de la constitution, en 1985, du « Groupe d'appui » à Contadora (Argentine, Brésil, Pérou, Uruguay). Enfin, la CEE salue sans réserve la création du « Groupe de Rio » en décembre 1986, dont sont membres aujourd'hui tous les pays de la région (y compris Cuba).

Depuis lors, les relations politiques entre l'Europe et l'Amérique latine n'ont cessé de se densifier. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE, en 1986, et la fin de l'affrontement bipolaire avec la chute du mur de Berlin, en 1989, ont permis d'institutionnaliser ces relations. En 1995, s'ouvrent des négociations avec le Mercosur, en 1996 avec le Chili, en 1997 avec le Mexique. Cette intensification des relations débouche en 1999, à Rio, sur la décision de l'UE et de l'Amérique latine de construire un « partenariat stratégique » et d'organiser tous les deux ans des Sommets des chefs d'États des deux régions. Ce partenariat repose sur trois piliers : le dialogue politique, la coopération pour le développement et les relations commerciales. L'UE, ici, se distingue nettement de la démarche promue par les États-Unis, qui cherche avant tout la libéralisation des échanges économiques et commerciaux.

Ce dialogue politique vise à élaborer des positions communes sur les grands problèmes mondiaux. À partir de la fin des années 1980 et durant la décennie 1990, ce type de rencontres politiques va s'institutionnaliser. Outre les réunions ministérielles régulières, un dialogue s'est instauré à partir de 1990 avec le Groupe de Rio ^[146], et les accords interinstitutionnels se sont considérablement développés à l'occasion des signatures d'accords commerciaux. À chaque fois, est sortie renforcée la dimension « dialogue politique », soutenue par les rencontres annuelles des chefs d'États de la péninsule ibérique et d'Amérique latine dont la dernière s'est tenue à Mar del Plata, en 2010.

[146] Le Groupe de Rio, créé en 1986, englobe aujourd'hui 23 pays d'Amérique latine et des Caraïbes (y compris Cuba depuis 2008). Il a une représentation à Bruxelles et des rencontres régulières sont organisées avec l'UE au niveau ministériel. La 14^e rencontre s'est tenue à Prague en mai 2009, avec comme ordre du jour la sécurité énergétique, le changement climatique et la crise économique et financière.

L'engagement de l'Europe dans cette dynamique de rapprochement et d'approfondissement des relations avec l'Amérique latine trouvait bien sûr sa source dans les valeurs et l'histoire partagées. Mais, surtout, l'Europe voyait l'Amérique latine – en quête de son unité – comme une aire où elle pourrait exporter son modèle d'intégration. Ainsi, elle n'a pas ménagé ses efforts en ce sens et, sans nul doute, inspiré certains des processus d'intégration en Amérique latine (notamment Mercosur et la Communauté sud-américaine des nations^[147]). Les sommets UE – Amérique latine, initiés à Rio avec la signature d'un « partenariat stratégique », ont donc été l'aboutissement naturel du processus initié dans les années 1980. Ces sommets ont aussi permis le lancement des programmes de coopération aujourd'hui en cours d'exécution.

Ces rencontres multiples au plus haut niveau ont sans doute permis de rapprocher – parfois d'élaborer – des positions communes dans un certain nombre de domaines (par exemple, sur la question du multilatéralisme). Cependant, sur certains enjeux majeurs, cette position commune est encore à construire, comme on a pu le constater lors du sommet de Copenhague sur l'environnement de 2009, ou celui de Cancun en 2010.

La désignation d'un président du Conseil européen et d'un haut représentant pour les Affaires étrangères et vice-président de la Commission ne semble pas pour l'heure modifier la situation préalable. Par ailleurs, les rencontres internationales ont montré la division des Latino-américains concernant les grands enjeux. Aussi, rappelons-le, le principe de supranationalité n'a pas progressé significativement dans cette région. C'est peut-être la raison pour laquelle au Sommet de Madrid de mai 2010, l'UE – tout en ne changeant pas son discours en la matière – a semblé s'éloigner ou questionner l'approche d'intégration régionale. N'a-t-elle pas signé des accords d'association bilatéraux avec des pays (Colombie, Pérou) ou des ensembles de pays (Amérique centrale), qui sont surtout des accords commerciaux assortis de relations de coopération davantage structurées, au détriment de sa politique d'intégration régionale ?

5.2. La coopération pour le développement

Dès le début, la coopération pour le développement a été l'un des points forts de l'action extérieure de la Communauté européenne dans ses relations avec le reste du monde. En Amérique latine, après les accords de San José, l'ensemble des pays a été intégré dans les programmes « Pays en développement Asie-Amérique latine

[147] La Communauté sud-américaine des nations a été lancée à Cuzco en 2004. Douze pays de l'Amérique du sud ont signé en 2008 (Brasilia) le traité constitutif de l'Union des nations sud-américaines (Unasur), dont l'inspiration est « le modèle d'intégration européen ».

(PVD-ALA) », dont les effets, si l'on regarde l'évolution des échanges entre les deux régions, sont loin d'être négligeables. En effet, l'UE est le premier donateur et le second partenaire commercial de l'Amérique latine.

Les programmes de coopération se sont développés au fil des ans dans de nombreux domaines : cohésion sociale, technologies de l'information et la communication, coopération universitaire, coopération entre collectivités locales, énergies renouvelables, aide à l'investissement des PME, etc., et les fonds mobilisés ont sensiblement augmenté.

Depuis 2002, l'architecture de la coopération de l'Union est basée sur trois instruments d'intervention :

Le Programme indicatif régional (PIR)

Le PIR s'adresse à 18 pays latino-américains (sauf Cuba). Le premier PIR 2002-2006 marque un tournant dans l'histoire des relations de coopération, d'une part par l'institutionnalisation de l'intervention de l'UE en Amérique latine sur cinq ans et d'autre part, par le choix conjoint des « défis » politiques prioritaires latino-américains : a) l'intégration régionale et b) la réduction de la pauvreté. Avec un budget de 250 millions d'euros, il a permis la mise en œuvre de nouveaux programmes régionaux (@lis, Alban, Euro-social), la continuation d'autres (Al-Invest, Urbal), renforçant notamment le partenariat bi-continental et impactant les réseaux de la société civile. Le deuxième PIR, 2007-2013, doté d'un budget plus conséquent (556 millions d'euros) associe d'autres « défis politiques » : a) la cohésion sociale ; b) le soutien à l'intégration régionale ; c) la « formation et la compréhension mutuelle ».

La coopération sous-régionale (Communauté andine des nations (CAN), Amérique centrale et Mercosur)

L'approche sous-régionale de l'UE a été adoptée il y a plus de 35 ans, privilégiant des régions relativement homogènes dans une perspective d'intégration. La Déclaration du sommet de Rio (1999), organise l'appui aux processus d'intégration sous-régionale autour de trois objectifs : a) le développement économique et social durable, b) l'insertion dans l'économie mondiale et c) la lutte contre la pauvreté. Pour la période 2007-2013 la coopération sous régionale de l'UE est dotée d'un budget de 1,6 milliard d'euros. Cette coopération avec les trois ensembles a été initiée très tôt.

Accords UE avec la CAN (Carthagène, 1969)

La CAN regroupe actuellement la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou (le Venezuela ayant quitté la CAN). Il s'agit du second bloc économique du sous-continent. L'UE est le principal bailleur donateur de la sous-région. Sur le volet commercial, l'UE

offre à la CAN des conditions préférentielles à ses exportations de produits industriels ou agricoles (affranchis de droits de douane pour 90 % de ses exportations) et la clause des « nations les plus favorisées ».

Accords avec l'Amérique centrale (San José, 1984)

Les relations entre l'UE et le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Panama et le Salvador ont débuté dans les années 1980. Elles concernent une région qui (mis à part le Costa Rica) qui est encore le théâtre d'une pauvreté touchant 49 % de la population, et qui subit, par ailleurs, les effets de catastrophes naturelles récurrentes.

La coopération a financé de nombreux projets pour consolider la démocratisation et l'intégration régionale. Entre 2007-2013, un budget de 840 millions d'euros finance la bonne gouvernance, la cohésion sociale et économique. Enfin, pour les échanges commerciaux, les négociations initiées en 2006 au sommet de Vienne ont finalement abouti à la signature d'un accord d'association bi-régional lors du sommet UE-Amérique latine, à Madrid, en mai 2010.

Accords avec le Mercosur (Asunción, 1992)

Le Mercosur, quatrième groupe sous-régional au monde, associe des pays membres permanents (Argentine, Brésil, Paraguay et l'Uruguay) et des pays associés (Bolivie, Chili, Colombie, Équateur et Pérou). L'adhésion du Venezuela est en phase de ratification. Le Mercosur et la CEE avaient signé en 1992 un accord d'aide pour la mise en place des structures sous-régionales. En 1999, avaient été initiées des négociations visant à libéraliser les échanges de l'Union européenne et le Mercosur, qui s'enlisèrent rapidement. Si la relance des négociations entre l'UE et le Mercosur a été décidée à l'issue du dernier sommet (Madrid 2010), des obstacles commerciaux de taille subsistent pour ce qui pourrait devenir « la plus grande zone de libre-échange ». En effet, les subventions de l'UE à l'exportation de certains produits agropastoraux, dans le cadre de la PAC (blé et viande, par exemple), sont fortement critiquées par les pays de la sous-région.

La coopération bilatérale (Mexique et Chili)

Alors que le discours officiel était celui de l'appui aux processus d'intégration, l'Europe a signé les premiers accords bilatéraux avec le Mexique et le Chili, aucun des deux n'étant membre de regroupements latino-américains. Le Mexique est membre de l'Accord de libre-échange nord-américain (l'ALENA) avec les États-Unis et le Canada, tandis que le Chili n'est que membre associé au Mercosur. L'accord de coopération signé en 1997 avec le Mexique est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2000.

Il comprend les relations politiques (institutionnalisation du dialogue), la coopération économique, le commerce et la mise en place d'une zone de libre-échange des biens et des services. L'accord avec Chili a été signé le 18 novembre 2002 et est entré en vigueur en 2004. Il met l'accent sur le développement social, incluant la participation de la société civile, à côté de la libéralisation des échanges.

Dans cette démarche bilatérale, sont désormais à inclure les accords avec la Colombie et le Pérou, de mai 2010 (Madrid). Comment doit-on les interpréter ? Ne sont-ils pas en contradiction avec la politique d'intégration régionale de l'UE ? Ou s'agit-il d'une réponse pragmatique de l'UE face au piétinement des négociations avec le Mercosur et la CAN ?

5.3. Les relations commerciales

Ce troisième pilier des relations UE-Amérique latine concerne un secteur où, à plusieurs reprises, l'UE et l'Amérique latine ont exprimé leur volonté d'un approfondissement de leurs relations. Mais l'écart entre la structure productive des régions et les intérêts qui en découlent, notamment sur la question agricole, ont souvent mené les négociations commerciales dans une impasse. Ces difficultés semblent aller de pair avec des échanges bi-régionaux qui marquent le pas et des flux commerciaux et d'investissements encore peu dynamiques.

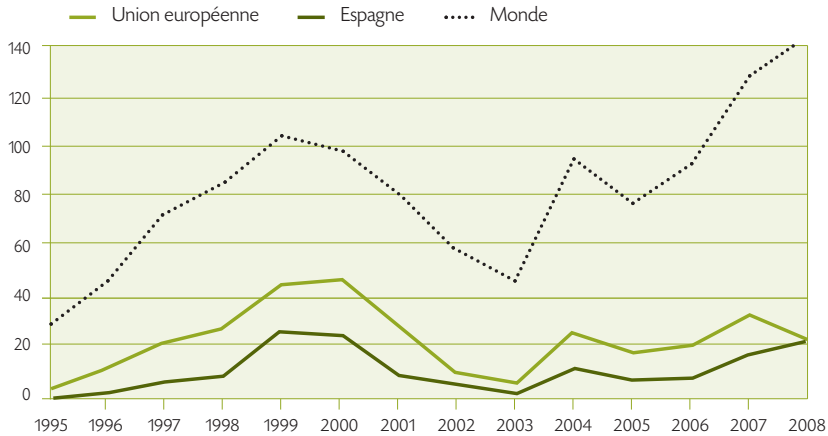
État des lieux des flux d'IDE

Le poids relatif de l'UE dans les IDE latino-américains a diminué ces dernières années. Au cours des années 1990, les IDE européens en Amérique latine ont eu une importance particulière avec la participation des entreprises européennes dans les privatisations massives que les différents États latino-américains ont effectuées. Dominés surtout par l'accroissement des implantations d'origine espagnole, les investissements européens se sont concentrés dans les secteurs de l'énergie et des services, et dans les pays du Mercosur, notamment l'Argentine et le Brésil.

Cependant, entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, lorsque plusieurs pays latino-américains connaissent des crises monétaires et financières et un net recul de leur croissance, le volume total des flux d'IDE en Amérique latine diminue (chute de 41 % en 2009). De même, la part de l'Amérique latine dans le total des flux d'IDE européens est passée en dessous du seuil symbolique de 5 % depuis 2007 alors qu'elle était de plus de 15 % en 1997.

Graphique 38 Les IDE en Amérique latine

Amérique latine : flux d'IDE entrants selon l'origine (en milliards USD)



Sources : EUROSTAT, UNCTAD.

Amérique latine : poids comme destination de l'IDE européen (en % du total de l'IDE européen en dehors de l'UE)



Sources : EUROSTAT.

État des lieux des échanges commerciaux

Le dynamisme du commerce bi-régional a été affecté à la fin des années 1990-début des années 2000 par les crises économiques qui ont frappé de nombreux pays latino-américains.

Après cette période de stagnation, le commerce a enregistré une expansion considérable, en valeur, en raison de la reprise des importations des pays d'Amérique latine – conséquence du cycle de forte croissance dont ils ont bénéficié entre 2003 et 2008 – et de l'augmentation de ses exportations vers l'Union européenne – grâce au boom des prix des matières premières.

Une fois de plus, la crise internationale – faillite de Lehman Brothers en septembre 2008 – a considérablement affecté les échanges commerciaux. Les exportations latino-américaines vers l'Union européenne ont été particulièrement affectées (-24 % entre mai 2008 et mai 2009) par la chute des prix des *commodities* et par la récession de l'Union européenne. Les importations de la région de produits européens ont également enregistré un déclin important (-23 % entre mai 2008 et mai 2009) en raison, essentiellement, de la contraction de l'activité dans les pays latino-américains.

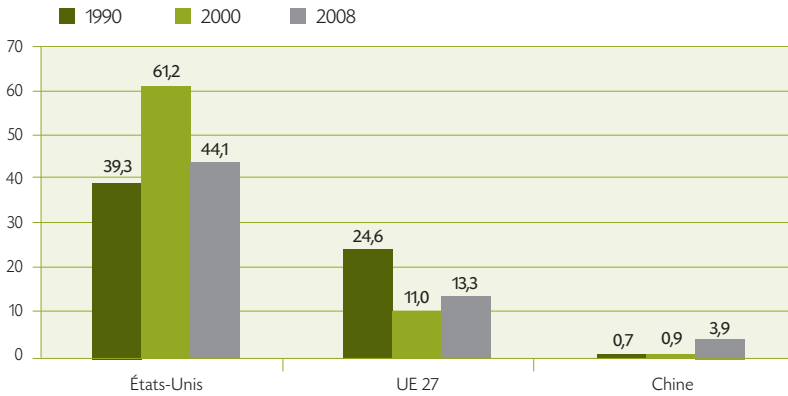
Toutefois, la revalorisation des prix des matières premières à partir du deuxième trimestre 2009 a permis une reprise progressive des exportations latino-américaines vers l'UE, alors que les importations stagnent.

Importance de l'UE comme partenaire commercial de l'Amérique latine

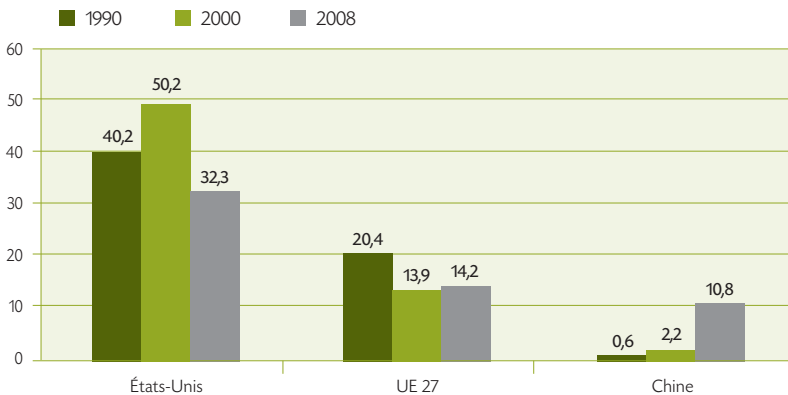
Si les échanges commerciaux se sont amplifiés en valeur, le poids commercial relatif de l'Europe en Amérique latine s'est affaibli au cours des 20 dernières années. Sa part dans le total des importations latino-américaines est passée de 20 % en 1990 à 14 % en 2008. Cette situation contraste fortement avec celle des relations commerciales de l'Amérique latine avec la Chine qui ne cessent d'augmenter. Entre 1990 et 2008, la Chine a vu passer les importations totales latino-américaines de 0,6 % à plus de 10 % et représente actuellement le 3^e fournisseur de la région, derrière les États-Unis et l'Union européenne. Elle est devenue la 3^e destination des exportations latino-américaines (17^e en 1990).

Graphique 39 Amérique latine : exportations et importations

Amérique latine : destination des exportations (% du total)



Amérique latine : origine des importations (% du total)



Sources : Paninsal 2008-2009, Cepal.

Caractéristiques des échanges commerciaux

Les échanges commerciaux entre les deux continents sont déséquilibrés, asymétriques et concentrés.

Ils sont traditionnellement déséquilibrés : l'Europe a été systématiquement excédentaire depuis 1993. Cette situation s'est seulement renversée à partir de 2006, lorsque les exportations de produits latino-américains vers l'Union européenne ont dépassé celles de l'UE vers l'Amérique latine, en raison principalement du boom des prix des

matières premières. Mais la chute des prix des *commodities* dès septembre 2008 a contracté ses exportations et la région est redevenue, à nouveau, déficitaire vis-à-vis du Vieux continent.

Les échanges commerciaux sont également asymétriques en termes de produits échangés : l'Amérique latine importe de l'Union européenne essentiellement des produits industrialisés alors que les importations communautaires de produits latino-américains sont largement dominées par des produits primaires. En 2008, plus de 95 % du total des importations latino-américaines de produits européens sont des produits manufacturés dont 47 % à fort contenu technologique. Les produits primaires ne représentent qu'1 % du total des importations. Dans l'autre sens, les produits primaires comptent pour plus de 40 % du total des exportations latino-américaines et, même si à première vue ce sont les produits industriels qui priment (plus de 55 % du total), ces derniers sont essentiellement constitués de produits manufacturés de base. Cette situation a très peu évolué depuis les années 1990.

Enfin, les relations commerciales sont concentrées dans une poignée de pays. Ainsi, l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique représentent plus de 75 % des échanges avec l'UE. De même, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni sont les principaux clients (fournisseurs) de la région et comptent pour plus de 60 % des exportations latino-américaines vers l'UE et presque 55 % des importations provenant de l'UE.

Ce tableau de bord général montre que, malgré la volonté politique d'approfondir leurs relations économiques, les divergences concernant les termes de libéralisation des marchés, notamment concernant le secteur agricole, se sont souvent avérées contraignantes. De plus, l'accord commercial entre l'UE et le Mercosur, qui représenterait un des accords les plus importants au monde, semble encore loin d'aboutir. Même si les négociations ont été relancées lors du sommet de Madrid, l'opposition des intérêts commerciaux reste forte et les négociations s'annoncent « longues et difficiles ».

Conclusion

En dépit des lenteurs, la tenue de sommets biannuels des chefs d'État de l'UE et de l'Amérique latine et des Caraïbes depuis 1999 ont eu des résultats concrets. Ils ont lancé la plupart des programmes de coopération (@lis, Eurosocal, Eurosolar...), en ont consolidé d'autres (Urbal, Alinvest). Ils l'ont fait sous le chapeau générique de « partenariat stratégique », signifiant que la coopération couvre des domaines extrêmement vastes (54 secteurs sont énumérés) : politique, économie, culture, éducation, nouvelles technologies, gouvernance, approfondissement de la démocratie, protection des droits de l'homme, construction d'États de droit.

Ces sommets sont, cependant, peu visibles, et la question de leur légitimité ou de leur impact est aujourd'hui posée par les opinions publiques des deux régions. En Europe, les mouvements altermondialistes commencent à dénoncer ces réunions, dans lesquelles ils voient avant tout des instruments de propagation des logiques de libre-échange qui favorisent la domination des pays développés sur ceux en voie de développement. Le citoyen latino-américain, pour l'heure, est plutôt indifférent ou dubitatif, car il n'en voit pas les effets concrets, en particulier en matière de réduction des inégalités sociales ou de la pauvreté. De plus, si la Communauté européenne a sans nul doute inspiré à l'origine certains des processus d'intégration en Amérique latine, en particulier celui du Mercosur, le principe de supranationalité n'a, dans cette région, jamais vraiment progressé. On est aujourd'hui en présence d'un enchevêtrement de structures (Mercosur, CAN, MCCA, Unasur, Alba, Groupe de Rio, Communauté des Caraïbes – Caricom, etc.) qui rend difficile la perception des logiques de fond à l'œuvre dans cette région en termes de regroupements ou d'intégration.

Par ailleurs, en dépit des discours de l'Europe sur le partenariat stratégique et en dépit de l'importance des échanges multiples (économiques, culturels, universitaires...) avec l'Amérique latine, celle-ci n'est pas une de ses priorités en termes commerciaux. Sur le plan politique, on peut se demander si l'on n'est pas en présence d'une certaine désillusion partagée. Les Européens pensaient que l'Amérique latine allait s'organiser et se structurer comme eux, et de leur côté les Latino-américains attendaient beaucoup de l'Europe, notamment en matière économique.

Enfin, ce que l'on nommait le « triangle transatlantique » (États-Unis-Amérique latine-Europe), qui semblait s'affirmer dans les années 1990, s'atténue avec la montée en puissance du Brésil comme acteur global, et avec l'arrivée de la Chine, de plus en

plus présente dans la région. En somme, après s'être détachée des États-Unis, l'Amérique latine serait-elle en train de se détacher de l'Europe ? La question mérite d'être posée. Mais cela n'est-il pas dans la logique du monde multipolaire qui se dessine, notamment avec la création du G20 ? L'Argentine, le Brésil et le Mexique en sont membres, ce qui donne à l'Amérique latine, à travers eux, un poids dans cette instance bien supérieur à celui que lui confèreraient normalement son PIB ou sa population.

Bibliographie

ALCÁNTARA M., M.S. ORTIZ, ed. (2008), *Relaciones entre América Latina y Europa: Balances y Perspectivas*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

BENITES A., dir. (2006), *Union européenne, coopération internationale, Amérique latine : une histoire inachevée*, IHEAL, Paris.

CEPAL-OIT, Boletín N° 3 (2010), "Crisis, Estabilización y Reactivación : el Desempeño del Mercado Laboral en 2009", Santiago.

Commission européenne (2008), *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, Bruxelles.

COUFFIGNAL G. (2011), « La politique étrangère de la France vis-à-vis de l'Amérique latine », in G. Couffignal (dir.), *Amérique latine 2011, laboratoire de l'Occident ?* Paris, La Documentation française, avril, (à paraître), Paris.

COUFFIGNAL G. (2010), « Les relations Union européenne – Amérique latine : simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne », in Georges COUFFIGNAL (dir.), *Amérique latine 2010. Une Amérique latine, toujours plus diverse*, Paris, La Documentation française, Paris.

GHYMERS C., C. QUENAN et A. ROMERO, ed. (2008), *Relaciones América latina y el Caribe – Union Europea : analisis y perspectivas*, Caracas, ediciones del SELA.

GIRARDIN B. (2006), « La France l'Europe et l'Amérique latine », *Géoéconomie*, n° 37, Paris.

MACHINEA J.L. (2010), *El impacto de la crisis en América Latina; una mirada de corto y largo plazo*, Instituto de estudios latinoamericanos (Universidad de Alcalá), Madrid.

OECD (2010), *Latin American Economical Outlook 2011*, Paris.

ROUQUIÉ A. (2006), *Le Brésil au XXI^e siècle. Naissance d'un nouveau grand*, Fayard, Paris.

WONG R.Y. (2006), *The Europeanization of French Foreign Policy. France and the European Union in East Asia*, Basingstonke, Palgrave Macmillan.

Conclusion générale

La direction générale de l'AFD a procédé, le 1^{er} octobre 2009, à la création d'un nouveau département géographique « Amérique latine et Caraïbes » (ALC) à la suite des décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) d'autoriser l'AFD à intervenir dans de nouveaux pays d'Asie et d'Amérique latine. Parallèlement à l'ouverture des agences et à l'instruction des financements, le département ALC s'est attaché à préciser le contenu des interventions de l'AFD et les moyens à déployer dans cette géographie.

C'est dans ce cadre que l'AFD a souhaité faire réaliser la présente étude par l'Institut des Amériques (IdA), qui éclaire le contexte des actions des institutions financières de développement. Les analyses des experts de l'IdA révèlent une Amérique latine émergente qui participe davantage aux évolutions du monde. Toutefois, la région fait face à des défis et rencontre des obstacles à son développement, notamment les inégalités sociales et spatiales, l'insuffisance d'infrastructures et la faiblesse de la productivité. Ces analyses soulignent aussi la nécessité d'une évolution de la coopération dans un monde plus complexe, afin de répondre aux grands enjeux de la mondialisation décrits dans le Document Cadre Français de Coopération au Développement.

En ce sens, les interventions de l'AFD chercheront à conforter les partenariats entre les différents acteurs en présence, qu'il s'agisse des institutions ou des entreprises françaises et latino-américaines, tout en soutenant des politiques cohérentes avec les enjeux de développement de l'Amérique latine. En termes opérationnels, nos financements, selon les orientations définies par les ministères de tutelles de l'AFD, devraient ainsi, notamment, contribuer à l'équipement des villes durables, favoriser les investissements d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable, soutenir la protection de la biodiversité, promouvoir une production agricole et une gestion forestière écologiques, participer à la mise en œuvre de projets de coopération trilatérale en Amérique latine et dans d'autres régions du monde.

Ces actions s'insèrent également dans la politique française de renforcement de la relation entre l'Europe et la région Amérique latine, au moment où se dessine un monde multipolaire. Elles s'appuieront aussi sur les grandes institutions multilatérales et régionales de financement du développement avec qui l'AFD a conclu des accords-cadres de partenariat. Plus largement, elles participeront à une dynamique de partage d'expérience et d'enrichissement mutuel.

Liste des sigles et abréviations

ABC	<i>Ahorro</i> (épargne) <i>Bono</i> (subvention), <i>Crédito</i> (Crédit)
ABRAPP	<i>Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar</i>
ACCA	Aire de préservation de la culture et de l'environnement de la Patagonie chilienne
AFD	Agence Française de Développement
AFP	Administratrices de fonds de pension
AIDSESP	<i>Asociación Interétnica del Desarrollo de la Selva Peruana</i>
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIOS	Association internationale des organismes de supervision des fonds de pension
ALABRT	Association latino-américaine de BRT et de systèmes intégrés de transport
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AME	Association des municipalités de l'Equateur
ANSES	<i>Administración Nacional de la Seguridad Social</i>
ARPA	Programme Aires protégées d'Amazonie
ARS	Pesos argentin
ARS	<i>Administradoras de Regimen Subsidiado</i> (Colombie)
AUGE	<i>Plan de Acceso Universal con Garantías Explicitas</i>
AUH	<i>Asignación Universal por Hijo para Protección Social</i> (Argentine)
BID	Banque interaméricaine de développement

BPC	Bénéfice de prestation continue (Brésil)
BRL	Real brésilien
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CAF	<i>Corporación Andina de Fomento</i>
CAN	Communauté andine des nations
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CCTP	<i>Conditional Cash Transfer Programmes</i>
CEE	Communauté économique européenne
Celade	Centre latino-américain de démographie
Cepal	Commission économique pour l'Amérique latine
Cepalc	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CFI	Centre fédéral d'investissement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CLP	Pesos chiliens
CNE	Conseil national électoral
Conaie	<i>Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador</i>
DF	District fédéral (Mexico)
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DUIS	<i>Desarrollo Urbano Integral Sustentable</i> (Mexique)
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
ENCE	<i>Empresa nacional de celulosas de España</i>

EPI	Indice de performance environnementale
EPS	<i>Empresas Promotoras de Salud</i> (Colombia)
Eurolac	Fondation Europe-Amérique latine-Caraïbes
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FARC	Forces armées révolutionnaires de Colombie
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIAP	Fédération internationale des administratrices de fonds de pension
FNDR	Fonds national de développement régional (Chili)
Fonadin	Fonds national d'infrastructures mexicain
Fonafifo	<i>Fondo Nacional de Financiamiento Forestal</i> (Costa Rica)
Fonasa	<i>Fondo Nacional de Salud</i>
Fonden	<i>Fondo de Desarrollo Nacional</i>
Fosis	<i>Fondo de Solidaridad e Inversión Social</i> (Chili)
GEF	<i>Global Environment Fund</i>
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GTZ	Agence de coopération technique allemande pour le développement
IdA	Institut des Amériques
IDE	Investissement direct étranger
IDH	Indice de développement humain
IDR	Investissement public de décision régionale

IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i>
IIRSA	Initiative pour une intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine
MAS	Mouvement vers le socialisme (Bolivie)
IMSS	<i>Instituto Mexicano del Seguro Social</i>
INSS	<i>Instituto Nacional do Seguro Social</i>
IRD	Institut de recherche pour le développement
ISA	Institut Socio-environnemental (Brésil)
ISAPRE	<i>Institutos de Salud Previsional</i> (Chili)
IVVS	<i>Instituto venezolano de los seguros sociales</i>
LOAS	Loi organique sur l'assistance sociale
LULUCF	<i>Land Use, Land-use Change and Forestry</i>
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
Mercosur	Communauté économique des pays de l'Amérique du Sud
MINVU	<i>Ministerio de Vivienda y Urbanismo</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OLAGI	<i>Organizacion latino-americana de gobiernos intermedios</i>
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OPS	Organisation panaméricaine de la Santé
PAC	Programme d'accélération de la croissance (Brésil)

PAC	Politique agricole commune (Union européenne)
PACA	Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur
PAN	Parti de l'action nationale
PASIS	<i>Pension Asistencial de Ancianidad</i> (Chili)
PAYG	<i>Pay As You Go</i>
PDVSA	Pétroles du Venezuela S.A.
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PIR	Programme indicatif régional
PJJHD	<i>Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados</i> (Argentine)
PLN	Parti de libération nationale
PLUS	<i>Plan Limitado Único de Salud</i>
PMAS	<i>Pensión Máxima con Aporte Solidario</i>
PMDB	Parti du mouvement démocratique brésilien
PME	Petites et moyennes entreprises
PNAD	<i>Pesquisa Nacional de Amostra de Domicilios</i> (Brésil)
PNI	Programme national d'infrastructures (Mexique)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
POS	<i>Plan Obligatorio de Salud</i>
POSS	<i>Plan Obligatorio de Salud Subsidiado</i>
PPG7	Programme pilote du G7 pour la préservation des forêts tropicales du Brésil

PRI	Parti révolutionnaire institutionnel (Mexique)
PRODES	<i>Programme Legal Amazon Monitoring and Deforestation Project</i>
PSDB	Parti de la social démocratie brésilienne
PT	Parti des travailleurs
PTB	Parti travailliste brésilien
PUSC	Parti d'unité sociale chrétienne
PVD-ALA	Programme Pays en développement Asie-Amérique latine
RAISG	Réseau amazonien d'information socio-environnementale géographique
3R	Réduire, Recycler, Réutiliser
REDD	<i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>
SAU	Surface agricole utile
SBS	<i>Seguro Básico de Salud</i>
SISBEN	<i>Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales</i>
SNASPE	Système national d'aires protégées de l'État
SNUC	Système national des unités de conservation de la nature
SPS	<i>Seguro Popular de Salud</i>
SU	Suffrage universel
SUF	<i>Subsidio Unitario Familiar</i> (Chili)
SUNAT	<i>Superintendencia Nacional de Administracion Tributaria</i> (Pérou)
SUS	Système unifié de santé
UE	Union européenne
Unasur	Union des nations sud-américaines

Unesco	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USD	Dollar (américains)
VAR	<i>Value at risk</i>
WRI	<i>World Resources Institute</i>
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>
ZEE	Zone économique exclusive

Qu'est-ce que l'AFD ?

Établissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis près de soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur le terrain dans plus de 50 pays et dans neuf collectivités d'Outre-mer, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique

En 2009, l'AFD a consacré plus de 6,2 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et émergents et en faveur de l'Outre-mer. Ils ont notamment contribué à la vaccination de 1,8 million d'enfants, l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 7,3 millions de personnes et le soutien à 900 000 emplois dans le secteur productif. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 5 millions de tonnes de CO₂ par an.

www.afd.fr

Les enjeux du développement en Amérique latine

Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques

Au-delà de la diversité des situations nationales et régionales, l'Amérique latine présente des traits communs qui lui confèrent une position particulière dans le monde. Cette position est caractérisée par des atouts, des succès, des évolutions positives, mais aussi par un certain nombre de retards et de problèmes qui freinent son développement. Ce sont autant de motifs d'intervention pour une institution de développement comme l'AFD. Cela exige toutefois de disposer d'avantages comparatifs, de définir des partenariats originaux et diversifiés, mais aussi de bâtir des stratégies d'alliance. Pour ce faire, il faut pouvoir préciser et approfondir les grands enjeux économiques et sociopolitiques de l'Amérique latine contemporaine. Cet ouvrage propose d'y contribuer.

COORDINATEURS DE L'OUVRAGE

Carlos QUENAN

Économiste, professeur à l'IHEAL

Sébastien VELUT

Géographe, professeur à l'IHEAL

Serge ALLOU

Socioéconomiste, GRET

a participé à la coordination de l'étude initiale

CONTACT

Eric JOURCIN

Département Amérique latine et Caraïbes, AFD

jourcine@afd.fr