

Une décennie d'ombres et de lumières

L'Amérique latine et les
Caraïbes dans les
années 90

José Antonio Ocampo
Juan Martin

Editeurs



NATIONS UNIES

CEPALC

Commission économique
pour l'Amérique latine et
les Caraïbes (CEPALC)

INSTITUT DES HAUTES ETUDES

IHEAL

DE L'AMERIQUE LATINE

Institut des hautes
études de l'Amérique
latine et les Caraïbes

Santiago du Chili, août 2003

La version finale de ce livre a été préparée sous la coordination de José Antonio Ocampo, Secrétaire exécutif de la CEPALC, et Juan Martín, ancien Directeur du Bureau de la CEPALC à Buenos Aires, avec la collaboration de Reynaldo Bajraj, Secrétaire exécutif adjoint. Les différents chapitres ont été rédigés avec la collaboration de Gabriel Aghón, Hugo Altomonte, Alicia Bárcena, Alfredo Calcagno, Beatriz David, Hubert Escaith, Ricardo Ffrench-Davis, Len Ishmael, Ricardo Jordan, Jorge Katz, Michael Mortimore, Edgar Ortégón, Ernesto Ottone, Juan Carlos Ramírez, Osvaldo Rosales, Pedro Sáinz, Fernando Sánchez-Albavera, Miguel Solanes, Ian Thomson, Andras Uthoff, Vivianne Ventura-Dias et Miguel Villa. Ce livre a également fait l'objet de contributions et commentaires de nombreux membres du personnel, dont Eduardo Chaparro, Jaime Contador, José Durán, Myriam Echeverría, Ernesto Espindola, Rolando Franco, José Javier Gómez-García, Johannes Heirman, Gunther Held, Jan Hoffman, André Hofman, Martín Hopenhayn, Keiji Inoue, Felipe Jiménez, Mikio Kuwayama, Arturo León, Juan Carlos Lerda, Luis Lira, Ricardo Martner, Sandra Manuelito, César Morales, Guillermo Mundt, Georgina Ortiz, Marcelo Ortúzar, María Angela Parra, Wilson Peres, Nieves Rico, Iván Silva-Lira, Giovanni Stumpo, Raquel Szalachman, Pedro Tejo, Daniel Titelman, Alejandro Vargas et Jürgen Weller.

La présente édition en français de l'ouvrage "Una década de Luces y Sombras: América Latina y el Caribe en los años 90" bénéficie du soutien de la Coopération française. Sa publication et diffusion s'inscrivent dans le cadre des activités de l'Accord de coopération entre la CEPALC et le Ministère des Affaires étrangères de France.

Couverture: Andrés Hannach

Publication des Nations Unies

ISBN: 92-1-221040-6

LC/G.2205-P

Original: Anglais

N° de vente: F.03.II.G.79

Copyright © Nations Unies, août 2003. Tous droits réservés

Imprimé aux Nations Unies, Santiago, Chili

Les demandes de reproduction de cet ouvrage doivent être adressées au Secrétaire du Comité de publications, siège des Nations Unies, New York 10017, Etats-Unis. Les états membres et les organismes gouvernementaux peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable mais sont priés de mentionner la source et d'en informer les Nations Unies.

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Avant-propos | 17 |
| Introduction..... | 19 |
| Chapitre I | |
| Le contexte mondial et régional..... | 31 |
| 1. Perte de vitesse de l'économie mondiale et inégalité croissante.... | 32 |
| 2. Tendances à l'internationalisation accrue dans un nouveau contexte mondial | 41 |
| 3. Les politiques et les agents de l'internationalisation | 47 |
| 4. La mondialisation des valeurs..... | 52 |
| 5. La démocratie en Amérique latine et dans les Caraïbes | 57 |
| 6. L'Amérique latine et les Caraïbes dans le contexte planétaire..... | 60 |
| Chapitre II | |
| Rapports entre les environnements intérieur et extérieur..... | 65 |
| 1. Politiques internationales d'intégration | 66 |
| 2. Variations sur le plan du commerce extérieur et de l'hétérogénéité régionale | 78 |
| 3. Envergure et composition des mouvements de capitaux | 91 |
| 4. Migration internationale des travailleurs..... | 104 |

Chapitre III

| | |
|--|-----|
| Performance macroéconomique | 109 |
| 1. Les politiques macroéconomiques | 109 |
| 2. Reprise insuffisante de la croissance, de l'investissement et de la productivité..... | 120 |
| 3. Inflation..... | 131 |
| 4. Les crises financières..... | 134 |

Chapitre IV

| | |
|--|-----|
| Structure et comportement des secteurs manufacturiers..... | 143 |
| 1. Tendances par grands secteurs d'activité économique | 145 |
| 2. Le secteur de l'agriculture et de la sylviculture..... | 153 |
| 3. Le secteur de l'exploitation minière | 167 |
| 4. Le secteur industriel..... | 175 |

Chapitre V

| | |
|---|-----|
| Secteurs des services d'infrastructure..... | 193 |
| 1. Télécommunications | 194 |
| 2. Réformes énergétiques..... | 198 |
| 3. Services d'adduction en eau potable et d'assainissement..... | 215 |
| 4. Transport | 223 |

Chapitre VI

| | |
|--|-----|
| Le domaine social | 237 |
| 1. La transition démographique et le bonus qu'elle représentait pour la région: une occasion perdue..... | 239 |
| 2. Emploi: croissance faible, prédilection pour le secteur des services et augmentation des activités informelles..... | 245 |
| 3. La persistance de la pauvreté et des inégalités..... | 253 |
| 4. Égalité entre les sexes..... | 266 |
| 5. Dépenses publiques et réformes sociales | 272 |

Chapitre VII

| | |
|--|-----|
| Donner une chance au développement durable..... | 285 |
| 1. Le contexte environnemental international des années 1990 | 286 |
| 2. Progrès institutionnels en gestion environnementale | 288 |
| 3. Autres acteurs | 300 |
| 4. Instruments de politique environnementale | 304 |
| 5. Progrès environnementaux dans la région | 311 |

Chapitre VIII

| | |
|--|-----|
| Performance économique et sociale des Caraïbes | 321 |
| 1. Commerce et investissement étranger direct..... | 322 |
| 2. Performance et réformes macroéconomiques | 330 |
| 3. Structure de production..... | 339 |
| 4. Évolution de la structure sociale | 343 |
| 5. L'environnement et le développement durable | 347 |

Chapitre IX

| | |
|--|-----|
| La restructuration des territoires nationaux | 351 |
| 1. Distribution et mobilité territoriales de la population | 352 |
| 2. Décentralisation et financement | 361 |
| 3. Hétérogénéité territoriale | 368 |

| | |
|---------------------|-----|
| Bibliographie | 373 |
|---------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| Note de l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL)..... | 389 |
|--|-----|

Tableaux, graphiques et encadrés

| | | |
|--------------|--|----|
| Tableau I.1 | Taux de croissance annuels, périodes choisies | 33 |
| Tableau I.2 | L'inégalité du revenu à l'échelon mondial, 1988 et 1993..... | 38 |
| Tableau I.3 | Tendance de l'inégalité du revenu à l'échelon mondial, 1975-1995..... | 38 |
| Tableau I.4 | Taux d'intérêt réels à long terme dans certains pays de l'OCDE | 48 |
| Tableau I.5 | Amérique latine: enquêtes d'opinion..... | 60 |
| Tableau I.6 | Niveaux de réforme économique et taux de variation | 63 |
| Tableau II.1 | Structure tarifaire de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), 1988, 1996 et 1999 | 68 |
| Tableau II.2 | L'Amérique latine et les Caraïbes: indices du taux de change effectif réel des importations, 1991-1999 | 71 |
| Tableau II.3 | Croissance des échanges mondiaux de marchandises, en volume et en valeur, 1990-1999..... | 79 |
| Tableau II.4 | Coefficients des exportations et des importations pour l'Amérique latine, 1980-1981, 1989-1990, 1997-1998 et 1999..... | 81 |
| Tableau II.5 | Échanges de biens et de services en Amérique latine et dans les Caraïbes, 1980-1999 | 82 |
| Tableau II.6 | L'Amérique latine et les Caraïbes: termes de l'échange de biens FOB/FOB, 1980, 1985 et 1990-1999 | 84 |

| | | |
|---------------|---|-----|
| Tableau II.7 | Composition des exportations de l'Amérique latine et des Caraïbes, 1988 et 1998 | 87 |
| Tableau II.8 | L'Amérique latine et les Caraïbes: exportations totales et par mécanisme d'intégration sous-régionale..... | 89 |
| Tableau II.9 | Amérique latine: sources de financement extérieur | 94 |
| Tableau II.10 | Stratégies d'investissement de l'Amérique latine et des Caraïbes des filiales de sociétés transnationales durant les années 90 | 103 |
| Tableau II.11 | Amérique latine: population immigrante par région d'origine. Recensements nationaux de la population de 1970, 1980 et 1990..... | 105 |
| Tableau II.12 | Etats-Unis: population immigrante originaire d'Amérique latine et des Caraïbes. Recensements nationaux de la population de 1970, 1980 et 1990 | 107 |
| Tableau III.1 | L'Amérique latine et les Caraïbes: régime des changes, 1999..... | 118 |
| Tableau III.2 | L'Amérique latine et les Caraïbes: taux de change effectif réel des importations, 1990-1999..... | 120 |
| Tableau III.3 | L'Amérique latine et les Caraïbes: PIB total et par habitant | 122 |
| Tableau III.4 | L'Amérique latine et les Caraïbes: différentiels de croissance entre les pays à revenu par habitant plus faible et plus élevé, 1980-1999 | 125 |
| Tableau III.5 | L'Amérique latine et les Caraïbes: investissement fixe brut, 1971-1999..... | 127 |
| Tableau III.6 | L'Amérique latine et les Caraïbes: productivité totale des facteurs, de la main-d'œuvre et du capital durant certaines périodes, 1950-2000 | 128 |
| Tableau III.7 | L'Amérique latine et les Caraïbes: indice des prix à la consommation, décembre à décembre..... | 133 |
| Tableau III.8 | L'Amérique latine et les Caraïbes: difficultés bancaires dans les années 90..... | 137 |
| Tableau IV.1 | Amérique latine: parts du produit et taux de croissance par secteur ou industrie, en prix constants de 1995 | 147 |
| Tableau IV.2 | L'Amérique latine et les Caraïbes (sous-régions et pays choisis): parts du produit par secteur ou industrie et taux de croissance en prix constants de 1995 | 148 |
| Tableau IV.3 | L'Amérique latine et les Caraïbes: les 500 principales entreprises, 1990-1992, 1994-1996 et 1998-2000..... | 152 |
| Tableau IV.4 | L'Amérique latine et les Caraïbes (19 pays): croissance de l'agriculture, de la foresterie, de la chasse et de la pêche..... | 157 |

| | | |
|---------------|--|-----|
| Tableau IV.5 | L'Amérique latine et les Caraïbes: croissance de la production agricole | 159 |
| Tableau IV.6 | L'Amérique latine et les Caraïbes: structure et évolution de la croissance des exportations de produits forestiers..... | 160 |
| Tableau IV.7 | Indices des prix réels de produits de base sélectionnés..... | 161 |
| Tableau IV.8 | L'Amérique latine et les Caraïbes (23 pays): classement par productivité du travail agricole et non agricole | 163 |
| Tableau IV.9 | L'Amérique latine et les Caraïbes (16 pays): indices de concentration des terres, 1969-1997..... | 165 |
| Tableau IV.10 | Amérique latine: production de minerais et de métaux..... | 172 |
| Tableau IV.11 | Amérique latine: part des exportations mondiales des principaux métaux, en volume et en valeur | 172 |
| Tableau IV.12 | Indices des prix réels des principaux métaux..... | 173 |
| Tableau IV.13 | Amérique latine (5 pays): changements dans la structure de la production industrielle..... | 178 |
| Tableau IV.14 | Évolution de l'écart de productivité du travail entre la région et les Etats-Unis, 1970-1999..... | 179 |
| Tableau IV.15 | Croissance de la production, de l'emploi et de la productivité du travail dans l'industrie manufacturière | 181 |
| Tableau IV.16 | L'Amérique latine et les Caraïbes: matrice d'analyse de la compétitivité des pays (CAN), 1980-1996..... | 183 |
| Tableau IV.17 | L'Amérique latine et les Caraïbes: classification des fabricants parmi les 500 plus grandes sociétés, 2000 | 185 |
| Tableau IV.18 | L'Amérique latine et les Caraïbes (15 pays): part des petites et moyennes entreprises (PME) au total de l'emploi et de la production de l'industrie manufacturière | 188 |
| Tableau IV.19 | Amérique latine (11 pays): structure de la production industrielle des petites et moyennes entreprises (PME) | 189 |
| Tableau IV.20 | Amérique latine (10 pays): croissance de la production, de l'emploi et de la productivité des petites et moyennes entreprises (PME)..... | 190 |
| Tableau V.1 | La productivité dans l'industrie des télécommunications..... | 196 |
| Tableau V.2 | Amérique latine: coordination économique dans l'industrie électrique..... | 202 |
| Tableau V.3 | Accords contractuels dans le secteur du pétrole et du gaz..... | 209 |

| | | |
|---------------|---|-----|
| Tableau V.4 | Méthodes de coordination dans les segments en aval de l'industrie du gaz naturel..... | 211 |
| Tableau V.5 | L'Amérique latine et les Caraïbes: accès aux services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement | 218 |
| Tableau V.6 | L'Amérique latine et les Caraïbes: participation du secteur privé dans les services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement et dans l'attribution de responsabilités | 222 |
| Tableau V.7 | Indices de changements dans la consommation des services de transport et prix réels de certains pays, 1990-1999 | 235 |
| Tableau VI.1 | L'Amérique latine et les Caraïbes: indicateurs de population par phase de transition démographique | 242 |
| Tableau VI.2 | L'Amérique latine et les Caraïbes: indicateurs d'âge, par phase de transition démographique | 243 |
| Tableau VI.3 | Le bonus démographique: croissance de la population par groupe d'âge..... | 244 |
| Tableau VI.4 | Amérique latine (12 pays): pourcentage de femmes en âge de travailler, ayant un emploi, par niveau de revenus du foyer, dans les zones urbaines, 1990 et 1997 | 246 |
| Tableau VI.5 | Amérique latine (17 pays): création d'emplois par catégories, années 90 | 249 |
| Tableau VI.6 | Amérique latine (15 pays): création d'emplois par secteur d'activité, années 1990 | 250 |
| Tableau VI.7 | Amérique latine: pauvreté et indigence, 1980-1999 | 254 |
| Tableau VI.8 | Amérique latine: chômage, densité de l'emploi et contribution des transferts aux revenus des foyers proches du seuil de pauvreté, années 1990 | 259 |
| Tableau VI.9 | L'Amérique latine et les Caraïbes (17 pays): écarts de revenus en zones urbaines, 1990-1999 | 264 |
| Tableau VI.10 | L'Amérique latine et les Caraïbes (17 pays): rapport entre dépenses sociales et PIB par période, par secteur | 273 |
| Tableau VII.1 | Sujets repris dans le programme de travail de la Commission sur le commerce et l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)..... | 290 |
| Tableau VII.2 | L'Amérique latine et les Caraïbes (pays choisis): réglementations environnementales et institutions | 295 |

| | | |
|----------------|--|-----|
| Tableau VII.3 | Organisations représentées au Conseil des entreprises pour le développement durable de l'Amérique latine (CEDSAL)..... | 301 |
| Tableau VII.4 | L'Amérique latine et les Caraïbes: certification environnementale des entreprises..... | 303 |
| Tableau VII.5 | L'Amérique latine et les Caraïbes (pays choisis): utilisation d'instruments économiques à des fins environnementales | 310 |
| Tableau VII.6 | L'Amérique latine et les Caraïbes: état de conservation des écorégions terrestres..... | 313 |
| Tableau VII.7 | L'Amérique latine et les Caraïbes: ressources annuelles renouvelables en eau par habitant dans les pays où l'eau est plus rare, 1998..... | 317 |
| Tableau VIII.1 | CARICOM: valeur et distribution des exportations, selon les principales destinations, et des importations, selon les principales sources | 326 |
| Tableau VIII.2 | CARICOM: entrées nettes d'investissement étranger direct, 1980-1999..... | 329 |
| Tableau VIII.3 | CARICOM: situation macroéconomique des pays | 333 |
| Tableau VIII.4 | CARICOM: investissement, épargne et solde du compte courant | 337 |
| Tableau VIII.5 | CARICOM: structure des économies nationales | 340 |
| Tableau VIII.6 | Pays choisis des Caraïbes: population de 60 ans et plus, 1950-2000 | 344 |
| Tableau VIII.7 | Pays choisis des Caraïbes: estimation des niveaux de pauvreté | 347 |
| Tableau VIII.8 | États insulaires des Caraïbes: taux annuel de déboisement, 1990-1995 | 348 |
| Tableau IX.1 | Amérique latine: 52 villes de 1 000 000 d'habitants ou plus, 1950-2000 | 355 |
| Tableau IX.2 | Amérique latine: villes de 5 000 000 d'habitants ou plus, 1950-2000..... | 356 |
| Graphique I.1 | Taux de croissance du PIB dans les principaux pays de l'OCDE, 1990-2000..... | 34 |
| Graphique I.2 | Croissance du PIB dans les principales régions en développement et en transition, 1990-1999..... | 36 |
| Graphique I.3 | Croissance des exportations et du produit à l'échelon, 1950-1999 | 41 |
| Graphique I.4 | Investissement étranger direct, par destination, 1986-1999..... | 42 |

| | | |
|------------------|--|-----|
| Graphique I.5 | Émission d'obligations internationales, par nationalité du débiteur..... | 43 |
| Graphique I.6 | Produits dérivés financiers: transactions annuelles et soldes en fin d'année | 44 |
| Graphique I.7 | Ratification des conventions sur les droits de l'homme | 53 |
| Graphique I.8 | Indices de réforme, 1970-2000 | 62 |
| Graphique II.1 | Croissance des échanges et du PIB en Amérique latine et dans les Caraïbes, 1990-1999..... | 80 |
| Graphique II.2 | Amérique latine: part du commerce et du compte courant au PIB | 82 |
| Graphique II.3 | Diversification des exportations de l'Amérique latine, entre 1988 et 1998 | 85 |
| Graphique II.4 | L'Amérique latine et les Caraïbes: entrées nettes de capitaux et transferts de ressources..... | 92 |
| Graphique II.5 | L'Amérique latine et les Caraïbes: financement extérieur et PIB total | 93 |
| Graphique II.6 | Pays de l'ALADI: courants nets d'IED, par type, 1990-1999..... | 97 |
| Graphique II.7 | Courants d'IED vers l'Amérique latine et les Caraïbes, selon les principales sources, 1990-2000 | 98 |
| Graphique III.1 | Situation budgétaire des gouvernements centraux d'Amérique latine et des Caraïbes, 1980-1999 | 112 |
| Graphique III.2 | L'Amérique latine et les Caraïbes: indicateurs monétaires, 1970-1999 | 115 |
| Graphique III.3 | L'Amérique latine et les Caraïbes: taux d'intérêt réel des dépôts, 1985-1999..... | 116 |
| Graphique III.4 | L'Amérique latine et les Caraïbes: moyenne du taux de change réel, 1979-1999..... | 119 |
| Graphique III.5 | L'Amérique latine et les Caraïbes: croissance du PIB et transfert net de ressources, 1991-1999..... | 123 |
| Graphique III.6 | Amérique latine: croissance moyenne du PIB, 1945-1980 et 1990-1999..... | 125 |
| Graphique III.7 | L'Amérique latine et les Caraïbes: investissement à capital fixe en tant que pourcentage du PIB, 1970-1998 | 126 |
| Graphique III.8 | L'Amérique latine et les Caraïbes: coefficient épargne/investissement, 1990-1999 | 129 |
| Graphique III.9 | L'Amérique latine et les Caraïbes: balance commerciale et croissance économique, 1951-1998..... | 130 |
| Graphique III.10 | Amérique latine: dette extérieure et rapport dette/exportations, 1980-1999..... | 132 |

| | | |
|------------------|--|-----|
| Graphique III.11 | L'Amérique latine et les Caraïbes: inflation médiane, 1980-1999..... | 133 |
| Graphique IV.1 | Budgets destinés à l'exploration à l'échelon mondial, 1999..... | 170 |
| Graphique IV.2 | Amérique latine: production industrielle et croissance du PIB..... | 176 |
| Graphique V.1 | Consommation énergétique par unité de production..... | 200 |
| Graphique V.2 | Mouvement des conteneurs..... | 232 |
| Graphique VI.1 | Amérique latine: croissance du PIB par habitant et chômage, années 90..... | 247 |
| Graphique VI.2 | Activité économique informelle et croissance du PIB par habitant, années 90..... | 248 |
| Graphique VI.3a | Amérique latine: PIB et emploi dans le secteur manufacturier..... | 251 |
| Graphique VI.3b | Amérique latine: PIB et emploi dans le commerce et les services..... | 251 |
| Graphique VI.4a | L'Amérique latine et les Caraïbes (14 pays): salaires moyens réels, 1988-2000..... | 252 |
| Graphique VI.4b | L'Amérique latine et les Caraïbes (18 pays): salaire minimum réel, 1988-2000..... | 252 |
| Graphique VI.5 | Amérique latine (17 pays): pauvreté et indigence urbaines..... | 256 |
| Graphique VI.6 | Pauvreté et PIB réel par habitant, 1990-1999..... | 257 |
| Graphique VI.7 | Indicateurs de pauvreté, années 90..... | 260 |
| Graphique VI.8 | Amérique latine (13 pays): variations de la répartition des revenus, 1990-1999..... | 262 |
| Graphique VI.9 | Amérique latine: revenu moyen en multiples du seuil de pauvreté et proportion de la population active travaillant dans le secteur informel, par catégorie professionnelle..... | 266 |
| Graphique VI.10 | Amérique latine (17 pays): dépenses sociales, 1990-1991/1998-1999..... | 275 |
| Graphique VI.11 | PIB par habitant et dépenses sociales..... | 275 |
| Graphique VII.1 | L'Amérique latine et les Caraïbes: pourcentage du territoire national déclaré protégé en 1990 et 2000..... | 314 |
| Graphique VII.2 | L'Amérique latine et les Caraïbes: perte de forêt naturelle par an au cours des périodes 1980-1990 et 1990-1995..... | 315 |

| | | |
|------------------|---|-----|
| Graphique VII.3 | Amérique latine, Caraïbes et pays développés: émissions industrielles de polluants organiques, 1998 et 1980 | 318 |
| Graphique VIII.1 | CARICOM: taux bruts de natalité et de mortalité et taux de fertilité total, 1950-2000 | 343 |
| Graphique VIII.2 | Les Caraïbes: taux de scolarisation féminine et masculine | 345 |
| Graphique IX.1 | Amérique latine: taux moyen annuel de croissance des populations totale, urbaine et rurale, 1970-2000... | 353 |
| Graphique IX.2 | Amérique latine: populations totale, urbaine et rurale, 1970-2000 | 358 |
| Graphique IX.3 | Le volet politique: maires élus au suffrage direct, un bon indicateur de décentralisation | 362 |
| Graphique IX.4 | Dépenses des gouvernements locaux dans certains pays d'Amérique latine | 364 |
| Graphique IX.5 | Taux de disparités régionales..... | 369 |
| Encadré IX.1 | Innovation et progrès en matière de décentralisation: quelques exemples de réussite..... | 366 |

Avant-propos

Il est toujours difficile de parler de l'Amérique latine comme d'un tout homogène. Comme toutes les grandes régions du monde, elle recouvre une diversité géographique et culturelle très vaste. Pour autant les ressemblances sont aussi nombreuses que les différences et, depuis deux siècles, il est incontestable que l'on observe des cycles politiques et économiques communs entre les pays concernés. Une institution comme la CEPALC a beaucoup contribué à observer ces phénomènes transversaux mais aussi à proposer des modèles d'action et de gestion valables pour l'ensemble de l'Amérique latine.

Or, au moment où commencent les années 2000, beaucoup d'éléments semblent indiquer l'ouverture d'un nouveau cycle, qui clôt lui-même le cycle de démocratisation politique et d'ouverture économique initié dans les années quatre-vingt. La démocratie semble à la fois consolidée et mise à l'épreuve. Elle est consolidée par sa légitimité intrinsèque et la force des cadres institutionnels qui rendent improbables un retour au pouvoir militaire, mais elle est aussi mise à l'épreuve par les limites du modèle économique néo-libéral qui l'a étroitement accompagnée. Les données du travail ici présenté montrent les immenses difficultés sociales qui subsistent dans une région qui reste la plus inégalitaire du monde.

L'Amérique latine est donc incontestablement à la recherche d'un nouveau modèle. Mais les invariants de l'histoire de l'Amérique latine sont toujours là: le poids de la dette se fait sentir à un degré élevé; les flux financiers en direction de l'Amérique latine sont importants mais leur volatilité ne l'est pas moins; la place dans le commerce international est non négligeable mais à un niveau et avec des caractéristiques qui

maintiennent la région dans une situation périphérique, tant sur le plan économique que politique.

Le grand enjeu des années qui s'ouvrent est bien là: donner à l'Amérique latine une unité et un poids suffisant pour permettre un développement par le commerce intra-régional dans le cadre d'un régionalisme ouvert, par la réalisation de grandes infrastructures favorisant la circulation des personnes et des biens et veillant à l'équilibre territorial. L'intégration régionale est évidemment le moyen de réaliser de tels objectifs. Alors que l'horizon de l'ALCA (2005) oblige à des évolutions rapides, il devient de plus en plus évident pour une majorité des gouvernants concernés que l'intégration sud-américaine (et notamment le rapprochement entre Mercosur et CAN) est le moyen de créer un modèle original et solidaire permettant à la région de définir ses propres choix et de peser dans les affaires du monde.

"Ombres et lumières". On ne pouvait trouver meilleur titre pour caractériser la situation actuelle de l'Amérique latine, plus que jamais tiraillée entre la stagnation et l'espoir du progrès. En analysant les crises "totales" qui se manifestent dans bien des pays, on songe à la phrase d'Hölderlin: "Aux lieux du péril croît aussi ce qui sauve".

A la recherche de sa nouvelle place dans le monde, emblématique des quêtes et des inquiétudes de la mondialisation, l'Amérique latine reste un des grands lieux de l'espérance politique et peut-être de la naissance d'un nouveau contrat social aux différentes échelles de la citoyenneté.

L'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine est heureux, avec l'appui de la coopération française, de s'associer à la CEPALC pour offrir au public de langue française des analyses précises sur la période récente qui permettent de penser aux perspectives des années à venir.

Jean-Michel Blanquer
Directeur de l'Institut des
hautes études de l'Amérique
latine (IHEAL)
Université Paris III-Sorbonne Nouvelle

José Antonio Ocampo
Secrétaire Exécutif
Commission économique
pour l'Amérique latine
et les Caraïbes

Introduction

La consolidation de la mondialisation a sans nul doute été le trait le plus saillant de l'environnement économique dans les années 90. Ce processus a été caractérisé par la réaffirmation de la suprématie des Etats-Unis, la structuration d'un bloc européen capable de jouer un rôle actif à l'échelon planétaire, l'essor économique de la Chine et de l'Inde et les transformations vertigineuses survenues dans les ex-pays socialistes. Cette évolution a été accompagnée de la construction progressive de marchés mondiaux. Si l'intégration a été plus marquée dans les marchés financiers, les courants commerciaux et d'investissement ont eux aussi connu un grand développement, au même titre que le rayonnement des innovations technologiques issues, pour la plupart, des pays développés. Ce processus est pourtant encore loin d'être achevé dans les marchés des biens et des services et la mobilité du travail reste souvent très limitée. Par ailleurs, l'interaction accrue entre les Etats souverains est allée au-delà du domaine économique. La décennie des années 90 a également été le témoin de la propagation graduelle d'idées et de valeurs relatives aux droits de l'homme, à la démocratie politique, au développement social, à la parité entre les sexes, au respect de la diversité ethnique et culturelle, ainsi qu'à la pérennité de l'environnement. En dépit des progrès indéniables accomplis dans tous ces domaines, l'application de mesures concrètes n'est encore qu'embryonnaire.

Il est essentiel de comprendre l'évolution de ces différents domaines à l'échelon international pour pouvoir mettre en perspective les changements observés tout au long de cette décennie en Amérique latine

et dans les Caraïbes. Sur le plan politique, même si certains pays éprouvent encore des fragilités importantes, voire croissantes dans certains cas, l'évolution la plus notable a été le développement de la démocratie et l'ouverture de nouveaux espaces à l'exercice de la citoyenneté. Dans le domaine économique, des profondes réformes ont été mises en œuvre, notamment pour accroître l'ouverture commerciale, la libéralisation des marchés financiers nationaux et les courants de capitaux étrangers, ainsi que pour promouvoir le rôle du secteur privé dans la production des biens et, de façon croissante, dans la prestation de services publics et d'avantages sociaux.

Ces changements s'inscrivent toutefois dans un contexte régional hétérogène en termes de dimensions, structure, niveau de développement et caractéristiques institutionnelles, raison pour laquelle le comportement économique des pays dans les années 90, bien que comportant des traits communs, fait preuve d'une grande diversité. C'est ainsi que la nature des mesures adoptées varie d'un pays à l'autre dans des domaines aussi importants que la portée des privatisations et les normes appliquées aux mouvements de capitaux. De même, les approches en matière de restructuration économique sont extrêmement divergentes. Dans un contexte général de libéralisation, les structures de production des différents pays varient en termes d'orientation et de leur rapport avec l'économie internationale. D'une manière générale, trois modes différents de spécialisation se dégagent à l'échelon régional. Au Mexique et dans certains pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, l'économie est plus fortement marquée par les échanges commerciaux avec les États-Unis, ce qui se traduit par un dynamisme des exportations de produits manufacturés à forte teneur d'intrants importés. Dans ces pays, ce processus a été accompagné, à des degrés divers, par des effets multiples d'enchaînement avec le reste du système industriel en termes de production, ainsi que par un accroissement du volume d'exportations traditionnelles ou en processus de diversification. En Amérique du Sud, en revanche, la structure des échanges de biens et de services a été moins influencée par l'économie des États-Unis et le dynamisme accru des secteurs à vocation exportatrice a été basé sur des biens intensifs en ressources naturelles et sur une gamme plus diversifiée d'exportations dans le cadre de mécanismes sous-régionaux d'intégration. Certains pays ont également exporté hors de la région des produits manufacturés à forte intensité de main d'œuvre et certains produits relativement sophistiqués du point de vue technologique. Un troisième profil, caractéristique de certains pays des Caraïbes et de Panama, est celui basé sur les exportations de services (essentiellement touristiques mais aussi financiers et de transport).

A l'heure de dresser le bilan du comportement des pays de la région dans les années 90, il faut tenir compte non seulement de l'évolution divergente des situations nationales mais aussi de celle des idées prédominantes tout au long de cette décennie. Les premières années ont été caractérisées par un sentiment généralisé d'euphorie dans la plupart des pays. L'évolution positive en termes d'accès aux marchés financiers internationaux (fléchissement des taux d'intérêt et reprise des courants de capitaux vers la région), le réaménagement de la dette extérieure de plusieurs pays dans le cadre du Plan Brady, le recul de l'inflation et la relance économique (à quelques exceptions près au début de la décennie, en particulier le Brésil avant 1992) ont alimenté le sentiment que les années 90 allaient marquer un tournant par rapport à la « décennie perdue » frappée par la crise de l'endettement et les séquelles de programmes rigoureux d'ajustement et de stabilisation. Ce début prometteur a toutefois engendré au moins deux conséquences indésirables. Il a d'abord favorisé l'émergence de visions simplistes quant aux problèmes extrêmement complexes qu'implique une transformation institutionnelle fondée sur un effort soutenu et concerté. En deuxième lieu, l'empressement à donner au marché un rôle accru a asphyxié toute tentative d'action collective, quelle qu'elle soit, au point de compromettre le fonctionnement de certains secteurs pour lesquels un rôle plus actif du secteur public s'imposait, notamment au niveau des fonctions traditionnelles de l'état et de la politique sociale.

Les événements intervenus fin 1994 au Mexique et leurs répercussions sur les autres pays de la région ont mis en relief la vulnérabilité de ces économies et remis en question la vision simpliste selon laquelle la réforme conduirait automatiquement à de meilleurs résultats économiques. Avant même cette situation, certains avaient déjà appelé l'attention sur la nécessité de se soucier de certains domaines exclus de la réforme et de corriger certains effets indésirables de ce processus. Les événements en question n'ont fait que confirmer cette crainte et cette nécessité. Cependant, si la crise de 1994 a gravement touché le Mexique, de même que l'Argentine, elle a été nettement moins ressentie dans le reste de la région. Les effets de la crise ont certes provoqué certaines remises en question quant au bien-fondé des idées économiques mais leur portée dans la plupart des pays a été limitée en termes de gestion macroéconomique et la forte reprise de la croissance économique enregistrée en 1996-1997 a fini par diluer les initiatives de changement.

La crise amorcée dans certains pays asiatiques en 1997 ainsi que les problèmes financiers connus par la suite par d'autres pays ont eu des répercussions nettement plus graves et persistantes dans la région, contribuant ainsi à modifier profondément la vision des agents

économiques, en particulier en Amérique latine. La stabilité sociale et le fonctionnement des institutions en péril dans certains pays, le climat de récession économique régnant en 1998-1999 et les contraintes auxquelles se sont heurtés divers pays dans leur quête d'un mode de croissance soutenue sont autant d'éléments qui ont contribué à ce changement de perspective. Vers la fin des années 90, la région était dominée par un sentiment généralisé de pessimisme et de stupéfaction, qui contrastait fortement avec le climat qui avait caractérisé la première partie de la décennie. Ceci donna lieu à une prise de conscience quant à la nécessité de mettre en place une vision à long et à moyen terme susceptible de servir d'orientation aux efforts de construction de l'avenir dans différents pays et sous-régions d'Amérique latine et des Caraïbes et de favoriser l'esquisse de réponses à différents scénarios.

Dans le document *Equity, Development and Citizenship* (CEPALC, 2000a), la Commission a analysé en profondeur la façon de réorienter les approches en vigueur dans le cadre d'une vision globale du développement. L'analyse présentée dans ce document, essentiellement axée sur l'interprétation de l'histoire récente, apporte également des éléments utiles à cette démarche.

Le chapitre I du présent document est consacré à l'étude des principaux événements intervenus dans le domaine économique aux échelons international et régional. A l'échelon international, l'économie mondiale a connu une perte de dynamisme par rapport aux décennies précédentes, une concentration du pouvoir économique, ainsi qu'une aggravation des inégalités en termes de distribution des revenus. La région a, quant à elle, enregistré certaines avancées, telles que la croissance notable des échanges commerciaux, la mise à profit des ressources financières et technologiques accrues résultant de l'accroissement de l'investissement étranger direct et une augmentation explosive de plusieurs instruments financiers. Cette évolution positive a toutefois engendré certaines fragilités au niveau régional en raison, d'une part, du contexte mondial et, d'autre part, de l'application de politiques nationales. Ces fragilités ont affleuré dans le domaine du commerce et de l'investissement, mais aussi et surtout, sur le marché financier. Les termes « volatilité » et « contagion » ont été à l'ordre du jour pour décrire les principales caractéristiques du comportement des marchés financiers. Celles-ci se sont souvent traduites par des crises financières et monétaires et ont, dès lors, donné lieu à plusieurs initiatives destinées à réformer le système financier international, tâche inachevée qui garde toute son urgence. Sur le plan régional, les faits saillants ont été la réforme économique et l'avancée de la démocratisation. Dans le domaine économique, les réformes ont fait preuve d'une convergence notable en termes d'orientation. Face à la nécessité de baser ces réformes sur les

prémisses existantes, il est cependant apparu que les solutions étaient loin d'être faciles et uniques. Le trait commun était sans doute une conception de la vie publique qui allait au-delà du domaine de l'Etat en tant que tel. Cette approche ouvre la voie à la participation de la société civile, facilite la possibilité de résoudre la crise des Etats nationaux et corrige à la fois les dysfonctionnements du marché et de l'administration publique. Par ailleurs, le vaste processus de démocratisation observé dans la région a été caractérisé par l'acceptation du pluralisme, le respect croissant des droits civils et politiques et l'élection d'autorités en tant que base du fonctionnement du système politique. De telles avancées ne sont pas toutefois exemptes de faiblesses qui, bien que présentes dans le monde entier, touchent particulièrement la région pour un certain nombre de raisons. C'est pourquoi il importe de continuer à renforcer la démocratie de façon à ce qu'elle favorise l'inclusion et l'exercice réel de la citoyenneté.

Le chapitre II aborde l'étude des rapports entre la région et le reste du monde. En raison de l'évolution évoquée plus haut, la croissance des pays d'Amérique latine et des Caraïbes est devenue fortement dépendante de l'ampleur et de la qualité de l'insertion de la région à l'économie mondiale. La stratégie de régionalisme ouvert a permis de conjuguer la libéralisation unilatérale et les négociations au sein de différentes enceintes afin de promouvoir la libéralisation de marchés importants pour la région dans lesquels subsistaient d'anciennes ou de nouvelles modalités de protection. Ici encore, si les transferts nets de ressources ont été positifs pratiquement chaque année de la décennie, la volatilité des courants de capitaux a été variable selon les cas. L'investissement étranger direct a, par exemple, enregistré une hausse constante. Ces importants courants d'investissement, provenant pour la plupart d'Europe (notamment d'Espagne), acheminés dans la dernière partie de la décennie, répondaient aux différentes stratégies des sociétés transnationales dans le nouveau contexte mondial et régional. La mobilité de la force de travail s'est également accrue, bien que sujette à de plus fortes contraintes. Les principales avancées dans ce domaine correspondent à la croissance des exportations et de l'investissement étranger direct dans plusieurs pays, la reprise des échanges et de l'investissement dans le cadre des mécanismes d'intégration sous-régionale et la signature d'accords de libre-échange avec d'autres pays et régions. Les principales fragilités de la région résident dans la diversification insuffisante des exportations, la part restreinte prise au commerce mondial, les multiples barrières qui entravent encore les échanges et les effets négatifs de la volatilité financière sur la dynamique des transactions commerciales. Le réaménagement du secteur productif qui s'est produit dans le même temps a été caractérisé par l'adoption de stratégies essentiellement défensives de la part des sociétés locales, une

détérioration des enchaînements internes entre les activités de sociétés transnationales et l'accroissement du rapatriement de leurs bénéficiaires. L'un des principaux enjeux pour l'avenir consistera à trouver la façon d'améliorer les capacités de négociation à l'échelon national et régional. Une nouvelle action publique en ce sens risque toutefois de se heurter à de nouvelles gageures et contraintes. Sur le plan national, il importe de mettre en place des réglementations et des politiques de développement effectives. A l'échelon sous-régional, il faut améliorer la coordination macroéconomique et harmoniser les réglementations dans les différents domaines économique, social et environnemental. A l'échelle internationale, les pays en développement doivent chercher à participer davantage à la conception d'institutions et de cadres réglementaires d'ordre mondial.

Le chapitre III est centré sur l'analyse des principales méthodes de gestion macroéconomique appliquées dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que sur leurs répercussions sur la performance de l'économie. Il aborde également la façon dont les systèmes financiers nationaux ont réagi aux deux crises qui ont touché la région durant cette décennie. Deux problèmes endémiques depuis les années 70 ont connu une évolution positive, à savoir l'inflation qui a été jugulée et les déséquilibres budgétaires qui ont pu être corrigés. Par ailleurs, la gestion gouvernementale a fait l'objet d'une confiance accrue de la part des agents économiques internes et externes. Cependant, les progrès en matière de croissance économique, de productivité et de vulnérabilité extérieure sont restés très décevants. Malgré une amélioration des niveaux d'activité économique et d'investissement par rapport aux résultats médiocres enregistrés durant la «décennie perdue», les taux de croissance économique sont restés très modestes par rapport aux trois décennies qui ont précédé la crise de l'endettement. La relance a été non seulement faible mais aussi instable en raison des styles de gestion macroéconomique adoptés dans un contexte de forte volatilité des marchés financiers. A la lumière de tous ces éléments, la productivité totale des facteurs a connu un accroissement trop lent pour refermer l'écart vis-à-vis des pays développés de façon significative. Qui plus est, l'activité économique s'est avérée extrêmement dépendante des aléas du financement. Cette dépendance s'est également manifestée par une plus forte sensibilité de la balance commerciale face aux niveaux d'activité économique et la tendance à la substitution de l'épargne intérieure par l'épargne extérieure. Une des conséquences importantes de cette situation a été la fréquence de problèmes bancaires nationaux qui ont consommé d'énormes ressources budgétaires et quasi-budgétaires dans un certain nombre de pays. Il importe donc d'adopter à l'avenir des mesures propres à renforcer la réglementation et le contrôle prudentiels. Deux autres

mesures essentielles s'imposent également: la première est l'adoption de procédures plus volontaristes de gestion macroéconomique faisant appel aux instruments disponibles de façon plus cohérente et flexible et à une approche préventive face aux soubresauts résultant du cycle économique. La deuxième mesure consiste à mettre en place une «politique de passifs» visant à garantir le maintien d'un échéancier adéquat autant pour la dette publique extérieure et intérieure que pour les engagements privés.

Le chapitre IV est consacré à l'étude des changements intervenus dans la structure et le comportement des secteurs producteurs de biens. Sous l'effet des réformes économiques et de processus à plus long terme, la composition relative, la productivité, la compétitivité et la rentabilité des activités du secteur agricole ont subi de profondes mutations. Dans le même temps, le secteur est devenu plus hétérogène et de nouveaux agents sont apparus dans le cadre d'un profond changement des conditions de concurrence sectorielle. Dans le cas de l'exploitation minière, le potentiel latent a connu un développement important, bien que le degré de traitement des produits à l'échelon national ait diminué en termes relatifs. Dans ces deux secteurs, les progrès se sont inscrits dans le cadre de variations peu favorables des cours internationaux de nombreux produits et, pour ce qui est de l'agriculture, de restrictions à l'accès au marché des pays industrialisés. Par ailleurs, l'évolution de l'industrie manufacturière a été hétérogène. Dans les pays d'Amérique du sud, les secteurs producteurs de biens échangeables ont, dans l'ensemble, fait l'objet d'une contraction et la production industrielle a connu une hausse inférieure à celle du PIB, situation qui contraste avec celle des trois décennies antérieures à 1980. En revanche, au Mexique dans la deuxième partie des années 90, ainsi que dans plusieurs pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, le secteur manufacturier a maintenu ou accru sa participation à la production globale. La réduction de l'écart de productivité par rapport aux pays développés n'a pas été systématique et celui-ci s'est même élargi dans de nombreux pays et secteurs. Dans l'ensemble, la restructuration de ces secteurs productifs n'a pas suffi à les consolider. Des mesures devront être adoptées afin d'accroître l'incorporation de technologie et de savoir-faire dans toutes les filières de production, tout en améliorant la compétitivité systémique.

Les profondes transformations structurelles intervenues, durant les années 90, dans les secteurs de l'infrastructure des services font l'objet de l'analyse présentée dans le chapitre V. De nouveaux prestataires ont fait leur apparition dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie, des services sanitaires et des transports, essentiellement par le biais de sociétés transnationales, ainsi que de quelques grands conglomerats locaux. Les transformations les plus spectaculaires sont intervenues dans les domaines de l'énergie et des télécommunications, secteur qui a connu

un processus d'innovation technologique extrêmement rapide dans le monde entier. Dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, la tendance est à franchiser l'infrastructure et les services, bien que le secteur public continue de jouer un rôle important dans la prestation et, dans une plus large mesure encore, le financement des services. S'il est vrai que ces tendances se sont généralisées, le réaménagement des services a donné lieu à des modèles qui varient énormément non seulement d'un secteur à un autre, mais aussi d'un pays à un autre pour le même secteur. Cette diversité reflète les différences de taille et de structure des marchés, le degré réel de concurrence qu'il est possible d'introduire, l'apparition de nouveaux produits et services, le niveau de couverture et de qualité et l'incidence des différentes mesures adoptées en termes d'environnement. D'une manière générale, les progrès se situent au niveau de l'extension et de la modernisation d'une série de services, des gains de productivité résultant de cette évolution autant dans ces secteurs que dans le reste de l'économie, et de la capacité de certains gouvernements à attirer un investissement privé important, qui a cependant impliqué, dans bon nombre de cas, l'octroi de garanties de bénéfices substantiels aux nouveaux agents. Il est digne de mentionner que la gestion des services a connu une amélioration notable, même dans les secteurs non privatisés, en raison d'un clivage plus net entre les fonctions d'élaboration de politiques visant à favoriser le développement sectoriel, la réglementation et l'opération des services. Les dysfonctionnements les plus récurrents concernent l'absence ou le caractère inadéquat de normes générales susceptibles d'encadrer les contrats individuels, les lacunes des dispositions légales et les déficiences des organismes régulateurs qui se sont parfois traduites par des réformes instables et l'obtention de rentes pour certains secteurs moyennant des transferts d'actifs et de revenus. Pour que continuent d'évoluer les différents aspects de la prestation des services, il importe d'aborder le déficit actuel en matière de régulation, ce qui implique essentiellement de renforcer les institutions et d'améliorer la transparence de l'information. Il s'agit de parvenir à mieux équilibrer les droits et les obligations des prestataires de services, qu'ils soient privés ou publics, des gouvernements et des usagers.

Le chapitre VI aborde le thème des secteurs sociaux qui sont perçus comme les plus lacunaires et où le principal reste à faire. Les événements intervenus tout au long de la décennie révèlent le faible rayonnement, au sein de la société, des bénéfices de la relance économique et de la restructuration, ainsi que l'existence d'une hétérogénéité croissante. Ce phénomène est particulièrement illustré par la hausse du chômage visible dans plusieurs pays et la détérioration encore plus généralisée de la qualité de l'emploi qui ont empêché la région de bénéficier de façon productive du «bonus démographique» qui résulte d'une croissance

relativement rapide de la population en âge d'activité et d'une réduction des taux de dépendance au sein des familles. Dans le domaine social, l'aspect le plus positif a été l'accroissement des fonds publics acheminés vers les dépenses sociales, qui ont retrouvé leurs niveaux d'avant la crise. Les critères et procédures d'assignation des dépenses sociales se sont également améliorés. Du point de vue des critères, la principale amélioration a été la sélectivité puisque près de la moitié de toutes les dépenses sociales a été consacrée à l'enseignement primaire et secondaire, aux soins de santé et à la nutrition. La demande de ces services étant en grande majorité concentrée dans les ménages à plus faibles revenus, cette approche s'est traduite par une plus grande progressivité. En ce qui concerne les procédures d'assignation, l'accent a été mis sur la décentralisation des systèmes et sur l'utilisation de contrats de gestion orientés vers les résultats et de techniques d'évaluation basées sur des indicateurs de rendement des organismes publics. Des mécanismes de participation du privé ont également été mis en place dans plusieurs pays pour la prestation de certains services sociaux. En dépit de certains progrès en termes d'efficacité, les prestataires du secteur privé se sont généralement tournés vers les secteurs à plus haut revenu ou à plus faible risque, au détriment des principes d'universalité et de solidarité. Pour ce qui est de la pauvreté, on a observé un recul graduel par rapport aux niveaux élevés hérités des années 80, bien que cette tendance se soit ralentie après la dernière crise. En fin de compte, les niveaux relatifs de pauvreté à la fin des années 90 étaient plus élevés qu'en 1980, et la croissance démographique ainsi que l'augmentation de la taille des ménages pauvres se sont traduites par un accroissement du nombre de personnes vivant dans la pauvreté. Les ménages pauvres se sont concentrés davantage dans les zones urbaines, bien que les niveaux les plus élevés de pauvreté, et particulièrement d'indigence, se trouvent encore, en termes relatifs, dans les zones rurales. Par ailleurs, à quelques exceptions près, la répartition du revenu a continué de se dégrader. La relance économique, le recul de l'inflation et la hausse des dépenses publiques sociales ont donc été insuffisantes pour améliorer l'équité sociale. Des progrès ont certes été accomplis en matière de parité entre les sexes, mais les résultats restent en dessous des attentes.

Le chapitre VII se penche sur les progrès accomplis dans la promotion du développement durable. De profonds changements sont intervenus dans l'agenda international des discussions sur l'environnement au début des années 90. L'événement majeur a été le «Sommet de la Terre» (Rio de Janeiro, 1992) qui a jeté les bases d'une nouvelle vision du développement durable à l'échelon mondial et de conventions internationales sur des thèmes émergents tels que la biodiversité et le changement climatique. Ce processus a été accompagné

d'une prise de conscience croissante dans les domaines public et privé quant aux aspects environnementaux du développement, laquelle avait toujours été très faible, voire inexistante dans la région. En conséquence, des institutions ainsi que des mesures et des stratégies publiques ont été mises en place pour promouvoir le développement durable, thème qui a commencé à être évoqué dans les programmes d'études, dans les milieux culturels et les médias. Plus récemment, cette question a été incorporée aux accords sous-régionaux de coopération et prise en compte dans les pratiques des agents économiques, en particulier des grandes sociétés. En dépit de ces avancées, beaucoup de secteurs continuent de considérer les principes de la protection de l'environnement et du développement durable comme un frein au progrès économique. C'est pourquoi, malgré l'évolution positive décrite plus haut, la capacité des autorités de contrôler les dommages croissants causés à l'environnement d'écosystèmes critiques et de combattre la pollution est restée limitée. Les mesures explicites actuellement mises en œuvre dans le domaine environnemental sont, en grande majorité, de type réactif, au même titre que les instruments de réglementation directs et indirects. Les politiques de prévention et d'incitation visant à associer les progrès en matière de qualité de l'environnement et la compétitivité industrielle ont été encore plus négligées. Les institutions concernées par l'environnement n'ont encore qu'une capacité très restreinte pour atteindre les objectifs fixés en termes de politiques transectorielles et sous-régionales effectives et pour établir la position des pays dans les négociations internationales. Les conséquences d'une telle faiblesse institutionnelle sont particulièrement lourdes là où les dommages causés à l'environnement sont associés aux structures d'exportation et aux stratégies économiques d'ordre national et sous-régional. Le problème est particulièrement épineux dans certains domaines émergents qui font l'objet d'une attention accrue au sein des instances internationales, tels que la biosécurité et le commerce d'organismes génétiquement modifiés, à propos desquels les pays de la région sont confrontés à des opérateurs transnationaux très bien équipés pour défendre leurs intérêts.

Le chapitre VIII est consacré à l'analyse de l'évolution économique et sociale des pays anglophones des Caraïbes, sous région qui présente certaines caractéristiques particulières dans plusieurs domaines. Les réformes amorcées dans les années 80, visant à une plus grande libéralisation des économies et à la correction des déséquilibres internes et externes hérités du passé, ont commencé à porter leurs fruits dans les années 90 sous la forme d'un redressement économique dans plusieurs pays de plus grande taille et d'une croissance soutenue dans les plus petits États. Dans le même temps, les efforts de création d'un marché et d'un espace économique uniques se sont intensifiés. La Communauté des

Caraïbes (CARICOM) a accueilli de nouveaux membres et a étendu ses rapports économiques et commerciaux à certains pays latino-américains. Sur le plan social, le souci constant pour l'équité s'est reflété dans les dépenses consenties dans les domaines de l'éducation, la santé et le combat contre la pauvreté, à un niveau généralement supérieur à la moyenne de l'Amérique latine. Des progrès considérables ont également été accomplis en matière de parité entre les sexes. Dans un autre domaine, l'adoption du Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement a favorisé la prise de conscience des responsables politiques à cet égard. Ces avancées n'ont toutefois pas réussi à faire disparaître certaines fragilités, notamment le manque de diversification des économies de la région, le pourcentage important d'exportations composé de quelques produits dont les cours internationaux sont très volatiles et l'érosion des préférences commerciales. Qui plus est, les écosystèmes terrestre et marin de ces pays sont extrêmement vulnérables à l'intervention de l'homme et aux catastrophes naturelles qui sévissent fréquemment dans la sous-région. D'autre part, leur taille réduite et leur caractère insulaire augmentent les coûts des échanges. Le principal enjeu pour la sous-région, dans les années à venir, sera de s'ajuster aux nouvelles conditions de libéralisation émanées de l'Accord d'association avec l'Union européenne, en remplacement de la Convention de Lomé, et des menaces croissantes qui planent sur l'accès préférentiel exclusif de la sous-région aux marchés des Etats-Unis et du Canada.

Finalement, le chapitre IX se penche sur la restructuration des territoires nationaux. Les habitants de la région se sont établis dans de nouvelles zones et se sont déplacés entre les zones peuplées existantes, modifiant ainsi les profils de distribution de la population au sein des pays. La crise économique a touché certaines zones, alors que d'autres étaient en plein essor, ce qui a donné lieu à une vaste relocalisation de la production. Dans le contexte de l'urbanisation rapide des pays, les grandes villes ont pu s'adapter à l'évolution socio-économique défavorable des années 80, malgré la persistance de graves déficiences. C'est ainsi que plusieurs zones métropolitaines de la région sont devenues des villes à l'échelle planétaire, de plus en plus orientées vers la prestation de services aux entreprises et la fonction de centres d'affaires au sein du système économique mondial. Le rôle des villes de taille moyenne en tant que support de la croissance urbaine s'est également confirmé. La population rurale est restée très dispersée. Cette dispersion continue de limiter son accès aux services, freine l'interaction avec le secteur public et alimente l'émigration. Les années 90 ont également été caractérisées par un processus accéléré de décentralisation. Sur le plan politique, le nombre de pays unitaires dirigés par des autorités locales

élues au suffrage direct s'est accru. Ce processus a été accompagné d'un changement endogène majeur, à savoir l'influence plus marquée des opérateurs sociaux à l'échelon sous-national. Dans le domaine économique, la plus forte décentralisation s'est produite au niveau des dépenses, le recouvrement des impôts et la modernisation publique à l'échelon sous-national ayant progressé plus lentement. Le degré actuel de décentralisation reste néanmoins incomplet et insuffisant. L'information disponible indique qu'il est nécessaire de renforcer les institutions et les ressources humaines requises par la décentralisation et qu'il serait souhaitable de mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation du processus.

Chapitre I

Le contexte mondial et régional

Les années 90 ont été le théâtre de changements considérables sur le plan des relations internationales. La fin de la guerre froide a profondément modifié le climat des affaires internationales entre nations souveraines. Par ailleurs, l'intensification et la visibilité croissante de certains conflits localisés ont engendré des tensions internationales d'une nature très différente de celle de la confrontation qui avait été la norme jusqu'à la fin des années 80.

Bien que ces tendances aient commencé à prendre corps dans les années 70, elles se sont affirmées plus nettement dans les années 90, à la suite notamment de la refonte du monde socialiste, en particulier après la chute du Mur de Berlin. Les années 90 ont été marquées par la suprématie militaire accrue des Etats-Unis, par les efforts des pays d'Europe pour construire un bloc capable de jouer un rôle prédominant dans la politique mondiale et par la brusque mutation des pays socialistes.

La phase actuelle de mondialisation présente des caractéristiques économiques et financières qui, bien que récentes, s'inscrivent dans le cadre d'un processus historique bien plus ancien. Ce processus a ouvert la voie à la construction d'une économie mondiale qui s'est, avec le temps, transformée en un seul réseau de marchés et de production plutôt qu'en un simple agrégat d'économies nationales reliées par les courants commerciaux, financiers et d'investissement. Les économies des différents Etats ont donc subi des changements majeurs qui se sont traduits tantôt par l'essor tantôt par le ralentissement de l'activité économique dans les pays en développement.

La mondialisation est étroitement liée à la diffusion rapide des innovations technologiques issues, pour la plupart, des pays développés. Ce phénomène a pénétré pratiquement tous les secteurs économiques, non seulement en raison de la pléthore et de la diversité des innovations mais aussi parce qu'elles se sont disséminées de façon horizontale par le biais d'activités qui concernent pratiquement tous les secteurs des services et de la production. Les changements intervenus dans les technologies de l'information et des communications en sont la parfaite illustration, celles-ci étant à la fois, par nature, le véhicule et le catalyseur de cette diffusion des innovations. De même, les effets de la modernisation dans le secteur de la métallurgie et la biotechnologie se sont fait sentir dans certains sous-ensembles particulièrement importants et, apparemment, hétérogènes de la gamme d'activités productives.

La décennie des années 90 a également été témoin de la dissémination progressive d'idées et de valeurs à l'échelle mondiale dans les deux volets des droits de l'homme, à savoir, d'une part, les droits civils et politiques et, de l'autre, les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'en matière de développement social, de parité entre les sexes, de respect de la diversité ethnique et culturelle, et de développement durable. Cette convergence de vues sur ces différentes questions est, en grande partie, le fruit des conférences mondiales organisées par les Nations Unies.

C'est à la lumière de ces événements que doit être interprété le comportement de l'Amérique latine et des Caraïbes dans les années 90. Sur le plan politique, la région a connu une généralisation de la démocratie et l'émergence de nouvelles structures de participation citoyenne, avancées qui ne sont pas toutefois exemptes de difficultés et de déficiences. Dans le même temps, une grande partie de l'économie de la région a fait l'objet de profondes réformes essentiellement axées sur l'ouverture commerciale et la libéralisation des marchés financiers nationaux et des courants de capitaux avec l'étranger.

1. Perte de vitesse de l'économie mondiale et inégalité croissante

a) Dynamisme économique

Dans les années 90, la croissance de l'économie mondiale a végété à 2,4%, son niveau le plus bas depuis la dernière guerre mondiale. Cette moyenne reflète, dans une large mesure, la performance médiocre des pays développés (2,2%), la forte contraction des économies d'Europe

orientale (-3,6%) et le ralentissement de la croissance en Afrique (2,2%). Par ailleurs, l'Asie a connu des taux élevés de croissance (6,5%) et une amélioration a été observée en Amérique latine et au Moyen Orient, où les taux de croissance annuels ont été respectivement de 3,2% et 3,3%, comme l'indique le tableau I.1.

Tableau I.1
TAUX DE CROISSANCE ANNUELS, PÉRIODES CHOISIES
(Estimations en pourcentage dérivées de l'analyse de régression)

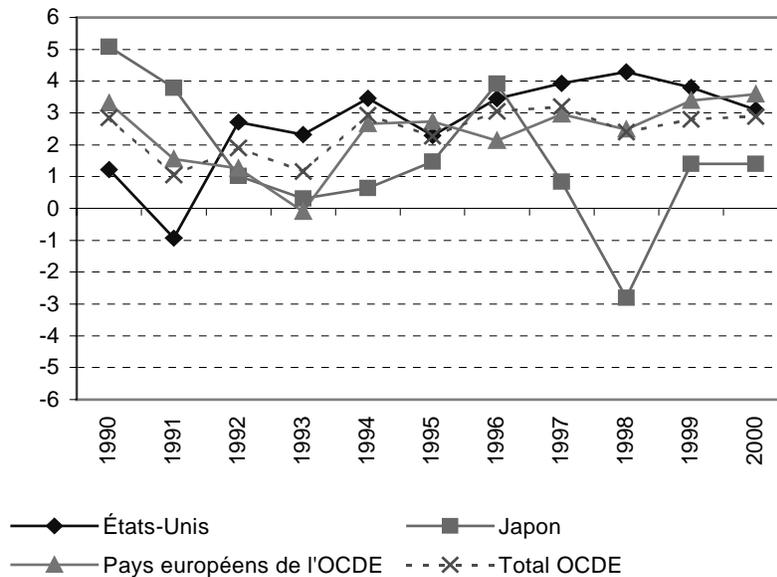
| Taux moyen de croissance du PIB | Monde | Pays développés | Pays en développement | Amérique latine | Afrique | Asie | Moyen Orient | Europe orientale |
|--|-------|-----------------|-----------------------|-----------------|---------|------|--------------|------------------|
| 1950-1960 | 4,4 | 4,1 | 5,1 | 4,9 | 4,5 | 5,7 | 5,7 | 9,2 |
| 1960-1973 | 5,1 | 5,0 | 5,5 | 5,5 | 5,0 | 5,2 | 7,7 | 6,7 |
| 1973-1980 | 3,4 | 3,0 | 5,3 | 5,1 | 3,5 | 6,2 | 4,8 | 4,3 |
| 1980-1990 | 3,1 | 3,1 | 3,7 | 1,4 | 2,5 | 6,8 | 1,5 | 2,6 |
| 1990-1999 | 2,4 | 2,2 | 4,7 | 3,2 | 2,2 | 6,5 | 3,3 | -3,6 |
| Taux moyen de croissance du PIB par habitant | | | | | | | | |
| 1950-1960 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 2,2 | 2,0 | 3,6 | 2,9 | 8,2 |
| 1960-1973 | 3,1 | 4,1 | 3,0 | 3,3 | 2,5 | 2,9 | 4,8 | 5,5 |
| 1973-1980 | 1,6 | 2,3 | 3,0 | 2,3 | 0,3 | 4,2 | 1,9 | 3,3 |
| 1980-1990 | 1,4 | 2,0 | 1,6 | -0,1 | -0,1 | 4,9 | -1,6 | 1,9 |
| 1990-1999 | 0,8 | 1,8 | 2,6 | 1,3 | -0,4 | 5,4 | 1,0 | -3,8 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres extraits des annuaires suivants: Nations Unies, *World Economic and Social Survey*, New York, et *Demographic Yearbook*, New York; Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Genève, et *Trade and Development Report*, Genève; Fonds monétaire international (FMI), *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, D.C.; Commission économique pour l'Europe (CEE), *Trends in Europe and North America: Statistical Yearbook of the ECE*; et Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chili. Les pays en développement n'incluent pas l'Europe orientale. Les agrégats sont calculés en dollars constants de 1995.

Parmi les pays développés, les modes de croissance relative varient énormément, en particulier après 1992, entre, d'une part, la performance des Etats-Unis et, d'autre part, de l'Europe et du Japon (cf. graphique I.1). Les Etats-Unis ont enregistré un taux annuel de croissance de 3,1% au cours de la décennie, dont une expansion plus accélérée durant les cinq dernières années lorsque le pays a atteint des taux annuels de l'ordre de 4%. Par ailleurs, le Japon, habitué à des taux de croissance particulièrement élevés dans l'après-guerre, n'a obtenu

qu'une moyenne modeste de 1,1% par an durant la décennie, et même des taux négatifs en 1998. Le taux de 2,3% enregistré par l'Europe est resté proche de la moyenne mondiale, le fléchissement marqué du début de la décennie ayant été suivi d'une reprise de la croissance à partir de 1994.

Graphique I.1
TAUX DE CROISSANCE DU PIB DANS LES PRINCIPAUX PAYS DE L'OCDE,
1990-2000
(Pourcentages)



Source: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Economic Outlook Database, 2001.

Les modes de développement des pays développés ont été caractérisés par de graves déséquilibres macroéconomiques. Les États-Unis qui présentent la plus forte croissance relative et le plus faible niveau de chômage (4,2% en 1999) et qui ont réussi à transformer leur déficit budgétaire chronique en excédent, ont connu un déficit de plus en plus grave de leur balance commerciale et, à partir de 1998, des niveaux très faibles d'épargne des ménages. La crise financière du Japon s'est traduite par un affaiblissement considérable du secteur bancaire, un secteur privé témoignant d'une faible propension à la dépense, un recul des taux d'investissement, une hausse du chômage (de 2,5% en 1985-1995 à 4,6% en 1999) et un gonflement de la dette publique, résultant des auto-prélèvements que le secteur public a dû effectuer pour supporter la

demande, tombant chaque année dans une situation de déficit (budgétaire) (3,4% du PIB en 1997, 6,0% en 1998 et 7,6% en 1999).

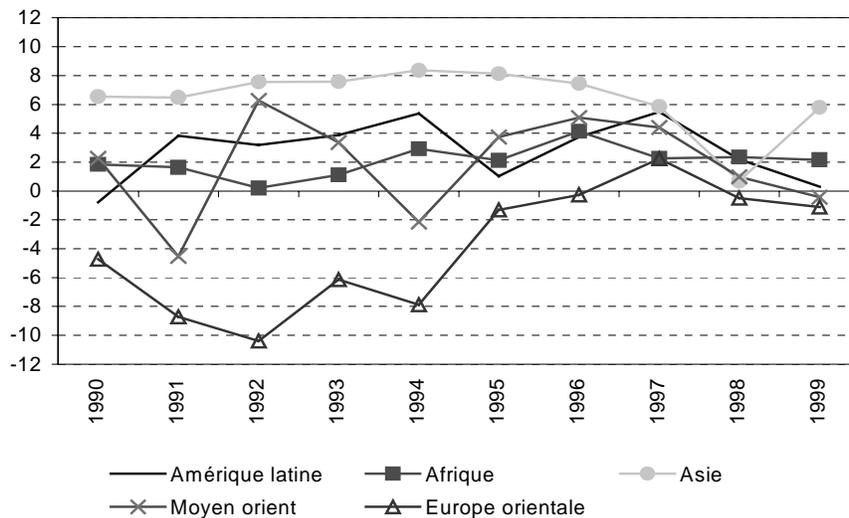
La convergence macro-économique nécessaire au renforcement de l'Union européenne (UE) a été au centre des débats en Europe occidentale. Le Traité de Maastricht (1992) établit des critères limitant non seulement les déficits budgétaires et la dette publique, mais aussi la variation autorisée du taux d'inflation de chaque pays par rapport à la moyenne de l'UE. Le Traité d'Amsterdam (1997) a instauré le pacte de stabilité et de croissance en tant que mécanisme de convergence des politiques macroéconomiques à moyen terme pour les pays souhaitant s'incorporer à la zone euro (Système monétaire européen). Dans ce même contexte, quelques progrès ont été accomplis pour aborder le problème du chômage qui, durant les années 90, oscillait autour de 10% dans les pays de l'UE. À Luxembourg (1997), il a été convenu de coordonner les orientations des politiques en matière d'emploi de la UE et les plans d'action nationaux. À Cardiff (1998), l'accent a été mis sur la nécessité d'homogénéiser les réformes structurelles sur les marchés financiers, de l'emploi et des produits dans le cadre d'une politique budgétaire assainie afin de promouvoir la compétitivité de l'Europe et d'éliminer les dernières contraintes et régulations. Dans le cadre du Pacte pour l'emploi (Cologne, 1999), il a été convenu de mettre en place une conférence biannuelle des ministres des affaires économiques et de l'emploi pour aborder les problèmes relatifs à la croissance et à l'emploi.

D'autre part, les pays en développement, dont les économies en transition d'Europe orientale, montraient, au début de la décennie, des taux de croissance très hétérogènes, comme l'illustre le graphique I.2. Les pays d'Asie du Sud-Est connaissaient, à l'instar de la Chine et de l'Inde, un essor économique dont l'illustration la plus notable est la situation de la Chine dont la production s'est accrue de 150% entre 1990 et 1999. En 1997 et 1998, comme nul n'ignore, la grave crise qui toucha les quatre principaux pays d'Asie du Sud-Est a provoqué de graves dysfonctionnements sur les marchés financiers internationaux.¹ L'Amérique latine, le Moyen Orient et l'Afrique ont enregistré, tout au long de la décennie, des taux de croissance relativement modestes, alors que l'Europe orientale connaissait une forte contraction (bien qu'à des degrés divers selon les pays). Par conséquent, exception faite de l'Asie, le fossé qui sépare le monde développé et les pays en développement en termes de revenu par habitant s'est donc creusé au cours de cette période.

¹ Dès 1999, ces pays, à l'exception de l'Indonésie, avaient déjà enregistré une forte récupération. Voir CEPALC (1998a), pour une analyse de la crise des pays asiatiques.

Une autre tendance notable observée dans les années 90 est le recul significatif de l'inflation dans différents groupes de pays, en particulier d'Amérique latine. Dans cette région, l'inflation est tombée d'une moyenne annuelle de 670% en 1990-1993 à un taux d'un seul chiffre en 1999.² Une chute moins spectaculaire mais tout aussi importante est celle des taux d'inflation des pays industrialisés, qui sont passés de 12%, 9% et 5% respectivement en Europe, aux Etats-Unis et au Japon en 1981 à pratiquement la moitié de ce pourcentage au début des années 90, pour ensuite osciller entre 1% et 2% en 1998-1999, aux Etats-Unis et en Europe, et tomber à moins de zéro au Japon. Cette évolution a atteint des niveaux critiques durant la dernière crise financière internationale, durant laquelle les experts ont dénoncé le risque d'une déflation mondiale à la suite de la chute des prix nominaux des produits manufacturés et de nombreuses matières premières.

Graphique I.2
CROISSANCE DU PIB DANS LES PRINCIPALES RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT
ET EN TRANSITION, 1990-1999
(Pourcentages)



Source: Estimations basées sur les chiffres de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPALC), du Fonds monétaire international (IMF) et des Nations Unies, *World Economic and Social Survey*, New York, pour la période 1990-1998, et de la CEPALC, Projet LINK et *World Economic and Social Survey*, New York, pour 1999.

² Il s'agit d'une moyenne des variations nationales de l'indice des prix à la consommation pondérées par la population.

b) Inégalité croissante

Plusieurs analystes ont dénoncé l'existence, au début des années 90, de profondes disparités au sein de la répartition du revenu à l'échelon mondial, illustrées par un indice d'inégalité de Gini de plus de 0.6³ (Chotikapanich, Valenzuela et Rao, 1997; Bourguignon et Morrison, 2002; Milanovic, 1998; et PNUD, 1999a). Une étude récente (Milanovic, 1999) démontre également que, dans un échantillon de 91 pays, ces disparités se sont accrues de 0,006 points par an au début de la décennie. En d'autres termes, le ratio entre les revenus moyens des 5% à revenu plus élevé et des 5% à plus faible revenu dans la répartition mondiale est passé de 78/1 (1988) à 114/1 (1993).⁴ Les chiffres montrent en outre qu'en 1993, un citoyen dont le revenu correspondait à la moyenne du décile inférieur aux Etats-Unis vivait mieux que deux tiers des habitants de la planète.

Le tableau I.2 indique que 88% des disparités de revenu correspondait à des différences entre pays. Les plus grands pays, situés aux deux extrêmes de la répartition mondiale du revenu, sont aussi ceux qui ont le plus contribué à l'aggravation des inégalités, phénomène qui a été décrit par le terme bipolarisation ou "the twin peaks" (Quah, 1997). A l'un des extrêmes se trouvent la population rurale et urbaine de l'Inde et de l'Indonésie, ainsi que la population rurale de la Chine, qui représentent 42% de la population mondiale et 9% seulement du revenu mondial. A l'autre extrême se situent la France, l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, qui représentent 13% de la population mondiale mais 45% du revenu mondial. Des pays fortement peuplés mais aux revenus moyens tels que le Brésil, le Mexique et la Russie ou à faibles revenus comme le Nigeria ont également contribué, bien que dans une moindre mesure, à la disparité de la répartition du revenu à l'échelon mondial.

Cette polarisation accrue entre les régions a été accompagnée d'une inégalité croissante au sein des pays (Cornia, 1999), comme l'illustre le tableau I.3. Ce phénomène confirme une tendance qui a caractérisé un éventail très large de pays durant le dernier quart de siècle.

³ Une valeur de l'indice égale à zéro représente l'égalité parfaite, la concentration absolue étant représentée par 1.

⁴ Ces chiffres sont basés sur des études où les revenus sont calculés en fonction de la parité du pouvoir d'achat, l'utilisation de valeurs en monnaie courante renforçant les inégalités.

Tableau I.2
L'INÉGALITÉ DU REVENU À L'ÉCHELON MONDIAL, 1988 ET 1993
(Distribution de la population selon le revenu par habitant)^a

| | Gini 1988 ^b | Gini 1993 ^b |
|----------------------------|-------------------------|------------------------|
| Inégalité entre pays | 55,1 (88%) ^c | 57,9 (88%) |
| Inégalité au sein des pays | 1,3 (2%) | 1,3 (2%) |
| Composante résiduelle | 6,4 (10%) | 6,8 (10%) |
| Inégalité totale | 62,8 | 66,0 |
| Nombre de pays | 91 | 91 |
| Revenu moyen par habitant | 2 450 | 3 160 |
| Ecart type | 2 552 | 3 591 |
| Coefficient de variation | 1,04 | 1,14 |

Source: Branko Milanovic, "True World Income Distribution, 1988 and 1993", Policy Research Working Paper, No. 2244, Washington, D.C., Banque mondiale, 1999.

^a Calculé sur la base de la parité du pouvoir d'achat.

^b Les valeurs de l'indice ont été multipliées par 100.

^c Les chiffres entre parenthèses représentent la contribution à l'inégalité totale.

^d La composante résiduelle montre la part d'inégalité due au mélange de personnes issues de pays à revenu plus élevé et plus faible par habitant. En effet, certains individus provenant de pays à plus faible revenu par habitant ont des revenus supérieurs à ceux de certains individus provenant de pays à revenu plus élevé par habitant.

Tableau I.3
TENDANCE DE L'INÉGALITÉ DU REVENU À L'ÉCHELON MONDIAL, 1975-1995
(Pourcentages de pays en termes de population)

| Groupes de pays | Inégalité croissante | Inégalité stable | Inégalité décroissante | Tendance non identifiable |
|---------------------------------|----------------------|------------------|------------------------|---------------------------|
| Pays industrialisés | 71,8 | 1,2 | 27,0 | 0,0 |
| Europe orientale | 98,1 | 0,0 | 0,0 | 1,9 |
| Ex-Union soviétique | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Amérique latine | 83,8 | 0,0 | 11,4 | 14,0 |
| Asie du Sud-Est et Moyen Orient | 1,4 | 70,2 | 14,4 | 14,8 |
| Asie de l'Est | 79,4 | 4,4 | 16,1 | 0,1 |
| Afrique | 31,6 | 11,9 | 7,7 | 48,8 |
| Monde ^a | 56,6 | 22,1 | 15,6 | 5,7 |

Source: Giovanni Andrea Cornia, "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Papers, No. 157, Helsinki, Université des Nations Unies (UNU)/ Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement (WIDER), mars 1999.

^a Echantillon de 77 pays représentant 81,7% de la population mondiale et 95,0% du PIB mondial, les revenus étant calculés sur la base de la parité du pouvoir d'achat.

Par conséquent, 56,6% de la population conjointe des 77 pays concernés par l'enquête vivait dans des pays où l'inégalité de la répartition du revenu s'est aggravée durant la période 1975-1995. Le 15,6% seulement résidait dans des pays où l'inégalité était décroissante, la

plupart en Asie. Le reste, à savoir 27,8% correspond aux habitants de pays où les niveaux d'inégalité sont restés stables ou n'ont montré aucune tendance identifiable au cours de cette période.

Cette tendance de la répartition du revenu est encore plus marquée dans les pays industrialisés, dans lesquels 71,8% de la population vit dans des pays caractérisés par une inégalité croissante et 27,0% dans des pays où l'inégalité est décroissante. Plusieurs études (Atkinson, 1996 et 1999 et Cornia, 1999) indiquent que cette aggravation de l'inégalité est le résultat d'une augmentation des différentiels de salaires qui s'explique essentiellement par le recul des organisations syndicales, l'impact de la libéralisation des échanges commerciaux et le progrès technique qui exige une force de travail plus qualifiée. Les pays où les salaires sont encore fixés de façon centralisée (Allemagne et Italie) et où se conjuguent un rôle plus actif des organisations syndicales et la protection du salaire minimum (France) ont mieux réussi à amortir le choc de ces facteurs. En revanche, l'aggravation de l'inégalité du revenu a été plus marquée en Australie, en Nouvelle Zélande, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, pays où les négociations salariales se déroulent de façon décentralisée et où les marchés du travail sont plus flexibles.

Les économies en transition de l'ex-Union soviétique et d'Europe orientale ont connu la plus forte détérioration de la répartition du revenu. En effet, l'inégalité s'est aggravée dans pratiquement tous les pays appartenant à ces deux groupes. Entre 1987-1988 et 1993-1995, le coefficient de Gini a augmenté de 0,23 à 0,47 en Ukraine, de 0,24 à 0,48 en Russie, de 0,23 à 0,37 en Lituanie, de 0,21 à 0,23 en Hongrie et de 0,26 à 0,28 en Pologne (Milanovic, 1998). Ici aussi, cette situation est le résultat d'une plus grande dispersion des salaires, associée à l'apparition de rentes de rareté et à la chute du salaire minimum.

Les régions en développement ont affiché de plus grandes variations. C'est ainsi que l'Asie de l'Est a connu une aggravation généralisée de l'inégalité, notamment dans des pays qui représentent 79,4% de la population de la région; cette tendance est surtout le reflet d'une différenciation croissante entre les zones urbaines et côtières de la Chine et les zones rurales de ce pays. Il faut toutefois observer la présence en Asie de l'Est d'un pourcentage de personnes résidant dans des pays où l'inégalité est décroissante (16,1%) bien supérieur à celui de toute autre région en développement. En Asie du Sud-Est et au Moyen Orient, en revanche, la majorité de la population (70,2%) réside dans des pays où les niveaux d'inégalité sont restés stables ou ont baissé (14,4%). Dans les deux cas, les disparités sont le reflet des différences existant entre les zones rurales et urbaines ou entre les régions côtières et intérieures ainsi que, de façon croissante, de l'évolution des différentiels de salaires. La situation

de l'Afrique est caractérisée par un grand nombre de pays, qui représentent 48,4% de la population de la région, pour lesquels aucune tendance en matière de répartition n'a pu être dégagée. Ici encore, l'inégalité croissante du revenu (observée dans des pays représentant 31,6% de la population de la région) découle essentiellement d'un creusement des divisions entre les zones rurales et urbaines.

La très grande majorité de la population latino-américaine (83,8%) réside dans des pays où l'inégalité de la répartition du revenu s'est accrue durant la période 1975-1995, par rapport à des niveaux qui étaient déjà les pires au monde. La forte dégradation qui avait caractérisé l'Amérique latine durant la décennie des années 80 n'a donc pu être jugulée dans les années 90. Cette aggravation de la répartition est associée aux changements structurels qui ont engendré une asymétrie entre les phases d'expansion et de contraction du cycle économique, qui non seulement ont été très prononcées dans le dernier quart du vingtième siècle mais se sont aussi succédées à un rythme très rapide. Durant les phases de récession, la part des secteurs à faible revenu s'est considérablement amoindrie, alors que la pondération des secteurs à plus haut revenu enregistrait une augmentation supérieure à la moyenne durant les phases d'expansion. Ce même phénomène est observé dans la population pauvre. Selon certaines estimations (Cornia, 1994), chaque point de pourcentage de réduction de la production durant les phases de récession se traduit une augmentation de 1,8% de la pauvreté, alors que chaque point de pourcentage de croissance durant les phases de croissance n'entraîne qu'une réduction de 0,6%.

Cette situation générale autorise à penser que de nouveaux facteurs interviennent dans cette aggravation de l'inégalité du revenu, et viennent se greffer sur les facteurs traditionnels tels que la répartition des actifs et l'accès à l'éducation. Ces nouveaux facteurs, issus de la mondialisation et de certaines orientations de politique nationale, sont la participation décroissante des gains salariaux au revenu total et la hausse concomitante des rentes financières et des profits des entreprises, ainsi la polarisation croissante des rémunérations en fonction des niveaux de qualification et l'érosion de la capacité redistributive de l'Etat par le biais des impôts et des transferts. Cependant, l'incidence relative de l'un ou l'autre groupe de facteurs ou de leurs composants individuels, varie d'une région à l'autre et même d'un pays à l'autre dans chaque région.

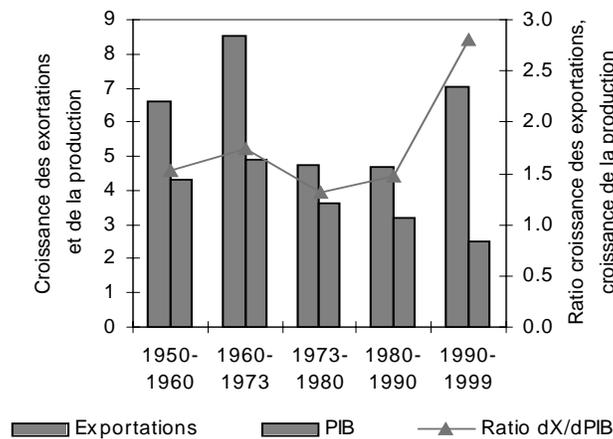
2. Tendances à l'internationalisation accrue dans un nouveau contexte mondial

a) Aspects quantitatifs de la mondialisation

Les années 90 ont consacré le triomphe des mesures propices à l'internationalisation des sociétés et, en particulier des économies. Les échanges commerciaux internationaux se sont accrus de près de 7% par an, l'investissement étranger direct (IED) a augmenté presque vingt fois par rapport aux années 70, pour atteindre le chiffre record de 640 milliards de dollars des Etats-Unis (EU) en 1999 et les transactions quotidiennes sur les marchés des devises, de nature purement financière pour la plupart, se sont élevées à 14 mille milliards de dollars des Etats-Unis (EU) à la fin de la décennie.

L'une des plus claires manifestations de cette tendance est l'augmentation de la relation entre la croissance des échanges internationaux et celle du produit. Comme l'indique le graphique I.3, le commerce mondial, après un ralentissement entre 1973 et 1990, a retrouvé, en valeurs constantes, des niveaux de croissance annuelle similaires à ceux enregistrés dans les premières décennies de l'après-guerre. Ce dynamisme a coïncidé avec un fléchissement de la croissance mondiale du produit, raison pour laquelle la relation entre ces deux variables dans les années 90 a atteint son niveau le plus élevé depuis la guerre.

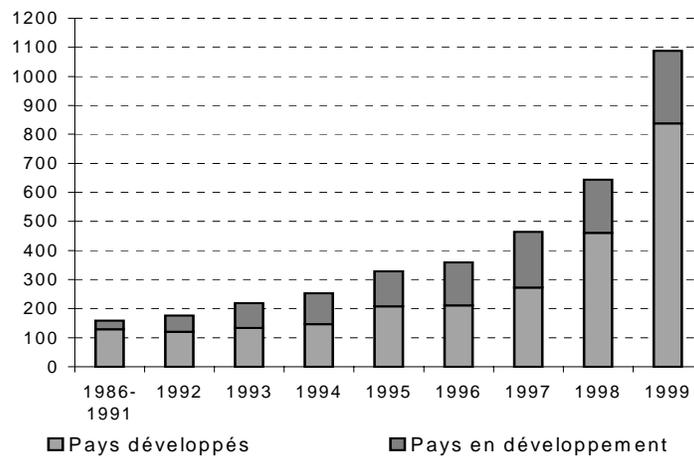
Graphique I.3
CROISSANCE DES EXPORTATIONS ET DU PRODUIT À L'ÉCHELON, 1950-1999
(Pourcentages et quotients)



Source: Tableau I.1 et estimations basées sur des chiffres du FMI.

La forte reprise de l'investissement étranger direct est illustrée par le graphique I.4. Cet essor a été le fait, pour une large part, des courants réciproques entre les pays industrialisés, qui ont été particulièrement notables en Europe occidentale. Toutefois, la part d'autres régions, telles que l'Amérique latine, l'Asie de l'Est et du Sud-Est et, avant tout, la Chine, s'est également accrue. Entre 1992 et 1999, la Chine représentait près d'un tiers de tous les courants d'investissement étranger direct acheminés vers les pays en développement. Les acquisitions et les fusions transfrontalières ont connu un essor surprenant et ont représenté un pourcentage considérable de l'IED, à savoir de 44% du total au cours de la période 1990-1992 à 70% en 1999 (CNUCED, 1995, 1997, 1999 et 2001).

Graphique I.4
INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT, PAR DESTINATION, 1986-1999
(Milliards de dollars)



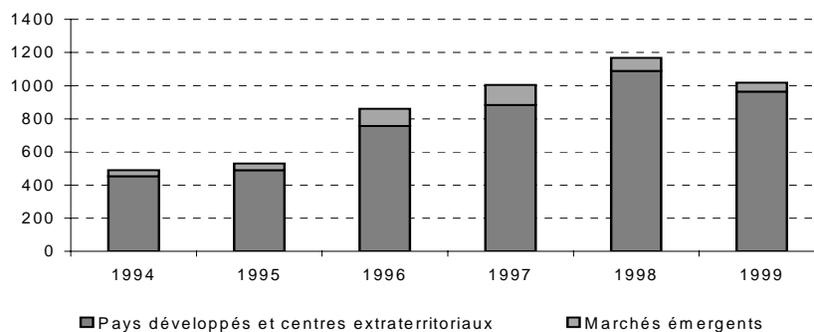
Source: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *World Investment Report, 1998: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy* (UNCTAD/WIR/1998), New York, 1998. Publication des Nations Unies, n° de vente: E.98.II.D.5, *World Investment Report, 1999: FDI and the Challenge of Development* (CNUCED/WIR/1999), New York, 1999. Publication des Nations Unies, n° de vente: E.99.II.D.3 et *World Investment Report, 2001*.

L'essor des échanges internationaux et de l'investissement étranger direct a été accompagné d'un développement similaire des courants financiers internationaux, dont l'un des indicateurs est l'accroissement des actifs bancaires des principaux pays industrialisés dans le reste du

monde.⁵ De juin 1991 à décembre 1997 (à savoir, entre pratiquement la fin de la crise de l'endettement et le commencement de la crise asiatique), ces soldes se sont accrus à un rythme de 10% par an, passant de 1,1 milliard à 1,9 milliard de dollars EU. En 1998, les soldes totaux ont diminué de 7%, en raison essentiellement du fléchissement des économies asiatiques (30%). Cette tendance à la baisse s'est poursuivie en 1999, bien que de façon plus modérée puisque la contraction des actifs a été de 1,4%.

Las valeurs en jeu dans les émissions internationales d'obligations ont été plus importantes encore: les soldes sont passés de 1,8 mille milliards de dollars EU fin 1991 à 5,1 mille milliards de dollars en décembre 1999. Les émissions annuelles ont connu une hausse sensible durant la deuxième moitié de la décennie, et la part prise par les marchés émergents a légèrement augmenté, en particulier en 1996 et 1997, comme l'illustre le graphique I.5. Cette part s'est nettement amenuisée durant le dernier trimestre de 1997 et, après un nouveau recul à partir de la mi-1998, s'est établie à 3,0% à peine durant le deuxième semestre de 1999.

Graphique I.5
ÉMISSION D'OBLIGATIONS INTERNATIONALES, PAR NATIONALITÉ DU DÉBITEUR
(Milliards de dollars)

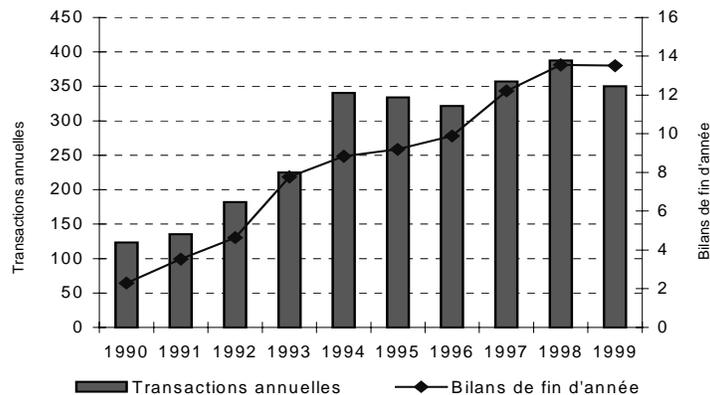


Source: Banque des règlements internationaux (BRI), *International Banking and Financial Market Development*, Bâle, plusieurs numéros.

⁵ C'est à dire les positions des banques relevant de la Banque des règlements internationaux (BRI) dans les pays situés hors de la zone de la BRI —principalement des pays en développement et des centres financiers extraterritoriaux (*offshore*). Les chiffres proviennent de la BRI, *The maturity and sectoral distribution of international bank lending*, Bâle, plusieurs numéros.

Finalement, la valeur des principaux produits dérivés (opérations à terme et options) s'est accrue de 25% en moyenne annuelle durant les années 90, et a atteint le chiffre record de 13 mille milliards de dollars EU fin 1999. Les transactions de ce type d'instruments sur les marchés organisés reconnus par la Banque des règlements internationaux (BRI) ont atteint pratiquement 400 mille milliards de dollars EU par an, comme l'indique le graphique I.6. L'effondrement des principaux intermédiaires sous le coup des crises successives de 1997 et 1998 a profondément touché ce marché où les soldes nets ont chuté de 2,7 mille milliards de dollars EU (soit de 17%) durant le dernier trimestre de 1998. Cette baisse suscita une certaine inquiétude quant aux opérations de certains agents financiers qui réussissaient à accumuler des passifs considérables en dépit d'un capital restreint. Ces préoccupations ont donné lieu à une série d'initiatives visant à renforcer la régulation et le contrôle de ces agents.⁶

Graphique I.6
PRODUITS DÉRIVÉS FINANCIERS: TRANSACTIONS ANNUELLES ET
SOLDES EN FIN D'ANNÉE
(Milliards de dollars)



Source: Banque des règlements internationaux (BRI), *International Banking and Financial Market Development*, Bâle, plusieurs numéros.

⁶ Le Comité de Bâle pour la supervision bancaire et, plus récemment, le Forum de stabilité financière ont analysé les risques que représentent pour les banques les activités menées par des institutions financières fortement endettées. Le Comité a constaté que les banques ne sont pas dotées de mécanismes effectifs leur permettant de gérer leur exposition à ce type de clients. Les études de solvabilité de ces institutions se heurtent notamment au manque d'informations financières; les décisions de crédit sont souvent basées sur des estimations non systématiques du risque ainsi que sur la réputation et la perception des capacités de gestion des risques des institutions en question. Le rapport souligne également que les banques ne disposent pas de critères établis leur permettant d'effectuer une évaluation adéquate de leur exposition aux marchés secondaires (BRI, 1999).

Le capital financier mondialisé semble se désengager de plus en plus de l'économie réelle qu'il était censé financer. Les estimations les plus généreuses indiquent que 8% à peine des 1,3 à 1,5 mille milliards de dollars EU échangés chaque jour sur les marchés des devises correspond à des paiements commerciaux entre pays ou à des investissements directs à l'étranger (Chesnais, 1997). Le financement accordé à des agents non financiers est à la base de la pyramide inversée de produits dérivés qui amplifient les actifs et les passifs des intermédiaires et offrent aux investisseurs financiers tout un éventail de possibilités d'utiliser leur capital sans rapport direct avec un investissement ou un échange commercial réel.

La vitesse à laquelle les transactions économiques internationales se sont développées dans les années 90 est en proportion inverse de la solidité de leur rapport avec de la croissance du produit national dans les pays concernés. C'est ainsi que l'accroissement des échanges commerciaux a été plus rapide que celui de la production mais plus lent que celui des crédits bancaires et nettement inférieur à celui des émissions d'obligations internationales. L'augmentation des soldes des instruments dérivés a été plus notable encore, bien qu'il faille préciser que ceux-ci ne concernent pas exclusivement les transactions internationales.

Il ressort de ce qui précède que le développement de la mondialisation ne s'est pas traduit par un regain de croissance économique dans les années 90. Les échanges n'ont eu qu'une incidence limitée sur la croissance et l'IED n'a eu un effet direct et positif sur le taux d'expansion que lorsqu'il s'est matérialisé dans de nouveaux investissements. Qui plus est, ce boom financier notable a engendré des situations de crise sans pour autant exercer l'effet de stimulation attendu sur le dynamisme économique.

b) Innovations technologiques, dérégulation et concentration du pouvoir économique

Le phénomène de la mondialisation va bien au-delà des échanges commerciaux, de l'IED et des courants financiers. Cette ampleur croissante est particulièrement notable dans les années 90. L'émergence et la diffusion rapides des innovations technologiques ont engendré de profondes transformations dans les styles de vie, l'organisation sociale et les activités productives. Il serait prématuré d'évaluer la portée réelle des effets de ces phénomènes sur l'économie mais il ne fait aucun doute que les fonctions et le potentiel de production ainsi que la quantité et la qualité des biens et des services ont déjà subi une évolution considérable. Les innovations de type administratif et l'introduction concomitante de nouveaux matériels et équipements sur des marchés d'une ampleur

variable, ont donné naissance à différentes combinaisons capital-travail. Ceci est particulièrement vrai dans le cas du secteur financier où le développement des technologies de la communication s'est traduit par une banalisation des opérations transfrontalières en temps réel.

La position des pays en développement dans ce nouvel environnement international présente des facettes multiples, en fonction de leur accès à l'information, aux technologies et aux produits nouveaux tout genre. Tel est notamment le cas des rapports entre les nouveaux types de liaisons financières et les modes de développement nationaux. Les rapports économiques entre les banques privées et les fonds de retraite et d'investissement dans les pays développés, et le secteur privé dans les pays en développement ont, dans une large mesure, déplacé les rapports traditionnels de gouvernement à gouvernement. L'aide au développement s'est à ce point amenuisée qu'elle ne représente plus, ces dernières années, qu'un tiers à peine de l'objectif international de 0.7% du PIB établi pour les pays industrialisés. La majeure partie des crédits octroyés par les banques multilatérales, destinés naguère à financer le développement de l'infrastructure physique et productive des pays en développement, est aujourd'hui canalisée vers le secteur social qui est devenu la cible prioritaire de l'action publique dans la région.

Dans le même temps, les pays développés, le système bancaire international et les organisations multilatérales ont prôné la mise en place de nouveaux mécanismes institutionnels et macroéconomiques permettant de poursuivre la libéralisation des marchés intérieurs et des relations économiques internationales. Ces mesures de déréglementation ont été adoptées par un nombre croissant de pays, notamment à partir du début des années 80. L'élimination des barrières faisant obstacle aux mouvements des biens et des capitaux, la gamme croissante d'affaires s'offrant aux grands groupes d'entreprises (par le biais, par exemple, des privatisations et la levée des restrictions imposées à l'investissement étranger), ainsi que la libéralisation des systèmes financiers nationaux ont favorisé l'adoption, de la part des principaux agents économiques, de stratégies d'investissement à l'échelle mondiale.

L'organisation des marchés s'est ainsi éloignée des conditions théoriques de concurrence parfaite que prônent encore implicitement les partisans du nouveau style de développement. Dans la pratique, les innombrables fusions et acquisitions transnationales, les alliances entre sociétés transnationales et sociétés locales ainsi que la formation de conglomerats multisectoriels sont autant de manifestations d'une tendance nette à la concentration dans le monde des affaires.

La mondialisation n'est donc pas, tant s'en faut, synonyme d'homogénéisation à l'échelon international ou au sein des pays, malgré

la diffusion de normes technologiques et critères de politique économique similaires et l'incorporation de modes de consommation similaires dans les secteurs aisés de chaque pays. Les éventuelles répercussions de tels changements en termes de concentration du pouvoir économique et de l'accès probablement très divergent aux nouveaux biens et services entre les pays et couches sociales suscitent une vive inquiétude.

3. Les politiques et les agents de l'internationalisation

Une facette importante de la mondialisation est l'homogénéité croissante des politiques nationales. Les politiques intérieures de chaque pays sont de plus en plus déterminées par des normes internationales conçues pour harmoniser les différences normatives entre marchés nationaux (Marinho, 1997 et Tussie, 1994). Les normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les propositions des pays industrialisés visant à la mise en place d'un traité international en matière d'investissement et les initiatives du Fonds monétaire international (FMI) sur la convertibilité du compte de capital s'inscrivent toutes dans ce même courant. Un fait important à relever est que, au moment où tout tend à favoriser la mondialisation dans les domaines économique et financier, une institution politique susceptible de réguler le système fait encore défaut.⁷

a) Les politiques monétaires, les taux d'intérêt et la prépondérance du capital financier

Les traits saillants du processus actuel de mondialisation sont le rôle central accordé à la politique monétaire sur le plan macroéconomique et la pression croissante en faveur d'une vaste libéralisation financière dans tous les pays. Les changements de tendances en matière de taux d'intérêt ont été déterminants dans la redistribution du pouvoir économique, la consolidation de certains agents et la modification du comportement économique de la plupart des opérateurs.

La très grande mobilité du capital financier et les politiques monétaires adoptées au début des années 80 ont contribué au déplacement du pouvoir de négociation des prestataires aux créanciers et favorisé la tendance nette à l'ascension des taux d'intérêt réels à long

⁷ L'ancien Président du Brésil, F. H. Cardoso, a signalé que ce problème doit être abordé par l'ensemble des gouvernements, en premier lieu par l'instauration d'un ordre international fondé sur des normes acceptables par tous et étayé par des institutions capables de garantir que ces normes soient respectées (Cardoso, 1995). Voir Ocampo (1999) sur les aspects financiers en question.

terme durant la décennie, comme l'indique le tableau I.4 dans le cas des pays développés. Dans les années 90, ces taux sont retombés à un niveau inférieur à ceux des années 80 aux États-Unis et au Japon mais restent encore nettement supérieurs à ceux enregistrés avant les années 70.

Tableau I.4
TAUX D'INTÉRÊT RÉELS À LONG TERME DANS CERTAINS PAYS DE L'OCDE
(Pourcentages)

| | 1961-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Etats-Unis | -0,81 | -0,33 | 8,18 | 5,88 |
| Japon | ... | 1,95 | 3,62 | 1,49 |
| Royaume-Uni | 2,37 | 2,17 | 4,58 | 5,12 |
| Communauté européenne des 11 ^a | ... | 0,22 | 4,31 | 4,95 |

Source: Estimations basées sur les chiffres de l'OCDE.

^a Pays de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni, du Danemark, de la Grèce et de la Suède.

La déréglementation financière accrue est un autre facteur qui a énormément contribué à cette tendance, moyennant, entre autres éléments, la levée du contrôle des taux d'intérêt versés aux épargnants et les nouvelles possibilités d'investissement hors du système bancaire. Les banques ont ainsi perdu leur position privilégiée de récepteurs de dépôts d'épargne et se sont vues dans l'obligation de relever leurs taux d'intérêt afin de freiner la tendance à la désintermédiation.⁸ Cette évolution, sur laquelle est venue se greffer la suppression de certaines lignes de démarcation traditionnelles dans le système financier, a généralement favorisé le financement direct (par le placement d'actions et d'obligations, qui servent à leur tour de base à de nombreux instruments financiers dérivés) au détriment des prêts bancaires. Les marges bénéficiaires des banques ont dès lors pâti de la majoration de leur coût de financement et de l'exode de clients qui ont préféré chercher un financement direct sur le marché, voire participer à des opérations à plus haut risque mais plus fructueuses.

⁸ La "désintermédiation" est le processus par lequel, face à la concurrence d'autres options d'investissement, les ressources qu'attirait naguère une institution financière donnée sont déviées vers d'autres intermédiaires qui sont en mesure d'offrir une rentabilité plus élevée, ou directement à l'emprunteur final. Au début des années 80, par exemple, cette tendance a eu des répercussions sur les associations de prêts et d'épargne des États-Unis dont les taux d'intérêt étaient réglementés et qui ont enregistré une baisse des dépôts à la suite de la montée des taux d'intérêt du marché.

A mesure que s'amenuisait l'influence des banques commerciales, celle des fonds de retraite, des compagnies d'assurance et des fonds d'investissement s'accroissait. En 1990, des investisseurs institutionnels de 21 pays de l'organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) géraient des actifs financiers s'élevant à 13,4 mille milliards de dollars EU, équivalant à 83% du PIB total de ces pays. Dès le milieu de la décennie, ces actifs atteignaient 23,1 mille milliards de dollars EU, soit plus que le produit consolidé de ce groupe de pays.⁹

La volatilité et la contagion, dont l'émergence est associée aux épisodes d'euphorie ou de dépression que connaissent les attentes des agents du marché, ont caractérisé ce processus accéléré de développement financier. Ces caractéristiques, aggravées par l'absence de systèmes de réglementation et de supervision prudentielle permettant de s'adapter à l'évolution des marchés financiers (notamment durant les vagues de libéralisation) sont à l'origine de la succession rapide de crises bancaires nationales (FMI, 1998), souvent concomitantes avec des crises de change (qui ont touché à la fois les pays développés et, plus particulièrement, les pays en développement) et une volatilité des taux de change des principales devises. Ces difficultés croissantes sur le plan des finances internationales ont suscité une série d'initiatives visant à réformer le système financier international (Ocampo, 1999).

Bien que mondialisé, le marché financier reste, à de nombreux égards, très cloisonné. Il permet l'accès au crédit à des taux relativement faibles à certains emprunteurs, à savoir essentiellement les gouvernements des pays industrialisés et les sociétés transnationales, mais fixe des taux plus élevés pour les grands prestataires publics et privés de marchés émergents et refuse tout crédit à des pans entiers du monde en développement ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises. Ce traitement différencié tend en outre à se renforcer en temps de crise, lorsque la fuite des investisseurs en quête de sécurité s'est traduite par une flambée des taux d'intérêt appliqués aux pays en développement et aux petites entreprises des pays développés. Quant aux utilisateurs du crédit, les

⁹ Estimations basées sur des chiffres de l'OECD, *Institutional investors - Statistical Yearbook, 1997*. Les principaux types d'investisseurs varient d'un pays à l'autre, de même que leur domaine préféré d'investissement. Dans les pays où fonctionnent des régimes de retraite fondés sur la capitalisation, tels que le Royaume-Uni et les Etats-Unis, les principaux investisseurs sont les fonds de retraite. Dans d'autres, comme la France, l'Allemagne et le Japon, les premiers investisseurs sont les compagnies d'assurance, suivies des fonds d'investissement. Dans les pays anglophones, la majeure partie du portefeuille de ces investisseurs correspond à des actions, qui dépassent 50% en Australie et au Royaume-Uni et sont en constante progression au Canada et aux Etats-Unis, où elles représentaient 36% du total en 1995, contre 40% pour les obligations. En revanche, les obligations et les prêts sont majoritaires en Europe continentale (France, Allemagne, Italie, etc.), ainsi qu'au Japon.

principaux emprunteurs durant cette période demeurent les ménages, généralement à des taux d'intérêt très élevés.

Dans plusieurs pays en développement, l'évolution des prix relatifs en faveur des revenus des investissements a freiné l'investissement en capital et la croissance du produit. En périodes de crises, les gouvernements se sont vus dans l'obligation d'intervenir, au prix de coûts budgétaires et quasi budgétaire très élevés, et d'avoir recours à l'aide du FMI (cf. chapitre 3).

En résumé, les années 90 ont été marquées par une concentration accrue du pouvoir économique aux mains des créanciers financiers, au détriment des gouvernements.¹⁰ Les récentes crises qui ont touché plusieurs pays émergents en Asie de l'Est, Russie et Amérique latine pourraient toutefois constituer un point d'inflexion dans cette prédominance du revenu des investissements. Qui plus est, pour la première fois, la volonté des gouvernements et du FMI de consacrer des sommes considérables à des opérations de renflouement financier est remise en cause au sein de diverses instances internationales et de pays développés et un rôle proactif est de plus en plus exigé aux créanciers dans la solution des crises.

b) Le rôle prépondérant des sociétés transnationales

L'influence des sociétés transnationales s'est également accrue dans les années 90. De par leur capacité de transcender les frontières et d'accumuler et déployer le capital à l'échelon mondial, les sociétés transnationales sont à la fois les principaux architectes et les principaux bénéficiaires de la mondialisation. Certaines estimations indiquent en effet que les transferts internes entre les sociétés mères, filiales et associées des conglomérats transnationaux représentent un tiers de tous les échanges de biens et de services non-factoriels. De toute évidence, ces transactions et les prix auxquels elles se déroulent ne reflètent pas toujours les forces du marché mais elles sont valorisées aux prix de cession interne. Les exportations réalisées par les filiales des transnationales à des sociétés non affiliées représentant un tiers supplémentaire, il s'avère que deux tiers des échanges mondiaux de biens et de services non factoriels relèvent, d'une manière ou d'une autre, du domaine des systèmes internationaux de production des sociétés transnationales (CNUCED, 1995).

¹⁰ La prédominance des créanciers sur les marchés financiers et des employeurs sur le marché de l'emploi est une caractéristique de notre époque cf. Fitoussi (1996).

La tendance traditionnelle des sociétés transnationales est à la formation de réseaux entre les sociétés mères, filiales et associées. A ces réseaux sont venues se greffer dans les années 80 des relations fondées sur les mouvements financiers d'actifs incorporels (brevets, redevances, assistance technique, modèles, licences et franchises) qui se sont traduites par une présence accrue du capital transnational dans les différentes régions du monde et une réduction du risque de l'investissement direct. Ces dernières années, les opérations des transnationales en matière de production ont commencé à suivre un nouveau type de structure. Les sociétés mères ont, dans certains cas, racheté leurs partenaires locaux et pris le contrôle direct des sociétés en question. De nombreuses grandes sociétés se sont unies pour former des alliances stratégiques ou ont procédé à des opérations de fusion et d'acquisition hostile ou amicale auprès d'autres sociétés du même secteur. Tous ces mouvements ont conduit à la création d'énormes conglomerats oligopoles et au regroupement d'entreprises et de banques de différents pays afin d'entrer en concurrence sur le plan supranational. Ceci explique pourquoi certaines grandes entreprises des pays en développement ont amélioré leur efficacité administrative et productive, obtiennent aujourd'hui des taux de rentabilité supérieurs et s'intègrent davantage à l'économie mondiale.

c) Intégration régionale

Dans le même temps, les mécanismes d'intégration ont continué de progresser dans les années 90, notamment en Asie, en Europe et dans les Amériques. Ces processus suivent une tendance similaire à celle d'autres sphères de la mondialisation, à savoir la suppression progressive des barrières commerciales entre certains pays. Cependant, la logique et l'orientation qui les sous-tendent sont différentes, dans la mesure où l'intégration est la manifestation de la volonté politique des pays de mettre en place un encadrement commun qui va au-delà des simples échanges commerciaux et même du domaine économique. Dans ce contexte, il est possible d'établir des orientations ou des limites pour les agents économiques et de conjuguer le pouvoir de négociation des pays membres de façon à incider davantage sur la scène mondiale.

L'ASEAN, accord d'intégration qui prévoit la création d'une zone de libre-échange d'ici 2003 moyennant le renforcement et le développement de préférences tarifaires mutuelles entre ses membres est en vigueur depuis 1992 dans le cadre de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN ou ANASE). Le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), organisation qui regroupe à la fois des pays industrialisés et en développement a connu une expansion tout aussi importante. Pour ce qui est de l'Europe, de nouveaux pays se sont ralliés

au mouvement d'intégration qui s'est consolidé depuis l'adoption de l'euro en 1999.¹¹

Dans les années 90, le Mexique a adhéré à l'Accord de libre-échange nord-américain, qui comprend également le Canada et les États-Unis. (ALENA). Plusieurs initiatives visant à renforcer les échanges commerciaux et les activités d'investissement de la région avec d'autres espaces d'intégration et pays du monde sont également très importantes. L'Union européenne a été le partenaire préféré des gouvernements latino-américains dans la mise en place d'accords de libre-échange. Le Mexique vient de conclure un accord de ce type et le Mercosur et le Chili progressent dans la même direction. Les gouvernements latino-américains se tournent également de plus en plus vers l'Asie, en particulier moyennant l'adhésion à l'APEC. Ce fut le cas du Mexique en 1993, le Chili et le Pérou étant membres à part entière depuis, respectivement, 1997 et 1998. Il faut également signaler l'intérêt manifesté récemment par certains pays d'Asie pour le renforcement des relations bilatérales avec les pays d'Amérique latine, comme en témoigne l'ouverture de négociations en vue de la signature d'un accord de libre-échange entre la République de Corée et le Chili.

Des progrès notables ont également été accomplis sur le plan de l'intégration sous-régionale en Amérique latine et dans les Caraïbes. La consolidation du Mercosur a permis d'accroître les échanges au sein du bloc et d'offrir un plus vaste marché aux investisseurs locaux et étrangers. Vers la fin des années 80, le Groupe andin (devenu par la suite Communauté andine), le marché commun d'Amérique centrale (MCAC) et la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ont été revitalisés. Le Mercosur a également conclu des accords commerciaux avec le Chili et la Bolivie et négocie actuellement des ententes similaires avec la Communauté andine. Face au dynamisme de ces processus sous-régionaux d'intégration, les États-Unis ont proposé la mise en place d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) d'ici à 2005, qui fait l'objet de débats dans tous les pays du continent (cf. chapitre II).

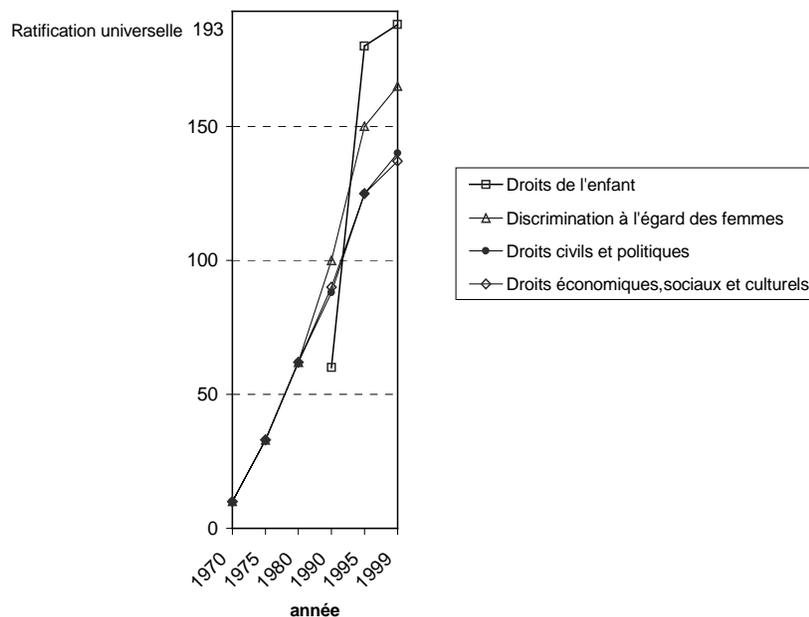
4. La mondialisation des valeurs

S'il est vrai que les questions économiques constituaient, dans les années 90, l'intérêt primordial de la communauté internationale, d'autres thèmes incorporés à l'agenda multilatéral ont fait apparaître une tendance

¹¹ L'une des conséquences de l'adoption d'une monnaie unique est, entre autres, de mettre fin à la spéculation financière qui, s'exerçant de façon réitérée sur l'une ou l'autre monnaie du Système monétaire européen, a influencé la politique monétaire des États membres et mis leurs réserves en péril.

à la mondialisation de certaines valeurs fondamentales, dont témoigne le nombre croissant de gouvernements qui ont adhéré aux conventions sur les droits de l'homme au cours de la décennie, comme l'illustre le graphique I.7. Cette tendance est également confirmée par l'importance croissante accordée aux sommets mondiaux des Nations Unies.

Graphique I.7
RATIFICATION DES CONVENTIONS SUR LES DROITS DE L'HOMME
(Nombre total de pays)



Source: Nations Unies, *Treaty Series. Cumulative Index*, No. 25, New York, 1999.

En matière d'environnement, le concept de développement durable a été élaboré et progressivement associé à plusieurs autres questions économiques et sociales. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (appelée le Sommet Planète Terre), tenue en 1992 à Rio de Janeiro (Brésil), a mis en place le cadre d'un nouvel ordre international en matière d'environnement. De cette Conférence sont émanés deux traités juridiquement contraignants, à savoir la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique, ainsi que la Déclaration de principes, non

juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts. La Conférence a également adopté un programme d'action (Action 21) visant à servir de guide à la transition vers un mode de développement durable, accompagné de directives dans les domaines économique et social. Ce programme a instauré la notion de responsabilités communes mais différenciées, le concept de "pollueur-payeur" et le principe de précaution, selon lequel, en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. Un autre élément important est que les exigences en matière d'environnement sont généralement associées aux considérations et intérêts économiques. En dépit des énormes difficultés rencontrées actuellement pour inclure les questions environnementales dans les négociations commerciales, la concertation de politiques nationales en matière d'environnement sera déterminante pour l'avenir du commerce international (cf. chapitre VII).

La Conférence internationale sur la population et le développement a été tenue au Caire (Égypte), en 1994 dans le but de formuler des principes directeurs pour les politiques nationales et internationales à long terme en matière de population et de développement. Le programme d'action prévoit une stratégie nouvelle qui met l'accent sur la satisfaction des nécessités individuelles des hommes et des femmes plutôt que sur la réalisation de buts démographiques. La pierre angulaire de ce Programme est la reconnaissance du fait que les mesures adoptées pour contrôler la croissance démographique, éliminer les inégalités à caractère sexiste, atténuer la pauvreté, favoriser le progrès économique et protéger l'environnement se renforcent mutuellement. Plusieurs buts ont été définis dans trois domaines interdépendants, à savoir la prestation universelle de services de planification familiale dans le cadre d'une approche plus ample de l'hygiène en matière de procréation et des droits de procréation, tout en réduisant les taux de mortalité infantile et de la mère et de l'enfant; deuxièmement, la prise en compte des questions de population dans tous les programmes et politiques visant à l'atteinte du développement durable; et, finalement, l'autonomisation des femmes et des petites filles et l'élargissement de leurs options moyennant un accès plus généralisé à l'éducation, aux soins de santé et à l'emploi.

Le Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague (Danemark) en 1995, a été un événement mémorable à l'issue duquel les gouvernements sont convenus d'apporter leur soutien à une action susceptible de promouvoir un contexte propice au développement social et à la justice. Ils se sont notamment engagés

résolument à tenter d'éradiquer la pauvreté, d'encourager la création d'emplois productifs et de réduire le chômage, tout en veillant à ce que les politiques et les budgets publics nationaux soient orientés à la satisfaction des besoins fondamentaux de tout un chacun et à la promotion de l'intégration sociale moyennant l'instauration de sociétés stables, sûres et équitables. La Commission pour le développement social, qui relève du Conseil économique et social des Nations Unies, est la principale responsable du suivi et de la supervision de la mise en œuvre des accords issus du Sommet mondial. Son mandat et ordre du jour ont été adaptés de façon à parvenir à une approche intégrée du développement social dans le cadre d'un programme pluriannuel à l'horizon 2000.

La quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Beijing (Chine) en 1995, a adopté une Déclaration qui consacre l'engagement de la communauté internationale à l'égard de la promotion des femmes et la prise en compte des critères de sexospécificité dans tous les programmes et politiques aux échelons national, régional et international. Le Programme d'action prévoyait des objectifs et des délais pour l'application de mesures concrètes dans plusieurs domaines tels que la santé, l'éducation, la prise de décision et la réforme légale, dans le but de parvenir à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes tant dans le domaine privé que public. De nombreux gouvernements formulent aujourd'hui des plans visant à la mise en œuvre du Programme d'action. Cette planification nationale devra être globale, participative et intégrale, et inclure des propositions d'affectation ou réaffectation de ressources permettant une mise en œuvre effective.

La Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), tenue à Istanbul (Turquie) en 1996, a été la dernière d'une série de réunions mondiales qui ont façonné le programme de développement mondial pour les années à venir. La Conférence a adopté un plan d'action, le Programme Habitat, qui constitue un instrument effectif en vue de la création, dans le contexte spécifique de la planification urbaine, d'établissements humains durables en termes d'environnement, de droits de la personne, de développement social, de promotion des femmes et de population. La Conférence s'est penchée sur la façon dont les autorités locales, les organisations non gouvernementales et d'autres groupes sociaux peuvent participer à la réalisation de ces objectifs, en particulier par le partage de l'information et des meilleures pratiques afin d'apporter des solutions aux problèmes d'établissements humains qui soient basées sur l'initiative et de modes originaux de pensée des gouvernements locaux et des organisations communautaires.

D'autres événements importants à l'échelon intergouvernemental ont eu lieu dans les années 90 et se sont traduits par des plans d'action. Le

Sommet mondial pour l'enfance a été tenu au siège des Nations Unies à New York en 1990 et a été marqué par la signature conjointe de la Déclaration en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant et d'un Plan d'action prévoyant un ensemble précis d'objectifs de développement humain en faveur des enfants à l'horizon 2000, en particulier la réduction des taux de mortalité de la mère et de l'enfant, la diminution de la malnutrition infantile et de l'analphabétisme, et des améliorations précises quant à l'accès aux services de base de santé et de planification familiale, à l'éducation, à l'eau potable et à l'assainissement.

Lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne (Autriche) en 1993, des représentants de 171 pays ont adopté à l'unanimité la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, comprenant un plan commun visant à renforcer le respect des droits de l'homme et mettant l'accent sur les liens cruciaux qui unissent entre le développement, la démocratie et la promotion des droits de l'homme. Malgré la question ardue de la souveraineté nationale soulevée par certaines délégations, il a été convenu qu'il était légitime, à la lumière de la Charte des Nations Unies, que la communauté internationale veille à la promotion et à la protection des droits de l'homme.

La Conférence mondiale sur le développement durable des petits Etats insulaires, tenue à Bridgetown, Barbade, en 1994, a adopté la Déclaration et le Programme d'action de la Barbade où sont énoncés des principes et des stratégies de développement pour ces Etats. Les propositions concernent, entre autres, la création de fonds nationaux et régionaux afin de financer les secours d'urgence et les assurances contre les catastrophes naturelles, la mise en place de centres régionaux de recherche et de formation spécialisés dans les technologies propres, l'organisation d'un programme d'assistance technique et la mise sur pied d'un réseau d'information couvrant divers aspects du développement durable dans les petits Etats insulaires. D'autres événements importants sont la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, tenue à Yokohama (Japon), en 1994 ; le Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement de la délinquance, tenu au Caire (Égypte) en 1995 ; et le Sommet mondial de l'alimentation, tenu à Rome (Italie), en 1996 (Nations Unies, 1997).

Considérés dans leur ensemble, les résultats de ces conférences ont contribué à former un cadre conceptuel solide en vue de la mondialisation de valeurs fondées sur une approche viable et humanisée, respectueuse des droits de l'homme, de la sexospécificité et de la diversité ethnique et culturelle, abordant la problématique sociale la plus urgente.

5. La démocratie en Amérique latine et dans les Caraïbes

Les profondes transformations politiques intervenues dans le monde à la fin des années 80 se sont traduites par la reconnaissance pratiquement universelle des revendications démocratiques en tant que système politique. L'acceptation du pluralisme et de l'alternance du pouvoir, la séparation des pouvoirs au sein de l'Etat, le respect des droits de l'homme dans toute leur plénitude, l'élection d'autorités en tant que base de la légitimité, et le principe de la majorité dans le respect des droits des minorités sont devenus la norme du discours politique et ont commencé à être appliqués d'une manière presque générale.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, cette acceptation a coïncidé avec un processus de démocratisation qui s'est amorcé dans les 80 et s'est consolidé dans les années 90. Ceci s'est traduit par l'émergence d'un nombre de gouvernements démocratiques sans précédent dans l'histoire de la région. Il n'est pas inutile de rappeler qu'il n'existait que cinq gouvernements démocratiques dans la région en 1930, sept en 1948 et trois seulement en 1976 (PNUD, 1994).

Bien que favorisé et étayé par l'évolution du contexte mondial, ce processus est essentiellement le fruit du développement même de la région. Il est né avant tout de l'enseignement tiré par les sociétés de la région quant aux graves conséquences qui résultent de l'absence de mécanismes capables de résoudre dans l'ordre les conflits sociaux et politiques. Dans plusieurs pays, ces conflits se sont aggravés au point de dégénérer en confrontations qui ont miné le système démocratique et conduit, dans certains cas, à l'instauration de dictatures militaires et, dans d'autres, à la guerre civile et à la violence systématique.

Ces expériences douloureuses ont alimenté un processus de maturation profonde des acteurs politiques, sociaux et économiques. S'est ainsi dégagé un nouveau climat politique et culturel favorable à l'atteinte d'un consensus de base quant à la nécessité de résoudre les conflits par la négociation et le compromis plutôt que par la logique de guerre. Il s'ensuivit un réexamen des normes, des institutions et des procédures démocratiques.

Malgré une consolidation démocratique non exempte de vicissitudes, la région a également donné la preuve de sa capacité à surmonter des crises institutionnelles profondes telles que celles qui ont sévi au Brésil en 1992, au Guatemala en 1993, en Equateur en 1998, au Paraguay en 1999 et une fois encore en Equateur en l'an 2000. Tous ces conflits ont été finalement résolus de manière pacifique moyennant

l'application de mécanismes institutionnels et avec l'ample soutien de la société civile.

Des progrès notables ont également été accomplis pour mettre fin aux guerres civiles dans la région. Des accords de paix ont été conclus au Nicaragua en 1989, puis à El Salvador et au Guatemala dans les années 90. Dans chaque cas, ces conflits ont été suivis d'efforts de reconstruction démocratique soutenus par la communauté internationale. En Colombie, où la violence sévit depuis de nombreuses années, un processus complexe de négociations de paix a été amorcé, bien que semé d'embûches et de difficultés constantes.

Plusieurs conflits frontaliers de longue date, tels que ceux qui opposaient l'Argentine et le Chili, et le Chili et le Pérou, ont été résolus au cours de cette période. D'autres qui s'étaient jadis traduits par des confrontations armées, comme dans le cas du Pérou et de l'Équateur en 1997, ont culminé avec la signature d'accords.

Sur un plan plus général, diverses réformes majeures ont été entreprises dans les années 90 pour renforcer les institutions démocratiques, notamment dans le domaine constitutionnel, de l'administration de la justice et de la modernisation du secteur public afin d'améliorer la transparence de la gouvernance et du secteur public. D'autres mesures ont été adoptées pour améliorer les systèmes électoraux, moderniser les parlements et favoriser l'autonomie locale.

Les efforts de construction démocratique dans la région se sont toutefois heurtés à de sérieuses déficiences qui sont la manifestation de problèmes communs aux systèmes démocratiques du monde entier autant que des contraintes historiques du développement même de la région et son lourd héritage de discontinuité institutionnelle. En effet, les systèmes politiques de certains pays de la région ont subi un grave processus de désagrégation au cours de ces dernières années, qui a encore exacerbé les fragilités démocratiques mentionnées plus haut.

La présente évolution oblige toutes les institutions démocratiques du monde entier à repenser la façon dont elles fonctionnent au sein de sociétés dominées par l'information et l'image. Cette remise en question concerne les partis politiques, les parlements, les relations entre les électeurs et les élus et le sens même de la politique. Le vote semble perdre de son importance dans les démocraties modernes et les élections sont moins déterminantes pour l'orientation des politiques adoptées par les élus.

Ces tendances ont de graves répercussions sur le fonctionnement de la démocratie représentative et les enquêtes d'opinion ont une incidence croissante sur l'action des gouvernements. Elles légitiment,

influencent et modifient la façon dont fonctionne l'organe directeur et relèguent à un second plan les institutions traditionnelles de la démocratie représentative telles que le suffrage, le système parlementaire et les partis politiques.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, ces problèmes sont encore exacerbés par les inégalités et l'exclusion sociale. En dépit des efforts déployés dans les années 90 pour atténuer les niveaux de pauvreté et d'indigence dans la région, et des progrès partiels accomplis dans ce domaine, l'exclusion se maintient à des niveaux inacceptables, au même titre que les profondes inégalités de la répartition du revenu des ménages (CEPALC, 2000a). Ces déficiences remettent en question la pérennité du processus de développement et compromettent l'exercice profond de la démocratie et de la citoyenneté. Qui plus est, des phénomènes tels que la corruption rampante et l'économie criminelle bâtie sur le trafic de drogue sont de plus en plus communs et gangrènent le fonctionnement des systèmes politiques.

Ces facteurs expliquent partiellement les résultats d'enquêtes d'opinion sur la façon dont la démocratie est perçue par les habitants de la région. Si une majorité se prononce en faveur de ce système, les opinions quant à son fonctionnement et son effectivité sont pour la plupart défavorables (*Latino Barómetro*, 2000) (cf. tableau I.5). Ce mécontentement peut être discutable mais il résulte du manque de concordance, ainsi perçu par la population, entre les coûts et bénéfices du processus de développement: les coûts sont indéniables et mesurables, alors que les bénéfices probables (mais non garantis) restent très flous.

Les caractéristiques de la crise des années 80, la grave instabilité qu'elle a engendrée, la prise de conscience des effets profondément régressifs de l'hyperinflation et l'expérience pénible des gouvernements dictatoriaux sont autant de facteurs qui expliquent pourquoi les habitants de la région souhaitent accorder à leurs nouveaux gouvernements une longue période de "lune de miel" afin de corriger les modes de développement et reconstruire la vie démocratique. Cette période de lune de miel semble toutefois toucher à sa fin. Les revendications en vue de l'adoption de nouvelles mesures se multiplient mais elles se heurtent à des pouvoirs publics affaiblis qui sont apparemment incapables de protéger les citoyens et d'assister ceux qui sont dans le besoin. Certes, la vigueur de ces revendications et la façon dont elles se manifestent varient en fonction de la situation de chaque pays mais elles présentent toutefois des caractéristiques communes.

Tableau I.5
AMÉRIQUE LATINE: ENQUÊTES D'OPINION
(Pourcentages de réponses affirmatives)

| | Je préfère la démocratie à toute autre forme de gouvernement | | Je suis assez ou très satisfait du fonctionnement de la démocratie | | J'estime que la situation économique de mon pays s'améliorera durant les douze prochains mois | | J'estime que ma situation économique et celle de ma famille s'amélioreront dans les douze prochains mois | |
|-------------|--|------|--|------|---|------|--|------|
| | 1996 | 1999 | 1996 | 1999 | 1996 | 1999 | 1996 | 1999 |
| Argentine | 71 | 71 | 34 | 46 | 18 | 39 | 20 | 40 |
| Bolivie | 64 | 62 | 25 | 22 | 18 | 14 | 30 | 29 |
| Brésil | 50 | 39 | 20 | 18 | 36 | 34 | 50 | 53 |
| Chili | 54 | 57 | 27 | 35 | 26 | 45 | 34 | 46 |
| Colombie | 60 | 50 | 16 | 27 | 20 | 20 | 45 | 39 |
| Costa Rica | 80 | 83 | 51 | 61 | 10 | 18 | 12 | 31 |
| Equateur | 52 | 54 | 34 | 23 | 27 | 17 | 27 | 24 |
| El Salvador | 56 | 63 | 26 | 27 | 10 | 13 | 15 | 19 |
| Guatemala | 51 | 45 | 16 | 35 | 5 | 29 | 18 | 38 |
| Honduras | 42 | 64 | 20 | 44 | 3 | 28 | 7 | 43 |
| Mexique | 53 | 45 | 11 | 37 | 14 | 26 | 20 | 37 |
| Nicaragua | 59 | 64 | 23 | 16 | 29 | 20 | 32 | 29 |
| Panama | 75 | 62 | 28 | 47 | 15 | 35 | 24 | 43 |
| Paraguay | 59 | 48 | 22 | 12 | 21 | 25 | 34 | 34 |
| Pérou | 63 | 64 | 28 | 24 | 30 | 29 | 34 | 36 |
| Uruguay | 80 | 84 | 52 | 69 | 15 | 25 | 19 | 28 |
| Venezuela | 62 | 61 | 30 | 55 | 12 | 57 | 24 | 62 |

Source: *Latino Barómetro*, "Informes de prensa de las encuestas realizadas en 1999 y 2000", Santiago, du Chili, 2000.

6. L'Amérique latine et les Caraïbes dans le contexte planétaire

Dans les années 90, la région a subi de profondes mutations économiques et sociales déterminées par l'évolution du contexte extérieur. Dans les années 70, diverses réformes économiques ont été amorcées dans les pays du Cône Sud de l'Amérique latine (Argentine, Chili et Uruguay), ainsi que dans d'autres pays, dans une moindre mesure. Dans les premières années qui ont suivi la crise de l'endettement, entre 1982 et 1985, de nombreuses réformes ont été suspendues, voire remplacées, dans certains cas, par des contraintes imposées, à titre temporaire, à la libéralisation du compte de capital, des relèvements tarifaires et l'application de mesures paratarifaires, ainsi que par une intervention publique ou une nationalisation de banques privées insolubles. A partir de 1985, les réformes économiques se sont

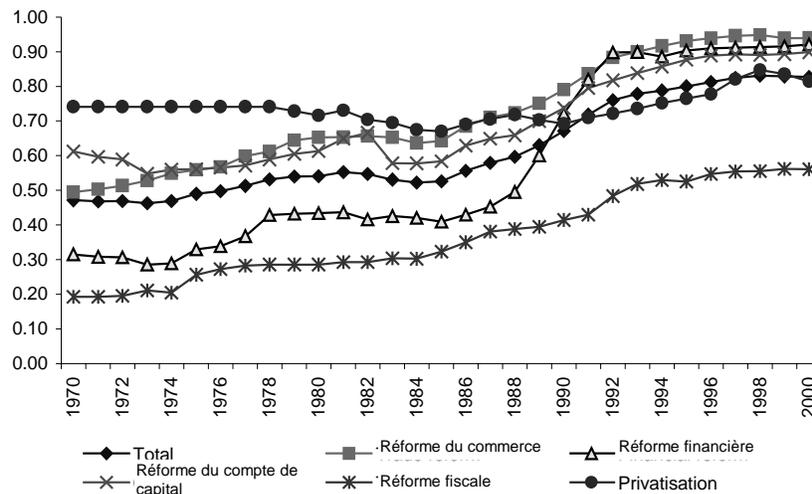
étendues pratiquement à toute la région. Les premières mesures à être appliquées à grande échelle ont concerné la libéralisation des échanges commerciaux et des marchés financiers intérieurs, pour s'étendre ensuite à la libéralisation des courants financiers extérieurs à partir de 1990. Vers le milieu de la décennie 90, les pays présentaient donc une convergence importante dans ces trois domaines de réforme, qui explique la hausse des moyennes des indices régionaux pertinents.¹² Ces indices tendent à s'uniformiser vers la fin de la décennie dans la plupart des pays, sans revers majeur durant les turbulences macroéconomiques qui se sont déclarées en 1998 (cf. graphique I.8).

Par ailleurs, la convergence a été moindre dans deux autres domaines de réforme, à savoir la fiscalité et la privatisation. Pour ce qui est de la fiscalité, cette performance mitigée est sans doute due, en partie, au conflit entre les objectifs de neutralité et d'équité mais aussi aux différences existant entre les pays quant la taille relative du secteur public. En ce qui concerne la privatisation, la situation varie selon les pays, certains ayant déjà privatisé pratiquement toutes leurs entreprises publiques (Argentine et Pérou), alors que d'autres ont préservé certains secteurs stratégiques tels que les hydrocarbures et l'industrie minières (Chili, Colombie, Mexique et Venezuela), ou certains services publics (Costa Rica et Uruguay). Il existe enfin un troisième groupe, auquel appartiennent de nombreux pays de la région, où l'activité de l'Etat dans les affaires a toujours été très restreinte.

Un examen de la portée et la profondeur du processus de réforme dans différents pays fait apparaître un modèle intéressant de convergence, avec le temps, entre les tendances nationales. Ce modèle est illustré par le tableau I.6 où les pays sont classifiés en fonction de leur niveau de réforme en 1985 et du taux de variation de l'indice entre 1985 et 1995.

¹² Le graphique indique les moyennes régionales des indices de réforme dans cinq domaines de politiques; réforme commerciale, libéralisation des marchés financiers intérieurs, libéralisation du compte de capital, privatisations et système fiscal. Les indices ont été standardisés (entre 0 et 1), la valeur proche de 1 représentant un niveau avancé de réforme sur la base de valeurs relatives. Certaines caractéristiques de la procédure adoptée sont à préciser. Premièrement, les indices mesurent l'intensité des réformes entreprises dans chaque pays par rapport à la norme de l'économie où ont été mises en oeuvre les réformes les plus profondes dans chaque domaine de politique. Par conséquent, si aucune réforme importante n'a été introduite dans aucun pays dans un domaine donné, un indice élevé peut donner une fausse impression de niveau absolu de réforme. Deuxièmement, les indices mesurent le degré de libéralisation dans chaque domaine de politique. Toutefois, la valeur optimale de l'indice étant inconnue, un indice élevé n'est pas nécessairement la manifestation d'un meilleur régime politique. Malgré ces déficiences, les indices donnent une vision générale des domaines où les réformes ont été les plus profondes et du moment où elles ont été introduites. Voir Morley, Machado et Pettinato, 1999, pour les définitions des indices de réforme et les détails de la procédure de standardisation.

Graphique I.8
INDICES DE RÉFORME, 1970-2000



Source: CEPALC.

Il apparaît que les pays dont les indices de réformes économiques étaient faibles en 1985 sont également ceux qui ont introduit les changements les plus profonds durant la décennie suivante, contribuant de la sorte à la convergence régionale mentionnée plus haut, à l'exception de l'Argentine, où les réformes ont été approfondies vers la fin des années 90 et, à l'autre extrême, le Venezuela, qui affiche encore les indices les plus faibles de la région.

Les réformes ont contribué à corriger les déficits budgétaires et à juguler l'inflation, tous deux endémiques depuis les années 70. Des progrès évidents ont en outre été accomplis dans les domaines de la croissance des exportations, de l'acheminement des courants d'IED, de la consolidation de l'intégration économique régionale et de la conclusion d'accords commerciaux avec d'autres pays et régions du monde (cf. chapitre II).

Tableau I.6
NIVEAUX DE RÉFORME ÉCONOMIQUE ET TAUX DE VARIATION

| Taux de variation, 1985-1995 | Niveau des réformes en 1985 | | |
|---------------------------------|---|----------|---|
| | Inférieur à la moyenne | Egal | Supérieur à la moyenne |
| Inférieur à la moyenne | Venezuela | | Chili Colombie Honduras Mexique Uruguay |
| Egal | | Equateur | |
| Supérieur à la moyenne | Bolivie Brésil El Salvador Jamaïque Paraguay Pérou République dominicaine | | Argentine |

Source: Samuel Morley, Roberto Machado et Stefano Pettinato, "Indexes of Structural Reform in Latin America", Série Reformas económicas, No. 12 (LC/L.1166), Santiago, Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 1999.

En revanche, sur le plan de la croissance économique, la modernisation industrielle et la productivité, les progrès ont été décevants. Bien que supérieurs aux très faibles niveaux enregistrés dans les années 80, les taux de croissance de la décennie 90 sont restés modestes par rapport à ceux de décennies antérieures. Cette relance économique fut non seulement inadéquate mais aussi instable en raison des styles de gestion macroéconomiques appliqués à une époque de grande volatilité des marchés financiers internationaux (cf. chapitre III).

Le domaine de la production a surtout ressenti les effets "destructeurs" qui touchent les secteurs et les entreprises incapables de s'adapter à un nouveau contexte d'incitations économiques, par opposition aux effets "créateurs" résultant du fait que les innovations se traduisent par des gains de compétitivité et de nouvelles modalités de participation au processus de production. Cette évolution s'est traduite par une augmentation de l'hétérogénéité structurelle et une progression de la productivité totale des facteurs insuffisante pour refermer significativement l'écart existant vis-à-vis du monde développé (cf. chapitre IV).

Sur le plan social, les dépenses sociales ont augmenté à un niveau réel sans précédent dans l'histoire. Le pourcentage de pauvres a certes diminué, mais cette baisse est restée insuffisante pour renverser la

tendance enregistrée durant la décennie antérieure ou pour atténuer le caractère inéquitable de la répartition du revenu. Des efforts majeurs ont été entrepris pour restructurer les services sociaux et améliorer l'efficacité, la transparence et l'effectivité des dépenses, malgré une pondération souvent insuffisante des principes d'universalité et de solidarité qui devraient présider aux politiques sociales (cf. chapitre VI).

Etant donné qu'il faut construire sur les prémisses existantes, il est de plus en plus admis qu'il n'existe pas de solutions universelles à ces problèmes. L'évolution récente de la région fait apparaître une grande variété de réponses. Le facteur commun à la plupart d'entre elles est peut-être une conception du domaine public qui va au-delà de l'Etat et comprend la gamme entière d'activités menées dans le cadre d'objectifs présentant un intérêt collectif, ce qui se traduit par l'ouverture d'espaces à la participation citoyenne et ouvre la voie à la solution de la crise encore partiellement irrésolue des états nationaux, tout en corrigeant les dysfonctionnements du marché, ainsi que des gouvernements.

Cette revitalisation de l'action publique se heurte toutefois à de nouveaux déterminants et de nouveaux enjeux. L'environnement international actuel, les principaux acteurs, leurs interactions et la nouvelle répartition du pouvoir économique ont eu une forte incidence sur l'Amérique latine et les Caraïbes. Les rôles et le poids relatif des différents acteurs se sont profondément modifiés à la fin des années 90, par rapport à la décennie des années 80. Vers la fin de la décennie, les pays de la région ont commencé à se positionner pour relever ce défi, moyennant une action à l'échelon national (par la mise en place de règlements et de politiques de développement), à l'échelon régional (par le biais de l'intégration et l'harmonisation des normes fiscales et environnementales) et à l'échelon international (dans le cadre d'une action conjointe avec d'autres gouvernements et institutions visant à mieux contrôler les courants financiers internationaux) (Nations Unies, 1999a).

Chapitre II

Rapports entre les environnements intérieur et extérieur

Divers analystes conviennent que les profondes mutations intervenues sur le plan de la technologie, des institutions et de l'orientation au sein de l'économie internationale durant les années 90, aujourd'hui connu comme mondialisation, s'inscrivent dans le cadre d'une tendance à long terme allant vers la formation progressive de marchés mondiaux. Ce processus est cependant encore loin d'être achevé, puisque ni le marché des produits, et encore moins celui du travail, ne peuvent être décrits à ce stade comme mondiaux. Seuls les marchés financiers sembleraient s'approcher de cette description (FMI, 1997).

La mondialisation financière provoque quant à elle une instabilité qui touche les activités liées au commerce international et à la production nationale. En fait, l'instabilité financière est manifestement devenue la caractéristique la plus frappante et inquiétante de l'économie mondiale au cours de ces dernières années. Le ralentissement de la croissance économique mondiale observée en 1998, qui a eu une incidence négative sur le commerce, était la quatrième chute de cette envergure survenue au cours des 25 dernières années (FMI, 1998).

Dans le domaine de la production, ce phénomène connu sous le nom de "démembrement de la chaîne de valeur" a commencé à se manifester avec plus de force durant les années 90. Ce processus consiste en la segmentation de la production d'un produit donné en plusieurs étapes qui impliquent chacune une valeur ajoutée, la distribution de ces segments entre plusieurs pays étant basée sur leurs diverses dotations en

facteurs. Ces types d'activités de production, qui sont coordonnées par de grandes sociétés transnationales ou conglomérats, accroissent l'interdépendance des marchés de différents pays' (Krugman, 1995). Par conséquent, il existe un rapport étroit entre le "démembrement" de la chaîne de valeur, l'expansion du volume des échanges et des finances survenue au cours des dernières années et le rôle plus important joué par les sociétés transnationales. De même, un certain degré de mobilité des travailleurs entre les pays, tant permanente que temporaire, se profile à l'horizon.

1. Politiques internationales d'intégration

Au cours des dernières décennies, les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ont cherché à s'intégrer à une économie internationale à la fois mondialisée et régionalisée, en introduisant des réformes économiques visant à une plus grande ouverture et libéralisation. Le résultat de ces changements est que la croissance économique des pays de la région a fini par dépendre du degré, de la profondeur et de la qualité de leur intégration à l'économie mondiale. En outre, la récente crise financière internationale et la chute abrupte des cours des produits de base ont illustré de façon éloquente l'importance que revêtent l'expansion et la diversification des exportations pour évoluer vers une stratégie de développement basée sur les exportations capable de générer une croissance durable. La crise a attiré l'attention sur la vulnérabilité externe de la plupart des pays de la région en matière financière et de production.

Outre une demande externe dynamique, les pays de la région doivent, pour accroître leurs exportations, garantir un accès sûr de leurs biens et services aux marchés des pays industrialisés et des pays en développement. La stratégie de régionalisme ouvert adoptée par les pays de la région leur permet de conjuguer une libéralisation unilatérale et des négociations bilatérales, sous-régionales, régionales, hémisphériques et multilatérales et, par conséquent, d'affronter de façon réaliste les difficultés liées à la promotion de la libéralisation de marchés importants pour eux.

a) La libéralisation des régimes commerciaux et de change

Les gouvernements de l'Amérique latine, et dans une moindre mesure, des Caraïbes, ont considérablement modifié leurs régimes commerciaux et de change, dans le cadre des réformes macroéconomiques introduites dès les années 80 pour réduire leurs tarifs moyens et leur dispersion (CEPALC, 1998b et BID, 1996). Le processus

d'élimination des barrières tarifaires appliquées aux importations a été particulièrement intense entre la fin des années 80 et le début des années 90. La signature et la mise en œuvre d'accords de libéralisation des échanges sous-régionaux et bilatéraux ont également permis aux pays de poursuivre leur processus de libéralisation durant les années 90.

Comme le montre le tableau II.1, le niveau moyen des tarifs, sans tenir compte de l'effet des accords de libéralisation partielle, a subi une baisse, passant d'environ 45% en 1985 à environ 12% en 1999, la plupart des taux plafonnent autour de 30% à 35% et une minorité à un niveau plus élevé. La plupart des mesures administratives et non tarifaires ayant une incidence sur les importations ont également été éliminées et l'utilisation de tarifs échelonnés a été limitée pour permettre la mise en place de structures tarifaires plus uniformes. Ainsi, tandis qu'en 1985 environ la moitié de la valeur des importations de l'Amérique Centrale et environ un tiers de celle des pays de l'Amérique du Sud étaient soumises à un type de restriction paratarifaire, à la fin de 1994 la proportion s'était réduite à moins de 1% dans 7 des 11 Etats membres de L'ALADI, et n'était en aucun cas supérieure à 5% (Garay et Estevadeordal, 1995).

La préoccupation des gouvernements étant centrée sur les programmes de stabilisation des prix et les opinions de plusieurs équipes gouvernementales et d'organisations internationales relatives aux vertus d'une libéralisation rapide, l'attention voulue n'a pas été accordée aux problèmes auxquels se heurtaient les structures internes de production pour s'adapter aux nouvelles conditions de concurrence. Il en résulte que la libéralisation des échanges a été moins progressive qu'elle l'aurait dû, et les entreprises locales se sont soudainement retrouvées confrontées à la concurrence de firmes et de produits étrangers dans un contexte de taux d'intérêt élevés, de coefficients d'investissement modestes et de croissance économique morose. Cependant, dans plusieurs pays, les effets de la libéralisation sur la croissance des importations ne se sont fait sentir qu'après un certain temps en raison de la contraction de ces économies durant les premières années de libéralisation des échanges et des retards impliqués par la mise en œuvre de circuits de commercialisation pour les importations non traditionnelles.¹

¹ Au Mexique, un taux surévalué a dans un premier temps limité l'impact des biens importés sur la production interne, tandis qu'au Brésil les importations ont commencé à augmenter à la fin de 1993, bien que les réformes commerciales aient été mises en œuvre entre 1988 et 1990.

Tableau II.1
STRUCTURE TARIFAIRE DE L'ASSOCIATION LATINO-AMÉRICAIN D'INTÉGRATION (ALADI), 1988, 1996 ET 1999
(Pourcentages)

| Pays | Année | Tarif de la Nation la plus favorisée (NPF) | | | | | | | | |
|-----------|-------|--|-------------|------------------------|---------|---------|------------|---------------------|--------------------------------|---------|
| | | Nombre d'items tarifaires | | Taux du tarif par pays | | | | | Pourcentage d'items tarifaires | |
| | | Ad valorem | Spécifiques | Minimum | Maximum | Moyenne | Ecart type | Distribution modale | Minimum | Maximum |
| Argentine | 1988 | 11 933 | 385 | 0,0 | 83,5 | 29,9 | --- | 43,5 | --- | --- |
| | 1996 | 9 306 | 0 | 0,0 | 33,5 | 13,9 | 6,9 | 5,5 | 4,7 | 0,4 |
| | 1999 | 9 350 | 0 | 0,0 | 33,0 | 13,5 | 6,6 | 5,0 | 1,8 | 0,4 |
| Bolivie | 1988 | 4 944 | 0 | 0,0 | 17,0 | 16,7 | --- | 17,0 | --- | --- |
| | 1996 | 6 621 | 0 | 0,0 | 10,0 | 9,7 | 1,3 | 10,0 | 0,0 | 93,4 |
| | 1999 | 6 679 | 0 | 0,0 | 10,0 | 9,7 | 1,3 | 10,0 | 0,0 | 93,5 |
| Brésil | 1988 | 11 935 | 0 | 0,0 | 85,0 | 41,4 | --- | 40,0 | --- | --- |
| | 1996 | 9 328 | 0 | 0,0 | 52,0 | 14,6 | 7,5 | 5,0 | 1,6 | 0,2 |
| | 1999 | 9 331 | 0 | 0,0 | 35,0 | 14,3 | 7,0 | 19,0 | 1,6 | 0,4 |
| Chili | 1988 | 2 577 | 0 | 0,0 | 23,0 | 15,1 | --- | 15,0 | --- | --- |
| | 1996 | 5 864 | 0 | 0,0 | 11,0 | 11,0 | 0,7 | 11,0 | 0,4 | 99,6 |
| | 1999 | 5 917 | 0 | 0,0 | 10,0 | 9,8 | 1,2 | 10,0 | 1,5 | 98,4 |
| Colombie | 1988 | 5 302 | 12 | 5,1 | 218,0 | 44,2 | --- | 33,0 | --- | --- |
| | 1996 | 6 728 | 0 | 0,0 | 35,0 | 11,6 | 6,3 | 5,0 | 1,7 | 0,2 |
| | 1999 | 6 786 | 0 | 0,0 | 35,0 | 11,6 | 6,3 | 5,0 | 2,2 | 0,2 |
| Equateur | 1988 | 5 171 | 0 | 0,0 | 325,0 | 39,7 | --- | 10,0 | --- | --- |
| | 1996 | 6 650 | 0 | 0,0 | 35,5 | 11,8 | 6,4 | 5,5 | 0,0 | 0,2 |
| | 1999 | 6 705 | 0 | 0,0 | 99,0 | 11,5 | 7,8 | 5,0 | 2,6 | 0,3 |

(Continuation)

Tableau II.1 (suite)

| Pays | Année | Tarif de la Nation la plus favorisée (NPF) | | | | | | | | |
|-----------|-------|--|-------------|---------|------------------------|---------|------------|---------------------|--------------------------------|---------|
| | | Nombre d'items tarifaires | | | Taux du tarif par pays | | | | Pourcentage d'items tarifaires | |
| | | Ad valorem | Spécifiques | Minimum | Maximum | Moyenne | Ecart type | Distribution modale | Minimum | Maximum |
| Mexique | 1988 | 11 953 | 0 | 0,0 | 20,0 | 10,4 | --- | 15,0 | --- | --- |
| | 1996 | 11 335 | 0 | 0,0 | 260,0 | 13,2 | 13,2 | 10,0 | 15,0 | 0,0 |
| | 1999 | 11 360 | 0 | 0,0 | 260,0 | 16,2 | 13,5 | 13,0 | 2,0 | 0,0 |
| Paraguay | 1988 | 3 579 | 0 | 0,0 | 70,0 | 19,3 | --- | 20,0 | --- | --- |
| | 1996 | 9 219 | 0 | 0,0 | 30,0 | 9,5 | 6,5 | 2,0 | 6,1 | 0,0 |
| | 1999 | 9 319 | 0 | 0,0 | 30,0 | 11,4 | 6,8 | 5,0 | 3,3 | 0,0 |
| Pérou | 1988 | 5 389 | 0 | 0,0 | 109,0 | 69,0 | --- | 109,0 | --- | --- |
| | 1996 | 6 869 | 0 | 12,0 | 25,0 | 13,5 | 3,5 | 12,0 | 84,2 | 4,4 |
| | 1999 | 6 888 | 0 | 12,0 | 68,0 | 13,7 | 4,8 | 12,0 | 84,0 | 0,3 |
| Uruguay | 1988 | 7 691 | 0 | 0,0 | 45,0 | 27,0 | --- | 45,0 | --- | --- |
| | 1996 | 10 465 | 0 | 0,0 | 24,0 | 12,2 | 7,2 | 5,0 | 4,4 | 1,4 |
| | 1999 | 10 492 | 0 | 0,0 | 10,0 | 4,1 | 4,1 | 0,0 | 41,3 | 18,3 |
| Venezuela | 1988 | 6 095 | 876 | 0,0 | 160,0 | 41,7 | --- | 1,0 | --- | --- |
| | 1996 | 6 641 | 0 | 0,0 | 35,0 | 12,0 | 6,1 | 5,0 | 0,5 | 0,2 |
| | 1999 | 6 688 | 0 | 0,0 | 35,0 | 12,0 | 6,1 | 5,0 | 0,5 | 0,2 |

Source: Banque interaméricaine de développement, Secrétariat de L'ALADI.

En 1994, au terme du Cycle d'Uruguay sur l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui est ensuite devenu l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), les pays de l'Amérique latine ont, dans la foulée de la libéralisation unilatérale, consolidé la totalité de leur structure tarifaire, bien qu'à des niveaux bien plus élevés que ceux appliqués réellement. En outre, à la lumière des engagements pris dans ce contexte, les pays de la région ont dû modifier leurs systèmes de promotion des exportations et d'autres politiques internes, même si certains programmes de subventions avaient déjà été éliminés ou considérablement revus à la baisse en raison des restrictions budgétaires et des réformes macroéconomiques.

Les espoirs placés dans ces réformes commerciales' dont on attendait un effet sur la croissance économique ne se sont cependant pas matérialisés, en dépit de la réduction des coûts des exportateurs résultant de la libéralisation des importations. L'expérience de la région suggère par conséquent que la simple ouverture d'une économie est insuffisante à elle seule pour favoriser l'essor des exportations et la croissance du produit. D'autres facteurs décisifs sont le niveau initial et la durabilité du taux de change réel, le dynamisme de l'investissement, la disponibilité d'infrastructure, l'accès aux et la diffusion des technologies, le financement à long terme, la formation des ressources humaines, la promotion à l'extérieur et les antécédents des exportateurs.² Au cours des années 80, époque où furent lancées les réformes, la demande globale était très faible, ce qui a naturellement découragé l'investissement. Plus tard, et en particulier en 1991-1994 et 1996-1997, une récupération significative de la demande globale a été observée, mais dans le même temps, les taux de change étaient en hausse (cf. tableau II.2). Le résultat a été une hausse des importations supérieure à celle des exportations, qui s'est traduite par une aggravation de la vulnérabilité extérieure. Ce type de comportement général, ainsi que les inadéquations des politiques mésoéconomiques, ont empêché que la croissance des exportations ne devienne un facteur de la croissance économique.

b) Régionalisme ouvert

Au cours des années 90, les gouvernements de l'Amérique latine et des Caraïbes ont conjugué la libéralisation unilatérale et une participation active aux négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC et à des accords de libre échange plurilatéraux et interrégionaux. La libéralisation des échanges et du cadre réglementaire de l'investissement dans leurs

² Les résultats ont tendance à être longs à venir et à impliquer des coûts élevés durant la transition (CEPALC, 1998b).

économies a permis une expansion des importations et des exportations. Par conséquent, pour la première fois, le mouvement d'intégration régionale a commencé à jouir d'une acceptation totale de la part des milieux d'affaires de la région. A nouveau, les Etats-Unis ont montré leur appui aux accords de libre échange durant les années 80, en engageant des négociations bilatérales d'abord avec Israël et le Canada, puis avec le Canada et le Mexique pour établir l'ALENA. Durant le processus de ratification de l'ALENA par les organes législatifs des trois pays, le gouvernement des Etats-Unis a commencé à définir sa stratégie pour le reste de l'Amérique latine et des Caraïbes. Son premier pas dans cette voie fut l'Initiative "Entreprise pour les Amériques" en 1990, qui a finalement conduit aux négociations actuelles pour la création d'une Zone de libre échange des Amériques (ZLEA).

Tableau II.2
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: INDICES DU TAUX DE CHANGE EFFECTIF
RÉEL DES IMPORTATIONS, 1991-1999
(Indices: 1995=100)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Argentine | 116,3 | 103,0 | 94,4 | 93,8 | 100,0 | 101,9 | 98,9 | 96,8 | 89,4 |
| Barbade | 92,6 | 93,2 | 95,0 | 98,3 | 100,0 | 99,4 | 93,6 | 95,2 | 94,4 |
| Bolivie | 83,8 | 87,3 | 92,7 | 97,7 | 100,0 | 93,4 | 91,1 | 87,4 | 87,2 |
| Bésil | 108,5 | 117,3 | 112,6 | 113,6 | 100,0 | 94,2 | 93,2 | 97,6 | 147,1 |
| Chili | 111,8 | 108,1 | 110,1 | 106,3 | 100,0 | 96,4 | 90,0 | 92,4 | 97,2 |
| Colombie | 134,9 | 120,0 | 114,5 | 99,9 | 100,0 | 92,7 | 86,8 | 92,6 | 104,9 |
| Costa Rica | 108,3 | 103,1 | 103,1 | 103,6 | 100,0 | 99,0 | 101,2 | 102,6 | 106,8 |
| Equateur | 114,8 | 116,0 | 103,4 | 98,1 | 100,0 | 100,4 | 96,2 | 94,7 | 131,2 |
| El Salvador | 125,4 | 124,7 | 112,5 | 105,7 | 100,0 | 92,2 | 91,9 | 91,7 | 92,8 |
| Guatemala | 110,0 | 109,0 | 110,2 | 104,6 | 100,0 | 95,2 | 90,4 | 91,5 | 104,8 |
| Haïti | 116,3 | 117,5 | 141,3 | 113,4 | 100,0 | 85,0 | 73,0 | 67,0 | 63,4 |
| Honduras | 98,1 | 92,9 | 103,9 | 115,4 | 100,0 | 101,6 | 96,2 | 88,1 | 85,3 |
| Jamaïque | 92,8 | 108,0 | 101,1 | 103,6 | 100,0 | 84,2 | 72,3 | 67,9 | 62,7 |
| Mexique | 74,8 | 69,1 | 65,8 | 67,6 | 100,0 | 89,0 | 77,2 | 77,3 | 70,8 |
| Nicaragua | 84,7 | 85,6 | 89,7 | 95,4 | 100,0 | 102,2 | 108,0 | 107,6 | 108,7 |
| Paraguay | 96,5 | 102,0 | 106,4 | 100,5 | 100,0 | 95,7 | 94,0 | 103,5 | 101,8 |
| Pérou | 94,8 | 94,7 | 106,2 | 100,2 | 100,0 | 98,6 | 99,1 | 100,5 | 109,3 |
| République dominicaine | 104,5 | 108,8 | 106,5 | 103,0 | 100,0 | 93,5 | 95,7 | 103,9 | 112,2 |
| Trinité-et-Tobago | 75,3 | 76,5 | 89,9 | 97,0 | 100,0 | 98,7 | 99,6 | 93,8 | 88,0 |
| Uruguay | 130,2 | 127,2 | 113,9 | 104,3 | 100,0 | 99,1 | 97,1 | 96,3 | 89,8 |
| Venezuela | 130,6 | 124,4 | 121,3 | 126,4 | 100,0 | 119,2 | 92,6 | 76,3 | 68,3 |

Source: CEPALC, sur la base des chiffres du Fonds Monétaire International (FMI).

^a La moyenne des indices pour le taux de change (officiel principal) réel des devises de chaque pays face aux devises de ses principaux partenaires commerciaux, pondérée en fonction de l'envergure relative des importations provenant de ces pays. Les pondérations sont les moyennes pour la période 1992-1996. Les indices des prix à la consommation ont été utilisés dans les calculs pour chaque pays. Pour de plus amples informations sur la méthodologie et les sources utilisées, voir CEPALC, *Economic Survey of Latin America, 1987* (E/CEPAL/G.1248), Santiago, Chili, 1983. Publication des Nations Unies, N° de vente E.83.II.G.2.

En 1994, la CEPALC a créé le concept de "régionalisme ouvert" en Amérique latine et dans les Caraïbes. Ce concept a été utilisé pour décrire la tendance qui s'est dégagée à l'issue du Cycle d'Uruguay, à savoir une combinaison entre le dynamisme des mouvements sous-régionaux, la libéralisation unilatérale et le mouvement vers une intégration hémisphérique.³ Le régionalisme ouvert était défini comme l'interdépendance existant entre les accords préférentiels et l'intégration de facto comme réponse aux signaux du marché résultant d'une libéralisation ample et généralisée (CEPALC, 1994).⁴

La logique qui sous-tend cette stratégie est que la libéralisation unilatérale ne garantit pas l'ouverture des marchés acheteurs. Dans un environnement international dans lequel les réglementations nationales restent prédominantes, les gouvernements ont gardé le pouvoir de déterminer et négocier l'accès à leurs territoires des personnes, des biens, du capital et de la technologie. Qui plus est, malgré l'abaissement des tarifs, il existe également de nouvelles restrictions telles que les obstacles techniques et les mesures antidumping.⁵ Par conséquent, dans une économie subissant simultanément des processus de profonde mondialisation et régionalisation, les Etats cherchent à définir les stratégies d'intégration aux marchés qui leur permettront d'obtenir pour leurs produits un accès plus sûr aux marchés importateurs.

³ En 1994, un grand nombre d'évènements étroitement liés ont souligné la nouvelle complexité des processus de libéralisation des échanges. En janvier, l'ALENA a commencé à fonctionner. En mars, les accords du Cycle d'Uruguay ont été formellement signés à Marrakesh par plus de 120 membres de l'ancien GATT, ce qui a permis la transformation de cet organe en l'OMC en janvier 1995. En décembre, le Sommet des Amériques a eu lieu à Miami avec la participation des chefs d'Etat et de gouvernement, et un calendrier des réunions a été établi en vue d'engager le processus de création de la ZLEA. En outre, la Septième réunion du Conseil du Marché Commun du Mercosur, tenue à Ouro Preto, également en décembre 1994, a marqué la fin du processus d'établissement de la zone de libre échange du Mercosur et le début de son existence en tant qu'union douanière partielle. L'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) a également poursuivi ses plans pour la libéralisation des échanges.

⁴ A l'origine, l'expression "régionalisme ouvert" a été suggérée à la fin des années 1970 par le Premier Ministre japonais Masayoshi Ohira, pour définir une forme ouverte de coopération régionale qui serait en harmonie avec les intérêts de la communauté mondiale (Palacios, 1995).

⁵ Sáez et Valdés (1999, p. 94) ont fait remarquer, à propos du Chili que, de toute évidence, l'ouverture unilatérale ne se reflète pas nécessairement par une ouverture des marchés des partenaires commerciaux du Chili. Par exemple, elle n'a pas nécessairement un effet sur leurs pratiques douanières ou sur la façon dont ils adoptent et administrent les obstacles techniques, de même qu'elle n'élimine pas les pratiques restrictives appliquées par les pays par le biais de l'adoption de mesures antidumping. Il est cependant possible, moyennant des accords, d'obtenir une ouverture préférentielle, garantie et prévisible qui facilite le développement des projets d'exportation.

Au cours des années 90, le processus d'intégration de l'Amérique latine et des Caraïbes a trouvé un chemin et a fait preuve d'un dynamisme difficilement prévisible quelques années auparavant. Les accords signés en 1986 entre l'Argentine et le Brésil en vue de l'établissement d'une zone de commerce préférentielle, qui a précédé les efforts de libéralisation mentionnés précédemment, ont marqué la reprise de l'intégration. En 1991, avec l'adhésion du Paraguay et de l'Uruguay, cet accord bilatéral est devenu le Traité d'Asunción, qui a institué le Marché commun du Cône sud (Mercosur). En outre, à la fin des années 80, le Groupe andin (devenu plus tard la Communauté andine) avait été revitalisé, de même que le Marché commun centraméricain (MCAC) et la Communauté des Caraïbes (CARICOM). Ces mécanismes d'intégration sous-régionale sont parvenus à libéraliser la plupart des échanges au sein de chaque groupe, à établir des programmes de réductions d'impôts pour les tierces parties et à adopter des tarifs externes communs incomplets et progressifs, leur permettant de fonctionner comme des unions douanières imparfaites.

Fin 1994, le Mercosur était devenu une zone de libre échange, à quelques exceptions près, et les pays membres ont entrepris d'établir un tarif externe commun, qui devrait être pleinement opérationnel à l'horizon 2006.⁶ D'autre part, les pays andins ont libéralisé les échanges au sein du groupe en 1992, bien que le tarif externe commun n'ait été adopté que par la Colombie et le Venezuela cette même année, l'Equateur ne l'ayant mis en œuvre que plus tard et de façon partielle.⁷ Le libre échange au sein du MCAC est en place depuis 1995, bien que l'ensemble des pays membres conservent un grand nombre de sauvegardes réciproques.⁸ Il existe un engagement pour arriver à une pleine application du tarif externe commun d'ici à 2005, dans l'espoir que le rapprochement entre El Salvador et le Guatemala ait un effet catalyseur pour l'intégration centraméricaine (Tavares, 1999).

Les pays membres de la CARICOM sont également convenus de libéraliser entièrement les échanges au sein du groupe pour 1995, tandis que les plans de convergence des structures tarifaires des pays membres vers un tarif externe commun étaient censés être appliqués pour la fin de l'année 1998. Cependant, le secrétariat de la CARICOM a observé que seuls 6 des 14 pays membres étaient parvenus à l'étape finale de

⁶ L'Argentine et le Brésil ont jusqu'à 2001 et le Paraguay et l'Uruguay jusqu'à 2006.

⁷ La Bolivie et le Pérou ont maintenu leurs tarifs nationaux respectifs, tandis que l'Equateur applique le tarif externe commun à environ 60% de sa structure tarifaire.

⁸ Le Protocole du Guatemala de 1993 a fixé l'objectif d'arriver à l'union économique par le biais d'un accord volontaire obtenu par consensus entre les Etats concernés.

convergence dans les délais spécifiés.⁹ Les plus petits pays rencontrent des difficultés pour baisser leurs tarifs en raison de l'impact de telles mesures sur leurs recettes fiscales. En ce qui concerne la libre circulation des biens au sein de la CARICOM, sept pays exigent des licences d'importation dans certains cas et appliquent des taxes aux "produits sensibles", tels que les huiles alimentaires, le rhum et d'autres boissons alcooliques, les véhicules automobiles et les produits laitiers frais.

Dans le même temps, on a observé une prolifération d'accords à portée partielle, pratiquement tous bilatéraux, connus comme les "accords de la nouvelle génération", en raison de leurs objectifs ambitieux en matière de libéralisation des échanges de biens. Ces accords prévoient également des engagements dans des domaines complémentaires, tels que la libéralisation des services, les mécanismes spéciaux de règlement des différends, la promotion d'investissements réciproques et les initiatives liées à l'infrastructure physique. La conclusion de ces accords a été suscitée par les nouveaux engagements et thèmes couverts par l'ALENA, qui fait partie des traités bilatéraux et plurilatéraux dans lesquels le Mexique joue un rôle crucial. Au sein de l'ALADI, 10 de ces accords ont été signés, outre ceux passés par le Mexique avec le Costa Rica et le Nicaragua et le grand nombre d'accords passés entre les membres de l'ALADI, d'une part, et certains pays de l'Amérique Centrale et des Caraïbes, d'autre part, stipulant généralement un traitement préférentiel pour ces derniers.

On remarquera que les quatre unions douanières imparfaites existantes dans la région ont pour ultime objectif d'établir un marché commun. Outre la libéralisation des échanges de biens et l'établissement d'un tarif externe commun, la réalisation de cet objectif impliquerait la facilitation des mouvements de capitaux, la libéralisation des échanges de services et permettrait la libre circulation des personnes. Seule l'adoption de ces disciplines complémentaires justifierait la raison d'être de ces quatre mécanismes sous-régionaux d'intégration et garantirait leur survie au sein d'une zone de libre échange où les échanges seraient libéralisés dans l'ensemble de l'hémisphère occidental, qui est l'objectif poursuivi par l'initiative de la ZLEA. La Déclaration Ministérielle de San José a posé un principe important à cet égard, en signalant que la

⁹ Le marché unique de la CARICOM sera complété par la mise en œuvre de neuf protocoles supplémentaires couvrant des questions allant des aspects institutionnels aux règles de concurrence. Les protocoles 1, 2, 3 et 5, traitant respectivement des aspects institutionnels, des droits d'établissement, de la prestation de services et des mouvements de capitaux, des politiques industrielles et des politiques agricoles, ont été ratifiés. Le protocole 4, qui traite de la libéralisation des échanges et l'établissement d'un tarif externe commun, est appliqué à titre provisoire dans 10 des 14 pays membres de la CARICOM.

ZLEA peut coexister avec des accords bilatéraux et sous-régionaux, pour autant que les droits et les obligations prévus dans ces accords ne soient pas couverts ou dépassent le cadre des droits et des obligations de la ZLEA.

Cependant, cette évolution positive vers une plus grande intégration au sein des économies de l'Amérique latine et des Caraïbes n'a pu se soustraire aux conséquences de la crise financière internationale subie par la région à la fin des années 90. Bien que le processus d'intégration ait pu résister à l'environnement extérieur défavorable, en 1999 les échanges intrarégionaux de l'Amérique du Sud ont chuté de presque 25%. Cette réduction démontre que les liens commerciaux intrarégionaux restent fragiles et qu'ils peuvent être touchés par un manque de liquidité financière.

A la lumière des conséquences de la crise financière internationale dans la région, certaines voix se sont levées pour signaler qu'il serait utile de coordonner certaines politiques macroéconomiques clés, y compris en matière budgétaire et de change. Les pays membres du Mercosur et de la Communauté andine ont adopté des accords visant à une convergence progressive des politiques macroéconomiques. Cependant, s'il est vrai que la coordination s'impose de plus en plus, la capacité réelle des pays à accepter des disciplines spécifiques dans ces domaines s'est amenuisée, leurs politiques nationales étant devenues moins efficaces pour les protéger des turbulences extérieures. En outre, dans un contexte de contraction économique, on peut se poser la question de savoir s'il est possible d'imposer des engagements régionaux et sous-régionaux à des économies dont les relations commerciales au sein de la sous-région restent faibles.¹⁰

c) Accès aux marchés: le Cycle d'Uruguay, la protection face aux imprévus et autres obstacles au commerce

Si le modèle d'exportation adopté par les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes au cours des 15 dernières années dans le contexte de la libéralisation des investissements et des échanges doit conduire à la croissance économique, plusieurs conditions macro-, méso- et microéconomiques doivent être remplies. L'une des plus importantes est l'accès sûr et prévisible aux marchés d'exportation. Les accords du Cycle d'Uruguay ont favorisé une plus grande transparence des réglementations et des politiques commerciales nationales et ont élargi les règlements multilatéraux qui se limitaient jusqu'alors aux biens industriels aux nouveaux secteurs tels que les services, la protection de

¹⁰ Tel est le cas du Brésil et des pays membres de la Communauté andine.

la propriété intellectuelle et des droits des sociétés ainsi que d'autres domaines qui étaient exclus du système commercial multilatéral, tels que l'agriculture, les textiles et la confection. Cependant, malgré les efforts déployés par les pays en développement pendant les négociations, les résultats en termes de distribution des coûts et des bénéfices de ces accords furent très inégaux.

Lors des négociations du Cycle d'Uruguay, des progrès considérables ont été accomplis en vue de la libéralisation de certains marchés d'intérêt pour l'Amérique latine, un accord étant intervenu sur les mesures traditionnelles d'ouverture des marchés et sur les normes régissant l'utilisation d'instruments nationaux de politiques. Ce dernier volet comprenait des engagements visant à réduire les tarifs appliqués aux produits industriels, à transformer diverses mesures non tarifaires en tarifs, à réduire les subventions à l'agriculture et à démanteler les contingents de l'Arrangement multifibres (AMF). Ici encore, la Décision finale de Marrakech a inclus de façon progressive l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 du GATT (antidumping), l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

Les pays développés ont entrepris de réduire de 40% les tarifs appliqués aux produits industriels lors du Cycle d'Uruguay, ce qui se traduit par une réduction du tarif moyen pondéré pour le commerce de 6,3% avant le Cycle à 3,8% à l'issue de celui-ci (GATT, 1994).¹¹ Par la suite, plusieurs accords multilatéraux ont concédé des réductions supplémentaires aux produits pharmaceutiques, à l'alcool distillé et aux produits de la technologie de l'information (Finger et Schuknecht, 1999).

Cependant, l'obtention de tarifs moyens réduits ne signifie pas que les droits d'entrée aient perdu leur importance. Les pays en développement affrontent deux types de problèmes: les effets des crêtes tarifaires, qui sont définies par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) comme les tarifs supérieurs à 12% ad valorem;¹² et la progressivité tarifaire à mesure qu'augmente le

¹¹ Fin 1990, la structure tarifaire des principaux importateurs, tels que le Canada, l'Union européenne, le Japon et les Etats-Unis, était la suivante: i) le taux moyen pondéré du tarif appliqué aux importations se situait entre 3,5% (Japon) et 6,6% (Union européenne); ii) les contingents exempts de droits oscillaient entre 11% (Union européenne) et 35% (Japon); et iii) les tarifs spécifiques et composés représentaient toujours une part considérable des tarifs totaux (18% du total dans le cas des Etats-Unis) (Laird, 1998).

¹² La définition adoptée lors du Cycle d'Uruguay applique le terme aux tarifs supérieurs à 15% (GATT, 1994, p. 11). L'OCDE travaille suivant une variable différente de ce concept,

degré de transformation du produit. Le problème posé par les crêtes tarifaires est particulièrement grave dans six secteurs: i) les principaux produits alimentaires de l'agriculture et les produits de base, en particulier la viande, le sucre, le lait et les produits laitiers, les céréales, les produits du tabac et le coton; ii) les fruits, les légumineuses, les légumes et le poisson; iii) les aliments transformés industriellement (par exemple, le jus d'orange et le beurre d'arachides aux Etats-Unis); iv) les textiles et la confection; v) les chaussures, les objets en cuir et de voyage; et vi) les produits automobiles, les équipements de transport et les articles électroniques. Bien qu'une baisse des tarifs les plus élevés soit intervenue depuis le Cycle d'Uruguay, le degré de la progressivité tarifaire encore en vigueur peut toujours se traduire par des taux de protection efficaces et élevés pour les produits manufacturés d'intérêt pour la région, tels que les produits du métal, les textiles et la confection, et les produits dérivés du bois.

Bien que le Cycle d'Uruguay ait réglementé l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et des normes techniques,¹³ la pratique de plus en plus fréquente d'imposer des contraintes en matière de qualité, d'environnement ou de travail comme conditions d'accès au marché soulève des questions quant aux niveaux de protection associés. En particulier, la divergence entre les normes obligatoires et facultatives et l'échec à désigner des organismes de contrôle afin d'arriver à une certification multilatérale des normes techniques, laissent aux pays une marge de discrétion dans l'application de ces mesures.¹⁴

Durant les années 90, l'application de mesures de contingence a considérablement touché certaines exportations clés de certains pays de la région, bien qu'elles aient légèrement diminué à l'issue du Cycle d'Uruguay.¹⁵ Un cas particulier est celui de l'actuelle application de droits antidumping et de mesures compensatoires par les Etats-Unis aux importations de fer et d'acier provenant de trois pays de la région (CEPALC, 1999b). De même, dans le cas du secteur textile, l'utilisation de

à savoir du "spike", qui fait référence à un tarif supérieur au triple de la moyenne nationale (Laird, 1998).

¹³ Les accords en question reconnaissent le rôle qu'elles jouent dans la fourniture d'information et la facilitation des transactions sur le marché, ainsi que dans la réponse à la demande croissante du public de produits libres de risques pour la santé ou pour l'environnement (CNUCED, 1999).

¹⁴ Voir les exemples du Chili dans la publication de Fisher (1997).

¹⁵ Cependant, l'évaluation des mesures antidumping appliquées par certains pays industrialisés révèle qu'ils n'ont pas tenu compte de la recommandation contenue dans l'accord pertinent du Cycle d'Uruguay, qui encourage les Etats membres à chercher des solutions constructives, telles que les engagements en matière de prix, lorsque les plaintes portent concernent les pays en développement. Au contraire, dans la grande majorité des cas, les surcharges tarifaires ont été appliquées (Finger et Schuknecht, 1999).

sauvegardes spéciales, de clauses antidumping, de règles d'origine et d'autres exigences techniques soulève des barrières aux exportations de la région et limite les progrès en matière d'accès dont elles avaient commencé à bénéficier dans le cadre de l'Accord sur les textiles et les vêtements.

Des mesures de contingence ont également été adoptées par certains pays en développement. Dans la région, les principaux cas sont ceux du Mexique (mesures compensatoires), de l'Argentine et du Brésil (droits antidumping), et le Chili a récemment eu recours aux sauvegardes. Le Brésil et le Chili appliquaient également des droits compensatoires avant le Cycle d'Uruguay.

Il n'est donc pas surprenant qu'une partie importante des cas entendus par le nouvel Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC portent sur ces questions. En outre, le nombre de cas soumis à cet organe a considérablement augmenté; plus précisément, 169 plaintes ont été déposées à l'ORD durant la période allant de 1995, l'année de sa création, à avril 1999, ce qui est notablement supérieur au nombre total de cas traités durant les presque 50 années d'existence du GATT (Thorstensen, 1999). Il faut également observer que les principaux plaignants sont les pays industrialisés (plus de 70% des cas), en particulier les Etats-Unis. Les pays industrialisés ont également fait l'objet d'environ 60% des plaintes. Les Etats-Unis, l'Union européenne et le Canada ont été la partie requérante dans deux tiers des consultations soumises au système et, avec le Japon, ont été concernés par la moitié des cas. Le Mexique et le Brésil, les principaux pays utilisateurs de la région, ont été cités dans moins de 5% des consultations, mais avec l'Argentine et le Brésil, ont été concernés par 13% des cas.

2. Variations sur le plan du commerce extérieur et de l'hétérogénéité régionale

a) Résultats généraux

En diversifiant les caractéristiques de son commerce extérieur, les différentes stratégies économiques internationales adoptées par les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes dans ce contexte général sont à l'origine de l'hétérogénéité accrue que la région affichait déjà dans un grand nombre de domaines. Comme l'illustre le tableau II.3, durant les années 90 la région a enregistré l'un des taux de croissance les plus élevés du monde pour le commerce des marchandises, en termes de volume et de valeur. Entre 1990 et 1999, les exportations ont connu une hausse

moyenne annuelle de 8,5% en volume et de 7,9% en valeur. Ces taux n'ont été dépassés que par la Chine et les six pays asiatiques les plus performants. Cependant, la croissance des importations de l'Amérique latine, de 11,1% en volume et de 12,1% en valeur, était encore plus élevée et a dépassé de loin celle d'autres régions et pays, à l'exception de la Chine, dont le taux était proche de celui de l'Amérique latine.

Tableau II.3
CROISSANCE DES ÉCHANGES MONDIAUX DE MARCHANDISES, EN VOLUME ET EN VALEUR, 1990-1999
(Taux de croissance moyens annuels)

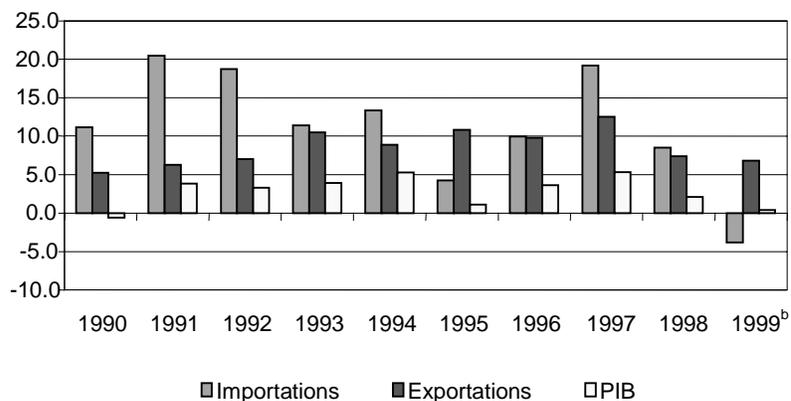
| | Monde | Amérique latine | Amérique du Nord | Europe | Economies en transition | Asie | | | |
|--------------|-------|-----------------|------------------|--------|-------------------------|-------------|----------------------------------|-------|------|
| | | | | | | Total Japon | Economies hautement performantes | Chine | |
| Exportations | | | | | | | | | |
| Volume | 6,4 | 8,5 | 6,8 | 5,8 | 4,1 | 7,2 | 2,5 | 12,3 | ... |
| Valeur | 5,8 | 7,9 | 6,8 | 4,5 | 5,3 | 8,9 | 2,9 | 8,5 | 14,4 |
| Importations | | | | | | | | | |
| Volume | 6,3 | 11,1 | 8,3 | 5,5 | 3,5 | 6,7 | 4,6 | 7,6 | ... |
| Valeur | 5,9 | 12,1 | 8,3 | 3,8 | 6,9 | 5,6 | 2,9 | 6,2 | 13,3 |

Source: CEPALC, sur la base des chiffres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport annuel 2000*, Genève, 2000, tableaux II.2 et II.3, p. 10; *Rapport annuel, 1999*; et *Statistiques commerciales internationales*, Genève, 1999, tableaux I.2 et I.3, pp. 1 et 2.

Les exportations et les importations ont connu une progression nettement plus rapide le produit intérieur brut (PIB), comme le montre le graphique II.1. Entre 1990 et 1999, le PIB a augmenté en moyenne de 3,2% par an, tandis que les exportations enregistraient une hausse de 8,5% et les importations de 11,1% en moyenne.¹⁶ Comme on le verra plus loin, les moyennes régionales dissimulent une hétérogénéité croissante, puisque les exportations d'un seul pays, le Mexique, représentent presque la moitié de toutes les ventes à l'extérieur de l'Amérique latine et des Caraïbes; en outre, la performance de ce pays au cours des dix dernières années a été plus dynamique que la moyenne du reste de la région. Par exemple, entre 1990 et 1999 les exportations mexicaines ont augmenté à un taux annuel moyen de 13,8%, tandis que les exportations de l'Amérique latine, à l'exception du Mexique, progressaient d'environ 7%.

¹⁶ En 1999, les importations ont diminué d'un peu plus de 4%, ce qui a provoqué pour la première fois une légère réduction du ratio d'importation.

Graphique II.1
CROISSANCE DES ÉCHANGES ET DU PIB EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES
CARAÏBES,^a 1990-1999
(Taux de croissance en dollars de 1995)



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

^a Comprend 19 pays de la région: Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela.

^b En 1999, le PIB a augmenté de 0,4% seulement, raison pour laquelle la hausse est à peine visible dans le graphique.

A la suite de cette croissance, le coefficient des exportations régionales rapportées au PIB a atteint 19,8% en 1999, chiffre nettement supérieur aux 12,1% enregistrés pour la période 1989-1990. Pendant ce temps, l'expansion des importations durant les années 90 s'est traduite par une montée en flèche du coefficient moyen des importations régionales rapportées au PIB, qui a atteint 20,5% en 1998, c'est-à-dire plus du double de la valeur correspondant à la période 1989-1990 (cf. tableau II.4). Ces valeurs contrastent avec celles des années 80, lorsque la part des importations au PIB régional oscillait autour de 10%, en raison des programmes de stabilisation économique et d'ajustement des pays. La poursuite de la crise de 1997-1998 en 1999 a interrompu cette tendance, et le coefficient d'importation a chuté cette année-là, pour la première fois depuis dix ans, à un niveau similaire à celui du coefficient d'exportation (20,1%).

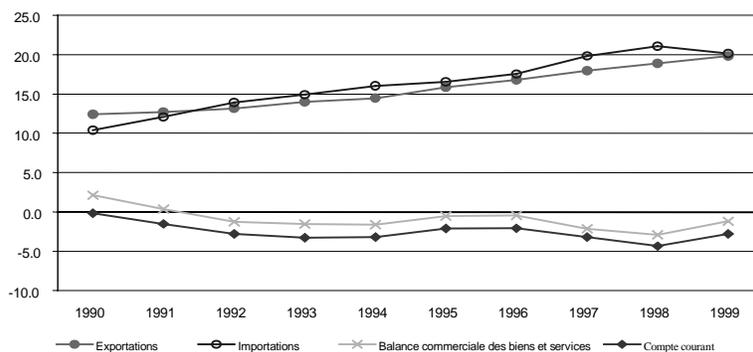
Tableau II.4
 COEFFICIENTS DES EXPORTATIONS ET DES IMPORTATIONS POUR L'AMÉRIQUE
 LATINE, 1980-1981, 1989-1990, 1997-1998 ET 1999
 (Valeurs moyennes par rapport au PIB, en dollars de 1995)

| Pays/ période | 1980-1981 | | 1989-1990 | | 1997-1998 | | 1999 | |
|----------------------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|---------|---------|
| | Export. | Import. | Export. | Import. | Export. | Import. | Export. | Import. |
| Argentine | 5,0 | 8,0 | 8,2 | 4,0 | 11,7 | 14,9 | 10,9 | 13,1 |
| Bolivie | 15,1 | 20,4 | 18,7 | 24,4 | 20,6 | 31,4 | 19,0 | 27,2 |
| Brésil | 5,0 | 4,6 | 7,1 | 3,7 | 8,4 | 11,0 | 8,0 | 9,4 |
| Chili | 16,6 | 25,9 | 25,4 | 20,9 | 33,2 | 30,5 | 34,8 | 26,7 |
| Colombie | 8,7 | 10,2 | 11,0 | 7,7 | 14,5 | 18,6 | 16,8 | 14,9 |
| Costa Rica | 25,4 | 26,4 | 32,9 | 34,7 | 49,4 | 49,1 | 65,4 | 60,1 |
| Equateur | 17,4 | 37,8 | 23,5 | 25,4 | 29,6 | 28,2 | 31,6 | 16,6 |
| El Salvador | 21,7 | 19,9 | 15,4 | 20,7 | 26,5 | 36,9 | 26,8 | 38,6 |
| Guatemala | 26,1 | 24,5 | 19,1 | 17,7 | 21,9 | 28,8 | 21,4 | 28,2 |
| Haïti | 9,5 | 13,0 | 9,7 | 11,0 | 14,4 | 31,1 | 17,0 | 38,1 |
| Honduras | 56,7 | 57,0 | 48,2 | 45,0 | 43,3 | 44,8 | 39,9 | 52,1 |
| Mexique | 9,0 | 16,6 | 15,1 | 16,9 | 31,3 | 32,0 | 35,5 | 36,3 |
| Nicaragua | 29,5 | 53,1 | 25,3 | 43,9 | 41,8 | 69,9 | 37,3 | 78,2 |
| Panama | 106,9 | 94,1 | 104,3 | 93,5 | 93,1 | 100,6 | 72,8 | 79,6 |
| Paraguay | 11,3 | 17,1 | 22,7 | 23,5 | 29,1 | 44,8 | 20,3 | 30,2 |
| Pérou | 10,8 | 12,0 | 10,5 | 8,8 | 13,1 | 17,0 | 13,4 | 14,0 |
| République dominicaine | 17,4 | 32,1 | 18,8 | 25,0 | 54,0 | 62,4 | 55,4 | 67,0 |
| Uruguay | 12,1 | 14,6 | 15,9 | 12,8 | 21,5 | 23,1 | 19,2 | 22,2 |
| Venezuela | 19,9 | 29,4 | 26,4 | 18,0 | 32,6 | 26,0 | 42,0 | 25,3 |
| <i>Amérique Latine</i> | 8,7 | 12,1 | 12,1 | 9,9 | 18,4 | 20,5 | 19,8 | 20,1 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

L'écart entre la performance des exportations et des importations a conduit à une accumulation de déficits commerciaux croissants qui, s'ajoutant aux paiements d'intérêts et aux remises de fonds, a provoqué une détérioration du compte courant de la balance des paiements. Ce déficit a augmenté progressivement entre la fin des années 80 et 1995, passant de 0,2% du PIB en 1990 à 3,2% en 1994, l'année de la crise financière mexicaine, puis a diminué durant les deux années suivantes, avant d'augmenter à nouveau en 1997-1998 pour atteindre 4,3% du PIB, et de chuter à nouveau à 2,8% en 1999 (cf. graphique II.2).

Graphique II.2
AMÉRIQUE LATINE: PART DU COMMERCE ET DU COMPTE COURANT AU PIB
(Pourcentages)



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

Tableau II.5
ÉCHANGES DE BIENS ET DE SERVICES EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES
CARAÏBES, 1980-1999
(En millions de dollars courants)

| Année | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Echange de biens | | | | | | | | | | |
| Exportations | 136 283 | 137 150 | 146 420 | 160 811 | 188 120 | 227 938 | 254 948 | 283 740 | 279 523 | 296 776 |
| Importsations | 105 159 | 123 798 | 151 345 | 168 959 | 200 620 | 224 875 | 249 169 | 304 898 | 317 470 | 301 243 |
| Balance commerciale des biens | 31 124 | 13 352 | -4 925 | -8 148 | -12 500 | 3 062 | 5 780 | -21 158 | -37 947 | -4 468 |
| Echange de services | | | | | | | | | | |
| Exportations | 25 114 | 26 794 | 29 460 | 31 349 | 35 139 | 36 838 | 40 769 | 40 902 | 44 903 | 38 883 |
| Importsations | 33 273 | 36 085 | 40 240 | 44 504 | 47 780 | 48 625 | 54 504 | 57 326 | 62 200 | 56 540 |
| Balance commerciale des services | -8 160 | -9 292 | -10 779 | -13 154 | -12 641 | -11 787 | -13 736 | -16 424 | -17 297 | -17 657 |
| Balance commerciale des biens et des services | 22 965 | 4 060 | -15 704 | -21 302 | -25 141 | -8 724 | -7 956 | -30 000 | -51 123 | -19 700 |
| Balance commerciale des biens et des services (%) | -35,5 | -228,9 | 68,6 | 61,7 | 50,3 | 135,1 | 172,6 | 54,7 | 33,8 | 89,6 |

Source: CEPALC, Division du commerce international et du financement du développement, sur la base de chiffres officiels de 19 pays de la région: Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela.

Il est également important d'observer la contribution croissante du solde des transactions courantes de services au déficit commercial total, en raison du fait que les importations de services commerciaux ont augmenté bien plus rapidement que les exportations.¹⁷ Par conséquent, en 1995 et 1996, par exemple, après la crise mexicaine, la région a cumulé un excédent dans sa balance commerciale visible, mais celui-ci a été considérablement dépassé par le déficit de la balance des services. Comme l'illustre le tableau II.5, le déficit du compte des services entre 1992 et 1999 a représenté les trois quarts du déficit commercial total des biens et des services.

Après la brusque détérioration générale des termes de l'échange subie par la région durant les années 80, une très légère tendance à la hausse a pu être observée au cours des années 90, malgré certaines variations entre certains groupes de pays, comme l'indique le tableau II.6. Cette situation qui est restée pratiquement inchangée dans les années 90 n'a, bien sûr, pas permis de retourner la brusque détérioration des années 80. En 1999, les termes de l'échange de l'Amérique du Sud, exception faite des pays exportateurs de pétrole, étaient encore inférieurs de 36% à leurs niveaux de 1985.

b) Performance des exportations

Bien que prenant une part croissante au total, les exportations provenant de la région ont fluctué considérablement durant les années 90, malgré des différences significatives entre les pays et sous-régions. Le premier fait saillant est la variation de la performance relative des deux principaux exportateurs, le Mexique et le Brésil, dont les fortes pondérations impliquent qu'ils ont un impact très important sur les valeurs moyennes des indicateurs de la région dans son ensemble. En 1999, le Mexique a exporté presque autant en valeur que tout le reste de la région, avec environ 48% du total, alors qu'en 1988, sa part était inférieure à 28% (les chiffres pour les deux années comprennent les exportations de *maquila*). En revanche, à la fin des années 80, le Brésil était le principal exportateur de l'Amérique latine et des Caraïbes, avec 31% des exportations régionales. Ses exportations n'ayant pas doublé à la fin des années 90, sa part du total régional est retombée à 17%.

¹⁷ L'OMC définit les services commerciaux comme la somme des activités de transport, les voyages et autres services commerciaux. Par conséquent, ils ne tiennent pas compte des services ou des recettes publiques provenant de l'emploi rémunéré et de l'investissement.

Tableau II.6
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: TERMES DE L'ÉCHANGE
DE BIENS FOB/FOB, 1980, 1985 ET 1990-1999
(Indices: 1995=100)

| Année | Amérique latine ^a | Pays exportateurs de pétrole ^b | Amérique du Sud ^c (sans pétrole) | Amérique centrale ^d | ALADI ^e | Communauté andine ^f |
|-------|------------------------------|---|---|--------------------------------|--------------------|--------------------------------|
| 1980 | 158,4 | 236,4 | 165,0 | 92,2 | 156,1 | 193,3 |
| 1985 | 123,2 | 165,2 | 126,2 | 77,8 | 121,5 | 157,6 |
| 1990 | 96,0 | 109,3 | 98,0 | 76,1 | 96,1 | 106,8 |
| 1991 | 96,9 | 105,6 | 98,1 | 83,9 | 96,9 | 97,7 |
| 1992 | 93,7 | 102,8 | 96,1 | 90,1 | 95,6 | 92,9 |
| 1993 | 93,5 | 105,8 | 96,7 | 93,4 | 96,4 | 91,9 |
| 1994 | 97,9 | 105,2 | 99,7 | 98,9 | 99,8 | 101,0 |
| 1995 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1996 | 101,9 | 104,7 | 103,0 | 93,7 | 102,3 | 108,6 |
| 1997 | 104,1 | 105,1 | 104,0 | 101,5 | 103,8 | 107,9 |
| 1998 | 98,6 | 101,7 | 99,0 | 101,8 | 99,2 | 91,7 |
| 1999 | 98,8 | 103,9 | 90,2 | 96,3 | 106,3 | 101,8 |

Source: CEPALC, Division du commerce international et du financement du développement, sur la base de chiffres fournis par le Fonds monétaire International (FMI) et des institutions nationales.

^a Comprend 19 pays: Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela.

^b Comprend l'Argentine, la Colombie, l'Equateur, le Mexique et le Venezuela.

^c Comprend la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

^d Comprend le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama.

^e Comprend tous les pays d'Amérique du Sud, plus le Mexique.

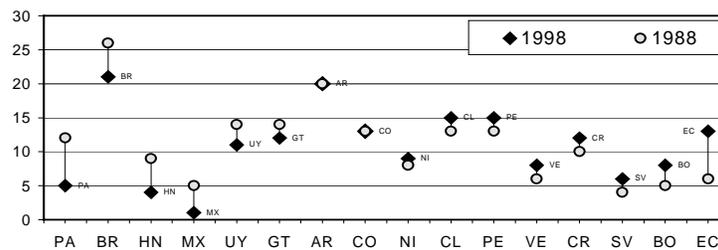
^f Comprend la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela.

Il faut également remarquer qu'un grand nombre de pays ont réalisé des progrès significatifs dans la diversification de la gamme et de la qualité des produits qu'ils exportent, bien que la tendance vers une plus forte concentration soit moins homogène en termes de marchés de destination. Le Mexique a diversifié sa production et s'est concentré sur quelques destinations, tandis que le Brésil a diversifié sa gamme de produits dans une moindre mesure que le Mexique, mais considérablement tout de même, et exporte vers un plus grand nombre de destinations. Le Chili a élargi la gamme de produits exportés tout en augmentant le nombre de marchés. La Colombie et le Pérou ont suivi une voie similaire à celle du Chili, bien que dans une moindre mesure. L'Argentine ne montre pas de changement significatif, tandis que les deux autres membres du Mercosur (le Paraguay et l'Uruguay) affichent une situation semblable à celle du Brésil, mais avec une diversification des produits moins importante et une plus forte concentration en matière de destinations, en particulier le Paraguay. Les principales innovations en ce

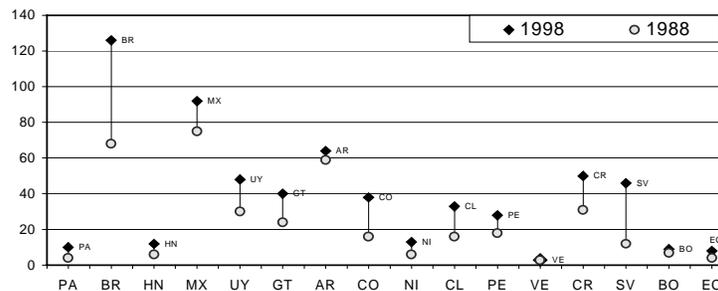
qui concerne la Bolivie, l'Équateur et le Venezuela sont l'augmentation du nombre de marchés de destination, avec peu de variations quant à l'étendue de leur gamme de produits. Enfin, les pays de l'Amérique Centrale, à l'exception du Guatemala, ont diversifié leurs produits (en particulier le Costa Rica et El Salvador) et leurs marchés d'exportation, comme le montre le graphique II.3.

Graphique II.3
DIVERSIFICATION DES EXPORTATIONS DE L'AMÉRIQUE LATINE,
ENTRE 1988 ET 1998

A. Nombre de pays de destination



B. Nombre de produits



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

Note: Le graphique A montre les variations relatives au nombre de marchés de destination pour 80% des exportations de chaque pays entre 1988 et 1998. Par exemple, en 1988 le Brésil a exporté vers plus de 25 destinations contre 21 seulement en 1998. Ce phénomène est présenté comme une concentration accrue des destinations d'exportation. Le graphique B montre les variations entre 1988 et 1998 du nombre de produits représentant 80% des exportations de chaque pays. Dans le cas du Brésil, le graphique montre qu'un peu plus de 70 produits ont représenté 80% des exportations du pays en valeur en 1988, tandis qu'en 1998 le nombre de produits représentant ce pourcentage était d'environ 130. Tous les produits sont définis selon les quatre chiffres de la CTCL Rev. 2. Ces mesures de la diversification ne tiennent pas compte de la qualité des produits en termes de degré de transformation ou de contenu technologique.

Une deuxième caractéristique importante de cette décennie est la part croissante des produits manufacturés au détriment des produits de base en Amérique latine et dans les Caraïbes, comme l'illustre le tableau II.7. Entre 1988 et 1998, les biens industriels ont augmenté leur pondération, passant de 63,9% à 76,2%, tandis que les produits de base ont chuté de 35,5% à 22,9%. Ici encore, parmi les biens industriels, la part des produits traditionnels (denrées alimentaires, boissons et tabac, textiles et métaux) a légèrement augmenté, passant de 21,3% à 22,6%, avec une baisse dans le cas du groupe des denrées alimentaires, des boissons et du tabac et une hausse dans le cas des textiles et de la confection. Enfin, la part des biens classés comme à forte intensité de ressources naturelles qui présentent des économies d'échelle considérables a diminué, tandis que la part des biens durables et de ceux classés comme diffuseurs du progrès technique ont enregistré une hausse significative.

Il faut cependant observer que la structure de la gamme, les marchés de destination et la croissance rapide des exportations mexicaines ont eu un impact considérable sur les moyennes régionales. Le Mexique a choisi de resserrer les liens avec les Etats-Unis, par le biais de l'ALENA, en vue de garantir un flux d'investissement et par conséquent un accès plus stable au marché des Etats-Unis. Cette décision a accru l'importance relative des Etats-Unis en tant que marché de destination pour les exportations mexicaines¹⁸ et a conduit à des changements significatifs dans la composition de celles-ci. La part des produits de base, en particulier de ceux provenant de l'agriculture et de l'énergie, a considérablement chuté, au profit des biens industriels, spécialement ceux classés comme durables d'emplois finals et comme diffuseurs du progrès technique, qui ont plus que doublé leur part des exportations. Dans le même temps, la part des activités d'assemblage au total des exportations mexicaines a augmenté, passant de 33% en 1988 à 45% en 1998.¹⁹

¹⁸ Le poids des Etats-Unis en tant que lieu de destination des exportations du Mexique, déjà considérable en 1988 (66%), s'est encore accru pour atteindre 87% environ en 1998.

¹⁹ Les opérations d'assemblage étaient exemptées du paiement des taxes à l'importation appliquées aux biens et aux articles destinés à la réexportation, jusqu'au 1er janvier 2001. Cependant, peu d'analystes attendent pour résultat une stagnation de ces activités.

Tableau II.7
COMPOSITION DES EXPORTATIONS DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES, ^a 1988 ET 1998
(Pourcentages)

| Catégories de biens | Mexique ^b | | Brésil | | Amérique du Sud, sauf le Brésil | | Amérique centrale ^c | | Caraïbes anglophones ^d | | Amérique latine et les Caraïbes | | Exportations intrarégionales | | Exportations extrarégionales de l'Amérique du Sud | |
|--|----------------------|-------|--------|-------|---------------------------------|-------|--------------------------------|-------|-----------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------|------------------------------|-------|---|-------|
| | 1988 | 1998 | 1988 | 1998 | 1988 | 1998 | 1988 | 1998 | 1988 | 1998 ^e | 1988 | 1998 | 1988 | 1998 | 1988 | 1998 |
| Produits de base | 42,9 | 10,0 | 18,8 | 19,6 | 44,0 | 40,4 | 63,8 | 41,7 | 27,8 | 28,2 | 35,5 | 22,9 | 20,2 | 15,5 | 33,4 | 38,8 |
| Agriculture | 10,7 | 4,1 | 12,2 | 12,4 | 20,9 | 20,3 | 63,2 | 41,0 | 10,4 | 7,7 | 17,2 | 12,3 | 8,0 | 8,6 | 17,5 | 19,9 |
| Mines | 2,8 | 0,4 | 6,5 | 7,2 | 5,2 | 4,2 | 0,1 | 0,2 | 3,6 | 9,8 | 4,9 | 3,0 | 3,9 | 1,5 | 6,0 | 7,0 |
| Energie | 29,4 | 5,5 | 0,0 | 0,0 | 17,9 | 15,8 | 0,4 | 0,5 | 13,8 | 10,6 | 13,4 | 7,6 | 8,4 | 5,3 | 9,9 | 11,9 |
| Biens industriels | 56,7 | 89,9 | 80,1 | 79,2 | 55,6 | 57,8 | 35,7 | 58,2 | 72,0 | 70,2 | 63,9 | 76,2 | 79,4 | 84,3 | 65,9 | 60,1 |
| Traditionnels | 10,8 | 20,0 | 29,2 | 28,9 | 20,0 | 21,3 | 23,6 | 31,1 | 19,1 | 21,0 | 21,3 | 22,6 | 17,4 | 26,4 | 25,5 | 23,7 |
| Aliments, boissons et tabac | 3,9 | 2,3 | 16,6 | 16,3 | 11,8 | 12,3 | 12,3 | 13,0 | 10,7 | 11,8 | 11,8 | 8,7 | 6,5 | 12,1 | 15,1 | 14,4 |
| Autres exportations traditionnelles | 6,8 | 17,7 | 12,6 | 12,6 | 8,1 | 9,0 | 11,3 | 18,1 | 8,3 | 9,3 | 9,5 | 13,9 | 11,0 | 14,4 | 10,4 | 9,3 |
| Intensives en ressources naturelles à fortes économies d'échelle | 20,6 | 8,3 | 31,5 | 24,1 | 33,1 | 27,6 | 6,9 | 8,9 | 50,4 | 47,3 | 29,5 | 18,1 | 40,7 | 28,2 | 31,3 | 26,7 |
| Biens durables d'emploi final ^g | 10,2 | 24,0 | 8,7 | 10,7 | 0,8 | 5,1 | 0,2 | 1,1 | 0,3 | 0,1 | 5,4 | 14,2 | 8,7 | 15,4 | 3,9 | 3,2 |
| Diffuseurs de progrès technique ^h | 15,1 | 37,6 | 10,8 | 15,5 | 1,8 | 3,8 | 5,2 | 17,0 | 2,2 | 1,7 | 7,7 | 21,4 | 12,5 | 14,3 | 5,2 | 6,4 |
| Autres biens | 0,3 | 0,1 | 0,8 | 1,2 | 0,4 | 1,8 | 0,5 | 0,1 | 0,2 | 1,7 | 0,5 | 0,9 | 0,3 | 0,2 | 0,7 | 1,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels. Pour une description détaillée de la classification utilisée, voir CEPALC *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1941), Santiago, Chili, décembre 1996, pp. 217-225; et *Latin America and the Caribbean in the World Economy, 1998 Edition* (LC/G.2038-P), Santiago, Chili, mars 1999, p. 172. Publication des Nations Unies, N° de vente E.99.II.G.3.

^a Comprend les 25 pays suivants: Argentine, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Dominique, Equateur, El Salvador, Grenade, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Sainte Lucie, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela.

^b Depuis 1992, le Mexique classe les produits de *maquila* dans la catégorie des "Biens". Avant cette date, ils étaient classés dans la catégorie "Commerce des services". Par conséquent, les données pour 1988 et pour 1999 ne sont pas comparables.

^c Comprend les cinq pays suivants: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua.

^d Comprend les huit pays suivants: Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Jamaïque, Sainte Lucie, Suriname et Trinité-et-Tobago.

^e Dans le cas de la Barbade, Belize, la Dominique, Grenade, le Paraguay et le Suriname, pour lesquels il n'existe pas de données pour 1998, des chiffres de 1997 ont été utilisés.

^f Comprend, entre autres produits de base industriels, les produits pétrochimiques, le papier, le ciment et les métaux de base.

^g Comprend les appareils électroménagers électriques et les véhicules (et pièces), de même que les opérations d'assemblage.

^h Comprend les machines, les instruments et les produits chimiques fins, ainsi que l'assemblage de ces produits.

Dans leur structure des exportations, les économies de l'Amérique Centrale et de la République dominicaine ont affiché des tendances similaires à celles du Mexique, bien que la croissance relative des activités d'assemblage, orientées elles aussi vers le marché des Etats-Unis, ait été beaucoup plus prononcée. Par conséquent, la part des industries traditionnelles, en particulier de la confection, a augmenté, de même que les articles électroniques. En revanche, les Caraïbes anglophones ne montrent pas de variations significatives de leur structure des exportations au cours des années 90 (cf. tableau II.7).

La base des exportations du Brésil, l'autre grand exportateur de la région, était déjà fortement diversifiée au début de la décennie, et l'est devenue encore davantage au cours de cette période, malgré un ralentissement de la croissance des exportations. Les exportations brésiliennes ont augmenté à un taux annuel moyen de 3,2% seulement durant les années 90, avec une hausse de la part des biens industriels considérés comme diffuseurs du progrès technique et des biens durables d'emploi final. Les autres pays de l'Amérique du Sud ont également montré peu de variations, les biens à forte intensité de ressources naturelles, les biens industriels traditionnels et les produits de base (en particulier les produits de base agricoles) représentant presque 70% des exportations du groupe.

En résumé, le Mexique et certains pays de l'Amérique Centrale et des Caraïbes sont parvenus à élargir leurs exportations dans certains secteurs porteurs, principalement vers le marché de l'Amérique du Nord, bien que les activités d'assemblage représentent une part considérable. En revanche, les exportations des pays de l'Amérique du Sud ont également suivi une courbe ascendante, mais la demande de ces produits dans les pays développés ne progresse que lentement, malgré la diversification de leurs marchés de destination.

Le troisième fait saillant est le développement du commerce intrarégional, qui s'est ressaisi après son effondrement durant les années 80 pour connaître une expansion rapide au cours des années suivantes, bien plus rapide, d'ailleurs, que les exportations destinées aux pays tiers. En 1997, ces échanges représentaient plus d'un cinquième des exportations totales provenant des pays de la région, comme l'illustre le tableau II.8.²⁰ La libéralisation économique et la consolidation des processus d'intégration ont apporté aux pays les avantages de la proximité et leur ont permis de capitaliser le potentiel des marchés de la

²⁰ Cette part est considérablement supérieure si l'on exclut le Mexique puisque, comme on l'a déjà mentionné précédemment, ses rapports avec les autres pays de la région sont faibles.

région, en particulier en tant que débouchés pour les produits manufacturés et les services. Les données globales montrent qu'il existait une authentique création d'échanges parmi les pays membres de mécanismes d'intégration et d'accords préférentiels, tandis que le détournement des échanges était limité en raison de l'abaissement généralisé des tarifs.

Ce processus a été particulièrement marqué au sein des différents mécanismes sous-régionaux, bien qu'il faille distinguer deux sous-périodes. Entre 1990 et 1997, la part du groupe du Mercosur aux exportations totales s'est accrue de 8,9% à 24,8%, celle de la Communauté andine de 4,2% à 12,1%, celle du MCAC de 16% à 20,1% et celle de la CARICOM de 12,9% à 16,7%, dans tous les cas dans un contexte de croissance soutenue des exportations totales. Cependant, la récente crise a provoqué une chute considérable des courants commerciaux au sein des deux groupes sud-américains à partir de 1998, particulièrement en 1999, lorsque les échanges sont tombés de 27,2% au sein de la Communauté andine et de 24,4% au sein du Mercosur (cf. tableau II.8).

Tableau II.8
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: EXPORTATIONS TOTALES ET PAR
MÉCANISME D'INTÉGRATION SOUS-RÉGIONALE
(En millions de dollars courants et pourcentages)

| | 1990 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ALADI | | | | | | | |
| Exportations totales ^a | 112 694 | 167 192 | 204 170 | 229 164 | 255 390 | 251 345 | 264 235 |
| Croissance annuelle en pourcentage | | 10,4 | 22,1 | 12,2 | 11,4 | -1,6 | 5,1 |
| Exportations vers l'ALADI | 12 302 | 28 168 | 35 552 | 38 449 | 45 484 | 43 231 | 34 391 |
| Croissance annuelle en pourcentage | | 23,0 | 26,2 | 8,2 | 18,3 | -5,0 | -20,4 |
| Pourcentage des exportations au sein de l'ALADI (2:1) | 10,9 | 16,8 | 17,4 | 16,8 | 17,8 | 17,2 | 13,0 |
| Communauté andine | | | | | | | |
| Exportations totales | 31 751 | 33 706 | 39 134 | 44 375 | 46 609 | 38 896 | 43 211 |
| Croissance annuelle en pourcentage | | 1,5 | 16,1 | 13,4 | 5,0 | -16,5 | 11,1 |
| Exportations vers la Communauté andine | 1 324 | 3 472 | 4 859 | 4 698 | 5 621 | 5 411 | 3 940 |
| Croissance annuelle en pourcentage | | 27,2 | 39,9 | -3,3 | 19,7 | -3,7 | -27,2 |
| Pourcentage des exportations au sein de la Communauté (2:1) | 4,2 | 10,3 | 12,4 | 10,6 | 12,1 | 13,9 | 9,1 |
| Mercosur | | | | | | | |
| Exportations totales | 46 403 | 61 890 | 70 129 | 74 407 | 82 596 | 80 227 | 74 300 |

(Continuation)

Tableau II.8 (suite)

| | 1990 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Croissance annuelle en pourcentage | | 7,5 | 13,3 | 6,1 | 11,0 | -2,9 | -7,4 |
| Exportations vers le Mercosur | 4 127 | 12 048 | 14 451 | 17 115 | 20 478 | 20 027 | 15 133 |
| Croissance annuelle en pourcentage | ... | 30,7 | 20,0 | 18,4 | 19,7 | -2,2 | -24,4 |
| Pourcentage des exportations au sein du Mercosur (2:1) | 8,9 | 19,5 | 20,6 | 23,0 | 24,8 | 25,0 | 20,4 |
| Marché commun d'Amérique centrale (MCAC) | | | | | | | |
| Exportations totales | 3 907 | 5 496 | 6 777 | 7 332 | 9 275 | 11 077 | 11 633 |
| Croissance annuelle en pourcentage | ... | 8,9 | 23,3 | 8,2 | 26,5 | 19,4 | 5,0 |
| Exportations vers le MCAC | 624 | 1 228 | 1 451 | 1 553 | 1 863 | 2 242 | 2 333 |
| Croissance annuelle en pourcentage | ... | 18,4 | 18,2 | 7,0 | 19,9 | 20,3 | 4,1 |
| Pourcentage des exportations au sein du MCAC (2:1) | 16,0 | 22,3 | 21,4 | 21,2 | 20,1 | 20,2 | 20,1 |
| CARICOM ^b | | | | | | | |
| Exportations totales | 3 634 | 4 113 | 4 511 | 4 595 | 4 687 | 4 791 | 4 223 |
| Croissance annuelle en pourcentage | ... | 3,1 | 9,7 | 1,9 | 2,0 | 2,2 | -11,9 |
| Exportations vers la CARICOM | 469 | 521 | 690 | 775 | 785 | ... | ... |
| Croissance annuelle en pourcentage | ... | 2,6 | 32,4 | 12,3 | 1,2 | ... | ... |
| Pourcentage des exportations vers la CARICOM (2:1) | 12,9 | 12,7 | 15,3 | 16,9 | 16,7 | ... | ... |
| Amérique latine et Caraïbes ^c | | | | | | | |
| Exportations totales | 120 572 | 177 336 | 216 031 | 241 648 | 269 996 | 267 213 | 280 091 |
| Croissance annuelle en pourcentage | ... | 10,1 | 21,8 | 11,9 | 11,7 | -0,8 | 4,8 |
| Exportations vers l'Amérique latine et les Caraïbes | 16 802 | 35 065 | 42 740 | 46 562 | 54 756 | 51 674 | 42 624 |
| Croissance annuelle en pourcentage | ... | 20,2 | 21,9 | 8,9 | 17,6 | -5,6 | -17,5 |
| Pourcentage des exportations au sein de la région/total (2:1) | 13,9 | 19,8 | 19,8 | 19,3 | 20,3 | 19,3 | 15,2 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels provenant des différents groupes sous-régionaux: ALADI, la Communauté andine, le Mercosur et le Secrétariat permanent du Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale (SIECA).

^a A partir de 1992, les exportations de *maquila* du Mexique sont incluses dans ces chiffres.

^b Comprend la Barbade, la Guyane, la Jamaïque et Trinité-et-Tobago.

^c Comprend l'ALADI, le MCAC, la Barbade, la Guyane, la Jamaïque, le Panama et Trinité-et-Tobago. Il ne s'agit pas exactement du même groupe de pays que pour le tableau II.5 en raison de l'utilisation de différentes agrégations et méthodologies.

Il existe une interdépendance entre les deux tendances dont il est question, à savoir la diversification des structures d'exportation et la croissance des échanges intrarégionaux, puisque les exportations intrarégionales comprennent une part particulièrement élevée de biens manufacturés (84,3%, contre 76,2% pour les exportations régionales totales) (cf. tableau II.7).

3. Envergure et composition des mouvements de capitaux

a) Tendances générales

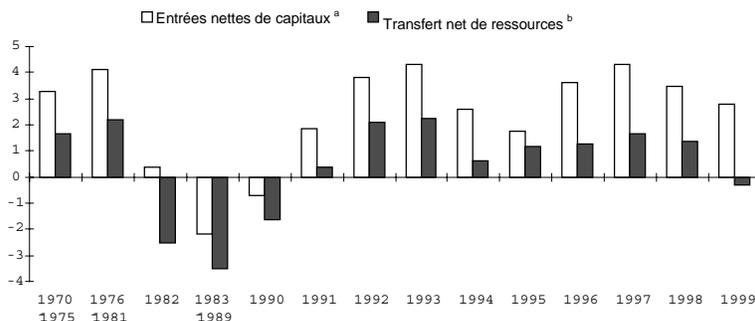
Durant les années 90, la région a été en proie à deux crises financières: la première en 1994-1995, connue comme l'"effet tequila", a eu un impact considérable sur le Mexique et l'Argentine, et la deuxième a commencé en Asie à la fin du premier semestre de 1997 et a ensuite gagné la Russie et l'Amérique latine. Pour se rendre compte qu'il ne s'agit pas de deux événements isolés, il suffit de se remémorer la crise de la dette qui a frappé la région durant les années 80 et s'est ensuite propagée vers d'autres pays du monde en développement. Ces événements récents font en fait partie d'une longue histoire de flambées et d'effondrements financiers, certains limités à des pays en développement particuliers ou industrialisés, d'autres à l'échelon international, qui ont défiguré la performance économique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Ocampo, 1999).

Ces événements sont donc le reflet de caractéristiques intrinsèques des opérations des marchés financiers, qui n'ont pas disparu avec le retour, depuis quelques années, d'un contexte macroéconomique dans lequel l'inflation a été jugulée et les déficits budgétaires ont été partiellement maîtrisés. Les termes "volatilité" et "contagion" ont été à l'ordre du jour pour décrire les deux caractéristiques fondamentales du comportement du marché financier. Le premier indique la tendance du marché à subir des cycles prononcés d'essor financier et de panique, au cours desquels les mouvements de capitaux tendent à croître puis à se contracter au-delà de ce que les paramètres économiques fondamentaux pourraient garantir. Le second terme fait référence à l'incapacité du marché à faire une distinction adéquate entre les divers types d'emprunteurs, et s'applique aux étapes d'expansion et de contraction du cycle économique. Lors des phases de contraction, la contagion du pessimisme conduit les marchés à attacher une importance excessive à l'information négative à court terme, tandis que les marchés secondaires

se désorganisent, avec pour résultat une perte générale de liquidité. En revanche, lors des phases d'expansion, la contagion de l'optimisme conduit de nombreux agents à sous-estimer les risques qu'implique l'acheminement des ressources vers des économies ou des entreprises dont les indicateurs, observés de façon objective, ne sont pas vraiment favorables.

Le graphique II.4 confirme la volatilité des mouvements de capitaux vers l'Amérique latine et les Caraïbes. Les afflux de capitaux dans la région ont connu un certain rebondissement au cours des années 90, après une période d'austérité financière durant presque la totalité des années 80. Pendant la période 1991-1999, les entrées annuelles de capitaux ont atteint une moyenne de 3% du PIB, qui contrastent avec les sorties immenses de capitaux de 2% environ du PIB observées entre 1983 et 1990. La situation entre 1976 et 1981 fut encore plus spectaculaire. En effet, les entrées annuelles moyennes ont atteint un niveau sans précédent de 4% du PIB, chiffre qui ne fut égalé que durant la phase de plus forte expansion de la décennie 90.

Graphique II.4
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: ENTRÉES NETTES DE CAPITAUX ET
TRANSFERTS DE RESSOURCES
(En tant que part du PIB, en prix courants)



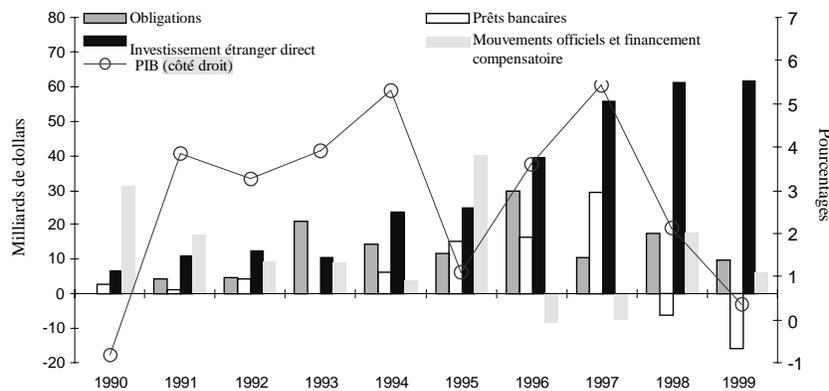
Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

^a Entrée nette de capital autonome (les chiffres tiennent compte des erreurs et des omissions).

^b Le transfert net de ressources est égal à l'entrée nette de capital autonome et non autonome (prêts, crédit et financement spécial du FMI) moins le solde du compte des revenus (bénéfice et intérêt net).

Pendant, tous les types de mouvements n'ont pas eu le même comportement au cours de cette période. Les plus volatiles furent les émissions d'obligations, les flux de portefeuille et les crédits bancaires commerciaux nets; en revanche, l'investissement étranger direct (IED), et bien évidemment, le financement officiel et compensatoire furent bien moins volatiles, comme le démontre le graphique II.5.

Graphique II.5
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: FINANCEMENT EXTÉRIEUR
ET PIB TOTAL



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels provenant de la Banque mondiale et du FMI.

Grâce à la reprise des flux, le transfert net des ressources²¹ vers la région fut positif durant les années 90 (à l'exception de 1990 et 1999), équivalant à 9% des exportations régionales de biens et de services. Ici encore, cette situation fut très différente de celle des années 80, lorsque les transferts vers l'extérieur ont fluctué chaque année entre 1982 et 1989 autour de 40% des exportations (cf. graphique II.4).

L'investissement étranger direct (IED) a été la principale composante des afflux de capitaux, supplantant les crédits bancaires qui occupaient une place prédominante dans la composition des entrées de capitaux lors des années précédentes. Au début des années 80, l'IED représentait 20% seulement des entrées de capitaux. Cette proportion a progressivement augmenté durant les années 90, jusqu'à atteindre les trois quarts du total entre 1996 et 1999. Par conséquent, durant les

²¹ Défini comme recettes en capital (y compris le financement compensatoire moins les paiements des services facteurs).

dernières années de cette décennie, l'IED a joué un rôle fondamental dans le financement du déficit du compte courant de la balance des paiements dans plus de la moitié des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes.

Durant les années 80, et particulièrement durant les années 90, les principaux bénéficiaires ont été l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique. Cependant, vers la fin de cette décennie, la distribution géographique de l'IED s'est diversifiée pour inclure des pays tels que la Bolivie, le Costa Rica, l'Equateur, le Pérou, la République dominicaine et le Venezuela. On remarquera que l'IED était le seul flux anticyclique privé; le Mexique a reçu des entrées de 20 milliards de dollars entre 1994 et 1995 et le Brésil a des reçus de presque 30 milliards de dollars en 1998, ce qui a dans les deux cas contribué à atténuer la crise.

Ici encore, à partir de 1989, les pays de la région ont considérablement amélioré leur accès aux marchés internationaux des obligations dont l'expansion progressive n'a été interrompue que par les séquences de la crise financière mexicaine en 1995, et de la crise asiatique en 1998 (cf. tableau II.9). La région avait bénéficié d'un recours très limité à cette source de financement depuis la grande dépression (CEPALC, 1998b). Durant les années 90, ce flux est allé principalement vers les pays les plus grands (l'Argentine, le Brésil et le Mexique), qui représentaient presque 90% de tous les placements d'obligations, mais il a également constitué une source de financement importante pour le Chili, la Colombie, l'Uruguay et le Venezuela et, vers la fin des années 90, pour des pays plus petits tels que le Costa Rica, El Salvador, le Panama et Trinité-et-Tobago.

Tableau II.9
AMÉRIQUE LATINE: SOURCES DE FINANCEMENT EXTÉRIEUR
(En millions de dollars)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| A. Dette ^a | | | | | | | | | | |
| Officielle ^b | 6 825 | 3 425 | 1 205 | 2 656 | -1 344 | 9 295 | -8 315 | -3 239 | 9 059 | 6 300 |
| Obligations | 101 | 4 133 | 4 738 | 20 922 | 14 306 | 11 793 | 29 764 | 10 562 | 17 600 | 9 600 |
| Banques | 2 731 | 1 275 | 4 302 | 201 | 6 212 | 15 068 | 16 200 | 29 646 | -6 078 | -15 747 |
| B. Investissement | | | | | | | | | | |
| Direct ^a | 6 758 | 11 065 | 12 506 | 10 359 | 23 706 | 24 878 | 39 329 | 55 620 | 60 974 | 77 543 |
| ADR ^c | 98 | 3 891 | 3 964 | 6 022 | 4 704 | 962 | 3 661 | 5 441 | 164 | 761 |
| C. Financement compensatoire ^d | 24 539 | 13 727 | 8 207 | 6 309 | 5 223 | 30 752 | -271 | -4 215 | 8 818 | 43 |

Source: CEPALC, sur la base des chiffres officiels de la Banque mondiale, du FMI et de la BRI.

^aMouvement net. ^bComprend le financement bilatéral et multilatéral, à l'exception du FMI. ^cCertificats américains de dépôt. Les chiffres incluent uniquement les nouvelles émissions d'actions. ^dComprend l'accès au prêt et au crédit du FMI et financement spécial. Au début des années 90, le financement spécial consistait principalement d'intérêts impayés; ces dernières années, il comprend les ressources provenant d'organisations multilatérales autres que le FMI, ainsi que les gouvernements des pays développés.

Durant la première moitié des années 90, le terme moyen des nouvelles émissions dans la région était environ de trois à cinq ans. En 1997, lorsque les placements étaient à leur apogée, le terme moyen a augmenté à 15 ans, ce qui constitue une situation sans précédent dans l'histoire récente. Plus tard, en 1998-1999, le terme moyen est tombé à environ 7 ans. Les marges sur les nouvelles émissions ont également atteint leur niveau le plus bas à la fin du premier semestre 1997, mais ont augmenté considérablement en août 1998, après le moratoire russe. Ce mois-là, le coût annuel du financement extérieur sur le marché secondaire des euro-obligations a augmenté à 15%, avant de tomber à 12% en 1999. Parmi les pays les plus actifs sur le marché, le Chili et l'Uruguay ont obtenu les conditions les plus favorables en matière de placement d'obligations; le Mexique, qui appartenait auparavant au groupe suivant, obtient maintenant également des conditions favorables, tandis que la Colombie, qui faisait partie des précédents, a observé une tendance à la détérioration des conditions; et l'Argentine, le Brésil et le Venezuela ont obtenu les conditions les plus onéreuses.

A la suite d'une interruption virtuelle du prêt bancaire (en dehors du crédit-fournisseur) après le moratoire mexicain en 1982, le mouvement net de fonds bancaires commerciaux vers la région est resté très modéré jusqu'en 1993, où il a commencé à s'accélérer, et le financement net de ce type a culminé en 1997 à environ 30 milliards de dollars, mais le bilan est devenu négatif en 1998, d'après les évaluations de la BRI. Ce type de financement a été particulièrement important pour certaines entreprises du secteur privé en Argentine, au Brésil, au Chili, en Colombie, au Mexique et au Venezuela. En moyenne, les conditions d'emprunt bancaire durant les années 90 ont été plus strictes que dans la décennie 70, particulièrement en termes d'échéanciers.

L'investissement sur le marché boursier est allé principalement à l'Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique. Les niveaux les plus élevés furent atteints en 1992-1993, avant la crise mexicaine, et en 1997, avant la crise asiatique. Ce mouvement a montré un comportement plutôt procyclique, tout comme les investissements de Certificats américains de dépôt (ADR), avec des entrées d'environ 5,5 milliards de dollars en 1993-1994 et 4,5 milliards de dollars en 1996-1997. En revanche, le total fut très bas durant les années de crise financière, suivant de près l'évolution des marchés boursiers, qui ont subi leurs pires baisses après des années d'essor.

Le financement officiel a présenté un comportement anticyclique, particulièrement en 1995 et en 1998, après les crises financières susmentionnées. La ventilation du total fait apparaître que les entrées de ressources bilatérales ont été négatives pour la région à la fin de la

décennie 90, contrairement à celles provenant de sources multilatérales, qui ont suivi une tendance à la hausse, spécialement à partir de 1995. Durant les périodes de plus forte volatilité dans la région au cours des années 90, le FMI et d'autres organisations multilatérales ont soutenu les gouvernements de certains pays ayant été particulièrement touchés, spécialement le Mexique (30 milliards de dollars) à la fin de 1994 et le Brésil (9,4 milliards de dollars) à la fin de 1998²² (cf. tableau II.9).

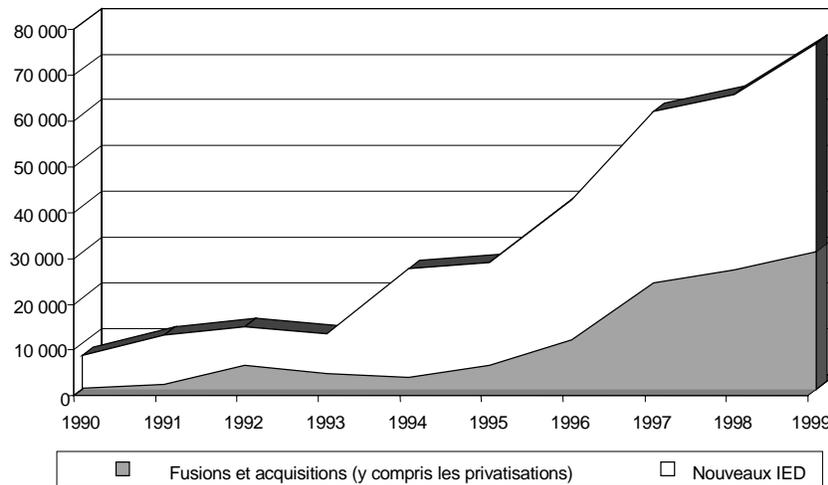
b) Investissement étranger direct

Les mouvements mondiaux d'IED ont considérablement augmenté durant les années 90, passant d'une moyenne annuelle de 245 milliards de dollars entre 1991 et 1996 à plus de 650 milliards de dollars en 1998, et à 830 milliards de dollars en 1999. Par conséquent, les sociétés transnationales ont continué de gagner du terrain dans la plupart des économies nationales, développées ou en développement.

Dans le contexte de cette tendance générale, la croissance de courants nets d'IED vers l'Amérique latine et les Caraïbes a été très significative puisqu'ils sont passés de 9 milliards de dollars à 86 milliards de dollars entre 1990 et 1999, d'après les estimations de la CEPALC. Cette croissance extraordinaire signifie que plus de la moitié de tous les actifs d'IED existant en 1999 s'étaient accumulés durant la décennie et que ce phénomène mérite d'être réévalué. Bien qu'une part importante de cet IED ait été consacrée à l'achat d'actifs existants (entreprises publiques privatisées ou sociétés locales du secteur privé), à la fin des années 90, à une époque où ces courants enregistraient une hausse considérable, environ 60% de tout l'IED était encore utilisé pour créer de nouveaux actifs dans les pays de l'ALADI (cf. graphique II.6).

²² Il s'agit du montant du premier paiement du FMI. L'accord entre le FMI et le Gouvernement du Brésil engageait un total de 41 milliards de dollars de financement extérieur provenant d'organisations multilatérales et des gouvernements des pays développés (Sáinz et Calcagno, 1999).

Graphique II.6
PAYS DE L'ALADI: COURANTS NETS D'IED, PAR TYPE, 1990-1999
(En millions de dollars)



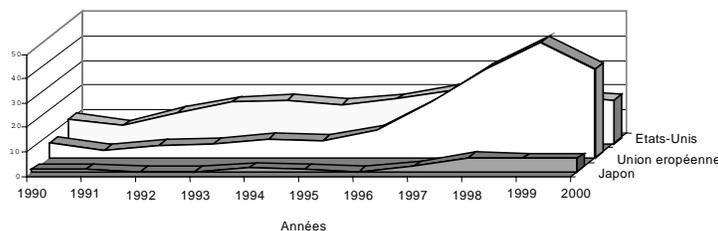
Source: CEPALC, Centre d'information du Groupe de l'investissement et des stratégies des entreprises, Division de la production, de la productivité et de la gestion, sur la base d'informations fournies par le FMI, KPMG *Corporate Finance*, 1999, et la CEPALC, Groupe de l'investissement et des stratégies des entreprises, "Informe mensual de fusiones y adquisiciones", d'avril à novembre 1999.

La part d'IED destinée à l'acquisition d'actifs existants s'est maintenue autour de 40% du total. On remarquera que la hausse des fusions et des acquisitions rend compte de nombreuses opérations réalisées dans les pays les plus grands. Au Mexique, les principales fusions et acquisitions dans les domaines des télécommunications, des services financiers et de la distribution ont eu lieu entre 1995 et 1997. Au Brésil, elles sont plus récentes (1997 et 1998), tandis qu'en Argentine et au Chili, les cessions massives d'entreprises publiques au secteur privé ont eu lieu en 1999. De toutes les fusions et de la plupart des acquisitions effectuées dans la région, 70% correspond au processus brésilien de privatisation dans les domaines des télécommunications (vente du système Telebras) et de l'énergie électrique (spécialement le segment de la distribution). Durant le premier semestre de 1999, l'Argentine est devenue l'un des hauts lieux des fusions et des acquisitions en Amérique latine, en raison du rachat de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) par Repsol. Une situation similaire s'est produite au Chili avec l'acquisition d'Enersis et de Endesa-Chili par Endesa-Espagne.

Durant la seconde moitié des années 90, les sous-régions traditionnellement moins favorisées par les investisseurs étrangers ont acquis une importance croissante. En effet, la part totale de l'IED des plus petites économies de l'Amérique Centrale, à l'exception des centres financiers, s'est accrue de 6,1% à 7,5% entre 1997 et 1998.²³ Au cours de cette dernière année, la sous-région a atteint le chiffre record de 5,8 milliards de dollars et un montant semblable en 1999. Cependant, en dépit de l'attraction croissante des pays de l'Amérique Centrale et des Caraïbes, les quatre principales économies latino-américaines sont restées le principal centre d'intérêt des sociétés transnationales. Durant la période 1995-1999, le Brésil (32%), le Mexique (17%), l'Argentine (15%) et le Chili (8%) ont reçu, ensemble, plus des deux tiers de l'IED net de la région.

Les entrées nettes d'IED se sont également concentrées en termes de leurs principales sources, comme le montre le graphique II.7. Durant ces dernières années, la moitié environ de ces entrées est issue des Etats-Unis et l'autre moitié de l'Europe, la présence du Japon dans la région restant discrète. En 1998, la part européenne a manifestement dépassé celle des Etats-Unis pour la première fois, en raison des investissements considérables réalisés par plusieurs entreprises espagnoles, notamment sous la forme de fusions et d'acquisitions (CEPALC, 1999a et 2000b).

Graphique II.7
COURANTS D'IED VERS L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES,
SELON LES PRINCIPALES SOURCES, 1990-2000
(En milliards de dollars)



Source: CEPALC, Centre d'information du Groupe de l'investissement et des stratégies des entreprises Division de la production, de la productivité et de la gestion, sur la base d'informations fournies par le FMI, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et les banques centrales de chaque pays.

²³ Dans ce livre, le Panama est inclus dans cette sous-région car, au cours des dernières années, sa structure d'investissement étranger s'est avérée semblable à celui d'autres pays considérés.

L'accroissement de l'IED résulte du fait que les sociétés transnationales ont repensé leurs stratégies pour répondre au processus de mondialisation et au nouveau régime d'incitations macro-économiques. Certaines ont décidé d'améliorer leur efficacité en intégrant leurs filiales régionales à des programmes de portée mondiale et d'adapter les nouveaux investissements à la nouvelle conjoncture nationale et sous-régionale (dans les cas de l'ALENA et du Mercosur) ainsi qu'aux exigences du marché mondial. D'autres, poussées par le désir de défendre ou d'accroître leur part de marché, ont rationalisé ou élargi leurs opérations sur les marchés nationaux ou sous-régionaux où elles sont présentes.

La première de ces stratégies fut plus visible dans le cas du Mexique, principalement dans les industries automobile, des pièces de véhicules, l'informatique, l'électronique et la confection (CEPALC, 1999a et 2000b). En effet, pour répondre au défi asiatique sur le marché des Etats-Unis, les trois principales firmes automobiles américaines (General Motors, Ford et Chrysler, avant son acquisition par la compagnie allemande Daimler-Benz), ainsi que d'autres compagnies provenant d'autres pays (Volkswagen et Nissan) ont pris une série de mesures en vue d'améliorer l'efficacité de la production, notamment par le biais d'investissements au Mexique, afin de construire de nouvelles installations équipées d'équipements et de technologies de pointe. Dans le même ordre d'idées, d'autres entreprises étrangères ont tiré parti de l'ALENA et du programme de *maquila* pour investir au Mexique en vue d'exporter vers le marché de l'Amérique du Nord, essentiellement des articles électroniques tels que les téléviseurs, ordinateurs et équipements de son et de télécommunications et de confection.

Tout comme au Mexique, de nombreuses entreprises américaines ont profité de la disponibilité de zones franches industrielles d'exportation (activités d'assemblage), des bas salaires et des préférences tarifaires accordées aux exportations vers les Etats-Unis pour investir sur place ou créer des partenariats avec des entreprises locales dans les pays du bassin des Caraïbes (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et République dominicaine), en vue d'améliorer leur compétitivité sur le marché de l'Amérique du Nord. Dans le cas des pays de l'Amérique Centrale et des Caraïbes, ces investissements ont été, pour la plupart, réalisés dans l'industrie de l'habillement et dans le secteur de l'équipement électrique et électronique.

En ce qui concerne la seconde stratégie de rationalisation et de modernisation mise en œuvre pour créer, défendre ou accroître des parts de marché dans un pays ou une sous-région, les exemples de l'Argentine et du Brésil, et par extension du Mercosur, sont particulièrement

illustratifs. Les entreprises étrangères présentes sur ces marchés se sont vues dans l'obligation de repenser leurs stratégies à long terme pour faire face aux nouvelles caractéristiques de la concurrence résultant de l'ouverture économique croissante de cette région. D'une manière générale, les entreprises ont cherché à maintenir et à accroître leur présence en produisant essentiellement pour les marchés locaux, mais à une échelle suffisante pour faire concurrence aux importations. Des investissements plus lourds ont donc été consentis dans les sous-secteurs automobile et alimentaire, ainsi que dans les industries chimique et de l'équipement. Dans le cas de l'industrie automobile dans le Mercosur, les entreprises ayant une présence importante (Fiat, Volkswagen, Ford et General Motors) investissent pour défendre leur part de marché et répondre à une demande croissante, en particulier de voitures compactes. Un grand nombre d'entreprises cherchent également à entrer ou à se repositionner dans la sous-région, comme, par exemple, Chrysler, Renault, Peugeot, BMW, Daimler Benz, Honda, Asia Motors et Hyundai, en vue d'occuper de nouveaux créneaux de marché.

Outre ces deux grandes stratégies, à savoir l'ouverture vers les marchés extérieurs et la défense des marchés nationaux et sous-régionaux, de nouvelles opportunités d'investissement se sont présentées dans des secteurs auxquels l'entreprise privée en général, et les compagnies étrangères en particulier, n'avaient auparavant qu'un accès restreint. Cette nouvelle donne est le résultat de la déréglementation d'un grand nombre de services publics et d'activités minières et s'est traduite par une entrée considérable d'entreprises étrangères dans les industries d'extraction (exploitation minière et hydrocarbures) et dans les services (principalement les finances, l'énergie et les télécommunications). Par conséquent, les sociétés transnationales suivent une troisième stratégie, à savoir l'extraction de matières premières, et une quatrième, qui est la recherche d'un accès aux marchés locaux de services.

La troisième stratégie est le résultat de l'ouverture aux capitaux étrangers des activités d'exploration, d'extraction et de transformation des ressources naturelles. Le Chili a été le premier pays à susciter l'intérêt des principales sociétés transnationales grâce à l'octroi de garanties importantes et le libre accès aux ressources minières. Par la suite, dans les années 90, cette voie a été suivie par d'autres pays tels que l'Argentine, la Bolivie et le Pérou, qui ont ainsi attiré un volume considérable de nouveaux investissements dans les activités minières (cf. chapitre IV).

Un autre fait saillant au cours des dernières années a été la libéralisation progressive du sous-secteur des hydrocarbures, naguère contrôlé par l'Etat. Cette situation a été propice aux investisseurs

internationaux, de plus en plus présents dans des activités liées au pétrole et au gaz naturel et à leurs dérivés, y compris l'exploration, l'extraction, la transformation, la distribution et la commercialisation, grâce à l'adjudication publique des réserves secondaires et la possibilité de mettre en place des entreprises mixtes dans certaines activités primordiales et, parfois, la privatisation de la totalité du sous-secteur. Les cas les plus illustratifs dans la région sont l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, le Pérou et le Venezuela. Dans ce dernier pays, les entreprises mixtes formées entre l'entreprise publique *Petróleos de Venezuela (PDVSA)* et les investisseurs étrangers devraient attirer plus de 30 milliards de dollars sur les 10 prochaines années, doublant ainsi la production d'hydrocarbures du Venezuela.

La quatrième stratégie consiste à mettre à profit une libéralisation considérable dans les secteurs des services pour gagner des parts de marché interne dans la région (cf. chapitre V). Dans la plupart des pays, ces activités ont représenté un pourcentage croissant des entrées d'IED. En fait, les investisseurs étrangers, dont beaucoup sont nouveaux dans la région, ont gagné des parts de marché considérables et croissantes dans les domaines des finances, de l'énergie (génération et distribution d'électricité et distribution de gaz naturel) et des sous-secteurs des télécommunications (CEPALC, 1999a).

Dans le cas du sous-secteur financier, la stratégie la plus notable est celle de certaines banques espagnoles, en particulier la banque Santander, qui s'est fusionnée avec la banque Central Hispano (BCH) en 1999, et la banque Bilbao Vizcaya (BBV), qui s'est récemment fusionnée avec la banque Argentaria en réponse à la manœuvre du groupe Santander. Grâce à une stratégie agressive d'acquisitions, ces banques sont parvenues à affirmer leur présence dans la région, en particulier en Argentine, au Brésil, au Chili, en Colombie, au Mexique, au Pérou et au Venezuela. Dans l'ensemble, ces deux banques espagnoles, ainsi que le Groupe HSBC et la Canadian Bank of Nova Scotia, semblent détenir une position dominante dans le sous-secteur financier de la région.

La privatisation des entreprises publiques a également permis le positionnement d'un nouveau contingent d'investisseurs étrangers dans le secteur latino-américain de l'énergie, les principaux étant des entreprises espagnoles (*Endesa* et *Iberdrola*) et un grand nombre d'entreprises pionnières d'origine américaine (*AES Corporation*, *Houston Industries Energy*, *Southern Electric*, *CEA*, *Dominium Energy* et *CMS Energy*). Vu l'échelle des ressources concernées, des entreprises étrangères provenant de différents pays ont formé des consortiums et ont agi en partenariat avec de puissants groupes locaux afin de prendre le contrôle des actifs privatisés. Les intérêts se sont d'abord portés sur les

privatisations en Argentine, puis au Brésil. De solides relations se sont forgées entre les mégaprojets de transport et de distribution de gaz naturel et la production d'électricité au Brésil.

Les entreprises de télécommunications sont parmi les plus prisées par les investisseurs étrangers. Depuis la fin des années 80, les principales entreprises publiques de téléphonie fixe de l'Argentine, de la Bolivie, du Chili, du Mexique, du Pérou, du Venezuela et, plus récemment, du Brésil, ont été cédées au secteur privé; les services de téléphonie mobile ont également été mis en adjudication dans la quasi totalité des pays. Dans ce nouvel environnement, les entreprises les plus actives sont l'espagnole Telefónica dans le domaine de la téléphonie de base (appels locaux et longue distance) et l'entreprise américaine BellSouth dans le domaine de la téléphonie mobile. La récente privatisation du système Telebras a révélé le niveau d'intérêt des compagnies étrangères pour ce type d'actifs dans la région, puisque le gouvernement brésilien a reçu plus du double des revenus initialement attendus de la cession.

En résumé, grâce à l'application de ces quatre stratégies de base (cf. tableau II.10) les sociétés transnationales ont contribué à une meilleure insertion à l'économie internationale des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes et leur ont permis d'être mieux à même d'affronter les difficultés liées aux changements intérieurs et aux répercussions des bouleversements externes intervenus durant les années 90. Ainsi, par le biais de nouveaux investissements, certaines entreprises de plusieurs pays latino-américains commencent, du moins en partie, à s'intégrer aux systèmes mondiaux de production des sociétés transnationales. Il faut remarquer toutefois qu'une part très importante de l'IED a été consacrée à l'acquisition d'actifs existants, et que les transferts de bénéfices, qui sont le corollaire de la transnationalisation économique, sont devenus un poste de plus en plus significatif dans le compte courant de la balance des paiements de la région. Il faut également remarquer que les sociétés transnationales ne semblent pas, en Amérique latine et dans les Caraïbes, s'orienter vers le type de composants stratégiques (recherche et développement, par exemple) qui constituent une caractéristique significative des pays de l'OCDE et de certaines branches de l'industrie électronique dans plusieurs économies asiatiques, telles que la République de Corée et la province de Taiwan (Chine).

Tableau II.10
STRATÉGIES D'INVESTISSEMENT DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES DES
FILIALES DE SOCIÉTÉS TRANSNATIONALES DURANT LES ANNÉES 90

| Stratégie des sociétés | Secteur | | |
|--|---|--|---|
| | Primaire | Industriel | Services |
| Recherche de l'efficacité | | Stratégie1 Industrie automobile | |
| Recherche d'accès aux marchés (nationaux ou régionaux) | | Electronique au Mexique: Mexique et bassin des Caraïbes | |
| | | Confection: bassin des Caraïbes et Mexique Stratégie 2 Industrie automobile: Mercosur Produits chimiques: Brésil Industrie agricole: Argentine, Brésil et Mexique Ciment: Colombie, République dominicaine et Venezuela | Stratégie 4 Finance: Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique, Pérou et Venezuela Télécommunications: Argentine, Brésil, Chili et Pérou Commerce de détail: Argentine, Brésil, Chili et Mexique Electricité: Argentine, Brésil, Chili, Colombie et Amérique Centrale Distribution de gaz: Argentine, Brésil, Chili et Colombie Tourisme: Mexique et le bassin des Caraïbes |
| Recherche de matières premières | Stratégie 3 Pétrole/gaz naturel: Argentine, Colombie et Venezuela Minerais: Argentine, Chili et Pérou | | |
| Recherche de composantes stratégiques | Nulle en Amérique latine et dans les Caraïbes | | |

Source: CEPALC, Foreign investment in Latin America and the Caribbean. 1999 Report (LC/G.2061-P), Santiago, Chili, février 2000. Publication des Nations Unies, N° de vente E.00.II.G.4.

La libéralisation des échanges et les conditions de stabilité monétaire ont également contribué à préparer le terrain pour une hausse de l'investissement intrarégional qui, bien qu'encore modeste en termes de volume (entre 3% et 5% de l'investissement étranger total dans la région), est significatif à la lumière de sa progression rapide et de certains attributs grâce auxquels il a un rôle particulièrement important à jouer dans l'intégration des systèmes de production et d'échanges de la région. Stimulé au départ par les privatisations, cet investissement a démarré au début des années 90, alors qu'il était pratiquement inexistant jusqu'alors. Les investisseurs se sont par la suite concentrés sur les marchés sous-régionaux en cours d'intégration par le biais d'accords contraignants, tels que le Mercosur et la Communauté andine. Les investissements de ce type ont été facilités par la proximité géographique et culturelle des pays membres et par la connaissance acquise lors de privatisations précédentes. Ils se sont notamment centrés sur certains services de base (production et distribution d'électricité en Argentine et au Pérou), le système financier (secteur bancaire en Colombie et au Venezuela) et les industries automobile et de transformation des produits alimentaires (Argentine, Brésil et Chili).

4. Migration internationale des travailleurs

Durant les années 90, deux modèles dominants de migration se sont dégagés dans la région: les mouvements entre les pays et l'émigration en dehors de la région. Les deux modèles concernent des travailleurs dont les niveaux de compétences sont variables (CEPALC-CELADE, 1999a). Un troisième mouvement, l'immigration outre-mer, a fléchi en termes de quantité au cours des dernières décennies, en raison de la mortalité et de l'émigration (retour) des immigrants existants et de la diminution des courants provenant d'Europe, tandis que les immigrants provenant d'autres régions, principalement d'Asie, sont peu nombreux (tableau II.11).

Le doublement du nombre de migrants intrarégionaux entre 1970 et 1990 constitue une manifestation évidente du premier modèle, dont l'une des caractéristiques est la concentration élevée de courants migratoires vers les pays où les conditions de salaires et d'emploi ont traditionnellement été plus avantageuses. Ainsi, vers 1990, les deux tiers de tous les immigrants se trouvaient en Argentine et au Venezuela et un nombre considérable de personnes nées dans d'autres pays d'Amérique Centrale vivaient au Costa Rica. Outre l'influence de facteurs structurels, la migration intrarégionale est le reflet de conjonctures socio-politiques et

économiques passagères. Par exemple, les convulsions sociales dans de nombreux pays d'Amérique Centrale durant les années 80 ont donné lieu à une émigration massive, tandis que le rétablissement de la paix durant la seconde moitié des années 80 a créé des conditions favorables au retour (CEPALC-CELADE, 1999b). Ici encore, la proximité géographique, la similarité culturelle et une histoire commune ont facilité la migration au sein de la région (Pellegrino, 1995).

Tableau II.11
AMÉRIQUE LATINE: POPULATION IMMIGRANTE PAR RÉGION D'ORIGINE.
RECENSEMENTS NATIONAUX DE LA POPULATION DE 1970, 1980 ET 1990^a

| Région d'origine | Date du recensement ^b | | | Taux de croissance annuel | |
|--|----------------------------------|-------|-------|---------------------------|-----------|
| | 1970 | 1980 | 1990 | 1970-1980 | 1980-1990 |
| A. Population (milliers) | | | | | |
| Reste du monde (immigration outre-mer) | 3 873 | 3 411 | 2 350 | -1,3 | -3,7 |
| Amérique latine et Caraïbes (migration intrarégionale) | 1 219 | 2 012 | 2 201 | 4,9 | 0,9 |
| Total | 5 092 | 5 423 | 4 551 | 0,6 | -1,7 |
| B. Pourcentages | | | | | |
| Reste du monde (immigration outre-mer) | 23,9 | 37,1 | 48,4 | | |
| Amérique latine et Caraïbes (migration intrarégionale) | 76,1 | 62,9 | 51,6 | | |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | | |

Source: Estimations préparées à partir de la base de données de l'Etude de la migration internationale en Amérique latine de la Division de la Population du Centre latino-américain de démographie (CELADE) de la CEPALC.

^a Le nombre de pays inclus est de 16 pour 1970, 14 pour 1980 et 13 pour 1990.

^b Les dates sont celles des séries de recensements nationaux.

Ce mouvement expansionniste a commencé à perdre de l'élan durant la décennie 80. Dans les années 90, le Venezuela a graduellement perdu de son attraction, tandis que, au début de la décennie 90, l'Argentine et le Costa Rica sont redevenus les lieux de destination préférés. En outre, le phénomène sans doute le plus frappant de cette décennie est l'apparition de nouvelles zones d'attraction, telles que le Chili et la République dominicaine.

En général, des rapports relativement informels se sont développés sur les marchés de l'emploi, sur la base des ressources et des contacts

d'information fournis par les réseaux sociaux des migrants. Ce phénomène a contribué à renforcer encore davantage l'interdépendance croissante entre les nations de la région et constitue un facteur particulièrement important dans les efforts qu'ils déploient pour parvenir à l'intégration économique et culturelle. Il faut également remarquer que les courants migratoires intrarégionaux ne se limitent pas aux mouvements des travailleurs puisqu'une part importante des personnes concernées sont des membres de la famille qui ne participent pas directement à l'activité économique (CEPALC, 1999c).

L'émigration en dehors de la région a suivi une courbe ascendante encore plus régulière que l'immigration, comme le montre le nombre important d'immigrants provenant de l'Amérique latine et des Caraïbes enregistrés dans les recensements des Etats-Unis (cf. tableau II.12). En 1990, environ 9 millions de personnes nées dans la région vivaient aux Etats-Unis,²⁴ et les informations fournies par l'Enquête démographique actuelle des Etats-Unis indiquent que ce chiffre a encore augmenté durant le quinquennat 1990-1995 (CEPALC-CELADE, 1999b). Bien qu'en termes absolus, le pourcentage le plus élevé corresponde aux Mexicains, l'impact de ce phénomène sur la population des pays d'origine est encore plus considérable dans le cas des nations des Caraïbes. Ici encore, au cours des dernières décennies, les taux moyens annuels d'augmentation des migrants provenant de l'Amérique Centrale ont été les plus élevés (CEPALC-CELADE, 1999a). Tout comme dans le cas du modèle intrarégional, les destinations des mouvements extrarégionaux ont eu tendance à se diversifier au cours des dernières années et se sont étendues au Canada, à certains pays européens (en particulier l'Espagne), à l'Australie et au Japon, bien que ces chiffres soient sensiblement inférieurs à ceux des Etats-Unis.

L'émigration de la région constitue un exemple typique de migration Sud-Nord qui trouve son origine dans les disparités criantes des niveaux de développement; son ampleur s'explique par l'effet de rétro-action des réseaux de migration qui agissent comme mécanismes de recrutement et de facilitation pour d'autres migrants. Une part importante des immigrants, bien que non déterminée, provenant de la région et vivant aux Etats-Unis est sans papiers et se trouve donc dans une situation de vulnérabilité. Cependant, les immigrants des deux sexes aux Etats-Unis ont un taux élevé de participation de main d'œuvre et comprennent un nombre considérable de personnes dont les niveaux de compétences excèdent parfois la moyenne de leur pays d'origine.

²⁴ La moitié des migrants de la région provient du Mexique, suivant un modèle de migration frontalière profondément enraciné, tandis qu'un cinquième provient des pays des Caraïbes.

Tableau II.12
ÉTATS-UNIS: POPULATION IMMIGRANTE ORIGINAIRE D'AMÉRIQUE LATINE ET DES
CARAÏBES. RECENSEMENTS NATIONAUX DE LA POPULATION DE
1970, 1980 ET 1990

| Région d'origine | Date du recensement | | | Taux de croissance annuel | |
|--------------------------|---------------------|-------|-------|---------------------------|-----------|
| | 1970 | 1980 | 1990 | 1970-1980 | 1980-1990 |
| A. Population (milliers) | | | | | |
| Amérique du Sud | 234 | 494 | 905 | 7,1 | 5,9 |
| Méso-Amérique | 874 | 2 530 | 5 396 | 9,7 | 7,2 |
| Caraïbes et autres | 618 | 1 359 | 2 107 | 7,5 | 4,3 |
| Total | 1 725 | 4 383 | 8 408 | 8,7 | 6,3 |
| B. Pourcentages | | | | | |
| Amérique du Sud | 13,6 | 11,3 | 10,8 | | |
| Méso-Amérique | 50,6 | 57,7 | 64,2 | | |
| Caraïbes et autres | 35,8 | 31,0 | 25,1 | | |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | | |

Source: Estimations préparées d'après la base de données de l'Etude de la migration internationale en Amérique latine de la Division de la population – Centre latino-américain de démographie (CELADE) de la CEPALC.

Parmi les nombreuses répercussions de la migration internationale, les principales concernent le rôle des envois de fonds par des migrants à leurs pays d'origine et l'exode de personnel qualifié pour ces pays. L'importance des remises est interprétée différemment selon l'envergure et la régularité des transferts, leur utilisation à des fins de consommation ou d'investissement, les liens de dépendance qu'ils peuvent créer parmi les destinataires et l'effet de distorsion qu'ils peuvent avoir sur la répartition des revenus dans les pays récipiendaires. Il n'en est pas moins vrai que ces remises constituent un apport significatif à l'échelon macroéconomique. Selon les estimations, les fonds envoyés en 1998 par les immigrants salvadoriens aux Etats-Unis équivalaient à 16% du PIB du Salvador et à 60% de la valeur des exportations de ce pays (CEPALC, 1999a). Les remises sont également une forme de soutien qui a son importance à l'échelon local, en particulier lorsque ces fonds sont utilisés aux fins de l'infrastructure des services et du logement dans les communautés d'origine des migrants.

L'émigration extrarégionale de personnes hautement qualifiées est en hausse, mais les effets de ce phénomène sont particulièrement difficiles à évaluer. Bien que l'émigration favorise fréquemment les individus concernés, leur permettant d'utiliser leurs compétences et d'obtenir des revenus plus élevés que dans leurs communautés d'origine, elle implique également une perte de ressources humaines qui, sans mentionner les coûts élevés de formation, prive leurs pays d'origine d'une source importante de potentiel de développement.

Durant les années 90, la consolidation des modèles de migration décrits plus hauts a été accompagnée d'une plus grande diversification caractérisée par des mouvements circulaires et saisonniers, des voyages d'affaires, des transferts de personnel travaillant pour de grandes sociétés transnationales et des périodes de résidence à l'étranger pour suivre des études. La fréquence croissante de ces mouvements, qui se renouvellent continuellement, est l'une des conséquences de l'interdépendance accrue des marchés à l'échelon international et reflète la prédominance des normes culturelles des pays plus développés, dont le rayonnement à l'échelon mondial résulte de l'accès à l'information et aux styles de vie et modes de consommation de ces pays. La durée et la diversité géographique de ces nouvelles formes de déplacement ont augmenté à la faveur du progrès technologique dans les domaines des transports et des communications.

A l'échelon microsocial, les réseaux sociaux contribuent à réduire les tensions résultant de l'éloignement géographique et culturel en simplifiant un grand nombre d'obstacles à la migration conventionnelle. Il en résulte une forme passagère de migration qui, bien que répétée, semble éviter que les individus perdent le lien avec leurs communautés et pays d'origine. Cet aspect semble être particulièrement important dans le cas des ressources humaines hautement qualifiées. Cependant, ce type de migration compromet également la possibilité d'accumuler des excédents susceptibles d'être envoyés comme remises et interrompt la continuité de ces transferts. De même, les mouvements fréquemment répétés peuvent devenir des formes permanentes de migration lorsque des normes plus rigides d'entrée ou d'accès au marché de l'emploi sont appliquées dans le pays de destination.

Chapitre III

Performance macroéconomique

Dans la seconde moitié de la décennie des années 80, la politique économique a commencé à être régie de façon presque exclusive par les exigences des plans de stabilisation, dans un environnement de fortes contraintes extérieures qui ont fini par conduire à de graves déséquilibres budgétaires et, dans certains cas, à une inflation aiguë. La consommation et l'investissement ont ainsi subi une contraction et le produit par habitant a fléchi tout au long de la décennie.

A la faveur de l'évolution du contexte extérieur, la politique macroéconomique a, au début des années 90, été utilisée pour juguler l'inflation et revitaliser les économies nationales. Les deux crises qui ont sévi dans la région durant la seconde moitié de la décennie 90 ont été relativement bien gérées, témoignant ainsi d'une certaine capacité à contrôler de graves soubresauts macroéconomiques. Ces politiques n'ont toutefois pas suffi à restaurer le dynamisme économique ou à résoudre le problème de la vulnérabilité extérieure de la région.

1. Les politiques macroéconomiques

Le début de la décennie 90 a été marqué par une augmentation de courants de capitaux extérieurs, une appréciation réelle des monnaies locales et un recul de l'inflation. Ces facteurs ont favorisé la consolidation des comptes publics, les opérations de monétisation et de nouvelles sources de création monétaire. Dans le contexte de résorption du déficit budgétaire vers la fin de la décennie 80, le crédit intérieur au secteur

public a commencé à perdre de son importance en tant que composante de l'offre monétaire, bien qu'à des degrés divers selon les pays. Depuis lors, l'expansion de l'offre monétaire a surtout été alimentée par la hausse des avoirs extérieurs et par le crédit accordé au secteur privé.¹

Le train de mesures de stabilisation mis en œuvre dans les années quatre-vingt-dix prévoyait des éléments de désindexation. Ceux-ci étaient parfois explicites, comme dans le cas du Plan de convertibilité en Argentine et du Plan Real au Brésil. Dans d'autres pays, tels que la Colombie et le Mexique, les autorités ont adopté des politiques de revenus reposant sur des accords tripartites entre les syndicats, les employeurs et l'Etat, sans avoir recours à un blocage généralisé des prix ou des salaires.

Un climat international favorable a également facilité la gestion des politiques de stabilisation. Les taux d'inflation dans les pays développés étaient faibles et les déficits extérieurs résultant de ces politiques ont pu être financés grâce à la disponibilité abondante de crédits à l'échelon mondial, qui ont toutefois aggravé la volatilité. Dès 1991, l'afflux de courants financiers considérables dans la région et la baisse des taux d'intérêt internationaux ont engendré un transfert net positif de ressources extérieures pour la première fois depuis le brusque revirement enregistré en 1982. Ce contexte favorable était également le résultat, en partie, des nouvelles politiques adoptées par les pays développés et les organismes internationaux de financement en termes de mesures de sauvetage destinées aux pays en situation de détresse financière (le Mexique en 1995 et le Brésil en 1998 et 1999).

L'accroissement des courants financiers et, dans certains pays, l'utilisation du taux de change nominal comme point d'ancrage de l'inflation se sont traduits par une appréciation des monnaies nationales, concomitante avec un creusement du déficit en compte courant. Ce phénomène est l'une des caractéristiques des années 90 et a aggravé la fragilité de la macroéconomie régionale.

Les autorités se sont concentrées de façon presque exclusive sur la réalisation des objectifs de déficit budgétaire et d'inflation et ont sous-estimé les coûts à longue échéance de certaines mesures, en particulier des réductions de l'investissement public et la surévaluation de la monnaie. Cette approche myope en matière de gestion de la politique macroéconomique a également favorisé un biais procyclique. Les phases caractérisées par un accès facile aux ressources extérieures ont été

¹ La part de crédit destinée au secteur public, qui représentait 44% de tous les crédits intérieurs en 1984, pourcentage équivalant à la moyenne simple des pays de la région, a commencé à s'amenuiser de façon constante à partir de 1987.

propices à l'adoption de politiques d'expansion des dépenses du secteur public et du secteur privé qui tendent à conduire à la récession lorsque la conjoncture extérieure devient morose. Il s'agit, en l'essence, d'une situation similaire à celle qui s'était présentée dans les décennies antérieures, à la différence que les cycles d'essor et de ralentissement qui étaient généralement mesurés en décennies (l'essor des années 60 et 70, suivi de la décennie perdue des années 80) se succèdent maintenant à des intervalles nettement plus courts. Il est à craindre que les contraintes extérieures constituent un facteur de limitation encore bien plus grave à l'avenir, au moment de la décrue de la vague de privatisations qui ont attiré des ressources extérieures sans précédent et ont contribué à financer les déséquilibres du compte des opérations avec l'étranger dans les années 90.

a) Politique budgétaire et finances publiques

Il est indéniable que les finances publiques des pays de la région se portaient mieux grâce une réduction notable des déficits et une gestion plus rigoureuse de l'endettement et du déficit. Dans les années 80, l'ajustement s'est essentiellement effectué par le biais d'une réduction des dépenses. Durant le processus de stabilisation macroéconomique, la plus haute priorité a dû être accordée à la composante budgétaire, au détriment d'autres objectifs des finances publiques, tout particulièrement de la fonction distributive du gouvernement. Les réductions des dépenses publiques se sont donc traduites par une amputation des dépenses sociales du secteur public.

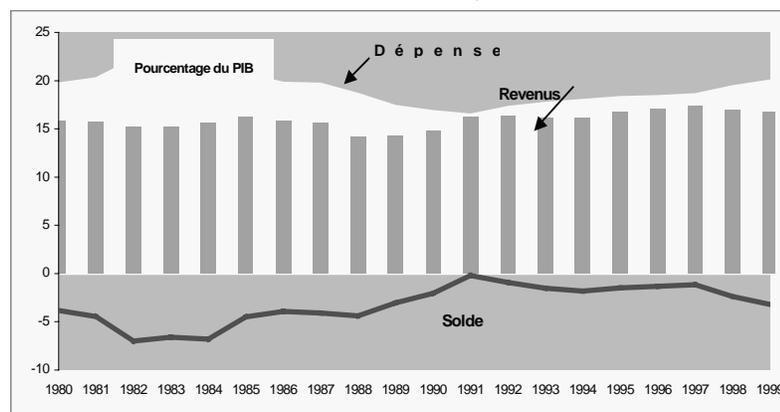
Dans les années 90, l'accent a été mis davantage sur l'amélioration des revenus, ce qui a favorisé le redressement des dépenses illustré dans le graphique III.1.² De nombreux gouvernements ont ainsi été en mesure d'appliquer des mesures, en particulier dans le domaine des dépenses sociales, qui traduisaient une conscience croissante de la gravité du problème, tout en maîtrisant les déficits budgétaires (CEPALC, 1998c).

Malgré ces importantes avancées, la situation budgétaire des pays de la région reste problématique. L'épargne courante du secteur public s'est progressivement amenuisée durant la deuxième moitié de la décennie en raison de l'augmentation des dépenses et de l'atonie des revenus. C'est ainsi qu'en 1998 et 1999, la région a été incapable de dégager un excédent primaire. Par ailleurs, les chiffres du déficit ont été calculés selon des procédures comptables telles que la base

² Sur la base de données consolidées provenant de 19 pays latino-américains. Concerne la situation financière globale du secteur public en liquidités, sans inclure les composantes quasi-budgétaires.

encaissements-décaissements (plutôt que le système d'exercice) et, dans certains cas, l'enregistrement de revenus provenant des privatisations et des donations internationales au-dessus de la ligne, qui conduisent à des résultats plus optimistes que ceux qu'indiquait la réalité.

Graphique III.1
SITUATION BUDGÉTAIRE DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX D'AMÉRIQUE LATINE
ET DES CARAÏBES, 1980-1999



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

Qui plus est, on ne peut écarter l'éventualité de certaines répercussions encore latentes, sous la forme de coûts quasi budgétaires non déclarés résultant de la restructuration des systèmes financiers qu'ont dû mener à bien de nombreux pays victimes de crises bancaires dans les années 90, en particulier l'Argentine, le Brésil, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Paraguay et le Venezuela. Cette situation répond au problème d'opacité budgétaire résultant du fait que l'Etat s'engage auprès des agents publics et privés à les renflouer si besoin est. De telles garanties mettent en péril la solidité des finances publiques d'une façon peu transparente et touchent surtout les gouvernements centraux. Deux pays, le Brésil et la Colombie, se sont heurtés à ce type de problèmes à la suite de la décentralisation des affaires budgétaires.

Le revenu total s'est accru durant la première moitié de la décennie grâce à l'augmentation de la charge fiscale et du dynamisme économique, de même qu'à certains revenus exceptionnels provenant des privatisations. Les réformes fiscales menées à bien durant cette période ont contribué à simplifier et à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale et, partant, à réduire l'évasion dans plusieurs pays. Les ministères

des finances de la région se sont attachés à combattre l'évasion (des impôts, des droits de douane et des cotisations sociales) et à réduire les possibilités d'incivisme fiscal.

Cependant, à partir de 1997, les revenus non récurrents provenant notamment des ventes d'actifs et des exportations d'entreprises publiques ont commencé à décroître. La situation régionale s'est encore aggravée vers la fin de la décennie 90 sous le coup de deux perturbations exogènes, à savoir la crise financière internationale et la chute des cours des produits de base. Le relèvement des taux d'intérêt, destiné à protéger les devises d'attaques spéculatives, a renchéri le coût du service de la dette à court terme et a aggravé la tendance récessive, qui a exacerbé la contraction des recettes.

Le déficit budgétaire de la région s'est aggravé, passant de 1,1% du PIB en 1997 à 2,4% en 1998. En 1999, la décreue des revenus et l'accroissement des dépenses publiques ont à nouveau creusé le déficit budgétaire qui a atteint son niveau maximum durant cette décennie (3,2% du PIB). L'augmentation des charges financières du secteur public intervenue au Brésil dans la foulée de la dévaluation du réal compte pour beaucoup dans ce résultat étant donné l'ampleur de cette dépense.

L'avenir immédiat pose donc une série d'enjeux d'ordre budgétaire pour la région. Les investissements en infrastructure qui ont été suspendus au cours des deux dernières années, les besoins sociaux, le service de la dette et les coûts actuels ou passés des renflouements financiers sont autant d'éléments qui exercent une pression expansionniste sur les dépenses. Les dépenses non financières tendent à être réactives et procycliques, tout comme le revenu qui s'est avéré très sensible aux perturbations extérieures.

Dans ce contexte d'extrême vulnérabilité cyclique des économies de la région, la gestion budgétaire pourrait accroître sa marge de manœuvre en termes de politique macroéconomique moyennant une programmation budgétaire pluriannuelle, en particulier dans les pays qui ont réussi à assainir leurs affaires budgétaires. Si les autorités parviennent à faire la distinction entre les résultats transitoires et structurels, et à fixer des objectifs d'équilibre sur la base de ces derniers, les finances publiques pourraient être en mesure d'apporter un facteur de stabilité intérieure et des mécanismes permettant d'absorber les chocs exogènes. Economiser les revenus non récurrents obtenus durant les périodes d'essor économique pour les utiliser durant les périodes de récession contribuerait à atténuer les fluctuations des dépenses intérieures et à réduire la volatilité des soldes financiers des secteurs public et privé.

Plusieurs pays de la région ont effectivement accompli des pas importants dans cette direction moyennant la mise en place de fonds de stabilisation sectoriels, tels que le Fonds de stabilisation du cuivre et le Fonds de stabilisation du pétrole au Chili, le Fonds national du café et le Fonds de stabilisation du pétrole en Colombie, ainsi que le Fonds du pétrole au Venezuela. Ces fonds ont essentiellement pour but d'atténuer la volatilité des prix à la consommation ou du revenu perçu par les agents économiques publics et privés. Une nouvelle « génération » de fonds de stabilisation macroéconomique est apparue récemment, notamment en Argentine (Loi de responsabilité budgétaire, 1999) et au Pérou (Loi sur la transparence et la prudence budgétaire, 1999) dans le cadre de mécanismes visant à accroître la discipline budgétaire et à prévenir les crises financières. Ces nouveaux mécanismes contribuent à créer une nouvelle culture de responsabilité budgétaire non seulement au sein des gouvernements centraux mais aussi à des niveaux de pouvoir inférieurs, comme dans les cas de la Colombie (Loi sur l'endettement territorial, 1996) et du Brésil (Loi sur la responsabilité budgétaire, 2000).

L'assainissement des finances publiques, leur gestion rationalisée et la consolidation d'assiettes fiscales nationales posent, certes, certains problèmes fondamentaux dont la solution passe, entre autres facteurs, par l'établissement d'un pacte budgétaire qui servira de socle, ainsi que par des finances publiques viables afin que la priorité puisse être accordée aux problèmes de société visés.

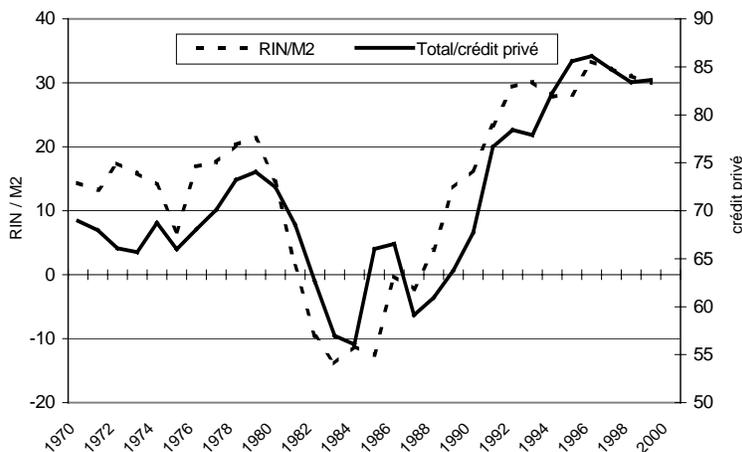
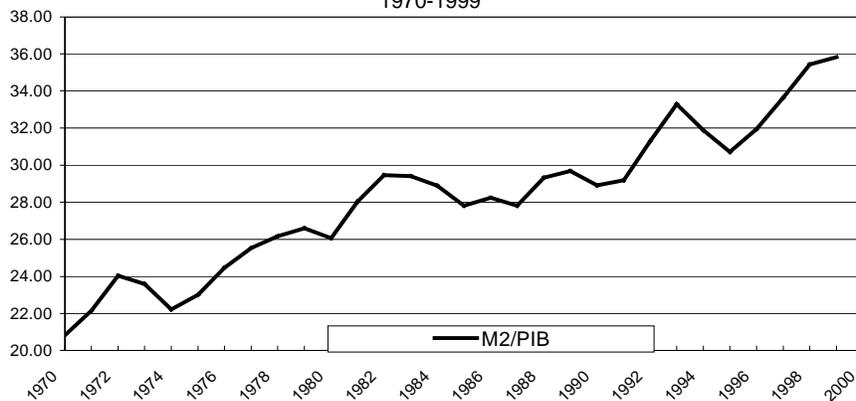
b) Politique monétaire

Dans les années 90, les politiques monétaires étaient généralement cohérentes avec l'objectif de maîtrise de l'inflation, ce qui n'avait pas toujours été le cas lors de phases antérieures. L'inflation étant jugulée, ces économies ont connu un processus de remonétisation et une expansion du crédit intérieur en termes réels. Comme l'illustre le graphique III.2, le ratio de liquidité (M2/PIB) qui s'était accru de près de 10 points de pourcentage durant la période 1970-1982, est resté stable pendant la décennie suivante. A partir de 1992, l'accroissement de la demande de monnaie a coïncidé avec la décreue du taux d'inflation et la reconstitution des soldes en termes réels. Ce gonflement des liquidités s'est inscrit dans un contexte d'une phase ascendante du produit, de taux d'intérêt réels élevés et d'un fléchissement de l'inflation.

La composition des facteurs expansionnistes s'est profondément modifiée durant la période 1985-1995 pour ensuite se stabiliser. Grâce à l'afflux de capitaux étrangers dans la région, un pourcentage croissant de liquidités a pu être garanti par des devises étrangères, tendance qui s'est manifestée par l'augmentation des avoirs extérieurs enregistrés dans les

bilans consolidés des banques nationales (y compris des banques centrales) (cf. graphique III.2) Le pourcentage décroissant du crédit intérieur s'explique par le fait que le déficit budgétaire s'est résorbé rapidement au début des années 90 et a été financé de plus en plus par l'émission d'obligations. Il faut signaler que, dans certains pays, la banque centrale n'est pas autorisée à octroyer des prêts au gouvernement. En outre, la séparation entre les affaires budgétaires et budgétaires a été renforcée par l'octroi d'une plus grande autonomie aux banques centrales.

Graphique III.2
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: INDICATEURS MONÉTAIRES, 1970-1999^a

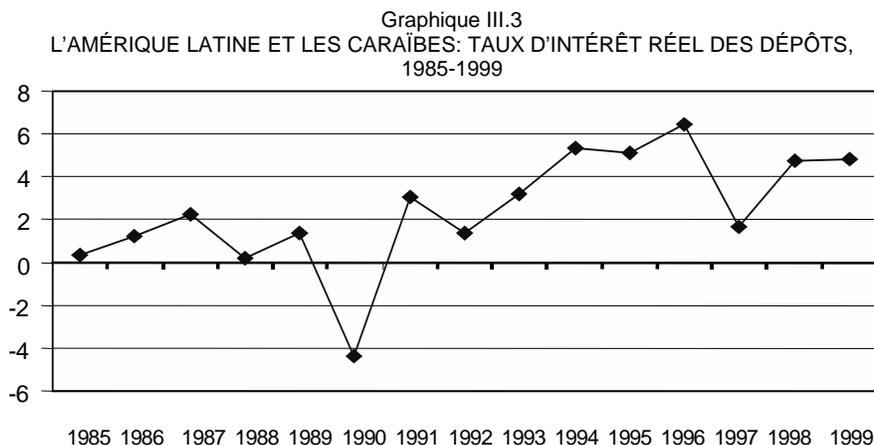


Source: CEPALC, sur la base des chiffres provenant de sources officielles et du FMI.

^a Moyenne simple, RIN: Réserves internationales nettes /M2 et crédit accordé au secteur privé/total crédit intérieur.

Dans ce contexte de diminution du crédit intérieur, les fonds restants ont eu tendance à quitter le secteur public pour se concentrer dans le secteur privé qui représentait 85% des soldes créditeurs vers la moitié de la décennie 90. Cette situation est le résultat d'une libéralisation financière croissante qui a favorisé le transfert des crédits aux entreprises privées et, de plus en plus, aux ménages par le biais des prêts hypothécaires et de consommation dans le cadre de l'augmentation des actifs financiers.

Les autorités monétaires ont adopté une approche de contrôle indirect de la masse monétaire, qui favorisa la banque commerciale. Les encaisses obligatoires et les plafonds de crédit de portefeuille ont été délaissés au profit d'une augmentation des opérations d'open-market. Au lieu de contrôler la capacité des banques commerciales à créer de la monnaie (offre), la politique monétaire a eu recours aux taux d'intérêt pour influencer la demande de monnaie et la composition des portefeuilles. A partir de la moitié de la décennie 80, les taux d'intérêt ont montré une tendance à la hausse. Après avoir enregistré des taux négatifs ou nuls au début des années 80, les taux d'intérêt réels ont suivi une courbe ascendante durant la période 1985-1995, et le taux moyen annuel de rentabilité de l'épargne (dépôts à terme) a dépassé 5%, comme l'illustre le graphique III.3. Les marges bancaires étant souvent supérieures à 10 points de pourcentage, le taux prêteur moyen a été supérieur à 15% par an en termes réels.



Source: CEPALC, sur la base de données provenant de sources officielles et du FMI.

Les opérations d'open-market ont contribué à stériliser les effets monétaires des flux de capitaux extérieurs attirés vers la région en partie par les taux d'intérêt élevés. Cette stérilisation est toutefois l'un des facteurs qui sont à l'origine de déficits quasi budgétaires, en raison de l'écart entre la rentabilité financière du marché international et celle du marché intérieur. Finalement, les quantités croissantes d'obligations publiques en circulation ont favorisé l'élargissement des marchés financiers intérieurs émergents de la région car, à l'exception de quelques rares centres financiers, les instruments publics représentaient une part importante des transactions de titres.

La libéralisation financière et l'acheminement du crédit intérieur vers le secteur privé n'ont pas répondu aux attentes de certains observateurs qui pensaient que l'expansion des systèmes financiers nationaux allait constituer le moteur de la croissance dans le contexte de la nouvelle orientation du développement régional.³ En dépit des progrès et des efforts notables enregistrés dans certains pays, la vulnérabilité de leurs économies a été exacerbée par l'expansion d'une activité financière dans un contexte lacunaire en termes de surveillance et d'évaluation des risques. En premier lieu, l'épargne intérieure n'a pas réagi au relèvement des taux d'intérêt réels et, en deuxième lieu, les prêts ont, en grande partie, été destinés aux dépenses des ménages et aux projets d'investissement dans les secteurs des services non échangeables, ce qui a favorisé l'essor du bâtiment.

La libéralisation du secteur financier et les politiques macroéconomiques prudentes n'ont pas réussi non plus à rapprocher les taux d'intérêt des niveaux internationaux. Les taux sont restés très hauts, ce qui s'explique en partie par une perception négative du risque souverain qui s'est traduite par des marges moyennes de quelque 700 points de base et de très fortes variations (de 250 au Chili à plus de 1 000 en Equateur).

Durant les dernières crises, les taux d'intérêt intérieurs ont connu une ascension encore plus marquée sous l'effet de plusieurs facteurs, à savoir les difficultés des marchés des changes (Chili et Colombie), la situation budgétaire (Brésil) ou les problèmes bancaires proprement dits, voire, dans certains cas, la perte de dépôts (Argentine). Un phénomène assez généralisé est la segmentation du marché, dont ont eu à pâtir les petites et moyennes entreprises et d'autres petits emprunteurs. Dans le

³ Au moment d'entreprendre les réformes, on s'attendait à ce que le développement des marchés financiers (qui implique un taux élevé d'épargne financière) favorise la croissance à long terme grâce à une plus grande stabilité macroéconomique face aux aléas budgétaires ou extérieurs et une meilleure intermédiation entre l'épargne et l'investissement.

meilleur des cas, leur accès au crédit à été conditionné par l'acceptation de surtaxes considérables. Le coût élevé du financement intérieur s'est également traduit par un recours accru à l'emprunt international de la part des grandes entreprises et du secteur bancaire, dont l'exposition au risque de change et la résistance aux ajustements du taux de change ont augmenté.

c) Politique de change

Tout comme dans les décennies précédentes, le taux de change nominal a, dans la majeure partie des années 90, joué un rôle significatif non seulement pour juguler l'inflation mais aussi pour reconstruire la confiance. En fait, quelques pays seulement, dont le Mexique, ont adopté des taux de change flexibles avant la dernière crise, la pratique la plus commune étant celle du flottement impur contrôlé par les autorités monétaires. Les soubresauts du taux de change qui ont accompagné la crise ont poussé plusieurs pays (le Brésil, le Chili, la Colombie et, à titre provisoire, l'Equateur) à adopter un système de flottement, régime qui est aujourd'hui prédominant (cf. tableau III.1).

Tableau III.1
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: RÉGIME DES CHANGES, 1999

| Fixe, semi-fixe ou dollarisé | Parité mobile ou bande de fluctuation | Flottant ^a |
|---|--|--|
| Argentine, El Salvador, Panama, États des Caraïbes orientales | Bolivie, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, République dominicaine, Uruguay, Venezuela | Brésil, Chili, Colombie, Equateur ^b , Guatemala, Guyana, Haïti, Jamaïque, Mexique, Paraguay, Pérou, Trinité-et-Tobago |

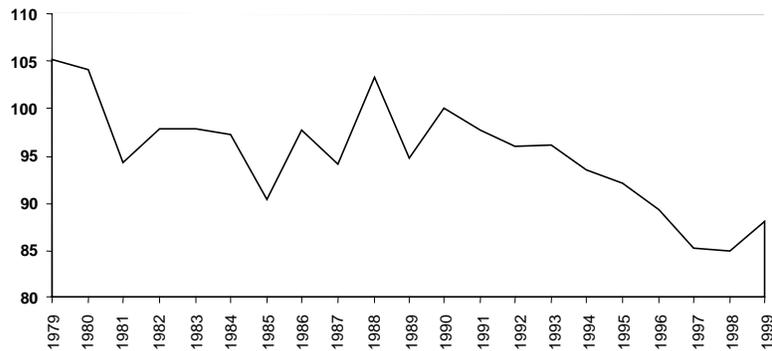
Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

^a Les mécanismes de flottement comportent généralement un certain degré d'intervention de la banque centrale (flottement impur).

^b L'Equateur a annoncé un plan de dollarisation début 2000.

A la suite du contrôle du taux de change nominal, les monnaies nationales ont présenté une tendance à l'appréciation en termes réels dès le début de la décennie 90 jusqu'en 1998 (cf. graphique III.4). Cette réévaluation s'est traduite par une hausse des importations et d'importants déficits du compte des opérations courantes financés à l'aide de capitaux extérieurs qui ont recommencé à affluer vers la région. Contrairement aux pronostics optimistes formulés au début de la décennie, la surévaluation est devenue le talon d'Achille des stratégies de stabilisation quand les courants financiers internationaux ont commencé à se tarir.

Graphique III.4
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: MOYENNE DU TAUX DE CHANGE RÉEL,
1979-1999^a



Source:CEPALC, sur la base de chiffres provenant de sources officielles et du FMI.

^a Basé sur la moyenne simple des variations annuelles, 1990=100. Une variation positive indique une dépréciation réelle de la monnaie locale.

Les crises de la balance des paiements qui ont frappé le Mexique fin 1994 et le Brésil début 1999 sont des manifestations de ce phénomène. Dans ces deux cas, le taux de change réel a fait l'objet d'une forte correction qui s'est traduite par des variations trimestrielles allant jusqu'à 53,5% au Mexique et 43,5% au Brésil. Ces mesures draconiennes et d'autres adoptées au début de la décennie 90, en particulier en Argentine et au Pérou, ont engendré des situations de très forte volatilité des taux de change. Le coefficient de variation du taux de change moyen en termes réels a été de 11,9% durant la décennie, atteignant des niveaux particulièrement élevés en Argentine (20,5%),⁴ au Brésil (16,6%) et au Mexique (13,7%), comme l'illustre le tableau III.2. Ce genre de fluctuations extrêmes peut s'avérer plus néfaste pour les économies nationales que la surévaluation, car le climat d'incertitude croissante complique les décisions d'investissement.⁵

⁴ Ce coefficient particulièrement élevé en Argentine est le résultat de la situation existant au début de la décennie, avant l'entrée en vigueur de la loi de convertibilité.

⁵ Les crises de liquidité peuvent également toucher le secteur financier dans une économie fortement dollarisée.

Tableau III.2
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: TAUX DE CHANGE EFFECTIF RÉEL
DES IMPORTATIONS, 1990-1999

| | Hausse moyenne annuelle | Coefficient de variation |
|-----------------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Amérique latine (moyenne) | -0.7 | 11.9 |
| Brésil | 5.2 | 16.6 |
| Argentine | -10.7 | 20.5 |
| Autres pays du Cône Sud | -1.5 | 9.5 |
| Communauté andine | -1.3 | 11.8 |
| Mexique | -1.8 | 13.7 |
| Marché commun d'Amérique centrale | 0.8 | 9.3 |
| Caraïbes | -0.3 | 13.1 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres provenant de sources officielles et du FMI.

Bien que le débat se poursuive sur les conséquences à longue échéance du déséquilibre commercial, du point de vue macroéconomique, le décalage du taux de change a renforcé la dépendance des pays latino-américains à l'égard du financement extérieur et a exacerbé l'instabilité de leurs économies. Le risque inflationniste a cédé la place au risque de crise de liquidité extérieure. La maîtrise des déficits budgétaires et la prudence monétaire se sont révélées insuffisantes pour résorber le déficit extérieur. De nombreuses réformes structurelles ont même créé des conditions propices à son aggravation. L'effet de l'abondance de capitaux étrangers s'est combiné avec celui de la diminution des niveaux d'épargne intérieure, en particulier du secteur privé, celle-ci étant partiellement remplacée par l'épargne extérieure. La hausse de l'élasticité-revenu des importations n'ayant pas été compensée par une augmentation des exportations, le taux de croissance du produit a fini par dépendre de la quantité de capitaux extérieurs disponibles pour financer le déficit des opérations en compte courant. Ce phénomène a exacerbé la dépendance extérieure qui caractérisait déjà la croissance du produit régional.

2. Reprise insuffisante de la croissance, de l'investissement et de la productivité

a) Croissance économique

De 1990 à 1999, le produit régional a connu un taux moyen de croissance annuelle de 3,2%, soit un peu plus de deux points de pourcentage que la moyenne enregistrée dans les années 80, dans le contexte de la crise de l'endettement extérieur. Le chiffre correspondant à la décennie 90 a toutefois été nettement inférieur à la moyenne annuelle

de plus de 5,5% enregistrée tout au long de la période allant de 1950 à 1980. En raison de la croissance démographique, le taux annuel de croissance du produit par habitant n'a été que de 1,4% dans les années 90 (cf. tableau III.3).

Au début de la décennie, le produit régional subissait encore les séquelles de la crise de l'endettement. Des programmes rigoureux d'ajustement étaient encore appliqués dans la plupart des pays pour faire face aux profonds déséquilibres extérieurs et intérieurs. Avec les premiers résultats des plans de stabilisation et l'amélioration de l'environnement international, plusieurs pays ont pourtant commencé à enregistrer des taux d'expansion plus élevés.

Les fortes variations du taux de croissance du produit régional obéissent essentiellement aux tendances des mouvements de capitaux étrangers (cf. graphique III.5). Après la période de pénurie des années 80, l'injection de capitaux frais, en quantités croissantes, a relancé la croissance moyennant la consolidation de la demande intérieure. Outre la conjoncture mondiale des marchés, la reprise des courants de capitaux a été déterminée par les taux de rentabilité plus élevés de la région, ainsi que ses politiques de stabilisation et de réformes structurelles, en particulier la libéralisation économique et les programmes de privatisation. La décrue ultérieure des courants de capitaux extérieurs a provoqué un fléchissement important de la consommation et de l'investissement et aggravé les déséquilibres des comptes extérieurs et budgétaires, ce qui a conduit à une grave récession dans plusieurs pays.

Fin 1994, une crise de change a éclaté au Mexique et a provoqué une forte contraction du niveau d'activité. La crise s'est étendue à d'autres pays de la région et a été particulièrement grave en Argentine, pays qui est tombé dans une profonde récession. Ces deux pays ont toutefois pu maîtriser la situation grâce à l'adoption de politiques destinées à corriger les déséquilibres macroéconomiques et au soutien reçu sous la forme de crédits internationaux abondants.

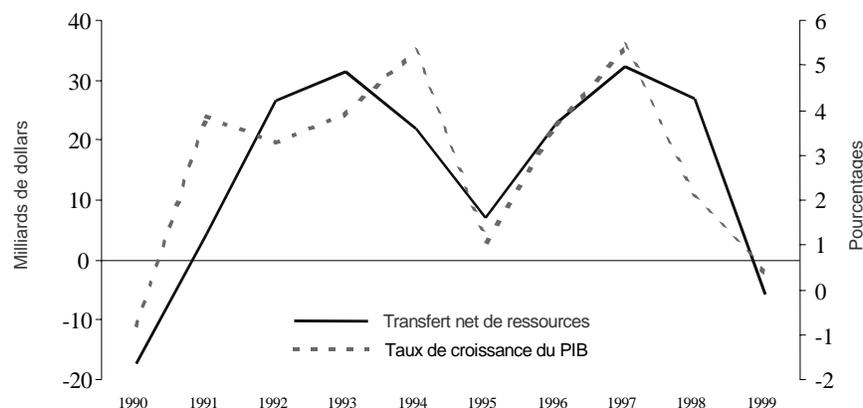
Tableau III.3
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: PIB TOTAL ET PAR HABITANT
(Pourcentages, sur la base des prix de 1995)

| | PIB total | | PIB par habitant | |
|---|---------------------------------|-----------|---------------------------------|-----------|
| | Taux moyen annuel de croissance | | Taux moyen annuel de croissance | |
| | 1980-1989 ^a | 1990-1999 | 1980-1989 ^a | 1990-1999 |
| Total pour l'Amérique latine et les Caraïbes ^b | 1.0 | 3.2 | -1.0 | 1.4 |
| L'Amérique latine et les Caraïbes (hormis le Brésil) | --- | 3.6 | --- | 1.7 |
| Argentine | -0.7 | 4.7 | -2.1 | 3.3 |
| Bolivie | 0.2 | 3.9 | -1.9 | 1.4 |
| Brésil | 1.3 | 2.5 | -0.7 | 1.0 |
| Chili | 3.0 | 6.0 | 1.3 | 4.4 |
| Colombie ^c | 3.7 | 2.5 | 1.6 | 0.5 |
| Costa Rica | 2.2 | 4.1 | -0.6 | 1.2 |
| Cuba ^d | 3.7 | -2.1 | 2.8 | -2.6 |
| Equateur | 1.7 | 1.9 | -0.9 | -0.2 |
| El Salvador | -0.4 | 4.4 | -1.4 | 2.3 |
| Guatemala | 0.9 | 4.2 | -1.6 | 1.5 |
| Haïti | -0.5 | -1.2 | -2.4 | -3.1 |
| Honduras | 2.4 | 3.1 | -0.8 | 0.2 |
| Mexique | 1.8 | 3.1 | -0.3 | 1.3 |
| Nicaragua | -1.5 | 3.2 | -3.9 | 0.3 |
| Panama | 1.4 | 4.7 | -0.7 | 2.8 |
| Paraguay | 3.0 | 2.1 | 0.0 | -0.6 |
| Pérou | -1.2 | 4.7 | -3.3 | 2.9 |
| République dominicaine | 2.4 | 5.0 | 0.2 | 3.1 |
| Uruguay | 0.0 | 3.2 | -0.6 | 2.4 |
| Venezuela | -0.7 | 1.9 | -3.2 | -0.3 |
| Sous-total pour les Caraïbes ^e | 0.1 | 2.0 | -0.9 | 1.1 |
| Antigua-et-Barbuda ^f | 6.1 | 2.9 | 5.6 | 2.3 |
| Barbade | 1.1 | 1.4 | 0.7 | 0.9 |
| Belize ^g | 4.5 | 3.5 | 1.9 | 0.8 |
| Dominique ^g | 4.4 | 2.6 | 4.8 | 2.7 |
| Grenade ^g | 4.9 | 2.9 | 4.7 | 2.6 |
| Guyana | -2.9 | 6.6 | -3.4 | 5.6 |
| Jamaïque | 2.2 | 0.4 | 1.1 | -0.5 |
| Saint Kitts-et-Nièves ^g | 5.8 | 4.3 | 7.0 | 4.6 |
| Saint-Vincent-et-les-Grenadines ^g | 6.5 | 3.2 | 5.5 | 2.3 |
| Sainte Lucie | 6.8 | 1.9 | 5.3 | 0.6 |
| Suriname ^f | 0.5 | 1.4 | -0.7 | 1.1 |
| Trinité-et-Tobago | -2.6 | 3.0 | -3.9 | 2.3 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels exprimés en dollars constants de 1995.

^a Calculé sur la base des prix constants de 1990. ^b N'inclut pas Cuba. ^c Les valeurs pour la période 1997-1999 correspondent à des estimations de la CEPALC basées sur des chiffres provisoires fournis par le Département administratif national de statistique (DANE). ^d Calculé sur la base de la monnaie locale constante. ^e Calculé sur la base du coût des facteurs. ^f Chiffres correspondant à 1990-1997. ^g Chiffres correspondant à 1991-1998.

Graphique III.5
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: CROISSANCE DU PIB ET TRANSFERT NET DE RESSOURCES, 1991-1999



Source: CEPALC, sur la base de chiffres provenant de sources officielles et du FMI.

Le produit régional a connu une nouvelle progression en 1996 et 1997 mais la crise de l'Asie du Sud-Est a été à l'origine d'une nouvelle contraction qui commença en 1998. Cette conjoncture morose a été aggravée par la débâcle qu'a connue la Russie au cours de deuxième semestre de l'année, laquelle s'est traduite par une forte réduction des flux de capitaux étrangers et la chute des cours internationaux des produits de base. A cette situation est venue se greffer la dévaluation de la monnaie brésilienne début 1999. Sous le coup de tous ces facteurs, la croissance du produit régional a enregistré un ralentissement prononcé en 1998, et plus marqué encore en 1999. Les conséquences ont été ressenties au Brésil et dans les autres pays du Mercosur, au Chili, en Colombie, en Equateur et au Venezuela, ainsi que dans plusieurs pays de l'Isthme d'Amérique centrale et des Caraïbes.⁶

Sous l'effet conjugué de la crise des années 80 et du caractère instable du nouveau mode de relance et d'expansion apparu à la fin de la décennie, la croissance du produit est restée, à cette même époque, très inférieure à son niveau potentiel. En 1999, le produit régional ne représentait 54% à peine du chiffre qu'elle aurait atteint si les tendances observées avant la crise de l'endettement en matière de croissance s'étaient maintenues.

⁶ Plusieurs pays de la région ont récemment été victimes de graves catastrophes naturelles qui ont encore aggravé cette situation.

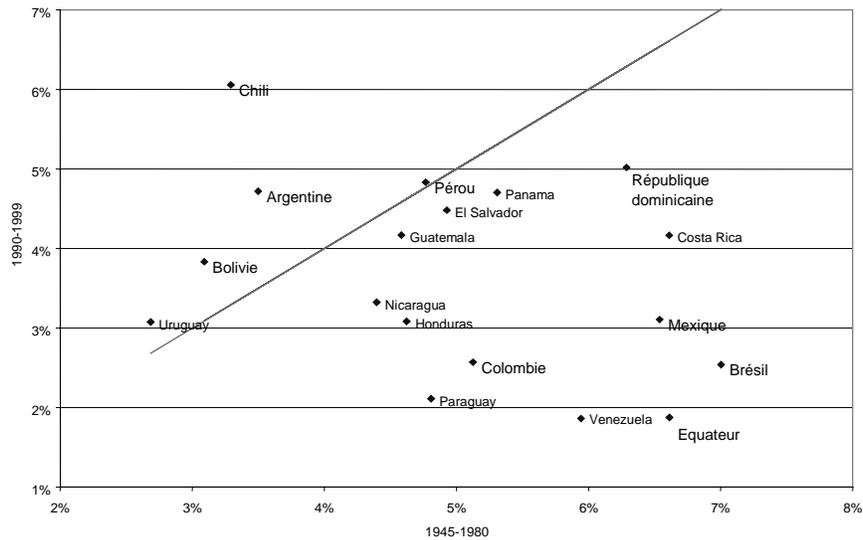
La performance économique a également varié d'un pays à l'autre dans les années 90 (cf. tableau III.3). Trois pays seulement (le Chili, Guyana et la République dominicaine) ont atteint des taux de croissance annuels supérieurs à 5%. Quinze autres ont enregistré des taux de 3 à 5%. Par ailleurs, treize pays ont connu un taux de croissance annuel inférieur à 3% et deux autres ont enregistré une croissance négative (Cuba et Haïti). Au début de la décennie, Cuba a mis en œuvre de profondes réformes économiques au début de la décennie pour faire face aux graves perturbations extérieures, réformes qui se sont traduites par une reprise de la croissance en 1994. Pour ce qui est de la croissance du produit par habitant, la liste de pays ayant enregistré des taux négatifs s'étend à l'Equateur, la Jamaïque et au Venezuela. Onze pays ont enregistré une hausse de trois points de pourcentage ou plus de taux de croissance, par rapport à leur moyenne respective durant les années 80. Les cas de l'Argentine, du Guyana, du Pérou et de Trinité-et-Tobago sont particulièrement notables car leurs taux de croissance ont dépassé de plus de cinq points de pourcentage les moyennes enregistrées durant la décennie précédente. D'autre part, douze pays appartenant tous aux Caraïbes, à l'exception de la Colombie et du Paraguay, ont obtenu dans les années 90 des résultats inférieurs à ceux de la décennie antérieure.

Le bilan de la décennie en termes de croissance est donc médiocre. En effet, une poignée de pays seulement (l'Argentine, la Bolivie, le Chili et l'Uruguay) ont réussi à améliorer les taux de croissance par rapport aux niveaux antérieurs à la crise de l'endettement (cf. graphique III.6).⁷ L'examen des tendances du produit par habitant révèle toutefois un état de choses plus favorable, puisque trois autres pays ont obtenu des chiffres supérieurs à ceux d'avant la crise de l'endettement (El Salvador, le Pérou et la République dominicaine).

Loin de favoriser la convergence des niveaux de revenu par habitant, ces différences entre les taux de croissance ont en fait contribué à aggraver les disparités intrarégionales, les pays à plus faible revenu par habitant ayant enregistré une croissance plus lente que les pays au revenu par habitant plus élevé (cf. tableau III.4).

⁷ Ces quatre pays présentaient les taux de croissance les plus lents de la région durant la période 1950-1980.

Graphique III.6
AMÉRIQUE LATINE: CROISSANCE MOYENNE DU PIB, 1945-1980 ET 1990-1999



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

Tableau III.4
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: DIFFÉRENTIELS DE CROISSANCE ENTRE LES PAYS À REVENU PAR HABITANT PLUS FAIBLE ET PLUS ÉLEVÉ, 1980-1999

| Pays par niveau de revenu | Revenu par habitant en 1990 ^a | Taux annuel de croissance du PIB par habitant ^a | |
|---|--|--|-----------|
| | | 1980-1989 | 1990-1999 |
| Cinq pays à plus faible revenu par habitant | 577.8 | -2.5 | 0.9 |
| Dix pays à plus faible revenu par habitant | 993.1 | -1.7 | 1.2 |
| Cinq pays au revenu par habitant plus élevé | 5 102.6 | -1.2 | 2.0 |
| Dix pays au revenu par habitant plus élevé | 4 074.3 | -1.0 | 1.9 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

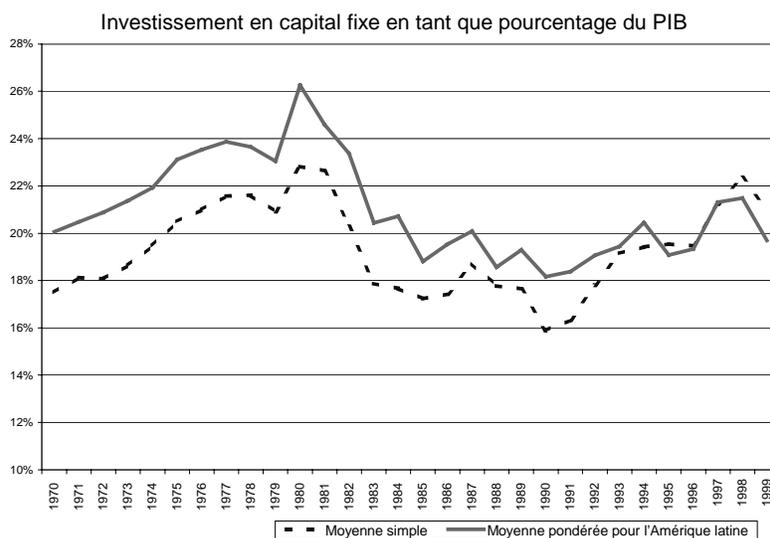
^a Moyenne simple.

b) Investissement et productivité

Dans les années 80, le ratio d'investissement fixe dans les pays de la région a subi un recul prononcé (cf. graphique III.7). Dans le passé, la hausse du produit a obéi au niveau relativement élevé et en hausse constante de l'investissement public et du secteur privé, qui représentait

de 23% à 26% du PIB durant la deuxième moitié de la décennie 70 et au début des années 80. Durant la période 1983-1989, le ratio d'investissement fixe n'a pas dépassé 21% en raison de la détérioration des termes de l'échange et des courants de capitaux. Malgré un début de reprise dans la deuxième moitié de la décennie 80, celle-ci n'a pas concerné le ratio d'investissement, qui a surtout pâti des contraintes existantes en termes d'accès au financement extérieur (CEPALC, 1990).

Graphique III.7
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: INVESTISSEMENT À CAPITAL FIXE EN TANT
QUE POURCENTAGE DU PIB, 1970-1998
(Prix constants de 1995)



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

L'environnement extérieur plus propice qui sert de scénario à la relance des années 90 a permis la récupération de l'investissement à partir de 1992. L'investissement fixe s'est accru à un taux annuel de 4,9% durant la période 1991-1999, malgré un niveau initial relativement faible (cf. tableau III.5). Cette moyenne régionale est restée inférieure aux taux historiques dans la région, ce qui est essentiellement imputable au poids de l'économie brésilienne dans la région, le taux moyen de croissance de l'investissement dans ce pays n'ayant été que de 1,7% au cours de cette même période. Les calculs d'une moyenne simple ou d'une valeur

médiane font apparaître que la tendance de l'investissement dans les années 90 a été plus favorable que durant les périodes antérieures, ce type de mesure étant moins influencé par le comportement des plus grands pays.

Tableau III.5
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: INVESTISSEMENT FIXE BRUT,
1971-1999
(Variation moyenne annuelle)^a

| Pays | Années 70 | Années 80 | 1990-1999 |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Argentine | 3.3 | -7.6 | 10.9 |
| Bolivie | 3.2 | -0.1 | 10.7 |
| Brésil | 10.2 | -1.4 | 1.7 |
| Chili | 1.8 | 4.6 | 17.8 |
| Colombie | 5.2 | 1.6 | 1.5 |
| Costa Rica | 8.4 | 2.1 | 5.4 |
| Equateur | 9.9 | -3.7 | -1.1 |
| El Salvador | 4.0 | 0.3 | 8.4 |
| Guatemala | 5.9 | -2.6 | 9.9 |
| Haïti | 11.8 | -0.8 | 0.2 |
| Honduras | 6.9 | -0.8 | 9.0 |
| Mexique | 8.3 | -1.2 | 4.8 |
| Nicaragua | 0.2 | -1.5 | 13.6 |
| Panama | 3.4 | -7.9 | 20.5 |
| Paraguay | 17.7 | 1.0 | 0.4 |
| Pérou | 7.3 | -4.2 | 6.9 |
| République dominicaine | 11.0 | 1.1 | 11.7 |
| Uruguay | 8.2 | -7.6 | 8.0 |
| Venezuela | 7.4 | -6.2 | 1.7 |
| Amérique latine | | | |
| Moyenne pondérée | 7.3 | -2.4 | 4.9 |
| Moyenne simple | 7.1 | -1.8 | 7.5 |
| Médiane | 7.3 | -1.2 | 8.0 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

^a Taux de variation calculé sur la base du dollar aux prix constants.

Cet effort accru d'investissement ne s'est néanmoins pas traduit par des gains de productivité de la main d'œuvre dans la région, sauf dans les cas notables de l'Argentine et du Chili. L'étude d'un groupe représentatif de huit pays latino-américains, dont les résultats sont présentés dans le tableau III.6, démontre que l'accroissement de la productivité de la main d'œuvre dans la région est resté inférieur aux niveaux enregistrés avant la période de forte croissance qui a commencé dans l'après-guerre et s'est achevée en 1980.

Tableau III.6
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: PRODUCTIVITÉ TOTALE DES FACTEURS,
DE LA MAIN D'ŒUVRE ET DU CAPITAL DURANT CERTAINES PÉRIODES, 1950-2000
(Taux moyens annuels de croissance)

| Pays | Variation de la productivité totale des facteurs | | Variation de la productivité de la main d'œuvre | | Variation de la productivité du capital | |
|----------------------|--|-----------|---|-----------|---|-----------|
| | 1950-1980 | 1990-2000 | 1950-1980 | 1990-2000 | 1950-1980 | 1990-2000 |
| Argentine | 1.5 | 3.2 | 2.5 | 3.6 | -0.8 | 1.2 |
| Bolivie ^a | 2.0 | 0.6 | 2.5 | 0.3 | 0.3 | -0.5 |
| Brésil | 2.6 | 0.4 | 3.9 | 0.9 | -3.3 | -1.0 |
| Chili ^b | 2.0 | 3.4 | 3.5 | 4.8 | -0.4 | -1.0 |
| Colombie | 2.4 | 0.9 | 2.8 | 1.5 | 0.6 | -1.8 |
| Costa Rica | 2.2 | 1.9 | 3.5 | 2.1 | -0.6 | 0.3 |
| Mexique | 1.8 | 0.8 | 3.8 | 0.5 | -2.0 | -1.0 |
| Pérou | 1.9 | 1.4 | 2.9 | 1.1 | -0.4 | 1.0 |
| Moyenne | 2.0 | 1.6 | 3.2 | 1.8 | -0.8 | -0.2 |

Source: A. Hofman, Crecimiento y productividad en América Latina. Una visión comparativa a largo plazo (LC/R.1947), Santiago, Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Décembre 1999. L'actualisation à l'an 2000 a été faite par l'auteur.

^a Première période: 1950-1978 au lieu de 1950-1980.

^b Première période 1950-1970 au lieu de 1950-1980.

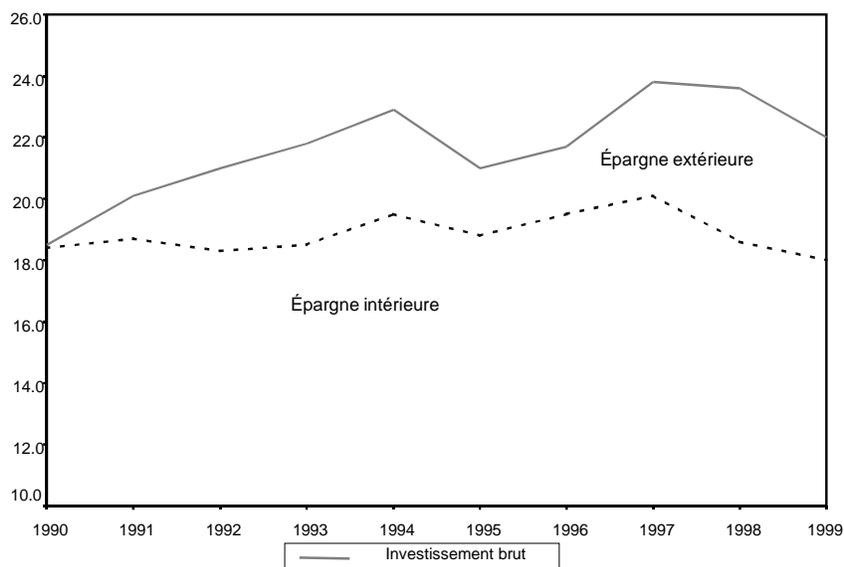
Dans le même temps, la productivité du capital dans la région s'est améliorée, après les résultats négatifs enregistrés avant 1980. Cette progression de la productivité du capital a toutefois été insuffisante pour améliorer l'effectivité globale de la mise en valeur des ressources productives dans la région et, partant, pour accroître le taux de croissance du produit. Le taux de croissance de la productivité totale des facteurs dans les huit pays en question a, en moyenne, légèrement baissé dans les années 90 (1,6%) par rapport à la période 1950-1980 (2%). Qui plus est, un pourcentage de la récupération enregistrée dans les années 90 (quelque 0,3%) est imputable à la relance du produit après la profonde récession des années 80. Ces taux de croissance sont restés insuffisants pour combler l'écart qui sépare la région des pays développés, où la productivité totale des facteurs a progressé de 1,1% dans les années 90.⁸

⁸ A titre de comparaison, dans les nouveaux pays industrialisés d'Asie, la productivité totale a augmenté de plus de 3% au cours de la décennie quatre-vingt-dix.

c) Coefficient épargne/investissement et le déficit extérieur

Les coefficients plus élevés d'investissement enregistrés dans les années 90 sont dûs presque exclusivement à la contribution de l'épargne extérieure qui, en prix constants, avait atteint en 1998 le niveau record de 5% du PIB, égalant le niveau de 1981. En 1998, cette épargne finançait plus de 20% de l'investissement total, qui représentait 23,7% du produit. A titre de comparaison, en 1990, l'épargne extérieure ne représentait que 0,1% du PIB, mesuré en dollars constants de 1995, et ne contribuait que d'une façon très marginale à la formation brute de capital, qui ne représentait que 18,5% du produit cette année (cf. graphique III.8).⁹ Malgré les niveaux records atteints par l'IED acheminé vers la région en 1999, l'épargne extérieure de cette année est toutefois retombée à son niveau de 1996 à la suite de la situation de détresse financière provoquée par la crise asiatique.

Graphique III.8
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: COEFFICIENT ÉPARGNE/INVESTISSEMENT,
1990-1999
(Pourcentage du PIB, en dollars constants de 1995)



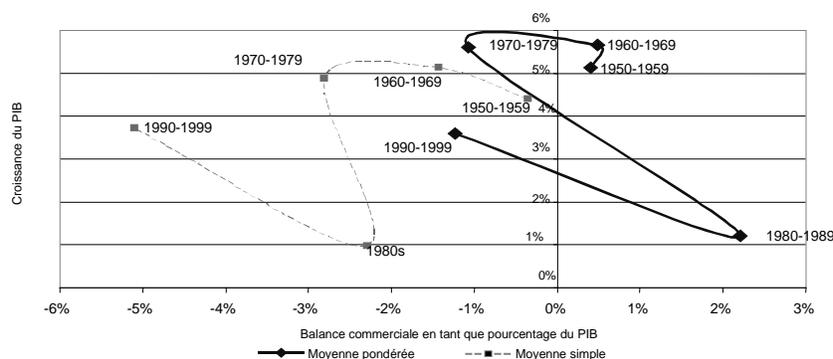
Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

⁹ Les calculs de l'épargne extérieure aux prix constants donnent parfois des résultats différents que des calculs du prix courant basés sur les déficits courants de la balance des paiements.

L'épargne intérieure brute n'a progressé que d'un point de pourcentage tout au long de la décennie. Cette piètre performance est en partie imputable à la réduction de l'épargne du secteur public. Malgré une amélioration dans plusieurs pays durant la première moitié de la période, elle a suivi ensuite une courbe descendante pour terminer à 2% environ à la fin de la décennie, à savoir son niveau le plus bas depuis 1991. L'épargne privée n'a pas non plus connu d'améliorations significatives en raison de la canalisation du crédit intérieur vers la consommation et par le déplacement considérable de l'épargne intérieure par l'épargne extérieure sous l'effet de l'accroissement des courants de capitaux¹⁰.

Cette substitution de l'épargne et l'effort d'investissement accru requis pour empêcher un renversement de la tendance à la croissance soutenue se sont traduits par un creusement du déficit commercial. Comme l'illustre le graphique III.9, la vulnérabilité externe de la région a été plus marquée dans les années 90 que lors de périodes d'essor antérieures. En effet, alors que dans les années 70, un déficit commercial de 1% du produit avait conduit à une croissance de 5,5%, un déficit commercial similaire, dans les années 90, a été accompagné d'un taux de croissance nettement inférieur (3.2%). Cette comparaison est encore plus notoire lorsqu'elle est basée sur la moyenne simple des pays de la région.

Graphique III.9
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: BALANCE COMMERCIALE ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE, 1951-1998



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

¹⁰ La moitié de la variation de l'épargne extérieure a eu comme contrepartie une variation correspondante de la consommation du secteur public ou privé. Voir Uthoff et Titelman (1998).

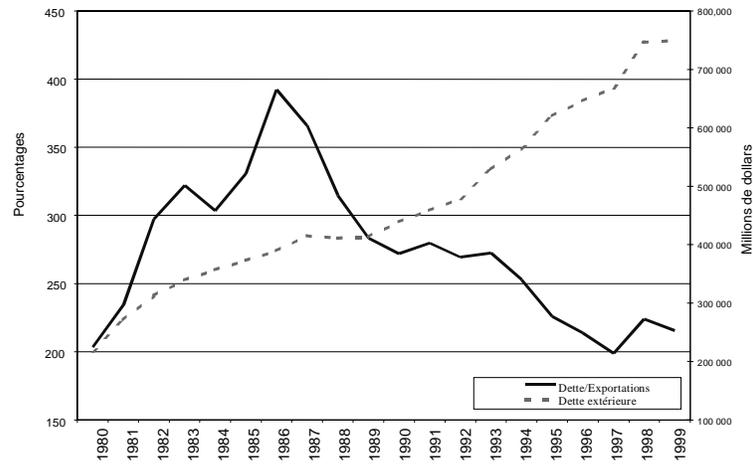
Contrairement à ce qui s'était produit dans les années 70, l'acheminement, durant la décennie 90, des ressources extérieures aux fins du financement de l'investissement ne s'est pas traduit, à la fin de la décennie, par un accroissement démesuré de la dette extérieure. Bien que l'endettement extérieur ait pratiquement doublé durant la décennie (de 435 milliards à 756 milliards de dollars EU), dans le même temps, les indicateurs de remboursement de la dette se sont améliorés et l'endettement a été contenu dans des limites raisonnables grâce au bon comportement des exportations. En conséquence, le ratio entre la dette extérieure totale et la valeur des exportations de biens et de services a subi une baisse constante à partir de 1986, après avoir atteint près de 400%. Pour la fin des années 90, ce ratio était d'environ 220% (cf. graphique III.10)

Dans l'avenir, les investissements effectués dans la région vont toutefois générer une sortie de transferts de bénéfices. Ceci est déjà le cas car, au cours de la décennie, les bénéfices rapatriés ou réinvestis en tant que pourcentage des exportations se sont accrus de 4% à 6% alors que les intérêts cumulés du service de la dette extérieure en tant que pourcentage des exportations totales sont tombés de 22% à 16% (graphique III.10).

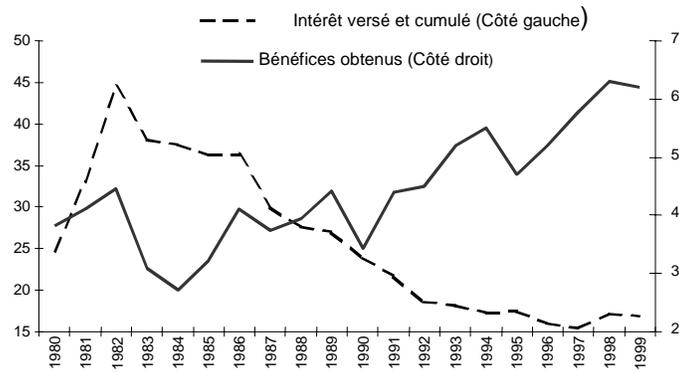
3. Inflation

Le taux d'inflation moyen dans la région a connu une chute constante et marquée durant les années 90, de plus de 1 000% en 1990 à 10% seulement au cours des trois dernières années de la décennie, et à un chiffre dans plus de la moitié des pays de la région. Ce fléchissement est dû à un changement radical du contexte macroéconomique qui s'est insinué à la fin des années 80 dans quelques pays pour s'étendre progressivement au reste de l'Amérique latine et des Caraïbes. En 1994, le Brésil a réussi à mener à bien un programme de stabilisation qui s'est traduit par un recul immédiat du taux d'inflation de ce pays et a précipité la diminution de l'indicateur régional. Cette mesure qui a permis de mettre fin à une longue période inflationniste aux effets traumatiques a marqué un tournant et a constitué l'un des traits les plus positifs de la performance macroéconomique régionale durant la décennie (cf. tableau III.7).

Graphique III.10
AMÉRIQUE LATINE: DETTE EXTÉRIÈRE ET RAPPORT DETTE/EXPORTATIONS,
1980-1999



AMÉRIQUE LATINE: SERVICES DES FACTEURS EN TANT QUE POURCENTAGE DES
EXPORTATIONS DE BIENS ET DE SERVICES



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

Tableau III.7
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION,
DÉCEMBRE À DÉCEMBRE
(Pourcentage moyen annuel de variation)

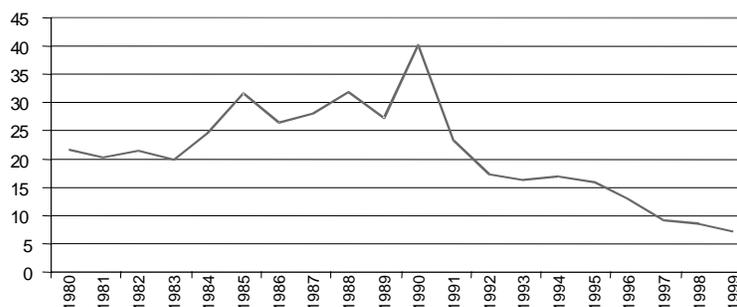
| | 1950-1959 | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Moyenne pondérée | 16.7 | 21.8 | 42.8 | 273.6 | 104.6 |
| Moyenne simple | 10.4 | 8.9 | 27.2 | 109.6 | 25.9 |
| Pays à forte inflation ^a | 23.4 | 16.5 | 45.6 | 421.1 | 60.4 |
| Autres pays | 6.6 | 6.8 | 22.1 | 23.0 | 16.4 |
| Médiane | 3.6 | 3.2 | 13.8 | 23.8 | 15.5 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

^a Argentine, Bolivie, Brésil, Nicaragua et Pérou.

La caractéristique la plus notable de cette évolution est la façon dont les pays de la région ont fini par converger en dépit de situations initiales très divergentes. En effet, ceux-ci présentaient dans les années 80 de profondes disparités qui se sont d'ailleurs maintenues jusqu'au début de la décennie 90. La crise de l'endettement avait déclenché une hyperinflation en Argentine, en Bolivie, au Brésil, au Nicaragua et au Pérou, qui explique la courbe ascendante du taux moyen d'inflation de la région. Le taux médian, qui ne tient pas compte du biais dérivant des plus grands pays, indique toutefois que l'inflation a enregistré un taux maximal de 40% en 1990 (cf. graphique III.11) alors que le taux moyen était de 1 371%. Par conséquent, l'écart moyen par rapport à la moyenne est tombé de 3 500 en 1988 à 7 seulement en 1999.

Graphique III.11
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: INFLATION MÉDIANE, 1980-1999



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

Tout comme l'ampleur du processus inflationniste est extrêmement variable d'un pays à l'autre, les mesures adoptées pour affronter le problème ont également été très divergentes, bien qu'ayant conduit à des résultats convergents. Les pays qui présentaient des taux annuels d'inflation de trois chiffres ou plus ont préféré des instruments tels que l'ancrage du taux de change, l'ajustement budgétaire et la désindexation qui ont rapidement porté leurs fruits.¹¹ Là où les taux d'inflation étaient plus faibles, l'éventail de politiques appliquées a été plus large et d'une manière générale, le recul a été plus lent et plus graduel.

Les taux d'inflation ont donc cédé plus rapidement dans les pays victimes de l'hyperinflation. La Bolivie a pu juguler l'inflation avant 1990 et l'Argentine, le Brésil et le Nicaragua sont parvenus au même objectif durant la première moitié des années 90 et à des taux très bas durant la deuxième moitié de la décennie. L'inflation a également fléchi dans la plupart des autres pays, dans de grandes proportions dans certains cas. Le Panama et les petits Etats insulaires des Caraïbes ont conservé leurs taux traditionnellement faibles d'inflation. Deux pays seulement, l'Equateur et le Venezuela, ont enregistré des taux annuels de plus de 30% au cours des trois dernières années. Alors qu'au Venezuela, la situation s'est récemment améliorée, le taux d'inflation de l'Equateur a dépassé 50% en 1999. Ces flambées inflationnistes démontrent que, malgré les progrès accomplis en la matière, l'inflation est encore difficile à juguler et à maîtriser dans toute la région.

4. Les crises financières

Au cours des deux dernières décennies, les régimes bancaires des pays de la région ont connu plusieurs épisodes d'insolvabilité. Les crises bancaires et de change associées aux problèmes de l'endettement qui ont sévi en Amérique latine et dans les Caraïbes durant la décennie 80 ont été suivies, dans les années 90, de turbulences financières qui ont touché plusieurs pays, dont certaines n'ont pas encore été résolues.

Les problèmes d'insolvabilité qui se sont posés dans les pays de la région sont le reflet d'événements similaires à l'échelon international. Une étude récente du FMI indique que 133 des 181 pays membres de cette organisation avaient connu de graves crises bancaires entre 1980 et 1996, dont 41 crises bancaires dans 35 pays (FMI, 1998). Les turbulences financières ont donc acquis, dans les années 90, une dimension mondiale sans précédent depuis la grande dépression des années 30.

¹¹ Même à l'intérieur de ce groupe, les politiques adoptées ont été très différentes: L'Argentine a eu recours à une politique de choc tandis que le Brésil et le Mexique ont appliqué une approche plus graduelle.

a) Causes de la récurrence des problèmes financiers

Les turbulences bancaires généralisées qui ont touché la région au cours des deux dernières décennies sont essentiellement imputables à la mise en œuvre de politiques de libéralisation financière dans un climat lourd de risques au niveau des portefeuilles. Ce climat était caractérisé par des déficiences quant à la mise en œuvre de normes de prudence relatives à la liquidité et la solvabilité des banques, des conditions macroéconomiques favorisant les ajustements et fluctuations brusques, et certaines fragilités structurelles des régimes financiers nationaux résultant d'une épargne intérieure atone et de marchés immatures.

Faute de mesures visant à améliorer la solvabilité des banques par le biais d'une réglementation plus stricte et d'une surveillance prudente, la libéralisation financière a ouvert la voie à une forte croissance des prêts et une exposition excessive au risque sur les marchés du crédit (Mishkin, 1996). Au cours des deux dernières décennies, la libéralisation financière et l'ouverture des marchés se sont avérées les signes avant-coureurs les plus sûrs de crises de change, lesquelles ont généralement été précédées de flux considérables de capitaux extérieurs, d'une exposition croissante au risque de change et d'un accroissement notable de la volatilité des courants financiers (Wyplosz, 1998).

Cette défaillance en matière de réglementation et de surveillance de prudence est sans doute imputable aux déficiences des règlements externes adoptés en vertu de la législation et des normes qui constituent le cadre institutionnel dans lequel fonctionne le système bancaire, ou aux failles des règlements internes des banques. Des règlements externes déficients compromettent la qualité des opérations de prêts, facilitent la formation de conglomerats de services financiers tels que ceux qui sont apparus dans plusieurs pays de la région et accroissent la possibilité de crises financières à la faveur de certaines circonstances.

Les failles détectées au niveau des contrôles internes des crédits bancaires, (Goodhart et coll., 1998), à savoir leur autorégulation, sont étroitement liées à ces déficiences des règlements externes. Ces failles se manifestent, en premier, par des procédures de prêts floues et risquées. L'incapacité d'évaluer les risques et les pertes a faussé les calculs des bénéfices et des actifs.

En deuxième lieu, la politique monétaire rigoureuse appliquée durant la dernière décennie, dans un contexte de montée des taux d'intérêt et de récession économique, a contribué à aggraver les pertes des banques sur leurs portefeuilles de prêts. L'instabilité qui a caractérisé le comportement économique des pays de la région sous la forme d'oscillations profondes de leurs termes de l'échange, des taux de change

et d'autres variables, a également joué un rôle dans cette détérioration des opérations de prêts à la suite des hauts et des bas des niveaux de risque et de rendement (Hausmann et Gavin, 1995).

En raison de l'immatunité déjà évoquée plus haut des régimes financiers nationaux, résultant de la morosité de l'épargne intérieure, les pays ont éprouvé de grandes difficultés à stériliser les effets monétaires des flux de capitaux extérieurs. La chute des taux de change réels et la croissance des dépenses intérieures se sont traduites par des déficits du compte courant d'une telle envergure qu'il sont devenus pratiquement insoutenables. Le renversement des flux de capitaux étrangers a provoqué des crises de change qui ont entraîné de brusques dépréciations des monnaies, une ascension des taux d'intérêt et des récessions économiques qui ont profondément modifié le coefficient risque-bénéfice des activités de produit, ce qui a infligé de graves pertes de portefeuille parmi les banques et conduit à des crises bancaires et, à nouveau, de change.

b) Crises financières en Amérique latine et dans les Caraïbes durant les années 90

Treize pays de la région ont été en proie à des difficultés financières durant la décennie, qui, dans cinq cas, ont débouché sur des crises bancaires (cf. tableau III.8). Ces difficultés sont essentiellement le résultat de déficiences au niveau de la réglementation et de la surveillance, d'environnements macroéconomiques instables et déséquilibrés, et de la libéralisation du compte de capital de la balance des paiements dans un contexte structurel peu propice. Il est toutefois difficile de préciser l'importance relative de l'un ou l'autre des ces facteurs dans les différentes crises, leur effet étant souvent combiné.

Les pays qui ont été victimes de crises bancaires sont le Venezuela en 1994, l'Argentine, le Mexique et le Paraguay en 1995, et l'Equateur en 1999. Les difficultés bancaires de l'Equateur, du Mexique, du Paraguay et du Venezuela se sont prolongées pendant plusieurs années et leurs séquelles sont encore palpables. Le Brésil et la Colombie ont également rencontré de graves difficultés bancaires en 1994 et 1998, respectivement. Plusieurs pays plus petits (tels que la Bolivie, le Costa Rica, Guyana, Haïti, la Jamaïque et la République dominicaine) ont eux aussi connu des problèmes dans ce domaine mais ont pu néanmoins éviter qu'ils ne dégénèrent en crises systémiques.

Tableau III.8
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: DIFFICULTÉS BANCAIRES DANS LES ANNÉES 90

| Pays | Date de déclenchement de la crise | Ampleur des difficultés | Pertes ou coût du sauvetage (en tant que pourcentage du PIB) |
|------------|-----------------------------------|---|--|
| Argentine | 1995 | Crise bancaire. Liquidation ou fusion de 45 institutions sur 205. | |
| Bolivie | 1994 | Graves difficultés bancaires. Deux banques détenant 11% du total des actifs ont fait faillite en 1994. Quatre banques sur 15 détenant 30% du total des actifs ont connu de graves problèmes de portefeuille en 1995. Quelques problèmes isolés d'insolvabilité en 1999. | |
| Brésil | 1994 | Graves difficultés bancaires. D'un total de 271 banques, 76 ont fait l'objet d'un audit, de mesures spéciales, de fusions ou d'une liquidation. Le portefeuille de créances improductives représentait 10% du crédit réel fin 1998. | 8%-11% |
| Colombie | 1998 | Graves difficultés bancaires. Le portefeuille de créances improductives représentait 13% des dépôts en 1999. | 4%-5% |
| Costa Rica | 1994 | Graves difficultés bancaires. Une importante Banque d'Etat a fait faillite fin 1994. Le portefeuille de créances improductives (après déductions des réserves) de banques commerciales d'Etat dépassa le capital en 1995. | |
| Equateur | 1995 | Crise bancaire en 1999, suivie de problèmes majeurs en 1995-1996. Onze banques sur 40 ont été placées sous contrôle gouvernemental entre décembre 1998 et juin 1999. Gel des dépôts en mars 1999. Audit externe des banques en avril-juillet 1999. | 10%-15% |
| Guyana | 1993 | Graves difficultés bancaires. Une importante Banque d'Etat a fait faillite et a été fusionnée. Le portefeuille a été fortement pénalisé par la banque qui lui a succédé 1993-1994. | 7% |
| Haïti | 1994 | Graves difficultés bancaires. La situation politique a provoqué un exode des dépôts en 1994, et depuis lors, le climat reste à l'incertitude. | |
| Jamaïque | 1994 | Graves difficultés bancaires. Un groupe de banques d'investissement a fait faillite en 1994. Un soutien a été accordé aux banques de taille moyenne en 1995. | |

(Continuation)

Tableau III.8 (suite)

| Pays | Date de déclenchement de la crise | Ampleur des difficultés | Pertes ou coût du sauvetage (en tant que pourcentage du PIB) |
|------------------------|-----------------------------------|---|--|
| Mexique | 1994 | Crise bancaire. Le portefeuille de créances improductives s'est élevé à 12% en décembre 1995. Six banques détenant 17% du total des actifs ont fait l'objet d'audits en 1995. D'importants portefeuilles ont été vendus au fonds bancaire (FOBAPROA). Plusieurs banques ont présenté des problèmes de portefeuille en 1999. | 15-21% |
| République dominicaine | 1992 | Graves difficultés bancaires. 5% au moins du portefeuille total est considéré comme improductif. Trois petites banques ont fait faillite et la troisième banque privée détenant 7% de tous les actifs a fait l'objet d'un audit en 1996. | |
| Paraguay | 1995 | Crise bancaire. Des banques détenant environ 10% de tous les dépôts ont fait l'objet d'audits en 1995. Six banques nationales ont fait l'objet d'audits et les dépôts ont été restitués en 1996-1998. | 8% |
| Venezuela | 1994 | Crise bancaire. 18 banques sur 47 ont fait l'objet d'audits en 1994-1995. Signes d'instabilité financière dans le secteur bancaire en 1999. | 17%-18% |

Source: C. Goodhart et coll., *Financial Regulation*, Londres, Routledge, annexe au chapitre I, 1998; G. Caprio et D. Klingebiel, "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy or Bad Banking?", Document présenté à la Conférence annuelle sur le développement économique de la Banque mondiale, Washington, D.C., 1996; et Pedro Sáinz et Alfredo Calcagno, *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, Série Temas de coyuntura, No. 4 (LC/L.1237-P), Santiago, Chili, 1999. Publication des Nations Unies, N° de vente S.99.II.G.13.

L'Argentine, l'Equateur, le Mexique et le Paraguay ont enregistré des flux considérables de capital durant la période 1992-1994, dont les montants ont été équivalents, respectivement, à 4,3%, 5,7%, 6,5% et 10,5% du produit. En raison du caractère limité de la stérilisation des effets monétaires de ces flux, ceux-ci ont provoqué une forte hausse du crédit bancaire. Le coefficient PIB-crédit du secteur privé a pratiquement doublé entre 1990-1991 et 1994-1995, de 13% à 25% en Equateur, de 17% à 30% au Mexique et de 13% à 22% au Paraguay (FMI, 1999).

Le cas du Brésil, dont le système bancaire a commencé à montrer des signes de difficultés sérieuses dans les secteurs privé et public à partir de 1994, illustre les avantages d'une action préventive. L'intervention précoce et opportune du gouvernement au sein du système financier, par le biais d'une restructuration des banques publiques et privées, a permis d'amortir les effets de la crise de change et d'éviter ses retombées sur le système bancaire, ce qui n'est pas le cas dans les pays asiatiques en 1997-1998 (Sáinz et Calcagno, 1999).

c) Le coût budgétaire des programmes de redressement

Les agents susceptibles d'absorber les pertes à l'issue d'une crise financière sont au nombre de trois: i) les propriétaires des banques, à concurrence de la valeur totale de leur participation respective, dont la valeur résiduelle est généralement nulle étant donné le volume des pertes au moment de la prise de contrôle de la banque; ii) les déposants, dont les fonds risquent de perdre une partie de leur valeur réelle, soit sous le coup des effets des règlements bancaires, soit de l'érosion monétaire résultant de l'inflation, ou de l'existence de taux d'intérêt réel négatifs; et iii) le secteur public lorsque le système financier risque de tomber dans une crise systémique.

Dans la région, la résolution des crises financières n'a pas, d'une manière générale, impliqué de lourdes pertes nominales pour les déposants. En raison des garanties explicites ou implicites de l'Etat sur les dépôts, les pouvoirs publics ont assumé la responsabilité de la restitution. Par conséquent, les pertes et les coûts postérieurs de restructuration et de renflouement des banques et des débiteurs sont en dernière instance retombés, en majeure partie, sur le secteur public.

Les organismes publics peuvent avoir recours à différents types de programmes pour permettre aux banques et aux débiteurs de récupérer leur solvabilité: prêts d'urgence de la banque centrale, rachat des portefeuilles bancaires improductifs et à haut risque, rééchelonnement de la dette pour les débiteurs présentant des problèmes de remboursement, octroi de facilités préférentielles de taux de change aux débiteurs et

conversion de la dette bancaire. Si les banques ne réussissent pas ensuite à honorer leurs obligations ou si les mécanismes impliquent des taux d'intérêt ou de change subsidiés, ce type de programmes peut entraîner des pertes pour les institutions publiques. Les pertes encourues par les institutions publiques finiront par se traduire par des coûts budgétaires ou quasi-budgétaires, selon qu'elles seront absorbées par le trésor fiscal ou par la banque centrale.

Les opérations de sauvetage des banques et des débiteurs entreprises dans la région au cours de la décennie 90 ont généralement fait appel à un dosage de ces programmes. La lourdeur des coûts budgétaires ou quasi-budgétaires des mesures adoptées pour résoudre les crises financières dans les pays en question, qui ont consommé, dans certains cas, de 10% à 20% du produit national, illustre la forte rentabilité sociale pouvant résulter de politiques conçues pour prévenir ce type de crises moyennant l'adoption de mesures opportunes et effectives de restructuration.

d) Prévention et gestion des crises financières

Les facteurs qui peuvent conduire les banques et les institutions de crédit à accumuler des pertes de portefeuille sont extrêmement divers et requièrent différentes mesures, dont le dosage va dépendre de la situation de chaque pays.

Le premier train de mesures porte sur le renforcement de la réglementation bancaire et de la surveillance prudente moyennant l'application de normes visant avant tout en premier à garantir: i) des conditions d'entrée strictes dans l'industrie bancaire; ii) une gestion et surveillance rigoureuses des crédits, du change et d'autres types de risques; iii) une évaluation précise des pertes potentielles et la constitution de réserves adéquates; iv) un niveau de fonds propres obligatoires supérieur au minimum recommandé par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire; v) une liquidité obligatoire fixée en fonction de l'échéance des passifs, à la fois des monnaies locales et étrangères; vi) une transparence totale quant aux risques ainsi qu'aux actifs et passifs; vii) l'établissement de conditions précises permettant une intervention opportune des banques ou la liquidation des institutions en difficulté; viii) une surveillance centrée sur une évaluation précise des risques et la fourniture opportune de l'information pertinente; et ix) une réglementation et surveillance consolidées des institutions financières ayant des filiales à l'étranger.

En deuxième lieu, des mesures rapides de restructuration des banques en difficulté se sont avérées d'une très grande utilité pour éviter

la propagation des pertes de portefeuille. En effet, les attermolements alimentent le sentiment généralisé que des mesures de renflouement à grande échelle sont imminentes, ce qui encourage les banques à prendre de grands risques de portefeuille.

En troisième lieu, il reste possible, même lorsque les banques connaissent déjà des difficultés majeures d'insolvabilité, de limiter les coûts des mécanismes de restructuration et de sauvetage des banques et des débiteurs grâce à un certain nombre de mesures reposant sur les principes suivants: i) les prélèvements sur les actifs des actionnaires, sur leur totalité si nécessaire (lorsque les pertes sont supérieures au capital des institutions de crédit); ii) l'exclusion des programmes de rééchelonnement des débiteurs dont les pratiques douteuses sont à l'origine des pertes des banques; iii) le recours aux fonds publics afin que les banques encore opérationnelles, ainsi que les débiteurs, puissent récupérer au plus tôt leur solvabilité (Rojas-Suárez et Weisbrod, 1995).

Il importe, en quatrième lieu, de renforcer les processus de formation de capital à l'aide de mesures visant à promouvoir l'épargne intérieure et le développement des marchés financiers, ainsi que de mettre en œuvre des politiques monétaires et de capitaux étrangers qui soient compatibles avec le niveau de déficit du compte courant considéré soutenable à long et à moyen terme (Zahler, 1992).

Chapitre IV

Structure et comportement des secteurs manufacturiers

Les publications disponibles sur la performance économique des pays de la région dans la foulée de la libéralisation du commerce extérieur et la déréglementation et la privatisation des activités de production sont, en majeure partie, de type macroéconomique. Ces publications, bien que présentant un mérite propre, n'identifient pas et n'expliquent pas les tendances de secteurs de production spécifiques ou le comportement des agents économiques. Une telle analyse doit aller au-delà de l'impact de variables globales et tenir compte de facteurs mésoéconomiques et microéconomiques, ainsi que des aspects institutionnel et réglementaire. Une perspective trop globale ne peut pas saisir la nature hétérogène des différents secteurs et agents de production, ainsi que des régions de chaque pays.

Dans ce sens, il commence à s'avérer que, malgré certains succès incontestables liés aux réformes économiques, la productivité totale des facteurs a fait preuve d'une croissance étonnamment lente, et que l'ouverture des marchés a provoqué un profond désarroi dans de vastes pans de la structure de la production de la région. Il existe une prise de conscience croissante quant à la progression notable du chômage structurel et des emplois informels dans la plupart des pays de la région.

Le paradigme de développement actuel semble être associé à des défaillances des marchés et à des asymétries de l'information entre les

agents de production, ce qui se traduit par une distribution très inégale de l'accès au capital à long terme et au savoir-faire technologique requis pour l'adaptation aux nouvelles règles du jeu. Les mesures adoptées pour affronter cette situation ont considérablement varié dans les différents segments de la filière de production et ont engendré des niveaux d'exclusion inacceptables sur la voie de la modernisation de la production.

Par conséquent, à mesure qu'il se modernise, chaque secteur de la structure de la production se voit confronté à de nouveaux défis qu'il doit relever afin d'exploiter au maximum la base productive et compenser les faiblesses de sa composition de base. Le système dans son ensemble ne peut pas gagner en compétitivité à moins que des efforts particuliers ne soient consentis pour améliorer la technologie, la recherche et le développement, la formation, la productivité, les normes de qualité, les réglementations environnementales et l'infrastructure. Les mesures adoptées dans tous ces domaines doivent favoriser une discrimination positive en faveur des unités de production qui essaient de percer et d'améliorer leur organisation et leur performance. Bien qu'un environnement macroéconomique ordonné soit fondamental pour y parvenir, il est maintenant évident que le principe selon lequel la stabilité macroéconomique, la libéralisation et la déréglementation sont les seuls éléments requis pour relever ces défis sous-estime les difficultés rencontrées pour moderniser la production. Ce principe ne tient pas compte non plus de l'expérience du monde industrialisé et de la plupart des économies émergentes (Katz, 2000a).

Le point essentiel du présent chapitre est la prémisse selon laquelle la transformation structurelle est déterminée par l'interaction et l'évolution des forces économique, technologique et institutionnelle qui se rétroalimentent en permanence aux échelons macroéconomique, mésoéconomique et microéconomique. Chaque secteur est soumis non seulement à l'impact de variables macroéconomiques (taux de change, taux d'intérêt, niveaux d'activité économique et de la dépense globale, dynamique du commerce international) mais également de facteurs microéconomiques (impôts, tarifs douaniers, subventions, prix relatifs) et d'influences mésoéconomiques (politiques sectorielles, morphologie et comportement de marchés spécifiques, formes de réglementation des marchés et stratégies et organisation de différents groupes d'entreprises). Cette combinaison de forces contribue à expliquer les réactions particulières et différenciées face aux régimes d'incitations en vigueur, et par conséquent, le caractère dynamique de certains secteurs, régions et sociétés alors que d'autres dépérissent.

1. Tendances par grands secteurs d'activité économique

a) Structure et dynamique sectorielles

Au cours des cinquante dernières années, l'évolution de la structure de production par grands secteurs dans les pays latino-américains a suivi les tendances déjà observées dans certains pays qui sont maintenant développés. La part du secteur primaire dans l'activité économique s'est amenuisée, tandis que celle de l'industrie manufacturière, après avoir atteint un certain niveau, est entrée dans une phase de stagnation. Pendant ce temps, la part des secteurs de services dans le produit total de la région représente aujourd'hui plus de la moitié du produit.

L'évolution régionale s'est quelque peu éloignée du modèle classique de transformation. Les changements se sont produits à des rythmes différents et l'agriculture et l'exploitation minière ont eu tendance à se stabiliser à des niveaux de production supérieurs à ceux qui caractérisent les pays développés et l'industrie manufacturière, à des niveaux inférieurs. Ainsi, par exemple, l'agriculture latino-américaine représente actuellement environ 7,5% du produit total, soit plus du double que l'agriculture des Etats-Unis. La part de l'industrie manufacturière a augmenté entre 1950 et 1980, mais sans jamais excéder 24% du produit total, tandis que dans les pays développés ce chiffre est généralement supérieur à 30%. Le secteur des services a entamé sa phase de croissance à une étape antérieure dans les pays développés et présente des différences en termes de qualité et de la forte pondération des services à haute productivité.

Cette évolution régionale a connu une série d'étapes clairement reconnaissables. La première, entre la fin de la seconde guerre mondiale et 1973, a été marquée par le processus d'industrialisation. Cette étape s'est poursuivie durant la deuxième phase, entre 1973 et 1982, grâce aux entrées massives de capitaux, bien que de façon plus lente, et certains pays ont entrepris des réformes macroéconomiques et institutionnelles. La troisième étape correspond à la crise des années 1980 et la quatrième à une période de reprise modérée de la croissance dans un contexte d'ouverture progressive des échanges, de nouvelles structures de prix et de libéralisation des marchés intérieurs.

C'est durant les deux premières étapes, c'est à dire entre 1950 et 1982, qu'ont chuté les parts du produit correspondant à l'agriculture (de 12% à 7%) et à l'exploitation minière (de 3% à 2%), tandis que la part de l'industrie manufacturière a augmenté (de 18% à 23%), principalement durant la première étape. Les secteurs de la construction et des services sont restés stables avec, respectivement, des parts de 9% et d'environ 55%. Durant cette période, la baisse relative de la production primaire est imputable aux taux de croissance inférieurs à la moyenne dans d'autres secteurs (cf. tableau IV.1).

L'évolution durant l'étape de récession qui a commencé en 1982 s'est surtout caractérisée par la forte perte de dynamisme dans certains secteurs, plutôt que par la croissance à des valeurs constantes dans certains autres. La baisse de la croissance a été généralisée, mais moins prononcée dans les secteurs de l'agriculture et de l'exploitation minière. D'autre part, la stagnation de la consommation et le fléchissement de l'investissement ont durement frappé de vastes pans des secteurs manufacturiers et de la construction. Ces deux secteurs furent les plus touchés, avec une baisse de presque cinq points de pourcentage de leur part du produit total. Le secteur primaire a récupéré environ un point de pourcentage, tandis que le secteur des services a enregistré la plus forte croissance relative, avec une part du produit qui a atteint presque 60%. Dans les deux cas cette situation s'est toutefois produite dans un contexte de ralentissement de la croissance par rapport à la période 1950-1982.

Dans l'ensemble, les parts prises au produit par les principaux secteurs ont très peu varié durant les années 90, à l'exception de l'exploitation minière et, dans une moindre mesure, de la construction, qui ont connu une récupération, tandis que le transport et les communications ont gagné du terrain dans le secteur des services. Toutes les branches, à l'exception de l'exploitation minière, ont connu une croissance plus lente que durant la période 1950-1982, bien que le ralentissement ait été assez modéré dans le cas du transport et des communications.

Cependant, ces chiffres sont faussés par la performance des plus grands pays de l'Amérique latine, à savoir le Brésil et le Mexique, qui ont également montré des tendances divergentes, masquées par les chiffres globaux. C'est pourquoi il convient de considérer séparément les différentes sous-régions et, particulièrement, d'isoler les effets exercés par ces deux pays, comme l'illustre le tableau IV.2.

Tableau IV.1
AMÉRIQUE LATINE: PARTS DU PRODUIT ET TAUX DE CROISSANCE PAR SECTEUR OU INDUSTRIE, EN PRIX CONSTANTS DE 1995
(Pourcentages et taux annuels moyens)

| | Part du produit | | | | | | | | | | | | | | Taux de croissance | | |
|---|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|-----------|-----------|
| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 1950-1980 | 1980-1990 | 1990-1999 |
| Agriculture, foresterie, chasse et pêche | 12,3 | 10,8 | 9,1 | 7,2 | 7,9 | 7,8 | 7,7 | 7,6 | 7,5 | 7,7 | 7,8 | 7,5 | 7,4 | 7,1 | 3,5 | 2,1 | 2,7 |
| Exploitation minière et industrie extractive | 3,0 | 3,6 | 3,3 | 2,1 | 2,4 | 2,5 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 3,1 | 4,1 | 2,7 | 4,8 |
| Industrie manufacturière | 17,8 | 20,5 | 23,5 | 23,0 | 20,8 | 20,7 | 20,5 | 20,6 | 20,7 | 20,6 | 20,9 | 21,1 | 20,8 | 21,0 | 6,3 | 0,2 | 3,1 |
| Electricité, gaz, eau et services sanitaires | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 2,5 | 8,9 | 5,1 | 5,2 |
| Construction | 9,2 | 8,9 | 8,2 | 9,2 | 6,7 | 6,8 | 6,7 | 6,9 | 7,1 | 6,8 | 6,9 | 7,2 | 7,2 | 7,8 | 5,4 | -1,9 | 3,9 |
| Commerce de gros et détail, communications, hôtels et restaurants | 14,7 | 14,8 | 15,5 | 15,3 | 13,9 | 14,1 | 14,4 | 14,3 | 14,4 | 14,0 | 14,0 | 14,3 | 14,2 | 14,6 | 5,5 | 0,2 | 3,5 |
| Transport, entreposage et communications | 4,3 | 4,2 | 4,4 | 5,1 | 6,0 | 6,1 | 6,2 | 6,3 | 6,4 | 6,6 | 6,8 | 7,0 | 7,3 | 8,5 | 6,0 | 2,7 | 6,0 |
| Services financiers, assurance, immobilier et aux entreprises | 15,7 | 15,2 | 14,3 | 15,3 | 16,7 | 16,8 | 16,8 | 16,7 | 17,2 | 17,2 | 16,6 | 16,4 | 16,6 | 16,3 | 5,3 | 2,1 | 1,9 |
| Services communautaires, sociaux et personnels | 22,4 | 21,4 | 20,6 | 21,5 | 23,7 | 23,4 | 23,4 | 23,2 | 22,3 | 22,4 | 22,2 | 21,6 | 21,5 | 19,6 | 5,2 | 2,2 | 3,2 |
| PIB ^a | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 5,2 | 1,8 | 3,5 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

^a Comprend l'ajustement aux services bancaires et aux droits d'importation.

Tableau IV.2
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (SOUS-RÉGIONS ET PAYS CHOISIS): PARTS
DU PRODUIT PAR SECTEUR OU INDUSTRIE ET TAUX DE CROISSANCE EN
PRIX CONSTANTS DE 1995
(Pourcentages et taux annuels moyens)

| Sous-région | Part du produit | | | | | Taux de croissance | | |
|---|-----------------|-------|-------|-------|-------|--------------------|---------------|---------------|
| | 1950 | 1980 | 1990 | 1994 | 1999 | 1950- 1980 | 1980- 1990 | 1990- 1999 |
| Amérique centrale ^a | | | | | | | | |
| Agriculture, foresterie, chasse et pêche | 32,1 | 19,8 | 19,3 | 17,9 | 16,6 | 3,2 | 0,8 | 2,2 |
| Exploitation minière et industrie d'extraction | 1,7 | 1,5 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 4,3 | -1,2 | 3,2 |
| Industrie manufacturière | 12,0 | 16,4 | 15,3 | 15,1 | 15,5 | 5,9 | 0,4 | 3,8 |
| Electricité, gaz, eau et services sanitaires | 0,3 | 1,6 | 2,2 | 2,1 | 2,4 | 10,4 | 4,3 | 4,7 |
| Construction | 2,8 | 4,7 | 3,9 | 4,6 | 5,9 | 6,7 | -0,7 | 9,0 |
| Commerce, hôtels et restaurants | 19,6 | 20,8 | 18,7 | 19,8 | 19,7 | 5,1 | 0,0 | 4,8 |
| Transport, entreposage et communications | 3,1 | 6,4 | 7,2 | 7,6 | 8,6 | 7,5 | 2,2 | 6,2 |
| Services financiers, assurances, immobiliers et aux entreprises | 11,6 | 10,4 | 13,3 | 13,8 | 13,3 | 4,5 | 3,6 | 4,0 |
| Services communautaires, sociaux et personnels | 16,8 | 18,3 | 18,9 | 18,1 | 16,8 | 5,1 | 1,4 | 2,6 |
| PIB ^d | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 4,9 | 1,1 | 4,2 |
| Cône Sud ^b | | | | | | | | |
| Agriculture, foresterie, chasse et pêche | 7,1 | 5,4 | 6,9 | 5,9 | 6,2 | 2,2 | 2,2 | 4,0 |
| Exploitation minière et industrie d'extraction | 1,6 | 2,4 | 3,1 | 3,0 | 4,0 | 4,7 | 2,2 | 8,2 |
| Industrie manufacturière | 19,5 | 22,9 | 20,9 | 20,6 | 19,0 | 3,7 | -1,2 | 4,7 |
| Electricité, gaz, eau et services sanitaires | 0,4 | 1,4 | 1,9 | 2,1 | 2,4 | 7,2 | 2,8 | 8,2 |
| Construction | 8,2 | 8,4 | 5,0 | 6,6 | 6,6 | 3,2 | -5,3 | 9,6 |
| Commerce, hôtels et restaurants | 15,4 | 16,1 | 14,1 | 14,8 | 14,2 | 3,3 | -1,6 | 6,1 |
| Transport, entreposage et communications | 4,7 | 4,3 | 5,4 | 5,7 | 6,4 | 2,9 | 2,0 | 8,0 |
| Services financiers, assurances, immobiliers et aux entreprises | 16,1 | 16,1 | 16,4 | 17,9 | 19,7 | 3,2 | -0,1 | 7,8 |
| Services communautaires, sociaux et personnels | 27,0 | 22,9 | 26,2 | 23,3 | 21,7 | 2,6 | 1,1 | 2,9 |
| PIB ^d | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 3,3 | -0,5 | 5,7 |
| Communauté andine ^c | | | | | | | | |
| Agriculture, foresterie, chasse et pêche | 13,1 | 8,3 | 9,7 | 9,1 | 9,2 | 3,5 | 2,7 | 2,1 |
| Exploitation minière et industrie d'extraction | 13,7 | 6,3 | 7,3 | 7,4 | 7,9 | 2,4 | 2,6 | 5,0 |
| Industrie manufacturière | 15,9 | 21,1 | 19,9 | 19,8 | 16,3 | 6,0 | 0,6 | 2,3 |
| Electricité, gaz, eau et services sanitaires | 0,4 | 1,5 | 2,1 | 2,1 | 2,3 | 9,5 | 4,6 | 4,5 |
| Construction | 7,3 | 8,1 | 5,8 | 7,3 | 7,2 | 5,4 | -2,1 | 6,2 |
| Commerce, hôtels et restaurants | 16,6 | 19,1 | 17,6 | 17,3 | 16,6 | 5,5 | 0,3 | 2,6 |
| Transport, entreposage et communications | 5,6 | 7,5 | 7,9 | 7,9 | 8,5 | 6,1 | 1,7 | 4,3 |

(Continuation)

Tableau IV.2 (suite)

| Sous-région | Part du produit | | | | | Taux de croissance | | |
|---|-----------------|-------|-------|-------|-------|--------------------|-----------|-----------|
| | 1950 | 1980 | 1990 | 1994 | 1999 | 1950-1980 | 1980-1990 | 1990-1999 |
| Services financiers, assurances, immobiliers et aux entreprises | 11,2 | 11,5 | 12,8 | 13,1 | 14,5 | 5,1 | 2,2 | 4,5 |
| Services communautaires, sociaux et personnels | 16,2 | 16,6 | 16,9 | 15,9 | 16,1 | 5,1 | 1,3 | 2,7 |
| PIB ^d | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 5,1 | 0,8 | 3,5 |
| Brésil | | | | | | | | |
| Agriculture, foresterie, chasse et pêche | 17,3 | 7,4 | 8,1 | 8,3 | 9,4 | 4,1 | 2,5 | 3,0 |
| Exploitation minière et industrie d'extraction | 0,2 | 0,5 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 9,7 | 6,8 | 3,8 |
| Industrie manufacturière | 18,3 | 26,1 | 22,0 | 22,5 | 21,6 | 8,3 | -0,2 | 2,0 |
| Electricité, gaz, eau et services sanitaires | 0,8 | 1,4 | 2,2 | 2,4 | 2,8 | 9,1 | 6,0 | 5,1 |
| Construction | 16,6 | 12,4 | 9,4 | 8,9 | 9,1 | 6,0 | -1,3 | 2,2 |
| Commerce, hôtels et restaurants | 9,0 | 8,4 | 7,6 | 7,9 | 8,2 | 6,8 | 0,5 | 2,9 |
| Transport, entreposage et communications | 1,3 | 2,4 | 3,7 | 4,3 | 5,3 | 9,2 | 6,0 | 6,5 |
| Services financiers, assurances, immobiliers et aux entreprises | 16,6 | 18,0 | 19,1 | 17,9 | 16,9 | 7,3 | 2,1 | 0,4 |
| Services communautaires, sociaux et personnels | 19,8 | 23,4 | 27,1 | 27,0 | 25,8 | 7,7 | 3,0 | 1,5 |
| PIB ^d | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 6,6 | 3,0 | 2,8 |
| Mexique | | | | | | | | |
| Agriculture, foresterie, chasse et pêche | 11,9 | 5,8 | 5,3 | 4,8 | 4,6 | 3,9 | 1,0 | 0,3 |
| Exploitation minière et industrie d'extraction | 1,2 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 7,3 | 2,8 | 2,4 |
| Industrie manufacturière | 16,2 | 20,1 | 20,3 | 19,5 | 22,1 | 7,2 | 2,1 | 4,2 |
| Electricité, gaz, eau et services sanitaires | 0,2 | 0,8 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 11,7 | 5,9 | 3,4 |
| Construction | 4,0 | 5,6 | 4,4 | 4,7 | 4,2 | 7,6 | -0,5 | 2,3 |
| Commerce, hôtels et restaurants | 18,5 | 23,5 | 21,4 | 22,0 | 20,5 | 7,2 | 1,0 | 2,5 |
| Transport, entreposage et communications | 7,3 | 9,1 | 8,8 | 9,4 | 11,1 | 7,2 | 1,0 | 2,6 |
| Services financiers, assurances, immobiliers et aux entreprises | 18,6 | 13,0 | 16,0 | 18,6 | 16,2 | 7,2 | 1,7 | 5,4 |
| Services communautaires, sociaux et personnels | 22,2 | 20,7 | 20,9 | 18,4 | 18,6 | 6,1 | 2,1 | 1,9 |
| PIB ^d | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 6,3 | 2,8 | 3,1 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

^a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua, plus République dominicaine, Haïti et Panama.

^b Argentine, Chili, Paraguay et Uruguay.

^c Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela.

^d Comprend l'ajustement aux services bancaires et aux droits d'importation.

Durant les années 90, la sous-région comprenant l'Amérique Centrale, le Panama, la République dominicaine et Haïti a affiché une tendance amorcée en 1950, à savoir une baisse significative de la part de l'agriculture au produit total. Ce secteur représente quand même une part importante du PIB total (16,6% en 1999), soit plus du double de la moyenne latino-américaine. D'autres industries ont également gagné de l'importance, telles que la construction, le commerce, les hôtels et les restaurants, ainsi que le transport et les communications, alors que la part des services publics et de défense a diminué. Ces tendances reflètent la fin des conditions de belligérance dans plusieurs pays de ce groupe et l'essor du tourisme dans la République dominicaine, qui a favorisé la croissance des secteurs de la construction et du commerce, des hôtels et des restaurants.

Dans les pays du Cône Sud (Argentine, Chili, Paraguay et Uruguay), la part du PIB de l'industrie manufacturière a encore diminué durant les années 90, de telle sorte que vers la fin de la décennie, elle représentait quatre points de pourcentage de moins qu'en 1980. Cette baisse a été particulièrement significative pour le Chili et l'Uruguay durant les années 90. Les services communautaires, sociaux et personnels ont chuté plus abruptement dans la sous-région, en particulier en Argentine et au Chili, principalement en raison de la part décroissante des services publics et sociaux. Après un effondrement sans précédent durant les années 80, la construction a connu un rebondissement, tandis que la part des services financiers et immobiliers a considérablement augmenté.

La sous-région de la Communauté andine a montré peu de variations durant les années 90. L'agriculture et l'industrie manufacturière ont enregistré un déclin considérable en Colombie et un affaiblissement modéré dans tous les autres pays, tandis que l'exploitation minière a légèrement progressé. La construction a connu une récupération après le tassement des années 80, et les services ont subi des fluctuations mineures. On remarquera en particulier dans ce groupe de pays la part élevée du produit détenu par les secteurs primaires. L'agriculture a été particulièrement importante en Bolivie, Colombie et Equateur, tandis que l'exploitation minière, y compris le pétrole, a représenté une part du produit nettement plus importante que celle de l'Amérique latine dans son ensemble.

Au Brésil, la structure des principaux secteurs d'activité économique est restée très stable durant les années 90. La part du produit de l'agriculture, de l'industrie manufacturière et de la construction est demeurée invariable durant la décennie. L'industrie manufacturière et la construction ont donc été incapables de récupérer le terrain perdu durant les années 80. La part globale des services n'a pas diminué, mais la

composition du secteur a légèrement changé en raison de la plus forte pondération des échanges, du transport et des communications. Cette évolution des pondérations reflète l'incidence de deux facteurs, à savoir le Plan Real, qui a déclenché une relance de la consommation privée, et les nouveaux investissements dans le domaine des télécommunications. Cependant, le recul de l'inflation et les variations des prix relatifs ont provoqué une baisse abrupte du produit du système financier.

Le Mexique est l'un des rares pays de la région où l'industrie manufacturière a considérablement augmenté sa part du produit total. Ce grand dynamisme, observé principalement durant la seconde moitié de la décennie, peut être attribué à l'impact écrasant de l'ALENA, à l'expansion de l'industrie de l'assemblage et à la variation des prix relatifs qui a suivi la dévaluation fin 1994. A l'inverse, la part des échanges et des services financiers, naguère stimulés par les entrées de capitaux et la croissance du crédit à la consommation, s'est amenuisée. De même que dans d'autres pays, la part de l'industrie du transport et des communications a également augmenté.

Dans le Cône Sud, l'ensemble des secteurs a connu une expansion plus rapide durant les années 90 qu'au cours des quarante dernières années. Cependant, les autres pays et sous-régions ont affiché des taux de croissance plus modestes. Les seules exceptions ont été l'Amérique centrale, dont la croissance fut plus rapide dans le secteur de la construction et, dans une moindre mesure, les échanges, les hôtels et les restaurants, ainsi que la Communauté andine, où la part des secteurs de l'exploitation minière et de la construction a augmenté.

b) Les variations dans les rôles des différents agents économiques

Le processus de restructuration de la production dans les différents secteurs a été dirigé par trois grandes catégories d'entreprises: les filiales de sociétés transnationales, les grands conglomérats locaux et les petites et moyennes entreprises locales. Durant le récent processus d'ajustement structurel, ces groupes ont affiché des différences considérables en termes de comportement et d'accès à l'information et aux marchés des facteurs. L'application du principe de subsidiarité de l'Etat et en particulier les progrès du processus de privatisations, se sont traduits par une diminution considérable du rôle des entreprises publiques dans l'offre de biens et de services. Le vide laissé par le retrait de l'Etat a été rempli par les grandes entreprises privées, en particulier les sociétés transnationales.

Afin d'illustrer la situation globale, le tableau IV.3 présente des chiffres correspondant aux 500 principales entreprises de la région durant

les années 90. Les tendances sectorielles présentées plus haut se reflètent clairement dans ce groupe puisqu'en termes de ventes, le secteur manufacturier reste prédominant, avec 40% environ du total. Les principales variations survenues au cours des années 90 concernent les ventes du secteur primaire, qui ont chuté de 27,7% à 22% du total, et celles du secteur des services, qui ont augmenté de 30% à 37,6%, ce qui est pratiquement comparable à l'industrie manufacturière. Cette croissance relative a principalement été le résultat de la privatisation d'un grand nombre d'entreprises publiques du domaine des télécommunications et de l'électricité (cf. chapitre V).

Tableau IV.3
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: LES 500 PRINCIPALES ENTREPRISES,
1990-1992, 1994-1996 ET 1998-2000^a
(En millions de dollars et en pourcentages)

| | 1990-1992 | 1994-1996 | 1998-2000 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 1. Nombre d'entreprises | 500 | 500 | 500 |
| Etrangères | 149 | 156 | 231 |
| Secteur privé local | 264 | 280 | 231 |
| Publiques | 87 | 64 | 38 |
| 2. Ventes (en millions de dollars) | 361 009 | 601 794 | 686 776 |
| Etrangères | 99 028 | 193 335 | 285 627 |
| Secteur privé local | 142 250 | 246 700 | 259 784 |
| Publiques | 119 731 | 161 759 | 141 365 |
| Distribution par propriété (%) | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Etrangères | 27,4 | 32,1 | 41,6 |
| Secteur privé local | 39,4 | 41,0 | 37,8 |
| Publiques | 33,2 | 26,9 | 20,6 |
| 3. Secteurs (en millions de dollars) | 361 009 | 601 794 | 686 776 |
| Secteur primaire ^b | 100 058 | 143 540 | 150 812 |
| Industrie manufacturière | 153 001 | 259 942 | 277 893 |
| Services | 107 950 | 196 313 | 258 072 |
| Distribution par secteur (%) | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Secteur primaire | 27,7 | 23,9 | 22,0 |
| Industrie manufacturière | 42,4 | 43,2 | 40,4 |
| Services | 29,9 | 33,0 | 37,6 |

Source: CEPALC, Centre d'information de l'Unité des investissements et des stratégies des entreprises, Division de la production, de la productivité et de la gestion, sur la base d'informations fournies par le Département des Etudes du magazine *América economía* pour les périodes 1990-1992 et 1994-1996, et d'informations publiées dans les magazines *La nota*, avril 2000; *Gestión*, juin 2000; *Mercado*, juillet 2000; *América economía*, 27 juillet 2000; *Expansión*, 19 juillet 2000; *Gazeta mercantil*, octobre 2000; *Expansión*, 25 juillet 2001; *Mercado*, juillet 2001; *América economía*, 30 août 2001; et *Gazeta mercantil*, novembre 2001.

^a Les chiffres pour la période correspondent à des moyennes sur trois ans.

^b Les compagnies pétrolières sont incluses dans le secteur primaire.

En ce qui concerne les différents types d'entreprises, le tableau illustre le rôle de plus en plus important des filiales de sociétés transnationales, en particulier à partir de 1995, lorsque leur nombre est passé de 156 à 231, tandis que les ventes de ces compagnies ont augmenté de 27,4% du total en 1990-1992 à 41,6% en 1998-2000. Au contraire, le nombre d'entreprises publiques est tombé de 87 en 1990-1992 à 38 en 1998-2000, et leur part des ventes totales a également baissé de façon abrupte (de 33,2% à 20,6%). Le nombre d'entreprises locales du secteur privé est resté stable, à savoir environ 260, avec 40% des ventes totales. Manifestement, l'une des conséquences de la mondialisation et de l'ajustement est l'ascendant croissant des filiales des sociétés transnationales et le retrait des entreprises publiques, en particulier à la fin des années 90. Cette force croissante des sociétés transnationales est encore plus évidente dans les chiffres de l'exportation, puisque les ventes de leurs filiales à l'extérieur sont passées de 30,6% du total pour les 200 principaux exportateurs en 1995, à 43,7% en 2000.

Les petites et moyennes entreprises locales se situent à l'autre extrémité de l'échelle de production. Ici, la situation varie en fonction du secteur et du pays. En général, un grand nombre d'entreprises des secteurs de l'agriculture et de l'exploitation minière a disparu durant la période étudiée, de même que des entreprises du secteur manufacturier dans certains pays. Les propriétaires et les employés de ces entreprises ont rejoint les rangs des travailleurs informels, en particulier dans le secteur des services dans les zones urbaines (cf. chapitre VI). Les expériences d'autres pays du monde (spécialement en Asie de l'Est) suggèrent clairement que dans plusieurs pays de la région, ce taux de mortalité des entreprises a été supérieur à celui qu'aurait dû engendrer un processus normal d'ajustement structurel aux nouvelles conditions de concurrence.

2. Le secteur de l'agriculture et de la sylviculture

a) Les transformations en cours et l'impact des réformes

Les réformes économiques ont engendré de profondes mutations au sein des activités agricoles en termes de structure, productivité, compétitivité et rentabilité relative. Dans le même temps, l'hétérogénéité du secteur s'est intensifiée. Dans un contexte de profondes transformations des conditions de concurrence dans le secteur, de nouveaux acteurs sont entrés en jeu et des entreprises traditionnelles se sont retirées. La libéralisation économique, la déréglementation des marchés et la réforme ou la suppression des institutions publiques dans le

secteur de l'agriculture sont autant de facteurs qui ont eu des conséquences spécifiques sur les prix des intrants et des produits, sur la disponibilité de services et de ressources et, plus particulièrement, sur les différents types de producteurs (David et Morales, non daté).

Dans de nombreux cas, ces effets ont simplement précipité les transformations qui se profilaient depuis déjà dix ans ou plus. Tel est le cas des variations de la composition de la gamme des produits et des exportations et des répercussions des nouvelles technologies, telles que les gains de rendement, la diminution de la surface cultivée, l'expansion des zones destinées à l'élevage et à la foresterie et une baisse générale du niveau de l'emploi.

Les changements qui sont intervenus dans le secteur de l'agriculture durant les années 90 peuvent être attribués en grande partie à certaines caractéristiques de la politique macroéconomique et de l'ouverture des marchés. Par exemple, la plupart des devises locales ont connu une appréciation constante qui, combinée à une baisse des tarifs, a contribué à la baisse des prix à l'importation pour les machines et les intrants, ainsi que pour les produits agricoles et agro-industriels, avec, à la clé, une concurrence souvent féroce. Les secteurs modernes et bien capitalisés ont ainsi pu introduire des innovations techniques et une plus grande mécanisation, qui a favorisé une agriculture plus intensive. Les petits producteurs, en revanche, n'ont pu accroître les terres cultivées ou ont même été contraints à les réduire, en raison du tarissement de leurs sources de crédit et de concurrence des importations vis-à-vis de leur production, principalement des cultures traditionnelles. De même que dans d'autres secteurs de la production, des asymétries considérables caractérisent le comportement des différents agents face aux signaux économiques et aux changements institutionnels.

En Amérique latine, les décisions en matière d'agriculture sont prises par environ 3 millions de propriétaires ou employeurs et environ 15 millions de travailleurs indépendants, dont plus de la moitié sont pauvres (Dirven, 1997). La scolarisation moyenne des adultes de plus de 40 ans, qui sont généralement les décideurs, est systématiquement inférieure à six ans dans l'ensemble des pays de la région. Cette réalité est importante car des décisions complexes doivent être prises concernant ce qui est produit, les technologies à utiliser et l'approche de commercialisation à adopter dans un monde en constante évolution. Manifestement, les compétences commerciales sont faibles dans un vaste segment de ce secteur de la production, en particulier par rapport à d'autres producteurs et entreprises de commercialisation qui peuvent

accéder à un réseau sophistiqué de conseillers techniques et professionnels pour les orienter dans leur prise de décision.¹

Dans le même temps, un grand nombre d'institutions qui appuyaient naguère les petits et moyens producteurs ont disparu ou subissent de profondes transformations. Tel est le cas des institutions publiques de recherche sur l'agriculture, qui ont joué un rôle décisif dans le passé, mais dont les responsabilités ont progressivement été déléguées au secteur privé, comme les fonctions de conseil en matière d'agriculture et du travail de recherche et développement sur les semences, les substances agrochimiques et les méthodes de culture et de production.²

La distribution géographique de la production au sein de chaque pays a également changé au fil du temps, au gré des avantages comparatifs naturels de chaque région, avec pour résultat un creusement des différences entre les régions développées et retardataires. D'autre part, les niveaux élevés d'inégalité, de pauvreté et d'indigence restent inacceptables dans les zones rurales. Aux profonds changements démographiques survenus (migration rurale-urbaine, population rurale vieillissante, baisse des taux de natalité et de mortalité) vient se greffer la concentration élevée des revenus et des actifs, en particulier des terres, ce qui reste une caractéristique spécifique de la région en dépit des politiques visant à la mitiger. Dans certains pays, il est possible que la concentration se soit aggravée durant les années 90, selon les chiffres les plus récents des recensements agricoles du Brésil, du Chili et de l'Uruguay, de même que d'autres études menées en Argentine, en Bolivie et au Mexique, qui rendent compte d'une diminution du nombre de petites exploitations agricoles.

Une série de nouveaux enjeux, liés à la révolution biotechnologique, au Cycle de négociations commerciales du Millénaire, au financement à long terme et à la création d'emplois, a commencé à se profiler dans le secteur. L'effet de ces nouveaux éléments sur la croissance et l'équité dépendra du nouveau cadre réglementaire établi pour remplir le vide laissé par le retrait de l'Etat et des institutions disposant de la capacité pour créer des biens publics. Une autre caractéristique manifeste de la restructuration

¹ L'OCDE considère que la combinaison de compétences propres au secteur agricole, et parfois à la région spécifique où se trouve l'exploitation agricole (les connaissances agronomiques et du fonctionnement du marché pour décider du produit de la technologie à utiliser) exige autant ou plus de qualifications que n'importe quelle autre entreprise (comptabilité des coûts, analyse des investissements et planification financière). Contrairement à ce que l'on croit souvent, l'agriculture doit être considérée comme un secteur très exigeant en termes de capital humain (OCDE, 1994).

² Des programmes de recherche et de conseil sur des cultures moins commerciales, dont avaient généralement bénéficié les producteurs plus petits (et généralement plus pauvres) ont également été réduits ou supprimés.

actuelle de l'organisation rurale est l'influence croissante de grandes sociétés multinationales productrices de substances agrochimiques et de semences. Ces producteurs d'intrants de base sont de plus en plus déterminants dans le choix des procédures de sous-traitance et des pratiques de production (préparation du sol, plantation et récolte) d'un grand nombre d'exploitants agricoles.

Dans la région, certains de ces processus ont déclenché des changements tout aussi significatifs dans la structure du capital du secteur, qui sont le résultat de l'expansion notable des investissements étrangers dans les branches agroalimentaires. Six des 100 principales sociétés transnationales en Amérique latine (classées en fonction de leurs ventes consolidées) sont dans l'industrie du tabac et alimentaire.³ Au Brésil, par exemple, entre 1992 et 1997, le nombre de fusions et d'acquisitions a été six fois supérieur à celui des années précédentes. Les chefs de file de ce processus sont les industries alimentaire, des boissons et du tabac, qui ensemble ont représenté 13% du total. Les principaux facteurs qui sous-tendent cette évolution sont la saturation des marchés dans les pays développés, le pouvoir croissant des filières de distribution, le besoin de réduire les coûts, une tendance croissante des entreprises à cibler les marchés régionaux, et les stratégies utilisées pour pénétrer ces marchés.⁴ Au Chili, l'investissement agro-industriel total est passé de 9,5% du produit durant les années 1970 à 15,7% en 1995-1997. Cette hausse est essentiellement imputable aux incitations officielles à l'investissement étranger.

b) La restructuration de la production

Les tendances divergentes observées dans les différentes activités agricoles, la réduction générale de la surface des terres cultivées et l'appropriation asymétrique des bénéfices s'expliquent, entre autres, par des facteurs tels que la rénovation constante du contexte de concurrence, les changements technologiques survenus dans le secteur et les fluctuations de la demande et des prix sur le marché mondial. La situation diffère d'un pays à l'autre, en fonction de la part prise par les produits agricoles au produit total national et de la mesure dans laquelle la

³ La principale est British American Tobacco, en ce qui concerne le tabac, suivi de Unilever, Cargill, Parmalat, Dreyfus & Co. et Danone.

⁴ Les principales fusions horizontales concernent Fiorlat, Teixeira, Alimba, Via Láctea, Lacesa, Sodilac, Cilpe, Ouro Preto Betânia et Batávia. Les principales fusions verticales concernent Gogo, Mococa, Spam, Betânia et Batávia et les principales opérations concentriques concernent Supremo, Santa Helena et General Biscuits. En ce qui concerne les fusions de conglomerats, il faut citer Bolls, Etti et Neugebauer (Banque nationale de développement économique et social, 1999).

production est stimulée par la demande intérieure et extérieure. Comme le montre le tableau IV.4, le taux de croissance annuel moyen dans le secteur était de 3,5% durant les années 1970, de 2,1% durant les années 1980 et de 2,6% durant les années 1990. Comparés à la croissance globale du produit, ces chiffres sur l'agriculture indiquent que le secteur est relativement inactif. Bien que le ralentissement durant les années 80 ait été moins marqué pour l'agriculture que pour d'autres secteurs, la récupération durant les années 90 a été lente. Quoiqu'il en soit, durant les années 90, le secteur de l'agriculture, de même que l'économie dans son ensemble, n'a pas retrouvé les taux de croissance atteints durant les années 70 et les décennies précédentes. Non seulement la croissance a subi un ralentissement global, mais les taux de croissance annuels sont devenus hautement volatiles.

Tableau IV.4
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (19 PAYS): CROISSANCE DE
L'AGRICULTURE, DE LA FORESTERIE, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE
(Taux annuels moyens)

| | 1970-1980 | 1980-1990 | 1990-2000 |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Argentine | 2,1 | 1,6 | 2,6 |
| Bolivie | 4,1 | 1,9 | 3,0 |
| Brésil | 4,7 | 2,5 | 3,0 |
| Chili | 2,2 | 5,7 | 4,5 |
| Colombie | 4,4 | 3,0 | 1,5 |
| Costa Rica | 2,6 | 3,1 | 4,1 |
| Equateur | 3,0 | 4,2 | 1,4 |
| El Salvador | 2,4 | -1,4 | 1,4 |
| Guatemala | 4,7 | 1,3 | 2,8 |
| Haïti | 1,5 | -0,2 | -2,9 |
| Honduras | 2,7 | 2,7 | 2,3 |
| Mexique | 3,4 | 1,1 | 1,9 |
| Nicaragua | -0,1 | -0,7 | 5,1 |
| Panama | 1,3 | 2,5 | 1,9 |
| Paraguay | 6,7 | 4,0 | 1,7 |
| Pérou | -0,6 | 2,2 | 6,0 |
| République dominicaine | 3,4 | 0,4 | 0,4 |
| Uruguay | 0,6 | 0,2 | 2,2 |
| Venezuela | 2,9 | 2,0 | 1,1 |
| Amérique latine | 3,5 | 2,1 | 2,6 |

Source: CEPALC, sur la base de données provenant de la Division de Statistique et des projections économiques.

Naturellement, cette caractéristique de la région masque de grandes différences entre les pays. Dans les années 90, quatre pays seulement ont dépassé le taux moyen de 3,5%, qui correspond à celui des

années 70. Deux de ces pays seulement, à savoir le Chili et le Costa Rica, ont réalisé des performances d'un niveau positif durant les années 70. Les deux autres (le Nicaragua et le Pérou) sont passés d'une situation de croissance négative durant les années 70 à une situation de grand dynamisme durant les années 90. En d'autres termes, l'activité du secteur agricole dans ce sous-groupe a augmenté durant l'étape de réforme. En revanche, douze autres pays ont connu une évolution inverse et ont perdu de leur dynamisme: la Bolivie, le Brésil, la Colombie, l'Équateur, El Salvador, le Guatemala, Haïti, le Honduras, le Mexique, le Paraguay, la République dominicaine et le Venezuela (Ocampo, 2000).

Les activités les plus porteuses durant les années 90 ont été celles liées aux chaînes agro-industrielles modernes et aux marchés extérieurs, en particulier dans le cas des petits pays, et aux marchés intérieurs et extérieurs dans le cas des pays plus grands. Un autre facteur qui a contribué aux performances variables des pays a été la composition de la production sectorielle, puisque les comportements diffèrent d'un secteur à l'autre. Comme le montre le tableau IV.5, un grand nombre de ces changements structurels dans le secteur se sont étalés sur le long terme, et par conséquent sont antérieurs à l'ouverture des marchés.

Les principaux progrès accomplis en matière d'accroissement et de diversification de la production et des exportations agricoles concernent les oléagineux, les fruits et les légumes. L'Argentine, la Bolivie, le Brésil et le Paraguay ont montré la voie à suivre avec une hausse de la production de soja, et le Costa Rica, le Guatemala et le Honduras avec une hausse de la production de palme africaine. La production de fruits et de légumes a augmenté principalement en Argentine, au Brésil, au Chili, au Costa Rica et au Mexique. Les céréales et la canne à sucre ont prospéré jusqu'en 1985, date à partir de laquelle leur croissance s'est ralentie, pour se revitaliser quelque peu à la fin des années 90. La production de racines et de tubercules a généralement stagné durant les 25 dernières années, de même que celle du café depuis 1985. Naturellement, les tendances de la production n'ont pas suivi la même courbe dans tous les pays pour tous les produits, et même celles qui présentaient des caractéristiques similaires ont eu des comportements différents.

Tableau IV.5
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: CROISSANCE DE LA PRODUCTION
AGRICOLE

(i) Indices multiples (1970-1975=100)

| | 1970- 1975 | 1975- 1980 | 1980- 1985 | 1985- 1990 | 1990- 1995 | 1995- 1999 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Céréales | 100 | 114 | 137 | 143 | 152 | 176 |
| Bétail | 100 | 127 | 149 | 163 | 196 | 242 |
| Oléagineux | 100 | 189 | 262 | 336 | 398 | 501 |
| Racines et tubercules | 100 | 96 | 93 | 98 | 99 | 105 |
| Légumes | 100 | 120 | 140 | 164 | 182 | 211 |
| Fruits | 100 | 116 | 135 | 156 | 181 | 202 |
| Café vert | 100 | 102 | 129 | 136 | 133 | 129 |
| Canne à sucre | 100 | 120 | 149 | 174 | 178 | 197 |

(ii) Taux de croissance annuels moyens

| | 1975-1980/ 1970-1975 | 1980-1985/ 1975-1980 | 1985-1990/ 1980-1985 | 1990-1995/ 1985-1990 | 1995-1999/ 1990-1995 |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Céréales | 2,7 | 3,8 | 0,8 | 1,2 | 3,3 |
| Bétail | 5,0 | 3,1 | 1,8 | 3,8 | 4,8 |
| Oléagineux | 12,0 | 4,7 | 3,7 | 0,9 | 2,7 |
| Racines et tubercules | -0,8 | -0,5 | 1,0 | 0,1 | 1,3 |
| Légumes | 3,7 | 3,2 | 3,2 | 2,2 | 3,3 |
| Fruits | 3,0 | 3,1 | 3,0 | 2,9 | 2,5 |
| Café vert | 0,3 | 4,8 | 1,1 | -0,4 | -0,7 |
| Canne à sucre | 3,7 | 4,5 | 3,1 | 0,5 | 2,3 |

Source: CEPALC, sur la base de données provenant de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Dans de nombreux pays, l'élevage a connu une telle hausse qu'il est parvenu à dépasser l'expansion agricole, tandis que dans la production de la foresterie, les principaux progrès ont eu lieu dans les pays du Cône Sud et au Mexique, grâce à des incitations spéciales et à des avantages comparatifs naturels. Le développement de ce sous-secteur s'est reflété dans les exportations régionales de produits forestiers. Comme on peut le voir dans le tableau IV.6, les ventes à l'extérieur en prix constants du sous-secteur se sont multipliées par sept au cours des 30 dernières années. Le Brésil, principal pays exportateur, a continué de représenter 50% de ces exportations tout au long de cette période. La part du Chili a commencé à augmenter au début des années 70, et a varié entre 25% et 33% à partir de 1975. L'Argentine et le Mexique, qui ont commencé en 1970 avec une très petite part des exportations de produits forestiers de la région, ont atteint les taux de croissance les plus élevés durant cette période, le Mexique apportant finalement 5,1% du total et l'Argentine 4,2%. Les autres pays

ont suivi la direction contraire puisque leur part des exportations régionales de produits forestiers, bien que significative tout de même, est tombée de trois quarts entre 1970 et 1999.

Tableau IV.6
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: STRUCTURE ET ÉVOLUTION DE LA
CROISSANCE DES EXPORTATIONS DE PRODUITS FORESTIERS
(Indices et pourcentages)

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 |
|---------------------------------|------------------------------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|
| | Croissance (indice 1970=100) | | | | | | |
| Argentine | 100,0 | 150,3 | 263,5 | 786,7 | 2 483,3 | 3 701,2 | 3 238,9 |
| Brésil | 100,0 | 72,9 | 198,9 | 219,5 | 296,0 | 619,7 | 746,4 |
| Chili | 100,0 | 149,1 | 297,6 | 274,5 | 456,2 | 1 167,1 | 1 572,3 |
| Mexique | 100,0 | 50,4 | 62,9 | 62,5 | 490,9 | 933,4 | 1 100,4 |
| Tous les autres pays | 100,0 | 112,7 | 105,0 | 106,7 | 69,3 | 208,9 | 93,7 |
| Amérique latine et les Caraïbes | 100,0 | 97,5 | 186,3 | 196,8 | 282,8 | 634,0 | 749,8 |
| | Structure (pourcentages) | | | | | | |
| Argentine | 0,7 | 1,1 | 1,0 | 2,9 | 6,3 | 4,2 | 4,2 |
| Brésil | 50,3 | 37,6 | 53,6 | 56,0 | 52,6 | 49,1 | 54,1 |
| Chili | 17,8 | 27,3 | 28,5 | 24,9 | 28,8 | 32,8 | 30,8 |
| Mexique | 3,1 | 1,6 | 1,1 | 1,0 | 5,4 | 4,6 | 5,1 |
| Tous les autres pays | 28,1 | 32,4 | 15,8 | 15,2 | 6,9 | 9,2 | 5,8 |
| Amérique latine et les Caraïbes | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source: CEPALC, sur la base de données provenant de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Les produits de base traditionnels ont également été touchés par les bas prix internationaux, comme le montre le tableau IV.7. Cette situation est le résultat de l'offre excédentaire de nombreux produits de base, associée à la libéralisation simultanée de plusieurs pays en développement, et de distorsions dans les marchés internationaux de l'agriculture, provoquées principalement par le protectionnisme et les subventions dans les pays industrialisés, que les cycles de négociation successifs n'ont qu'en partie corrigées (Ocampo et Perry, 1995). Cette tendance à la baisse des cours internationaux, en particulier du coton, du sucre, du café, de la pâte de bois et du blé, a porté un coup aux principaux pays exportateurs de la région. Les difficultés de certains d'entre eux peuvent s'expliquer par leur lourde dépendance de ces produits traditionnels, alors que bien au contraire, la croissance du commerce extérieur des pays les plus performants a été obtenue sur la base de produits non traditionnels mieux cotés et dont la demande est en hausse.

Tableau IV.7
INDICES DES PRIX RÉELS DE PRODUITS DE BASE SÉLECTIONNÉS
(1995=100)

| Produit de base | 1980 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Coton | 90,2 | 77,6 | 73,8 | 59,2 | 59,6 | 78,7 | 100,0 | 85,4 | 78,2 | 71,9 | 53,4 |
| Sucre | 216,1 | 94,5 | 67,5 | 68,3 | 75,5 | 90,2 | 100,0 | 90,1 | 85,6 | 67,5 | 47,2 |
| Bananes | 85,3 | 118,3 | 128,7 | 107,8 | 100,4 | 99,9 | 100,0 | 107,5 | 112,1 | 108,6 | 97,8 |
| Café | 112,9 | 61,0 | 56,8 | 43,1 | 47,9 | 99,3 | 100,0 | 82,9 | 125,6 | 90,2 | 73,5 |
| Bœuf | 145,5 | 133,4 | 139,7 | 128,7 | 137,3 | 122,3 | 100,0 | 93,6 | 97,3 | 90,5 | 96,1 |
| Maïs | 145,4 | 87,9 | 87,4 | 82,9 | 83,3 | 86,6 | 100,0 | 125,0 | 93,4 | 80,8 | 76,4 |
| Pâte de bois | 62,8 | 95,5 | 70,0 | 66,0 | 49,7 | 64,9 | 100,0 | 67,3 | 65,3 | 48,3 | 46,0 |
| Produits à base d'huile végétale ^a | 116,8 | 94,9 | 92,8 | 93,2 | 98,4 | 98,3 | 100,0 | 119,7 | 122,1 | 92,7 | 76,5 |
| Blé | 98,4 | 76,5 | 72,2 | 84,2 | 79,4 | 84,4 | 100,0 | 116,3 | 90,1 | 72,2 | 64,3 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

^a Inclut les graines oléagineuses, l'huile et les tourteaux.

c) Evolution de la productivité du travail

L'une des conditions essentielles pour parvenir à niveler les niveaux de vie ruraux et urbains est la convergence des niveaux de productivité des activités agricoles et non agricoles. Cependant, une telle convergence peut être le résultat de facteurs positifs (réduction de l'écart technologique) ou négatifs (hausse de l'emploi informel dans les zones urbaines en raison de l'exode rural).⁵

Depuis les années 60, la productivité du travail dans la région a connu une croissance plus rapide dans le secteur de l'agriculture que dans les activités non agricoles. La productivité de la main d'œuvre agricole, qui, en 1970, équivalait à 19% de la productivité non agricole, a augmenté à 47% en 2000. Cette évolution est toutefois le résultat des facteurs positifs et négatifs décrits précédemment. Les facteurs positifs se sont maintenus durant les années 70, tandis que la réduction de l'écart de la productivité durant les années 80 fut le résultat de la baisse de la productivité non agricole en termes absolus, ce qui était le reflet d'une croissance significative de l'économie informelle urbaine.

Durant les années 90, la productivité agricole a connu une progression considérable dans plusieurs pays dans le cadre de l'adoption des innovations technologiques et de la baisse des prix des intrants. Ces améliorations ont eu lieu dans les activités les plus modernes et les mieux capitalisées, occupant les meilleures terres, et leurs effets se sont limités

⁵ Cette section est basée sur Ocampo (2000).

aux produits les plus porteurs. Cette hausse généralisée rend également compte de la disparition de nombreuses petites exploitations agricoles, dont la productivité était généralement très faible.

Considérant la production agricole par personne économiquement active comme un indicateur de la productivité du travail, on constate que la productivité sectorielle a augmenté à un taux annuel moyen de 2,4% entre 1990 et 2000, atteignant 3 866 dollars au prix de 1990.⁶ La productivité moyenne du travail dans les secteurs non agricoles des pays de la région, bien que considérablement plus élevée (8 278 dollars en 2000), a connu un taux de croissance annuel de -0,02% durant cette période. Dans la grande majorité des cas, la productivité a augmenté plus rapidement dans le secteur agricole que dans le reste de l'économie.

D'autre part, cette hausse de la productivité, associée aux variations dans la composition de la production sectorielle et à une frontière agricole relativement stable, s'est traduite par une diminution de l'emploi dans le secteur. L'expansion des activités liées à l'élevage et à la foresterie, au détriment d'une production à plus forte intensité de main d'œuvre, a provoqué une baisse de l'emploi, tandis que le développement de l'horticulture et de l'élevage de volaille a eu l'effet contraire. Les chiffres disponibles indiquent que le résultat net fut une baisse de la demande de main d'œuvre dans les zones rurales.

Le tableau IV.8 classe les pays selon la productivité relative du travail de leurs secteurs agricoles et non agricoles, et les compare aux moyennes régionales en 2000. La plupart des pays ont suivi un schéma qui pourrait être considéré normal, avec des chiffres de la productivité manifestement cohérents pour l'économie entière, les chiffres de la productivité agricole et non agricole étant tous deux soit au-dessus des moyennes régionales respectives, soit au-dessous. Six pays ont dépassé les moyennes régionales dans les deux mesures, tandis que 12 sont restés au-dessous. Cependant, dans cinq pays, les chiffres correspondants à la productivité agricole et non agricole se situaient de part et d'autre des moyennes respectives. Dans trois pays, (Panama, Mexique et Trinité-et-Tobago) la productivité non agricole a augmenté plus que la moyenne régionale, mais la productivité agricole a, en revanche, augmenté moins que cette moyenne, tandis que les deux autres pays (Guyane et Venezuela) ont connu des tendances inverses.

⁶ Ces chiffres ont été calculés sur la base de données officielles de la FAO sur la population économiquement active et de l'information de la CEPALC sur le produit du secteur agricole.

Tableau IV.8
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (23 PAYS): CLASSEMENT PAR
PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL AGRICOLE ET NON AGRICOLE

| | | Productivité non agricole inférieure à la moyenne régionale de US\$ 8 278/PEA en 2000 | | | | Productivité non agricole supérieure à la moyenne régionale de US\$ 8 278/PEA en 2000 | | | | |
|---|------------------------|---|-------|--------------|-------|---|------|--------------|------|--------|
| | | Croissance annuelle de la productivité entre 1990 et 2000 et productivité en 2000 | | | | Croissance annuelle de la productivité entre 1990 et 2000 et productivité en 2000 | | | | |
| | | Agricole | | Non agricole | | Agricole | | Non agricole | | |
| | | % | US\$ | % | US\$ | % | US\$ | % | US\$ | |
| Productivité agricole supérieure à la moyenne régionale de US\$ 3 866/PEA en 2000 | Guyane | 10,2 | 4 946 | 2,5 | 1 142 | Barbade | 3,0 | 16 667 | -0,7 | 12 663 |
| | Venezuela | 2,0 | 4 846 | -1,1 | 7 815 | Argentine | 2,8 | 9 311 | 1,8 | 18 978 |
| | | | | | | Uruguay | 2,4 | 7 842 | 1,8 | 13 832 |
| | | | | | | Chili | 4,1 | 5 340 | 3,5 | 14 436 |
| | | | | | | Costa Rica | 3,2 | 5 262 | 0,8 | 10 067 |
| | | | | | | Brésil | 4,5 | 4 620 | 0,0 | 10 316 |
| Productivité agricole inférieure à la moyenne régionale de US\$ 3 866/PEA en 2000 | Colombie | 1,4 | 3 658 | -0,7 | 5 737 | Panama | 2,2 | 2 742 | 1,3 | 9 140 |
| | République dominicaine | 5,6 | 3 163 | 2,0 | 5 091 | Mexique | 1,3 | 2 274 | -0,6 | 14 261 |
| | Paraguay | -0,1 | 3 062 | -1,9 | 4 661 | Trinité-et-Tobago | 1,2 | 1 976 | 0,7 | 12 354 |
| | Nicaragua | 5,0 | 2 221 | -2,1 | 988 | | | | | |
| | Pérou | 4,0 | 1 914 | 0,2 | 8 132 | | | | | |
| | Guatemala | 0,8 | 1 879 | 0,2 | 6 337 | | | | | |
| | El Salvador | 0,1 | 1 684 | 0,4 | 5 046 | | | | | |
| | Equateur | 0,7 | 1 659 | -2,4 | 4 304 | | | | | |
| | Jamaïque | 2,4 | 1 602 | -1,4 | 4 603 | | | | | |
| | Honduras | 1,3 | 1 129 | -1,7 | 2 279 | | | | | |
| | Bolivie | 0,9 | 752 | 0,7 | 3 589 | | | | | |
| | Haïti | -3,8 | 377 | -3,6 | 1 625 | | | | | |

Source: Taux de croissance annuels cumulatifs, CEPALC, données fournies par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour la population économiquement active (PEA).

Un regard sur les changements survenus entre 1990 et 2000 permet de constater que les gains de productivité dans les secteurs agricole et non agricole se sont généralement concentrés dans les pays où la productivité était déjà relativement élevée. Ainsi, la région affiche un modèle divergent de productivité du travail. Dans les pays à productivité plus élevée (Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica et Uruguay), les changements dans les rapports entre les économies rurale et urbaine ont été dominés par des facteurs positifs associés à une véritable convergence des niveaux technologiques et des niveaux de vie. La principale exception est la Barbade, en raison des particularités de sa structure de production. L'inverse est vrai pour les pays à plus faible productivité où la convergence est en grande partie le résultat d'une baisse assez généralisée de la productivité du travail non agricole imputable à la propagation du travail informel dans les villes (Colombie, Equateur, Haïti, Honduras, Jamaïque, Nicaragua et Paraguay).

d) Le poids économique et social de la concentration foncière

Historiquement, l'Amérique latine et les Caraïbes ont toujours présenté une forte concentration de la propriété terrienne et des régimes fonciers. Contrairement à d'autres régions du monde, cette question reste d'actualité dans les programmes de la plupart des pays, en dépit des processus de réforme agraire entrepris durant les années 60 et au début des années 70. L'opposition soulevée par ces réformes dans les secteurs concernés par ces programmes a été si forte que ces processus ont finalement été neutralisés et même parfois renversés. A l'exception du Brésil, de la Colombie, du Costa Rica et, plus récemment, du Venezuela, il n'existe actuellement pas d'initiatives de redistribution des terres. Durant les années 90, de vastes étendues de terre restaient improductives malgré la persistance de structures profondément inégales de distribution des terres, situation qui est incompatible avec les objectifs d'équité et d'efficacité implicites du développement durable.

Les indices de concentration des terres présentés dans le tableau IV.9 permettent de distinguer trois groupes de pays. Dans le premier groupe, qui comprend le Chili, le Mexique et le Paraguay, les indices sont supérieurs à 0,9 et reflètent des niveaux de concentration très élevés. Les valeurs des indices de l'Argentine, du Brésil, du Costa Rica, de l'Équateur, du Salvador, du Panama, du Pérou et du Venezuela, comprises entre 0,8 et 0,9, sont également élevées. Le troisième groupe comprend la Colombie, la République dominicaine, Porto Rico et l'Uruguay, avec des indices oscillant entre 0,7 et 0,8, ainsi que le Honduras, dont la valeur est comprise entre 0,6 et 0,7.

La concentration de la propriété foncière inquiète les gouvernements et diverses organisations de la société civile. Durant les années 90, plusieurs pays de la région ont assisté à une recrudescence des activités des mouvements sociaux des paysans sans terre et ont abouti dans certains cas à des occupations des exploitations agricoles. Les gouvernements ont adopté un éventail de politiques pour affronter ce problème. Certains ont privilégié les mécanismes du marché pour modifier les formes de propriété et ont appliqué des mesures basées sur la réalisation de cadastres fonciers, comprenant la mise à jour des cadastres existants, le registre des terres et la délivrance de titres. Dans d'autres cas, y compris celui du Brésil, les politiques de réforme agraire ont été combinées à l'acquisition de terres sur le marché.

Tableau IV.9
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (16 PAYS): INDICES DE CONCENTRATION
DES TERRES, 1969-1997^a
(Valeurs de l'Indice de Gini)

| | Années 1970 | Années 1980 | Années 1990 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentine | ... | 0,83 (1988) | ... |
| Brésil | 0,84 (1970) | 0,85 (1985) | 0,81 (1996) |
| Chili | 0,92 (1975) | ... | 0,92 (1997) |
| Colombie | 0,86 (1971) | 0,79 (1988) | 0,79 (1997) |
| Costa Rica | 0,81 (1973) | 0,80 (1984) | ... |
| Equateur | 0,81 (1974) | ... | ... |
| El Salvador | 0,80 (1971) | ... | ... |
| Honduras | 0,71 (1974) | ... | 0,66 (1993) |
| Mexique | 0,93 (1970) | ... | ... |
| Panama | 0,77 (1971) | 0,83 (1980) | 0,85 (1990) |
| Paraguay | ... | 0,93 (1981) | 0,93 (1991) |
| Pérou | 0,88 (1972) | ... | 0,86 (1994) |
| Porto Rico | 0,76 (1970) | 0,77 (1987) | ... |
| République dominicaine | 0,78 (1970) | 0,73 (1981) | ... |
| Uruguay | 0,81 (1970) | 0,80 (1980) | 0,76 (1990) |
| Venezuela | 0,90 (1970) | 0,89 (1985) | ... |

Source: CEPALC, sur la base de recensements et d'enquêtes agricoles.

^a Calculé en utilisant la méthodologie mise au point dans la publication de Beatriz David et coll., "Demandas por políticas de desenvolvimiento rural no Brasil", Encontro Nacional de Economía, Belém do Pará, décembre 1999. L'indice va de 0 à 1; plus la valeur est élevée, plus l'inégalité est importante.

Il serait prématuré d'évaluer le programme de financement brésilien pour l'acquisition de terres (connu comme *Cédula da Terra* ou projet de registre foncier) car il n'a été mis en place que récemment. Cependant, le taux d'intérêt sur les crédits du programme a déjà été critiqué car il est considéré incompatible avec l'objectif de faire de l'agriculture une activité rentable. Des études actuellement en cours confirment la nécessité d'investissements supplémentaires pour fournir un accès à la technologie requise pour une exploitation rentable des terres acquises.⁷

La Loi 160 de la Colombie, promulguée en 1994, a créé une subvention pour les acquisitions directes de terres afin de promouvoir l'accès à la terre aux paysans (Ocampo et Perry, 1995 et Vargas, 2000). Celle loi met l'accent sur les négociations directes des terres entre les propriétaires et les paysans ("campesinos"). Cependant, l'initiative n'a pas eu le succès espéré, en partie en raison de la hausse des prix des propriétés rurales provoquée par la disponibilité de subventions qui ont, dans certains cas, alimenté la spéculation. Ce processus a été appliqué en

⁷ Voir, en particulier, Dias (2000) et Rodríguez (2000).

même temps que l'approche plus traditionnelle consistant à remettre aux colons des terres dans des zones frontalières.

Au Costa Rica, le processus de réforme agraire engagé en 1962 a eu un impact significatif sur la structure de régime foncier et de la propriété terrienne. La première grande mesure de la réforme a été la colonisation de grandes étendues de terres, suivie de l'acquisition et la distribution de terres, et l'émission de titres et de mesures visant à appuyer la consolidation des établissements paysans. On estime à presque deux millions d'hectares, soit plus d'un tiers des terres de la nation, la surface distribuée dans le cadre de ces programmes.

La réforme agraire au Salvador, ainsi que le programme de remembrement créé lors des accords de paix, a apporté de grands changements en matière d'affectation des terres. Entre 1980 et 1995, ces programmes furent généreusement financés, mais leurs résultats sont restés en deçà des objectifs socioéconomiques recherchés. La structure du régime foncier est actuellement telle que 75,1% des terres appartient à des propriétaires fonciers, 18,4% sont louées et 6,5% des terres restantes relève d'un autre mode d'occupation. Les caractéristiques du secteur, le morcellement des propriétés et la technologie agricole rudimentaire ont affaibli les revenus et la rentabilité de l'exploitation agricole. Les exploitants agricoles cherchent fréquemment du travail comme travailleurs ruraux afin d'accroître leur revenu. Le retard technologique rebelle peut être attribué à l'absence de programmes de formation et à la pénurie de ressources permettant des investissements complémentaires.⁸

Au Mexique, la réforme constitutionnelle de 1991 a légalisé la vente et les transactions de droits agraires, pratiques qui existaient déjà de façon informelle. Les réformes ont supprimé le pouvoir des communautés de disposer de droits fonciers et en matière d'eau et ont légalisé la vente, la location et le métayage des terres communautaires (*ejidos*). Cette politique a été mise en œuvre par le biais du programme Procede (Programme de certification des titres fonciers et d'affectation de titres aux sites urbains) établi en 1993. En 1999 environ, plus de 60% des terres de *ejido* avaient été certifiées, bien que le taux de certification ait considérablement varié d'une région à l'autre et que la transmission des droits de succession soit encore très courante. Si les nouvelles lois agraires n'ont pas suscité de ventes massives des terres, elles ont entraîné une revitalisation des transactions indirectes telles que les accords de location. Les exploitants

⁸ Sur la base des enquêtes réalisées dans le cadre du projet de la CEPALC FRG/97/S70 "Options de politiques pour la promotion du développement de marchés des terres agricoles, en vue de faciliter le transfert des terres vers les petits exploitants agricoles".

agricoles des *ejido* ont donc été en mesure de faire un usage plus flexible de leurs actifs.

L'expérience des années 90 a démontré que le système commercial de transactions foncières se heurte à des obstacles majeurs, tels que l'imperfection des marchés du crédit et les contraintes en matière de ressources budgétaires qui peuvent être mises à la disposition des programmes de subvention couvrant parfois jusqu'à 75% du prix d'achat. Cette situation est aggravée par l'absence d'un système rapide, fonctionnel et fiable d'enquêtes et de cadastre fonciers, capables de fournir aux utilisateurs les informations financières et légales dont ils ont besoin pour participer au marché (Tejada et Peralta, 1999).

Toutefois, il s'est également avéré que les difficultés liées au fonctionnement du marché comme mécanisme d'attribution des terres ne se limitent pas uniquement aux dysfonctionnements du système financier ou à l'inadéquation des informations cadastrales. La terre en tant qu'actif se différencie radicalement de tout autre actif en cela qu'elle est, à la fois, une réserve de valeur, un actif fixe et un facteur de production. C'est pourquoi le marché foncier est, en règle générale, très imparfait et segmenté, et présente des coûts de transaction élevés (Muñoz, 1999).

3. Le secteur de l'exploitation minière

Durant les années 90, le potentiel non exploité du secteur minier a connu un développement exceptionnel. Outre les changements survenus dans les activités liées au pétrole et au gaz (cf. chapitre V), la plupart des pays de la région ont entrepris des réformes visant à accélérer l'exploitation de nouveaux gisements en vue d'accroître et de diversifier les exportations minières. Bien que ces réformes aient généralement renforcé le rôle de l'Etat en tant que propriétaire inaliénable et imprescriptible de ces ressources, la mise en œuvre d'un ensemble de programmes visant à stimuler l'investissement privé a empiété sur le rôle commercial de l'Etat et entamé les recettes fiscales provenant des activités minières. Les principaux événements qui ont marqué les années 90 ont été la suppression des barrières à l'entrée de l'investissement privé, l'application de politiques cohérentes indépendamment de l'origine du capital ou de l'ampleur des opérations minières, et la privatisation d'un grand nombre d'entreprises publiques de ce secteur.⁹

⁹ Cette section se base sur Sánchez Albavera et coll. (1999).

a) Orientation et contenu des réformes

Bien qu'elles n'aient pas toujours été systématiques ou simultanées, les réformes adoptées par les pays comprenaient généralement les mesures suivantes: apport de nouvelles informations et connaissances concernant le potentiel de l'exploitation minière; amélioration des capacités techniques des institutions publiques quant au potentiel de l'exploitation minière; renforcement du statut juridique des droits miniers et modernisation de leur administration; et octroi d'incitations spécifiques à l'investissement, ce qui a impliqué la fin du caractère neutre des instruments de politique économique.

Les réformes reposent sur le postulat selon lequel, à la lumière des progrès technologiques accomplis depuis les années 70, le développement de l'industrie minière passe par l'introduction et la diffusion des progrès techniques, ce qui implique une hausse des investissements privés, en particulier étrangers. Les entreprises étrangères ont cherché à tirer parti des avantages compétitifs, en particulier en ce qui concerne le cuivre et l'or, les deux produits ayant attiré le plus grand volume d'investissements. Les choix en matière de perspectives d'investissement dans différentes régions ont été principalement déterminés par les coûts d'exploitation. Dans ce sens, les politiques économiques ont contribué à développer un secteur où les cours internationaux constituaient un volet fondamental. Après la consolidation de la stabilité juridique des droits miniers, la modernisation de leur administration et la suppression des barrières à l'entrée, le facteur décisif en matière de décisions d'investissement est maintenant l'orientation des réformes macroéconomiques.

A cet égard, les principales réformes sont celles qui ont porté sur les coûts, la gestion commerciale et financière et sur la répartition des bénéfices. Les principales mesures qui ont eu une incidence sur les coûts sont la réduction des niveaux de protection tarifaire, l'introduction de mécanismes de ristourne sur les impôts payés durant le processus de production, la réduction ou la suppression des redevances, des taxes de licence et d'autres impôts indirects, ainsi que la suppression d'impôts spécifiques ou de taxes discriminatoires appliquées à l'utilisation de l'infrastructure (énergie, ports, etc.). Les réformes concernant la gestion commerciale et financière comprenaient la suppression des restrictions commerciales et de change et la libéralisation des mouvements de capitaux. En ce qui concerne la répartition des bénéfices, des réformes importantes sont les réductions de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les incitations au réinvestissement des bénéfices, la suppression des restrictions en matière de rapatriement des bénéfices et la signature

d'accords sur la stabilité fiscale et les garanties d'investissement. Ces réformes, ainsi que les précédentes, ont été non seulement adaptées à la nature planétaire des entreprises minières étrangères, mais elles ont également créé un climat particulièrement propice à l'investissement dans le secteur.

Certes, ces réformes n'ont pas toutes été menées de la même façon, ou avec la même énergie ou rapidité, raison pour laquelle les principaux afflux d'investissements sont allés dans les pays qui non seulement offraient de meilleurs avantages compétitifs, mais aussi qui avaient été les premiers à accorder un traitement plus favorable à l'investissement. Les bénéfices de l'exploitation minière sujets à la répartition sont ceux qui restent après avoir déduit les bénéfices minimums attendus de la rentabilité nette après impôts d'un projet. Le pays dont la plus grande part de cette différence va aux investisseurs est le Chili, qui réduit également les charges fiscales durant les premières années d'opération. La plupart des pays ont mis au point des régimes attrayants dont les incitations sont intéressantes par rapport à celles offertes dans d'autres régions. La concurrence intrarégionale en matière d'investissement s'est également intensifiée durant les années 90.

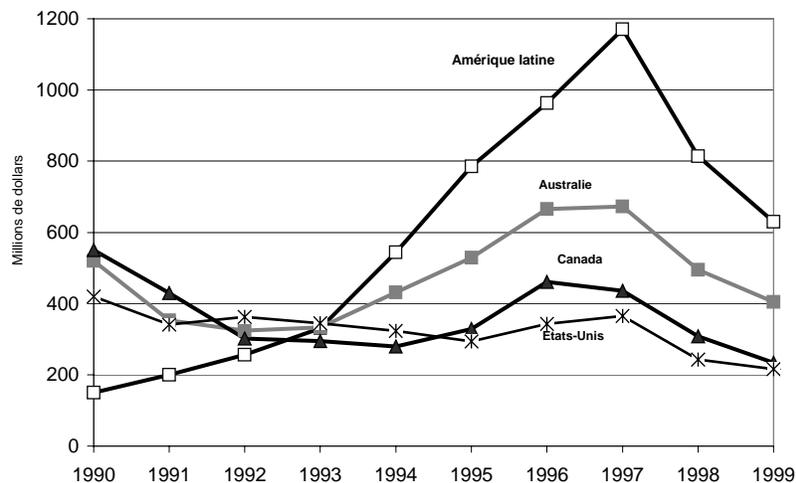
Un autre fait saillant durant cette décennie est la mise en place, dans de nombreux pays de la région, d'institutions et de normes solides en matière d'environnement, dans un contexte d'internationalisation rapide de ce thème (cf. chapitre VII). Les exigences environnementales en matière de financement des projets d'exploitation minière ont été progressivement renforcées et la société civile a commencé à exercer une pression plus forte à cet égard. Les entreprises ont répondu de façon très dynamique en mettant en œuvre des politiques visant à garantir l'harmonie de leurs opérations avec l'environnement et les communautés locales. Les nouveaux investissements incorporent davantage de technologies soucieuses de l'environnement, de sorte que les principaux passifs en matière d'environnement concernent, pour la plupart, d'anciennes opérations.

b) Résultat des réformes

Malgré l'incidence favorable de ces réformes sur l'investissement, la compétitivité internationale du secteur minier de la région est restée vulnérable, en raison de la faible valeur ajoutée des exportations et des aléas des marchés mondiaux. Durant les années 90, l'exploration dans la région s'est fortement développée, ce qui s'est traduit par une hausse importante, bien que très concentrée, de l'investissement dans le secteur minier.

En 1990, les grandes sociétés minières attribuaient des budgets inférieurs à 200 millions de dollars par an pour l'exploration en Amérique latine. Les nouvelles conditions régissant l'investissement minier et divers facteurs touchant aux dépenses d'exploration dans des pays tels que l'Australie, le Canada et les Etats-Unis à partir des années 80, ont accru l'intérêt pour ces activités dans la région.¹⁰ Ainsi, les budgets consacrés à l'exploration en Amérique latine et dans les Caraïbes ont atteint 544 millions de dollars par an en 1994, date après laquelle ils ont augmenté si rapidement qu'en 1997 ils totalisaient 1,17 milliards de dollars. Cette année là, la région est parvenue à attirer 29% du budget total des explorations à l'échelle mondiale, estimé à 4,03 milliards de dollars.¹¹ Le graphique IV.1 illustre cette tendance et l'ampleur du budget d'exploration dans la région en comparaison avec certains pays industrialisés.

Graphique IV.1
BUDGETS DESTINÉS À L'EXPLORATION À L'ÉCHELON MONDIAL, 1999



Source: CEPALC, sur la base de chiffres provenant du Metals Economics Group.

¹⁰ Ces facteurs sont, entre autres, les coûts croissants d'exploration des Etats-Unis et du Canada dus à de nouvelles exigences environnementales dans les deux pays, à la suppression des incitations fiscales au Canada et à l'épuisement des réserves dans certaines zones minières. Les entreprises australiennes ont intensifié leurs opérations à l'extérieur pour des raisons semblables, mais également en raison des progrès technologiques prometteurs dans la production de cuivre et d'or et du coût élevé des opérations minières dans les zones traditionnelles, telles que l'Afrique du Sud.

¹¹ Cependant, vers la fin de la décennie, les budgets d'exploration ont été considérablement réduits en raison de la baisse soutenue des cours et de la Crise asiatique. Les chiffres disponibles les plus récents remontent à 1998 et indiquent que 2,83 milliards de dollars seulement avaient été destinés à l'exploration. Toutefois, la région a continué d'absorber presque le tiers des dépenses mondiales budgétisées.

Aucune statistique régionale ne permet d'observer la tendance de l'investissement réel dans de nouveaux projets. Un échantillon de cinq pays a donné un chiffre d'environ 17 379 millions de dollars d'investissement durant la période comprise entre 1990 et 1997. Cependant, ces mouvements de capitaux étaient fortement concentrés en raison de l'ampleur de l'investissement dans l'industrie cuprifère au Chili, pays qui a attiré 51% de tous les investissements de l'échantillon.¹²

Cependant, la position du secteur minier de la région est vulnérable à certains égards. Il est notamment menacé par la baisse de la part prise par les produits miniers au commerce international, l'effort insuffisant d'incorporation de valeur ajoutée, les variations structurelles de la consommation mondiale et le déclin persistant des prix réels.

La production d'éléments plus ouvragés a été particulièrement décevante en termes de part de marché. Si la part de la région a augmenté en termes d'extraction totale de la plupart des minerais (produits de mines), celle-ci n'a enregistré aucune amélioration significative en matière de biens à plus forte valeur ajoutée (produits raffinés), à l'exception du cuivre (cf. tableau IV.10). L'incapacité de la région à accroître sa part des exportations mondiales en valeur, qui est restée pratiquement inchangée à 12% durant les années 90, est due, en grande partie, au fait qu'une part élevée de sa production correspond à des biens peu ouvragés et à la baisse de sa contribution à la production mondiale de produits raffinés.¹³

La part prise par la région aux exportations mondiales de minerais et de concentré a augmenté en volume et en valeur, à l'exception du ferronickel et du zinc. Toutefois, dans presque tous les cas, sa part des exportations de métaux raffinés est tombée en volume et en valeur, comme l'illustre le tableau IV.11. Le cuivre fut l'exception, mais même dans ce cas, la part des exportations de la région de minerais et de concentré a augmenté plus que la part des exportations de produits raffinés (Moussa, 1999).

Les résultats en ce qui concerne les exportations mondiales de produits semi-manufacturés d'origine minière n'ont pas non plus été satisfaisants. Entre 1990 et 1997, la part des exportations totales de produits semi-manufacturés d'aluminium de la région est tombée de 4,3%

¹² D'après des chiffres fournis par la CEPALC sur la base d'informations officielles provenant des gouvernements respectifs, l'investissement dans les autres pays de l'échantillon fut le suivant: Brésil, 24%; Pérou, 12%; Argentine, 10%; et Mexique, 3%.

¹³ L'apport de l'Amérique latine aux exportations mondiales totales de minerais et de métaux fut de 12,7% en 1990 et de 11,8% en 1995 et 1997. Dans le même temps, celui des pays développés a baissé de 60% en 1990 à 58,4% en 1995 et à 57,3% en 1997. Les bénéficiaires furent d'autres pays e développement, dont la part a augmenté de 16,7% en 1990 à 20,3% en 1995 et à 21,8% en 1997.

à 2,7% en volume, tandis que la part des exportations d'étain est passée de 4% à 1,5%. Les exportations de cuivre ont continué d'osciller autour de 3,7% du volume des exportations mondiales, tandis que le nickel restait stable. Seuls le plomb et le zinc ont enregistré une augmentation, modérée dans le premier cas et très substantielle dans le second (de 3,9% à 20,2%).

Tableau IV.10
AMÉRIQUE LATINE: PRODUCTION DE MINÉRAIS ET DE MÉTAUX
(Taux moyens annuels et pourcentages)

| | Part de la production mondiale (%) | | Taux de croissance 1990-1999 |
|------------------------|------------------------------------|------|------------------------------|
| | 1990 | 1999 | |
| MINÉRAIS | | | |
| Bauxite | 23 | 27 | 2,9 |
| Cuivre | 25 | 44 | 10,5 |
| Étain | 27 | 25 | -1,3 |
| Nickel | 7 | 15 | 11,2 |
| Plomb | 13 | 13 | -0,2 |
| Zinc | 17 | 21 | 3,3 |
| MÉTAUX RAFFINES | | | |
| Aluminium | 9 | 9 | 1,8 |
| Cuivre | 16 | 26 | 9,2 |
| Étain | 23 | 15 | -3,8 |
| Nickel | 7 | 11 | 7,4 |
| Plomb | 8 | 7 | 0,2 |
| Zinc | 7 | 7 | 2,7 |

Source: Bureau mondial des statistiques sur les métaux, *World Metal Statistics*, plusieurs numéros.

Tableau IV.11
AMÉRIQUE LATINE: PART DES EXPORTATIONS MONDIALES DES PRINCIPAUX
MÉTAUX, EN VOLUME ET EN VALEUR
(Pourcentages)

| | Volume | | Valeur | |
|--------------------------------|--------|------|--------|------|
| | 1990 | 1999 | 1990 | 1999 |
| Bauxite | 31,2 | 33,7 | 31,9 | 36,5 |
| Aluminium | 14,1 | 8,9 | 12,9 | 8,9 |
| Minéral et concentré de cuivre | 19,6 | 43,9 | 19,1 | 40,3 |
| Cuivre raffiné | 36,0 | 44,1 | 36,7 | 45,1 |
| Minéral et concentré d'étain | 30,4 | 33,6 | 28,7 | 31,9 |
| Étain raffiné | 23,0 | 9,4 | 22,5 | 9,5 |
| Ferronickel | 39,2 | 27,1 | 43,0 | 38,2 |
| Nickel raffiné | 4,3 | 2,0 | 4,3 | 1,9 |
| Minéral et concentré de plomb | 20,3 | 19,5 | 21,5 | 29,6 |
| Plomb raffiné | 13,3 | 6,9 | 12,7 | 6,9 |
| Minéral et concentré de zinc | 26,1 | 24,6 | 24,2 | 24,5 |
| Zinc | 10,1 | 7,2 | 9,8 | 7,3 |

Source: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Handbook of World Mineral Trade Statistics, 1990-1995* (UNCTAD/ITCD/COM/2), New York, 1997. Publication des Nations Unies, N° de vente E.97.II.D.3; et *Handbook of World Mineral Trade Statistics, 1995-2000* (UNCTAD/ITCD/COM/37), New York, 2002. Publication des Nations Unies, N° de vente E.02.II.D.1.

La destination des exportations minières est principalement déterminée par les tendances de la consommation dans les pays développés. Les changements structurels de la consommation mondiale en termes d'utilisation de métaux par unité de production restent une source de vulnérabilité. Cependant, l'effet de substitution qui a caractérisé les vingt années précédentes a apparemment perdu de son importance durant les années 90.¹⁴ En effet, entre 1990 et 1999, la consommation mondiale a augmenté légèrement plus vite que durant les années 80, en partie grâce à une consommation plus élevée dans les pays en développement. Cependant, la détérioration des prix réels de la plupart des produits miniers s'est poursuivie (cf. tableau IV.12).

Tableau IV.12
INDICES DES PRIX RÉELS DES PRINCIPAUX MÉTAUX^a
(1990=100)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Aluminium | 100,0 | 77,7 | 71,7 | 65,3 | 81,7 | 92,4 | 80,6 | 90,2 | 79,6 | 80,2 |
| Cuivre | 100,0 | 86,0 | 80,4 | 67,6 | 78,7 | 92,5 | 75,6 | 79,1 | 59,8 | 57,1 |
| Étain | 100,0 | 87,7 | 91,7 | 77,8 | 79,5 | 83,5 | 86,7 | 83,7 | 85,4 | 83,6 |
| Nickel | 100,0 | 90,0 | 74,1 | 56,2 | 64,9 | 77,9 | 74,2 | 72,2 | 50,2 | 65,5 |
| Plomb | 100,0 | 67,3 | 62,7 | 47,3 | 61,3 | 65,3 | 83,8 | 71,2 | 62,7 | 59,9 |
| Zinc | 100,0 | 72,0 | 76,6 | 59,7 | 59,6 | 57,0 | 59,2 | 80,1 | 64,8 | 68,4 |

Source: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Monthly Commodity Price Bulletin*, New York, plusieurs volumes, plusieurs numéros, et Banque mondiale, *Global Commodity Markets*, Washington, D.C., plusieurs numéros.

^a Déflaté: Indice de la valeur unitaire des manufactures (VUM), Banque mondiale.

Ces tendances ont eu de graves répercussions sur les opérations minières formelles à petite échelle et ont menacé la survie des mineurs artisanaux ou informels. Les conditions d'opération typiques des deux groupes, en particulier du second, posent un problème persistant et rebelle. Leur structure des coûts est généralement peu compétitive, la sécurité de l'emploi est minimale, et leurs pratiques sont nuisibles à l'environnement. L'une des principales imperfections des politiques minières adoptées durant les années 90 fut l'absence d'une position ferme sur ces problèmes.

¹⁴ Entre 1990 et 1998, la part des pays développés de la consommation mondiale de métaux tels que le cuivre et le zinc ne s'est pas réduite de façon significative par rapport au début des années 80, et a augmenté dans les cas de l'aluminium, de l'étain et du nickel. En outre, durant les années 90, ils ont montré, dans la plupart des produits, des taux de croissance de la consommation supérieurs à ceux de la décennie précédente.

Pour conclure, la région dispose de réserves abondantes de ressources de minerais sur lesquelles fonder une croissance économique dynamique, ainsi qu'un grand potentiel encore inexploré. Les ressources sont diverses, bien que concentrées dans un petit nombre de pays. Cette diversification a certes encouragé une spécialisation productive considérable, mais elle offre également de grandes possibilités de complémentarité, qui pourrait stimuler les échanges intrarégionaux à mesure que les pays se développent.

Les stratégies et les politiques conçues pour accroître la compétitivité devraient promouvoir l'incorporation des nouvelles technologies à une plus grande échelle afin de pouvoir exploiter les réserves disponibles et de réduire les coûts de façon à refaçonner l'offre mondiale de telle sorte que l'Amérique latine accroisse sa part des échanges internationaux, sur la base d'avantages comparatifs durables à longue échéance.

C'est sur cette voie que s'est engagé le nouveau cycle d'investissements miniers durant les années 90, non seulement en fonction des avantages naturels existants mais également des politiques économiques plus efficaces dans le domaine de la production de ressources naturelles. A la fin de cette décennie, certaines appréhensions ont été formulées quant à la pérennité du taux de croissance des investissements miniers observés dans les années 90. Les estimations indiquent toutefois que l'investissement mondial minier atteindra un total de 51 milliards de dollars entre 2000 et 2007, et que la région pourrait absorber 32% de ce total.¹⁵

Il faut toutefois remarquer que certains pays en développement se rapprochent d'un niveau de maturité industrielle tel qu'on peut s'attendre à ce que leur structure de consommation ressemble bientôt à celle des pays développés. En d'autres termes, la consommation augmentera plus lentement que durant les étapes les plus dynamiques d'industrialisation. Ainsi, l'évolution future des marchés mondiaux sera plus influencée par le comportement des marchés de pays tels que la Chine, qui a affiché des taux de consommation élevés durant les années 90, et par une croissance industrielle plus rapide dans d'autres pays en développement, y compris les pays de l'Amérique latine.

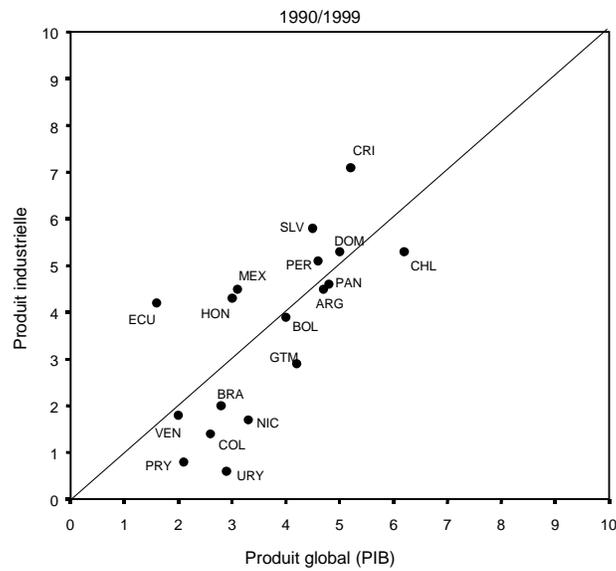
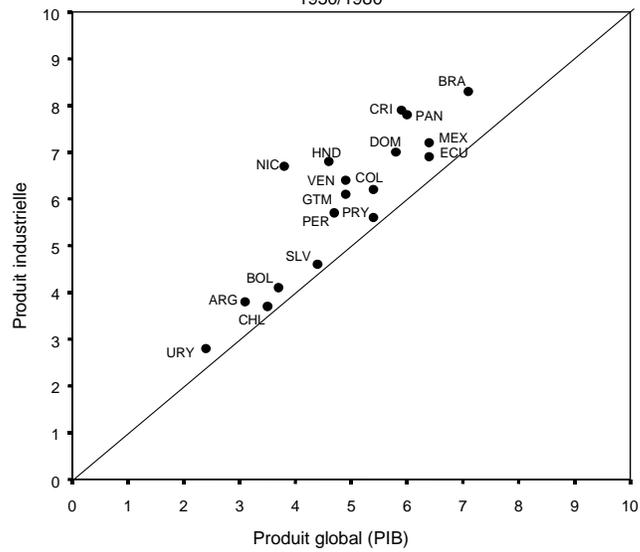
¹⁵ Cette estimation est extraite du magazine *Engineering and Mining Journal*, qui publie tous les ans une enquête sur les projections d'investissement durant la décennie suivante, compte tenu des projets en cours et faisables.

4. Le secteur industriel

a) Comportement et restructuration du secteur industriel

Le secteur industriel a connu plusieurs étapes clairement définies durant les 50 dernières années, caractérisées par des variations considérables dans les tendances de la croissance. Après la performance positive de la période 1950-1974, au cours de laquelle les taux moyens annuels d'expansion étaient de 6,8%, la croissance s'est ralentie pour tomber à une moyenne de 4,3% entre 1974 et 1980, pour s'effondrer dans les années 80 où la croissance moyenne annuelle est tombée à 0,4%. Malgré le redressement notable du secteur industriel durant les années 90, où la croissance annuelle moyenne a atteint 3,1%, il n'a jamais retrouvé la vigueur des années antérieures à la crise de la dette, et a même quelque peu freiné la croissance du PIB, malgré des variations selon les sous-régions et les pays. En Amérique du Sud, la tendance de la production industrielle a été dominée par l'impact négatif des événements survenus dans les secteurs de production de biens exportables, qui ont connu une forte contraction, perdu des parts de marché intérieur et ont été incapables de développer leurs exportations de façon significative. En Argentine, au Chili et en Uruguay, où des réformes furent rapidement introduites, la baisse s'est produite principalement à la fin des années 70 et 80, avant de s'ancrer durant les années 90. Dans d'autres cas, y compris le Brésil et la Colombie, la tendance à la baisse a commencé durant les années 80 et s'est aggravée dans les années 90. Au Brésil, dans les pays du Cône Sud (Argentine, Chili, Paraguay et Uruguay) et dans la Communauté andine (à l'exception de l'Équateur et du Pérou), la croissance de la production industrielle a été nettement plus lente que le PIB à partir de 1990, marquant ainsi une inflexion par rapport à la tendance qui avait dominé entre l'après-guerre et 1980. En revanche, un grand nombre de sous-secteurs industriels au Mexique et dans certains pays de l'Amérique centrale et des Caraïbes ont maintenu ou augmenté leur part de la production totale grâce à la vigueur des exportations manufacturières, ce qui s'est traduit, dans tous ces pays, par une croissance de la production industrielle plus rapide que le PIB (cf. graphique IV.2).

Graphique IV.2
 AMÉRIQUE LATINE: PRODUCTION INDUSTRIELLE ET CROISSANCE DU PIB
 (Taux moyens annuels)
 1950/1980



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

Ces tendances divergentes dans l'évolution globale des secteurs industriels nationaux ont été accompagnées de profondes transformations dans la structure de spécialisation des produits. Le tableau IV.13 permet d'observer les changements survenus au fil du temps dans le poids relatif des différentes branches manufacturières dans cinq pays de l'Amérique latine. Dans tous les cas, la production des sous-secteurs traditionnels à forte intensité de main d'œuvre, en particulier les textiles et la confection, est tombée en termes relatifs et même parfois absolus. Dans le contexte de l'ouverture rapide des marchés et de l'appréciation des devises nationales, ces sous-secteurs se sont retrouvés dans l'incapacité de rivaliser avec succès avec les entreprises asiatiques, qui cassent leurs prix dans le bas du marché, et les entreprises européennes, qui dominent le haut du marché grâce à leur supériorité en matière de conception, finition, qualité et différenciation des produits. Dans le même temps, les industries productrices de biens d'équipement et d'intrants industriels étaient aux prises avec de graves difficultés en raison de la teneur croissante en intrants importés de la production industrielle de la région. Ces tendances, bien que déjà présentes dans certains pays, se sont accentuées durant les années 90 en raison de l'essor de la consommation, stimulée par la hausse des revenus réels, la récupération du crédit et l'abaissement des prix des importations. En revanche, à l'exception du Mexique, les secteurs de l'industrie impliqués dans les premières étapes de transformation des biens primaires (agro-industrie, cellulose et pétrochimie) ont consolidé leur position grâce à la croissance considérable enregistrée durant les années précédentes, en particulier durant les années 80. De même, l'industrie automobile en Argentine, au Brésil, en Colombie et au Mexique, dont les niveaux de production étaient affaiblis depuis la crise des années 80, est parvenu à se ressaisir, principalement grâce au traitement préférentiel accordé par les autorités économiques sous la forme de régimes spéciaux (Benavente et coll., 1996).

Au Mexique, outre le sous-secteur de l'automobile qui a bénéficié d'un traitement préférentiel et de l'accès aux Etats-Unis, une gamme d'activités d'assemblage dans les industries de biens durables à emploi final et dans les branches de diffusion du progrès technique (machines, instruments, chimie fine) ont également amélioré leur position. Par le biais des effets amont-aval, ces industries ont à leur tour injecté une énergie nouvelle à d'autres activités. Cette tendance vers une spécialisation croissante s'est étendue dans une certaine mesure à d'autres pays de l'Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador et Honduras) et des Caraïbes (République dominicaine), bien que l'attention se soit davantage centrée sur les activités d'assemblage, qui ont un impact moins important sur le reste de la structure industrielle.

Tableau IV.13
AMÉRIQUE LATINE (5 PAYS): CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE^a
(Pourcentages)

| | Argentine | | | Brésil | | | Chili | | | Colombie | | | Mexique | | |
|--|-----------|------|------|--------|------|------|-------|------|------|----------|------|------|---------|------|------|
| | 1970 | 1990 | 1999 | 1970 | 1990 | 1999 | 1970 | 1990 | 1999 | 1970 | 1990 | 1998 | 1970 | 1990 | 1999 |
| I. Industrie métallurgique (sauf automobile) | 15,6 | 14,3 | 13,4 | 18,8 | 22,9 | 22,2 | 15,9 | 10,8 | 11,9 | 10,7 | 9,6 | 9,7 | 13,3 | 12,3 | 15,2 |
| II. Equipement de transport | 9,9 | 8,5 | 12,8 | 9,9 | 7,0 | 8,4 | 7,7 | 2,3 | 1,9 | 2,9 | 4,3 | 6,3 | 5,5 | 9,5 | 13,1 |
| III et IV. Produits alimentaires, boissons et tabac, plus les industries de transformation des ressources naturelles | 36,2 | 46,7 | 43,6 | 35,8 | 39,6 | 43,7 | 41,7 | 54,5 | 56,2 | 45,7 | 51,1 | 55,0 | 46,8 | 46,8 | 44,5 |
| V. Industries traditionnelles (à forte intensité de main d'œuvre) | 38,2 | 30,5 | 30,2 | 35,5 | 30,5 | 25,8 | 34,7 | 32,4 | 30,0 | 40,7 | 34,9 | 29,0 | 34,4 | 31,4 | 27,2 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

- ^a
- I ISIC 381, 382, 383, 385;
 - II ISIC 384;
 - III+IV ISIC 311, 313, 314 plus ISIC 341, 351, 354, 355, 356, 371, 372;
 - V ISIC 321, 322, 323, 324, 331, 332, 342, 352, 361, 362, 369, 390.

b) Écarts et tendances actuelles de la productivité du travail

Les différents sous-secteurs dans lesquels les pays de la région se sont particulièrement spécialisés correspondent à ceux qui sont parvenus à maintenir ou à réduire l'écart de productivité par rapport aux États-Unis. Il s'agit d'une performance notable, étant donnée la vitesse à laquelle la productivité du travail a augmenté dans presque tous les domaines de l'industrie manufacturière aux États-Unis durant les années 90 (4,5% par an en moyenne). Le tableau IV.14 illustre l'évolution de l'écart de productivité par rapport aux États-Unis dans différentes branches de l'industrie entre 1970 et 1999. En ce qui concerne la région, l'industrie automobile et, dans une moindre mesure, les industries de transformation des ressources naturelles sont celles qui se rapprochent le plus manifestement (bien que d'un pas hésitant) des niveaux internationaux de productivité. Le secteur automobile a été moins touché que d'autres par la libéralisation des échanges grâce à la protection accordée par les régimes spéciaux dans certains pays. Enfin, les industries de transformation des ressources naturelles ont progressivement réduit l'écart de productivité par rapport aux États-Unis depuis les années 80 (Katz, 2000b).

Tableau IV.14
ÉVOLUTION DE L'ÉCART DE PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL ENTRE LA RÉGION^a ET LES
ÉTATS-UNIS, 1970-1999
(Pourcentages de la productivité des États-Unis)

| Industrie | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Métallurgique | 26,7 | 23,1 | 17,0 |
| Automobile | 28,3 | 25,5 | 31,4 |
| A forte intensité de connaissances | 27,2 | 24,0 | 19,8 |
| Transformation des ressources naturelles | 34,9 | 28,7 | 30,5 |
| A forte intensité de main d'œuvre | 29,5 | 23,3 | 24,1 |
| Total industrie | 30,8 | 25,7 | 24,0 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels de la base de données du Programme d'analyse de la dynamique industrielle (PADI).

^a Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique et Pérou.

Ici encore, bien que la période 1970-1999 se divise en deux sous-périodes, à savoir 1970-1990 et 1990-1999, et qu'un coefficient d'association statistique est calculé pour la performance de chaque sous-secteur industriel pour chacune de ces sous-périodes, on constate une tendance évidente à la dépendance du sentier. En d'autres termes, les branches de l'industrie manufacturière qui, durant la phase de

substitution des importations, ont eu tendance à afficher une performance relativement meilleure que la moyenne en ce qui concerne la réduction de l'écart de productivité par rapport à leurs homologues américaines ont fait preuve d'un comportement semblable durant l'étape postérieure à l'ouverture et à la libéralisation des économies.¹⁶

Le tableau IV.15 présente des estimations des taux de croissance de la production, de l'emploi et de la productivité du travail de l'industrie dans certains pays de l'Amérique latine et les Etats-Unis.¹⁷ Comme l'indiquent ces chiffres, entre 1970 et 1990, seuls trois pays de la région, à savoir l'Argentine, la Colombie et le Mexique, ont obtenu des gains de productivité du travail dans l'industrie supérieurs à ceux du secteur manufacturier des Etats-Unis, tandis qu'au Brésil, cette progression a été légèrement inférieure. Dans ces pays dont l'écart de productivité par rapport aux Etats-Unis affichait une tendance à la baisse à longue échéance, même s'il reste important en termes absolus.¹⁸ Dans les autres pays étudiés, à savoir le Chili, le Costa Rica, la Jamaïque, le Pérou et l'Uruguay, l'écart s'est creusé sur le long terme. Dans les années 90, la productivité du travail a augmenté plus rapidement en Argentine, au Brésil et en Uruguay qu'aux Etats-Unis.

Les gains de productivité du travail dans l'industrie manufacturière ont été obtenus dans un contexte de croissance considérable des importations, de disparition physique d'un grand nombre de petites et moyennes entreprises, de spécialisation croissante de la production industrielle et d'expansion de la capacité installée et de modernisation technologique de certaines entreprises, s'agissant pour la plupart de filiales de sociétés transnationales. La pondération relative de ces facteurs est variable d'un pays à l'autre.

¹⁶ L'estimation transversale pour chaque pays, avec 27 observations dans chaque cas, à l'échelon de trois chiffres de la classification CITI indique que les coefficients d'association sont significatifs en termes statistiques dans tous ces pays (Katz, 2000b).

¹⁷ La base de données du Programme d'analyse de la dynamique industrielle (PADI) récemment créée par la CEPALC a permis de calculer des indicateurs de la productivité du travail, mesurée comme valeur ajoutée par an/homme pour la période 1970-1996, par pays et branches industrielles. A partir de cette information, il est possible d'effectuer, pour la première fois, des comparaisons entre pays de la région, et entre ceux-ci et des pays développés.

¹⁸ Des différences importantes de la productivité du travail sont encore appréciées en termes absolus. Cet indicateur, mesuré en pourcentage de la productivité du travail des Etats-Unis, a atteint les valeurs suivantes en 1996: Argentine, 0,67; Brésil, 0,37; Chili, 0,20 (1995); Colombie, 0,34; Costa Rica, 0,14 (1992); Jamaïque, 0,13 (1992); Mexique, 0,38 (1994); Pérou, 0,15; et Uruguay, 0,22 (1995). Ces valeurs ont été calculées à partir de la base de données PADI de la CEPALC, qui comprend les chiffres officiels des pays.

Tableau IV.15
CROISSANCE DE LA PRODUCTION, DE L'EMPLOI ET DE LA PRODUCTIVITÉ DU
TRAVAIL DANS L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE
(Taux moyens annuels)

| | Production industrielle | | Emploi | | Productivité du travail | |
|-------------------------|-------------------------|-----------|------------------|------------------|-------------------------|------------------|
| | 1970-1990 | 1990-1999 | 1970-1990 | 1990-1999 | 1970-1990 | 1990-1999 |
| Argentine ^a | 0,1 | 5,2 | -2,5 | -2,2 | 2,6 | 7,6 |
| Brésil | 4,3 | 0,8 | 2,8 | -6,8 | 1,4 | 8,1 |
| Chili | 1,9 | 4,1 | 1,0 | 0,8 ^b | 0,8 | 4,2 ^b |
| Colombie ^a | 4,5 | 1,9 | 1,9 | -1,8 | 2,6 | 3,7 |
| Costa Rica | 4,8 | ... | 5,0 ^c | --- | -0,8 ^c | --- |
| Jamaïque | 0,5 | ... | 1,8 | --- | -1,3 | --- |
| Mexique | 4,1 | 3,6 | 1,1 | 0,2 | 3,0 | 3,4 |
| Pérou ^d | 0,7 | 5,1 | 3,1 | 2,0 | -2,4 | 3,1 |
| Uruguay ^d | 1,1 | -1,5 | -0,2 | -8,6 | -1,8 | 7,1 |
| Etats-Unis ^a | 1,5 | 4,2 | 3,0 | -0,2 | 1,7 | 4,5 |

Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

^a Les données de la seconde période correspondent à 1990-1998.

^b Les données relatives à l'emploi et à la productivité de la seconde période correspondent à 1990-1998.

^c Les données relatives à l'emploi et à la productivité de la première période correspondent à 1984-1990.

^d Toutes les données de la seconde période correspondent à 1990-1996.

En Argentine, au Brésil, en Uruguay et, dans une moindre mesure, en Colombie, la croissance de la productivité durant les années 90 a été accompagnée par des pertes d'emploi dans le secteur et un ralentissement de la production. En effet, dans les trois premiers pays, la suppression à grande échelle d'emplois industriels a été la résultante des progrès accomplis dans la réduction de l'écart de productivité par rapport aux Etats-Unis. En revanche, la productivité au Chili et au Pérou a augmenté durant une période de croissance de l'emploi de l'industrie manufacturière et d'expansion plus rapide encore de la production industrielle.

Pour l'ensemble de la région, tout semble indiquer que les milieux d'affaires restent plus enclins à adopter une position défensive dans un contexte de conditions macroéconomiques encore instables. L'une des principales faiblesses de la nouvelle structure de spécialisation industrielle est sa composition et, spécialement, sa capacité à créer des emplois, en particulier des emplois hautement qualifiés et bien rémunérés.

c) Les exportations de produits manufacturés et le dynamisme des échanges mondiaux

L'une des principales caractéristiques de la mondialisation en ce qui concerne l'industrie manufacturière est l'ampleur et l'intensité croissantes de la concurrence internationale. Les produits manufacturés

représentent une part de plus en plus importante des échanges internationaux de biens. Des 239 groupes de produits classés au niveau de trois chiffres de la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI), les 50 groupes les plus dynamiques en 1996 représentaient environ la moitié des importations totales dans les pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), par rapport à 28% en 1980. Les principales hausses ont concerné les industries informatique, d'équipements électriques et d'équipement électronique, de la confection, chimique et pharmaceutique, automobile et de machines non électriques. Ces sous-secteurs comprennent 34 des 50 branches d'exportation les plus dynamiques et représentaient en 1996 40% des importations de l'OCDE. La part des 16 autres groupes de produits dynamiques, dont la plupart correspond également à des produits manufacturés, était d'environ 12%. Ces secteurs ont en commun qu'ils ne sont pas basés sur les ressources naturelles. En effet, l'intensification de la concurrence internationale a été accompagnée d'une baisse de l'importance relative des ressources naturelles et des produits manufacturés à base de ressources naturelles.

Plusieurs pays asiatiques sont parvenus à accroître leur part des importations de biens manufacturés de l'OCDE entre 1980 et 1996 et se sont emparés de 8 des 10 premières positions (les deux autres correspondant au Mexique et à l'Espagne). Ces 10 pays sont à l'origine d'un peu plus du quart des importations totales et leur succès est dû à leur capacité à gagner des parts de marché dans les groupes de produits les plus porteurs. Ces pays se sont spécialisés, à 80% environ, dans l'exportation de produits dénommés "étoiles montantes" d'après le tableau d'Analyse de la compétitivité des nations (CAN) de la CEPALC.

Le tableau IV.16 présente les résultats de l'application de cette méthodologie aux pays de l'Amérique latine et des Caraïbes dont la valeur des exportations de biens vers les pays de l'OCDE dépasse 40% dans un seul quadrant de la matrice de compétitivité. Les seuls pays qui ont réussi à se spécialiser dans les "étoiles montantes" sont le Mexique et trois pays du bassin des Caraïbes (cinq si on inclut le Costa Rica et le Guatemala, bien que dans ces cas, le nombre d'"étoiles montantes" a été dépassé par celui des "étoiles déclinantes"), principalement dans les industries automobile et électronique dans le cas du Mexique (et plus récemment du Costa Rica) et dans celle de la confection en Amérique centrale et dans les Caraïbes. Les pays de l'Amérique du Sud se sont généralement spécialisés en "étoiles déclinantes" et ont gagné des parts de marché avec des produits dont la demande d'importation dans les pays de l'OCDE n'est pas très dynamique, en particulier les ressources naturelles et les produits manufacturés à base de ressources naturelles. Les pays qui ont conquis des parts de marché dans

ces secteurs de transformation des ressources naturelles, tels que l'Argentine, le Brésil, le Chili et la Colombie, affrontent maintenant un ralentissement de la croissance de la demande mondiale.

Tableau IV.16
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: MATRICE D'ANALYSE DE LA COMPÉTITIVITÉ
DES PAYS (CAN), 1980-1996^{a,b}

| | Part de marché en hausse | Part de marché en baisse |
|--------------------|---|--|
| Produits porteurs | Etoiles montantes | Opportunités perdues |
| | République dominicaine (76,0%) Mexique (71,8%) Honduras (62,3%) El Salvador (54,5%) Costa Rica (46,1%) ^c Guatemala (42,5%) ^c | Haiti (68,2%) |
| Produits stagnants | Etoiles déclinantes | Détérioration de la compétitivité |
| | Paraguay (71,6%) Venezuela (62,0%) Equateur (58,6%) Chili (54,9%) Uruguay (52,7%) Argentine (48,2%) Colombie (44,4%) Bolivie (43,0%) Brésil (37,7%) | Suriname (64,5%) Nicaragua (48,8%) Guyane (47,3%) Pérou (46,0%) Panama (44,7%) |

Source: CEPALC, sur la base du logiciel d'Analyse de la compétitivité des pays (CAN).

^a Les pays se situent dans les quadrants correspondant à plus de 40% de la valeur totale de leurs exportations de biens vers l'OCDE.

^b Les chiffres entre parenthèses correspondent au pourcentage des produits indiqués dans le quadrant par rapport au total des exportations vers l'OCDE.

^c Pays dont les exportations vers l'OCDE correspondent dans des proportions encore plus élevées à la catégorie des "étoiles déclinantes".

Les cours des produits de base dans lesquels ces pays se sont spécialisés ont été hautement volatiles et cette volatilité a eu de graves effets sur les déséquilibres extérieurs et la situation macroéconomique globale.¹⁹ Un déficit du compte courant à la limite de la viabilité combiné à une structure de production spécialisée en biens dont la demande mondiale est morose et que les prix sont très volatiles a un effet cumulatif sur la position économique globale qui oblige à la réalisation d'ajustements macroéconomiques profonds et fréquents.

¹⁹ A la volatilité des prix internationaux des matières premières et des produits industriels de base s'est ajoutée, plus récemment, une baisse significative des prix des biens d'équipement, raison pour laquelle l'impact *a priori* sur les termes de l'échange n'est pas évident.

d) Comportements hétérogènes des producteurs

La mondialisation a progressivement modifié la structure du marché international, la nature des concurrents, les exigences technologiques et les réglementations et normes internationales relatives aux échanges, à l'investissement et aux droits de propriété intellectuelle. Les entreprises manufacturières sont confrontées à une nouvelle situation de concurrence qui a modifié la structure, la qualité et l'échelle de leurs investissements en Amérique latine et dans les Caraïbes. Dans le même temps, les politiques nationales ont considérablement transformé les milieux d'affaires locaux par le biais d'incitations à l'investissement aux sociétés nationales et internationales établies ou s'établissant dans la région.

Dans ce contexte, les filiales des sociétés transnationales, anciennes et nouvelles, ont découvert qu'elles devaient adopter une série de stratégies en vue de redéfinir leur position (cf. chapitre II). Certaines ont cherché à accroître leur efficacité, ont intégré leurs filiales à des programmes mondiaux, ont consenti de nouveaux investissements et ont accru leur présence sur le marché mondial; d'autres ont tenté de créer ou de défendre des parts de marché dans certains pays ou sous-régions en particulier.²⁰ A la fin de la décennie, leur présence avait considérablement augmenté dans les 239 entreprises de l'industrie manufacturière figurant parmi les 500 plus grandes sociétés de l'Amérique latine et des Caraïbes. Ainsi, les filiales des sociétés transnationales représentaient 57,2% des ventes industrielles totales et une part plus élevée encore des exportations (68,9%). Comme l'illustre le tableau IV.17, elles étaient particulièrement visibles dans l'industrie automobile (94,4% du total) et dans les branches à forte intensité de connaissances (73,2%), les deux secteurs qui affichent les gains de productivité les plus notables.

Les grandes sociétés locales ont également cherché à s'adapter au nouvel ordre économique mondial, en se concentrant, pour la plupart, dans l'industrie métallurgique (80,0%) et à forte intensité de main d'œuvre (69,6%).²¹ Les changements radicaux introduits par ce processus ont eu des effets pernicieux sur la configuration des sociétés et des installations industrielles, ainsi que sur la dynamique des stratégies

²⁰ Outre ces variations, vers la fin de la décennie d'importants processus d'intégration horizontale se sont produits dans les grands conglomerats transnationaux, dans les activités primaires, industrielles et de services.

²¹ Un autre fait saillant à remarquer est la quasi disparition des entreprises manufacturières publiques, après le processus intense de privatisations entrepris dans tous les pays de la région.

générales adoptées par les groupes économiques composant ces sociétés (Garrido et Peres, 1998).

Tableau IV.17
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: CLASSIFICATION DES FABRICANTS PARMIL
LES 500 PLUS GRANDES SOCIÉTÉS, 2000
(En millions de dollars et en pourcentages)

| | Total | Pourcentages | | |
|--|---------|--------------|------------|-----------|
| | | Privées | Etrangères | Publiques |
| 1. Nombre | 239 | 41,4 | 57,3 | 1,3 |
| 2. Ventres | 334 826 | 36,6 | 57,2 | 6,2 |
| 3. Ventres par industrie | | | | |
| - Métallurgique | 37 667 | 80,0 | 20,0 | 0,0 |
| - Automobile | 81 752 | 5,6 | 94,4 | 0,0 |
| - A forte intensité de connaissances | 74 763 | 26,8 | 73,2 | 0,0 |
| - Transformation des ressources naturelles | 51 074 | 35,9 | 59,2 | 4,9 |
| - A forte utilisation de main d'œuvre | 71 163 | 69,6 | 30,4 | 0,0 |
| 4. Exportations | 98 925 | 31,1 | 68,9 | 0,3 |

Source: CEPALC, Centre d'information sur l'investissement et les stratégies des entreprises de la Division de la production, de la productivité et de la gestion, sur la base d'informations publiées dans la presse spécialisée en Amérique latine.

Les principaux changements dans les sociétés et les installations industrielles ont porté sur les fonctions d'ordre organisationnel, commercial et financier, tandis que la production et la technologie ont été relativement épargnées. Les entreprises ont eu tendance à réduire les niveaux de hiérarchie et à horizontaliser leur structure, réorganiser leurs activités en centres ou unités d'affaires et à professionnaliser leur gestion. Dans certains cas, ce processus de modernisation a coïncidé avec le transfert du contrôle d'une génération à l'autre dans les entreprises familiales. Dans ce contexte, la commercialisation et l'ingénierie financière sont restées les domaines de gestion les plus forts.

Les sociétés ont eu recours à diverses stratégies alternatives de croissance pour réaliser les changements de façon ordonnée. On distingue généralement trois stratégies: la retraite, la défense et l'offensive. Dans le cas de la première stratégie, le résultat à longue échéance est que la cessation de la société ou bien la perte de contrôle de ses propriétaires originaux. Plutôt que la liquidation pure et simple, la société entière est vendue ou un portefeuille majoritaire est transféré à des investisseurs transnationaux.

Les stratégies de défense des marchés intérieurs revêtent différentes formes, tels que l'investissement préventif, en particulier dans les grandes économies; l'importation de produits finis qui seront écoulés sur les réseaux locaux de distribution; une orientation plus ferme et approfondie sur le client, une caractéristique particulière de l'industrie alimentaire; la création de groupes industriels et financiers si les lois locales le permettent; et la maximalisation des profits par le biais d'avantages fiscaux, commerciaux ou sectoriels qui, malgré la diminution de leur importance relative, sont loin d'avoir disparu. Une autre stratégie défensive adoptée par certains groupes, qui oblige à diversifier et consentir les investissements a été de passer des activités industrielles aux services non échangeables grâce à l'accès privilégié aux privatisations. Les groupes qui ont adopté cette approche ont souvent eu recours aux fonds de leurs sociétés membres pour financer les acquisitions dans le cadre des privatisations ou les incursions sur des marchés récemment libéralisés, au détriment des investissements requis par la modernisation de leurs activités traditionnelles.

Trois types de stratégies offensives, qui sont bien plus complexes, se dégagent: (i) croissance accompagnée d'une plus grande spécialisation autour de l'activité de base, comme dans le cas de certains groupes centrés sur la transformation des ressources naturelles et d'autres qui étaient déjà hautement spécialisés et n'avaient pas besoin de se spécialiser davantage; (ii) croissance accompagnée d'une hausse modérée de la diversification, qui implique de réduire la verticalité de l'intégration des sociétés individuelles tout en augmentant l'intégration verticale ou horizontale du groupe dans son ensemble, par le biais de la participation dans un petit nombre de privatisations ou de la réalisation de fusions et d'acquisitions avec d'autres sociétés du secteur privé, dans le but de réaliser des synergies potentielles; (iii) croissance accompagnée d'une diversification extrême, une stratégie offensive qui est déjà amplement suivie par le biais de la participation dans de nombreuses privatisations; cette stratégie conduit à la création de véritables conglomerats sans synergies évidentes du point de vue de la production, commercial et financier et est souvent conduite à la lumière des portefeuilles d'investissement. Les conglomerats réunissent des activités diverses et leur essor récent est basé sur les rapports avec le marché international des capitaux et les principales banques locales, ainsi qu'avec les décideurs politiques chargés des privatisations.

Dans tous les cas, une mosaïque de facteurs intervient dans le choix d'une stratégie particulière, spécialement la détermination du niveau de compétitivité du sous-secteur et du degré de maturité de la société en fonction de ses propres expériences et de l'existence de politiques

publiques de développement sectoriel. Un autre élément commun dans le choix des options stratégiques est l'influence croissante du marché extérieur, en raison du rôle joué par les exportations et les importations ou bien des possibilités de recevoir ou de placer l'investissement international.

Les comparaisons sont difficiles en raison de la nature des statistiques disponibles sur les petites et moyennes entreprises (PME) locales. Les statistiques nationales non seulement couvrent différentes périodes, mais la définition même de ces entreprises varie d'un pays à l'autre. Les catégories de taille dans lesquelles les données sont ventilées sont également différentes d'un cas à l'autre.²² En dépit de ces contraintes, le tableau IV.18 illustre plusieurs aspects importants sur le rôle des PME dans l'industrie manufacturière.

En premier lieu, les chiffres indiquent que les PME ne sont pas des acteurs marginaux dans la structure industrielle, puisque leur apport en matière d'emploi est considérable. Les chiffres de l'emploi sont relativement bas dans certains cas en raison de problèmes de classification. Les chiffres pour le Nicaragua excluent les moyennes entreprises et ceux du Costa Rica, les petites entreprises. En second lieu, contrairement à ce qu'on pourrait penser, les PME ont une plus forte présence dans la structure industrielle des plus grands pays, en particulier en ce qui concerne leur part de la valeur ajoutée ou des ventes (Peres et Stumpo, 1999). Enfin, le fait que leur part de l'emploi soit plus importante que celle de la valeur ajoutée indique que leur productivité est plus faible, ce qui est abordé ci-après.

Le tableau IV.19 illustre l'apport à la production totale des activités industrielles auxquelles participent les PME. Dans le cas des grands pays, qui ont une structure industrielle plus diversifiée (Argentine, Brésil et Mexique), les PME se situent principalement dans les industries alimentaire, chimique et plastique et, ce qui est plus caractéristique de ces pays, dans les industries métallurgique, électrique et électronique. Dans les pays de taille moyenne (Chili, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela), les PME sont surtout présentes dans les industries alimentaire et chimique et, contrairement au groupe précédent, sont peu

²² Comme tous ces problèmes sont présents dans les tableaux de cette section, une attention particulière doit être accordée aux notes incluses dans chaque cas, ainsi qu'aux lignes qui identifient les pays, où sont indiquées l'année de l'information présentée ainsi que la taille ou les catégories auxquelles elle correspond. Les notes sont également importantes pour identifier les pays dont les données comprennent des microentreprises. Bien que cette catégorie ne soit pas incluse dans cette étude, il n'a pas été possible, dans certains pays, d'obtenir des informations ventilées permettant de l'exclure.

représentées dans les industries métallurgique, électrique et électronique. Dans les pays plus petits (Costa Rica, Nicaragua et Uruguay), la quasi totalité des PME relève du secteur alimentaire.

Tableau IV.18
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (15 PAYS): PART DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME) AU TOTAL DE L'EMPLOI ET DE LA PRODUCTION DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE
(Pourcentages)

| Pays, année et taille de la société ^a | Emploi | Production |
|---|-------------------|-------------------|
| Argentine, 1993 ^{b c} (6-100 employés) | 44,6 | 35,9 |
| Bolivie, 1994 ^c (5-15 et 15-49) | 26,1 | 17,6 |
| Brésil, 1997 ^b (20-99 et 100-499) | 66,8 ^d | 60,8 ^d |
| Chili, 1996 (10-49 et 50-199) | 52,7 | 37,1 |
| Colombie, 1996 (1-49 et 50-199) | 52,5 | 33,3 |
| Costa Rica, 1997 ^{b c} (31-100) | 13,2 | 12,6 |
| Equateur, 1996 (10-49 et 50-99) | 37,7 | 19,4 |
| El Salvador, 1993 ^c (21-50 et 51-100) | 17,6 | 14,8 |
| Mexique, 1993 (16-100 et 101-250) | 44,6 ^e | 31,1 |
| Nicaragua, 1994 ^c (4-30) | 11,7 | 11,2 |
| Paraguay, 1997 ^c (6-20 et 21-100) | 41,0 | 31,0 |
| Pérou, 1994 ^c (11-20 et 21-200) | 52,5 | 36,1 |
| Trinité-et-Tobago, 1996 ^c (6-100) | 57,0 | 22,6 |
| Uruguay, 1995 (5-99) | 57,9 | 39,7 |
| Venezuela, 1995 (5-20 et 21-100) | 39,5 | 13,8 |

Source: CEPALC, base de données sur les PME industrielles de l'Unité de développement industriel et technologique.

^a La taille des sociétés est définie en fonction de l'emploi. Si un seul ordre de grandeur est présenté, celui-ci correspond aux petites et moyennes entreprises. Si deux ordres de grandeur sont présentés, le premier correspond aux petites entreprises et le second aux moyennes entreprises.

^b Les chiffres de la production correspondent aux ventes totales.

^c Les chiffres correspondant à l'emploi total dans l'industrie manufacturière et à la valeur ajoutée comprend les microentreprises.

^d Les petites entreprises (de 20 à 99 employés) représentent 29,5% de l'emploi et 20,9% de la production.

^e En 1998, d'après des données préliminaires provenant du recensement de cette année, la part de l'emploi des PME était de 39,9%.

Tableau IV.19
AMÉRIQUE LATINE (11 PAYS): STRUCTURE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)
(Pourcentages)

| | Argentine 1993 | Brésil 1994 | Mexique 1993 | Chili 1996 | Colombie 1996 | Equateur 1996 | Pérou 1994 | Venezuela 1995 | Costa Rica 1997 | Nicaragua 1994 | Uruguay 1995 |
|--|-------------------|------------------|-----------------|---------------|------------------|-------------------|---------------|-------------------|--------------------|-------------------|-----------------|
| Produits alimentaires | 16,1 | 17,0 | 16,4 | 22,1 | 19,9 | 30,6 ^a | 20,0 | 19,1 | 32,2 | 25,9 | 30,6 |
| Boissons | 5,8 | 1,7 | 4,7 | 2,1 | 4,0 | - | 4,2 | 2,1 | 16,5 | 2,3 | 6,1 |
| Tabac | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Textiles | 6,6 | 7,2 | 6,4 | 5,6 | 4,5 | 7,4 | 8,0 | 2,6 | 0,0 | 0,3 | 5,8 |
| Confection | 3,7 | 2,7 | 4,6 | 4,4 | 5,5 | 2,9 | 2,0 | 5,5 | 1,2 | 7,1 | 5,7 |
| Cuir | 1,2 | 1,8 | 0,8 | 0,6 | 1,1 | 1,9 | 0,8 | 0,9 | 0,0 | 1,5 | 0,5 |
| Chaussure | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 1,4 | 1,2 | - | 0,6 | 3,4 | 1,3 | 7,2 | 1,0 |
| Bois et produits de la foresterie | 2,0 | 1,5 | 1,5 | 11,2 | 1,5 | 2,2 | 1,3 | 1,7 | 0,3 | 4,0 | 1,0 |
| Mobilier | 2,2 | 2,6 | 2,7 | 1,7 | 1,2 | - | 0,9 | 3,1 | 2,5 | 8,2 | 1,3 |
| Papier | 3,5 | 4,3 | 3,1 | 1,3 | 6,4 | 4,8 | 2,3 | 1,9 | 4,1 | 1,3 | 1,1 |
| Matériel imprimé | 4,7 | 2,5 | 5,3 | 4,5 | 2,6 | 3,0 | 5,3 | 5,8 | 0,8 | 5,5 | 4,8 |
| Produits chimiques | 13,9 | 18,9 | 16,2 | 12,5 | 16,9 | 18,1 | 21,6 | 12,9 | 24,7 | 9,1 | 17,1 |
| Produits plastiques | 5,3 | 4,7 | 5,3 | 5,1 | 7,4 | 6,8 | 5,8 | 6,8 | 0,0 | 1,3 | 4,6 |
| Matériel pour la construction | 3,7 | 4,2 | 6,6 | 5,3 | 5,8 | 4,4 | 3,9 | 6,5 | 2,5 | 8,7 | 3,6 |
| Fer et acier | 2,5 | - | 2,3 | 4,1 | 2,2 | 1,7 | 4,2 | 6,3 | 0,0 | 0,7 | 2,4 |
| Produits de métal | 7,1 | 9,4 ^b | 8,0 | 8,3 | 7,5 | 4,4 | 5,9 | 8,0 | 0,4 | 13,2 | 5,9 |
| Machines non électriques | 6,7 | 7,0 | 4,3 | 4,2 | 3,5 | 0,9 | 3,3 | 4,9 | 0,2 | 0,4 | 2,0 |
| Machines et équipements électriques | 6,0 | 5,8 | 4,8 | 1,4 | 2,7 | 5,3 | 3,3 | 3,2 | 8,3 | 0,7 | 2,8 |
| Equipement de transport | 5,4 | 3,5 | 3,2 | 1,6 | 3,6 | 1,0 | 2,9 | 3,0 | 0,3 | 0,0 | 1,3 |
| Instruments scientifiques | 1,1 | 1,3 | 0,5 | 0,4 | 0,6 | 0,1 | 1,4 | 0,8 | 0,2 | 0,0 | 1,0 |
| Autres | 1,0 | 1,7 | 1,2 | 2,1 | 1,8 | 4,4 | 2,2 | 1,4 | 4,3 | 2,7 | 1,4 |

Source: CEPALC, base de données sur les PME industrielles de l'Unité de développement industriel.

^a Comprend les boissons.

^b Comprend le fer et l'acier.

Au-delà de ces différences, il apparaît que les PME présentent de nouvelles caractéristiques communes dans les différents groupes de pays. Par exemple, il est maintenant évident que la plupart des PME ne se situent plus dans les industries de la confection et de la chaussure, mais dans les industries alimentaire, chimique et plastique. Cette concentration dans l'industrie alimentaire suggère que ces sociétés se sont spécialisées dans les sous-secteurs à forte intensité de main d'œuvre qui bénéficient d'avantages comparatifs naturels et de faibles économies d'échelle. Comme l'indiquent les chiffres modestes d'exportation mis en lumière par de nombreuses études nationales, ces activités des PME sont principalement orientées vers le marché intérieur. Il en va de même pour les biens métallurgiques, électriques et électroniques produits par les PME dans les plus grands pays (Peres et Stumpo, 1999).²³

L'analyse de la performance des PME en termes de production, d'emploi et de productivité met en lumière un grand nombre d'éléments intéressants. Premièrement, les taux de croissance de la production et de l'emploi diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, comme l'indique le tableau IV.20. Alors que l'Argentine, le Chili (1990-1996) et le Mexique font preuve d'un grand dynamisme en termes de croissance de la production, dans d'autres cas, tels que le Brésil, l'Equateur, l'Uruguay et le Venezuela, les taux de croissance sont très modestes ou négatifs.

Tableau IV.20
AMÉRIQUE LATINE (10 PAYS): CROISSANCE DE LA PRODUCTION, DE L'EMPLOI ET
DE LA PRODUCTIVITÉ DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)
(Variation en pourcentage)

| Pays | Production | Emploi | Productivité |
|-----------------------|------------|--------|--------------|
| Argentine, 1984-1994 | 47,7 | -24,4 | 95,3 |
| Brésil, 1986-1997 | 11,4 | -14,2 | 29,8 |
| Chili, 1981-1990 | -14,7 | -7,4 | -7,9 |
| Chili, 1990-1996 | 55,6 | 34,2 | 16,0 |
| Colombie, 1991-1996 | 16,2 | 11,2 | 4,5 |
| Costa Rica, 1990-1996 | 22,6 | -20,7 | 36,5 |
| Equateur, 1991-1996 | 8,7 | -6,8 | 16,7 |
| Mexique, 1988-1994 | 48,6 | 17,1 | 32,0 |
| Pérou, 1992-1994 | 16,8 | 8,2 | 7,9 |
| Uruguay, 1988-1995 | 2,5 | -24,9 | 36,5 |
| Venezuela, 1990-1995 | -5,2 | -1,8 | -4,1 |

Source: CEPALC, base de données sur les PME industrielles du groupe du développement industriel et technologique.

²³ Les mêmes études révèlent toutefois l'existence d'activités embryonnaires d'exportations de petites entreprises au Brésil, en Colombie et au Pérou, ainsi qu'une hausse des " exportations de petites entreprises " en provenance de l'Argentine.

Dans quatre pays, à savoir l'Argentine, le Chili (1990-1996), le Mexique et l'Uruguay, les PME ont augmenté leur part du total de la production industrielle dans la foulée des réformes économiques, tandis que, dans cinq autres pays, à savoir le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur et Pérou, les PME ont augmenté leur production mais ont perdu des parts de marché. Ainsi, dans l'ensemble, les entreprises de ce type affichent une mosaïque complexe de situations et de performances difficiles à appréhender dans un seul cadre interprétatif.

Comme il a été mentionné plus haut, la productivité du travail dans ces entreprises est inférieure à celle correspondant à l'ensemble de l'industrie. Compte tenu de cette situation, il convient de se demander si l'hétérogénéité structurelle, mesurée par l'écart de productivité entre les PME et les grandes sociétés, s'est accrue au cours de ces dernières années ou si elle a en fait diminué en raison d'une plus grande discipline concurrentielle dérivée de la libéralisation et la déréglementation.

Malgré l'absence de données systématiques à l'échelle régionale, le cas chilien suggère des conclusions intéressantes. Les données ont été ventilées en 88 branches industrielles et analysées en vue d'établir le degré de réduction de l'écart de productivité entre les PME et les grandes sociétés entre 1979 et 1995.²⁴ Pour ce faire, la matrice de coefficients de corrélation simple a été calculée pour l'écart de productivité du travail, le taux de croissance de la production brute dans la branche concernée, l'augmentation de l'assise financière par personne employée et les variations du ratio entre les employés qualifiés et non qualifiés, comme indicateur de la complexité technique du sous-secteur.

Les indices de corrélation indiquent une association évidente entre les progrès accomplis dans la réduction de l'écart de productivité de la main d'œuvre et les taux de croissance dans l'industrie concernée. Ils suggèrent également l'absence d'un rapport statistique significatif avec les indicateurs de formation de capital brut par employé ou avec une hausse relative de l'emploi de travailleurs qualifiés. En d'autres termes, la comparaison entre la productivité du travail des PME et celle des grandes sociétés font apparaître que les plus performantes sont celles qui opèrent dans des secteurs industriels plus dynamiques. Au contraire, le taux d'investissement par employé et une plus grande utilisation de ressources humaines qualifiées semblent n'avoir aucun impact significatif sur la performance comparative.

²⁴ L'analyse, qui a inclus 24 branches de l'industrie manufacturière, fait la distinction entre les petites entreprises (10 à 50 travailleurs) et les moyennes et grandes entreprises (51 travailleurs ou plus) (Katz, 2000b).

Ce phénomène suggère qu'un facteur fondamental dans la performance relative des PME est le contexte local et sectoriel dans lequel elles fonctionnent. Dans un domaine de production qui connaît une expansion rapide, les petites et moyennes entreprises trouvent des créneaux de marché dans lesquels elles peuvent fonctionner avec succès. En revanche, dans les domaines de production dont la croissance est ralentie ou stagnante, la marge de manœuvre est plus faible. En effet, ces sous-secteurs correspondent à une partie importante des échecs commerciaux intervenus au cours des vingt dernières années.

Chapitre V

Secteurs des services d'infrastructure

Les services d'infrastructure ont subi une profonde transformation structurelle dans les domaines des télécommunications, de l'énergie, des services sanitaires et du transport. De nouveaux agents de production étrangers à la région ont fait incursion dans tous ces secteurs et ont introduit des paquets technologiques qui ont entraîné une modernisation rapide de l'infrastructure et des services produits localement, ainsi qu'une transformation radicale des processus de production. Malgré une présence encore considérable du secteur public dans l'ensemble de ces services, le poids relatif des agents transnationaux a augmenté de façon significative et seuls quelques grands conglomérats locaux ont été en mesure de s'intégrer pleinement à ce nouveau groupe de fournisseurs. Dans plusieurs pays, certains des secteurs concernés ont fini par être contrôlés par de grandes sociétés transnationales, qui appartenaient parfois au secteur public de pays plus développés. Ces changements ont été particulièrement marqués dans le secteur de l'énergie et, en particulier, dans les télécommunications, dont la privatisation a été amorcée plus tôt et de façon assez généralisée. D'autre part, en ce qui concerne les transports et les services d'adduction d'eau et d'assainissement, la sous-traitance de l'infrastructure et de la gestion des services a été la pratique habituelle, bien que le secteur public ait conservé un rôle important comme investisseur en infrastructure et prestataire de services.

Malgré le dynamisme montré par ces tendances, les réformes en question ont donné lieu à un éventail de modèles qui varient non

seulement d'un secteur à l'autre, mais également d'un pays à l'autre pour le même secteur. Cette diversité obéit à des différences considérables de taille et de structure des marchés, au degré réel de concurrence qu'il est possible d'introduire, aux procédures de fixation des prix, à la couverture et à la qualité des services et à leur impact sur l'environnement.

1. Télécommunications

Parmi les services d'infrastructure, l'industrie des télécommunications a présenté un taux d'innovation sans précédent, avec un effet important de baisse des coûts et une érosion des anciennes économies d'échelle. Ces innovations ont provoqué une variété croissante de produits et de services, qui sont plus ou moins interchangeables ou complémentaires. L'industrie a ainsi manifesté une claire tendance à une plus grande concurrence entre les services et les fournisseurs, par exemple, entre la téléphonie fixe et la téléphonie cellulaire, et entre les téléphones portables et les services de communications personnelles (PCS). Cependant, on a également observé des tendances à l'intégration et à la formation de monopoles, comme dans le cas des nouvelles technologies de ligne asymétrique d'abonné numérique (ADSL), qui permettent d'accroître considérablement la capacité des anciennes lignes téléphoniques.

De même, la rapide innovation technologique a eu d'autres effets contraires: d'une part, les gains considérables de productivité, dont ont bénéficié les prestataires et les utilisateurs de nombreux services et, d'autre part, la vitesse des progrès qui a récemment été si élevée dans certains domaines qu'elle a eu un effet dissuasif sur les investisseurs, en raison de l'obsolescence très rapide de certains produits et services comme, par exemple, la téléphonie longue distance face à l'imminente concurrence massive de la téléphonie Internet.

Les entreprises de télécommunications ont été les plus fortement prisées par les investisseurs étrangers dans les processus de privatisation. Depuis la fin des années 80, les principales entreprises publiques de télécommunications de la région sont passées au secteur privé et des licences de téléphonie mobile ont été mises en adjudication dans la plupart des pays (Melo, 1997). Dans ce nouvel environnement, les sociétés transnationales les plus actives ont été l'espagnole Telefónica en matière de téléphonie fixe (communications locales et de longue distance) et l'américaine BellSouth en matière de téléphonie mobile. Au Brésil, la récente privatisation du système Telebras a mis en évidence l'intérêt suscité chez les entreprises étrangères par ce type d'actifs dans la région, puisque le gouvernement brésilien a reçu le double de ce qu'il avait

initialement prévu de cette vente. Une situation semblable s'était produite plus tôt au Pérou, bien que les montants engagés aient été inférieurs.

Une tendance, déjà consolidée sur les marchés des pays industrialisés, à l'intégration croissante entre les systèmes de télécommunications et d'autres moyens de communications (terrestres, câble et télévision satellite, accès à Internet et presse), commence lentement à se profiler dans la région. Cette tendance est particulièrement évidente en Argentine, par exemple, où un type particulier d'alliance stratégique s'est forgé entre l'espagnole Telefónica et la banque américaine Citicorp, en vue de contrôler une part significative des services de télécommunications au sens le plus large du terme.

Les pays de la région ont suivi des stratégies très différentes pour moderniser la technologie de leurs systèmes de télécommunications. D'une part, on trouve le cas du Chili, dont la rapide déréglementation et privatisation des télécommunications a créé un climat compétitif, avec l'arrivée sur le marché d'un éventail de nouveaux acteurs internationaux qui cherchent à se positionner dans la région et à capitaliser sur l'expérience gagnée (Melo et Serra, 1998). D'autre part, le Costa Rica et l'Uruguay ont appliqué une approche de modernisation du secteur dans laquelle l'Etat conserve le monopole de la téléphonie de base, alors que la téléphonie mobile et les services à valeur ajoutée sont progressivement ouverts aux nouvelles entreprises.¹ Entre ces deux extrêmes, se trouvent les cas de l'Argentine, du Brésil, du Mexique, du Pérou et du Venezuela, qui ont également choisi la privatisation des services mais qui, contrairement au Chili, ont accordé de courtes périodes d'exclusivité des marchés (monopoles) aux nouveaux opérateurs de ce secteur. Dans le cas de la Colombie, un système compétitif a été établi entre les entreprises publiques nationales et municipales qui travaillent en partenariat avec des entreprises du secteur privé. Ces modèles sont à l'évidence liés à des structures de marché et à des régimes de concurrence différents, ce qui a abouti à des performances variables des agents de production individuels.

De même que dans d'autres domaines d'activités examinés précédemment, la productivité du travail² dans l'ensemble du secteur des télécommunications de la région a fortement augmenté durant les années 90 par rapport aux niveaux historiques (Walter et Senén González, 1999). La productivité du travail a connu une hausse dans tous les cas considérés, bien qu'à des degrés divers selon les pays (cf. tableau V.1).

¹ Dans le cas du Costa Rica, cette stratégie a récemment fait l'objet d'une controverse. En Uruguay, la politique a été adoptée après un référendum réalisé fin 1992.

² Cet indicateur peut varier d'un pays à l'autre, souvent en raison de la définition du terme employé, qui diffère en fonction de la façon dont les services sous-traités sont considérés.

Ces différences exigent une analyse spécifique de chaque situation nationale afin de comprendre le processus de modernisation des télécommunications et son impact sur le bien-être de la société.

Tableau V.1
LA PRODUCTIVITÉ DANS L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
(Principales lignes par employé)

| Année | Etats-Unis | Argentine | Brésil | Chili | Colombie | Mexique | Pérou | Uruguay |
|-------|------------|-----------|--------|-------|----------|---------|-------|---------|
| 1990 | 149 | 76 | 87 | 88 | 96 | 107 | 36 | 51 |
| 1991 | 153 | 91 | 100 | 110 | 104 | 122 | 38 | 60 |
| 1992 | 162 | 101 | 111 | 134 | 111 | 138 | 49 | 68 |
| 1993 | 168 | 118 | 121 | 160 | 123 | 156 | 56 | 75 |
| 1994 | 172 | 150 | 128 | 179 | 136 | 174 | 87 | 88 |
| 1995 | 177 | 186 | 143 | 184 | 185 | 180 | 131 | 98 |
| 1996 | 184 | 224 | 169 | 239 | 228 | 181 | 229 | 113 |
| 1997 | 187 | 295 | 195 | 261 | 288 | 190 | 282 | 132 |
| 1998 | 176 | 336 | 236 | 292 | 180 | 179 | 241 | 142 |
| 1999 | 182 | 345 | 261 | 315 | 187 | 183 | 254 | 155 |

Source: Union internationale des télécommunications (UIT), *Annuaire statistique, 2001*, Genève, 2001.

La privatisation des services de télécommunications n'a pas constitué une condition à la modernisation technologique du secteur, mais dans de nombreux cas, elle a représenté un facteur décisif dans l'amélioration de l'efficacité interne des entreprises. Ce qui, en tout cas, a été un facteur indispensable à la modernisation a été la désintégration des monopoles intégrés hérités du passé qui a permis l'émergence de la concurrence dans différents domaines et services. L'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché et la pression compétitive que commencent à exercer les nouvelles technologies, telles que la téléphonie mobile, les services satellite et les réseaux de câble coaxial et de fibre optique sur la téléphonie traditionnelle fixe, sont les forces qui, en fin de compte, modifient la structure et le comportement du secteur, indépendamment du caractère privé ou public des opérateurs.

Cette industrie en permanente mutation et de plus en plus compétitive présente également de grands défis en matière de réglementation sectorielle, en particulier en ce qui concerne les interconnexions et l'adressage et la portabilité des services. On observe des similitudes avec d'autres services d'infrastructure basés sur des réseaux (économies d'échelle et investissements non récupérables), mais il

existe également des caractéristiques distinctives, telles que la variété et l'évolution continue des services et l'utilisation du spectre électromagnétique comme ressource spéciale et souvent indispensable. Ces caractéristiques et le fait que, dans de nombreux pays, les services de télécommunications ont été les premiers à être privatisés, ont transformé le secteur en véritable laboratoire pour le développement de réglementations dans d'autres domaines de l'économie.

La modernisation des télécommunications est liée à un grand nombre d'autres questions, en particulier le caractère systémique et l'impossibilité de séparer les progrès technologiques, économiques et institutionnels. La plus grande maturité systémique entraînée par l'amélioration des télécommunications a indubitablement une incidence sur les activités situées en amont et en aval du sous-secteur. Les fournisseurs et les entreprises contractantes des compagnies sont touchés, ainsi que l'ensemble des utilisateurs de leurs services. Il est indéniable qu'un système de télécommunications efficace, à bas coût et avec une ample couverture constitue un élément inséparable du cadre de maturité institutionnelle et économique dont toute société a besoin pour atteindre une compétitivité systémique. Par conséquent, l'introduction récente et le développement progressif d'une culture mondiale des télécommunications représentent un apport significatif au développement à long terme des pays de la région.

Ici encore, la synergie entre les industries des télécommunications et des technologies de l'information constitue un facteur décisif pour déterminer leur impact sur le développement social et économique des pays. Les communications permettent d'accéder à l'information depuis n'importe quel endroit et à tout moment, tandis que la technologie de l'information permet de sélectionner et de fournir cette information sous toutes les formes requises par les utilisateurs. En ce qui concerne l'offre, les communications et la technologie de l'information ont été intégrées non seulement au niveau de leurs processus techniques de production, mais également au niveau de la commercialisation des produits et même de l'administration centrale des entreprises concernées.

Enfin, une attention particulière devrait être accordée au rapport solide qui existe entre les politiques sectorielles de télécommunications et les politiques générales visant à améliorer l'apport d'informations et la transparence au sein du gouvernement et de la société. D'une part, le développement de la technologie de l'information et des télécommunications offre une occasion manifeste d'arriver à une plus ample participation et à une plus grande démocratisation. D'autre part, ces progrès menacent sérieusement d'aggraver la fracture sociale. Par conséquent, parler des personnes qui ont accès aux communications et à

l'information et des personnes qui n'y ont pas accès équivaut presque à faire la distinction entre les membres à part entière de la société et les marginaux, entre les personnes importantes pour déterminer le destin de leurs nations et les personnes qui ne le sont pas.³

2. Réformes énergétiques

L'objectif des réformes énergétiques mises en œuvre durant les années 90 était d'accroître l'utilisation des mécanismes de marché et d'élargir la marge de manœuvre aux acteurs du secteur privé par le biais de la suppression des barrières à l'entrée, après plusieurs décennies de contrôle des monopoles publics dans le secteur. Tout comme dans le cas des télécommunications, diverses méthodes ont été utilisées pour atteindre ces objectifs. En règle générale, la tendance a été d'introduire des mécanismes de concurrence et de réglementation lorsque celle-ci n'était pas possible, ainsi que de promouvoir l'investissement privé et la privatisation selon les cas. Toutes ces mesures ont été adoptées dans la conviction générale que les barrières à l'entrée de capitaux privés laissaient la région en marge des bénéfices du progrès technologique.

Dans le même temps, les réformes ont cherché à modifier le rôle joué par le secteur énergétique dans la gestion macroéconomique, en particulier en ce qui concerne l'efficacité du contrôle des prix et des subventions pour affronter les pressions inflationnistes, la gestion budgétaire des revenus de l'énergie, la capacité d'autofinancement des entreprises publiques et les changements de la composition et de l'utilisation du financement extérieur. Depuis cette perspective globale, les réformes ont inclus des volets liés à la correction des prix, à la restructuration et à la réorganisation financière des entreprises publiques. Dans l'ensemble, ces mesures ont énormément contribué à la stabilisation des économies de la région et les réformes du secteur énergétique ont indubitablement été menées en fonction de l'objectif d'atteindre une gestion macroéconomique efficace, ainsi que par les intérêts du secteur de l'énergie (Sánchez Albavera et Altomonte, 1997).

En ce qui concerne la politique sectorielle, l'objectif était de trouver une approche durable de l'exploitation et de l'utilisation des sources d'énergie. En dépit de cette orientation générale et du ralentissement de la croissance enregistré dans la consommation énergétique par habitant, la

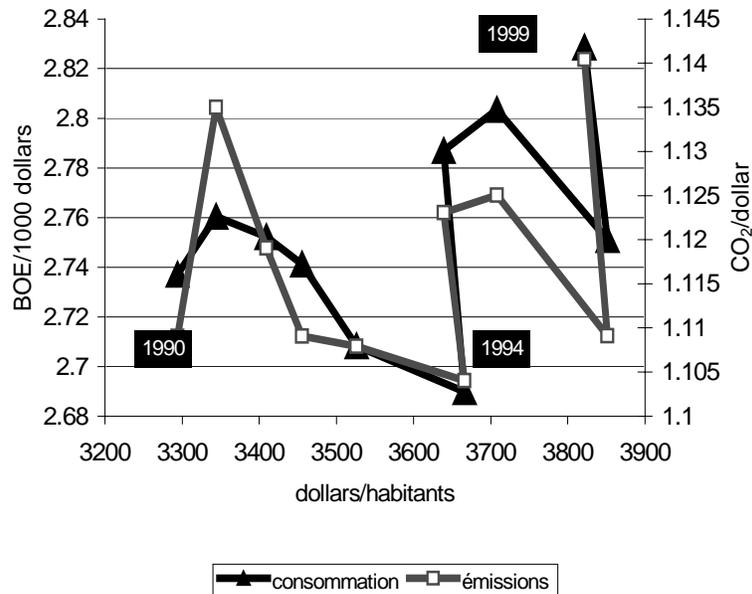
³ Par exemple, à la fin de la décennie le pourcentage de la population totale ayant accès à Internet était de 26,3% aux Etats-Unis, 6,9% dans les pays de l'OCDE autres que les Etats-Unis et 0,8% en Amérique latine et dans les Caraïbes. Dans les autres régions en développement et en transition, les pourcentages étaient inférieurs à ceux de l'Amérique latine et des Caraïbes (PNUD, 1999a).

région est loin de présenter des niveaux adéquats d'efficacité sur le plan de la transformation et de l'utilisation de l'énergie, comme le prouve la stagnation de l'intensité énergétique (consommation énergétique par unité de production). Cette situation peut être attribuée, entre autres, à l'incapacité à introduire de façon rapide des technologies à faible croissance énergétique, à l'obsolescence du parc industriel et à la consommation élevée et inefficace de combustible des véhicules utilisés dans cette région. En outre, les émissions de dioxyde de carbone par unité de production ont augmenté, ce qui a provoqué une augmentation des nuisances à l'environnement causées par l'utilisation d'énergie (cf. graphique V.1). A la fin de la décennie, cette question s'est retrouvée au cœur des initiatives de rationalisation des ressources naturelles en raison de l'impact limité des réformes relatives à l'efficacité énergétique.

Les principales différences entre les réformes appliquées aux sous-secteurs industriels de l'énergie concernent la façon dont les mécanismes de concurrence ont été introduits sur les marchés en question. L'échangeabilité du pétrole, et dans une certaine mesure des dérivés du pétrole, a facilité l'introduction de modalités visant à promouvoir la concurrence. Il s'agissait simplement de supprimer les barrières juridiques qui freinaient de façon artificielle l'entrée de nouveaux acteurs sur ces marchés et dans les activités connexes. De toute évidence, plus le degré de concentration d'un marché est élevé, moins la concurrence est efficace entre les acteurs existants et/ou potentiels. Les principales différences entre les pays en ce qui concerne les réformes de l'industrie pétrolière sont liées à l'ampleur de leurs réserves, à la taille de leurs marchés intérieurs et au degré de développement des entreprises publiques concernées.

L'introduction de conditions de concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz naturel a impliqué des ajustements structurels bien plus profonds. C'est pourquoi une plus grande variété de mesures a été adoptée, en particulier en ce qui concerne le degré de libéralisation (limité ou total) et les principes réglementaires de base. Une caractéristique notable de ces sous-secteurs est l'interrelation croissante entre les deux filières de production, en particulier depuis la réforme. Cette interrelation a surgi, d'une part, parce que l'utilisation du gaz naturel dans la production d'électricité stimule l'efficacité de la concurrence sur les marchés de l'électricité et, d'autre part, parce qu'il existe une concurrence croissante entre les deux sources de services de transport (gazoducs et lignes de transmission).

Graphique V.1
CONSUMMATION ÉNERGETIQUE PAR UNITÉ DE PRODUCTION



Source: Elaboration propre sur la base des données de la CEPALC, *Annuaire statistique de l'Amérique latine et des Caraïbes*, Santiago, Chili, plusieurs numéros, et de l'Organisation latino-américaine de l'énergie (OLADE), Système d'information économique et énergétique, Quito, juillet 2000.

Ces interactions sont d'autant plus importantes dans le cadre de l'intégration énergétique régionale, à la lumière des divers projets proposés par les entreprises publiques et privées de la région et d'autres pays du monde. Les alliances stratégiques entre les sociétés de l'ensemble du secteur de l'énergie sont destinées à gagner de l'importance durant la période postérieure aux réformes. Ainsi, par exemple, un rapport solide a commencé à se forger entre les mégaprojets de transport et de distribution de gaz naturel et la production d'électricité au Brésil. La société américaine Enron s'est montrée particulièrement active et a eu une participation importante dans toute la chaîne de l'approvisionnement en énergie, depuis l'extraction, le transport et la distribution de gaz naturel à la production d'électricité, aux échelons national et sous-régional.

a) Réformes de l'industrie électrique

Les réformes les plus radicales et diverses ont eu lieu dans le secteur de l'industrie électrique et comprennent la restructuration du marché (production, transmission et distribution) et l'incorporation de nouveaux acteurs pour la revitalisation des marchés de capitaux, la privatisation et la création d'organismes de réglementation. Des changements considérables ont eu lieu dans la gestion de l'industrie, avec la désintégration verticale et la limitation des activités de service public à la transmission et à la distribution d'électricité, et ont provoqué une modification importante du rôle joué par les monopoles publics durant les décennies précédentes.

Avant les années 90, la coordination économique de l'industrie était basée sur des monopoles publics intégrés verticalement qui combinaient des fonctions commerciales et de contrôle. Les réformes ont donné lieu à un nouveau système institutionnel où l'Etat joue un rôle prépondérant dans les activités de service public, dans les mécanismes de coordination des opérations de production et de distribution (centres de conduite économique) et dans l'expansion des services, orientée par des plans indicatifs élaborés par les autorités compétentes. Dans ce contexte, l'efficacité des entreprises a impliqué une fixation des prix basée sur les coûts marginaux à long terme (dans le cas de la production) et sur les coûts d'entretien et les valeurs de remplacement standardisées, plus un profit raisonnable (pour la transmission). Dans le cas de la distribution, le point de référence a généralement été la performance de sociétés modèles dans des domaines de concession adéquats du point de vue économique. Par ailleurs, les tarifs de distribution avaient un niveau minimum de rentabilité garanti par la loi.

Vers la fin de la décennie, l'Etat ne conservait son rôle dominant d'organisme de coordination que dans un petit nombre de pays. La déréglementation totale ou partielle de la production, combinée à la réglementation de la transmission et de la distribution, a été la tendance dominante dans la région. Des efforts sont faits pour promouvoir la concurrence dans le domaine de la production d'électricité et pour contrôler les monopoles naturels dans la transmission et la distribution, par l'ouverture de leurs réseaux. Cette approche dominante, qui se manifeste de différentes façons en fonction de la nature et de la taille des marchés nationaux d'électricité, a donné lieu à trois styles de réformes, comme on peut le voir ci-après. Dans le tableau V.2, on peut observer que les deux premiers modes sont prédominants dans la région.

- Élimination des barrières à l'entrée dans l'ensemble de la filière d'approvisionnement en électricité, avec la désintégration verticale de l'industrie et le libre accès aux réseaux de transmission et de distribution (libéralisation totale).
- Élimination des barrières à l'entrée dans certains segments de l'industrie (libéralisation partielle), mais l'État conserve un rôle dominant.
- Maintien de monopoles d'État intégrés de façon verticale, bien que soumis à des degrés divers de réglementation.

Tableau V.2
AMÉRIQUE LATINE: COORDINATION ÉCONOMIQUE DANS L'INDUSTRIE ÉLECTRIQUE

| Taille du système | Libre accès | Acheteur public unique | Monopole |
|-------------------|------------------------|------------------------|----------|
| 0-500 | | Guyane | Barbade |
| | | Nicaragua | Grenade |
| | | Suriname | Haïti |
| 501-1 000 | Bolivie | Honduras | |
| | El Salvador | Jamaïque | |
| 1 001-2 000 | Guatemala | Costa Rica | |
| | Panama | Trinité-et-Tobago | |
| 2 001-5 000 | République dominicaine | Equateur | Cuba |
| | Pérou | Uruguay | |
| | Chili | | Paraguay |
| 5 001-10 000 | Argentine | | |
| 10 001-20 000 | Colombie | | |
| >20 000 | Brésil | Mexique | |
| | Venezuela | | |

Source: Sánchez Albavera et Altomonte, "Las reformas energéticas en América Latina", série Medio ambiente y desarrollo series, No. 1, Santiago, Chili, CEPALC, avril 1997.

Toutefois, malgré des progrès variables, la réforme institutionnelle reste incomplète et l'action du marché est toujours marginale. La diversité augmenterait si la propriété était liée à l'ampleur de la concurrence générée par les réformes, exprimée en fonction de l'existence réelle sur le marché d'une segmentation verticale stricte, d'une partition horizontale plus ou moins marquée et d'une transparence réelle des transactions. Dans l'ensemble, la tendance dominante est à l'abandon du contrôle centralisé. Même dans le cas du Mexique, les générateurs indépendants ont le droit, du moins en termes de réglementation, d'entrer sur le marché, bien que dans la pratique, cette libéralisation partielle ne soit pas encore très courante. En revanche, Cuba et le Paraguay devraient, à une

date future, transformer leurs régimes d'approvisionnement en électricité en un système d'acheteur unique (OLADE, 1999).

Dans un certain nombre de pays où l'Etat est actuellement l'acheteur unique, la libéralisation partielle peut très probablement constituer seulement une étape intermédiaire vers un rôle plus significatif du marché et une plus grande participation du secteur privé. Cependant, les perspectives d'ouverture de la production d'électricité à une plus grande concurrence sont sévèrement limitées par la taille absolue des marchés en question. Le passage de la libéralisation partielle à totale dans les pays de l'Amérique centrale ne peut avoir lieu qu'avec une intégration plus complète de leurs systèmes d'approvisionnement en électricité, y compris l'harmonisation des cadres réglementaires (OLADE/CEPALC/GTZ, 2000).

Plus de 15 ans après le début de la vague de privatisations en Amérique latine, aucune évaluation exhaustive n'a encore été faite de ses résultats. L'une des raisons est que le processus est encore en cours dans plusieurs pays, tandis que dans d'autres, il n'a pas encore commencé; une autre raison est qu'une évaluation complète et exhaustive exige la prise en considération et la quantification des effets à court, moyen et long terme. Malgré cette situation, il est possible d'identifier un grand nombre de facteurs, positifs et négatifs selon les cas, en ce qui concerne le rendement réel, la fixation des prix et la pratique réglementaire (Altomonte, 1999).

En ce qui concerne le rendement réel, il faut remarquer que la productivité du travail (mesurée en termes de ventes par travailleur) a augmenté à la fois dans les entreprises privatisées et publiques. En Argentine, des hausses significatives de la productivité se sont produites dans les trois principales entreprises électriques privatisées: 73% pour Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte (Edenor), 83% pour Empresa Distribuidora y Comercializadora Sur (Edesur) et 77% pour Empresa Distribuidora La Plata (Edelap). Dans les deux premiers cas, les hausses s'expliquent par les réductions de personnel, tandis que dans le troisième cas, la hausse est due à une rotation de personnel plus importante. Au Mexique, la productivité du travail dans les deux entreprises publiques Comisión Federal de Electricidad et Luz y Fuerza del Centro a augmenté respectivement de 40,8% et de 137% entre 1988 et 1997.

Un autre indicateur du rendement réel est le pourcentage des pertes en matière de distribution. Dans ce domaine, il n'existe pas de preuve concluante permettant d'affirmer que les réformes structurelles dans le sous-secteur ont apporté des améliorations substantielles à court terme. Les plus fortes réductions ont eu lieu au Chili (avec une baisse de 14% à 8% entre 1990 et 1998) et dans les trois principales entreprises de

distribution en Argentine (de plus de 20% en 1992 à moins de 10% en 1998), ce qui pourrait indiquer des effets positifs. Cependant, dans le même temps, la performance des entreprises des secteurs public et privé dans les provinces argentines n'a pas enregistré de tendance claire.⁴

Les progrès en matière de fixation des prix ont varié en fonction de la structure de l'industrie électrique. On peut citer, par exemple, le cas de l'Argentine, où la concurrence dans le domaine de la production d'électricité a été introduite avec la libéralisation des réseaux. Certains objectifs établis par la loi 24065 et par le décret réglementaire 1398/92 adoptés pour l'Argentine n'ont pas été atteints, dans la mesure où les baisses de prix du marché électrique de gros n'ont pas été totalement transférées aux utilisateurs captifs, et dans certains cas les variations de prix ont été insuffisantes et régressives.⁵ D'autre part, l'entreprise de distribution de la province d'Entre Ríos, qui a été vendue à un adjudicataire privé en 1996, transfère une partie de ses bénéfices à ses utilisateurs.⁶ Dans ce cas, bien que la baisse des tarifs ait été inférieure à celle des prix du marché de gros de l'électricité et également régressive, au moins les consommations faibles et moyennes de la province n'ont pas été aussi pénalisées que dans la zone métropolitaine.

Les fluctuations des prix suivent un modèle différent dans les systèmes à acheteur unique, comme au Mexique. Dans ce pays, le tarif moyen résidentiel a enregistré une tendance générale à la baisse, avec une

⁴ D'une part, un grand nombre d'entreprises privatisées dans les provinces continuent d'essayer des pertes de distribution considérables, tandis que d'autres ont fait des efforts énormes pour éliminer les pertes non techniques, comme dans les cas de Empresa Distribuidora de Energía de Catamarca (Edecat) dans la province de Catamarca (11%) et de Empresa Jujeña de Sistemas Energéticos Dispersos (EJSED) à Jujuy (13,1%). D'autre part, certaines entreprises provinciales du secteur public affichent des pourcentages élevés de pertes, y compris Chaco (17%), Córdoba (22%), Corrientes (20%), La Pampa (24%) et Santa Fe (20%), alors que dans d'autres provinces (Mendoza, Neuquén et Santa Cruz) les entreprises publiques enregistrent des pourcentages faibles de pertes (Secrétariat de l'énergie, Argentine, 1997).

⁵ Bien que la plus forte concurrence entre les producteurs sur le marché de gros ait réduit le prix spot moyen d'environ 42% entre 1992 et 1998, les bénéfices de cette meilleure efficacité sont allés aux secteurs sociaux les plus prospères. Dans la zone métropolitaine de Buenos Aires, les taux ont subi une baisse entre 18% et 20% en termes réels en ce qui concerne les utilisateurs dont la consommation est moyenne ou élevée (supérieure à 300 kWh/mois), tandis que les taux des utilisateurs dont la consommation est faible et moyennement faible (supérieure à 150 kWh/mois) ont augmenté entre 12% et 17%.

⁶ Entre 1996 et 1998, les prix moyens contractuels et spot sur le marché de l'énergie de gros sont tombés de 7% et de 19,3%, respectivement. Cette baisse des prix de gros s'est traduite par des réductions des coûts de 2,7% pour les très petits utilisateurs (50 kWh/mois), de 7,4% pour ceux utilisant plus de 150 kWh/mois et d'un peu plus de 6% pour ceux utilisant plus de 300 kWh/mois.

diminution de 7,6% par an en moyenne entre 1985 et 1997, malgré de fortes variations durant différentes sous-périodes.⁷

Un troisième cas correspond aux systèmes formellement ouverts, mais dans lesquels une concurrence efficace est impossible. La meilleure illustration est la Bolivie (OLADE/CEPALC/GTZ, 2000), où la loi prévoit l'existence d'un marché de gros de l'électricité comprenant les entreprises de production, de transmission et de distribution et la réalisation d'opérations commerciales et de transport de l'électricité par des consommateurs non réglementés par le biais du système d'interconnexion national (SIN). Cependant, la loi n'est pas encore complètement entrée en vigueur. Un élément notable est que les tarifs des distributeurs dans des systèmes d'exploitation en îlotage sont plus élevés que ceux des distributeurs connectés au SIN.⁸

En ce qui concerne la pratique réglementaire, un grand nombre de problèmes est à souligner quant au degré d'ouverture et de complexité organisationnelle de l'industrie électrique de chaque pays.⁹ Dans certains pays à structure fédérale, des difficultés de contrôle peuvent survenir en raison de conflits entre les lois nationales et provinciales (Argentine). Des problèmes peuvent également se poser lorsque les arrangements institutionnels sont inadéquats ou inappropriés, comme durant la crise énergétique en 1998-1999 au Chili en ce qui concerne la constitution et les procédures de gestion du Centre de conduite économique. En Bolivie, les difficultés proviennent de certaines conditions imposées par les entreprises durant le processus de capitalisation et de dysfonctionnements spécifiques du marché.

En second lieu, l'intégration verticale de l'industrie et les processus de réintégration mentionnés précédemment ont créé des difficultés en raison de leur impact sur la concurrence réelle, par opposition à la concurrence prévue par les cadres réglementaires respectifs des pays. D'une part, la concentration technique et fonctionnelle dans les différentes filières de production énergétique, y compris dans l'ensemble du secteur,

⁷ Le taux a baissé d'environ 14% par an entre 1985 et 1989, puis a augmenté de 22% par an entre 1990 et 1992, avant de chuter de 28% par an jusqu'en 1997.

⁸ En 1997, les prix moyens étaient plus élevés (92%) à Trinité (système isolé) qu'à La Paz (connectée au SIN), avec une différence moins importante en ce qui concerne les tarifs résidentiels (75%) et une différence plus importante en ce qui concerne les tarifs industriels (102%). Il faut remarquer que le marché de La Paz a traditionnellement été desservi par ENDE, une entreprise qui produit sa propre énergie hydroélectrique et économise par conséquent les coûts de transport entre les différentes unités d'activité, ce qui favorise l'utilisateur final. Les distributeurs dans des systèmes isolés achètent l'énergie électrique à d'autres producteurs.

⁹ Cf. Altomonte et Moguillansky (1999); Pistonesi (2000); Campodónico (2000); et OLADE/CEPALC/GTZ (2000).

a suscité des préoccupations (Pérou). D'autre part, il semblerait que l'intégration verticale et horizontale constitue un facteur important pour permettre aux entreprises étrangères d'atteindre le niveau de rentabilité espéré, en particulier sur les petits marchés.

En troisième lieu, des faiblesses considérables existent dans le fonctionnement de la concurrence sur les marchés de gros. En effet, les prix y sont établis sur la base du coût marginal à court terme de l'ensemble du système plus un surcoût lié à la demande. Cet dernier élément permet à certaines entreprises de production de s'approprier des rentes hydroélectriques et/ou quasi-rentes provenant de bénéfices exceptionnels puisque dans certains pays tels que l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, le Guatemala et le Pérou, il existe une marge discrétionnaire significative liée au calcul des frais liés à la demande. Au Chili, les frais liés à la demande se basent sur des hypothèses de risque de panne d'électricité et par conséquent n'incitent pas à investir dans la puissance en disponible. Cette situation a donné lieu en 1998-1999 à de sérieux problèmes d'approvisionnement évoqués plus haut. Les entreprises de production ont refusé d'assumer la responsabilité de cette crise, en dépit des majorations de prix perçues durant une longue période.

En quatrième lieu, divers problèmes sont apparus en ce qui concerne le coût de l'accès aux réseaux de transmission. En 1996, l'autorité de réglementation de l'électricité de l'Argentine a déclaré que les mécanismes établis pour déterminer l'expansion des réseaux et distribuer les coûts y afférents entre les entreprises qui les utilisent présentaient de sérieuses déficiences qui se traduisent par une distribution inefficace des ressources. Dans le cas du Chili, le réseau de transmission du système central d'interconnexion appartient à la principale entreprise de production et les droits d'utilisation de celle-ci ne sont pas réglementés. Ces caractéristiques affaiblissent de façon évidente l'efficacité de la concurrence entre les entreprises de production.

En cinquième lieu, d'autres problèmes émanent du fait que les organismes de réglementation comprennent mal les coûts des distributeurs dans des conditions d'efficacité de la production, ce qui empêche un calcul précis de leur rentabilité. En Argentine et au Chili, les prix dans le segment réglementé du marché n'ont pas suivi la forte tendance à la baisse des coûts de gros. Ici encore, des problèmes se sont présentés dans l'interprétation des concepts techniques inclus dans les dispositions réglementaires, et dans de nombreux cas, ont donné lieu à de sérieuses controverses. Tel a été le cas au Pérou, où le conflit sur les procédures de détermination de la nouvelle valeur de remplacement et de la valeur ajoutée de distribution, a abouti à une bataille légale en Cour Suprême. En Argentine, la crise a été provoquée par des failles techniques

de la société de distribution Edesur et a soulevé le débat sur la pertinence d'exiger l'approbation préalable de l'organisme réglementaire pour les investissements des sociétés réglementées.

Enfin, la pratique réglementaire s'est heurtée à des difficultés pour affronter la variabilité horaire des prix dans les segments situés en aval de l'industrie. En Argentine, des prix saisonniers sont appliqués pour l'achat d'électricité sur le marché spot, ainsi qu'un fonds de stabilisation pour ajuster les prix de distribution en temps réel à ceux émanés de la planification saisonnière. En revanche, en Colombie, aucun mécanisme de compensation n'est utilisé malgré la capacité limitée du pays à réglementer l'approvisionnement sur la base de sources hydroélectriques, ce qui s'est traduit par une fixation des prix très variable sur le marché spot, avec toute l'incertitude que cela implique pour les utilisateurs.

En résumé, ces déficiences font ressortir le besoin d'accroître les efforts institutionnels et d'effectuer les améliorations opérationnelles qui s'imposent en vue de faire respecter les lois et les réglementations et combler le déficit réglementaire qui existe dans le sous-secteur.

b) Les réformes dans l'industrie du pétrole et du gaz

Bien que le fondement et la justification des réformes menées dans les secteurs du pétrole et du gaz naturel s'inscrivent dans le cadre général présenté précédemment, il existe des différences significatives d'un pays à l'autre. Celles-ci sont principalement imputables au volume des réserves de pétrole et de gaz, à la taille des marchés et aux entreprises publiques de ce secteur.

Certains facteurs spécifiques sont les réductions des réserves sûres et du taux d'exploration, la dépendance des importations d'approvisionnements, les incitations à la déréglementation et à la désintégration verticale, ainsi que les pressions fiscales favorables à la vente d'actifs et l'obsolescence des politiques qui excluent la participation d'investisseurs privés.

La règle générale a été de maintenir un système réglementé de participation contractuelle dans les segments en amont de l'industrie (exploration et extraction) complété par la déréglementation des segments situés en aval (transport, raffinage, stockage, commercialisation de gros et distribution interne).

En amont, la principale réforme a été la suppression des barrières à l'entrée de certains pays de la région qui possèdent de grandes réserves ou productions potentielles de pétrole brut ou de gaz. Dans les deux sous-secteurs, la pratique la plus commune jusqu'à la fin des années 80, à

l'exception des principaux producteurs, a été de sous-traiter ces opérations à des tierces parties administrées par l'entreprise publique. Bien que le Brésil et le Venezuela aient éliminé leurs barrières à l'entrée durant les années 90, leurs procédures contractuelles enregistrent des différences considérables. Au Brésil, les contrats de licence sont accordés par le biais d'un processus d'appel à la concurrence, afin de procurer un revenu maximum à l'Etat. Au Venezuela, les principaux contrats conclus avec le secteur privé ont prévu un accord de partage des bénéfices, selon lequel l'adjudication est accordée à l'entreprise qui concède la plus grande part à l'entreprise contractante, Petróleos de Venezuela (PDVSA).

Le tableau V.3 illustre que dans la plupart des pays de la région, l'investissement privé des opérations en amont se base sur des accords d'exploitation, de participation (au risque du contractant) ou d'entreprise mixte, qui ont remplacé le régime traditionnel de concession. La caractéristique commune de ces contrats est que l'investisseur privé assume les risques de l'exploration. Une fois qu'un gisement a été découvert, la contribution du contractant (en argent ou en nature) et la libre disposition du pétrole ou du gaz extraits sont variables. Les contrats stipulent que la part à laquelle le contractant a droit doit être vendue, aux prix du marché international, afin d'approvisionner le marché intérieur ou de générer des excédents exportables, qui seront gérés par l'entreprise publique.

Les principaux changements récemment introduits portent sur les dates limites d'exploration, l'obligation de forer des puits et la rémunération des détenteurs de contrats. Cette rémunération a eu tendance à augmenter pour inciter la participation des investisseurs. Ici encore, la plupart des pays ont supprimé les monopoles du commerce extérieur, à l'exception du Mexique et du Venezuela. La tendance a été que les nouveaux accords adoptent la forme de licences sous lesquelles les contractants sont libres de vendre leur pétrole ou leur gaz sur le marché intérieur ou de l'exporter.

Les accords contractuels pour le développement de gisements de gaz sont semblables à ceux mentionnés ci-dessus. Les réformes menées dans ce cas ont eu une incidence sur l'ampleur de la désintégration verticale et sur les systèmes réglementaires qui régissent la distribution de gros.

Tableau V.3
ACCORDS CONTRACTUELS DANS LE SECTEUR DU PÉTROLE ET DU GAZ

| Type de contrat | Systèmes contrôlés par les entreprises publiques | | Marché | | | |
|---|--|----------------------------------|---|-------------------------------|---|---|
| | Contrôle exercé par des entreprises commerciales publiques | Participation de tierces parties | | Entreprise publique dominante | Entreprise publique présente | Aucune entreprise publique présente |
| | | Acheteur unique | Droit de disposer du pétrole brut du partenaire | | | |
| Accords de concessions et de licences | | | | Brésil (depuis 1998) | | Argentine ^d Pérou ^{c, d} |
| Accord de participation | | Cuba | Equateur | | Bolivie ^{c, d} Suriname ^a Trinité-et-Tobago | Guatemala ^{b, c} |
| Obligation de former une entreprise mixte | | Chili | Colombie | | | |
| Contrats de partage des bénéfices et d'exploitation | | Venezuela ^a | | | | |
| Rapport direct Etat/entreprise | Barbade ^a Brésil (avant 1998) Mexique | | | | | |

Source: Organisation latino-américaine de l'énergie (OLADE), Resultados de la modernización y perspectivas de la integración energéticas en América Latina y el Caribe, Quito, novembre 1998.

^a Sans libre disposition du pétrole brut.

^b Libre disposition du pétrole brut pour le recouvrement des coûts.

^c Libre disposition du pétrole brut à des fins de rémunération.

^d Contractant totalement libre de disposer du pétrole brut.

Certains pays ont introduit de profonds changements institutionnels dans la gestion des segments situés en amont en séparant la fonction commerciale de la fonction contractuelle, naguère conjuguées par les entreprises publiques. Ainsi, Perupetro au Pérou et la Agência Nacional do Petróleo au Brésil ont été créées afin d'assumer la responsabilité, entre autres, de la négociation et de la signature de contrats avec des investisseurs privés. En Argentine, jusqu'en 1999, le Secrétariat de l'énergie (qui relève du Ministère des affaires économiques et des travaux et services publics) traitait des questions d'importance nationale, tandis que tous les autres sujets devaient être négociés avec les gouvernements provinciaux. Cependant, dans la plupart des pays de la région qui ont un potentiel de production de pétrole, les entreprises publiques conservent la responsabilité des fonctions contractuelles.

Presque tous les pays de la région permettent maintenant la participation du secteur privé dans les segments situés en aval de l'industrie. Dans ce sens, l'évolution la plus significative a été le changement radical de la politique de libéralisation brésilienne, fruit de la réforme constitutionnelle de 1995. En ce qui concerne les événements récents survenus dans ces segments de l'industrie, de nombreux pays de la région ont connu des investissements considérables dans la distribution de détail, qui a été amplement déréglementée.

Toutefois, le segment du raffinage a une structure essentiellement oligopolistique, tandis que les monopoles sont prédominants dans les transports et le stockage, grâce aux économies d'échelle. La désintégration verticale a été déterminée par la taille du marché, puisque dans la pratique, cette option ne s'est révélée viable que dans des marchés plus grands. Dans les cas du transport et du stockage, qui sont dans la plupart des cas des monopoles naturels, un système de libre accès est appliqué sur la base de la capacité installée des entreprises et des engagements contractés.

Outre la suppression des barrières à l'entrée et le démantèlement généralisé des monopoles publics, la principale caractéristique des activités en aval a été l'élimination des contrôles des prix et des subventions, bien qu'ils persistent encore dans certains pays. Le principal objectif des réformes a été d'assurer que les prix reflètent les parités internationales.¹⁰ Dans les pays importateurs qui ont appliqué des

¹⁰ Il s'agit d'un thème controversé. Les pays producteurs dont le contrôle est principalement exercé par les entreprises publiques n'ont pas toujours adopté des prix sur le marché intérieur qui reflètent le coût d'opportunité des exportations (FOB au port d'embarquement). Dans le cas de pays principalement importateurs, les prix sur le marché intérieur ont eu tendance à refléter une parité des importations (CIF au port de destination), alors que dans le cas des pays qui importent et exportent, l'existence d'un

mécanismes intérieurs de stabilisation des prix, deux variantes se dégagent: dans certains cas, un contrôle directs des prix ou la réduction des marges d'opération, et dans d'autres pays (tels que le Chili, la Colombie et le Venezuela), la création de fonds de stabilisation du prix du pétrole.

En ce qui concerne le gaz, de nouvelles lois ont été promulguées en Argentine, au Chili, en Colombie, au Mexique et, plus récemment, au Venezuela. En général, celles-ci prévoient un libre accès négocié aux activités en amont, avec des prix à la tête de puits qui sont fixés en fonction de taux de référence internationaux. Elles prévoient également des dispositions visant à promouvoir la concurrence et la réglementation publique des segments du transport et de la distribution, qualifiées d'activités de service public, à la lumière de leurs caractéristiques naturelles de monopole. Les méthodes actuellement utilisées pour coordonner les segments en aval figurent dans le tableau V.4.

Tableau V.4
MÉTHODES DE COORDINATION DANS LES SEGMENTS EN AVAL DE L'INDUSTRIE DU GAZ NATUREL

| Type de pays | Contrôle central | Système d'acheteur unique | Marché ouvert (gros) et réglementé (détail) | | |
|--|----------------------|---------------------------|---|--|--------------------------------------|
| | | | Accès négocié au transport | Accès réglementé au transport | Séparation obligatoire des fonctions |
| Exportateur | Trinité-et-Tobago | | | Permis requis pour l'intégration des fonctions (transport et commerce de gros) | Bolivie |
| Producteur autosuffisant sans excédent | Barbade Venezuela | Colombie | | Mexique Pérou | Argentine |
| Importateur | | | Brésil | Chili | |

Source: Organisation latino-américaine de l'énergie (OLADE), Resultados de la modernización y perspectivas de la integración energéticas en América Latina y el Caribe, Quito, novembre 1998.

En Argentine, un pays ayant un marché arrivé à maturité, le monopole de l'Etat a été démantelé, un système de libre échange a été mis en place et l'industrie a été totalement privatisée. Ce modèle prévoit également la désintégration de la filière d'extraction, de transport et de distribution du gaz, des concessions d'exploitation et de distribution et le

système compétitif devrait contribuer à rapprocher les prix sur le marché intérieur des prix paritaires à l'exportation.

libre accès aux gazoducs, les seuls segments soumis à la réglementation étant le transport et la distribution. En Argentine et en Colombie, la loi n'autorise pas l'intégration verticale, en Bolivie et au Mexique, elle n'est permise qu'exceptionnellement et au Chili, l'opérateur jouit d'une totale liberté d'action.¹¹

Le mécanisme de fixation des prix dans les segments réglementés se base sur des considérations liées à l'efficacité économique et à la viabilité financière des opérateurs. Les prix réglementés doivent être calculés sur la base d'un modèle de concurrence dans lequel les variables sensibles sont les coûts d'exploitation, les gains de productivité et la distribution des gains de rendement entre les opérateurs et les utilisateurs. Ainsi, les coûts d'une gestion inefficace ne peuvent pas être répercutés sur les utilisateurs et les opérateurs ne peuvent pas s'approprier des profits provenant de pratiques restrictives. Du point de vue de la viabilité financière, les tarifs doivent garantir la récupération des investissements et des coûts d'exploitation, d'entretien, de substitution et d'expansion, tout en permettant d'obtenir un taux de rentabilité raisonnable.

Pour atteindre ces objectifs, les mécanismes de fixation des prix prévoient des plafonds de prix (Argentine et Mexique), la réglementation par taux de rendement (Bolivie) et des systèmes de liberté surveillée" (s'il y a concurrence) et de "liberté contrôlée" (en l'absence de concurrence). Dans ce dernier cas, il est possible d'appliquer une combinaison des critères de plafonds de prix et de taux de rendement, comme par exemple en Colombie.

La libéralisation de l'industrie du gaz a donné lieu à un processus dynamique d'intégration physique dans le Cône Sud. Les pays ont souscrit un grand nombre d'accords qui prévoient la mise en place de cadres juridiques facilitant le commerce de gaz, l'objectif étant de créer un marché massif de consommation de gaz et de protéger l'environnement en favorisant la construction d'installations électriques basées sur ce combustible relativement inoffensif.¹² En Amérique centrale, les

¹¹ Des doutes ont surgi sur la question de savoir si la désintégration est un bon moyen de développer d'industrie dans des pays où le marché est encore relativement récent. Les difficultés rencontrées pour exploiter les gisements de gaz de Camisea au Pérou illustrent les problèmes qui peuvent se présenter.

¹² Deux gazoducs sont en fonctionnement entre l'Argentine et le Chili (Gas Andes et Magallanes), alors qu'entre l'Argentine et la Bolivie l'approvisionnement continue d'être acheminé par l'ancien gazoduc. Un grand gazoduc est en construction entre la Bolivie et le Brésil, tandis que l'Uruguay sera bientôt approvisionné par l'Argentine grâce à un consortium qui a remporté le contrat d'approvisionnement lors d'un processus d'appel d'offres. L'Argentine et le Brésil sont arrivés à un accord relatif à une connexion à Uruguaiana et à l'extension du gazoduc jusqu'à Porto Alegre.

propositions d'interconnexion de gaz avec le Mexique sont à l'étude. De même, la Colombie et le Venezuela se positionnent comme les principaux fournisseurs de la région.

c) La dynamique des entreprises dans le secteur de l'énergie

Les réformes adoptées dans le secteur de l'énergie ont déclenché un grand dynamisme des entreprises motivé par l'émergence de nouveaux acteurs dans la foulée du processus de privatisations et de la reprise de l'afflux d'investissements étrangers. Dans certains cas, la privatisation du secteur de l'énergie a également contribué à stimuler les marchés boursiers régionaux par le biais de l'émission de nouveaux instruments et d'une hausse considérable du volume des transactions. Les entreprises publiques non privatisées, en particulier dans l'industrie pétrolière, ont également fait preuve d'un regain de dynamisme.

Il n'existe pas de chiffres disponibles quant aux changements survenus dans la participation de l'IED dans l'industrie électrique. Il ne fait aucun doute que son accroissement répond davantage à l'acquisition d'actifs de l'Etat qu'à de nouveaux investissements. Dans le même temps, dans l'industrie du pétrole et du gaz, les investissements cumulatifs des entreprises américaines dans les pays de l'Amérique du Sud ont augmenté de 63% entre 1993 et 1997, et sont passés de 4,2 milliards de dollars à 6,8 milliards de dollars, soit environ 10% du total régional. Cette participation de l'investissement privé à l'industrie du pétrole et du gaz augmentera considérablement si la libéralisation au Venezuela et au Brésil attire l'investissement prévu et si de nouveaux projets gazifères sont mis en œuvre.

Il n'existe pas non plus de statistiques sectorielles sur le revenu des privatisations couvrant toute la décennie, mais en 1997, par exemple, le revenu total des privatisations dépassait 24 milliards de dollars, dont 62% correspondaient aux entreprises du secteur de l'électricité (14,5 milliards de dollars pour l'électricité et 745 millions pour le gaz).

Les principaux investisseurs sont les entreprises espagnoles (Endesa et Iberdrola), françaises (Electricité de France - EDF) et un grand nombre de compagnies américaines pionnières (AES, Houston Industries Energy, Southern Electric, CEA, Dominion Energy et CMS Energy). Etant donné l'échelle des ressources impliquées, la prise de contrôle des actifs privatisés a été le résultat de la formation de consortiums intégrés par des entreprises étrangères de différentes nationalités associées à de puissants groupes locaux.

La formation d'alliances stratégiques entre des plusieurs entreprises européennes et entre celles-ci et des entreprises de la région est une nouvelle tendance apparue durant les années 90. En Argentine, les entreprises européennes et latino-américaines ont établi des entreprises mixtes de différents types avec EDF, l'espagnole Endesa, British Gas et Repsol, dont les ventes annuelles atteignent 2,4 milliards de dollars. Les entreprises totalement européennes ont des ventes annuelles de 3,4 milliards de dollars. Dans l'ensemble, ces sociétés réalisent un chiffre d'affaires annuel de 5,8 milliards de dollars provenant du pétrole, du gaz et de l'électricité.¹³ En Colombie également, des alliances se sont formées entre des entreprises européennes et latino-américaines, comme par exemple les opérations initialement engagées par l'espagnole Endesa et sa filiale Endesa et Enersis du Chili, qui ont représenté un investissement supérieur à 2 milliards de dollars en 1997. Au Brésil, les capitaux latino-américains et européens ont formé des partenariats de différents types, avec un impact particulier sur les activités de distribution et, dans une moindre mesure, de production d'électricité et de distribution du gaz.¹⁴

Dans l'industrie électrique, où les réformes visaient essentiellement à la désintégration verticale, la tendance semble être à la reconcentration des entreprises. L'une des opérations d'acquisition les plus spectaculaires sur le marché électrique régional a eu lieu en 1999, avec l'acquisition d'une participation majoritaire de Endesa-Chili et Enersis par Endesa d'Espagne.¹⁵ Une évolution semblable a lieu actuellement dans l'industrie pétrolière pour des raisons liées à la taille du marché. La prise de contrôle de l'entreprise argentine Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) par l'espagnole Repsol a également été un événement significatif à la fin de cette décennie. L'entreprise espagnole, qui possédait déjà des intérêts dans le raffinage du pétrole au Pérou et qui est présente dans plusieurs

¹³ Une autre caractéristique intéressante du processus dynamique de l'investissement européen en Argentine est le niveau de l'activité des fusions et des acquisitions. Par exemple, en 1997 les fusions et les acquisitions concernant des entreprises européennes ont représenté un investissement total en pétrole et en gaz d'un montant de 1,2 milliards de dollars.

¹⁴ Ces partenariats ont initialement concerné des entreprises telles que Electricidade de Portugal, Endesa (Espagne), Endesa (Chili), Enersis, Edogel (Pérou), Iberdrola (Espagne), Chilectra (Chili), Electricité de France, Gas de España et Pluspetrol (Argentine). Les différentes entreprises formées ont effectué des acquisitions estimées à 6,7 milliards de dollars entre 1996 et 1998.

¹⁵ L'achat de l'intérêt chez Enersis a signifié un investissement d'environ 1,2 milliards de dollars, tandis que l'opération de Endesa Chili a coûté 1,9 milliards de dollars supplémentaires. Le contrôle de la part d'Enersis a donné à Endesa Espagne une participation dans un holding dont la valeur est estimée à environ 5 milliards de dollars. Cette opération a permis à des capitaux espagnols de s'établir solidement sur les marchés de l'Argentine, du Brésil, de la Colombie et du Pérou.

pays de la région, a conclu l'achat de 85% de YPF pour un montant de 13 milliards de dollars.¹⁶

Contrairement à l'industrie électrique, où la part des entreprises publiques a considérablement diminué, le secteur public a continué d'investir dans l'industrie pétrolière et de développer de nouvelles stratégies d'entreprise. Bien évidemment, cela n'a pas été le cas en Argentine, en Bolivie et au Pérou, qui ont choisi de privatiser l'industrie. Les entreprises publiques ont adopté trois grandes nouvelles stratégies durant les années 90. L'une de ces stratégies a été l'internationalisation par le biais d'alliances stratégiques, comme dans le cas de Petróleos Mexicanos (Pemex), qui a acquis 3% de l'espagnole Repsol et 50% de la raffinerie Deer Park au Texas (Etats-Unis) de Shell. La seconde stratégie a été l'internationalisation dans les segments situés en amont par le biais d'opérations à l'étranger, comme dans le cas de Petróleo Brasileiro (Petrobras) et d'Enap. La troisième stratégie a été de forger des alliances stratégiques régionales, telles que celle conclue entre YPF (Argentine), Petrobras (Brésil) et PDVSA (Venezuela) et celle conclue entre YPF et Enap (Chili). Ces nouvelles stratégies viennent s'ajouter à celle existante, à savoir combiner l'internationalisation à l'intégration verticale par le biais du développement d'activités dans les segments en aval de l'industrie à l'étranger, comme dans le cas de PDVSA, qui participe au raffinage et à la distribution du pétrole sur le marché américain (CITGO Petroleum Co., Unocal et UNO-VEN).

3. Services d'adduction en eau potable et d'assainissement

D'une manière générale, les gouvernements ont toujours été fortement impliqués dans la prestation des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, sur la base d'accords institutionnels qui diffèrent peu d'un pays à l'autre. Dans la plupart des cas, ces accords impliquent toujours un niveau important de participation publique dans la prestation et le financement de l'investissement de ces deux services.

Le fait que l'eau potable soit essentielle à la vie du point de vue biologique accroît l'importance sociale de son approvisionnement. En revanche, la nature relativement statique de la technologie pertinente, les fortes exigences de capitaux et la rigidité de la demande qui caractérisent

¹⁶ Cette transaction a permis à Repsol de contrôler 55% des réserves de pétrole de l'Argentine, 60% de sa capacité de raffinage, 47% de sa production de gaz naturel et 48% de son marché de détail du pétrole, outre les intérêts détenus par YPF dans le reste de l'Amérique latine et du monde, directement ou par le biais du groupe Maxus, contrôlé par YPF il y a trois ans.

l'industrie se traduisent par une rentabilité relativement faible et une longue période de récupération de l'investissement, qui est par conséquent fortement touché par l'incertitude. La non satisfaction des besoins en eau de la population entraîne des répercussions sociales qui en font une question politique hautement sensible. C'est pourquoi les intérêts à court terme priment souvent sur les problèmes à long terme liés à la prestation et au financement des services.

Au cours des dernières années, des efforts ont toutefois été consentis pour parvenir à de nouveaux accords institutionnels. Le besoin d'incorporer des ressources privées d'ordre financier, technologique et de gestion, ainsi que les restrictions que connaît le secteur public dans ces domaines expliquent que de nombreux gouvernements, en particulier dans des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes, aient incorporé cette question à leur programme. La transformation des modèles de gestion a pourtant été lente, en partie en raison des caractéristiques mêmes de l'industrie, mais également du besoin de formuler de nouvelles règles du jeu qui tiennent compte des caractéristiques particulières de ces services et des intérêts en jeu. D'une manière générale, il s'agit d'une industrie de service public gérée comme un monopole naturel qui a de grandes externalités dans les domaines de la santé publique et de la pollution de l'environnement.

La réglementation doit concilier le développement de l'industrie avec des niveaux appropriés de rentabilité pour les investisseurs et la protection des droits du consommateur. Pour ce faire, les organismes de réglementation ont reçu le mandat d'appliquer les principes de base suivants: libre accès, prestation de service obligatoire, efficacité et qualité optimum, fixation de prix justes, utilisation rationnelle et respect de l'environnement, sécurité et continuité de la prestation et de la couverture des services. A la lumière de ces principes, les questions sensibles à la réglementation sont liées à la liberté d'accès aux réseaux, à la perspective de l'intégration verticale par les opérateurs, aux niveaux appropriés de rentabilité et au transfert des gains de rendement du secteur privé aux utilisateurs. Dans certains cas, le critère de l'équité sociale a également été introduit, moyennant, par exemple, le fonds de solidarité et de garantie, dans le cas de la Colombie.

a) Carences de la couverture

Les réseaux d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement de la région ont été mis en place entre les années 40 et les années 80, sur la base d'un modèle de gestion centralisée du secteur public. Durant cette période, la priorité a été accordée à l'expansion de la couverture, au détriment de la qualité et de l'efficacité économique des

entités exploitantes. Cette situation s'est aggravée lors de la crise des années 80, qui s'est traduite par une nouvelle détérioration des volets physique et institutionnel de ce modèle de gestion. Au début des années 90, le secteur était caractérisé par un sous-investissement, des services de mauvaise qualité et peu efficaces, les déficits financiers et d'exploitation des fournisseurs, une part importante de la consommation non comptabilisée et une culture de paiement limitée des usagers.

Les chiffres du tableau V.5 illustrent l'état précaire de ces services en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les indicateurs varient considérablement entre les pays, ce qui reflète la diversité des situations coexistantes dans la région. Cependant, les moyennes faibles indiquent également l'ampleur des carences. Seuls six pays (Chili, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panama et Trinité-et-Tobago) fournissaient un accès à l'eau potable à la quasi-totalité de la population urbaine en 1995. Dans trois pays (Argentine, Paraguay et Venezuela), la couverture atteignait moins de 80% de la population urbaine. L'adduction de l'eau potable était également très limitée dans les zones rurales, à l'exception du Costa Rica et, dans une moindre mesure, de Trinité-et-Tobago, où la couverture était supérieure à 85%. Outre ces deux pays, seuls cinq autres (Cuba, République Dominicaine, Honduras, Panama et Venezuela) garantissaient l'adduction d'eau potable à la moitié au moins de la population rurale. La situation n'était pas non plus très encourageante en ce qui concerne l'accès aux réseaux d'assainissement de base, à l'exception notable, encore une fois, du Costa Rica. La couverture de ces services est d'environ les deux tiers de la population de chaque pays, à l'exception d'Haïti, du Paraguay et du Pérou, où la couverture était inférieure à 50%. Enfin, le pourcentage des eaux usées traitées avant d'être libérées dans l'environnement était extrêmement faible et variait entre 5% et 10%, selon les pays (Foster, 1996).

Les estimations relatives à l'investissement requis dans le secteur sont, par conséquent, très élevées. Pour l'ensemble de la région, la Banque mondiale a estimé qu'un investissement sectoriel d'environ 12 milliards de dollars par an était nécessaire durant la période 1991-2000 pour gérer l'expansion et les réparations requises après une décennie d'investissements très faibles. Les investissements consentis au cours des années 90 n'ayant pas atteint ces objectifs, des montants considérables sont encore nécessaires. Dans une étude récente (Global Water Partnership, 2000), il a été calculé que dans les pays de l'Amérique du Sud seulement, un total de 60 milliards de dollars devrait être investi en vue de surmonter les carences actuelles à l'horizon 2010. Afin de mieux comprendre cette estimation, il faut tenir compte du fait que le capital total installé dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement a été estimé à 60 milliards en 1993 (Banque mondiale, 1995). En d'autres termes, un investissement équivalent au capital total installé dans la région devra être consenti, au cours des dix prochaines années, pour l'Amérique du Sud seulement.

Tableau V.5
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: ACCÈS AUX SERVICES
D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT
(Pourcentages)

| Pays | Accès à l'eau potable | | | | Accès à un service sanitaire adéquat |
|------------------------|---|------|--|------|---|
| | Pourcentage de la population urbaine | | Pourcentage de la population rurale | | Pourcentage de la population totale |
| | 1982 | 1995 | 1982 | 1995 | 1994-1995 |
| Argentine | 63 | 71 | 17 | 24 | 68 |
| Bolivie | 81 | 88 | 27 | 43 | --- |
| Brésil | --- | 80 | 52 | 28 | 83 |
| Chili | 97 | 99 | 22 | 47 | 71 |
| Colombie | 100 | 90 | 76 | 32 | 70 |
| Costa Rica | 100 | 100 | 82 | 99 | 99 |
| Cuba | --- | 98 | --- | 72 | 66 |
| Equateur | 83 | 81 | 33 | 10 | 64 |
| El Salvador | 76 | 82 | 47 | 24 | 73 |
| Guatemala | 89 | 97 | 39 | 48 | 60 |
| Haïti | 59 | 38 | 32 | 39 | 24 |
| Honduras | 51 | 91 | 49 | 66 | 68 |
| Jamaïque | 99 | --- | 93 | --- | 89 |
| Mexique | 95 | --- | 50 | --- | 70 |
| Nicaragua | 77 | 93 | 13 | 28 | 60 |
| Panama | 100 | 99 | 64 | 73 | 87 |
| Paraguay | 49 | 70 | 8 | 6 | 41 |
| Pérou | 73 | 91 | 17 | 31 | 47 |
| République dominicaine | 72 | 88 | 24 | 55 | 85 |
| Trinité-et-Tobago | 100 | 100 | 93 | 88 | 79 |
| Uruguay | 100 | --- | 100 | --- | 61 |
| Venezuela | 88 | 79 | 65 | 79 | 59 |

Source: Banque mondiale, *Indicateurs du développement mondial*, Washington, D.C., CD-ROM version, 1999, et CEPALC, *Le fossé de l'équité: l'Amérique latine, les Caraïbes et le Sommet social* (LC/G.1945/Rev.1-P), Santiago, Chili, décembre 1997. Publication des Nations Unies, N° de vente E.97.II.G.11.

b) Modèles de gestion

Durant les années 90, un éventail d'initiatives a été mis en œuvre dans différents pays afin de modifier le modèle de gestion publique des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement. Le modèle traditionnel dans la région présentait au moins trois caractéristiques indésirables. En premier lieu, l'attribution de responsabilités institutionnelles ne distinguait pas entre les fonctions d'élaboration de politiques pour le développement sectoriel, la réglementation et la supervision des services, et la prestation effective des services. Dans le cas des pays plus grands, de graves problèmes de juridiction existaient entre les autorités nationales et les gouvernements

locaux. Enfin, les investissements et les coûts de fonctionnement et d'entretien étaient également financés par le budget général, sans les distinctions nécessaires entre les coûts à court et à long termes. En outre, les politiques de fixation des prix ne permettent que la récupération partielle de ces coûts.

Des efforts ont été faits dans la région pour résoudre certains de ces problèmes, à des degrés divers. Le Brésil et le Mexique cherchent à rationaliser le système des services publics par le biais de la décentralisation régionale et de la concentration des services municipaux, afin de tirer parti des économies d'échelle dans la prestation des services¹⁷ et des bénéfices provenant de l'intégration verticale et du morcellement horizontal des unités de prestation.¹⁸ De même, des progrès ont été accomplis pour établir des autorités réglementaires fédérales, avec des fonctions mieux définies et une plus grande indépendance vis-à-vis des organes d'élaboration des politiques et des sociétés d'exploitation. En Colombie, l'accent a été mis sur la création d'entreprises mixtes régionales, la mise en place de nouvelles méthodologies de fixation des prix et des combinaisons originales de subventions croisées et de fonds de solidarité (Fainboim et Rodríguez Restrepo, 2000).

L'une des transformations les plus radicales et réussies a commencé au Chili à la fin des années 80. Durant les années 90, un nouveau modèle de gestion a progressivement été élaboré sur la base de: (i) la séparation des fonctions d'élaboration des normes et de contrôle (responsabilité du gouvernement central), de la réglementation sectorielle (élaborée par la Surintendance des services d'assainissement) et de la prestation des services; (ii) l'octroi de concessions à 13 entreprises publiques régionales organisées comme sociétés à responsabilité limitée au sein d'un cadre juridique traitant de façon égale les fournisseurs des secteurs public et privé; (iii) l'établissement d'un système de fixation des prix visant à promouvoir l'efficacité des entreprises et donner aux consommateurs des signaux clairs de la valeur des services; et (iv) la mise en œuvre d'un

¹⁷ Certaines études de cas latino-américains indiquent que le coût par mètre cube d'eau baisse énormément à mesure que le nombre d'utilisateurs augmente, et que les services liés à l'utilisation de l'eau ne sont financièrement viables qu'avec le fonctionnement d'unités approvisionnant de grandes villes de 40 000 à 50 000 habitants (Yépez, 1990). En outre, les coûts varient considérablement selon la taille des systèmes. Par conséquent, le coût de l'approvisionnement de groupes de trois personnes est de 1 600 dollars dans les petits réseaux et de 200 dollars dans les grands réseaux.

¹⁸ Récemment, la tendance a été de favoriser l'intégration de toutes les activités liées à la prestation de services en vue de réduire les coûts élevés de transaction. Cependant, la nature locale du service et le rapport très étroit avec les gouvernements locaux ont conduit à un degré excessif de morcellement horizontal, avec pour résultat un "minimum opérationnel" (Lorrain, 1995) qui freine la consolidation de structures fonctionnelles, comme cela fut le cas à Mexico, avant la réforme (Casasús, 1994).

système de subventions pour les utilisateurs à faible revenu, financé par le budget national. Durant la première moitié de la décennie, l'investissement dans le secteur a quadruplé et des améliorations considérables ont été apportées à la qualité et la couverture des services, à l'exception du traitement des eaux usées (Corrales, 1996). En vue de mobiliser des ressources du secteur privé, en particulier pour le traitement des eaux usées, les participations majoritaires des sociétés régionales de Santiago (EMOS) et de Valparaíso (Esval) ont été vendues à des investisseurs privés en 1999. Des processus similaires sont en cours dans d'autres entreprises régionales (Essel et Essal).

Une approche différente a été adoptée en Argentine, dont le gouvernement, en vue de promouvoir la libre concurrence, a organisé une adjudication internationale à l'issue de laquelle Aguas Argentinas, un consortium du secteur privé dirigé par Lyonnaise des Eaux-Dumez, s'est vu accorder la concession pour gérer le système d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées. Le contrat de concession a été renégocié en 1997, ce qui a soulevé de nombreuses critiques sur les conditions et le cadre réglementaire de l'adjudication originale qui a permis à l'entreprise, à plusieurs reprises, de tirer parti des autorités politiques par le biais d'actions opportunistes (Alcázar, Abdala et Shirley, 2000). Le même modèle a plus tard été élargi à plusieurs entreprises provinciales, avec des cadres réglementaires créés au cas par cas. Cette procédure a transformé les autorités réglementaires pertinentes en organismes responsables du suivi et du contrôle des contrats d'exploitation respectifs et a augmenté le risque d'en faire des institutions captives (Corrales, 1998).

En effet, cette expérience a laissé en évidence plusieurs caractéristiques du secteur de l'industrie qui rendent difficile la participation du secteur privé dans l'intérêt général, entre autres: (i) la faible rentabilité relative du secteur;¹⁹ (ii) les risques élevés dus à la complexité sociale et politique de ces services;²⁰ (iii) les difficultés à simuler la concurrence en raison de la concentration internationale des

¹⁹ Le montant des actifs requis afin de générer une unité de revenus par an est de 10-12 dans l'industrie de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, contre 3 pour les télécommunications, 3-4 dans le secteur de l'électricité et 7 pour les concessions de péages d'autoroutes (Haarmeyer, 1994).

²⁰ Dans certains endroits, tels que Cochabamba en Bolivie, après avoir été privatisés, les services ont subi l'impact des conflits sociaux relatifs à la fixation des prix et à l'utilisation de sources d'eau. Cette situation a conduit certains experts à suggérer que, outre les risques traditionnellement liés à l'investissement privé, une attention particulière doit être accordée aux risques de troubles sociaux provenant des cadres réglementaires et contractuels et des pratiques commerciales qui manquent d'une acceptation générale là où ils sont appliqués.

opérateurs;²¹ (iv) les déséquilibres considérables de l'accès à l'information qui entravent la réglementation adéquate des services;²² et (v) le conflit potentiel entre l'objectif d'obtenir des revenus pour le trésor public et celui de garantir la prestation des services sur la base de tarifs raisonnables pour l'utilisateur.²³

A la lumière de ces contraintes, plusieurs méthodes de participation privée ont été tentées dans la région, comme l'illustre le tableau V.6. L'expérience montre que les investissements sont en majorité financés par des hausses des tarifs et que les opérateurs privés limitent l'utilisation de leurs fonds propres ou empruntés à des domaines spécifiques à forte rentabilité à court terme (Rivera, 1997).

A la fin de la décennie, les enjeux restent considérables pour mobiliser les ressources financières nécessaires à l'expansion de la quantité et à l'amélioration de la qualité des services et résoudre le profond déficit réglementaire actuel du secteur actuellement.²⁴ Dans les systèmes réglementaires matures, où le secteur privé est traditionnellement chargé de la prestation de services publics (France, Royaume Uni et Etats-Unis), la législation et les décisions rétrospectives sont admises pour résoudre les carences réglementaires et les déficiences, pour autant que soit respecté le principe de profit raisonnable. Par conséquent, l'amélioration des cadres réglementaires des pays de la région est un objectif que les gouvernements doivent se fixer dans le futur immédiat.²⁵

²¹ Moins de sept sociétés internationales ont manifesté leur intérêt de participer aux ventes par adjudication lancées en Amérique latine, dont plusieurs sont corrélatives. Ainsi, on retrouve toujours les mêmes compétiteurs (Corrales, 1998).

²² Les déséquilibres en matière d'accès aux informations, qui sont particulièrement profonds dans ce secteur, restent l'un des principaux obstacles à une réglementation adéquate. Ainsi, certaines spéculations suggèrent que des changements réglementaires profonds seront nécessaires au Chili si le processus de privatisation doit être mené de façon satisfaisante. Les entreprises du secteur privé seront plus motivées que les entreprises du secteur public pour se comporter de façon opportuniste et tirer parti des faiblesses actuelles de la Superintendance des services sanitaires (Shirley, Xu and Zuluaga, 2000). Face à cette situation, certains ont affirmé il a été soutenu que ces déséquilibres pourraient masquer les bénéfices apportés par la société exploitante (Sappington, 1994).

²³ La Cour des Comptes en France a récemment interdit l'octroi de contrats dans l'industrie des eaux sur la base de paiements effectués à l'autorité adjudicatrice. La raison de cette mesure est qu'une telle procédure, bien que favorable aux finances publiques, se fait au détriment des utilisateurs puisque ces paiements seront récupérés par le biais d'une hausse des tarifs (Cour des Comptes, France, 1997).

²⁴ Pour une révision de ces problèmes, voir CEPALC (2000a, chapitre 12).

²⁵ Dans le cas de Maruba (99.694), la Cour Suprême de Justice de l'Argentine a décrété en 1998 que la responsabilité de l'Etat comme concédant ne prend pas fin lorsque la concession est octroyée, et que, par conséquent, on ne peut pas prétendre que l'Etat a cédé sa responsabilité de supervision du développement de la fixation des prix.

Tableau V.6
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ DANS LES SERVICES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT ET DANS L'ATTRIBUTION DE RESPONSABILITÉS

| | Propriété de l'actif | Opérations et entretien | Investissement de capital | Risque commercial | Durée du contrat | Exemples |
|---|----------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------|------------------|---|
| Contrat du service | Publique | Public et privé | Public | Public | 1-2 ans | Chili (Santiago): compteurs et facturation |
| Contrat de gestion | Publique | Privé | Public | Public | 3-5 ans | |
| Contrat de crédit-bail | Publique | Privé | Public | Partagé | 8-15 ans | Trinité-et-Tobago Venezuela (Monagas et Hidrolara) |
| Construction-exploitation-transfert (BOT) | Publique | Privé | Privé | Privé | 20-30 ans | Colombie (Tibitoc) |
| Concession d'installation publique | Publique | Privé | Privé | Privé | 25-30 ans | Argentine (Mendoza, station de traitement) |
| Entreprise mixte | Partagée | Privé | Privé | Partagé | Indéfini | Colombie (Bogota, traitement des eaux usées) |
| Entreprise privée | Privée | Privé | Privé | Privé | Indéfini | Argentine (Buenos Aires et plusieurs provinces) Colombie (Barranquilla, Cartagena, Montería) Chili (Santiago et Valparaíso) |

Source: Penelope J. Brooke Cowen, "The private sector and water sanitation. How to get started?", *Public Policy for the Private Sector*, No. 126, Washington, D.C., Banque mondiale, 2000.

4. Transport

Au cours des 25 dernières années, une profonde transformation a eu lieu dans les systèmes de transport de nombreux pays de l'Amérique latine et des Caraïbes, en particulier durant les années 90. Malgré des innovations techniques considérables, les changements les plus significatifs se sont produits à l'échelon institutionnel, en particulier, l'amputation du rôle de l'Etat en tant qu'exploitant de l'infrastructure de services et de transport, de la protection réduite des entreprises d'exploitation existantes et l'introduction d'une nouvelle génération de mécanismes réglementaires économiques pour défendre les intérêts du consommateur et la libre concurrence.

a) Concessions des autoroutes

Un fait saillant des années 90 est la concession d'autoroutes interurbaines, moyennant la mise en oeuvre de vastes programmes dans différents pays de la région. La taxation directe pour l'utilisation de l'infrastructure routière par le biais d'un système de péage n'est toutefois possible que pour des volumes de trafic relativement élevés. Ainsi, bien que la participation privée contribue sans aucun doute au développement de l'infrastructure routière, l'investissement public reste fondamental dans ce sous-secteur.

L'introduction d'une gestion privée de l'infrastructure routière par le biais d'un système de concessions a profondément modifié la dynamique du secteur. D'une part, elle a transformé la fonction du secteur privé, qui a abandonné son rôle traditionnel de contractant de travaux publics pour adopter celui de concessionnaire d'un service public, et d'autre part, elle a apporté des fonds considérables pour l'investissement routier. Cependant, le processus n'a pas été sans heurts, en raison, notamment, de la difficulté à quantifier les différents types de risque associés à de tels travaux et à les distribuer entre les agents concernés, ainsi que des faiblesses initiales des cadres juridiques et des institutions publiques de contrôle chargés de régir ces activités. Ces points faibles ont donné lieu à des passifs éventuels considérables du secteur public, qui dans de plusieurs cas ont dû être rendus effectifs. L'examen des événements survenus au cours de cette décennie révèle un long processus d'apprentissage institutionnel durant lequel la délimitation des responsabilités des agents et la transparence publique du processus ont été progressivement améliorées.

Le réseau routier en Argentine totalise presque 500 000 Km., dont 38 800 forment le réseau national, 181 000 le réseau provincial et 280 000 le réseau municipal. Au début des années 90, presque la moitié du réseau routier était en mauvais état et 25% seulement était en bonnes conditions de conduite. A la fin des années 80, le réseau national a été ouvert à différentes formes de participation privée. Divers systèmes de concessions sans péages, financés par des fonds publics,²⁶ ont été établis afin d'entretenir 29 500 Km de ce réseau. Les 9 300 Km restant ont fait l'objet de concessions à péages. Le réseau a été divisé en 20 tronçons de route à des fins de concession. Les concessions, accordées en 1989-1990 pour une période fixe de 12 ans, se sont basées sur un péage forfaitaire indexé de 1,5 dollars/100 Km, un prélèvement payable au Service des impôts dans certaines sections, sans garanties de trafic minimum ou de l'Etat. Initialement, les concessions visaient à couvrir les réparations et les travaux d'entretien, sans aucune extension de la capacité routière. Ce système a été modifié en 1991, avec le prolongement d'un an de la période de concession, la modification des plans d'investissements convenus par les entreprises, la réduction du tarif de base à 1 dollar/100 Km sans indexation, la diminution du prélèvement et la création d'une subvention mensuelle de l'Etat pour chaque tronçon de route. Cette renégociation complète des contrats a généré des obligations d'investissement privé de l'ordre de 2 milliards de dollars durant la période de concession, tandis que l'Etat s'est engagé à fournir des subventions d'exploitation de 925 millions de dollars, ainsi qu'à renoncer, dans le même temps, au revenu des prélèvements de 475 millions de dollars. Le revenu des péages durant la période de concession devait atteindre un total d'environ 3,6 milliards de dollars. Un grand nombre de cycles de négociations a eu lieu, le dernier en 1998-1999, sans qu'un accord puisse intervenir jusqu'à présent. Conformément à la législation actuelle, le principe de base qui sous-tend les concessions interurbaines est que le risque est assumé par le secteur privé, sans garanties publiques. Cependant, ce principe n'a été que partiellement appliqué dans la pratique, puisque des subventions publiques ont été versées chaque année depuis 1991 afin de compenser les opérateurs des changements intervenus lors de l'ajustement des péages (Delgado, 2000).

Le Chili totalise presque 80 000 Km de routes, dont 15% seulement était en bonnes conditions en 1990, le montant investi durant les années 80 n'ayant couvert que le tiers à peine des besoins d'entretien. D'autre

²⁶ Ces systèmes sont les suivants: 2 210 Km sont entretenus dans le cadre de contrats de concession de travaux publics avec l'appui de l'Etat; 12 827 Km sont couverts par des contrats de réparation et d'entretien financés par la Banque mondiale et le gouvernement, et 14 463 Km relèvent de différents mécanismes de travaux publics gérés par Vialidad Nacional et financés par le budget public (Delgado, 1998).

part, plusieurs études ont démontré que l'utilisation des routes a doublé entre 1984 et 1994. Ainsi, le déficit de l'investissement interurbain durant la seconde moitié des années 90 a été estimé à 4,25 milliards de dollars. Afin de résorber le déficit, les dépenses publiques dans ce domaine ont augmenté de 300 millions de dollars par an à partir de 1990 pour atteindre 800 millions de dollars en 1999. Plus important encore, un appel à l'investissement privé a été lancé par le biais d'un programme de concessions routières. Ce programme est parvenu à mobiliser plus de 3 milliards de dollars au cours de la décennie, en tenant compte des travaux terminés et des travaux en cours sur environ 2 500 Km de routes. Le programme a été basé sur la réparation, l'entretien et l'élargissement des routes existantes plutôt que sur la construction de nouvelles routes. La principale concession concerne la route nord-sud, qui est la colonne vertébrale du réseau routier et avait été divisée en huit tronçons à des fins de concession. Bien que chaque section constitue un projet indépendant, le processus d'adjudication a été élaboré de sorte que les tarifs soient uniformes: 2 dollars/100 Km pour les tronçons d'autoroute et 0,5 dollars pour les embranchements de moins de 100 Km de long. Afin d'uniformiser les tarifs, différentes périodes de concession ont été utilisées, les prélèvements de l'Etat ont dû prendre à leur charge l'utilisation de l'infrastructure existante et des subventions publiques ont été accordées aux sections les moins rentables. Le gouvernement a garanti un niveau de profit minimum pour chaque projet sur la base des analyses des coûts effectuées par l'autorité concédante. Généralement, plus de 70% du montant investi, outre les coûts de fonctionnement et d'entretien, est garanti, et une assurance du risque monétaire est fournie afin de faciliter le financement externe. Cette expérience de partenariat public/privé a subi des améliorations successives. Certains contrats ont été renégociés de façon transparente et dans un environnement de confiance mutuelle entre tous les acteurs concernés (Rufián, 2000a).

En Colombie, la situation du réseau routier au début des années 90 était également décourageante. Le niveau moyen de l'investissement durant la décennie précédente avait été de 0,8% du PIB, alors que l'estimation du besoin annuel d'investissement oscillait entre 2% et 3% du PIB. En 1992, un programme de concessions des routes a été lancé afin de compléter l'ambitieux Plan Vial de Apertura ou Plan routier de libéralisation. Durant les trois premières années du programme, 13 processus d'adjudication ont eu lieu pour des concessions d'exploitation et d'entretien des routes couvrant un total de 1 417 Km, pour presque 750 millions de dollars. Cependant, la précipitation avec laquelle le programme a été lancé et les concessions accordées fait penser qu'il n'y avait pas suffisamment de temps pour réaliser des études adéquates sur le niveau prévu de la demande et l'investissement requis.

L'Institut national des routes a dû offrir des garanties gouvernementales pour réduire le risque des concessionnaires, qui se sont traduites par des sorties de fonds budgétaires considérables dus aux surcoûts de la construction et à une demande plus faible que prévu. A l'issue du Plan national de développement de 1994-1998, de nouveaux principes ont été établis en vue de rendre la participation privée dans ces travaux plus structurée et transparente et d'éclaircir et limiter les garanties de l'Etat, par l'amélioration du cadre réglementaire et institutionnel.²⁷ Ces principes ont naturellement impliqué la renégociation des contrats, avec des changements dans les spécifications des projets et les délais de mise en œuvre. Le nouveau programme de concessions introduit à la fin de la décennie se base sur le concept de couloirs routiers reliant les principaux centres de production et de consommation aux ports maritimes des côtes Atlantique et Pacifique. Il implique un total de cinq projets comprenant 671 Km de nouvelles constructions, la réparation de 1 900 Km de routes existantes et l'entretien de 2 600 km. Les concessions de ces projets seront accordées à partir de 2000 (Rufián, 2000b).

Au Mexique, le gouvernement fédéral a eu la responsabilité exclusive des autoroutes fédérales jusqu'en 1987. Le budget public pour le développement de l'infrastructure routière étant limité, la participation du secteur privé pour l'amélioration du système routier a commencé à être sollicitée en 1988. C'est ainsi que de nouvelles autoroutes à péage ont été conçues afin de renouveler la colonne vertébrale du réseau routier. Entre 1987 et 1994, le gouvernement fédéral a accordé 52 concessions pour la construction et la modernisation de 5 316 Km de routes à hautes spécifications. De ce total, 29 concessions sont allées au secteur privé (3 364 Km), 19 sont allées aux gouvernements des états (1 538 Km) et 4 aux institutions financières du secteur public (414 Km). Différents facteurs ont été considérés dans l'octroi des concessions, mais le principal critère fut le délai de récupération des investissements. Le gouvernement fédéral peut prolonger la durée des concessions au-delà du maximum autorisé par la loi (30 ans) en cas de non respect des conditions stipulées dans les accords de concession. Lors de la mise en œuvre du programme, l'application des conditions initiales stipulées s'est révélée difficile dans la pratique et la crise économique qui a éclaté à la fin de l'année 1994 a également suscité des problèmes. Les premiers revers ont été les surcoûts, qui ont atteint environ 42%, la faible demande de l'utilisation des routes, située aux deux tiers seulement du niveau prévu et les changements dans

²⁷ Trois lois qui revêtent une importance particulière ont été promulguées sur la base de la Constitution de 1991: la Loi sur l'adjudication publique (Loi 80/1993), la Loi sur les transports (Loi 105/1993) et la Loi sur l'emprunt (Loi 185/1995). En outre, le Comité interministériel sur la participation privée dans l'infrastructure a été créé et a commencé à fonctionner.

la structure financière du programme, qui ont obligé à avoir recours à l'emprunt à court terme. Ainsi, entre 1993 et 1994, 10 des concessions originales ont dû faire l'objet d'une première restructuration. La crise de 1994 a eu des conséquences dévastatrices sur le programme et provoqué une hausse très rapide des passifs en termes réels. Certaines mesures préliminaires²⁸ ont finalement été suivies par l'adoption du Programa de Rescate Carretero (Programme de récupération des routes), sous lequel 23 des concessions accordées pour une valeur totale de l'investissement de 11,2 milliards de dollars, furent interrompues avant la date prévue. Le montant des compensations a été de 7,6 milliards de dollars, le reste correspondant à des pertes de capitaux des concessionnaires. Etant donné que les biens des concessions ont été rendus au gouvernement fédéral et qu'une compensation devait être payée, un mécanisme financier a été créé (un fonds fiduciaire de la Banque nationale pour les travaux et les services publics) afin que le revenu de l'infrastructure saisie puisse être utilisée pour respecter les engagements pris. Outre la perception de ces revenus, le fonds fiduciaire a émis des instruments de crédit garantis par le gouvernement fédéral pour un montant de 3,6 milliards de dollars, et s'est engagé dans des accords de cession de dette avec les banques et les concessionnaires pour une valeur de 3,9 milliards de dollars. Cette dette a un caractère contingent pour le gouvernement fédéral puisque prélèvements sur budget public ne sont requis que lorsque les courants générés par les projets sont insuffisants pour couvrir les obligations de paiement du fonds fiduciaire. Selon les estimations, le revenu provenant des autoroutes sera suffisant pour couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien durant les premières années, de même que les dépenses financières provenant de la saisie. Un déficit prévu pour 2001 sera couvert par des fonds publics. Le coût budgétaire du programme de saisie a été estimé en 1997 à 2,4 milliards de dollars (Corta Fernández, 1999).²⁹

Des concessions de routes urbaines ont également été accordées durant cette période, bien qu'à une moindre échelle. En Argentine, les travaux ont commencé en 1994 sur quatre autoroutes concédées qui assurent l'accès urbain à la ville de Buenos Aires, avec des investissements, à cette date, de 1,5 milliards de dollars. Il existe de nombreuses différences conceptuelles entre ces concessions et celles des routes interurbaines, notamment en raison des volumes de trafic quotidien considérablement

²⁸ Mi-1995, le programme des unités d'investissement en routes a été lancé. Celui-ci a prolongé la période de concessions à 30 ans et a rééchelonné les crédits bancaires.

²⁹ Cette évaluation a été réalisée pour une période de 50 ans et s'est basée sur des hypothèses conservatrices: 3% du revenu, un taux d'actualisation réel de 5,5% et une récupération minimale durant les premiers mois. Ce coût peut être inférieur si le trafic répond favorablement à la nouvelle politique de prix, avec des remises de 17% pour les voitures, 32% pour les bus et 35% à 40% pour les camions.

plus élevés (Delgado, 2000). A Santiago du Chili, un grand projet urbain a récemment été concédé et trois autres sont actuellement en cours de concession. Dans l'ensemble, ces projets représentent un investissement supérieur à 1 milliard de dollars (Rufián, 2000a).

b) Concessions des services ferroviaires

Traditionnellement, les pays ont fait preuve d'un enthousiasme variable vis-à-vis de l'administration privé des chemins de fer. Dans de nombreux cas de la région, les chemins de fer ont d'abord été des entreprises privées, généralement sous concessions gouvernementales. Cependant, durant la période de l'après-guerre la plupart ont été nationalisées et en 1990, une seule compagnie ferroviaire privée d'utilisation publique existait en Amérique latine et aucune dans les Caraïbes.³⁰

Cette situation a radicalement changé durant les années 90, de sorte que vers la fin de la décennie, il existait 24 compagnies ferroviaires privées en fonctionnement dans la région, et la création de 7 était prévue dans l'avenir immédiat. En revanche, les chemins de fer qui ne sont pas privatisés risquent, dans le contexte des contraintes budgétaires, de prendre du retard et de se retrouver pratiquement à l'abandon, comme cela semble être le cas dans les réseaux nationaux d'un grand nombre de pays de la région (Costa Rica, Equateur, El Salvador, Nicaragua, Paraguay et Trinité-et-Tobago).

Le passage à une gestion privée des chemins de fer a suivi deux grands modèles. Dans le premier, la gestion de la voie ferrée est séparée de l'exploitation des trains, tandis que dans le second, une concession intégrale de l'infrastructure et des services est accordée. La Colombie a été le premier pays à appliquer le premier modèle. En 1989, le gouvernement a confié la responsabilité de la circulation des trains sur le réseau de l'entreprise ferroviaire publique, Ferrovías, à une entreprise mixte publique/privée, Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario, tout en conservant la responsabilité de la gestion de l'infrastructure. Les résultats n'ont pas été concluants et le réseau a alors été divisé en une section Atlantique et une section Pacifique, qui ont fait l'objet de concessions intégrales prévoyant la possibilité d'accorder l'exploitation à une tierce partie. Cependant, le transport ferroviaire colombien n'a pas encore été revitalisé, à l'exception des trains opérés par la société Drummond Mining Corporation (extraction

³⁰ Ce chemin de fer unique était opéré par la Compagnie de chemins de fer Ferrocarril de Antofagasta (Chili) à Bolivie, dont les actions ont été échangées sur le marché boursier de Londres. Cette entreprise reste importante du point de vue stratégique car elle transporte le cuivre de Chuquicamata et une partie considérable du commerce extérieur de la Bolivie.

du charbon) dans le nord du pays et d'un train à vapeur touristique à Bogota.

Le Pérou a appliqué une variante de ce modèle, avec la concession des différentes lignes à des entreprises d'exploitation, qui sont également membres d'un consortium chargé de l'administration de l'infrastructure. Une autre variante de ce même modèle a été appliquée dans la région centrale/sud du Chili, où l'entreprise Ferrocarriles del Estado opère des trains de passagers et vend à l'entreprise de transport de marchandises Ferrocarril del Pacífico un droit d'utilisation des principales lignes. La différence dans ce cas est que cette dernière entreprise a reçu certaines lignes secondaires en concession intégrale.

Le second modèle, à savoir la concession intégrale, est actuellement le plus répandu dans les pays de la région. Des privatisations de ce type ont eu lieu en Argentine, en Bolivie, au Brésil, en Colombie (en seconde instance), au Guatemala et au Mexique (à l'exception de Tehuantepec et de la Vallée de Mexico). Ce modèle prévoit l'octroi de concessions pour l'administration de l'infrastructure et l'exploitation des services pour des périodes comprises entre 30 et 50 ans. Une autre variante est la vente des chemins de fer, comme cela fut le cas dans la région nord du Chili, avec la compagnie Ferronor.

La privatisation des chemins de fer a-t-elle été réussie? La réponse est probablement affirmative, bien que les succès aient été mitigés (CEPALC, 1997a et 2000c). D'une manière générale, les densités de circulation ont augmenté (bien qu'avec des variations importantes d'un cas à l'autre), les subventions gouvernementales ont baissé et les indices de productivité du travail ont augmenté. Cependant, le succès n'a pas été total, en raison des caractéristiques du secteur des transports, au sein duquel les chemins de fer affrontent la concurrence déloyale des transporteurs routiers et des autobus de passagers, qui ne doivent pas payer les coûts réels de l'infrastructure qu'ils utilisent. Ici encore, les entreprises privées n'observent pas toujours totalement les accords qu'elles signent avec les gouvernements, ce qui a été le cas en Argentine et au Chili. Dans la plupart des cas, les autorités préfèrent renégocier avec les entreprises pour éviter la réalisation d'un nouveau processus d'appel d'offres ou d'avoir à reprendre la responsabilité de l'exploitation des trains.

c) Réformes du système de transport urbain

Les réformes dans ce domaine ont visé à accroître la quantité et à améliorer la qualité du transport public afin d'alléger l'encombrement de la circulation provoqué par la multiplication des achats et de l'utilisation de véhicules privés. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un phénomène propre aux

années 90, la situation a récemment empiré pour plusieurs raisons. Parmi ces raisons, on peut citer la réduction des droits d'importation, les déficiences de l'infrastructure et la lenteur de la réaction des autorités locales et nationales face à l'explosion du parc automobile.

Dans plusieurs pays de la région, un grand nombre de familles de classe moyenne, et certaines familles de classe ouvrière, ont été en mesure d'acheter une voiture pour la première fois, généralement d'occasion. Une meilleure conjoncture économique, une baisse des tarifs et certaines réductions fiscales y ont contribué. En outre, la hausse des revenus des familles a donné lieu à une augmentation du nombre et de la qualité des voitures acquises. L'ensemble de ces facteurs a contribué à une véritable explosion du parc automobile.³¹

A la lumière de cette situation, plusieurs pays ont commencé à déréglementer les transports publics et à privatiser les services. A la fin des années 80, des segments importants des services de transport public urbain dans certains pays étaient gérés par des gouvernements nationaux ou municipaux. Dix ans plus tard, la quasi-totalité des services d'autobus était gérée par des entreprises privées. Dans le cas des fonctions d'exploitation des trains de banlieue et du métro, la privatisation a commencé à Buenos Aires (Argentine) au milieu de la décennie et à Rio de Janeiro (Brésil) à la fin des années 90. Dans le premier cas, la privatisation a impliqué une amélioration de la qualité et une hausse de la demande des services. Malgré une expérience réussie du point de vue social, le niveau des subventions des services fournis par le gouvernement est resté similaire à celui observé lorsque l'Etat était responsable de l'exploitation des trains.³²

En ce qui concerne les services d'autobus, il ne reste pas grand chose à privatiser. Au début de la décennie, la Empresa Nacional de Transportes Urbanos (Enatru), qui prêtait ses services dans quatre villes au Pérou, a transféré ses actifs à des entreprises privées, la plupart créées par ses employés. A São Paulo (Brésil), la Companhia Municipal de Transportes Coletivos a accordé la concession de tous les services qu'elle exploitait à des entreprises privées. Vers la fin de la décennie, l'entreprise publique Ruta 1000 s'est retirée de la ville de Mexico et l'ensemble des services de transport public non électrique est retourné au secteur privé. D'une manière générale, la privatisation des services de transport public urbain a été réussie en termes d'efficacité technique et de productivité des ressources utilisées.

³¹ Par exemple, à Santiago du Chili l'augmentation du nombre de voitures par famille, qui provient d'une hausse de 1% du revenu familial, est de 0,0039 à Vitacura (commune à hauts revenus), 0,0033 à Santiago (commune à revenus moyens) et 0,0017 à La Pintana (commune à faibles revenus). Cf. CEPALC (1997b).

³² Environ 1 million de dollars par jour. Cf. Jane's Information Group Ltd. (1999).

Cependant, le prix des billets a augmenté. A la fin des années 80, le tarif d'un ticket dans des villes telles que Buenos Aires, Lima, Mexico et São Paulo oscillait entre 0,07 dollars et 0,15 dollars. Dix ans plus tard, ce tarif avait augmenté et oscillait entre 0,3 dollars et 0,6 dollars. Les entreprises publiques recevaient généralement des subventions destinées aux groupes à faible revenu, mais celles-ci étaient souvent utilisées pour masquer leur propre inefficience. Par exemple, à la fin des années 80 Ruta 100 était incapable d'exploiter plus de 42% des bus qu'elle possédait (CEPALC, 1992). Les hausses du prix des billets résultent d'une augmentation des coûts d'exploitation, de l'utilisation de véhicules plus appropriés mais également plus coûteux, de l'extension des routes, de contrôles plus stricts des conditions de travail des conducteurs et une baisse de la productivité des conducteurs et des autobus due à la plus grande fréquence d'embouteillages.

La déréglementation du transport public au Pérou a conduit à un accroissement considérable du parc automobile, qui est passé d'environ 10 000 en 1989 à un chiffre compris entre 48 000 et 60 000 en 1999. Le Chili, dont la déréglementation avait eu lieu dix ans plus tôt, a subi un processus semblable. Bien qu'il n'y ait jamais eu plus de 15 000 autobus en fonctionnement à Santiago, en 1990 les autorités ont décidé de réglementer le transport dans la ville et ont organisé un appel d'offres pour une série d'itinéraires. Cette mesure a eu pour résultat la modernisation des autobus de la ville, leur nombre a baissé à 9 000 et le prix du billet a légèrement augmenté.

A Lima (Pérou), une tentative a été faite pour réglementer les services d'autobus, bien que de façon moins généralisée qu'à Santiago. Cependant, dans les villes de taille moyenne du Chili et du Pérou, la déréglementation n'a pas été suivie par l'introduction de nouvelles réglementations, ce qui suggère que la déréglementation a eu plus de succès dans ces pays.

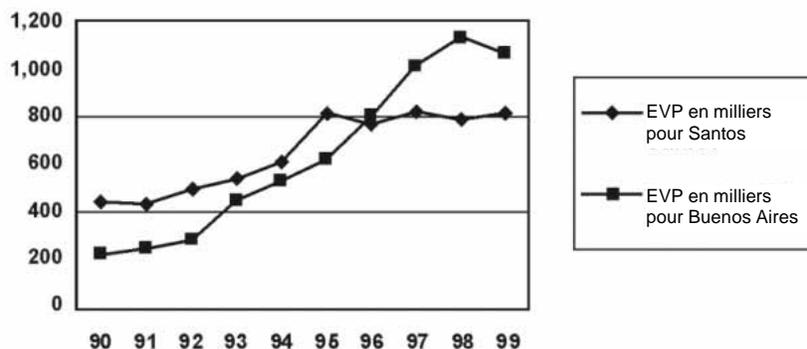
A la fin des années 90, le transport interurbain de passagers a également été déréglementé dans certains pays. Les résultats ont été relativement positifs en Argentine, mais au Pérou, ils n'ont pas été très encourageants en ce qui concerne la sécurité, en raison du faible niveau de professionnalisation de cette activité. Dans un grand nombre de pays, particulièrement au Brésil, cette activité est encore très réglementée.

d) Les ports et le transport maritime

Avant la décennie 80, les ports de la région étaient généralement administrés par le secteur public et leurs travailleurs étaient employés directement par l'autorité portuaire. Au début des années 80, la manutention des cargaisons dans les ports chiliens a commencé à être réalisée par des entreprises privées en concurrence, avec pour résultat une amélioration considérable de l'efficiace et des économies en matière d'investissement en machines et en équipements, ce qui constitue toutefois un cas exceptionnel (Burkhalter, 1999 et CEPALC, 1998a).

Au milieu de cette décennie, de grands ports en Argentine et au Panama ont été privatisés, avec pour résultat une amélioration considérable de la productivité. Le port de Buenos Aires (Argentine) est parvenu à supplanter celui de Santos (Brésil), qui était encore aux mains de l'Etat, comme principal transporteur de conteneurs de l'Amérique du Sud (cf. graphique V.2). Vers la fin de la décennie, de grands ports des Bahamas, du Brésil, du Chili, de la Colombie, de la Jamaïque et du Mexique avaient été privatisés et le processus commençait au Pérou.

Graphique V.2
MOUVEMENT DES CONTENEURS



Source: Données allant jusqu'à 1996 inclus, fournies par Martin Sgut, consultant. Données entre 1997 et 1999 fournies par la CEPALC, Maritime Profile of Latin America and the Caribbean (LC/W.001) (www.eclac.cl/transporte/perfil/indexe.html), 24 août 2000.

Note: Santos comprend la Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa); Buenos Aires comprend Exolgán.

EVP: Equivalent vingt pieds.

Dans le cas des grands ports, des concessions d'exploitation séparées sont généralement accordées pour différents terminaux en vue de garantir un niveau raisonnable de concurrence, de sorte que les réductions de coûts provenant d'une plus grande productivité répercutent sur les importateurs et les exportateurs. L'infrastructure actuelle continue d'appartenir à l'Etat, bien que dans certains cas notables, les ports comportant des services privatisés concurrencent d'autres ports construits par des entreprises privées (Hoffmann, 1999).

En dix ans à peine, les ports latino-américains ont cessé d'être un exemple d'inefficience et certains sont même devenus des modèles d'efficacité. Cela est particulièrement vrai pour le port de Buenos Aires où, entre 1991 et 1995, le coût par tonne des importations de conteneurs a chuté de 73%, le temps de rotation moyen des navires a été réduit de 40%, la manutention de cargaisons a augmenté de 50%, le nombre d'unités de conteneurs a augmenté de 80% et la productivité du travail a augmenté de 275%.

Dans le cas du transport maritime effectué par des lignes régulières, on a pu observer une tendance continue à la liquidation des compagnies locales, leur fusion avec d'autres entreprises ou leur rachat par des sociétés multinationales. Cette réduction du nombre de compagnies latino-américaines a été plus que compensée par la hausse du nombre de compagnies étrangères actives dans la région, au point que le nombre de lignes de transport maritime opérant en Amérique latine et aux Caraïbes a légèrement augmenté (CEPALC, 1998b). L'utilisation des lignes de transport maritime régionales a diminué, mais on a observé une réduction considérable des coûts de fret, à laquelle ont contribué le dynamisme de l'activité économique et la plus grande vigueur de l'intégration économique régionale. Grâce à la concurrence entre les lignes de transport maritime, les réductions de coûts sont traduites par une réduction des tarifs de fret.

Naguère, l'objectif des gouvernements était de maximiser la part du marché du fret des compagnies locales par le biais de la réservation de cargaisons pour les lignes nationales des pays exportateurs et importateurs. L'évolution observée durant les années 90 indique que le principal objectif des gouvernements est maintenant de réduire les coûts et d'améliorer l'efficience.

e) Aspects institutionnels

Durant les premières expériences de réformes dans ce secteur, la déréglementation du marché et la privatisation des entreprises publiques se sont déroulées sans qu'une attention suffisante soit accordée à la

compétitivité, aux besoins des groupes sociaux moins privilégiés et aux externalités.

En revanche, durant les années 90, ces domaines ont fait l'objet d'une plus grande attention. Même les modèles de privatisation utilisés ont été conçus de façon à préserver la concurrence, comme, par exemple, dans le cas des chemins de fer péruviens. Le modèle initialement proposé aurait contraint les compagnies minières à utiliser les services d'un seul opérateur ferroviaire, ou à envoyer leur production vers les ports en camions. Le modèle finalement appliqué permet à ces entreprises d'exploiter leurs propres trains si elles considèrent excessifs les tarifs de fret appliqués par les compagnies ferroviaires.

La création d'organismes réglementaires afin de renforcer les lois antimonopole dans le secteur des transports va dans le même sens. Un premier effort a été la création de la Commission nationale du transport automobile, en Argentine en 1993, qui est plus tard devenue la Commission nationale chargée de la réglementation du transport. Des organismes semblables ont par la suite été créés en Bolivie, au Guatemala, au Pérou et dans d'autres pays. Ces organismes sont parvenus, dans certains cas, à affronter avec succès les pratiques anticoncurrentielles. Par exemple, en Bolivie la Empresa Ferroviaria Oriental a baissé ses tarifs de fret pour le transport du soja devant l'insistance de la Surintendance des transports.

Un autre domaine qui a fait l'objet d'importantes initiatives institutionnelles est celui du développement du transport multimodal. Trois accords internationaux ont été adoptés à ce sujet entre 1992 et 1994: le premier au sein, de la Communauté andine; le second, au sein du Mercosur; et le troisième, entre les dix pays participant à la Conférence des Ministres sud-américains des transports, des communications et des travaux publics. L'Initiative de transport de l'hémisphère occidental, entreprise dans le cadre du Sommet des Amériques, marque le début d'une approche continentale du développement des systèmes intermodaux. Les milieux d'affaires ont réagi en élargissant la gamme des services disponibles, en introduisant des systèmes modernes de gestion des opérations et en consentant de lourds investissements dans les terminaux à conteneurs et les stations intérieures de transfert de fret.

Une enquête détaillée, bien qu'incomplète, a déjà été réalisée. Les chiffres du tableau V.7 indiquent que dans la plupart des pays, les prix des services de transport ont baissé dans l'ensemble, tandis que la consommation de ces services comme part du produit a augmenté. Ces tendances peuvent sans aucun doute s'expliquer en partie par certains facteurs, tels que les progrès technologiques et, dans certains cas, par la réduction des subventions. Cependant, l'amélioration de la productivité

a également joué dans la réduction du coût et la hausse de la consommation des services de ce secteur, dans toute leur variété et toute leur gamme.

Tableau V.7
INDICES DE CHANGEMENTS DANS LA CONSOMMATION DES SERVICES DE
TRANSPORT ET PRIX RÉELS DE CERTAINS PAYS, 1990-1999
(Variation de pourcentages)

| Pays | Croissance du PIB 1990-1999 | Croissance de la consommation des services de transport, 1990-1999 | Changement réel des prix du marché des services de transport, 1990-1999 |
|-----------------------|--------------------------------|---|---|
| Bolivie | 46,1 | 73,2 | -12,1 |
| Chili | 64,9 | 82,9 | -7,9 |
| Colombie ^a | 34,3 | 39,1 | 19,2 |
| Costa Rica | 35,7 | 77,4 | -6,3 |
| Guyane | 55,2 | 62,5 | -5,2 |
| Mexique | 22,8 | 41,6 | 4,9 |
| Pérou | 34,6 | 43,4 | -19,7 |
| Uruguay ^a | 35,1 | 88,2 | -20,1 |

Source: Calculs propres, sur la base de chiffres nationaux publiés par la CEPALC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2001 Edition*, Santiago, Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente E.99.II.G.1.

^a Entre 1990 et 1998.

Note: Les variations de pourcentages font référence au secteur des transports, du stockage et des communications.

Chapitre VI

Le domaine social

Le développement social dans les années 90 s'est caractérisé par la consolidation du processus de transition démographique, le vieillissement progressif de la population, un niveau de création d'emplois inadéquat, une réduction modérée de la pauvreté et un accroissement des inégalités dans plusieurs pays, un progrès dans le sens de l'égalité entre les sexes et une plus grande participation des femmes sur le marché du travail, une reprise de l'investissement social, et l'application de réformes importantes dans les politiques sociales et les secteurs afférents.

En ce qui concerne la structure de la population de la région, le processus de transition démographique a continué, avec des variations entre les différents pays et entre les couches sociales au sein de chacun d'entre eux. Dans l'ensemble, on a pu observer une augmentation de la population du troisième âge et de la population adulte en âge de travailler, une baisse du taux de fécondité, et une diminution des taux de dépendance économique, ces deux derniers phénomènes se trouvant renforcés par un accroissement du nombre des femmes dans la population active. Ces changements se sont accompagnés d'un allongement de l'espérance de vie et d'une baisse de la mortalité infantile. L'accroissement de la population active plus rapide que celui de la population totale a constitué un «bonus» démographique dont la région n'a pourtant pas tiré parti, principalement à cause de ses faibles performances en termes de création d'emplois, particulièrement d'emplois de haute productivité. Les implications de ce schéma de croissance sont très importantes pour les futures politiques sociales,

considérant les nouvelles demandes qui ne manqueront pas de se faire jour dans le secteur des services de santé et de sécurité sociale, ainsi que dans les types et le nombre d'emplois.

La reprise de la croissance économique a provoqué une amélioration de l'emploi, insuffisante cependant pour absorber la population active en augmentation, d'où une montée du chômage et du travail informel dans la région. Cette tendance a été plus ou moins forte selon les pays, mais dans l'ensemble la situation était assez critique en Amérique du Sud (sauf au Chili). Le marché du travail était favorable aux personnes dotées d'une formation universitaire, dont le salaire a augmenté en termes relatifs. Ceci n'a pas eu d'effets positifs sur la répartition des revenus, mais a plutôt contribué au maintien du niveau très élevé d'inégalité économique existant dans la plupart des pays. Il ne s'est pas produit non plus de réduction sensible de la pauvreté.

Entre 1990 et 1999, la pauvreté est tombée à des niveaux comparables à ceux que la région avait connus au début des années 80 (35%), mais croissance de la population aidant, le nombre de pauvres n'a pas diminué. La croissance économique n'a pas été assez forte pour signifier un changement notable dans les revenus des plus défavorisés. La barre des exigences en matière d'éducation a été rehaussée, or l'augmentation globale de l'investissement social dans la région n'avait pas encore, à la fin de la décennie, eu les effets attendus quant à l'égalité des chances, en raison du temps que demandent de tels investissements pour porter leurs fruits. Les systèmes visant à assurer une protection sociale en période de crise et les transferts directs vers les couches défavorisées ne sont pas encore très répandus dans la région. Malgré une réduction des taux de pauvreté tant dans les zones rurales qu'urbaines, le nombre absolu de personnes vivant dans la pauvreté est demeuré pratiquement inchangé dans les zones rurales, et a même augmenté dans les zones urbaines. Les progrès dans le contrôle de l'inflation, surtout de l'hyperinflation, a eu des effets favorables sur la réduction de la pauvreté. La structure des principaux facteurs déterminant les niveaux de pauvreté (éducation, emploi, accès à la propriété et nombre de personnes par foyer) et leur distribution n'ont pas changé de manière significative; en d'autres termes, la région ne s'est pas encore défaire des structures sociales qui perpétuent la pauvreté d'une génération à l'autre. La crise récente a aussi interrompu le processus de réduction de la pauvreté, surtout en Amérique du Sud, de sorte que le nombre total de personnes vivant en état de pauvreté a augmenté d'environ 20 millions.

De nets progrès ont été réalisés dans la région en matière d'égalité entre les sexes. L'accès à l'éducation et aux services de santé est devenu plus équitable et la participation des femmes sur le marché du travail a

augmenté. Tous les pays ont avancé dans le domaine des institutions chargées des politiques et des programmes en direction des femmes et dans la législation visant à défendre leurs droits et à promouvoir leur participation et reconnaissance dans la vie sociale. Il reste encore beaucoup à faire malgré tout, surtout pour les femmes vivant dans la pauvreté.

Les dépenses sociales publiques ont augmenté pendant la décennie de 2,7% du PIB, dépassant ainsi, dans beaucoup de cas, les niveaux observés au début des années 80. Pratiquement tous les pays de la région ont fait des efforts considérables en faveur de cette enveloppe en pourcentage de leur budget. S'il existait des différences d'un pays à l'autre, cette augmentation a généralement été rendue possible par le rétablissement du revenu public comme conséquence d'une plus forte croissance, et la priorité accordée aux dépenses sociales dans le budget public. L'augmentation de ces dépenses a été particulièrement marquée dans les pays présentant un niveau moyen de revenus par habitant. Également notable, l'augmentation de la part des dépenses sociales destinée à l'éducation et à la santé, piliers du développement du capital humain et de la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Finalement, les années 90 ont été marquées par les efforts déployés pour modifier les législations sociales et réorganiser les différents secteurs concernés. Ces réformes ont été particulièrement fructueuses dans les secteurs de la santé et des systèmes de retraite, mais elles ont également touché favorablement les domaines de l'éducation, du logement et des services sociaux. En général, les changements ont visé à améliorer l'efficacité des dépenses publiques en recourant à des instruments destinés à établir des critères d'éligibilité, de subventions à la demande, la décentralisation de l'administration, l'introduction de mécanismes de concurrence et de régulation, la séparation et la délimitation des différentes fonctions de l'administration publique (financement, gestion, distribution, contrôle) et la participation d'agents privés dans la gestion et la fourniture de services. Il est encore trop tôt pour observer les résultats sur l'ampleur de la couverture, la qualité et la cohérence de la protection sociale, mais l'augmentation des investissements et l'amélioration de la gestion dans ce secteur laissent présager une évolution positive.

1. La transition démographique et le bonus qu'elle représentait pour la région: une occasion perdue

Les modifications démographiques qui se sont produites en Amérique latine et dans les Caraïbes dans la seconde moitié du XX siècle, qui sont le reflet des changements économiques, sociaux et culturels de la

région, se sont manifestés par une transition¹ vers des taux de natalité et de mortalité de plus en plus bas. Ce processus a continué dans les années 90, et s'est étendu à tous les pays.

Dans l'ensemble de la région, le nombre moyen d'enfants par femme est tombé de 3,4 à 2,7, l'espérance de vie à la naissance est passée de 66 à 69 ans, le taux de mortalité infantile a baissé de 48% à 36%, et la croissance totale de la population s'est réduite de 2% à 1,6% (Nations Unies, 1999b). Bien que ces tendances soient communes à tous les pays, la transition démographique revêt des caractéristiques nationales déterminées par le moment auquel s'est mis en route le processus, la vitesse des changements dans les variables bio-démographiques, et l'impact des facteurs socio-économiques et culturels (cf. tableau VI.1). Ces éléments spécifiques se reflètent dans les différences de taux de croissance de la population et de structure de la pyramide des âges. Ainsi, entre 1995 et 2000, le taux de fécondité est resté élevé dans sept pays (avec une moyenne de 4 à 5 enfants par femme), tandis que dans trois pays il est tombé en dessous du niveau de renouvellement de la population (2,1 enfants par femme); le reste des pays a maintenu des structures semblables à la moyenne régionale.

Les indices synthétiques de fécondité montrent que l'on atteindra ou frôlera le taux de renouvellement dans la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, à l'horizon 2020-2025. Ces nations où l'espérance de vie à la naissance est élevée et le taux de fécondité faible, continuent, malgré tout, d'afficher des taux annuels de croissance de la population élevés, en comparaison avec les pays développés présentant des paramètres similaires.²

Bien que les différences de taux de fécondité et mortalité entre les groupes de pays se soient combinées avec des niveaux variables de migration internationale pour créer des profils d'âge différents, un trait commun à tous les pays est le vieillissement de la population. Ceci est dû à une augmentation de l'espérance de vie (aussi bien à la naissance qu'après 60 ans) et, surtout, à un déclin du nombre d'enfants. Après une décennie, on peut observer les résultats suivants: une stabilisation relative du nombre des naissances à une moyenne de 11,6 millions par an; un déclin du taux de croissance de la population de moins de 15 ans, ainsi que de la population en âge de travailler (0,4% et 2,2%, respectivement, par rapport à 1% et 2,5% dans les années 80); et

¹ La transition démographique est le passage d'un régime caractérisé par une natalité et une mortalité élevées à un régime de natalité et mortalité basses.

² Ce paradoxe apparent est le résultat de «l'inertie démographique», un terme désignant l'effet de la distribution des âges sur la croissance de la population au moment où commence le déclin du taux de fécondité. Ainsi, à partir d'un certain point, la croissance de la population est influencée non seulement par les changements dans les taux de fécondité, mortalité et migration, mais aussi par l'état de la pyramide des âges au moment où débutent les changements.

une augmentation de 2,8% du taux de croissance de la population de 60 ans et plus (contre 2,5% dans les années 80), pratiquement deux fois plus que le taux de croissance global de la population (1,6%) et sept fois plus que le taux de croissance de la tranche de population en dessous de 15 ans. Bien que ce phénomène ait été présent dans toute la région, il a été plus marqué dans les pays se trouvant à une phase de transition avancée, où les moins de 15 ans représentaient moins de 30% de la population totale, et les plus de 60 ans, 13%, tandis que dans les pays à phase de transition initiale ou intermédiaire, le groupe le plus jeune représente plus de 40% de la population et le groupe le plus âgé à peine 7% (cf. tableau VI.2). Le trait le plus saillant des années 90 est une augmentation de la population âgée non-active, par rapport aux actifs, un phénomène qui va probablement aller s'accéléralant. Etant donné que les dépenses de santé se font plus lourdes avec l'âge, et que plus l'on vit longtemps une fois retiré de l'activité économique plus les revenus nécessaires sont importants, les systèmes de sécurité et d'aide sociales sont confrontés à une véritable gageure.

La croissance de population de la région dans les années 90 se caractérise également par la persistance des inégalités dans le comportement socio-démographique des différentes couches de population. En moyenne, dans les groupes les plus pauvres de la société on a continué d'avoir plus d'enfants, et les taux de mortalité infantile sont demeurés plus élevés qu'au sein des groupes plus favorisés.³ Les plus pauvres ont également davantage de problèmes pendant la vieillesse: c'est dans leurs rangs, en effet, que se recrutent la plus grande partie de travailleurs du secteur informel, par conséquent dépourvus de couverture sociale, ils n'ont pour vivre, à l'heure de la retraite, que les subsides de l'aide sociale. Il existe également de grandes disparités en fonction des secteurs de résidence. Les taux de fécondité et de mortalité les plus élevés se présentent dans les zones rurales, occupées principalement par des paysans et des groupes ethniques vivant dans des conditions nettement défavorisées. Parmi les douze pays pour lesquels le même type d'information est disponible, la plus faible différence entre les taux de fécondité des zones urbaines et ceux des zones rurales se rencontre au Costa Rica (35%); dans tous les autres cas, la disparité dépasse les 50% (CEPALC, 1998d).

³ Par exemple, le taux de fécondité des femmes sans instruction est plus de deux fois supérieur à celui des femmes ayant au moins suivi une scolarité secondaire, le nombre moyen d'enfants étant respectivement de 6,5 et 2,7 en Bolivie; 7,1 et 1,8 au Guatemala; 6,2 et 2,1 en Équateur; 4,1 et 2,4 au Mexique; et 5,0 et 1,5 au Brésil. Les taux de mortalité infantile affichent des écarts encore plus criants entre les deux groupes, à savoir de 122 et 38 pour mille en Bolivie; 70 et 23 pour mille au Guatemala; 79 et 11 pour mille en Équateur; 48 et 20 pour mille au Mexique; et 93 et 28 pour mille au Brésil (CEPALC/CELADE, 1998b).

Tableau VI.1
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: INDICATEURS DE POPULATION PAR PHASE DE TRANSITION DÉMOGRAPHIQUE

| Période et indicateurs | L'Amérique latine et les Caraïbes | Phase de transition démographique | | | |
|---|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------|
| | | Initiale ^a | Intermédiaire ^b | Développée ^c | Avancée ^d |
| 1990-1995 | | | | | |
| Naissances/année (milliers) | 11 572 | 493 | 1 037 | 8 628 | 1 390 |
| Taux de fécondité (enfants par femme) | 3,0 | 4,8 | 4,8 | 2,9 | 2,6 |
| Espérance de vie à la naissance (années) | 68,1 | 56,4 | 65,7 | 68,1 | 73,1 |
| Taux de mortalité infantile (sur 1000 naissances) | 40,0 | 75,0 | 46,0 | 40,6 | 19,2 |
| Taux de croissance de la population (pourcentage) | 1,7 | 2,1 | 2,6 | 1,7 | 1,2 |
| Taux de croissance de la PAT ^e (pourcentage) | 2,4 | 2,4 | 3,1 | 2,5 | 1,5 |
| Taux de croissance de la PAE ^f (pourcentage) | 2,7 | 2,6 | 3,5 | 2,7 | 2,0 |
| 1995-2000 | | | | | |
| Naissances/année (milliers) | 11 554 | 514 | 1 101 | 8 540 | 1 374 |
| Taux de fécondité (enfants par femme) | 2,7 | 4,4 | 4,3 | 2,6 | 2,4 |
| Espérance de vie à la naissance (années) | 69,2 | 57,5 | 67,4 | 69,3 | 74,0 |
| Taux de mortalité infantile (sur 1000 naissances) | 36,0 | 67,0 | 40,3 | 35,9 | 17,8 |
| Taux de croissance de la population (pourcentage) | 1,6 | 2,0 | 2,6 | 1,6 | 1,1 |
| Taux de croissance de la PAT ^e (pourcentage) | 2,1 | 2,6 | 3,2 | 2,2 | 0,9 |
| Taux de croissance de la PAE ^f (pourcentage) | 2,5 | 2,8 | 3,5 | 2,6 | 1,8 |

Source: CEPALC, Division de la population-Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE), Estimations de la population actuelle et projections, et Nations Unies, World Population Prospects, The 1998 Revision, Volume I Comprehensive Tableaux (ST/ESA/SER/A/177), New York, 1999, Publication des Nations Unies, N° de vente, E,99,XIII,9.

^a Inclut la Bolivie et Haïti.

^b Inclut Belize, Le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Paraguay.

^c Inclut le Brésil, la Colombie, Costa Rica, la République dominicaine, l'Équateur, le Guyana, le Mexique, le Panama, le Pérou, le Suriname et le Venezuela.

^d Inclut l'Argentine, les Bahamas, la Barbade, le Chili, Cuba, les Antilles françaises, la Jamaïque, les Antilles néerlandaises, Porto Rico, Trinidad et Tobago, et l'Uruguay.

^e Population en âge de travailler (de 15 à 59 ans).

^f Population active du point de vue économique et âgée de 10 ans et plus (Amérique latine seulement).

Tableau VI.2
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: INDICATEURS D'ÂGE, PAR PHASE DE TRANSITION DÉMOGRAPHIQUE

| Années et indicateurs sur la décennie | L'Amérique latine et les Caraïbes | | Phase de transition démographique | | | | | | | |
|--|--------------------------------------|-------|-----------------------------------|-------|----------------------------|-------|--------------------------|-------|--------------------------|-------|
| | | | Initiale ^a | | Intermédiaire ^b | | Développée ^c | | Avancée ^d | |
| | Milliers de personnes | % | Milliers de personnes | % | Milliers de personnes | % | Milliers de personnes | % | Milliers de personnes | % |
| 1990 | | | | | | | | | | |
| Population totale | 439 607 | 100,0 | 13 489 | 100,0 | 26 971 | 100,0 | 331 224 | 100,0 | 67 923 | 100,0 |
| 0-14 ans | 158 358 | 36,0 | 5 779 | 42,8 | 11 941 | 44,3 | 120 891 | 36,5 | 19 747 | 29,1 |
| 15-59 ans | 250 036 | 56,9 | 6 928 | 51,4 | 13 624 | 50,5 | 189 412 | 57,2 | 40 072 | 59,0 |
| 60 ans et plus | 31 213 | 7,1 | 782 | 5,8 | 1 406 | 5,2 | 20 921 | 6,3 | 8 104 | 11,9 |
| PAE ^e | 167 485 | 38,1 | 5 020 | 37,2 | 8 742 | 32,4 | 130 082 | 39,3 | 23 641 | 34,8 |
| IDD ^f | | 75,8 | | 94,7 | | 98,0 | | 74,9 | | 69,5 |
| 1995 | | | | | | | | | | |
| Population totale | 479 019 | 100,0 | 14 974 | 100,0 | 30 766 | 100,0 | 361 116 | 100,0 | 72 163 | 100,0 |
| 0-14 ans | 161 569 | 33,7 | 6 276 | 41,9 | 13 185 | 42,9 | 122 077 | 33,8 | 20 031 | 27,8 |
| 15-59 ans | 281 811 | 58,8 | 7 830 | 52,3 | 15 921 | 51,7 | 214 823 | 59,5 | 43 237 | 59,9 |
| 60 ans et plus | 35 639 | 7,4 | 868 | 5,8 | 1 660 | 5,4 | 24 216 | 6,7 | 8 895 | 12,3 |
| PAE ^e | 191 513 | 40,0 | 5 731 | 38,3 | 10 395 | 33,8 | 149 243 | 41,3 | 26 144 | 36,2 |
| IDD ^f | | 70,0 | | 91,2 | | 93,2 | | 68,1 | | 66,9 |
| 2000 | | | | | | | | | | |
| Population totale | 518 128 | 100,0 | 16 552 | 100,0 | 34 957 | 100,0 | 390 446 | 100,0 | 76 173 | 100,0 |
| 0-14 ans | 164 417 | 31,7 | 6 645 | 40,1 | 14 335 | 41,0 | 122 141 | 31,3 | 21 296 | 28,0 |
| 15-59 ans | 312 584 | 60,3 | 8 938 | 54,0 | 18 685 | 53,5 | 239 779 | 61,4 | 45 182 | 59,3 |
| 60 ans et plus | 41 127 | 7,9 | 969 | 5,9 | 1 937 | 5,5 | 28 526 | 7,3 | 9 695 | 12,7 |
| PAE ^e | 217 240 | 41,9 | 6 604 | 39,9 | 12 413 | 35,5 | 169 653 | 43,5 | 28 570 | 37,5 |
| IDD ^f | | 65,8 | | 85,2 | | 87,1 | | 62,8 | | 68,6 |

Source: CEPALC, Division de la population-Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE), Estimations de la population actuelle et projections, et Nations Unies, World Population Prospects, The 1998 Revision, Volume I Comprehensive Tableaux (ST/ESA/SER.A/177), New York, 1999, Publication des Nations Unies, N° de vente, E.99.XIII.9.

^a Inclut la Bolivie et Haïti.

^b Inclut Belize, Le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Paraguay.

^c Inclut le Brésil, la Colombie, Costa Rica, la République dominicaine, l'Équateur, la Guyane, le Mexique, Panama, le Pérou, le Suriname et le Venezuela.

^d Inclut l'Argentine, les Bahamas, la Barbade, le Chili, Cuba, les Antilles françaises, la Jamaïque, les Antilles néerlandaises, Porto Rico, Trinidad et Tobago, et l'Uruguay.

^e Population active du point de vue économique et âgée de 10 ans et plus (Amérique latine seulement).

^f Indice de dépendance démographique.

La baisse de la natalité, et par conséquent, celle du taux de croissance de la population en âge de travailler, qui consolide le processus de transition démographique dans la région, a conduit à une réduction du taux de dépendance économique, élément renforcé par une montée de la participation des femmes à l'activité économique. Ceci donne aux pays de la région un «bonus» potentiel, à savoir une possibilité d'accroître la capacité productive, et partant, d'améliorer les conditions de vie des générations actuelles et futures. L'effet du bonus démographique sur le volume de main d'œuvre dépend de la proportion de population en âge de travailler, particulièrement parmi les femmes, participant à l'activité économique. Dans les années 90, le niveau insuffisant de création d'emplois, et le fait que les nouveaux emplois se soient concentrés dans la réalisation de tâches de faible productivité, ont été en partie responsables des mauvais résultats de la croissance de la productivité. Cette situation, déjà grave en soi, a de plus signifié une perte d'opportunité. La région n'a pas su capitaliser sur les avantages qu'offrait la phase de transition démographique à laquelle elle était parvenue, dans laquelle la population en âge de travailler croissait plus rapidement que l'ensemble de la population —dont le taux de croissance allait diminuant par ailleurs—, et les taux de dépendance baissaient. Tandis que le taux de croissance de la population a baissé de 2,7% par an entre 1950 et 1980, à 1,7% par an dans les années 90, le taux de croissance de la population active s'est maintenu à 2,6% (cf. tableau VI.3). Le faible volume et le caractère informel des emplois créés prouvent bien que ce bonus démographique n'a pas été mis à profit.

Tableau VI.3
LE BONUS DÉMOGRAPHIQUE: CROISSANCE DE LA POPULATION
PAR GROUPE D'ÂGE

| Groupe de population | 1950-1980 | 1980-1990 | 1990-2000 | 2000-2010 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Population totale | 2,67 | 2,01 | 1,67 | 1,39 |
| Population en âge de travailler | 2,69 | 2,59 | 2,29 | 1,82 |
| Population active | 2,60 | 2,80 | 2,60 | 2,20 |
| Population non active | 2,68 | 1,22 | 0,69 | 0,61 |
| Population - 15 ans | 2,58 | 1,06 | 0,34 | 0,11 |
| Population + 65 ans | 3,59 | 2,57 | 3,08 | 3,11 |

Source: CEPALC, estimations de la Division de la population-Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE).

Il s'est également produit un déclin général dans la population active de moins de 20 ans, en particulier masculine. Ceci peut être interprété comme un signe positif, révélant que l'expansion des

systèmes éducatifs permet aux jeunes d'étudier plus longtemps (CEPALC/CELADE, 1999b).

Finalement, le phénomène de migration répondant à des facteurs d'ordre socio-économique a également affecté l'équilibre de la composition de la population et de la population active entre zones urbaines et zones rurales. Du début à la fin de la décennie, la croissance annuelle de la population urbaine économiquement active est tombée de 3,5% à presque 3%. La croissance de la population rurale économiquement active, dans la même période, était en moyenne beaucoup plus lente (moins de 1% par an). Dans les zones urbaines comme rurales, la chute des taux de croissance de la population active aurait été plus dure s'il ne s'était produit un accroissement de la participation féminine dans les activités économiques hors du foyer, phénomène allant de pair avec la baisse des taux de fécondité. En fait, deux processus simultanés et de longue haleine étaient en train de se produire: le vieillissement de la population, et l'augmentation de la portion représentée par les femmes dans la population active; ces tendances étant plus marquées dans les zones urbaines que dans les zones rurales (CEPALC/CELADE, 1999b).

Comme nous l'avons souligné auparavant, la croissance de la population en âge de travailler a connu un ralentissement dans les années 90 en raison des tendances démographiques que nous avons décrites. La main d'œuvre a cependant continué d'augmenter plus rapidement que la population en âge de travailler, étant donné que le taux de participation global a poursuivi sa croissance de 0,2% par an, tel que dans les années 80. Ainsi, dans l'ensemble de la région, la population active a augmenté à un taux annuel de 2,6%, légèrement en-dessous du taux observé pendant la décennie précédente (2,8%).

2. Emploi: croissance faible, prédilection pour le secteur des services et augmentation des activités informelles

Dans la décennie, les emplois créés ont été insuffisants pour absorber la progression de la population en âge de travailler. Ce phénomène s'est traduit par une hausse du chômage, des changements dans la composition sectorielle de l'emploi, et une augmentation relative des activités informelles.

La raison principale de l'accroissement du taux de population active a été l'entrée massive des femmes sur le marché du travail. Entre 1991 et 1999, le taux de participation masculine est resté à un niveau

stable de l'ordre de 73%, tandis que celui des femmes augmentait de 4% pour arriver à dépasser les 41%. Les opportunités professionnelles sont très inégales selon les strates socio-économiques, et la proportion de femmes qui travaillent est nettement plus basse dans les milieux pauvres que dans les milieux plus aisés (cf. tableau VI.4). Les femmes provenant des couches les plus pauvres qui souhaitent travailler rencontrent davantage d'obstacles: coûts supplémentaires (garde d'enfants, entretien de la maison), moins de bénéfices (salaires bas), et plus de restrictions (responsabilité vis-à-vis du foyer). Les services dont elles ont besoin pour concilier leurs rôles de mère de famille et de femme qui travaille (crèches, maternelles, écoles et sécurité publique) sont rarement disponibles, de telle sorte que les femmes appartenant à ces couches sociales sont faiblement représentées sur le marché du travail, surtout en ce qui concerne l'emploi formel. Le manque de réseaux de ces services d'appui signifie un retard dans la marche vers l'égalité des sexes, un maintien de l'écart entre les revenus des familles de différentes couches sociales, et l'exclusion de larges pans de la population des bénéficiaires des structures sociales modernes, n'ayant pas accès aux systèmes de sécurité sociale et, partant, condamnés à dépendre des institutions publiques d'aide sociale.

Tableau VI.4
AMÉRIQUE LATINE (12 PAYS): POURCENTAGE DE FEMMES EN ÂGE DE TRAVAILLER,
AYANT UN EMPLOI, PAR NIVEAU DE REVENUS DU FOYER, DANS LES ZONES
URBAINES, 1990 ET 1997

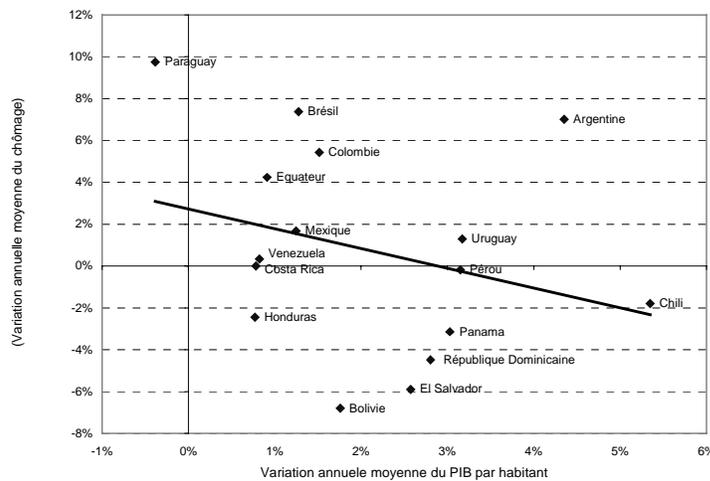
| Quartile | Argentine | | Bolivie | | Brésil | | Chili | | Colombie | | Costa Rica | |
|----------|-----------|------|----------|------|---------|------|--------|------|----------|------|------------|------|
| | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 |
| Total | 35,5 | 36,6 | 40,6 | 46,0 | 44,5 | 44,5 | 28,0 | 35,2 | 37,7 | 41,2 | 36,4 | 38,5 |
| I | 17,4 | 19,6 | 24,2 | 35,1 | 32,9 | 35,6 | 16,7 | 19,2 | 25,6 | 26,5 | 21,6 | 25,7 |
| II | 27,3 | 29,1 | 40,3 | 45,7 | 41,1 | 44,1 | 27,2 | 32,3 | 35,0 | 38,7 | 31,9 | 32,4 |
| VI | 42,7 | 43,1 | 46,9 | 49,7 | 46,5 | 47,9 | 36,2 | 40,6 | 41,1 | 46,3 | 43,8 | 43,4 |
| IV | 57,8 | 58,3 | 51,4 | 54,3 | 50,1 | 51,6 | 44,1 | 50,5 | 50,1 | 55,6 | 49,3 | 54,8 |
| IV / I | 3,24 | 2,98 | 2,12 | 1,55 | 1,52 | 1,45 | 2,63 | 2,63 | 1,96 | 2,10 | 2,28 | 2,13 |
| Quartile | Équateur | | Honduras | | Mexique | | Panama | | Uruguay | | Venezuela | |
| | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 | 1990 | 1997 |
| Total | 38,1 | 41,6 | 40,8 | 46,9 | 34,7 | 39,0 | 31,8 | 37,6 | 38,4 | 39,5 | 31,4 | 39,6 |
| I | 24,0 | 28,6 | 31,1 | 37,9 | 25,1 | 30,5 | 16,0 | 20,7 | 30,1 | 32,7 | 15,2 | 23,3 |
| II | 33,9 | 37,2 | 37,1 | 44,0 | 33,2 | 34,9 | 25,3 | 32,2 | 38,0 | 38,8 | 24,9 | 36,8 |
| VI | 42,6 | 45,1 | 38,8 | 49,5 | 40,9 | 44,4 | 39,8 | 44,3 | 43,0 | 42,1 | 37,0 | 45,7 |
| IV | 53,8 | 59,2 | 55,5 | 56,9 | 40,8 | 49,3 | 49,4 | 55,7 | 44,0 | 46,8 | 51,9 | 54,3 |
| IV / I | 2,24 | 2,07 | 1,78 | 1,50 | 1,63 | 1,62 | 3,09 | 2,69 | 1,46 | 1,43 | 3,41 | 2,33 |

Source: CEPALC, sur la base des chiffres officiels fournis par les pays.

Entre 1990 et 1999, la moyenne simple du taux d'emploi dans les 12 pays s'est élevée de presque 0,2% par an, bien que le faible taux de création d'emplois au Brésil ait produit un pourcentage moyen pondéré légèrement plus bas. Ce niveau de croissance relative de l'emploi signifie que la population qui travaille a augmenté en moyenne d'à peine plus de 2% par an, c'est-à-dire moins que la population active. En conséquence, le chômage a augmenté dans l'ensemble de la région, surtout à partir du milieu des années 90. Cette tendance doit beaucoup à la crise de l'emploi en Argentine et au Mexique, puis au Brésil vers la fin de la décennie.

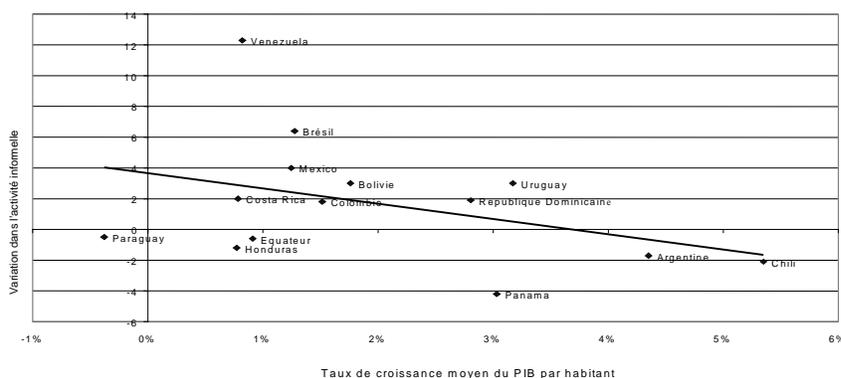
Sur l'ensemble de la décennie, l'augmentation du produit de la région (3,2%) a été plus rapide que celle de la population active (2,5%), mais le taux de création d'emplois (2,2%) était plus faible que cette dernière, de sorte que le niveau de chômage déclaré a augmenté. Ces moyennes globales dissimulent de fortes disparités à travers la région, le facteur déterminant étant le rôle du secteur informel dans l'ajustement du marché du travail (cf. graphiques VI.1 et VI.2).

Graphique VI.1
AMÉRIQUE LATINE: CROISSANCE DU PIB PAR HABITANT ET CHÔMAGE, ANNÉES 90



Source: CEPALC, sur la base des chiffres officiels fournis par les pays.

Graphique VI.2
ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE INFORMELLE ET CROISSANCE DU PIB PAR HABITANT,
ANNÉES 90



Source: CEPALC, sur la base des chiffres officiels fournis par les pays.

En ce qui concerne la création d'emplois par secteurs professionnels, les emplois salariés ont augmenté de façon similaire à l'emploi dans son ensemble, bien que les moyennes pondérées des deux taux aient été plus proches que les moyennes médianes (cf. tableau VI.5). Le fait que la portion représentant l'emploi salarié n'ait pas augmenté met en évidence la morosité de l'offre d'emplois. L'emploi dans le secteur public a peu augmenté, en raison de la privatisation et des politiques fiscales restrictives, tandis que l'emploi salarié dans le secteur privé a augmenté plus rapidement dans les micro-entreprises que dans le reste du secteur (OIT, 1999).

En moyenne, 7 sur 10 des emplois non agricoles ont été créés dans le secteur informel. Le nombre de travailleurs indépendants a progressé plus vite que le nombre total d'emplois, surtout dans les zones urbaines. Ainsi, dans les années 90, la proportion d'emplois non agricoles représentée par ces travailleurs (à l'exclusion des administratifs, membres de professions libérales et techniciens) et par les membres de la famille non rémunérés est passée de 22,3% à 25%. Dans le même temps, la part représentée par les micro-entreprises a augmenté de 14,5% à 15,4% et celle afférente aux employés domestiques de 5,3% à 6,3%, d'où l'augmentation de la participation du secteur informel⁴ dans l'emploi (hors agriculture) de 42,1% à 46,7%.

⁴ Le secteur informel est réputé inclure tous les travailleurs à leur compte (à l'exclusion des administratifs, membres des professions libérales et techniciens), travailleurs sans

Tableau VI.5
AMÉRIQUE LATINE (17 PAYS): CRÉATION D'EMPLOIS PAR CATÉGORIES, ANNÉES 90
(Croissance annuelle cumulée)

| Secteur (nombre de pays) | Moyenne pondérée | Médiane |
|---------------------------------|------------------|---------|
| Salariés | | |
| - Total (17) | 2,2 | 2,7 |
| - Secteur privé (13) | 2,2 | 3,2 |
| - Secteur public (13) | 0,7 | 0,6 |
| Travailleurs indépendants (17) | 2,8 | 3,1 |
| Employés domestiques (13) | 3,9 | 3,5 |
| Travailleurs non rémunérés (15) | 0,4 | -1,9 |
| Autres catégories (17) | 0,4 | 0,5 |
| Total (17) | 2,2 | 3,4 |

Source: CEPALC, sur la base des chiffres officiels fournis par les pays.

L'hétérogénéité de l'information relative aux 14 pays montre que l'emploi urbain informel était plus enclin à se développer dans les pays présentant de faibles niveaux de croissance économique et que sa progression y a été plus prononcée (cf. graphique VI.2). En Argentine, la proportion du secteur informel a diminué lorsque l'économie affichait une croissance de plus de 5,5%, tandis que le marché du travail s'adaptait à cette nouvelle situation en enregistrant une augmentation du taux de chômage visible, qui n'était pas descendu en dessous de 13% depuis 1995. A en juger par le schéma régional pendant la décennie, un taux de croissance économique de moins de 3,5% par an et par habitant est insuffisant pour réduire le niveau d'informalité observé.

Les politiques favorisant la flexibilisation des marchés du travail, on assiste à une floraison des contrats à court terme (temporaires, saisonniers ou à temps partiel); les possibilités de mettre fin aux contrats de travail ont été étendues, et les primes de licenciement ont été réduites, (OIT, 1999). En particulier, la proportion de travailleurs salariés dans des emplois temporaires (non permanents) a sensiblement augmenté, pour arriver en 1997 à plus de 15% dans six des sept pays étudiés. A peu près en même temps, de forts pourcentages de travailleurs salariés en milieu urbain n'avaient aucun type de contrat; en 1996, tel était le cas de plus de 30% des salariés dans six pays des sept. Il apparaît que la proportion de salariés sans contrat a augmenté dans ces pays dans les années 90, sauf en Colombie, alors qu'elle avait semblé baisser d'environ 7% entre 1989 et 1996 (CEPALC, 2000a).

salaires, employés domestiques et ceux travaillant dans des entreprises de moins de 5 employés.

En termes de secteurs d'activités, l'emploi a continué de décliner dans le secteur primaire et d'augmenter dans le secteur tertiaire, tandis que la tendance à la hausse dans le secteur secondaire, après une pause au début des années 80 suivie d'une reprise à la fin de cette même décennie, semble avoir stoppé (cf. tableau VI.6).

Tableau VI.6
AMÉRIQUE LATINE (15 PAYS): CRÉATION D'EMPLOIS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ,
ANNÉES 1990
(Croissance annuelle cumulée)

| Secteur (nombre de pays) | Moyenne pondérée | Médiane |
|---|------------------|---------|
| Agriculture (13) | -0,6 | -1,2 |
| Industrie manufacturière (17) | 1,3 | 1,3 |
| Bâtiment (17) | 3,0 | 4,2 |
| Services, restauration et hôtellerie (17) | 4,0 | 5,7 |
| Services financiers ^a (15) | 6,6 | 7,8 |
| Services de base ^b (17) | 4,8 | 4,8 |
| Services collectifs, sociaux et personnels (17) | 2,9 | 2,8 |
| Total (17) | 2,2 | 3,4 |

Source: CEPALC, sur la base des chiffres officiels fournis par les pays.

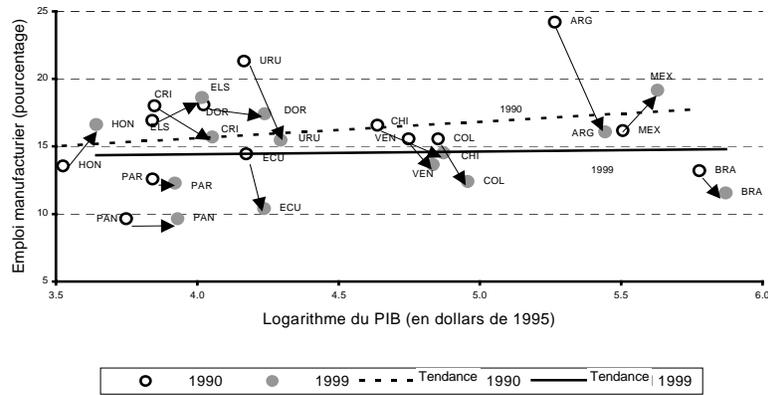
^a Inclut les assurances, les services commerciaux et l'immobilier.

^b Inclut électricité; gaz et eau; transport, magasinage et communications.

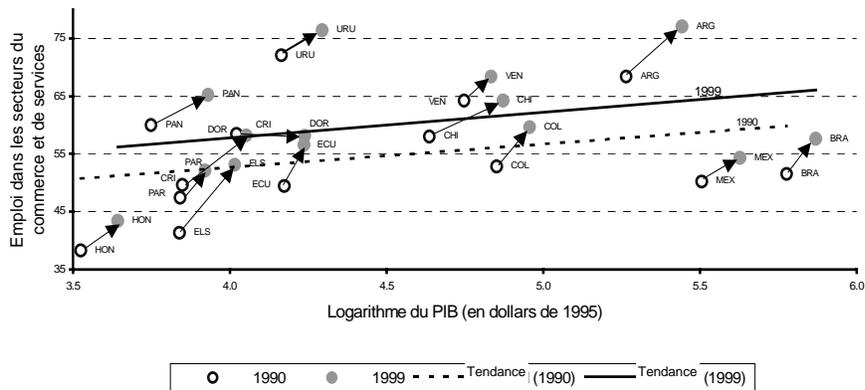
Ce changement est d'ordre structurel, étant donné que non seulement l'emploi a décliné dans le secteur manufacturier en général, mais qu'en outre, ce phénomène était d'autant plus prononcé que le pays présentait un revenu par habitant plus élevé. En fait, la relation positive entre emploi manufacturier et revenu par habitant s'est renversée, jusqu'à devenir négative à la fin de la décennie, tandis qu'un phénomène opposé s'est produit avec le commerce et les services (cf. graphique VI.3).

Dans les années 80, les salaires réels et les salaires minimums ont accusé une baisse importante dans la plupart des pays de la région. Cette tendance fut partiellement renversée dans les années 90, lorsque les salaires réels dans le secteur formel ont augmenté dans l'ensemble de la région, la médiane étant de 20% supérieure en 1999 à ce qu'elle était à la fin des années 80. La réduction des salaires au Brésil au début des années 90 et au Mexique au milieu de la décennie fait que l'augmentation des salaires réels a été bien inférieure (5%) si l'on considère la moyenne pondérée. Le sort des salaires minimums a été pire, après leur chute brutale au début des années 90, même à la fin de la décennie la médiane du salaire minimum dans la région demeure bien inférieure à ce qu'elle était en 1989, en termes réels. D'autre part, la moyenne pondérée, après avoir également subi un déclin initial, est remontée vers son niveau de la fin des années 80 (cf. graphique VI.4).

Graphique VI.3a
AMÉRIQUE LATINE: PIB ET EMPLOI DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER

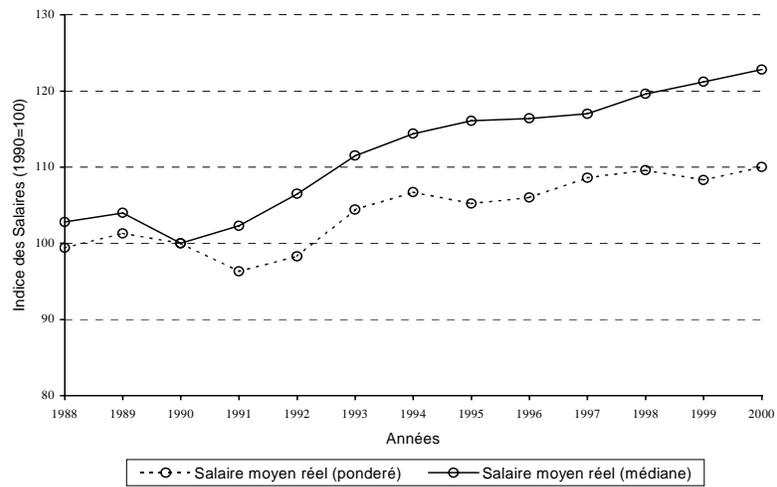


Graphique VI.3b
AMÉRIQUE LATINE: PIB ET EMPLOI DANS LE COMMERCE ET LES SERVICES

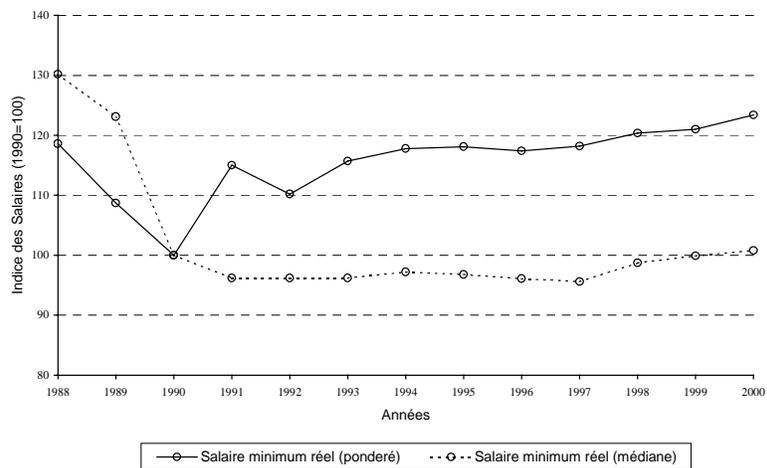


Source: CEPALC, sur la base des statistiques officielles.

Graphique VI.4a
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (14 PAYS): SALAIRES MOYENS RÉELS, 1988-2000



Graphique VI. 4b
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (18 PAYS): SALAIRE MINIMUM RÉEL, 1988-2000



Source: CEPALC, sur la base des chiffres officiels fournis par les pays.

Les différences entre les comportements des moyennes régionales d'emploi, des salaires et des indicateurs de productivité au niveau régional (selon que l'on considère la médiane ou la moyenne pondérée), révèlent le degré d'hétérogénéité entre les pays, qui se combine en outre avec l'hétérogénéité à l'intérieur de chaque pays. Par conséquent, si l'on observe les comportements des variables du travail (taux de chômage, création d'emplois salariés, productivité moyenne et salaires moyens réels), on notera de grandes différences entre les performances des divers pays. Le facteur principal est la croissance économique, qui atteignait des niveaux élevés et se maintenait stable, par exemple au Chili, en République dominicaine, au Salvador et à Panama, et tendait à améliorer plusieurs ou toutes ces variables. D'autres, tels que l'Équateur, la Jamaïque, le Paraguay et le Venezuela, en revanche, n'ont réalisé qu'une modeste croissance économique dans la décennie, ce qui a eu un effet négatif sur le marché du travail. Dans des cas tels que la Bolivie et le Honduras, l'emploi a fortement augmenté, davantage sous la pression de l'offre de main d'œuvre cependant, qu'en réponse à une demande dynamique de la part des entreprises, ce qui signifie que les nouveaux emplois se sont surtout situés dans le secteur informel. Toujours au début des années 90, certains pays —l'Argentine, le Brésil, la Colombie et le Pérou— ont introduit des réformes économiques importantes, tendant à réduire l'intensité de main d'œuvre de la croissance économique, et qui ont eu pour résultats des contre-performances dans ce domaine (Weller, 2001).

En résumé, dans les années 90, la création de nouveaux emplois a été faible et a concerné principalement le secteur informel. Quant à la légère augmentation des salaires réels, elle n'a été qu'une récupération, lente et partielle au demeurant, des pertes subies antérieurement.

3. La persistance de la pauvreté et des inégalités

En ce qui concerne la pauvreté,⁵ il s'est produit une réduction progressive des taux élevés hérités de la «décennie perdue», au cours de laquelle la proportion de foyers pauvres était passée de 35% à 41% et le nombre de personnes vivant dans un état de pauvreté de 136 millions à 200 millions. Dans les sept premières années de la décennie, le nombre de foyers pauvres a diminué de 5% pour atteindre un taux de 36%, proche du niveau de 1980. Cependant, en raison de la croissance démographique et de la taille plus importante des familles pauvres, en 1997 le nombre de

⁵ Les références appliquées à la pauvreté dans cette partie sont basées sur les lignes ou seuils de pauvreté en termes de revenus calculés par la CEPALC pour chaque pays de la région.

pauvres était passé à 204 millions (cf. tableau VI.7). En 1999, malgré une nouvelle, bien que légère, réduction du pourcentage de foyers pauvres (35%), le nombre de pauvres atteignait plus de 211 millions. On estime aujourd'hui qu'entre 2000 et 2002, 13 millions d'individus des zones urbaines sont devenus pauvres en conséquence de la crise amorcée à la fin des années 90. Ces chiffres montrent qu'il faut être prudent quant à l'apparente amélioration de la pauvreté et de l'indigence dans les années 90, car ce n'est qu'en 1997 que la région a réussi à parvenir à des niveaux relatifs légèrement supérieurs que ceux de 1980; d'autant plus que le nombre absolu des personnes vivant en situation de pauvreté et d'indigence n'a connu aucune diminution, et que la situation a de nouveau empiré pendant la crise récente.

Tableau VI.7
AMÉRIQUE LATINE: PAUVRETÉ ET INDIGENCE,^a 1980-1999

| | Pourcentage de foyers | | | | | |
|------|------------------------------|---------|--------|------------------------|---------|--------|
| | Pauvres ^b | | | Indigents ^c | | |
| | Total | Urbains | Ruraux | Total | Urbains | Ruraux |
| 1980 | 35 | 25 | 54 | 15 | 9 | 28 |
| 1990 | 41 | 35 | 58 | 18 | 12 | 34 |
| 1994 | 38 | 32 | 56 | 16 | 11 | 34 |
| 1997 | 36 | 30 | 54 | 15 | 10 | 30 |
| 1999 | 35 | 30 | 54 | 14 | 9 | 31 |
| | Pourcentage de la population | | | | | |
| | Pauvre ^d | | | Indigente ^e | | |
| | Total | Urbaine | Rurale | Total | Urbaine | Rurale |
| 1980 | 41 | 30 | 60 | 19 | 11 | 33 |
| 1990 | 48 | 41 | 65 | 23 | 15 | 40 |
| 1994 | 46 | 39 | 65 | 21 | 14 | 41 |
| 1997 | 44 | 37 | 63 | 19 | 12 | 38 |
| 1999 | 44 | 37 | 64 | 19 | 12 | 38 |
| | Nombre (en millions) | | | | | |
| | Pauvres ^f | | | Indigents ^g | | |
| | Total | Urbains | Ruraux | Total | Urbains | Ruraux |
| 1980 | 135,9 | 62,9 | 73,0 | 62,4 | 22,5 | 39,9 |
| 1990 | 200,2 | 121,7 | 78,5 | 93,4 | 45,0 | 48,4 |
| 1994 | 201,5 | 125,9 | 75,6 | 91,6 | 44,3 | 47,4 |
| 1997 | 203,8 | 125,7 | 78,2 | 88,9 | 42,2 | 46,6 |
| 1999 | 211,4 | 134,2 | 77,2 | 89,4 | 43,0 | 46,4 |

Source: CEPALC, sur la base du traitement des données obtenues par des enquêtes sur les ménages menées dans les pays concernés.

^a Estimation pour 19 pays de la région.

^b Pourcentage de foyers en dessous du seuil de pauvreté. Inclut les foyers indigents.

^c Pourcentage de foyers en-dessous du seuil d'indigence.

^d Pourcentage de population en dessous du seuil de pauvreté. Inclut la population indigente.

^e Pourcentage de population en-dessous du seuil d'indigence.

^f Individus vivant dans des foyers pauvres. Inclut la population indigente.

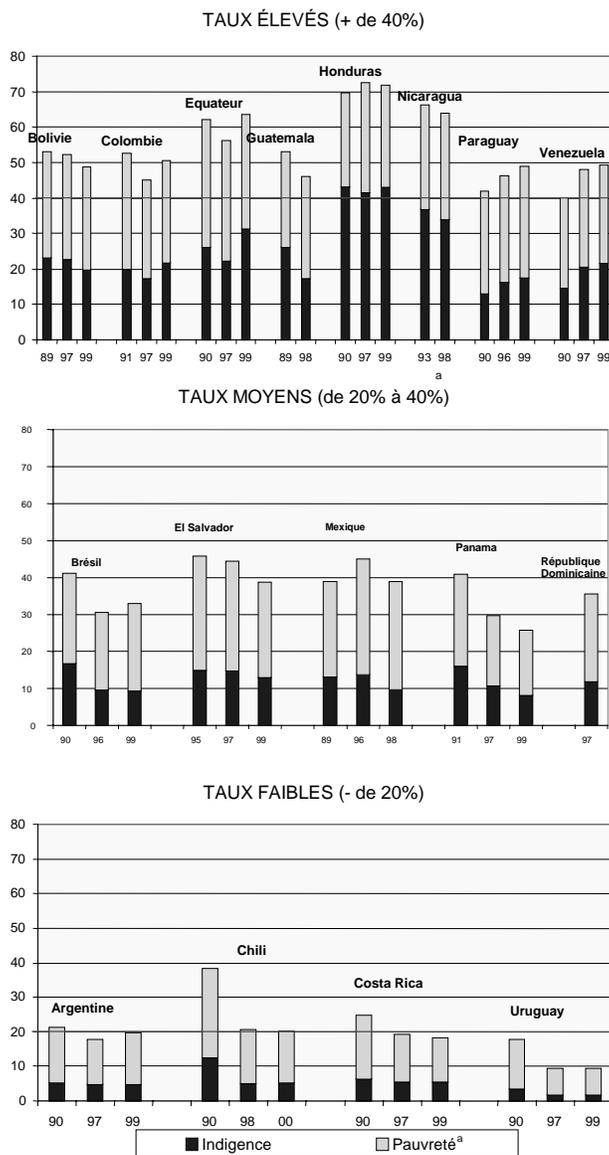
^g Individus vivant dans des foyers indigents.

La distribution de la population pauvre a profondément changé, et la concentration est maintenant plus importante dans les villes. Alors qu'en 1980 la pauvreté était surtout rurale, la situation s'est retournée en 1990 en raison de la migration et de l'aggravation de la pauvreté dans les villes; en 1999, il y avait 75% de plus de pauvres dans les zones urbaines que dans les zones rurales, et l'accroissement du nombre de pauvres dans les années 90 s'est entièrement produit dans les villes. Cette augmentation importante permet d'expliquer le déclin de la qualité du niveau de vie observé dans beaucoup de villes de la région au cours des vingt dernières années.

L'indigence a suivi un schéma d'évolution quasi similaire: 15% des foyers étaient indigents en 1980, une proportion qui a augmenté à 18% en 1990, avant de retomber à 14% en 1999; le nombre des indigents est passé de 62 à 93 millions pendant les années 80, puis est retombé à 90 millions en 1999. Il y avait 77% de plus d'indigents dans les zones rurales que dans les zones urbaines en 1980, 8% de plus en 1990 et 1999. Dans les grandes lignes, la structure de l'indigence a sensiblement changé dans les années 90, bien que la proportion d'indigents vivant dans les zones rurales ait continué d'être trois fois plus élevée que celle des zones urbaines (38% et 12%, respectivement, en 1999).

L'hétérogénéité prévaut également à l'intérieur de la région en matière de pauvreté et d'indigence. Dans certains pays (Brésil, Chili, Panama et Uruguay), les deux indices ont baissé considérablement entre 1990 et 1999; dans d'autres (Argentine, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Équateur, Mexique et Pérou), ils n'ont baissé que légèrement; dans d'autres enfin (Paraguay et Venezuela) ils ont été en hausse. Selon des études récentes, la tendance à la baisse de la pauvreté s'est poursuivie au Chili, bien que plus lentement, tandis que le Mexique affichait un taux plus bas en 1998 qu'en 1989. Il est intéressant de constater qu'au cours de la décennie les progrès les plus réguliers ont été enregistrés dans les pays où le taux de pauvreté était faible, tandis que les résultats ont été très mitigés dans ceux qui connaissaient des niveaux intermédiaires, et les avances ont été très faibles dans ceux où ce taux était élevé. Ceci illustre la manière dont la structure de la pauvreté tend à se perpétuer, et combien il est difficile de résoudre le problème (cf. graphique VI.5).

Graphique VI.5
AMÉRIQUE LATINE (17 PAYS): PAUVRETÉ ET INDIGENCE URBAINES
(Pourcentages)

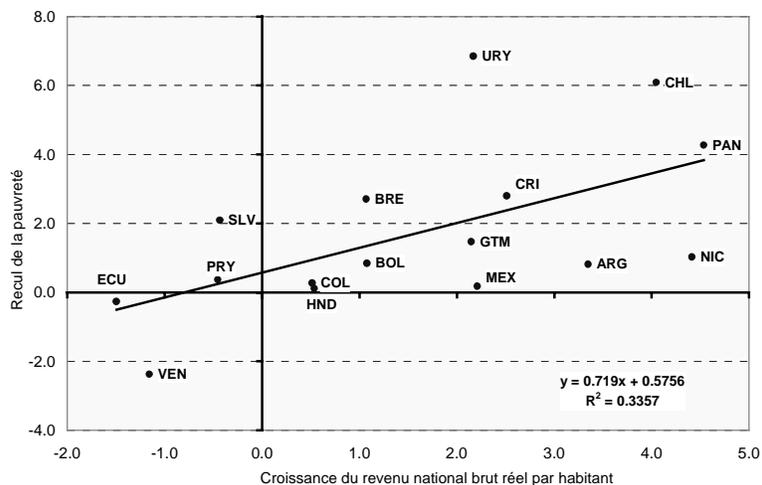


Source: CEPALC, sur la base du traitement des données obtenues par des enquêtes sur les ménages menées dans les pays concernés.

^a Inclut la population indigente.

Les raisons qui sous-tendent ces différences de performance entre les pays sont très variées. Il est certain que la croissance économique a joué un rôle très important dans les modifications des taux de pauvreté, de même qu'il existe un rapport évident entre les structures de croissance et l'évolution du revenu par habitant, (cf. graphique VI.6). La relation entre ces deux indicateurs n'est pourtant pas mécanique, et des taux de croissance économique identiques peuvent avoir, selon leur composition, des effets différents. Un facteur très important est la mesure dans laquelle la croissance stimule la création d'emplois de haute qualité, mais d'autres variables doivent aussi être prises en compte (services sociaux, transferts, inflation). Par exemple, tandis que l'augmentation des revenus annuels par habitant était deux fois plus élevée en Argentine qu'au Costa Rica entre 1990 et 1999, l'impact en termes de pourcentage annuel de réduction de la pauvreté était similaire dans les deux pays. De même, le Brésil et le Costa Rica avait des niveaux comparables de croissance économique par habitant, mais la pauvreté s'est davantage réduite au Brésil. En termes généraux, cependant, l'analyse de la régression linéaire du comportement des deux variables pendant la décennie, montre que les niveaux de pauvreté augmentent lorsque l'augmentation des revenus par habitant est inférieure à 1% par an en termes réels, et que pour chaque point supplémentaire de croissance la pauvreté diminue de 1,6%. Ainsi, si le taux de croissance régional par habitant se maintient au niveau de la décennie précédente, il faudrait plus d'un quart de siècle pour réduire de moitié les niveaux de pauvreté actuels.

Graphique VI.6
PAUVRETÉ ET PIB RÉEL PAR HABITANT, 1990-1999
(Variation annuelle moyen en pourcentage)



Source: CEPALC, sur la base du traitement des données obtenues par des enquêtes sur les ménages menées dans les pays concernés.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, il s'est produit une augmentation du chômage et de l'emploi informel, qui l'un comme l'autre tendent à aggraver la pauvreté et produisent un sentiment de découragement chez la population adulte qui cherche en vain à travailler. Bien que les situations varient fortement entre les différents pays de la région, quelques tendances caractéristiques communes se profilent. D'abord, il s'est produit dans les années 90 une augmentation de la participation des membres des familles pauvres dans la population active, à l'exception de l'Argentine et du Paraguay. Ensuite, dans tous les pays où la pauvreté s'est accrue, le niveau de chômage des travailleurs issus des milieux les plus pauvres s'est également aggravé, bien que des taux de chômage élevés dans cette population ne signifient pas nécessairement une augmentation de la pauvreté. La situation finale de ces familles dépend de ce qu'elles reçoivent des organismes d'aide sociale. Ainsi, au Brésil, au Costa Rica et en Uruguay, le chômage s'est amplifié mais la pauvreté a diminué, comme résultat d'une augmentation des fonds publics destinés aux familles pauvres. Enfin, dans tous les pays où le chômage a décliné parmi les couches défavorisées, le niveau de pauvreté a également diminué. Dans les années 90, trois pays —le Chili, la Colombie et Panama—, ont réussi à instaurer des environnements favorables, avec diminution de la pauvreté et du chômage, et accroissement ou stabilisation de la participation des pauvres à la population active. L'Argentine est un cas particulier: la pauvreté y a été en léger recul, ainsi que le chômage des foyers défavorisés, mais la participation sur le marché du travail de ces foyers est la plus faible de tous les pays étudiés (cf. tableau VI.8), et a découragé la population en quête d'emploi. Ainsi, pour atténuer la pauvreté, il est essentiel non seulement de créer des emplois pour les travailleurs des couches défavorisées, mais aussi d'établir des programmes d'aide sociale et de transfert de fonds du secteur public vers ces groupes de population.

Un autre fait important des années 90 est la jugulation de l'inflation. Etant donné qu'une inflation élevée touche les couches à faibles revenus de façon disproportionnée, l'impact a été extrêmement favorable sur la pauvreté. Le cas le plus frappant est celui du Brésil, où le contrôle de l'inflation combiné avec des programmes de transfert de fonds a permis de faire baisser la pauvreté de 12% entre 1990 et 1996; la même chose s'est produite, bien qu'à plus petite échelle, en Argentine et au Pérou.

Tableau VI.8
AMÉRIQUE LATINE: CHÔMAGE, DENSITÉ DE L'EMPLOI ET CONTRIBUTION DES
TRANSFERTS AUX REVENUS DES FOYERS PROCHES DU SEUIL DE PAUVRETÉ,
ANNÉES 1990

| Pays/Année | Foyers proches du seuil de pauvreté | | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|--------------------|---|--------|
| | Densité d'emploi ^a | Taux de chômage | Transferts en pourcentage du revenu du foyer | |
| | | | Rural | Urbain |
| Réduction marquée de la pauvreté | | | | |
| Brésil | | | | |
| 1990 | 0,45 | 4,0 | 11,1 | 8,6 |
| 1996 | 0,49 | 6,9 | 15,1 | 24,8 |
| Chili | | | | |
| 1990 | 0,31 | 10,5 | 12,4 | 12,8 |
| 1996 | 0,34 | 7,2 | 12,6 | 15,8 |
| Panama | | | | |
| 1991 | 0,30 | 19,6 | 12,7 | 19,7 |
| 1997 | 0,34 | 16,4 | 17,5 | 23,0 |
| Uruguay | | | | |
| 1990 | 0,31 | 14,1 | 20,2 | - |
| 1997 | 0,34 | 17,8 | 21,1 | - |
| Faible réduction de la pauvreté | | | | |
| Argentine | | | | |
| 1990 | 0,23 | 31,0 | 16,2 | - |
| 1997 | 0,19 | 28,8 | 24,9 | - |
| Costa Rica | | | | |
| 1990 | 0,28 | 7,0 | 8,1 | 4,3 |
| 1997 | 0,30 | 7,2 | 11,5 | 8,7 |
| Colombie | | | | |
| 1990 | 0,35 | 13,5 | 11,1 | - |
| 1997 | 0,35 | 11,2 | 11,3 | 6,1 |
| Equateur | | | | |
| 1990 | 0,42 | 5,4 | 4,1 | - |
| 1997 | 0,47 | 7,7 | 5,0 | - |
| Augmentation de la pauvreté | | | | |
| Mexique | | | | |
| 1989 | 0,33 | 3,4 | 9,1 | 8,7 |
| 1996 | 0,38 | 4,0 | 10,7 | 17,4 |
| Paraguay | | | | |
| 1990 | 0,40 | 7,1 | 6,9 | - |
| 1996 | 0,38 | 9,4 | 9,9 | - |
| Venezuela | | | | |
| 1990 | 0,27 | 10,0 | 5,4 | - |
| 1997 | 0,35 | 12,6 | 8,5 | - |

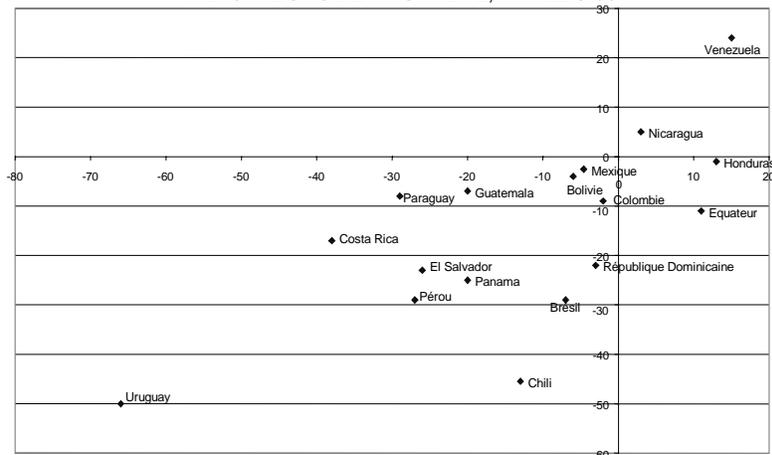
Source: ECLAC, sur la base de tabulations spéciales d'informations obtenues par des enquêtes sur les ménages menées dans les pays concernés.

^a Rapport du nombre des personnes employées au nombre total de membres vivant au foyer.

Les structures de pauvreté sont renforcées par différents mécanismes qui tendent à maintenir cette condition. Dans les couches les plus pauvres, non seulement les familles ont plus d'enfants, mais elles doivent aussi faire face à de sérieuses limitations en termes d'accès à l'emploi productif, aux services de santé, à l'éducation et aux bénéfices du progrès économique en général. Le travail des enfants et les grossesses chez les adolescentes sont aussi des problèmes sérieux qui conspirent contre la scolarité des jeunes, garçons et filles, et compromettent leur développement personnel et les perspectives de développement de leurs enfants. Par conséquent, les enfants de parents pauvres ont plus de risques d'être eux-mêmes pauvres à l'âge adulte, car les obstacles professionnels et le risque de pauvreté se transmettront plus facilement d'une génération à l'autre.

La pauvreté mesurée par l'Indicateur de la pauvreté humaine⁶ utilisé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, 1997 et 1999a) semble présenter une évolution favorable, bien que les résultats produits par cette méthode ne correspondent pas nécessairement aux variations de revenus, car elle reflète moins les circonstances économiques immédiates. L'Indicateur de la pauvreté humaine présente des variations (positives ou négatives) différentes de l'indice de pauvreté basé sur les revenus dans les différents pays (cf. graphique VI.7), bien que les résultats soient rarement contradictoires.

Graphique VI.7
INDICATEURS DE PAUVRETÉ, ANNÉES 90



Source: Income poverty: CEPALC, *Social Panorama of Latin America, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago, Chili, avril 1999, Publication Nations Unies, N° de vente, E.99.II.G.4; Indicateur de la pauvreté humaine (IPH): Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Rapport mondial sur le développement humain, 1999, New York, 1999.

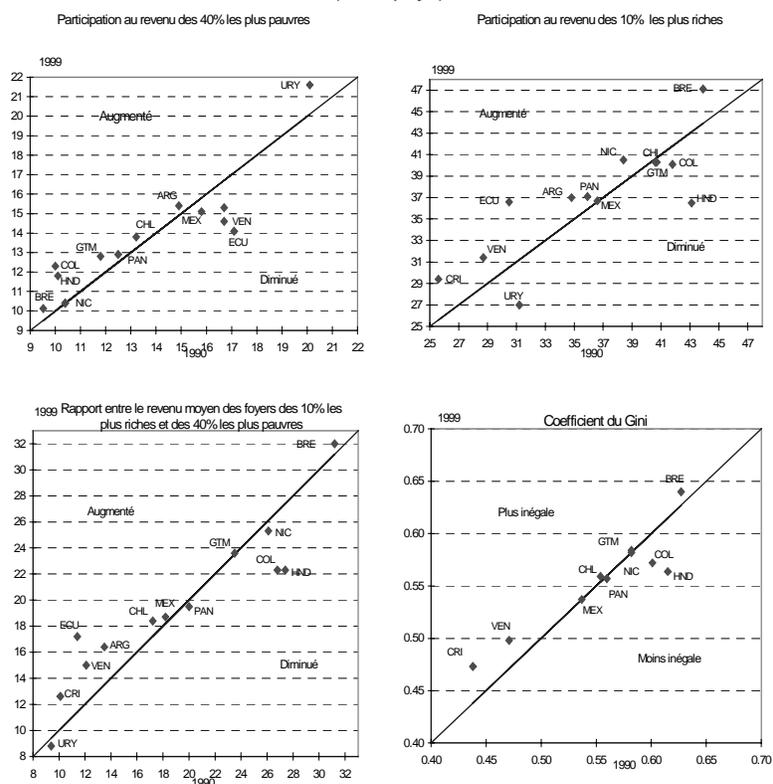
⁶ Cet indice tient compte de plusieurs indicateurs de conditions de vie ainsi que de variables spécifiques (espérance de vie, scolarité, nutrition et accès aux services de base).

Pour ce qui est de la répartition des revenus, il n'y a pas eu de progrès important dans la région pendant la décennie (cf. chapitre I). La reprise économique, le fléchissement de l'inflation et l'augmentation des dépenses sociales publiques n'ont pas été suffisantes pour provoquer une amélioration notable de cet indicateur. Sur un échantillon de 13 pays, 5 seulement (la Colombie, le Honduras, le Nicaragua, le Panama et l'Uruguay), ont montré un mieux en matière de répartition des revenus; le dernier cas est particulièrement intéressant parce que ces progrès, entre 1989 et 1996, ont été réalisés dans un contexte de faible croissance économique (cf. graphique VI.8). Dans les autres pays, la répartition des revenus n'a pas changé ou s'est détériorée à différents degrés (Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, Équateur, Guatemala, Mexique et Venezuela). Les cas les plus frappants sont le Brésil, où la détérioration de la distribution a coïncidé avec un progrès substantiel dans la diminution de la pauvreté; le Chili, avec de maigres résultats, malgré une forte croissance économique et une augmentation notable des dépenses sociales pendant cette période; et l'Argentine, où l'expansion économique s'est accompagnée d'une détérioration de la répartition des revenus. Au Venezuela, le pire des cas en matière de croissance économique, la concentration des revenus s'est sensiblement accrûe.

En examinant l'évolution relative dans les zones rurales et urbaines, on remarque qu'elle coïncide rarement. En Colombie, les inégalités de revenus en secteur rural se sont davantage réduites qu'en secteur urbain; au Brésil, il n'y avait pas de différence sensible; au Chili, la forte détérioration de la répartition des revenus en secteur rural entre 1987 et 1990 a été suivie d'une amélioration substantielle par rapport au secteur urbain. La répartition des revenus ruraux s'est légèrement détériorée au Costa Rica et au Panama, en comparaison avec les zones urbaines, tandis qu'au Honduras et au Mexique le mouvement a été inverse. Le Venezuela, enfin, a présenté une nette détérioration dans les zones rurales, encore plus concentrée que dans les zones urbaines entre 1990 et 1994.

Les causes de la persistance de la concentration des revenus dans les années 90 ont fait l'objet de nombreux débats, vu qu'elles impliquent l'ensemble des facteurs déterminant la modalité d'appropriation des bénéfices de la croissance économique. Parmi les principaux facteurs se trouvent dans la région, d'abord, une faible création d'emplois, en partie à cause de la croissance économique inadéquate et une structure de production peu favorable aux secteurs à forte intensité de main d'œuvre directe; et ensuite, une concentration persistante de capital humain, surtout en termes d'éducation et de capacités. Les lacunes dans la répartition des revenus et des opportunités reflètent aussi les problèmes de la stratification et de l'exclusion sociales qui continuent à se transmettre d'une génération à l'autre, et que le modèle de développement actuel n'est pas plus capable de résoudre que les systèmes antérieurs.

Graphique VI.8
AMÉRIQUE LATINE (13 PAYS): VARIATIONS DE LA RÉPARTITION
DES REVENUS,^a 1990-1999
(Total pays)



Source: CEPALC, sur la base de tabulations spéciales d'informations provenant des enquêtes sur les ménages menées dans les pays concernés.

^a Calculé en distribuant les revenus par famille en revenus par habitant. Les chiffres se réfèrent à l'ensemble du pays, sauf dans le cas de l'Argentine (Grand Buenos Aires) et de l'Équateur et l'Uruguay (zones urbaines).

En ce qui concerne l'éducation, les gains obtenus par les secteurs à faibles revenus ont été trop limités en quantité et en qualité pour leur permettre d'accéder au niveau des couches à plus hauts revenus. Dans les foyers des six ou sept déciles à plus faibles revenus par habitant, le nombre moyen d'années de scolarité pour les chefs de familles, et pour les membres de la famille économiquement actifs en général, étaient à peu près équivalents dans les années 90, mais en même temps l'écart se creusait entre ceux-ci et les couches supérieures. Avec une moyenne globale de huit années de scolarité, le décile inférieur était scolarisé deux

ans de moins que la moyenne, et le décile supérieur, quatre ans de plus au minimum (12 ans ou plus au total).

Par conséquent, malgré les efforts consentis pour accroître le niveau d'éducation des nouvelles générations, qui ont été scolarisées en moyenne trois ans de plus que leurs parents, il n'y a pas eu d'amélioration nette dans la répartition du capital éducatif ou des revenus. En raison de ces asymétries, seulement 47% des jeunes vivant en zones urbaines, et 28% de ceux vivant en zones rurales, ont suffisamment amélioré leur niveau d'éducation, par rapport à celui de leurs parents, pour se maintenir à la hauteur des exigences du marché du travail, et avoir effectivement accès à de meilleurs emplois que la génération précédente (CEPALC, 1998d). Ces informations ont été obtenues par des sondages d'opinions, selon lesquels la moitié des jeunes d'Amérique latine a la sensation de disposer de meilleures opportunités professionnelles que leurs parents.

Du point de vue de la répartition, les conséquences favorables de l'accroissement du niveau d'éducation moyen, qui a été obtenu en élargissant non seulement la couverture des systèmes éducatifs, mais aussi l'accès à l'éducation secondaire et universitaire, ont été contrecarrées par l'augmentation des différences de salaires en fonction des niveaux de qualification. Cette combinaison de facteurs a aidé à maintenir une inégalité structurelle généralisée au niveau de la répartition des revenus.

La tendance stationnaire ou défavorable en termes de répartition est étroitement liée à l'inégalité des salaires selon les niveaux d'éducation, phénomène qui s'est fortement accentué au cours de la décennie. Cependant, cet effet a été compensé jusqu'à un certain point par d'autres phénomènes, tels que la réduction de l'inflation, l'amenuisement des disparités entre les différents groupes, et l'établissement de mesures de soutien des revenus familiaux.

L'écart de revenus entre les travailleurs issus de l'éducation primaire et ceux issus de l'éducation secondaire s'est réduit dans plusieurs pays, provoquant des effets positifs sur les indicateurs de répartition des revenus traditionnels. Mais cette amélioration a été amoindrie par la différence de plus en plus grande entre les salaires des travailleurs hautement qualifiés et les autres, en particulier ceux ayant reçu une éducation universitaire et les autres. Ceci a créé une augmentation nette et généralisée des écarts de salaires entre les cadres et techniciens d'une part, et les travailleurs non qualifiés d'autre part, autant dans le secteur formel que dans le secteur informel (cf. tableau VI.9).

Tableau VI.9
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (17 PAYS): ÉCARTS DE REVENUS^a
EN ZONES URBAINES, 1990-1999

| Pays | Année | Différentiel de salaires entre cadres et techniciens et salariés du secteur privé formel | Différentiel de salaires entre cadres et techniciens et salariés du secteur privé informel ^b | Différentiel de salaires entre les salariés du secteur privé formel et informel ^p | Différentiel moyen entre les salaires du secteur formel et informel | Différentiel de salaires entre hommes et femmes | Différentiel de salaires entre hommes et femmes scolarisés plus de 12 ans |
|-----------------------------|-------------------|--|---|--|---|---|---|
| Argentine ^c | 1990 | 211 | 211 | 139 | 93 | 155 | 161 |
| | 1999 | 180 | 174 | 147 | 115 | 154 | 152 |
| Bolivie | 1989 | 237 | 173 | 161 | 138 | 176 | 205 |
| | 1999 | 205 | 208 | 191 | 203 | 171 | 154 |
| Brésil | 1990 | 223 | 165 | 135 | 138 | 184 | 194 |
| | 1999 | 234 | 171 | 168 | 163 | 163 | 175 |
| Chili | 1990 | 217 | 200 | 167 | 136 | 159 | 183 |
| | 1998 | 279 | 237 | 188 | 138 | 150 | 159 |
| Colombie | 1991 | 221 | ... | ... | ... | 150 | 148 |
| | 1999 | 243 | ... | ... | ... | 136 | 135 |
| Costa Rica | 1990 | 218 | 209 | 146 | 164 | 145 | 152 |
| | 1999 | 215 | 194 | 148 | 157 | 145 | 141 |
| République Dominicaine | 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| | 1997 | 222 | 213 | 157 | 121 | 133 | 134 |
| Équateur | 1990 | 221 | 148 | 147 | 189 | 165 | 180 |
| | 1999 | 175 | 153 | 184 | 204 | 162 | 141 |
| El Salvador | 1995 | 250 | 155 | 161 | 180 | 164 | 139 |
| | 1999 | 232 | 183 | 195 | 195 | 137 | 137 |
| Guatemala | 1989 | 207 | 229 | 172 | 152 | 154 | ... |
| | 1998 | 265 | 216 | 175 | 209 | 190 | 161 |
| Honduras | 1990 | 257 | 244 | 191 | 264 | 170 | 158 |
| | 1999 | 152 | 155 | 201 | 170 | 160 | 135 |
| Mexique | 1989 | 223 | ... | ... | ... | 182 | 158 |
| | 1998 | 235 | 247 | 164 | 125 | 181 | 179 |
| Nicaragua | 1993 | 210 | 209 | 135 | 133 | 131 | 153 |
| | 1998 | 248 | 274 | 170 | 186 | 161 | 149 |
| Panama | 1991 | 234 | 285 | 168 | 255 | 115 | 132 |
| | 1999 | 236 | 289 | 200 | 206 | 122 | 141 |
| Paraguay ^d | 1990 | 189 | 211 | 153 | 125 | 183 | 174 |
| | 1999 | 208 | 178 | 162 | 183 | 137 | 149 |
| Uruguay | 1990 | 210 | 192 | 166 | 120 | 204 | 177 |
| | 1999 | 241 | 169 | 181 | 178 | 154 | 172 |
| Venezuela | 1990 | 186 | 140 | 162 | 111 | 155 | 140 |
| | 1999 ^e | 230 | 200 | 166 | 128 | 131 | 135 |
| Moyenne simple ^f | 1990 | 219 | 198 | 157 | 157 | 161 | 165 |
| | 1999 | 221 | 200 | 177 | 174 | 153 | 150 |

Source: CEPALC, sur la base de tabulations spéciales d'informations provenant des enquêtes sur les ménages menées dans les pays concernés.

^a Différence entre le salaire moyen le plus haut et le bas, multiplié par 100.

^b Sauf service domestique.

^c Grand Buenos Aires.

^d Secteur métropolitain d'Asunción.

^e Chiffres se référant à l'ensemble de la nation.

^f Sauf Colombie, République dominicaine et Mexique.

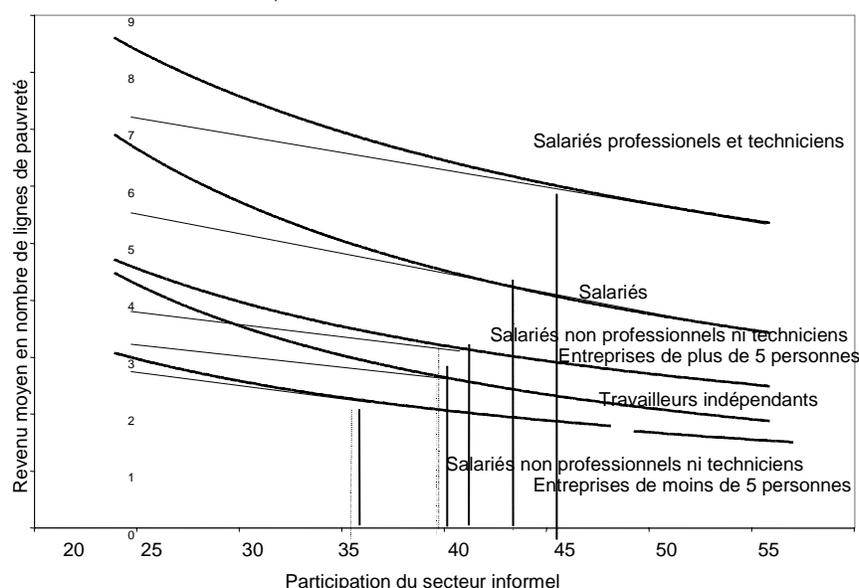
L'écart entre les salaires dans le secteur formel de l'économie et ceux dans le secteur informel s'est aussi accru, mais à un moindre degré, et avec de grandes différences entre les pays. Comme nous l'avons déjà vu, c'est dans le secteur informel que le plus grand nombre d'emplois a été créé, ce qui a aggravé la situation de la répartition. L'accroissement de cet écart reflète à la fois les facteurs de productivité et le manque d'organisation et de possibilités de négociations (pour les salaires et les conditions de travail) des travailleurs de ce secteur.

Entre 1990 et 1999, les différentiels entre les salaires de travailleurs plus et moins qualifiés ont augmenté davantage dans le secteur informel que dans le secteur formel. Ceci était sans doute lié à l'évolution technologique qui a exigé un plus haut niveau de compétence des travailleurs du secteur formel, créant une suroffre de main-d'œuvre non qualifiée. Cette suroffre semble avoir été absorbée par le secteur informel avec des salaires plus bas. En même temps, il s'est apparemment produit un déplacement des travailleurs qualifiés vers le secteur informel ou les activités à petite échelle, en raison de la modernisation des procédés de production et des procédures administratives dans les grandes entreprises et de la restructuration du secteur public.

Les salaires moyens, envisagés comme multiples du seuil de pauvreté, pour les différentes catégories professionnelles sont sensibles au volume de travail informel dans les zones urbaines. Nombre d'éléments peuvent être observés sur ce point (cf. graphique VI.9). D'abord, sans considérer le degré d'informalité, il y a des différences entre les salaires des catégories professionnelles. Ensuite, à mesure que le degré d'informalité diminue, les salaires moyens augmentent dans tous les secteurs. Enfin, lorsque l'informalité s'atténue, les salaires des secteurs les plus qualifiés, surtout dans le secteur formel, sont les premiers à s'améliorer, et il semble donc que la formalisation du travail implique une détérioration dans la répartition des revenus.

Finalement, le chômage continue d'avoir des effets néfastes sur la répartition des revenus. Les taux de chômage sont beaucoup plus élevés dans les groupes à faibles revenus que dans ceux bénéficiant de revenus plus élevés; en fait, les taux de chômage dans les familles les plus pauvres étaient deux et parfois trois fois plus élevés que la moyenne, ce qui reflète un grave manque d'équité. Par conséquent, les bénéfices de la croissance, en termes de meilleurs emplois et salaires, se sont concentrés dans les couches socio-économiques les plus prospères (CEPALC, 1999d).

Graphique VI.9
AMÉRIQUE LATINE: REVENU MOYEN EN MULTIPLES DU SEUIL DE PAUVRETÉ ET PROPORTION DE LA POPULATION ACTIVE TRAVAILLANT DANS LE SECTEUR INFORMEL, PAR CATÉGORIE PROFESSIONNELLE^a



Source: CEPALC, *Social Panorama of Latin America, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago, Chili, avril 1999, Publication des Nations Unies, N° de vente, E.99.II.G.4 (Tableaux 4 et 6).

^a Analyse de la régression des données portant sur 17 pays, basées sur 1 à 5 études entre 1981 et 1997 (au total 38 observations), sur les revenus moyens dans chaque secteur professionnel (comme multiple de la ligne de pauvreté) et la proportion de la population active travaillant dans le secteur informel. Le secteur informel inclut les non-cadres, les non-techniciens, employés du secteur privé dans des établissements comptant moins de 5 personnes et les travailleurs indépendants, non-cadres et non-techniciens et les membres de la famille non rémunérés.

4. Égalité entre les sexes

Une étude des événements qui se sont déroulés au cours des années 90 et ayant affecté les femmes en Amérique latine et dans les Caraïbes, met en évidence des progrès, des incohérences et des ambiguïtés. D'une part, dans la plupart des pays, les changements structurels qui ont accompagné la modernisation ont créé des conditions favorables à l'entrée en masse des femmes sur le marché du travail et à un meilleur accès aux différents niveaux d'éducation, aux services de santé et de planification des naissances. Ces changements structurels résultent de plusieurs facteurs: d'abord, la crise économique des années 80, qui a obligé les femmes à chercher un emploi rémunéré pour contribuer au budget familial; ensuite, le mouvement social né sur l'initiative des

femmes elles-mêmes et des organisations internationales, qui a permis de faire accepter par tous l'idée de la parité entre les sexes et de rendre publics des problèmes tels que la violence familiale, qui pendant longtemps avaient été considérés comme relevant de la seule sphère privée; enfin, la création d'organismes gouvernementaux pour la promotion des femmes, dont le travail dans ce secteur incluait la mise à l'ordre du jour des réflexions sur l'équité et l'égalité entre les sexes.

Ces mêmes actions visant à ouvrir des sphères de la vie sociale aux femmes, ont toutefois sous-estimé les disparités entre leur situation et celle des hommes. Des inégalités de taille persistent: dans la participation à la prise de décisions à tous les niveaux, dans la faculté de trouver un équilibre entre la vie de famille et les activités dans la sphère publique, et dans la possibilité de développer leurs propres capacités et l'autonomie nécessaire au plein exercice de leurs droits de citoyennes.

Dans les années 90, le progrès dans l'éducation des femmes s'est consolidé, suite à l'amélioration du niveau général d'éducation et de l'accroissement de la scolarisation des filles par rapport à celles des garçons. Les bons résultats des filles à l'école primaire se sont traduits par une scolarité plus longue. Elles sont donc parvenues à l'enseignement secondaire et universitaire, ce qui a eu des implications positives quant à leur participation au marché du travail. A la fin des années 90, pourtant, il y avait encore des carences dans le niveau d'éducation générale des femmes plus âgées (CEPALC, 1999d).

Si l'accès à l'éducation s'est amélioré, des problèmes majeurs de qualité sont restés sans solution, nuisant à l'équité et à la création des valeurs nécessaires au développement d'une société moins discriminatoire. La culture universitaire a toujours eu tendance à surestimer le potentiel masculin et à ignorer ou sous-estimer le potentiel féminin, un problème qui se manifeste dans le matériel pédagogique et éducatif stéréotypé, le fait de ne pas prêter suffisamment attention aux filles dans la salle de classe, le peu d'importance donné aux sciences et à la technologie dans leur éducation, et l'étroitesse des choix de carrière. S'il est vrai que des réformes ont été accomplies pour améliorer cette situation, telles que la création de nouveaux programmes d'étude, des manuels scolaires dépouillés de stéréotypes et des programmes de formation pour aider les enseignants à promouvoir l'égalité des sexes, beaucoup reste encore à faire.

Une éducation plus poussée des femmes a eu des effets positifs sur la société dans son ensemble, en particulier parce qu'elle a permis d'améliorer l'environnement éducatif du foyer. Ces effets se sont également observés dans le domaine de la santé, dans la réduction de la mortalité infantile, et dans l'amélioration de la qualité des ressources

humaines pour le développement. Il n'y a cependant pas eu d'effets positifs similaires sur la discrimination sexuelle dans les sphères économique, sociale, culturelle et politique.

Dans la région, l'évolution observée dans les années 90 quant à la participation des femmes sur le marché du travail et aux inégalités salariales selon le sexe, révèle que les structures générales tendent à se maintenir et que les variations sont le produit de circonstances exceptionnelles. Le taux de participation des femmes à la population active a augmenté —surtout chez les femmes de 25 à 45 ans et les femmes mariées— dans toutes les couches de revenu, dans les zones urbaines et dans les zones rurales. Les seules exceptions sont la République dominicaine et le Salvador, où cet indice a marqué un déclin après avoir dépassé les 50% de la population féminine au début de la décennie (CEPALC, 1999d). Dans tous les cas, la participation à la population active a augmenté davantage parmi les femmes appartenant aux familles disposant de hauts revenus que dans celles appartenant à des familles pauvres. Il est particulièrement intéressant de noter que, contrairement à la population masculine économiquement active, il y avait une relation très nette entre le niveau d'éducation des femmes et leur taux d'insertion sur le marché du travail. Ce taux dépasse aujourd'hui 70% parmi les femmes ayant suivi 13 années d'études ou plus, en Argentine, au Brésil, en Colombie, en Équateur, au Guatemala et au Panama.

Cette entrée massive des femmes sur le marché du travail a coïncidé avec un déplacement de la population féminine économiquement active vers le secteur des services, créant des conditions de travail moins sûres, et une segmentation verticale et horizontale du travail selon le sexe. Les salaires des femmes étaient nettement plus bas que ceux des hommes, et la plupart des femmes travaillaient dans le secteur informel (Arriagada, 1997). Ceci est inquiétant car le marché du travail de la région a créé peu d'emplois formels dans les années 90, ce qui a provoqué un déclin de la qualité de l'emploi, situation qui s'est combinée avec l'augmentation du différentiel de salaires entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés (CEPALC, 1997c).

Les conditions de travail des femmes tendent à être moins favorables que celles des hommes, avec des différences importantes dans la rémunération à travail égal, et ce à tous les niveaux d'éducation mais surtout à l'extrémité supérieure de l'échelle (CEPALC, 1999d). Les retraites versées aux femmes reproduisent les différences des salaires dans la vie active. Ce décalage tend cependant à diminuer et l'égalité des salaires à augmenter, d'une façon générale et dans les catégories professionnelles les plus qualifiées, avec quelques exceptions (cf. tableau VI.9).

En ce qui concerne la santé, les principaux progrès dans la région ont été la reconnaissance croissante de l'importance de l'approche intégrale en matière de soins et une plus grande préoccupation pour la santé des femmes sur le lieu de travail.⁷ Cependant, les complications de la grossesse et de l'accouchement demeurent parmi les principales causes de décès chez les femmes en âge d'avoir des enfants. Vu que les connaissances scientifiques et les équipements technologiques pour éviter ce genre de décès sont disponibles, cette situation est une autre preuve flagrante du manque d'équité.⁸ Plus encore, alors que dans certains pays l'accès au contrôle des naissances varie à peine d'une couche sociale à l'autre (les couches défavorisées étant toujours en fin de liste), dans d'autres les disparités sont énormes. Par exemple, selon le pays, la proportion des femmes vivant en union libre et n'ayant pas la possibilité de couvrir leurs besoins en termes de planification des naissances, est de 4 à 10 fois plus élevée dans les groupes à faible niveau d'éducation que dans ceux ayant reçu une éducation supérieure (CEPALC-CELADE, 1998a).

En ce qui concerne les bénéficiaires de santé et leur qualité, surtout lorsqu'il s'agit de femmes en âge d'avoir des enfants, de femmes âgées et de celles qui ne sont pas salariées ou qui travaillent dans le secteur informel, l'inégalité entre les sexes se manifeste aussi dans les problèmes de couverture sociale. Un pourcentage important des femmes qui consacrent la presque totalité de leur temps aux tâches domestiques, a un accès limité aux systèmes de santé. Ici encore, les plans de sécurité sociale tendent à renforcer l'inégalité de la distribution des coûts d'élevage des enfants entre hommes et femmes, de même que celle des bénéficiaires entre les employés du secteur formel et ceux du secteur informel.

À mesure que davantage de femmes sont entrées sur le marché du travail dans les années 90, et que le consensus social et les politiques gouvernementales ont commencé à refléter les nouvelles normes culturelles d'égalité des chances, la ségrégation des rôles entre les sexes a connu une certaine régression. Une division du travail rigide, basée sur

⁷ Les informations manquent pour évaluer sérieusement les progrès réalisés en matière de soins de santé intégrale pour les femmes. Il est évident qu'en raison de la croissance élevée de la population dans la région, les efforts se sont concentrés sur la procréation et les méthodes de contrôle des naissances aux dépens d'autres domaines comme la nutrition, la santé mentale, la médecine du travail et la violence sexuelle et familiale.

⁸ En 1990, le taux de mortalité maternelle était de moins de 90 décès de la parturiente pour 100 000 accouchements d'enfants nés vivants en Argentine, aux Bahamas, à la Barbade, au Chili, au Costa Rica, à Cuba, en République dominicaine, au Mexique, au Panama, à Trinidad et Tobago, en Uruguay et au Venezuela; entre 115 et 150 pour 100 000 naissances d'enfants vivants au Belize, au Brésil, en Colombie, en Équateur, au Salvador, en Jamaïque et au Nicaragua; et plus de 220 en Bolivie, au Guatemala, en Haïti, au Honduras, au Paraguay et au Pérou (CEPALC, 1999b).

des critères de sexo-spécificité, selon laquelle les responsabilités domestiques incombent presque exclusivement aux femmes, et une absence virtuelle d'aide dans les tâches domestiques, y compris lorsqu'il s'agit de s'occuper des enfants et des malades, comptent encore parmi les principaux obstacles qui empêchent les femmes d'exercer leurs droits civiques de façon complète et équitable. La situation est aggravée par l'absence de reconnaissance par la société du travail domestique, ce qui signifie que ces tâches sont exclues de celles considérées comme «importantes», et par la longueur des journées de travail des femmes qui, en plus de leur participation au marché du travail, doivent assurer leurs responsabilités domestiques.⁹

Sur le plan juridique, des mesures importantes ont été prises au niveau institutionnel que la législation nationale tienne compte de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (un instrument ratifié par tous les pays de la région), ce qui a progressivement conduit à l'élimination des manifestations de discrimination, à l'incorporation du principe de non-discrimination, et à l'instauration de lois protégeant et garantissant les droits des femmes, en particulier des lois contre la violence familiale et le harcèlement sexuel (Binstock, 1998). Cependant, ces normes sont difficiles à appliquer, une difficulté qu'il faut attribuer au système juridique dans son ensemble, vu qu'il existe un décalage important entre l'égalité telle que la définit la loi et son expression réelle.

De même, l'autonomisation des femmes en Amérique latine et aux Caraïbes afin qu'elles participent davantage à la prise de décision sur des sujets d'intérêt public, a toujours été une tâche ambitieuse et qui s'est poursuivie dans les années 90, avec des progrès réguliers mais très limités, surtout dans les parlements et aux niveaux intermédiaires dans les institutions du pouvoir exécutif.

Des trois pouvoirs de l'État, le législatif est celui où les femmes ont le plus progressé dans tous les pays de la région. Cependant, il y a toujours de grandes différences dans le taux de réussite, les femmes étant représentées à 2,5% à la Chambre des députés du Paraguay (1998) et 27,6% à Cuba et en Argentine, où la loi sur la parité avait été votée en

⁹ Les obstacles d'ordre théorique et méthodologique qui empêchent d'inclure le travail non rémunéré dans les calculs des revenus* d'une nation doivent être levés. Le fait que le travail non rémunéré n'entre pas dans la comptabilité nationale a un effet négatif sur la perception de la productivité des femmes, alors qu'elles travaillent toujours plus que les hommes dans presque tous les pays (PNUD, 1995). Quantifier la contribution économique que représente le travail non rémunéré des femmes (travail à la maison) serait un pas en avant pour remédier à la césure existant dans les organisations sociales entre la sphère publique (productive) et la sphère privée (reproductive), considérant la valeur inhérente aux soins apportés à la famille et au foyer.

1991. Dans les années 90, la représentation des femmes au sein du pouvoir exécutif a sensiblement augmenté. Le pouvoir judiciaire, par contre, est resté pratiquement fermé aux femmes, qui sont complètement absentes dans les cours suprêmes de 8 des 20 pays pour lesquels l'information est disponible. Dans les autres, elles restent une très forte minorité.

Le rôle actif très limité des femmes dans le processus de prise de décision permet d'expliquer pourquoi il leur est si difficile de faire mettre leurs problèmes et besoins à l'ordre du jour des gouvernements, de s'assurer la collaboration financière de l'État pour mettre en œuvre des mesures susceptibles d'améliorer leur situation et d'exercer pleinement leurs droits civiques.

En ce qui concerne la structure institutionnelle des politiques visant à promouvoir la parité entre les sexes, les premières entités gouvernementales chargées de la mise en œuvre des politiques et programmes pour la promotion des femmes ont été créées en 1976, et des progrès dans ce sens ont été réalisés pendant les années 80. Tous les pays de la région ont maintenant des bureaux responsables de cette mission et qui font partie de la structure de l'État. Tandis qu'au début des années 90 la grande majorité de ces bureaux se situaient aux niveaux inférieurs et intermédiaires de la hiérarchie étatique et disposaient d'un pouvoir d'exécution très limité, ils ont fait un bond en avant au milieu de la décennie, à partir de l'adoption du Programme régional d'action pour les femmes en Amérique latine et dans les Caraïbes, 1995-2001 (CEPALC, 1995b) et le Programme d'action issu de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, 1995), à la suite de laquelle 16 de ces 33 bureaux ont été élevés aux niveaux intermédiaires et supérieurs de la structure gouvernementale, leurs budgets ont été augmentés et leur mandat juridique, champs d'action et capacité de fonctionnement ont été renforcés.

Le développement et le renforcement de ces institutions se sont traduits par des avancées en termes de conception et de formulation des politiques et programmes dans le cadre d'une approche intégrée du développement et par prise en compte des aspects de parité hommes-femmes. En conséquence, les mesures adoptées pour établir des structures gouvernementales de planification et de suivi ont débouché sur la mise en place de nombreux mécanismes aux niveaux sectoriel, national et de coordination visant à intégrer dans un grand réseau les programmes et politiques consacrés aux femmes à différents niveaux.¹⁰

¹⁰ Ces mécanismes ont joué un rôle important dans les efforts visant à conforter la position des femmes, à améliorer les statistiques sexo-spécifiques, à développer des campagnes

Cependant, ces entités chargées des questions féminines courent de grands risques, tels que le manque de continuité dans leurs équipes techniques, le manque de fonds et la précarité de leur position institutionnelle au sein de la structure de l'État. Ils ont aussi été confrontés à des difficultés dans la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation, et leurs relations avec les organisations de la société civile n'ont pas toujours été des plus faciles. De plus, il a fallu, pour faire adopter et appliquer avec succès ces nouvelles politiques, surmonter de nombreux écueils, en particulier, la résistance idéologique au changement, la complexité conceptuelle et méthodologique, la multiplicité des acteurs sociaux et politiques impliqués, les conflits d'intérêt et les problèmes institutionnels dérivant de l'administration publique elle-même.

5. Dépenses publiques et réformes sociales

a) Dépenses sociales: reprise et redistribution

La légère augmentation des revenus et la plus grande priorité accordée aux questions sociales ont entraîné une hausse des dépenses sociales publiques dans la plupart des pays. Les effets de ce progrès sur la réduction des inégalités ont cependant mis longtemps à se manifester. Pour ce qui est de l'Amérique latine dans son ensemble, on estime que les dépenses consacrées au secteur social sont passées de 10,4% du PIB en 1990-1991 à 13,1% en 1998-1999, les augmentations les plus importantes ayant lieu dans les pays où les dépenses sociales par habitant étaient les plus faibles au début des années 90. Dans plusieurs pays, ces augmentations ont été particulièrement notables: 7 points du PIB en Colombie, 6 en Uruguay, 4,3 au Paraguay, et 3,5 au Pérou. En 1998-1999, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Panama et l'Uruguay ont engagé des dépenses publiques dans le secteur social représentant entre 15% et 23% du PIB, chiffres équivalents, et parfois supérieurs, à ceux présentés par plusieurs pays développés (cf. tableau VI.10).

de conscientisation et des programmes de formation, et à mettre en œuvre des programmes et des projets s'adressant aux groupes particulièrement vulnérables.

Tableau VI.10
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (17 PAYS): RAPPORT ENTRE DÉPENSES SOCIALES ET PIB PAR PÉRIODE, PAR SECTEUR

| Pays | Dépenses sociales/PIB | | Dépenses sociales/PIB Éducation | | Dépenses sociales/PIB Santé | | Dépenses sociales/PIB Sécurité sociale | | Dépenses sociales/PIB Logement et programmes sociaux ^a | |
|-----------------------------|-----------------------|-----------|------------------------------------|-----------|--------------------------------|-----------|---|-----------|---|-----------|
| | 1990-1991 | 1998-1999 | 1990-1991 | 1998-1999 | 1990-1991 | 1998-1999 | 1990-1991 | 1998-1999 | 1990-1991 | 1998-1999 |
| Argentine | 17,7 | 20,5 | 3,3 | 4,7 | 4,0 | 4,6 | 8,3 | 8,7 | 2,1 | 2,5 |
| Bolivié ^b | 12,4 | 16,1 | 5,3 | 6,0 | 3,1 | 3,3 | 1,4 | 3,9 | 2,5 | 3,0 |
| Brésil ^b | 18,1 | 21,0 | 3,7 | 3,9 | 3,6 | 3,4 | 8,1 | 11,5 | 2,7 | 2,2 |
| Chili | 13,0 | 16,0 | 2,6 | 3,9 | 2,1 | 2,8 | 7,0 | 7,5 | 1,4 | 1,8 |
| Colombie | 8,0 | 15,0 | 3,2 | 4,7 | 1,2 | 4,1 | 3,0 | 5,2 | 0,6 | 1,0 |
| Costa Rica | 15,7 | 16,8 | 3,8 | 4,4 | 5,0 | 4,9 | 4,9 | 5,9 | 2,1 | 1,8 |
| République dominicaine | 4,3 | 6,6 | 1,2 | 2,8 | 1,0 | 1,5 | 0,4 | 0,8 | 1,8 | 1,5 |
| El Salvador ^c | 3,3 | 4,3 | 2,0 | 2,7 | 1,3 | 1,5 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Guatemala | 3,4 | 6,2 | 1,6 | 2,3 | 0,9 | 1,3 | 0,8 | 0,9 | 0,1 | 1,7 |
| Honduras | 7,9 | 7,4 | 4,3 | 4,1 | 2,6 | 2,0 | 0,1 | 0,0 | 0,9 | 1,3 |
| Mexique ^a | 6,5 | 9,1 | 2,6 | 3,8 | 3,0 | 2,1 | 0,3 | 2,3 | 0,7 | 0,9 |
| Nicaragua | 10,8 | 12,7 | 5,0 | 5,7 | 4,6 | 4,5 | 0,0 | 0,0 | 1,3 | 2,5 |
| Panama | 18,6 | 19,4 | 4,7 | 6,0 | 6,1 | 6,8 | 5,9 | 5,4 | 2,0 | 1,3 |
| Paraguay | 3,1 | 7,4 | 1,2 | 3,7 | 0,3 | 1,1 | 1,2 | 2,6 | 0,4 | 0,1 |
| Pérou | 3,3 | 6,8 | 1,3 | 2,2 | 0,7 | 1,3 | 1,1 | 2,8 | 0,1 | 0,5 |
| Uruguay | 16,8 | 22,8 | 2,5 | 3,3 | 2,9 | 2,8 | 11,2 | 16,3 | 0,3 | 0,5 |
| Venezuela | 9,0 | 8,6 | 3,5 | 3,8 | 1,6 | 1,4 | 2,4 | 2,6 | 1,6 | 0,8 |
| Moyenne simple ^d | 10,4 | 13,1 | 2,9 | 3,9 | 2,6 | 2,9 | 3,6 | 4,8 | 1,2 | 1,4 |

Source: CEPALC, Division du développement social, base de données sur les dépenses sociales.

^a Logement et programmes sociaux: les chiffres couvrent l'aide alimentaire, l'aide sociale et le développement urbain.

^b Le chiffre de départ est celui de 1995.

^c Estimation du budget social consolidé. Le dernier chiffre correspond à 1998.

^d Le chiffre de départ est une moyenne pour 1994-1995.

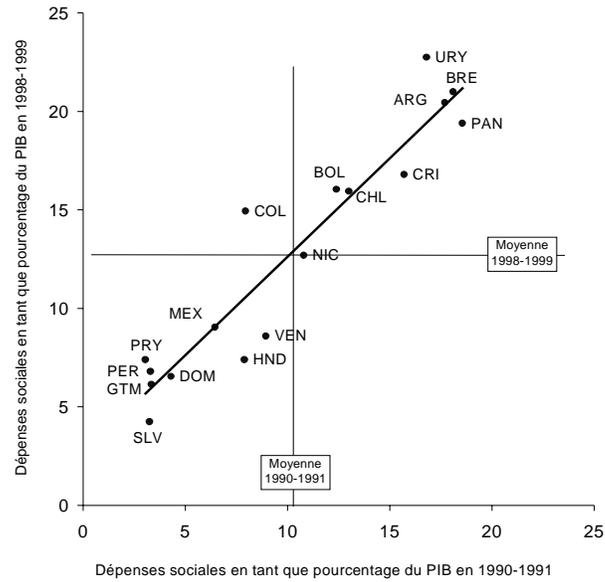
^e Moyenne simple pour les pays concernés, hormis la Bolivie et El Salvador.

Si l'on compare le budget social par habitant entre le début et la fin de la décennie, il apparaît que les dépenses publiques sociales sont revenues aux niveaux critiques antérieurs à la crise de l'endettement. A la fin de la décennie, la moyenne des dépenses par habitant atteignait 460 dollars des E.U., un chiffre sensiblement supérieur aux 330 dollars des E.U. (dollars de 1997) enregistré en 1990-1991, ce qui représente une croissance annuelle de 5,5% (cf. graphique VI.10). Entre 1996 et 1999, cependant, celle-ci connaissait un ralentissement et se fixait à une moyenne de 3,3% par an, un peu plus de la moitié des 6,4% atteints entre 1990 et 1995.

En Colombie, au Guatemala, au Paraguay les dépenses sociales par habitant, faibles au début de la décennie, ont affiché une croissance exceptionnelle et a largement doublé entre 1990-1991 et 1998-1999. En République dominicaine et au Mexique, elles ont augmenté d'environ 50%, et de plus de 30% en Bolivie, au Salvador et en Uruguay. Dans les six autres pays où les dépenses sociales par habitant ont augmenté (Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, Nicaragua et Panama), cette hausse varie de 8% à 23%. Elles n'ont accusé un léger fléchissement que dans deux pays (le Honduras et le Venezuela). Selon les pays, l'augmentation des dépenses sociales par habitant pendant les années 90 peut être imputable à une croissance économique plus dynamique (Argentine, Brésil, Chili et Uruguay), à l'augmentation des dépenses publiques globales (Costa Rica, République dominicaine et Paraguay), à une plus grande priorité donnée aux dépenses sociales dans le budget de l'Etat (Bolivie, Guatemala, Mexique et Pérou) ou à une combinaison de ces facteurs (Colombie, El Salvador et Panama) (CEPALC, 1999d).

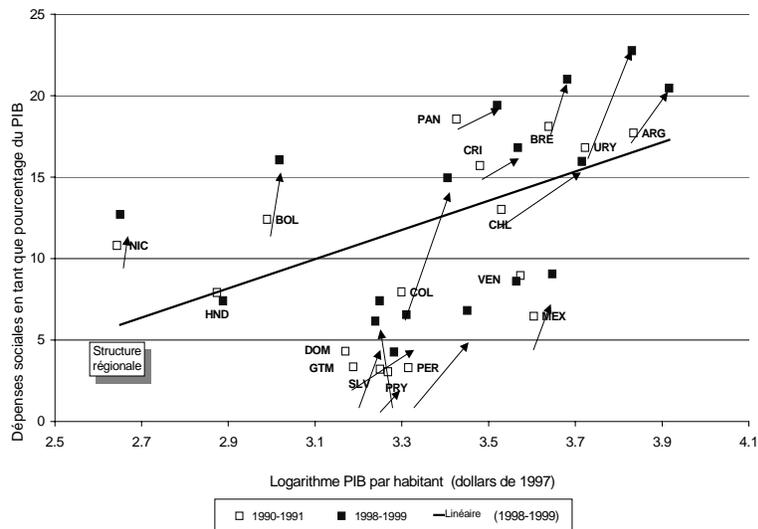
Dans les pays où le niveau initial était le plus faible, les dépenses sociales ont connu une progression de 10,7% par an en moyenne, un taux deux fois plus élevé que la moyenne enregistrée dans les pays où le niveau des dépenses sociales par habitant est le plus élevé. Cependant, les différences de revenus entre les différents pays sont si grandes que les disparités restent importantes (cf. graphique VI.11).

Graphique VI.10
AMÉRIQUE LATINE (17 PAYS): DÉPENSES SOCIALES, 1990-1991/1998-1999



Source: CEPALC, sur la base des informations contenues dans la base de données sur les dépenses sociales.

Graphique VI.11
PIB PAR HABITANT ET DÉPENSES SOCIALES



Source: CEPALC, Division du développement social, base de données sur les dépenses sociales.

Vue dans son ensemble, la rubrique des dépenses sociales publiques présente les caractéristiques d'un «bien supérieur», étant donné que le poids relatif de la sécurité sociale augmente à mesure que s'accroît le revenu par habitant. Les dépenses en capital humain (éducation et santé) en tant que pourcentage du produit ne sont pas liées au revenu par habitant mais reflètent la priorité accordée à celui-ci par les pays. Quoiqu'il en soit, il existe des écarts importants entre les dépenses de certains pays et la moyenne régionale. Considérant leurs niveaux de revenu, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, le Nicaragua, le Panama et l'Uruguay engagent de lourdes dépenses sociales par rapport à leur PIB par habitant. En revanche, un autre groupe important de pays affiche un niveau de dépenses sociales par habitant plus bas, et parfois nettement plus bas, que la moyenne régionale.

La structure des dépenses sociales supplémentaires consenties en 1990-1991 et 1998-1999 révèle clairement un changement dans les priorités (cf. tableau VI.10). C'est ainsi que 48% du budget supplémentaire a été consacré à l'éducation et la santé (37% et 11%, respectivement), domaines dans lesquels les dépenses ont des effets relativement progressifs (voir ci-après), et 45% à la sécurité sociale, dont les retombées en matière d'équité sont moins évidentes. L'accent mis sur les secteurs de la santé et de l'éducation a été plus marqué dans les pays où les dépenses relatives étaient faibles ou moyennes, car dans les deux cas, 61% de la hausse des dépenses a été insufflé vers ces secteurs. Dans les pays où le revenu par habitant est plus faible, l'accroissement des dépenses consacrées au capital humain était plus prononcé en termes relatifs, alors que les dépenses additionnelles consacrées à la sécurité sociale ont été plus significatives en moyenne dans les pays où le revenu par habitant était plus élevé, bien qu'avec de fortes variations selon les pays.

Entre 1990-1991 et 1998-1999, les dépenses consacrées au secteur de l'éducation sont passées de 2,9% à 3,9% du PIB, ce qui représente un accroissement de près de 35% en termes absolus, dirigé principalement à soutenir les efforts fournis par de nombreux gouvernements pour réduire l'écart entre les salaires des enseignants et ceux d'autres travailleurs qualifiés du secteur public. Ainsi, dans les années 90, les salaires des enseignants ont augmenté de 3% à 9% par an selon le pays, cette hausse de salaire représentant de 70% à 80% du budget supplémentaire alloué à l'éducation.¹¹

¹¹ De fortes augmentations ont été observées au Paraguay, en Bolivie, au Chili et au Brésil où les salaires horaires ont été relevés chaque année de 9,5%; 7,8%; 7,8% et 4% respectivement. En Uruguay, au Costa Rica et en Équateur, l'augmentation réelle n'a été que de 2,8%; 1,7% et 0,4%, respectivement.

Dans les années 90, en général, les dépenses publiques aux effets les plus progressifs, à savoir celles qui bénéficient le plus les foyers défavorisés, ont été celles destinées à l'éducation élémentaire et secondaire, ainsi qu'à la santé et la nutrition. Par rapport aux décennies antérieures, la différence principale réside maintenant dans le caractère progressif qu'a acquis le budget de l'éducation secondaire, un point qui illustre la forte progressivité marginale de tout type de dépenses sociales à mesure que s'étend la couverture du service dont elles ont financé la mise en place. Les dépenses allouées à la sécurité sociale et à l'enseignement universitaire sont les moins progressives, ce qui reflète le champ d'action encore limité de ces services dans la région.

b) L'orientation des réformes

Dans les années 90, des changements radicaux ont été appliqués aux systèmes de protection sociale et de développement des pays de la région. Les demandes occasionnées par le déclin institutionnel et social de la décennie antérieure, l'acceptation croissante des nouvelles approches de l'administration publique et la nécessité d'une intervention plus volontariste dans le secteur social, ont conduit à la révision des structures administratives et organisationnelles de base en fonction des objectifs de développement social.

Un grand nombre de pays a effectué des réformes dans les domaines du développement social, des systèmes de sécurité, de protection et d'assistance sociales, touchant principalement les systèmes de retraite, de la santé, de l'éducation, du logement et de la protection sociale. L'objectif des changements introduits par ces réformes était en général de résoudre les problèmes responsables de l'inefficacité et du faible retour de la gestion et des dépenses du secteur public. Des éléments tels que les couvertures inadéquates, la segmentation inégale des sous-systèmes,¹² le manque de flexibilité des allocations, du système bureaucratique et des prises de décisions, furent considérés comme des obstacles au développement des programmes sociaux.

L'objectif de base de ces réformes était d'améliorer l'efficacité et l'efficience dans la gestion publique et les dépenses sociales. Elles visaient aussi à résoudre les problèmes d'accès et de couverture des systèmes sociaux pour une grande partie de la population. Pour ce faire, la plupart

¹² Parmi les freins à une plus grande solidarité: la couverture partielle et segmentée propre aux systèmes traditionnels et la prolifération de programmes spécifiques en faveur de groupes ciblés de la population. La plupart de ces programmes préférentiels (systèmes de retraite ou de protection santé financés hors du budget public général, financement de logement, services éducationnels spéciaux) sont chers avec un coût budgétaire bien en-dessus du coût moyen des services offerts à la population en général.

de ces réformes prévoyaient l'introduction de systèmes de participation privée à la prestation et au financement des services sociaux, appliquant, assez souvent, le principe d'équivalence entre les contributions versées et les bénéfices reçus. Ces mécanismes, s'ils stimulent l'efficacité économique et la transparence financière, surtout par rapport aux individus, ne sont pas entièrement compatibles avec l'objectif d'une plus grande solidarité. Pour corriger cela, des efforts ont été accomplis pour donner aux usagers ou bénéficiaires une plus grande autonomie par le biais d'un système de subventions à la demande, souvent utilisées en conjonction avec les instruments analytiques et opérationnels servant à sélectionner les bénéficiaires, dans la perspective de donner aux plus pauvres un accès prioritaire aux services.

Dans le même esprit de transparence et d'efficacité accrues des actions et bénéfices publics, la décentralisation administrative et budgétaire de la gestion publique a été poursuivie, le but étant cette fois de réduire les déperditions dans le budget public, d'améliorer le contrôle social, et de rapprocher les bénéficiaires des centres décisionnels. De même, le système institutionnel a été réorganisé en séparant les fonctions et responsabilités du financement, de la prestation des services et de la régulation des systèmes.

En outre, certaines réformes visant à restructurer les systèmes d'affectation et de financement des services sociaux ont été lancées, en utilisant des quotas de dépenses publiques, des ressources locales, des sources spécifiques et une augmentation des contributions, tout cela dans un contexte de rationalisation et de hausse des dépenses.

Dans certains cas, le but des réformes a été d'obtenir une plus grande participation sociale grâce à la négociation, la coordination, le contrôle et l'utilisation de mécanismes collectifs de recherche de consensus, avec la double ambition d'obtenir un engagement plus ferme des citoyens vis-à-vis des programmes mis en place, et de construire une culture civique moderne et démocratique par le biais du dialogue public et une approche plus éclairée de la satisfaction des demandes globales et individuelles.

c) Aspects importants de la réforme sectorielle

Dans les années 90, des efforts très vigoureux ont été déployés pour réformer les secteurs sociaux dans plusieurs pays de la région, sujet qui a été traité en profondeur dans un autre document de la CEPALC (2000a). En termes généraux, bien que les réformes aillent toutes dans le même sens, les modèles et les innovations adoptés par les différents pays furent loin d'être homogènes.

Les réformes du système éducatif visaient à résoudre des problèmes de financement, d'organisation, de gestion, de qualité et d'intégration avec les sphères publiques et sociales. L'une des priorités était de revoir le rôle du gouvernement central dans le but de renforcer son travail d'orientation stratégique, de régulation générale et d'évaluation des résultats du système. Des progrès ont également été réalisés dans la décentralisation de l'administration du système vers les gouvernements locaux et les établissements éducatifs, dans certains cas avec un engagement actif de la communauté. Dans certains pays, de nouveaux mécanismes de participation ont été établis de façon à ce que les agents privés assurent l'éducation obligatoire des élèves pauvres, sous forme de versement d'aides individuelles ou de subventions aux établissements privés accueillant des élèves de milieux défavorisés. Les systèmes de sélection des bénéficiaires et les programmes de soutien supplémentaires (tels que les programmes d'alimentation et ceux de fourniture de matériel pédagogique tant pour les enseignants que pour les élèves) ont constitué des instruments permettant aux plus pauvres d'entrer dans le système éducatif et d'y rester, d'où l'aspect solidaire des dépenses publiques dans ce secteur.

Afin de renforcer les acquis du secteur de l'éducation, des efforts et des réformes ont été mis en œuvre pour élaborer des mécanismes d'évaluation, restructurer les plans d'études, fournir le matériel didactique, augmenter le nombre et la durée des jours de classe, former les enseignants, introduire l'informatique et améliorer l'infrastructure. Dans cette optique, des réformes ont cherché à améliorer la position économique et culturelle de la profession d'enseignant, par la modification des barèmes de salaires et de promotion.

Les réformes de l'éducation n'ont pas été assez loin, que ce soit au niveau de la conception ou de l'application, en ce qui concerne l'intégration des activités et des objectifs du secteur éducatif avec d'autres aspects fondamentaux de la vie économique, sociale et culturelle. Ainsi, la coordination de l'éducation de base avec la formation professionnelle et les systèmes de recherche, et ces derniers avec les besoins des entreprises et de l'industrie, demeure une exigence incontournable. La région a donc besoin de développer un système de formation professionnelle plus étendu, plus diversifié et plus cohérent dans ses débouchés économiques, étroitement lié au système de la recherche et de l'innovation technologiques et scientifiques, et capable —compétitivité oblige— de générer les nouveaux savoirs indispensables.

Les réformes du système de santé ont en général aidé à augmenter le nombre des ayants-droits en établissant des couvertures familiales et en intégrant une grande variété de structures de protection, dont la

prolifération a été particulièrement marquée parmi les travailleurs du secteur public. Elles ont aussi modifié les règles s'appliquant aux prestations en introduisant des mécanismes d'assurance liant les cotisations aux indicateurs de risque individuels ou de groupes. Les contributions obligatoires basées sur les revenus des assurés ont été maintenues. Les différentes réformes nationales peuvent être divisées en trois modèles, chacun disposant de ses propres combinaisons d'assurance publique et privée et, par conséquent, ses propres structures financières, conditions d'accès et bénéfiques.

Le premier modèle introduit l'assurance privée avec équivalence individuelle, concurrence au sein du système d'offre d'assurance, et segmentation structurelle, un exemple de cette approche étant la réforme menée à bien au Chili en 1981. Dans ce schéma, les contributions privées ne prévoient pas de fonds de solidarité sous forme de subsides croisés; ces derniers sont l'apanage du système d'assurance du secteur public, mais à l'intérieur du secteur privé, ils ne peuvent sortir que du budget public (externe au système). Les traits caractéristiques du second modèle sont l'équivalence collective, l'assurance universelle, la concurrence entre les organismes gestionnaires d'un seul plan d'assurance choisi par les souscripteurs et l'intégration progressive de structures segmentées. On rencontre ce modèle dans la réforme effectuée en Colombie en 1993, où l'élément de solidarité est constitué par l'existence d'un seul fonds national et d'une prime individuelle.¹³ Pour les groupes pauvres et informels, il n'y a qu'un seul système d'assurance, alimenté par des fonds publics et des transferts provenant du régime contributif. Le troisième modèle, que l'on rencontre dans la réforme effectuée au Costa Rica en 1996, repose sur une base d'équivalence collective et d'assurance universelle, avec un fonds unique, une seule administration, et une structure financière invariable (contributions tripartites obligatoires). Dans ce cas, les fonctions de recouvrement, financement, achat de services et prestation ont été séparées au sein même du système pour créer des quasi-marchés; dans quelques cas seulement, les services sont fournis par le secteur privé.

Huit pays de la région ont réformé leurs systèmes de retraite. En général, cela a signifié la création de fonds de capitalisation individuelle, sous forme de comptes d'épargne faisant que le montant de la retraite sera directement lié aux contributions de chaque souscripteur. L'épargne

¹³ La UPC (Capitation payment unit/unité de paiement par personne) est la prime ou la somme reçue par les organismes gestionnaires du fonds. Le montant en varie selon l'âge, le sexe et le lieu de résidence du souscripteur de manière à compenser les différences entre les risques individuels mais n'est pas lié au montant payé par le souscripteur. Celui-ci est un pourcentage fixe du salaire dont deux tiers sont payés par l'employeur et le troisième tiers par l'employé.

alimente des fonds de retraite gérés par des administrateurs privés. Dans ce régime, les bénéficiaires (paiements des retraites) pour chaque cas individuel sont basés sur le montant épargné et les gains financiers générés pendant la période de contribution. Pour améliorer l'équilibre financier, les réformes ont introduit des conditions plus exigeantes en ce qui concerne le montant des contributions et leur durée, ainsi que l'âge minimum de la retraite. Les méthodes utilisées pour passer d'un régime à l'autre et la structure globale de ces régimes ne sont pas identiques, mais peuvent être divisés en trois modèles dont le dénominateur commun est que l'État assure la gestion de la fraction publique restante du système, garantit la retraite minimum à ceux qui n'ont pas pu capitaliser suffisamment pour son obtention et verse des retraites aux indigents, L'État est également responsable de la régulation et de la supervision du système privé.

Le premier modèle (substitution) abolit le régime public de retraites existant et le remplace par un nouveau système de capitalisation individuelle; ceci est le trait principal de la réforme pionnière introduite au Chili (1981), qui, adaptée, a été introduite en Bolivie (1997), au Mexique (1997) et au Salvador (1998). Dans le second modèle (système parallèle ou duel), le programme public n'est pas éliminé, mais il perd son exclusivité et fonctionne de pair avec un régime de capitalisation individuelle, les intéressés optant pour l'un ou l'autre; le Pérou (1993) et la Colombie (1993) ont adopté cette structure. Le troisième modèle (mixte) maintient un programme public standardisé et amélioré, qui garantit une retraite universelle minimum, combiné avec un nouveau régime de capitalisation individuelle, qui permet de recevoir une retraite complémentaire. C'est la solution qu'ont choisi l'Argentine (1994) et l'Uruguay (1996).

En ce qui concerne le logement social, les réformes ont visé à changer le rôle traditionnel de l'État: responsabilité directe du financement, de la construction et de l'autorégulation du logement pour les pauvres. La réforme urbaine et les schémas de subventions à la demande ont été introduits parallèlement à certaines mesures d'encouragement visant à assurer le fonctionnement des mécanismes du marché dans ce secteur, tandis que les crédits d'aide au logement tendaient à disparaître. Bien que les subventions destinées à ces réformes aient augmenté à peu près au même rythme que les dépenses sociales globales, et que la production annuelle de logements ait, dans certains pays, dépassé l'augmentation de la demande, le déficit de logement n'a pas diminué dans les années 90. Les retombées les plus notables ont été les améliorations de la couverture et de la qualité des services publics, en particulier l'adduction d'eau potable.

Pour ce qui est des filets de protection sociale, destinés à protéger les pauvres pendant les périodes ou dans les situations de crise, les années 90 ont vu la conversion des fonds sociaux d'urgence et d'investissement en structures plus permanentes, bien que leur manque de spécificité les ait rendus très vulnérables aux ajustements budgétaires. Cependant, un progrès considérable a été fait dans la mise en place d'organismes publics responsables de prévenir et de palier les situations de catastrophes, dont les capacités de réponse et de réaction sont maintenant beaucoup plus fortes.

d) Leçons à tirer pour les réformes futures

La plupart des réformes sont relativement récentes et prendront probablement un certain temps avant de développer leur plein potentiel; cependant, des leçons importantes peuvent être tirées sachant que beaucoup de chemin reste à faire. Les réformes mises en place augurent de progrès certains dans l'efficacité en ce qui concerne la prestation des services sociaux, car elles ont créé des conditions propices à une meilleure gestion des ressources dans les secteurs public et privé, des liens plus étroits entre la distribution des ressources et les critères de performance, et des mécanismes de quasi-marchés dans les structures du secteur public.

Tous s'accordent à reconnaître que la couverture qui, dans la plupart des pays est encore insuffisante pour certains secteurs sociaux, doit être étendue. L'objectif est de tendre vers des systèmes universels capables d'offrir une protection aux foyers défavorisés et à ceux dont le revenu provient du travail informel. Par conséquent, il a été essentiel de créer des mécanismes alternatifs pour assurer que le fait d'être salarié ne soit pas une condition préliminaire pour bénéficier d'une couverture sociale, et que les prestations ne soient pas suspendues dans le cas d'arrêt temporaire des revenus.

Bien que les exigences budgétaires varient en fonction des structures de financement, du degré de solidarité, du niveau des revenus, et du profil de risques et de besoins, il est peu probable que les réformes réduisent les pressions exercées sur les dépenses publiques en termes absolus. Ceci parce que le besoin de protection est toujours croissant, en quantité et en qualité; parce que la coupure entre les structures publiques et privées limite la solidarité financière en provenance des secteurs à revenus élevés; et parce que les services sociaux reviennent de plus en plus cher à mesure que les exigences de complexité et de qualité augmentent.

De plus, il est indéniable qu'une meilleure couverture, une plus grande exigence de qualité, et la reconnaissance d'un éventail complet de

droits sociaux, particulièrement nécessaires dans les pays pauvres, appellent à une augmentation supplémentaire des ressources. Par exemple, la demande accrue de sécurité sociale (santé et retraites) résultant des transitions démographiques et épidémiologiques, exige de plus lourdes dépenses, et le même phénomène se produit avec l'expansion de l'éducation supérieure. Par conséquent, il est crucial d'améliorer la gestion pour pouvoir parvenir à des gains d'efficacité.

Les règles de sélection des subventions et des bénéficiaires sont devenues plus efficaces en matière de progressivité et d'égalité d'accès aux services sociaux, et sont maintenant perçues comme plus fiables et plus crédibles, bien qu'il faille reconnaître qu'elles n'ont pas toujours été à la hauteur de l'ambition des programmes et des niveaux de prestation, d'information et de transparence requis.

Eu égard à la structure du marché du travail dans la région et aux niveaux de revenu par habitant, le besoin de maintenir et de renforcer les mécanismes de solidarité dans les systèmes utilisés pour financer les réseaux de sécurité sociale demeure pressant. Les gains en matière d'efficacité ont parfois été obtenus au détriment de la solidarité. Pour éviter cela, les sources de subventions doivent être plus clairement spécifiées, surtout lorsqu'il s'agit d'impôts à la fois généraux et spécifiques.

Pour protéger la population en temps de crise, les pays ont dû mettre au point des mécanismes, des plans et des ressources susceptibles d'être déployés rapidement pour répondre aux aléas. Des mécanismes de prévision, de réponse et d'épargne s'imposent clairement pour améliorer leur capacité de réaction dans de telles situations.

Les systèmes de régulation doivent aussi être renforcés pour s'assurer que la participation privée n'aboutisse pas à l'exclusion des petits revenus, des personnes travaillant dans le secteur informel ou de celles qui présentent un niveau de risque supérieur. Une fois le partenariat public-privé déterminé, le rôle de chaque secteur en matière de financement, prestation et régulation doit être clairement défini. L'expérience montre qu'un mauvais dosage public-privé a des effets négatifs sur l'égalité et l'efficacité. Par exemple, on peut aboutir à une sélection selon les risques ou «écrémage du marché», qui nuira à l'équité sans réduire la demande effective en ressources à laquelle le secteur public doit répondre.

En général, toutes les réformes ont révélé un besoin patent de perfectionnement au niveau de la conception et de l'application des systèmes de régulation et de supervision, en particulier pour ce qui concerne la concurrence et l'accès, les niveaux et degrés de protection, la

garantie de la qualité, l'information du public et la résolution des conflits. Ceci est encore un nouveau secteur de développement, et des efforts majeurs sont nécessaires pour renforcer les capacités réelles et le fonctionnement des institutions.

En ce qui concerne les logements sociaux, l'expérience montre que les politiques en ce domaine doivent être complétées par une gamme variée de décisions telles que la création de mesures d'encouragement visant à stimuler le développement d'une industrie privée du logement social compétitive et obéissant à des normes de qualité appropriés (emplacement, distribution, matériaux de construction et critère de planification urbaine); des politiques publiques pour contrôler l'appréciation des terrains urbains et la spéculation afférente (le principal facteur de hausse du coût du logement en ville) et assurer la mise en place d'un niveau minimum d'infrastructure et de services; l'introduction de mécanismes financiers combinant les subventions publiques, l'épargne familiale et les prêts immobiliers adaptés et rapides; un encouragement à la construction et à l'amélioration du logement par les habitants eux-mêmes, attendu l'ampleur du problème de l'habitat insalubre et la modicité du coût de revient de ce type de travaux. Dans le cas de foyers extrêmement pauvres, on pourra même considérer le recours à des subventions couvrant la totalité du coût de ces travaux.

Etant donné l'ampleur et la diversité des leçons et des défis dont les années 90 sont porteuses, la poursuite des réformes va exiger un nouveau et large consensus, embrassant la grande majorité des acteurs économiques, politiques et sociaux dans chaque pays, de façon à ce qu'un accord de base puisse être atteint sur les points principaux relevant du domaine social. Arriver à ce consensus n'est pas chose aisée pour les pays de la région, mais dans les dernières années des progrès dans ce sens —certes lents et timides— ont été réalisés.¹⁴ Si les citoyens s'engagent vis-à-vis de la stratégie d'un nouveau développement social, ils seront plus enclins à participer activement à la résolution des problèmes et à l'atteinte des objectifs, et ils apprécieront davantage les services sociaux si ceux-ci sont le fruit de leurs propres efforts.

¹⁴ Le contenu et la vitesse de mise en œuvre des réformes dépendent des caractéristiques sociales, politiques et économiques de chaque pays, entendues non seulement comme les niveaux de besoin et de problèmes de qualité qui les affectent, lesquels varient énormément d'un pays à l'autre, mais également comme leurs capacités, leur potentiel d'infrastructure physique et leur degré d'engagement.

Chapitre VII

Donner une chance au développement durable

La possibilité d'ouvrir de nouvelles perspectives de développement durable est étroitement liée à la façon dont la situation environnementale et le calendrier connexe ont évolué au cours des années 1990, en Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi qu'aux profondes transformations que la population mondiale a connues, surtout en raison de la mondialisation.

La prise de conscience internationale croissante des aspects environnementaux du développement a progressivement influencé les politiques publiques de la région, se traduisant par la création d'institutions et la formulation de politiques et de stratégies publiques de protection de l'environnement aux niveaux national et local, ainsi que des initiatives de coopération régionale et sous-régionale. Elle est également à l'origine de la continuelle émergence de mécanismes par lesquels la société civile peut participer à la solution des problèmes de développement durable.

Malgré les efforts consentis, les chiffres concernant l'état de l'environnement en Amérique latine et aux Caraïbes montrent toutefois que les dégâts ont encore augmenté ces dernières années. Cet état de choses compromet le développement futur des pays de la région, dont les économies dépendent largement de la pérennité de la capacité productive des écosystèmes.

1. Le contexte environnemental international des années 1990

Au début des années 1990, une série d'évolutions positives et négatives de la situation régionale et mondiale a encore affaibli la capacité des modes de développement actuels de relever les nouveaux défis. Outre les problèmes incessants de pauvreté et d'inégalité, les efforts pour parvenir à la croissance durable devaient désormais tenir compte aussi de contraintes et d'exigences écologiques et environnementales dans le contexte complexe de la mondialisation économique.

Depuis l'époque de « Nous n'avons qu'une terre » (Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, Stockholm, 1972), la notion de développement durable a inexorablement changé la perception des problèmes environnementaux. A Stockholm, l'accent portait sur les aspects techniques de la pollution causée par l'industrialisation rapide, la croissance démographique et l'expansion urbaine galopante. Cette approche outrageusement technocratique partait du principe que le progrès technologique permettrait de résoudre les ennuis de pollution. La notion de développement durable a été popularisée en 1987 avec la publication de « Notre avenir à tous » (ouvrage connu également sous le nom de Rapport Brundtland) et a bénéficié d'une impulsion supplémentaire lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue en 1992 (Conférence de Rio).

Le début des années 1990, une période de profond changement, a également montré des signes encourageants d'avancée dans l'ordre du jour environnemental international. La conférence de Rio a marqué un progrès à plusieurs égards. Les fondements du développement durable ont été consolidés sur la base d'une nouvelle approche des questions environnementales mondiales de plus en plus entrelacées dans le courant de la décennie en raison de la mondialisation, un processus qui se limitait jusque là à l'économie. La notion de développement durable a été inscrite à l'ordre du jour international, non seulement pour le traitement de matières environnementales par la communauté des nations, mais aussi en relation avec d'autres questions dont la pauvreté, les femmes, la population et les établissements humains (cf. chapitre 1). Parallèlement, de nouveaux espaces ont été ouverts à la participation d'acteurs autres que les Etats, particulièrement la communauté scientifique et le secteur privé. En outre, le rôle des organisations non gouvernementales et de la société civile a été renforcé. Les 184 chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Rio de Janeiro ont reconnu la nature planétaire des problèmes environnementaux et l'impossibilité de les séparer des grandes questions

de développement. Ainsi, bien que la production et la consommation de combustibles fossiles aient des conséquences assez localisées, nul n'échappe aux effets du changement climatique. Dès lors, une des idées phares pour résoudre les problèmes environnementaux internationaux posés à cette occasion était le besoin de penser au niveau mondial et d'agir à l'échelle locale.

La conférence de Rio a consolidé un régime environnemental international embryonnaire. Celui-ci a ensuite été étoffé par une nouvelle génération de conventions et d'accords mondiaux et par un programme d'action (Action 21) destiné à amorcer la transition vers un mode de développement durable. Parmi les principaux piliers de ce nouveau régime international, le « principe de précaution », une véritable révolution en termes juridiques et de politique publique. Pour la première fois, en effet, il est admis que si l'environnement est menacé de dommages ou d'altérations irréversibles, l'absence de certitude scientifique ne peut pas être invoquée pour éviter de prendre des mesures correctrices ni justifier leur non-adoption. Il a été reconnu également que les pays développés ont un degré de responsabilité différent de celui des pays en développement pour remédier aux externalités négatives mondiales liées à leur passé d'industrialisation (le principe des responsabilités communes mais différenciées). Il a donc été convenu que les actions immédiates visant à inverser la dégradation environnementale devaient être entreprises par les pays industrialisés et basées sur une coopération internationale plus équitable.¹ Le principe des responsabilités communes mais différenciées peut être considéré comme une version internationale d'un autre principe, celui du « pollueur payeur », largement intégré dans les réglementations environnementales de nombreux pays et qui oblige juridiquement l'agent responsable de la pollution à réparer les dommages causés.

Malgré ce progrès dans le domaine du droit international et des efforts considérables réalisés pour négocier et renforcer l'ordre du jour environnemental multilatéral, les progrès et résultats institutionnels et

¹ En 1991, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été créé pour aider les pays en développement à financer les coûts supplémentaires auxquels ils devaient faire face pour résoudre les problèmes environnementaux d'envergure mondiale (perte de biodiversité, changement climatique, diminution de la couche d'ozone et autres difficultés en rapport avec les eaux internationales et la désertification). En 1998, la contribution financière du FEM totalisait plus de 2 milliards de dollars EU, dont environ 400 millions de dollars EU avaient servi à financer des projets en Amérique latine et aux Caraïbes. Les organismes qui gèrent ce fonds sont la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). La majeure partie du fonds est financée par les pays développés.

opérationnels en termes de politiques concrètes pour parvenir à la durabilité se font encore attendre. Ceci est particulièrement vrai pour ce qui est des montants des investissements indispensables pour mettre en œuvre l'Action 21, estimés à 600 milliards de dollars EU par an. L'importance de ce chiffre montre que la transition des pays en développement vers la croissance durable est un défi qui représente un investissement colossal. Le climat macroéconomique international des années 1990 a toutefois empêché la mobilisation des fonds nécessaires.

Un autre point qui a gagné en importance dans l'ordre du jour international est le risque de conflit entre les réglementations environnementales nationales et les disciplines multilatérales de libre échange administrées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Par exemple, les réglementations environnementales adoptées par les pays (réglementations phytosanitaires, étiquetage écologique, normes technologiques et processus spécifiques, entre autres) peuvent constituer des obstacles non tarifaires et être manipulés à des fins protectionnistes. Les réglementations environnementales des pays industrialisés peuvent être en conflit, de diverses manières, avec celles en vigueur dans les pays en développement. Le tableau VII.1 présente certains aspects de l'ordre du jour commun du commerce et de l'environnement étudiés par l'OMC.

2. Progrès institutionnels en gestion environnementale

La prise de conscience croissante des aspects environnementaux du développement a progressivement influencé les politiques publiques de la région ainsi que ses pratiques économiques et sociales. Elle a conduit à la création d'institutions et à la mise en œuvre de stratégies gouvernementales et de politiques publiques de protection de l'environnement, à la diffusion des notions du développement durable dans le système éducatif, la culture, les moyens de communication, les revendications sociales et les pratiques commerciales. Malgré cette avancée, de nombreux secteurs de production et beaucoup de responsables publics des orientations de la politique économique continuent à considérer les principes de durabilité et de protection de l'environnement comme une entrave au développement. En outre, le développement durable est réputé synonyme de gestion environnementale et, donc, de peu d'importance pour les institutions économiques et financières existantes.

Les adaptations faites à la suite de la crise économique qui a frappé la région dans les années 1980, aggravée par de fréquentes turbulences macroéconomiques dans les années 1990, ont eu un effet négatif sur les institutions environnementales récemment créées et encore fragiles. La

nécessité de maîtriser les dépenses publiques a entravé la possibilité d'entreprendre des études d'impact environnemental et des audits environnementaux ou d'assurer le suivi des analyses préalables aux investissements qui avaient prédit des conséquences environnementales graves. Dans la pratique, l'aptitude du secteur public à mettre fin à l'aggravation de la détérioration environnementale d'écosystèmes primordiaux et à maîtriser la pollution a été sérieusement minée.

a) Initiatives régionales et sous-régionales

En réponse à la nouvelle situation internationale, les pays de la région ont instauré et renforcé plusieurs grands processus et mécanismes de coopération régionale et sous-régionale. Dans certains cas, les systèmes existants ont été élargis aux questions environnementales, comme pour le Traité de coopération de l'Amazonie, signé en 1978, qui fournit le cadre de la Commission spéciale de l'environnement pour l'Amazonie de 1989. Dans d'autres, la coopération supranationale s'est articulée autour de la relation entre l'environnement et le développement durable. Dernièrement, un volet environnemental a été incorporé à la structure institutionnelle de la plupart des traités de commerce et d'intégration et, parfois, aux obligations résultant de ces traités également.

Il existe plusieurs initiatives de coopération environnementale sous-régionales en Amérique centrale et dans les Caraïbes. Ce sont entre autres le Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement des Caraïbes, approuvé à la Barbade en 1994, et l'Alliance pour le développement durable de l'Amérique centrale (ALIDES), constituée en 1994, dont le but est de renforcer l'intégration des pays de l'isthme d'Amérique centrale sur des bases communes de développement durable. La Commission centraméricaine sur l'environnement et le développement (CCAED), instaurée en 1989, a gagné en importance en tant qu'instance sous-régionale des ministres de l'environnement ou des autorités équivalentes. Plusieurs accords sous-régionaux ont été proposés sous ses auspices, concernant la biodiversité, les déchets dangereux, les forêts et d'autres questions, sur lesquelles des positions communes ont été adoptées pour la première fois. Il en résulte un portefeuille de projets environnementaux et une stratégie financière réussie. Une des initiatives les plus intéressantes est le couloir biologique méso-américain.² Dans ce cadre, la coopération régionale en vue

² La Méso-Amérique, ou Amérique moyenne, se définit comme la région englobant les cinq Etats méridionaux du Mexique, le Belize et les six pays de l'isthme d'Amérique centrale (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama). La région renferme une grande diversité géologique, géographique, climatique et biotique, représentant quelque 7% de la biodiversité de la planète. Le couloir biologique méso-

d'atteindre l'objectif environnemental de conserver la biodiversité a permis d'intégrer la planification biorégionale³ dans le processus de reconstruction et de modernisation de l'Amérique centrale et du Sud du Mexique, tout en renforçant d'autres initiatives de coopération régionale dans le domaine de l'énergie et du tourisme.

Tableau VII.1
SUJETS REPRIS DANS LE PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA COMMISSION SUR LE
COMMERCE ET L'ENVIRONNEMENT DE L'ORGANISATION MONDIALE DU
COMMERCE (OMC)

| Sujet | Observations |
|--|--|
| 1. Mesures environnementales qui touchent le commerce | La relation entre les règles du système commercial multilatéral et les mesures environnementales qui touchent le commerce, y compris celles reprises dans les accords multilatéraux sur l'environnement (AME). |
| 2. Mesures environnementales ayant des effets sur le commerce | La relation entre les règles du système de libre-échange multilatéral et les politiques et mesures environnementales ayant des effets importants sur le commerce. |
| 3. Majorations, taxes et normes des produits (notamment conditionnement et étiquetage) | La relation entre les règles du système commercial multilatéral et (i) les majorations et taxes à des fins environnementales; (ii) les exigences environnementales des produits, notamment les normes, les réglementations techniques, le conditionnement, l'étiquetage et le recyclage. |
| 4. Transparence des mesures environnementales | Dispositions du système de libre-échange concernant la transparence des mesures en matière de commerce utilisées à des fins environnementales, ainsi que des mesures environnementales et des exigences ayant des effets importants sur le commerce. |
| 5. Règlement des différends | La relation entre les mécanismes de règlement des différends dans le système commercial multilatéral et ceux contenus dans les accords multilatéraux sur l'environnement. |

(Continuation)

américain a été approuvé en 1997 à la dix-neuvième réunion au sommet des présidents d'Amérique centrale, et bénéficie d'un appui financier du FEM.

³ Une biorégion est une zone définie par l'interrelation entre les systèmes écologiques et les communautés humaines dans un territoire donné. Elle représente l'espace géographique et social nécessaire pour assurer la reproduction de la nature tout en permettant à cette richesse naturelle d'être utilisée pour les activités humaines destinées à améliorer la qualité de la vie des générations actuelles et futures.

Tableau VII.1 (suite)

| Sujet | Observations |
|---|--|
| 6. Accès aux marchés et avantages environnementaux de la libéralisation du commerce | Analyse des effets des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, particulièrement pour les pays en développement, et des avantages pour l'environnement de la suppression des obstacles au commerce. |
| 7. Exportation de produits interdits sur le marché intérieur | Etude du commerce d'exportation des produits qui ne peuvent être échangés dans le pays de production. |
| 8. Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce(ATRIPs) | Comprend des aspects relatifs au transfert de technologie, aux ressources génétiques et de biotechnologie, à la protection des droits traditionnels, aux brevets des plantes et au contrôle des technologies dangereuses pour l'environnement. |
| 9. Commerce des services | Etude de l'interaction entre le commerce des services et la protection environnementale. |
| 10. Relations avec les organisations non gouvernementales | Accord sur des mécanismes appropriés pour nouer une relation avec les organisations non gouvernementales comme énoncé à l'article V de l'OMC et dans la documentation sur la transparence. |

Source : K.P. Ewing et R.G. Tarasofky, « The Trade and Environment Agenda. Survey of Major Issues and Proposal : from Marrakesh to Singapore », *Environmental Policy and Law Paper*, n° 33, Gland, Suisse, World Conservation Union (IUCN)/ International Council of Environmental Law (ICEL), 1997.

Diverses activités ont également été menées pour mettre en œuvre les accords conclus à Rio de Janeiro, notamment la création du Forum des ministres de l'environnement d'Amérique latine et des Caraïbes, auquel participent plus de 30 ministres, responsables d'organisations et commissions environnementales de la région. Le Forum se réunit tous les deux ans pour discuter de problèmes régionaux spécifiques et pour échanger des points de vue sur des accords de coopération régionale et des propositions à présenter aux différentes enceintes mondiales. Les réunions qui ont eu lieu à La Havane (1995), Buenos Aires (1996), Lima (1998) et à la Barbade (2000), ainsi que la Conférence sur la gestion de l'environnement à Washington en 1998, ont contribué à renforcer le Forum en tant que mécanisme efficace pour définir des positions régionales.

Les négociations en relation avec la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le protocole de Kyoto ont identifié le besoin de renforcer les positions régionales et d'échanger des informations sur des mesures éprouvées d'efficacité énergétique qui peuvent contribuer à réduire les émissions de carbone. En outre, des pays

comme le Brésil et le Costa Rica ont joué un rôle de premier plan dans la conception et la négociation du mécanisme de développement propre proposé dans le protocole de Kyoto, qui représente le premier pas vers un marché mondial en matière d'émissions de carbone.

Une série de pays se prépare à jouer un rôle à part entière dans les négociations mondiales. Ainsi, plusieurs d'entre eux ont rédigé leur rapport national sur la convention du changement climatique, avec des listes des gaz à effet de serre et une recherche des différentes manières d'atténuer le phénomène et de s'y adapter. Les rapports nationaux de l'Argentine et du Mexique sont particulièrement remarquables, de même que l'expérience d'utilisation d'énergie menée à Rio de Janeiro, au Brésil, avec la participation de plusieurs secteurs.

Dans le passé, les traités et les accords commerciaux et d'intégration de la région contenaient peu de clauses sur la protection environnementale voire aucune, mais dans la mesure où ces pays participent de plus en plus aux marchés internationaux et nouent des liens avec des entités commerciales qui posent des exigences strictes à cet égard, ils doivent faire face aujourd'hui à une pression croissante visant à inclure des éléments environnementaux dans ces accords.

La place explicitement réservée aux questions environnementales dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et, dans une moindre mesure, dans le Mercosur et la Communauté andine, indique un changement de cap. La façon dont les conditions environnementales sont intégrées dans ces traités commerciaux pourrait devenir une référence importante pour les futures négociations. Vu le besoin de compatibilité, il est très probable que les pays seront forcés d'adopter des réglementations plus fermes et ils peuvent même profiter de la transnationalisation des problèmes environnementaux et de la pression des citoyens en la matière.

Bien que le traité Mercosur ait été signé pendant l'année des préparatifs au Sommet de la terre (Rio de Janeiro, 1992), il accorde peu d'attention aux questions environnementales. En août 1994, un premier pas a été fait dans ce sens, avec l'approbation de grandes lignes directrices de politique environnementale qui proposaient des objectifs à inscrire dans la législation et la politique environnementale des Etats membres. Un an plus tard, les ministres sont convenus de mettre sur pied un sous-groupe de travail sur l'environnement, ayant pour tâche de formuler et de proposer des stratégies et des lignes directrices pour garantir l'intégrité et la protection de l'environnement. Dans la Communauté andine, formée en 1969, la question a été abordée pour la première fois en 1998 seulement, avec la création du Comité andin des autorités environnementales, dont la mission consiste à conseiller et seconder le

secrétariat général pour la politique environnementale dans la communauté.

Le traité ALENA, signé par les gouvernements des Etats-Unis, du Canada et du Mexique, est entré en vigueur le 1 janvier 1994. Par la suite, deux accords de coopération accessoires s'y sont ajoutés, l'un traitant des questions d'emploi, l'autre de l'environnement. L'attention accordée à ce dernier était sans précédent dans l'histoire des traités commerciaux. Tant le texte principal que l'accord secondaire contiennent des dispositions explicites sur l'environnement, une première, raison pour laquelle ce traité est considéré comme le plus «vert» jamais signé. Il constitue dès lors une référence et marque peut-être un tournant dans l'histoire des traités commerciaux. Il convient de souligner que ni le traité ni l'accord n'imposent leurs propres normes environnementales. Ils donnent aux autorités de chaque pays, le droit de fixer les niveaux de protection de l'environnement qu'elles considèrent les plus appropriés et de promouvoir l'amélioration environnementale dans la mesure où elle est en leur pouvoir. La convention de coopération environnementale qui accompagne l'accord de libre-échange Canada-Chili, entré en vigueur en 1997, adopte une approche analogue.

Cette tendance à inclure les préoccupations environnementales dans les accords commerciaux s'est toutefois heurtée à une forte résistance, lors des négociations visant à créer la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) entamées au premier sommet des Amériques (Miami, 1994). Jusqu'ici, les matières environnementales ont été exclues de ces négociations sous la pression des pays d'Amérique latine⁴ qui craignent que les Etats-Unis et le Canada n'utilisent les réglementations environnementales à des fins protectionnistes. En dehors de la sphère des négociations commerciales, des accords sur les questions environnementales ont été intégrés au Plan d'action pour le développement durable des Amériques, approuvé à Santa Cruz de la Sierra en 1996.

b) Politiques environnementales nationales

La conférence de Rio a donné un nouvel élan à deux stratégies essentielles de gestion environnementale. La première favorise la formulation et l'exécution des politiques environnementales, la deuxième

⁴ Tout en réaffirmant son engagement à instaurer la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), la déclaration publiée au onzième sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Groupe de Rio (Asunción, 1997) déclare que «la relation entre le commerce et l'environnement (...) doit être traitée uniquement (...) par la Commission sur le commerce et l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)».

visé à incorporer les politiques environnementales dans d'autres politiques publiques. La plupart des pays ont souscrit à la première stratégie et créé des ministères de l'environnement spécialisés qui adoptent une approche intégrée pour aborder les questions de pollution, de gestion des ressources naturelles et en eau ainsi que celles du développement durable. Certains pays, en revanche, ont opté pour la deuxième stratégie et mis en place des commissions ou conseils intersectoriels de l'environnement. Le tableau VII.2 reprend les changements apportés aux cadres réglementaires et institutionnels liés à l'environnement dans une série de pays de la région entre les années 1980 et 1990.

Les accords mondiaux conclus en 1992 ont également donné lieu à plusieurs changements institutionnels importants et à l'instauration de mécanismes de coopération novateurs. Par exemple, la plupart des pays ont conçu ou sont en train de créer des organes spécifiques tels que des commissions, des instituts et des programmes nationaux sur la biodiversité. En outre, le coup d'envoi a été donné pour procéder à des évaluations, notamment par des rapports nationaux reprenant des listes des gaz à effet de serre, pour remplir les conditions de la Convention sur les changements climatiques.

De grands progrès ont été réalisés également en matière de législation environnementale. Des lois environnementales générales ont été adoptées et un certain nombre de normes et d'instruments techniques ont été instaurés pour la planification (aménagement du territoire et évaluations de l'impact environnemental), la maîtrise de la pollution et l'ingénierie environnementale, la conservation des zones protégées et la restauration écologique. Le but de la plupart de ces lois, réglementations et normes est de renforcer les politiques environnementales de type commandement et contrôle.

Tableau VII.2
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (PAYS CHOISIS): RÉGLEMENTATIONS ENVIRONNEMENTALES ET INSTITUTIONS
(Comparaison des décennies)

| Pays | Années 1980 | Années 1990 |
|-----------|---|--|
| | Autorité suprême et structure juridique régissant les questions environnementales | Autorité suprême et structure juridique régissant les questions environnementales |
| Argentine | Bureau de la politique environnementale (niveau secondaire du ministère); à la fin des années 1980, Commission spéciale; peu efficace | Secrétaire des ressources naturelles et du développement durable (ministère fédéral); ^a Conseil fédéral de l'environnement; organismes spécifiques dans chaque province |
| | Lois sectorielles, principalement concernant les ressources naturelles; réglementations spécifiques; peu de normes | Quelques lois sectorielles; lois de déréglementation à composante environnementale; réforme constitutionnelle; peu de normes ou d'évaluations de l'impact environnemental |
| Bolivie | Commission consultative présidentielle; sous-secrétaire des ressources naturelles renouvelables et de l'environnement (au ministère de l'Agriculture et des Affaires rurales) | Vice-ministère de l'environnement, des ressources naturelles et du développement forestier (dans le ministère); Conseil du développement durable; décentralisation |
| | Quelques lois sectorielles, très vaguement appliquées; normes limitées | Loi mère et lois sectorielles complémentaires; réglementations et normes adéquates; évaluation sectorielle de l'impact environnemental |
| Brésil | Ministère de l'environnement (SEMA) (ministère fédéral); Conseil national pour l'environnement (Conama), organe de coordination; Institut brésilien de l'environnement et des ressources renouvelables (Ibama), organe exécutif | Ministère de l'environnement, des ressources en eau et de l'Amazonie légale; Conseil national des ressources naturelles et Comité interministériel pour le développement durable |
| | Loi nationale sur la politique environnementale; réforme constitutionnelle; évaluation générale de l'impact environnemental; majorité de normes | Loi nationale sur la politique environnementale en vigueur; nouvelles lois sectorielles modernisées; majorité des normes et réglementations |
| Chili | Autorité dispersée entre secteurs; Conseil national de l'énergie (Conade) existe en tant qu'organe de coordination, mais les rares actions sont faibles | Commission nationale de l'environnement (Conama), organe collégial de coordination, présidé par le Conseil des ministres, organismes décentralisées dans chaque région |
| | Constitution politique; codes de l'eau et de l'exploitation minière; lois sanitaires, quelques normes | Loi mère; réglementations spécifiques; nouvelles lois sectorielles; normes adéquates; système national d'évaluation de l'impact environnemental |
| Colombie | Autorité environnementale répartie entre plusieurs institutions; Institut national des ressources naturelles renouvelables et de l'environnement (Inderena), organe de coordination; processus de décentralisation naissant | Ministère de l'environnement; système national de l'environnement (Sina) et Conseil national pour l'environnement; processus de décentralisation |
| | Code des ressources naturelles renouvelables; lois sectorielles avec réglementations, généralement concernant l'assainissement | Code des ressources naturelles en vigueur; réforme constitutionnelle; loi mère et nouvelles lois sectorielles; normes et réglementations adéquates |

(Continuation)

Tableau VII.2 (suite)

296

| Pays | Années 1980 | Années 1990 |
|------------|---|--|
| | | Autorité suprême et structure juridique régissant les questions environnementales |
| Costa Rica | Ministère des ressources naturelles, de l'Energie et des Mines; ministère de la Santé (autorité dispersée). Système national pour l'environnement (Sisnama) et Conseil national pour l'environnement (Conama) | Ministère de l'environnement, de l'Energie et des Mines; Conseil pour le développement durable; gestion décentralisée de l'environnement |
| | Lois sectorielles, insistant sur la protection sanitaire et les limites de l'exploitation des ressources naturelles; peu de normes | Réforme constitutionnelle; loi mère; quelques nouvelles lois sectorielles; normes et réglementations améliorées; évaluation limitée de l'impact environnemental |
| Jamaïque | Dispersion sectorielle : autorité dévolue à deux sous-ministères (Ressources naturelles et Santé) ; organe exécutif au niveau départemental dans les ministères | Sous -ministère spécifique et organe au niveau exécutif responsables de la coordination entre les bureaux sectoriels et les autorités locales |
| | Anciennes lois sectorielles; peu de normes | Loi mère et autre nouvelle législation sectorielle; système de licences et permis environnementaux; normes limitées |
| Mexique | Ministère du développement urbain et de l'écologie (Sedue), au niveau ministériel, avec un sous-secrétariat (ou vice-ministère) de l'écologie | Ministère de l'environnement, des ressources naturelles et de la pêche (niveau ministériel) ^b et Conseil national pour le développement durable |
| | Loi mère environnementale fédérale et lois sectorielles; réforme constitutionnelle; évaluation de l'impact environnemental; normes et réglementations minimales | Loi mère environnementale fédérale réformée, lois sectorielles modernisées; majorité de normes et réglementations minimales |
| Pérou | Départements ministériels de la santé et de l'agriculture; autres bureaux sectoriels; Bureau national d'évaluation des ressources naturelles (ONERN), au niveau exécutif | Conseil national pour l'environnement (Conam), organe de coordination limité, présidé par les ministres du Conseil du gouvernement; responsabilités environnementales par région |
| | Lois sectorielles non intégrées; constitution politique; réglementations sectorielles; peu de normes | Code des ressources naturelles amendé; lois de déréglementation à composante environnementale; réforme constitutionnelle; évaluation de l'impact environnemental et normes minimales |

Source: Guillermo Acuña, Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas : 1980-1990 (LC/R.2023), Santiago, Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), 2000.

^a Le secrétaire est resté dans cette structure jusqu'en décembre 1999. Après, la nouvelle administration a rétrogradé le secrétaire et est revenue au cadre institutionnel des années 80. ^b Ce ministère a changé en 2000 quand les «Pêches» a été confiée au ministère de l'Agriculture.

Les décisions politiques macroéconomiques et sectorielles contiennent également une composante environnementale implicite.⁵ Il n'y a aucune certitude jusqu'à présent quant aux futurs effets probables sur l'environnement des nouvelles approches de la gestion économique, bien que l'importance relative des secteurs qui utilisent les ressources naturelles ait augmenté dans de nombreux pays. Si l'on examine les politiques économiques des secteurs de l'agriculture, de l'énergie et du développement industriel et urbain ensemble dans ce contexte, de grands contrastes apparaissent concernant l'environnement, ce qui signifie qu'il importe de revoir et d'analyser en profondeur les politiques environnementales et les outils de gestion. Dans l'intervalle, les politiques encourageant l'acquisition de terres, considérées comme une des principales causes du déboisement à certains endroits, sont moins courantes que dans le passé.

Dans la plupart des cas, les décisions des agents économiques qui ont une incidence sur l'environnement sont prises pour répondre non à des signaux du cadre réglementaire environnemental, mais à des mesures prises par les autorités économiques. La plupart des politiques environnementales explicites de la région sont une réaction et ont pour objet d'atténuer les effets négatifs de la production et de la consommation. Presque tous les organes environnementaux du secteur public s'attachent à résoudre les problèmes urgents causés par les effets polluants de l'expansion urbaine et industrielle, la déforestation, l'érosion du sol, l'épuisement des ressources marines et la contamination causée par l'exploitation minière (Gligo, 1997). Les politiques environnementales de type préventif, dont les principaux instruments sont l'aménagement du territoire et l'évaluation de l'impact environnemental, bénéficient d'une attention moindre.

Comme on le verra plus loin, l'analyse de la situation environnementale montre que les pays de la région n'ont pas encore réussi à mettre définitivement fin à la dégradation écologique et à la pollution, en dépit de nouveaux cadres constitutionnels et législatifs, et de projets institutionnels de haut niveau. Malgré les progrès notables en matière de législation environnementale, la mise en application concrète et le respect sont généralement très insatisfaisants. Le comportement des

⁵ Les politiques macroéconomiques ayant une composante environnementale implicite sont notamment le développement du commerce et des exportations, les politiques fiscales et d'investissement étranger. La gestion des taux d'intérêt a également une grande incidence sur l'environnement en raison de son influence sur les préférences inter-temporelles des agents. Les politiques sectorielles ayant un grand impact sur l'environnement concernent notamment le développement industriel, l'énergie, l'agriculture et l'exploitation forestière, ainsi que le développement urbain, l'infrastructure et les transports.

agents principalement responsables de la dégradation environnementale n'a pas changé autant que ne le prévoyait la législation et il est rare de voir des amendes réellement appliquées pour conduite délictueuse. La société décèle l'existence de grandes enclaves d'impunité, ce qui sape le prestige des lois et des normes en tant qu'outils appropriés de gestion environnementale et diminue la crédibilité des institutions responsables du contrôle et de la gestion.⁶ L'évaluation de différentes expériences révèle le rôle clé, dans le développement environnemental, de la consolidation d'institutions fortes capables de relever les défis de politique économique et sociale. Souvent, les autorités environnementales doivent négocier en position de faiblesse manifeste avec leurs homologues économiques.

Les analyses comparatives de la gestion environnementale se sont concentrées sur les organismes d'exécution et révèlent peu de choses sur le rôle du pouvoir législatif et judiciaire. La plupart des pays ont mis en place des commissions parlementaires spécialisées pour l'environnement, contribuant ainsi à promouvoir le débat législatif sur ces questions. Il est néanmoins nécessaire d'examiner et de renforcer les moyens des corps législatifs pour qu'ils puissent mieux répondre aux exigences des citoyens. Il convient aussi de souligner le rôle croissant du pouvoir judiciaire pour protéger les droits diffus, élaborer et mettre en œuvre des procédures pour poursuivre les délits environnementaux. Cela donne à penser qu'il serait judicieux d'examiner le rôle que pourraient jouer les médiateurs et les parquets en tant que mécanismes de promotion de la justice environnementale.

c) Activités locales

À la suite de la décentralisation, les pouvoirs environnementaux ont été transférés aux gouvernements locaux, mais dans de nombreux pays, les politiques pour les zones urbaines font cruellement défaut (cf. chapitre 9). Les gouvernements municipaux sont responsables notamment de mettre en œuvre des contrôles environnementaux, de sanctionner les infractions, de traiter les urgences environnementales et de coordonner les programmes et projets destinés à améliorer la situation environnementale dans leurs juridictions. L'importance du niveau local et des changements survenus

⁶ Dans une enquête sur la mise en application des réglementations environnementales, menée en 1998 par International Environmental Monitor et Environics International, un pourcentage très élevé des personnes interrogées considérait que les lois et réglementations environnementales n'étaient pas assez rigoureusement appliquées à ce moment. C'était l'avis de 87% des personnes interrogées en Argentine, 86% en Colombie, 78% au Venezuela, 74% au Chili, 71% au Mexique, 67% en Uruguay et 61% au Brésil.

dans le schéma de développement est reconnue non seulement au plan national mais également dans les accords internationaux, tels qu'Action 21.

Certains pouvoirs publics locaux ont tenté d'assurer la mise en œuvre concertée des réglementations environnementales, mais les résultats sont minces jusqu'ici. Cela s'explique par un certain nombre de raisons. Premièrement, l'environnement n'est pas une priorité à l'ordre du jour des gouvernements. Deuxièmement, il faut une planification à moyen et à long terme pour que le développement environnemental ait un effet perceptible et la durée des législatures s'y oppose. Enfin, il y a peu de coordination horizontale entre les autorités municipales.

Au niveau local, les problèmes environnementaux urbains sont particulièrement graves. L'occupation des versants des collines, des ravins, des zones désertifiées et des lits des rivières en est un exemple. L'ampleur de l'incompatibilité entre les environnements naturels et construits devient manifeste quand des phénomènes météorologiques extrêmes ou d'autres catastrophes naturelles se produisent.

Les problèmes environnementaux urbains sont liés aussi aux efforts consentis pour satisfaire les besoins de base afin d'accroître la qualité de la vie de la population. Dans beaucoup de pays de la région, l'infrastructure sanitaire s'est améliorée par rapport aux carences du passé et à la nouvelle demande (cf. chapitre V). Il subsiste néanmoins de nombreux problèmes, évidemment, concernant la manière dont les besoins sont satisfaits, l'efficacité des fournisseurs, les coûts du service, les structures de prix et les conséquences environnementales des méthodes utilisées. Les villes ont fait des progrès pour remédier aux défaillances de longue date en matière d'échelle, de couverture et d'entretien des réseaux d'infrastructure, mais d'autres problèmes urbains tels que les embouteillages et la pollution se sont aggravés.

La réponse de la communauté internationale aux problèmes urbains est reprise dans le programme Habitat, approuvé à la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Istanbul, 1996), qui se concentre sur la durabilité des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé. Elle est également exposée dans Action 21, particulièrement au chapitre VII, qui se penche sur l'approche habilitante. Le programme Habitat encourage les efforts communs des secteurs public et privé ainsi que des communautés locales pour améliorer la qualité de la vie économique, sociale et environnementale ainsi que les conditions de travail dans les établissements humains, particulièrement quand il s'agit des pauvres.

3. Autres acteurs

Les préparatifs de la conférence de Rio ont favorisé le débat national sur différentes questions liées au développement durable dans la mesure où les pays déterminaient leurs positions de négociation pour l'Action 21, les conventions sur la diversité biologique et le changement climatique et, ensuite, la Conférence des Nations Unies sur la désertification (CNUD). Le grand intérêt manifesté par les scientifiques et les organisations publiques, privées et sociales s'est traduit par des niveaux de participation sans précédent. Des institutions de premier plan ont vu le jour, notamment les conseils nationaux de développement durable. Leur structure a élargi le processus décisionnel aux secteurs privé et social, et aux organisations citoyennes et universitaires.

a) Initiatives du secteur de la production

Ces dernières années, les grandes entreprises et les groupes industriels ont joué un rôle plus important dans le débat sur les questions naissantes du développement durable, qui s'est ouvert au niveau national, régional et mondial. Les initiatives planétaires de la Chambre de commerce internationale (CCI) à la fin des années 1980 et du Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD) au début des années 1990 ont influencé les positions et les actions des grandes sociétés en Amérique latine et aux Caraïbes, qui ont commencé à inclure des politiques de gestion environnementale dans leurs programmes d'entreprise.

Ces sociétés ont créé le Conseil des entreprises pour le développement durable de l'Amérique latine (CEDSAL), essentiellement en réponse à la conférence de Rio et en vue d'organiser leur participation au débat environnemental. Ce chapitre latino-américain du réseau mondial, entièrement consolidé en 1997, représente aujourd'hui plus de 300 entreprises de la région et a multiplié les conseils nationaux et régionaux (cf. tableau VII.3). Les activités auxquelles il participe vont de la recherche, de l'analyse et de la solution de problèmes de développement durable à la promotion de l'éducation et de la formation dans le secteur des affaires. Parfois il a adopté une position différente de celle du secteur public concernant les nouvelles réglementations. On peut dire néanmoins que le monde des affaires a adopté des attitudes positives dans l'ensemble, puisqu'il s'est organisé pour participer au débat et qu'il a entamé en outre un processus de réaménagement technique de grande envergure pour améliorer son fonctionnement environnemental. Un exemple en est sa participation active à la création de centres nationaux de production propre, qui concilient les intérêts du

secteur privé et ceux des organismes publiques chargées du développement scientifique et technologique.

Tableau VII.3
ORGANISATIONS REPRÉSENTÉES AU CONSEIL DES ENTREPRISES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AMÉRIQUE LATINE (CEDSA)

| Pays | Organisation |
|------------|---|
| Argentine | <ul style="list-style-type: none"> Conseil des entreprises argentines pour le développement durable (<i>Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible</i>, CEADS) |
| Brésil | <ul style="list-style-type: none"> Conseil des entreprises brésiliennes pour le développement durable (<i>Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável</i>, CEBDS) |
| Costa Rica | <ul style="list-style-type: none"> Conseil des entreprises costaricaines pour le développement durable (<i>Consejo Empresarial Costarricense para el Desarrollo Sostenible</i>, CEMCODES) Promotion de la petite entreprise écoefficiente latino-américaine (<i>Promoción para la Pequeña y Mediana Empresa Ecoeficiente Latinoamericana</i>, PROPEL) |
| Colombie | <ul style="list-style-type: none"> Corporation de développement (CODESARROLLO) |
| Salvador | <ul style="list-style-type: none"> Conseil des entreprises salvadoriennes pour le développement durable (<i>Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible</i>, CEDES) Conseil des entreprises salvadoriennes pour le développement durable (<i>Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible</i>, CEDES) |
| Honduras | <ul style="list-style-type: none"> Conseil des entreprises honduriennes pour le développement durable (<i>Consejo Empresarial Hondureño para el Desarrollo Sostenible</i>, CEHDESO) Centre d'études du secteur privé pour le développement durable (<i>Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable</i>, CESPEDES) |
| Mexique | <ul style="list-style-type: none"> Conseil des entreprises pour le développement durable – Golfe du Mexique (<i>Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible Golfo de Mexico</i>, CEDES-GdeM) Initiative de gestion environnementale à l'échelle mondiale (<i>Global Environmental Management Initiative</i>, GEMI) |
| Pérou | <ul style="list-style-type: none"> Pérou 2021 Conseil des entreprises vénézuéliennes pour le développement durable (<i>Consejo Empresarial Venezolano para el Desarrollo Sostenible</i>, CEVEDES) |
| Venezuela | <ul style="list-style-type: none"> Programme de leadership des entreprises pour le développement durable (<i>Programa de Liderazgo Empresarial para el Desarrollo Sostenible</i>, PLEDS) |

Source: Conseil des entreprises pour le développement durable en Amérique latine, 2000.

Des initiatives volontaires du secteur privé pour améliorer ses performances environnementales se multiplient dans le monde entier. Dans l'Union européenne, par exemple, les accords volontaires entre les agents privés et les organes réglementaires sont la pierre angulaire de la stratégie de gestion environnementale. Le secteur privé a commencé à appliquer des politiques environnementales en réaction à la demande croissante, de la part des consommateurs, de produits répondant à des normes écologiques élevées et à la capacité croissante du public de faire le tri sur cette base. Étant donné cette évolution du marché, la réputation d'entreprise écologiquement responsable est devenue un atout tout aussi important que d'autres avantages concurrentiels, surtout pour les firmes latino-américaines et des Caraïbes qui exportent vers les marchés des États-Unis et de l'Union européenne.

Un autre facteur important est la volonté croissante des moyens de communication et de la société civile organisée d'attirer l'attention sur le comportement environnemental irresponsable, à la fois dans le secteur public et privé. En conséquence de cette attitude et de la transparence grandissante des informations sur les performances environnementales, l'image de marque et les incitants sont devenus des facteurs puissants pour déterminer le comportement des grandes firmes locales et transnationales. Cette dynamique n'a pas le même effet sur les petites et moyennes entreprises, moins présentes sur la scène publique, de sorte que la pression réglementaire est le seul facteur d'amélioration de leurs performances environnementales.

La certification ISO 14000 est l'un des mécanismes utilisés par les entreprises pour montrer qu'elles sont écologiquement responsables. Ces normes régissent la façon dont les systèmes de gestion des sociétés doivent être organisés pour traiter les questions environnementales et l'impact de leur exploitation, en éliminant les processus potentiellement dangereux pour l'environnement. On prévoit que cette certification deviendra une condition indispensable pour faire des affaires dans beaucoup de régions et de secteurs. Les informations relatives à l'Amérique latine et aux Caraïbes montrent une augmentation considérable du nombre d'entreprises certifiées, passant de 15 en 1996 à 311 en 1999. Comme l'indique le tableau VII.4, l'Argentine et le Brésil comptent le plus grand nombre de firmes certifiées dans la région.⁷

⁷ Cette tendance a progressé également au début des années 2000. Voici le nombre de firmes certifiées à la mi-2002 : Brésil (700), Mexique (266), Argentine (209), Colombie (41), Uruguay (29), Chili (17) et Pérou (15). Voir ISO World 2002. The number of ISO14001/EMAS registration of the world (<http://www.ecology>).

La certification écologique des produits est un autre mécanisme. Le *Forest Stewardship Council* (Conseil de bonne gestion forestière), instauré en 1993 pour promouvoir l'exploitation forestière durable, en est un exemple. Le bois de construction et autres produits forestiers ayant cette certification peuvent afficher la marque déposée de l'organisation, garantissant ainsi aux consommateurs que le produit qu'ils achètent provient d'une forêt gérée conformément aux critères et principes écologiques et sociaux convenus à l'échelle internationale. Le tableau VII.4 reprend également des chiffres relatifs à la certification des forêts en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le *Marine Stewardship Council* (Conseil de gestion de la mer), créé en 1997 pour promouvoir l'exploitation durable des ressources marines, est un autre exemple. Les membres de ces conseils sont des entreprises, des organisations environnementales et des associations de consommateurs, des syndicats ainsi que la communauté scientifique et universitaire.

Tableau VII.4
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: CERTIFICATION ENVIRONNEMENTALE DES ENTREPRISES

| | |
|--|--|
| ISO 14001 (nombre d'entreprises certifiées en décembre 1999) | Brésil (146), Argentine (81), Mexique (60), Colombie (7), Chili (5), Barbade (3), Costa Rica (3), Uruguay (2), Guatemala (1), Pérou (1), Equateur (1), Honduras (1), Venezuela (1) |
| Forêts certifiées par le <i>Forest Stewardship Council</i> (FSC) (superficie en hectares en mars 2000) | Brésil (665 558), Bolivie (660 133), Mexique (162 054), Guatemala (100 026), Belize (95 800), Costa Rica (40 153), Honduras (19 876), Panama (23) |

Source: ISO World, «The number of ISO14001/EMAS registration of the world» (<http://www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy14k.htm>), 2000, et Forest Stewardship Council, «Certified Forest List» (<http://www.fscoax.org/html/5-3-3.htm>), 2000.

b) Participation de la société civile

Le processus de démocratisation a élargi les possibilités de participation des acteurs de la société civile à la recherche de réponses aux exigences environnementales des citoyens. Les changements qui ont eu lieu signifient qu'elles s'expriment non seulement en termes de droits qui méritent d'être reconnus, mais aussi en tant qu'effort commun de tous les acteurs sociétaux, publics et privés, pour trouver des solutions à des problèmes communs, même si les raisonnements diffèrent.

Dans le secteur public, les gouvernements sont de plus en plus nombreux à mettre en œuvre de nouvelles formes de participation, au

niveau local et national, pour permettre aux citoyens de contribuer aux procédures d'évaluation de l'impact environnemental, de comprendre les mécanismes de prises de décision et de s'y impliquer, surtout quand les décisions affectent leur communauté. La culture politique est un facteur clé de la mise en œuvre des stratégies environnementales. Au niveau local, elle se caractérise généralement par une quasi-absence de mécanismes de participation des citoyens et d'instruments pour coordonner les intérêts de tous les acteurs. La convention sociale prédominante repose sur des accords tacites qui, souvent, ne répartissent pas clairement les rôles et les responsabilités du développement durable entre les différents acteurs.

L'importance accordée aujourd'hui à l'engagement de la société civile dans les questions d'environnement se reflète dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qui fait la part belle aux procédures de consultation et de règlement des différends. Tout individu, groupe social ou organisation peut s'adresser au secrétariat pour signaler le non-respect de la loi environnementale par l'un des trois pays membres.

Enfin, le Forum des ministres de l'environnement d'Amérique latine et des Caraïbes tente de renforcer encore l'engagement de la société civile en reconnaissant la nécessité de stimuler, de faciliter et d'institutionnaliser la participation citoyenne à la gestion environnementale régionale, nationale et locale, et de parvenir à une reconnaissance plus explicite des droits et responsabilités de chaque secteur de la société. Pour favoriser la généralisation de la citoyenneté responsable sur le plan écologique, il faut également des stratégies pour assurer une meilleure compréhension des questions environnementales à tous les niveaux d'éducation et une formation destinée à tous les secteurs sociaux.

4. Instruments de politique environnementale

Une classification désormais traditionnelle des outils de gestion environnementale fait une distinction entre réglementation directe et indirecte.⁸ Les outils de réglementation directe comprennent les politiques

⁸ La classification des outils de politique environnementale est une question controversée. Beaucoup de documents font une distinction entre les instruments « d'incitation économique (ou de marché) » et les instruments de « commandement et contrôle ». Ces derniers regroupent normalement tout ce qui ne compte pas parmi les premiers. Certains auteurs rejettent cette approche dichotomique et la formule « commandement et contrôle » pour décrire les instruments qui ne consistent pas en incitations économiques. Ils proposent dès lors une classification différente (Russell et Powell, 1997). Une fois encore, les instruments traditionnellement repris dans le groupe « commandement et contrôle » doivent être analysés dans une optique économique, dans la mesure où ils affectent les décisions et le comportement des agents, génèrent des

d'aménagement du territoire, les préceptes de conservation et d'utilisation des ressources (efficacité énergétique, par exemple), l'évaluation de l'impact environnemental et le système de permis qui en découle. Les outils de réglementation indirecte se subdivisent en instruments fiscaux et financiers, droits de propriété et d'utilisation, et droits échangeables ou contingents. Les instruments fiscaux et financiers peuvent servir à diminuer les subventions qui ont des effets néfastes sur l'environnement et les réaffecter à des activités ayant un impact positif, à rémunérer explicitement des services écologiques, à faire payer le droit d'utiliser ou d'exploiter les ressources naturelles, à rendre les activités nuisibles plus onéreuses et à financer l'investissement dans des actifs et services respectueux de l'environnement, la recherche et l'adoption de technologies propres.

Dans leurs divers cadres légaux et institutionnels, tous les pays de la région recourent à la réglementation directe, mais il n'y a que peu d'informations sur la façon dont les lois, les réglementations et les décisions judiciaires sont mises en application dans la pratique. Ces dernières années ont vu une nette augmentation du nombre de dispositions légales réglementant directement une série d'éléments comme la conservation de la biodiversité, le traitement des déchets solides et dangereux, la conservation des stocks ichtyologiques, la qualité de l'air et de l'eau ainsi que l'utilisation des pesticides, entre autres choses. Certains pays ont également des systèmes pour répartir la responsabilité et l'indemnisation des dommages environnementaux.

La préparation des comptes environnementaux, avec des audits périodiques du patrimoine naturel, et la production de statistiques sur l'état de l'environnement en général sont des éléments indispensables de toute stratégie. La plupart des pays de la région sont cependant encore loin d'avoir mis en place les systèmes d'information nécessaires à la prise de décision, à l'évaluation de la politique publique, au suivi environnemental et à la fourniture constante d'informations adéquates aux citoyens. Ils n'ont pas non plus d'indicateurs utilisables pour retracer l'état de l'environnement de façon comparative (PNUD/PNUE/BID, 1998).

La diminution des subventions pour les services publics, ces deux dernières décennies, a eu des effets environnementaux positifs certes, mais ils sont indirects et donc insignifiants en général. Ils pourraient être plus grands si les entreprises étaient encouragées à adopter une approche dynamique visant à améliorer sans cesse leurs performances

coûts et avantages écologiques et financiers dont il faut tenir compte. Cet argument a débouché sur des tentatives de mesurer le ratio de productivité d'instruments spécifiques indépendamment de leurs autres caractéristiques (Giner de los Ríos, 1997).

environnementales et à investir pour préserver les ressources environnementales utilisées en tant que facteurs de production ou décharges pour leurs activités de production. Ainsi, les centrales hydroélectriques pourraient être encouragées à investir dans des sources d'eau et les centrales thermoélectriques dans la production propre. Certains pays ont utilisé avec succès la réputation comme incitation pour convaincre les sociétés d'adopter ce genre de comportement. L'autorité environnementale pourrait faire usage des moyens de communication publics, par exemple, pour publier un classement objectif des performances environnementales de différentes organisations réglementées, les encourageant ainsi à améliorer leur classement et à défendre leur image de marque sur le marché. En outre, comme cela se fait dans les pays industrialisés, les efforts privés doivent se compléter de programmes encourageant l'innovation et l'adoption de technologies de production plus propres, surtout dans les segments ayant des ressources techniques limitées, comme les PME. Ces programmes comprennent généralement des activités d'ouverture, l'information technologique, des projets pilotes de démonstration, des programmes d'expertise conseil et des facilités financières particulièrement pour les investissements dans les technologies de production propre. Une fois encore, pour favoriser l'amélioration des performances environnementales, les normes techniques doivent être progressivement renforcées en vue d'accroître l'efficacité énergétique et d'optimiser d'autres paramètres environnementaux. Il faut également créer des mécanismes de collaboration avec le secteur privé pour s'entendre sur des objectifs supérieurs d'amélioration de l'efficacité et des investissements publics ou conjoints publics-privés dans les nouvelles technologies.

La création de marchés des services environnementaux est un instrument très puissant, mais son utilisation requiert un appui institutionnel approprié. Plusieurs pays ont mis en œuvre des initiatives de ce type : en 1996, une législation d'avant-garde au Costa Rica a reconnu certains services environnementaux fournis par les forêts,⁹ et un mécanisme a été instauré pour payer les propriétaires. D'autres pays, dont la Colombie et le Guatemala, ont imposé le paiement de taxes pour utiliser l'eau des bassins fluviaux. Elles doivent être acquittées par les bénéficiaires en aval et les revenus servent à financer les activités de conservation en amont. Ce système crée un marché pour un service

⁹ La loi 7575 qualifie de services environnementaux ceux que « fournissent la forêt et les plantations forestières et qui ont un effet direct sur la protection et l'amélioration de l'environnement ». Ce sont entre autres : i) la protection de l'eau pour la consommation urbaine, rurale ou hydroélectrique; ii) la réduction des gaz à effet de serre; iii) la protection de la biodiversité pour la conserver et jeter les bases d'une utilisation scientifique et pharmaceutique durable; iv) la protection des écosystèmes, des formes de vie et de la beauté des paysages naturels pour le tourisme et la science.

environnemental (approvisionnement durable du bassin fluvial en eau) dont la stabilité et la continuité sont garanties en dédommageant les propriétaires fonciers du bassin fluvial supérieur pour leurs coûts d'opportunité, tout en évitant que ces zones soient utilisées à d'autres fins économiques.

Au niveau international,¹⁰ la première initiative sérieuse pour créer des marchés de services environnementaux mondiaux s'inscrit dans le cadre du protocole de Kyoto (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques), sous la forme du « mécanisme de développement propre » (MDP). Cette initiative vise à créer les conditions pour un marché en certificats négociables représentant des réductions nettes des émissions de gaz à effet de serre. Ce marché opérerait entre les pays industrialisés qui ont signé la convention et commencé à réduire leurs émissions, d'une part, et les pays en développement, qui ne sont pas soumis à ces engagements, mais où des projets pour réduire les émissions mondiales peuvent être mis en œuvre à moindre coût, d'autre part. Dans la région, le Brésil et le Costa Rica ont joué un rôle de précurseur dans les négociations internationales pour conceptualiser ce mécanisme dans le cadre de la Convention. Confiants que ce marché sera bientôt consolidé, plusieurs pays (dont la Colombie et le Costa Rica) font aussi des efforts institutionnels pour devenir des fournisseurs actifs de certificats négociables au niveau international. Bien que les négociations sur les réglementations multilatérales du MDP ne soient pas encore terminées, ces efforts nationaux ont déjà contribué au développement d'un jeune marché de projets pour réaliser des réductions nettes des émissions de gaz à effet de serre dans certains pays de la région. L'essentiel de la demande initiale de ces projets provient de grandes compagnies multinationales d'énergie qui ont pris la décision commerciale stratégique d'être à l'avant-scène du progrès dans l'agenda international du changement climatique et de développer leurs capacités dans ce nouveau marché.

La création de zones protégées pour la conservation de la biodiversité est un autre outil d'aménagement du territoire très utilisé dans la région. D'autres exemples sont notamment les plans mis en œuvre au Chili pour réglementer le développement économique dans les communes et le système costaricain pour contrôler le développement

¹⁰ La région a des avantages comparatifs considérables en matière d'émissions de dioxyde de carbone, puisque la première énergie utilisée pour la production d'électricité provient essentiellement de sources propres (l'eau et le gaz naturel représentent 81%) et il y a d'abondantes ressources forestières. En outre, la région a l'un des taux les plus bas d'émission de CO₂, estimé à 4,28% en 1990 par l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (BID, 1998a).

côtier. Plusieurs pays (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica et Pérou) ont des instruments de politique environnementale de type préventif, tels que les systèmes d'évaluation de l'impact environnemental et les permis d'environnement. Avec ce système, certains investissements (surtout des projets d'infrastructure et des activités de production) nécessitent une autorisation préalable de l'autorité environnementale, qui peut rejeter le projet ou soumettre le permis à la condition de remplir certaines exigences.

Ces dernières années, la nécessité de promouvoir des politiques environnementales efficaces a conduit à préférer le recours à la réglementation indirecte ou économique. Cette tendance a été nettement favorisée par la mauvaise réputation acquise par les instruments de réglementation directe, qui ont perdu leur crédibilité en raison de l'absence de contrôle effectif. L'efficacité des réglementations indirectes dépend cependant de l'efficacité du fonctionnement des marchés qui, à son tour, dépend du degré de développement institutionnel atteint.

En ce qui concerne le premier point, une étude analysant plusieurs cas couverts par la Banque mondiale dans son Rapport sur le développement mondial 1992 a conclu que les réformes des systèmes de prix étaient moins efficaces pour améliorer les conditions environnementales que le changement technique (Taylor, 1992). Cela signifie que la réduction des subventions pour l'énergie, les engrais et l'utilisation de l'eau, proposée dans ce rapport n'aura pas de répercussions environnementales significatives, mais les économies fiscales qu'elle suppose permettront un investissement public nettement plus substantiel dans l'environnement. Une fois encore, considérant la faiblesse des efforts consentis pour maîtriser les émissions en réaction aux changements de prix, les contrôles quantitatifs sont plus efficaces que la manipulation compliquée du marché, surtout au cours des premières étapes de la réglementation environnementale (Taylor, 1992).

Russell et Powell (1997) estiment que les moyens institutionnels sont un élément clé quand il s'agit de choisir un instrument de contrôle. Ils considèrent que la mise en place et l'administration d'un système de gestion environnementale basé sur des instruments d'incitation économique n'est jamais plus facile que l'application d'une solution de type réglementaire. Dans la plupart des cas, en effet, c'est nettement plus difficile. Les instruments choisis doivent être adaptés au degré de développement institutionnel du pays concerné, et les Etats dont les institutions publiques ou privées sont moins développées devraient commencer par se concentrer sur des instruments de réglementation directe, notamment les règles spécifiant les technologies utilisables.

En raison d'une série de défauts, les deux types d'instruments fonctionnent le mieux en complément et non en remplacement l'un de l'autre, comme le montrent les pratiques des pays où la réglementation environnementale a obtenu les plus grands succès. La région a peu d'expérience du recours à ces instruments de gestion environnementale et il y a donc beaucoup de possibilités de les tester, surtout dans les pays institutionnellement plus développés. En témoignent les efforts novateurs du Costa Rica en matière d'activités forestières et de conservation. Les capacités que les pays parviennent à développer gagneront en importance à mesure du renforcement des règles internationales et des mécanismes pour les activités communes de mise en œuvre et d'échange de crédits d'émission dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques. Un récent séminaire organisé par la CEPALC et le PNUD a analysé les leçons tirées des expériences d'utilisation des instruments économiques à des fins environnementales dans plusieurs pays de la région (cf. tableau VII.5).

Les leçons tirées de cette étude donnent à penser qu'il est nécessaire de concevoir un modèle intégrant les nombreuses mesures incitatives qui agissent sur des agents réglementés et de saisir en même temps la complexité des interrelations qui caractérisent la pollution et l'état de la qualité environnementale dans un contexte comme celui de l'Amérique latine et des Caraïbes. Le rôle des réglementateurs ne peut se limiter à la conception, au suivi et à la surveillance de réglementations et d'instruments optimaux qui sont très difficiles à mettre en pratique. Il faudrait accorder une plus grande attention à leur rôle de catalyseurs dans deux domaines au moins. Premièrement, ils doivent encourager les autorités fiscales et les pouvoirs publics locaux à mettre en œuvre des réglementations directes et des incitants économiques efficaces. Deuxièmement, ils doivent s'efforcer de mobiliser l'opinion publique en donnant des informations objectives et transparentes sur les performances environnementales des agents réglementés.

Tableau VII.5
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (PAYS CHOISIS): UTILISATION
D'INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES À DES FINS ENVIRONNEMENTALES

| Pays | Instruments analysés en vue de la mise en œuvre |
|--------------------------|--|
| Sous-région des Caraïbes | <ul style="list-style-type: none"> • Système de consigne remboursable pour les bouteilles de consommation de masse (Barbade) • Taxe environnementale sur les biens durables importés (Barbade) • Tarifs différenciés pour la collecte des déchets solides (Barbade) • Exonération fiscale pour les chauffe-eau à énergie solaire (Barbade) • Droits d'utilisation en fonction du volume d'eau captée (Jamaïque) • Incitations fiscales pour la construction de citernes d'eau de pluie et équipement importé pour économiser l'eau dans les hôtels (Barbade) |
| Brésil | <ul style="list-style-type: none"> • Compensation financière pour le forage de puits • Redevances pour l'eau • Redevances pour les effluents industriels • Taxe sur la valeur ajoutée des marchandises et services (ICMS) et critères environnementaux pour le transfert aux municipalités • Reconnaissance et prix pour les améliorations des performances environnementales de l'industrie (initiative non-gouvernementale) |
| Chili | <ul style="list-style-type: none"> • Système de compensation pour les émissions de particules dans la Région métropolitaine • Tarifs différenciés pour les déchets ménagers solides • Quotas de pêche individuels transférables • Etiquetage écologique concernant l'ozone, la culture et l'élevage biologiques |
| Colombie | <ul style="list-style-type: none"> • Taxe de sanction sur la pollution de l'eau appliquée par les corporations autonomes régionales (CAR) au niveau du bassin fluvial |
| Guatemala | <ul style="list-style-type: none"> • Permis négociables d'utilisation de l'eau • Programmes de certification (agriculture biologique et écotourisme) • Mesures incitatives (subventions) pour le reboisement • Financement des projets de production propre à des taux préférentiels • Fonds national pour les projets environnementaux • Taxes fixes pour les services municipaux de collecte des déchets solides, d'embellissement, d'énergie et d'eau |
| Mexique | <ul style="list-style-type: none"> • Tarif zéro et amortissement accéléré de l'équipement de maîtrise et de prévention de la pollution • Augmentation des prix des carburants • Redevances pour l'utilisation ou l'exploitation des biens publics : flore, faune, chasse récréative • Redevances pour la décharge d'effluents industriels • Systèmes de consigne pour piles usagées, pneus et lubrifiants • Financement concessionnel et subventions pour les projets de gestion et de plantation dans les zones forestières dévastées |

Source: Project CEPALC-PNUD, "Aplicación de instrumentos de política económica para la gestión ambiental y el desarrollo sustentable en países seleccionados de América Latina y el Caribe", 1999.

La relation complémentaire entre les stratégies réglementaires traditionnelles et celles basées sur les incitants financiers signifie que les autorités environnementales doivent coordonner de nouveaux mécanismes d'action publique, particulièrement pour assurer que les politiques sectorielles et environnementales fournissent des structures d'incitation cohérentes. Cette coordination requiert des mesures pour renforcer le consensus, consolider les autorités environnementales et l'emporter à la fois sur les communautés affectées par les outils de gestion environnementale et l'opinion publique en général. Il est encore plus indispensable de donner au public des informations sur les indices de performance environnementale des sociétés, les programmes de conformité volontaires et d'autres projets qui intègrent la participation des citoyens et les incitants basés sur la réputation dans les processus d'inspection environnementale.

5. Progrès environnementaux dans la région

Vu le caractère très lacunaire des données disponibles, il est difficile d'évaluer les progrès environnementaux en Amérique latine et dans les Caraïbes. Cette situation est imputable en partie aux imperfections des systèmes d'information de nombreux pays et à la nature même des indicateurs. Certains d'entre eux ne signifient pas grand-chose au niveau de chaque pays, parce que certains problèmes environnementaux (perte de biodiversité, réchauffement global et détérioration de la couche d'ozone) s'étendent au-delà des frontières nationales. D'autres en revanche (pollution atmosphérique urbaine et contamination des masses d'eau par les effluents industriels ou domestiques) affectent des sites très spécifiques. En outre, la mesure d'une série de situations environnementales (dégradation des sols et perte de biodiversité, par exemple) fait l'objet d'une controverse méthodologique. Le manque de données fiables aggrave encore ces problèmes et complique l'analyse comparative de l'évolution des problèmes environnementaux.

La plupart des informations disponibles laissent entendre que l'environnement régional a continué à se détériorer ces dernières années. Tout semble indiquer que les efforts pour inverser les tendances négatives ont servi uniquement à ralentir la progression de certains processus néfastes, sans donner lieu à un réel changement de cap (Gligo, 1997).

a) Richesses naturelles

Une part importante de la production des pays de la région et un pourcentage encore plus grand de leurs exportations dépendent du maintien de la capacité de différents écosystèmes à produire des biens

(notamment les produits agricoles, forestiers et de la pêche, l'eau pour usage domestique, l'irrigation et l'énergie hydroélectrique) et à fournir des services (récréation et paysages, par exemple, qui constituent la base de l'industrie touristique). Néanmoins, 46% des écorégions terrestres d'Amérique latine et des Caraïbes sont actuellement soit dans un état critique ou menacées et 31% sont vulnérables (cf. tableau VII.6).

Pour ce qui est de la conservation de la biodiversité, le graphique VII.1 montre que la plupart des pays de la région ont étendu les zones dites protégées. L'analyse de ce vaste effort incontestablement positif doit cependant tenir compte également d'aspects complémentaires relatifs à la gestion de ces zones. La protection de la richesse biologique suppose d'élaborer des plans pour gérer les zones protégées, de fournir les ressources pour les mettre en application (par exemple la surveillance par des patrouilles) et de renforcer les moyens de mise en application pour assurer le respect des lois concernées. Il y a de grandes dissemblances entre les pays dans ce domaine, en raison de leurs différents niveaux de développement et d'efficacité de leurs systèmes institutionnels.¹¹ Une fois encore, la conservation de la biodiversité est la tâche pour laquelle la communauté internationale a fourni le plus grand appui financier et technique.

En raison des nombreux services environnementaux fournis par les forêts, la déforestation reste le principal problème auquel la région est confrontée dans ce domaine. Elle est considérée comme la principale cause de la perte de biodiversité, en raison du grand nombre d'espèces que les forêts soutiennent. En outre, la perte de terres due à l'érosion résulte principale des défrichements de terrains boisés et, dans la mesure où ceux-ci jouent également un rôle essentiel pour réguler les cycles hydrologiques et protéger les ressources en eau, l'abattage des arbres qui réduit la disponibilité d'eau est aussi un facteur clé aggravant les dégâts causés par certaines catastrophes naturelles. Un autre service environnemental capital assuré par les forêts est la fixation du carbone.¹²

¹¹ En 1997, les zones protégées par du personnel de terrain dans les pays d'Amérique centrale couvraient les superficies suivantes (en ha): 309 au Salvador, 2 053 au Costa Rica, 7 965 au Panama, 10 803 au Honduras, 16 431 au Guatemala, 21 094 au Nicaragua et 35 764 au Belize (CCAD, 1998).

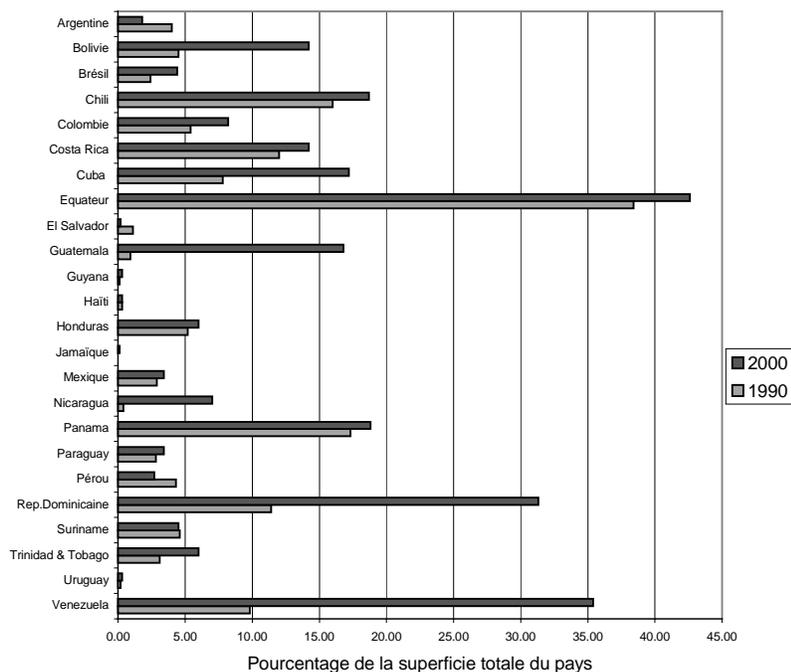
¹² Il y a trois grandes sources d'émission de gaz à effet de serre : (i) l'utilisation de combustibles fossiles; (ii) les processus industriels; et (iii) les changements d'aménagement du territoire (la déforestation accroît les émissions tandis que le reboisement les réduit). La première de ces sources contribue le plus aux émissions totales dans l'ensemble de la région (et dans le monde entier). Mais la région est le plus grand contributeur aux émissions mondiales par les changements d'affectation des terres (48,3%) (PNUE, 2000) et, dans plusieurs pays pour lesquels des informations sont disponibles (notamment la Bolivie, le Brésil et le Pérou), la déforestation en est la principale cause.

Tableau VII.6
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: ÉTAT DE CONSERVATION DES
ECORÉGIONS TERRESTRES

| Principal type d'écosystème | Principal type d'habitat | Superficie total (km ²) | Pourcentage de l'Amérique latine et des Caraïbes | Nombre d'écorégions | État de conservation des écorégions |
|---|---|-------------------------------------|--|---------------------|---|
| Forêts tropicales feuillues | Forêts tropicales humides feuillues | 8 214 285 | 38,0 | 55 | 6 critiques 15 menacées 19 vulnérables 11 relativement stables 4 relativement intactes |
| | Forêts tropicales feuillues sèches | 1 043 449 | 4,8 | 31 | 11 critique 17 menacées 2 vulnérables 1 relativement stable |
| Forêts de conifères et forêts tempérées feuillues | Forêts tempérées | 332 305 | 1,5 | 3 | 1 menacée 2 vulnérables |
| | Forêts de conifères tropicales et subtropicales | 770 894 | 3,6 | 16 | 3 critiques 3 menacées 5 vulnérables 4 relativement stables 1 relativement intacte |
| Pâturages/savane/brousse | Pâturages, savane et brousse | 7 058 529 | 32,7 | 16 | 2 critiques 2 menacées 6 vulnérables 4 relativement stables 2 non classées |
| | Pâturages inondables | 285 530 | 1,3 | 13 | 3 critiques 4 menacées 3 vulnérables 2 relativement stables 1 relativement intacte |
| | Pâturages de montagne | 1 416 682 | 6,6 | 12 | 9 vulnérables 3 relativement stables |
| Formations xériques | Garrigue méditerranéenne | 168 746 | 0,8 | 2 | 1 critique 1 menacées |
| | Déserts et broussailles xériques | 2 276 136 | 10,5 | 27 | 3 critiques 7 menacées 9 vulnérables 2 relativement stables 2 relativement intactes 4 non classées |
| | Bancs de sable | 34 975 | 0,2 | 3 | 2 critiques 1 menacée |
| Marais de mangliers | Marais de mangliers | 40 623 | 0,2 | | |
| | | | Total | 178 | 31 critiques 51 menacées 55 vulnérables 27 relativement stables 8 relativement intactes 6 non classées |

Source: Banque mondiale et Fonds mondial pour la protection de la nature (*World Wide Fund for Nature – WWF*), 1995.

Graphique VII.1
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: POURCENTAGE DU TERRITOIRE
NATIONAL DÉCLARÉ PROTÉGÉ EN 1990 ET 2000

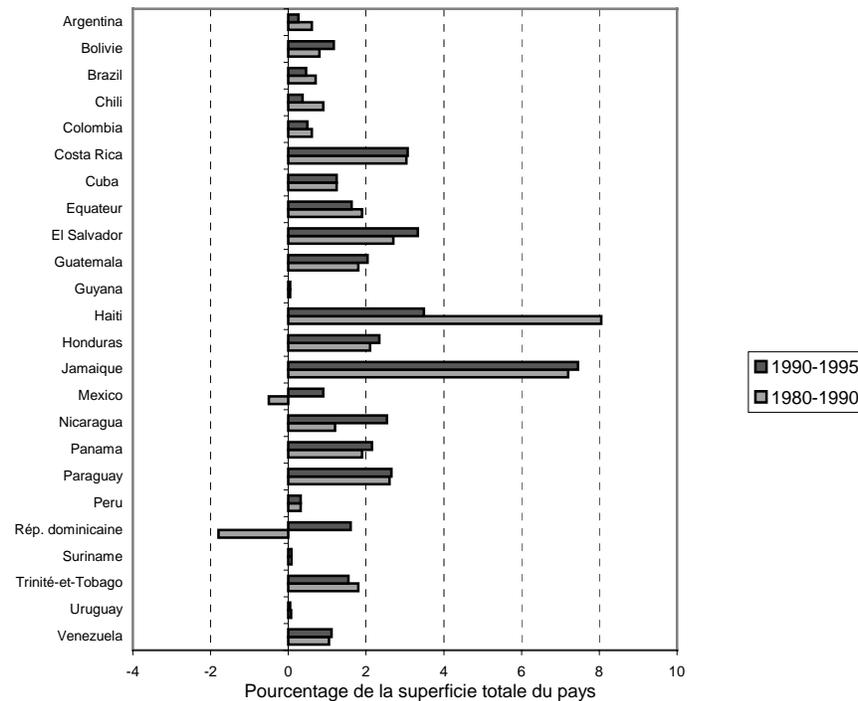


Source: Ressources mondiales 1990-1991 et 2000-2001 (World Resources Institute), Jamaïque.

Le graphique VII.2 montre les cadences de perte de forêt naturelle chaque année dans les pays de la région au cours des périodes 1980-1990 et 1990-1995.¹³ Dans près de la moitié des cas, le rythme a ralenti ou s'est stabilisé, tandis que dans l'autre moitié, il a augmenté. Les causes du déclin de la forêt naturelle sont entre autres la conversion en terres de culture ou d'élevage, la construction d'infrastructures, l'exploitation et l'utilisation comme bois de chauffage. La principale cause, dans la région, est l'extension des terres agricoles, avec des différences entre les pays toutefois.

¹³ Dans la plupart des pays, les taux ne sont guère différents si toutes les forêts sont prises en considération (forêts naturelles et plantations). Le Chili, Cuba et Haïti sont des exceptions.

Graphique VII.2
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: PERTE DE FORÊT NATURELLE PAR AN AU COURS DES PÉRIODES 1980-1990 ET 1990-1995



Source: World Resources Institute (WRI), "World Resources 2000-2001. People and Ecosystems". WRI.USA.

L'explication des changements de rythme de la déforestation entre les périodes examinées est chose complexe. Ces dernières années, plusieurs changements politiques ont contribué à ralentir la déforestation. L'extension des terres agricoles a bénéficié d'un soutien moindre de l'État (infrastructure, subventions et octroi de titres fonciers) et des efforts ont été consentis pour protéger certaines régions, comme évoqué ci-dessus. D'autre part, les réformes économiques impliquant la déréglementation et l'ouverture du marché ont entraîné la ré-affectation des ressources sur la base des avantages comparatifs, stimulant la production et l'exportation de matières premières et de produits industriels grands consommateurs de ressources naturelles.¹⁴ Par ailleurs, même sans intervention de l'État,

¹⁴ Ainsi entre 1983-1985 et 1993-1995, la production totale de bois d'œuvre (pour utilisation dans l'industrie ou en tant que combustible) a augmenté de 20% en Amérique centrale et

la pauvreté pousse encore les communautés rurales à s'installer sur de nouvelles terres.

D'autres indicateurs relatifs à la dégradation des terres et à l'exploitation des ressources marines sont négatifs aussi. Dans la région, plus de 300 millions d'hectares, soit 16% de la superficie terrestre totale, sont actuellement sujets à dégradation (PNUE, 2000). Dans la plupart des cas, le problème est l'érosion du sol causée par la déforestation, le surpâturage et, dans une moindre mesure, la dégradation chimique. En Amérique du Sud, la production de poisson a augmenté de 45% entre 1986 et 1996 (FAO, 1999). Plus de 80% des stocks de poissons commerciaux de l'Atlantique sud-ouest et 40% du Pacifique sud-est sont actuellement surexploités ou épuisés.

La plupart des pays de la région ont beaucoup d'eau si l'on mesure la quantité de ressources en eau renouvelables dont ils disposent par an.¹⁵ Un pays est réputé souffrir de pénurie d'eau quand le volume annuel par personne d'eau renouvelable est inférieur à 2 000 m³, limite qui entrave fortement le développement économique et la protection environnementale. Les pays qui disposent de moins de 1 000 m³ par habitant subissent une pénurie grave, avec des problèmes dramatiques les années de sécheresse. D'après cet indicateur, Haïti et le Pérou connaissent actuellement les plus grosses difficultés de la région. En fonction des taux de croissance démographique, la République dominicaine et le Salvador risquent de rejoindre ce groupe d'ici 2025 si le rythme de consommation actuel se maintient (cf. tableau VII.7).

D'après les chiffres de la Banque mondiale, la consommation d'énergie et d'électricité de la région a augmenté à un rythme annuel de 2,4% et 5,1% respectivement entre 1980 et 1996. Pendant cette période, la part des dérivés pétroliers a considérablement diminué en tant que source d'énergie primaire pour la production d'électricité, tandis que l'importance de l'énergie hydroélectrique augmentait. Avec une faible consommation de charbon et une part croissante de gaz naturel, le sous-secteur électricité d'Amérique latine est le «plus propre» du monde en termes d'émissions globales de gaz à effet de serre (BID, 1998a).

aux Caraïbes, et de 27% en Amérique du Sud. La progression a été encore plus forte dans certains pays (103% au Chili, 92% en Bolivie, 74% au Venezuela et 45% au Pérou). En Amérique du Sud, la production de soja a augmenté de 63% entre 1989 et 1998 (FAO, 1999). C'est la principale cause des nouveaux défrichements dans le nord de l'Argentine, l'est du Paraguay et le centre du Brésil.

¹⁵ Même dans les pays qui ont beaucoup d'eau, sa distribution géographique peut être inégale de même que sa disponibilité dans le temps, occasionnant parfois des pénuries ou des excédents (inondations) à l'échelle régionale ou locale, situations aggravées par les problèmes de pollution.

Tableau VII.7
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: RESSOURCES ANNUELLES
RENOUVELABLES EN EAU PAR HABITANT DANS LES PAYS OU
L'EAU EST PLUS RARE, 1998
(Ordre croissant de disponibilité)

| Pays | Mètres cubes par personne et par an | | | | |
|------------------------|-------------------------------------|-------|-------|--|---|
| | 1955 | 1990 | 1998 | 2025 (Projection des Nations Unies en fonction d'une faible croissance démographique) | 2025 (Projection des Nations Unies en fonction d'une forte croissance démographique) |
| Barbade | 221 | 195 | ---- | 181 | 154 |
| Haïti | 3 136 | 1 696 | 1 460 | 981 | 761 |
| Pérou | 4 612 | 1 856 | 1 613 | 1 171 | 983 |
| République dominicaine | 7 306 | 2 789 | 2 430 | 1 844 | 1 585 |
| Cuba | 5 454 | 3 299 | 3 104 | 2 942 | 2 619 |
| Jamaïque | 5 383 | 3 430 | 3 269 | 2 710 | 2 078 |
| Salvador | 8 583 | 3 674 | 3 128 | 2 118 | 1 776 |
| Trinidad et Tobago | 7 073 | 4 126 | 3 869 | 3 204 | 2 586 |
| Mexique | 11 396 | 4 226 | 3 729 | 2 767 | 2 301 |

Source: Population Action International et World Resources Institute (WRI), «World Resources 1998-1999: A Guide to the Global Environment» (<http://publisher.elpress.com>), 1999.

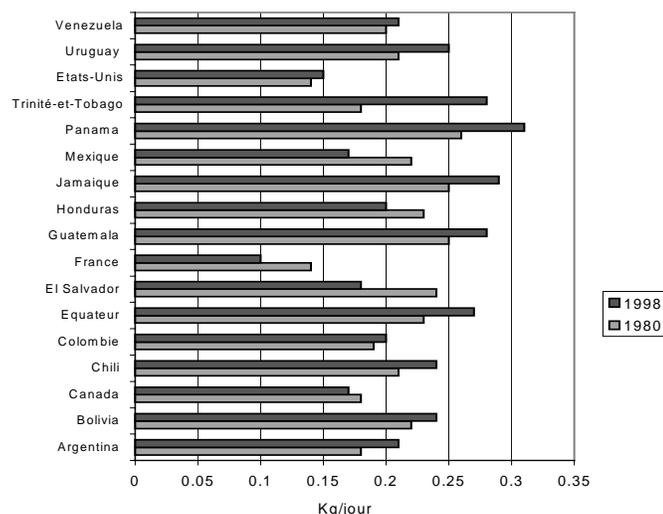
Les principaux changements que le sous-secteur de l'énergie a connus en conséquence des réformes économiques dans la région ont entraîné une concurrence accrue et la participation du secteur privé, débouchant sur une plus forte croissance et une plus grande efficacité. Il subsiste néanmoins des défis majeurs dans le domaine de l'égalité sociale et de l'environnement (Sánchez et Altomonte, 1997). Dans les zones urbaines, les principaux problèmes environnementaux liés à la consommation d'énergie sont la pollution atmosphérique et la contribution au réchauffement de la planète. Tous deux résultent des émissions du sous-secteur du transport, qui consomme 31% de l'énergie de la région et 55% de son pétrole, et est responsable de 36% des émissions de gaz à effet de serre (BID, 1998a). Les problèmes environnementaux liés à l'énergie dans les zones rurales découlent des activités de production et de transport dans le secteur de l'énergie lui-même et comprennent en particulier la dégradation environnementale causée par les forages pétroliers en Amazonie et dans d'autres écosystèmes fragiles ainsi que des différends concernant plusieurs initiatives de production hydroélectrique et la pose de câbles électriques et de gazoducs.¹⁶ Dans de nombreuses zones rurales, en outre, l'utilisation

¹⁶ Actuellement, beaucoup de litiges environnementaux dans la région concernent la production d'énergie (le barrage Yaciretá entre l'Argentine et le Paraguay, et Ralco au Chili; les forages pétroliers dans le territoire U'wa dans le nord-est de la Colombie et le

de biomasse en guise de combustible pour cuisiner épuise non seulement les ressources forestières mais pollue les habitations, avec des effets néfastes pour la santé surtout des femmes et des enfants.

Quant à la production industrielle, les activités manufacturières basées sur les ressources naturelles et celles qui fabriquent des produits industriels intermédiaires très standardisés sont parvenues à améliorer leurs performances relatives ces dernières années. D'après la classification de la Banque mondiale (Low et Yeats, 1992), elles appartiennent à des sous-secteurs « écologiquement sensibles ». Le graphique VII.3 illustre la modification des émissions industrielles de polluants organiques dans plusieurs pays entre 1980 et 1996. Les émissions quotidiennes par travailleur ont augmenté dans presque tous les cas, ce qui donne à penser que les segments industriels les plus polluants ont accru leur présence au cours de cette période.¹⁷

Graphique VII.3
AMÉRIQUE LATINE, CARAÏBES ET PAYS DÉVELOPPÉS: ÉMISSIONS
INDUSTRIELLES DE POLLUANTS ORGANIQUES, 1998 ET 1980



Source: Banque mondiale, 2002. Indicateurs de développement. Base de données en ligne.

département de Petén au Guatemala), le traitement (raffinerie à Bahía de Trujillo au Honduras) et le transport (lignes électriques à Gran Sabana, Venezuela, le gazoduc San Miguel-Cuiaba entre la Bolivie et le Brésil, et l'extension de l'oléoduc en Equateur).

¹⁷ La pollution de l'eau due à la matière organique se mesure en termes de demande biochimique en oxygène (DBO). Pour ce qui est des données présentées dans le graphique, il faut se souvenir que la pollution de l'eau dépend des conditions locales et que les chiffres s'entendent par travailleur. Dans certains cas, les émissions totales étaient donc moins élevées en 1998 qu'en 1980.

L'augmentation de la population urbaine et l'expansion économique ont aggravé le problème de la pollution atmosphérique. Les villes de Mexico, São Paulo (Brésil) et Santiago (Chili) sont parmi celles qui souffrent de pollution atmosphérique grave, avec des conséquences dramatiques pour l'économie et la santé des habitants. Plusieurs études montrent que l'augmentation des taux de mortalité et de morbidité suite aux maladies respiratoires est liée aux concentrations de matière particulaire, de dioxyde de soufre, d'azote et de plomb enregistrées dans plusieurs villes de la région (OMS, 1999).

Le problème des déchets urbains a acquis une singulière importance dans la gestion des villes, en raison de ses effets sur la qualité de la vie et la productivité dans les régions densément peuplées. Avec l'urbanisation et les nouveaux schémas de production et de consommation liés à la croissance économique, les volumes de déchets ont beaucoup augmenté. D'après les calculs de l'Organisation de santé panaméricaine (*Pan-American Health Organisation*, PAHO), la région produisait 275 000 tonnes de déchets urbains solides par jour en 1995, avec tous les problèmes administratifs, logistiques, financiers et institutionnels que leur collecte et leur élimination supposent, non seulement dans les grandes villes, mais aussi dans les petites (Zepeda, 1995). Comme l'extension urbaine galopante et les prix élevés du terrain permettent difficilement de trouver des sites proches pour enfouir définitivement les déchets, certains pays ont créé des stations de transfert. Des progrès ont été réalisés en matière de décharges, qui se limitent toutefois à une poignée de villes développées, tandis que les villes de moyenne et de petite dimension continuent à recourir à des méthodes d'élimination des déchets non satisfaisantes, comme les décharges à ciel ouvert. Les déchets industriels aussi ont un impact considérable sur l'environnement dans nombre de villes de la région.

Chapitre VIII

Performance économique et sociale des Caraïbes

Les profondes réformes économiques et sociales amorcées dans les Caraïbes durant la décennie 80 se sont poursuivies dans les années 90. D'une manière générale, ces réformes visaient à amplifier l'ouverture économique sur l'extérieur afin de tirer parti des opportunités existantes et d'affronter les enjeux résultant de la libéralisation croissante de l'économie mondiale. Des efforts accrus ont également été déployés pour mettre en place une zone économique et un marché uniques de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) à laquelle ont adhéré le Suriname et Haïti et dont les relations commerciales et économiques se sont étendues à la République dominicaine et à d'autres pays latino-américains, en particulier le Venezuela et la Colombie.

D'importantes réformes macroéconomiques ont également été mises en œuvre afin de corriger les déséquilibres extérieurs et intérieurs hérités des décennies précédentes. Au cours de cette période, une reprise de la croissance économique a été observée à la Trinité-et-Tobago et au Guyana après avoir une phase de contraction économique dans les années 80. Dans d'autres pays, la croissance économique s'est maintenue, bien qu'à un rythme plus lent, comme dans le cas des pays membres de l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales (OECO). Cette progression est néanmoins restée fragile en raison de la structure des économies et leur manque de diversification. Ces progrès peuvent en outre être rapidement annulés par des catastrophes naturelles ou une chute des entrées en devises résultant de l'exportation de leurs principaux

produits de base, comme ce fut le cas pour la banane au sein de l'OECD. En dépit du bilan positif de certains pays, l'objectif longuement poursuivi de la diversification économique est encore loin d'être atteint.

Au cours de cette décennie, l'attention prioritaire est restée centrée sur les questions d'équité sociale, en particulier la promotion de l'emploi, l'accès plus généralisé à la santé et à l'éducation et l'atténuation de la pauvreté, notamment dans les pays des Caraïbes les plus touchés par le ralentissement économique ou l'instabilité politique. D'importants efforts ont également été consentis pour promouvoir la parité hommes-femmes dans la sous-région par le truchement de politiques et des programmes visant à améliorer la condition sociale et économique des femmes. La migration et la croissance de la population ont continué de modifier les caractéristiques démographiques des Caraïbes. Par ailleurs, l'adoption en 1994 du Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement a mis l'accent sur la nécessité de protéger l'environnement fragile de la sous-région à la lumière des politiques de développement durable.

1. Commerce et investissement étranger direct

a) Préférences et politiques commerciales

Les pays des Caraïbes ont fait l'objet d'un traitement préférentiel dans de nombreux accords tels que la Convention de Lomé, l'Initiative pour le Bassin Caraïbe et le Programme de coopération Canada-CARICOM en matière de commerce, de coopération industrielle et d'investissement. En vertu des dispositions de la quatrième Convention de Lomé, l'Union européenne autorise l'entrée hors taxe sur son marché de tous les produits provenant des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et accorde un traitement préférentiel à la banana, au rhum et au sucre. Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne et des 77 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ont récemment conclu un Accord de partenariat qui succède à la quatrième convention de Lomé (Cotonou, Bénin, juin 2000). Ce nouvel Accord prévoit une période de transition (2000-2008) au cours de laquelle les préférences actuelles resteront en vigueur, qui sera suivie d'une période de libéralisation qui s'étendra sur 12 ans au moins afin de mettre en place des relations commerciales conformément aux normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Des fonds européens pour le développement seront également dégagés pour un montant de 23,4 milliards d'euros durant les sept premières années de mise en œuvre de l'Accord pour financer différentes initiatives dans les domaines économique et social.

Par ailleurs, en vertu de l'Initiative pour le Bassin Caraïbe, la plupart des produits de base provenant des pays des Caraïbes ont un accès exempt d'impôts au marché des Etats-Unis, à l'exception de l'habillement, des chaussures et du pétrole. Les pays des Caraïbes font également l'objet de dispositions douanières spéciales de la part des Etats-Unis, s'agissant de produits fabriqués dans la sous-région à l'aide d'intrants provenant de ce pays. D'autre part, les Etats-Unis appliquent des contingents d'importation de sucre exempt d'impôt à certains pays des Caraïbes, dont la Barbade, le Guyana, la Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nièves et Trinité-et-Tobago. Dans le cadre du Caraïbe, le Canada permet l'accès libre hors taxe de toutes les exportations des Caraïbes, à l'exception des textiles, de l'habillement, des chaussures, de certains articles de cuir, des huiles lubrifiantes et du méthanol.

Les préférences accordées aux exportations de sucre et de bananes ont eu des effets vertueux sur les économies de la sous-région car elles ont permis de préserver le niveau d'emploi et d'accroître le revenu et les bénéfices. Bien que les industries respectives aient réussi à survivre grâce à ce soutien, elles ne semblent pas néanmoins avoir amélioré leur efficacité et leur productivité car le coût de la production de ces biens élémentaires reste élevé. Dans le même temps, elles sont restées tributaires des subsides octroyés dans le cadre des régimes de traitement commercial préférentiel.

En revanche, les préférences octroyées en vertu des codes douaniers 806 et 807 des Etats-Unis ont fortement contribué à la mise en place de nombreuses zones de traitement des produits exportés, en particulier en Jamaïque, ainsi qu'au développement de certaines industries manufacturières dans la sous-région. Pour autant que le succès de ces zones ait essentiellement obéi aux préférences accordées, il est toutefois possible que ce bon comportement soit insoutenable à longue échéance. Ces signes indiquent déjà, en effet, que l'accès au marché des Etats-Unis à des conditions préférentielles octroyé au Mexique dans le cadre du Traité de libre-échange a restreint les avantages dont jouissaient les exportations des Caraïbes en vertu de l'Initiative pour le Bassin Caraïbe et des codes douaniers.

Dans les années 90, les politiques commerciales des pays des Caraïbes ont été fortement influencées par la mise en œuvre du programme de création d'une zone économique et d'un marché uniques de la CARICOM, ainsi que par les mesures adoptées pour établir des rapports entre la Communauté des Caraïbes et d'autres groupements de la sous-région et d'Amérique latine. Le tarif extérieur commun de la CARICOM, renforcé par de nombreuses barrières non tarifaires, a exercé une fonction nettement protectrice jusqu'à la fin des années 80. Les tarifs

étaient caractérisés par une forte dispersion: en effet, 16 types tarifaires étaient appliqués dans une fourchette allant de 0% à 70%, bien que la majorité (96% environ) atteignait un maximum de 45%. Outre les tarifs douaniers, les importations étaient sujettes, à leur entrée dans les pays membres de la CARICOM, à différentes normes telles que l'application de droits de timbre, de surtaxes douanières et de taxes à la consommation généralement supérieures à celles appliquées aux produits nationaux.

Dans les années 90, le régime commercial de la CARICOM a fait l'objet de nombreuses révisions. La structure tarifaire a été notablement simplifiée et les types tarifaires ont été réduits à une fourchette allant de 0% à 45% en 1991. Une modification très importante a été apportée en 1993 moyennant l'adoption de quatre rubriques dont la réduction progressive était prévue dans un délai de cinq ans pour amorcer la transition vers une plus grande ouverture des économies des Caraïbes. Une fois en vigueur, le tarif extérieur commun de la CARICOM fluctuera entre 0% et 20%, à l'exception des produits agricoles qui resteront grevés d'un tarif de 40%. Ces réformes douanières ne sont toutefois pas pleinement en vigueur dans tous les pays en raison de divers contretemps survenus au niveau de leur mise en œuvre.

A partir de 1997, la CARICOM a élaboré une série de protocoles amendant le Traité de Chaguaramas qui a institué la Communauté. L'application de certains de ces protocoles favorisera une plus grande ouverture des pays au commerce et aux investissements d'autres membres de la Communauté. Le Protocole II, qui est le plus avancé, permettra aux citoyens des pays membres de la CARICOM d'installer des entreprises, de prêter des services et de mobiliser des capitaux sans restriction au sein de la sous-région. La plus grande intégration des marchés des facteurs qui découlera probablement de l'application de ce protocole facilitera une meilleure affectation des ressources dans les Caraïbes et mettra les pays mieux à même d'absorber les chocs extérieurs et d'y répondre de façon plus efficace. D'autres conséquences importantes pour le commerce et les investissements sont à attendre du Protocole III sur la politique industrielle, du Protocole IV sur la politique commerciale, du Protocole V sur la politique agricole, du Protocole VIII sur la solution des différends et du Protocole IX sur les normes de concurrence. Tous ces protocoles peuvent apporter une contribution à la politique commerciale de la Communauté et avoir une incidence positive sur ses politiques extérieures.

Outres les efforts déployés pour mettre en place une économie et un marché uniques, la CARICOM a mis en œuvre des politiques visant à intensifier son intégration avec le reste de la sous-région des Caraïbes et

avec l'Amérique latine. Le Suriname est devenu membre à part entière en 1993 et Haïti a été accepté en 1997 à titre provisoire, tout en étant, dans la pratique, considéré comme membre ordinaire. La Communauté a également conclu des accords de libre-échange avec le Venezuela et la Colombie et mène actuellement des négociations à cet effet avec la République dominicaine. Tous les pays de la CARICOM, hormis les Bahamas, sont membres de l'OMC et participent aux négociations de la Zone de libre-échange des Amériques. Etant donné leurs contraintes financières et de ressources humaines, ces pays des Caraïbes ont mis en place un mécanisme sous-régional leur permettant de coordonner et harmoniser leur position au sein des instances internationales de négociation.

b) Performance commerciale

Dans les années 90, les exportations de la sous-région à la faveur de la stabilité relative de l'économie, d'une reprise de la croissance dans les principales économies et d'une plus grande libéralisation des mouvements de marchandises dans la zone de la CARICOM. Comme le démontre le tableau VIII.1, les exportations se sont accrues de 42% au cours de la décennie et ont atteint une valeur moyenne de 5 807 milliards de dollars EU sur la période triennale 1997-1999. Ce chiffre reste toutefois légèrement inférieur à celui de 1980, à savoir 5 927 milliards de dollars EU.

Les lieux de destination des exportations ont peu varié au cours des années 90 par rapport à la décennie antérieure, à la différence que le pourcentage de ventes à l'extérieur parmi les pays membres de la Communauté est passé de 12,3% à 17,5% du total des exportations entre 1990 et 1997-1999, ce qui reflète les progrès accomplis en matière de croissance et de libéralisation des échanges au sein de la Communauté. En 1997-1999, la part d'exportations commercialisée entre les pays de la CARICOM était similaire au pourcentage de ventes à l'extérieur destiné au pays de l'Union européenne et légèrement supérieure à la moitié du pourcentage destiné aux Etats-Unis qui reste le principal importateur de biens en provenance des Caraïbes.

Tableau VIII.1
 CARICOM: VALEUR ET DISTRIBUTION DES EXPORTATIONS, SELON LES PRINCIPALES DESTINATIONS,
 ET DES IMPORTATIONS, SELON LES PRINCIPALES SOURCES
 (Millions de dollars et Pourcentages)

| | Exportations | | | | | | Importations | | | | | |
|---|--------------|-------|-------------------|-------|------------------------|-------|-------------------|-------|-------------------|-------|------------------------|------|
| | 1980 | | 1990 ^a | | 1997-1999 ^a | | 1980 ^b | | 1990 ^a | | 1997-1999 ^c | |
| | Valeur | % | Valeur | % | Valeur | % | Valeur | % | Valeur | % | Valeur | % |
| Total CARICOM | 5 927 | 100,0 | 4 088 | 100,0 | 5 807 | 100,0 | 5 906 | 100,0 | 5 065 | 100,0 | 8 596 | 100 |
| Communauté des Caraïbes et Marché commun | 566 | 9,5 | 503 | 12,3 | 1 019 | 17,5 | 520 | 8,8 | 466 | 9,2 | 874 | 10,2 |
| Marché commun des Caraïbes | 529 | 8,9 | 498 | 12,2 | 991 | 17,1 | 518 | 8,8 | 466 | 9,2 | 857 | 10,0 |
| - Bahamas | 37 | 0,6 | 5 | 0,1 | 28 | 0,5 | 2 | 0,0 | 0 | 0,0 | 16 | 0,2 |
| Autres pays des Caraïbes | 496 | 8,4 | 317 | 7,8 | 463 | 8,0 | 315 | 5,3 | 177 | 3,5 | 249 | 2,9 |
| Canada | 106 | 1,8 | 175 | 4,3 | 391 | 6,7 | 274 | 4,6 | 273 | 5,4 | 245 | 2,8 |
| Etats-Unis | 2 887 | 48,7 | 1 662 | 40,7 | 1 903 | 32,8 | 1 641 | 27,8 | 2 087 | 41,2 | 3 938 | 45,8 |
| Association latino-américaine d'intégration | 113 | 1,9 | 116 | 2,8 | 247 | 4,2 | 328 | 5,6 | 569 | 11,2 | 776 | 9,0 |
| Marché commun d'Amérique centrale | 89 | 1,5 | 18 | 0,5 | 121 | 2,1 | 50 | 0,8 | 35 | 0,7 | 83 | 1,0 |
| Union européenne | 977 | 16,5 | 841 | 20,6 | 1 239 | 21,3 | 934 | 15,8 | 783 | 15,5 | 1 289 | 15,0 |
| - Royaume-Uni | 427 | 7,2 | 536 | 13,1 | 570 | 9,8 | 656 | 11,1 | 434 | 8,6 | 473 | 5,5 |
| - Autres | 550 | 9,3 | 305 | 7,5 | 669 | 11,5 | 278 | 4,7 | 349 | 6,9 | 815 | 9,5 |
| Association européenne de libre-échange | 141 | 2,4 | 154 | 3,8 | 88 | 1,5 | 72 | 1,2 | 87 | 1,7 | 61 | 0,7 |
| Pays asiatiques choisis ^d | 23 | 0,4 | 48 | 1,2 | 48 | 0,8 | 391 | 6,6 | 390 | 7,7 | 668 | 7,8 |
| - Japon | 21 | 0,4 | 36 | 0,9 | 36 | 0,6 | 291 | 4,9 | 232 | 4,6 | 218 | 2,5 |
| - Autres | 2 | 0,0 | 12 | 0,3 | 12 | 0,2 | 100 | 1,7 | 158 | 3,1 | 162 | 1,9 |
| Reste du monde | 529 | 8,9 | 253 | 6,2 | 288 | 5,0 | 1 381 | 23,4 | 198 | 3,9 | 415 | 4,8 |

Source: CEPALC, sur la base de l'information fournie par le Secrétariat de la CARICOM et deux études nationales publiées par The Economist Intelligence Unit: "Trinité-et-Tobago, Guyana et Suriname country report", juin 2000, et "Jamaïque, Belize, Organisation des Etats des Caraïbes orientales (OECO)", avril 2000.

^a Hormis Antigua et Barbuda, pays pour lequel les données ne sont pas disponibles.

^b Hormis Montserrat, pays pour lequel les données ne sont pas disponibles.

^c Hormis Antigua et Barbuda, Grenade, Montserrat et Saint-Vincent-et-les-Grenadines, pays pour lesquels les données ne sont pas disponibles.

^d Comprend la Chine, l'Inde, le Japon, la province chinoise de Taiwan, la région administrative spéciale de Chine de Hong Kong, la République de Corée, Singapour et la Thaïlande.

Dans les années 90, les exportations étaient encore composées essentiellement de pétrole, de bauxite et de produits agricoles, en particulier de sucre, de bananes, de cacao et de café. Les recettes du sucre et de la bauxite ont diminué au cours de la décennie en raison du fléchissement du cours de ces produits et, dans le cas du sucre, des dommages causés par une série de catastrophes naturelles. Les recettes provenant du sucre sont tombées de 4 443 milliards de dollars en 1986 à un quart de cette valeur dans les années 90. Les recettes de la Jamaïque et du Guyana pour les ventes de bauxite ont suivi la même tendance et sont passées d'une moyenne de 227,2 millions de dollars dans les années 80 à 146,2 millions dans les années 90. En revanche, les exportations de bananes ont augmenté d'une moyenne annuelle de 84,7 millions dans les années 80 à une moyenne de 156,9 millions durant la période 1990-1999.¹

Les produits manufacturés représentaient un pourcentage relativement faible des exportations en provenance des pays des Caraïbes à la fin des années 80 mais cette part s'est accrue de façon constante au cours de la décennie 90. Il s'agit essentiellement d'articles électroniques et d'électroménagers assemblés dans la sous-région, d'articles de confection, de produits alimentaires de transformation et de dérivés du pétrole. Les exportations de produits manufacturés ont essentiellement été acheminées vers le marché régional protégé des Etats-Unis où elles font l'objet d'un traitement préférentiel. Les textiles et les articles de confection ont toutefois perdu du terrain dans certains pays, en particulier en Jamaïque, après l'adoption de l'ALENA.

L'exportation de services touristiques est devenue une source importante de devises étrangères pour les Caraïbes et représente une part importante des revenus en devises étrangères à Antigua et Barbuda, aux Bahamas, à la Barbade, en Jamaïque, à Sainte-Lucie et à Saint-Vincent-et-les-Grenadines. Dans tous ces pays, à l'exception de la Jamaïque, les recettes obtenues à ce titre sont nettement supérieures à celles des exportations de marchandises. Qu'il s'agisse du bâtiment, de l'agriculture, de la manufacture et de l'artisanat, tous ont bénéficié de l'essor du tourisme dans les îles. Malgré l'effet bienfaisant, sur l'ensemble de l'économie, de la construction d'hôtels et d'appartements ainsi que de la consommation des produits alimentaires et manufacturés locaux (meubles, savon, etc.), les enchaînements entre le tourisme et les autres secteurs de l'économie restent insuffisants, à l'exception de la Barbade et de la Jamaïque où ils sont plus importants que dans les plus petits pays de l'OECD.²

¹ CEPALC, sur la base de données des pays.

² Charles et Marshall (1999) ont effectué une analyse détaillée des rapports entre le tourisme et l'agriculture dans les Caraïbes.

A la fin des années 90, les exportations des Caraïbes demeuraient caractérisées par une concentration excessive et par une vulnérabilité aux fluctuations des prix ainsi qu'aux variations des politiques commerciales dans les principaux pays de destination. Les exportations de Trinité-et-Tobago restent essentiellement composées de pétrole et de produits pétrochimiques; celles des pays de l'OECD et de Belize, de sucre et de bananes; celles du Guyana, de riz, de sucre et de bauxite. La Barbade reste dépendante des services touristiques et l'essentiel des recettes d'exportations de la Jamaïque provient encore de la bauxite, du tourisme et des activités de montage.

En termes absolus, les importations de la CARICOM ont augmenté presque deux fois plus vite que les exportations durant les années 90 et ont enregistré une hausse de quelque 70% pour atteindre un niveau moyen de près de 8,6 milliards de dollars EU par an durant la période 1997-1999. Les importations de produits en provenance d'autres pays de la CARICOM n'ont augmenté que de 1% à peine et ne représentaient que 10,2% du total en 1997-1999. L'origine des importations a suivi une tendance similaire à celle des exportations: 45,8% des produits importés par la CARICOM en 1997-1999 provenaient des Etats-Unis, et 15% de l'Union européenne. Une évolution intéressante est l'importance croissante des importations provenant d'Asie dont la part du total s'est accrue de 6,6% en 1980 à 7,7% dans les années 90.

Dans de nombreux pays des Caraïbes, l'investissement étranger direct (IED) a exercé une influence croissante sur le développement économique et a amplifié les faibles niveaux d'épargne intérieure. Le tableau VIII.2 révèle que l'IED de la sous-région est passé de 667 millions de dollars EU en 1990 à 2 497 milliards en 1998, mais est retombé à 1 992 milliards en 1999. Durant la période 1997-1998, la majeure partie de cet investissement a été acheminé vers trois pays (37,8% vers Trinité-et-Tobago, 23,4% vers les Bahamas et 12,1% vers la Jamaïque). Le principal récipiendaire est l'industrie pétrolière en raison des lourds investissements consentis par les sociétés transnationales dans les activités de prospection, de production et de raffinage à Trinité-et-Tobago.³ A une échelle moindre, l'IED a également eu une incidence dans les pays de l'OECD qui ont reçu environ 8% du total.

³ En 1999, Amoco, en partenariat avec British Gas, Repsol, National Gas Company (NGC) et Cabot, a construit l'une des plus grandes installations de gaz naturel liquide du continent pour une valeur de 1 milliard de dollars EU (CEPALC, 2000b).

Tableau VIII.2
 CARICOM: ENTRÉES NETTES D'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT, 1980-1999
 (Millions de dollars)

| | 1980 | 1990 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| CARICOM | 317 | 667 | 870 | 1 034 | 2 074 | 2 497 | 1 992 |
| Pays plus développés | 216 | 303 | 530 | 643 | 1 311 | 1 156 | 1 232 |
| - Barbade | 3 | 11 | 12 | 22 | 18 | 32 | 17 |
| - Guyana | 1 | 8 | 74 | 81 | 90 | 45 | 48 |
| - Jamaïque | 28 | 175 | 147 | 184 | 203 | 350 | 524 |
| - Trinité-et-Tobago | 185 | 109 | 296 | 356 | 1 000 | 730 | 643 |
| Pays moins développés | 53 | 214 | 211 | 167 | 221 | 226 | 328 |
| - Belize | 0 | 17 | 21 | 17 | 12 | 12 | 47 |
| OECD | 53 | 197 | 190 | 150 | 209 | 214 | 281 |
| - Antigua et Barbuda | 20 | 61 | 31 | 19 | 28 | 20 | 27 |
| - Dominique | 0 | 13 | 54 | 18 | 21 | 20 | 18 |
| - Grenade | 0 | 13 | 20 | 19 | 35 | 41 | 46 |
| - Montserrat | 0 | 10 | 3 | 0 | 3 | 3 | 8 |
| - Saint-Kitts-et-Nièves | 1 | 49 | 20 | 35 | 20 | 32 | 42 |
| - Sainte-Lucie | 31 | 45 | 30 | 17 | 47 | 51 | 94 |
| - Saint-Vincent-et-les-Grenadines | 1 | 8 | 31 | 43 | 55 | 47 | 46 |
| Autres pays des Caraïbes | 49 | 149 | 129 | 224 | 542 | 1,116 | 432 |
| - Anguilla | 0 | 11 | 18 | 33 | 21 | 21 | 40 |
| - Aruba | 0 | 131 | -6 | 84 | 196 | 82 | 392 |
| - Bahamas | 4 | ... | 107 | 88 | 210 | 852 | ... |
| - Antilles néerlandaises | 35 | 8 | 10 | 11 | 103 | 151 | ... |
| - Suriname | 10 | ... | ... | 7 | 12 | 10 | ... |

Source: CEPALC, sur la base de l'information fournie par le Fonds monétaire international et la Banque centrale des Caraïbes orientales.

2. Performance et réformes macroéconomiques

a) Réformes économiques

Dans les années 90, de nombreux pays de la sous-région ont entrepris des réformes économiques visant à affronter les équilibres intérieurs et extérieurs ainsi que la détérioration de la conjoncture économique et sociale des Caraïbes. Le Guyana, la Jamaïque et Trinité-et-Tobago⁴ se sont vus dans l'obligation de mener à bien des programmes d'ajustement structurel afin de gérer les répercussions des politiques d'expansion du secteur public appliquées dans les années 70 et 80 qui avaient conduit à un creusement des déficits budgétaire et de la balance des paiements et à l'accumulation de la dette extérieure. D'une manière générale, les réformes visaient à faire une plus large place à la fonction des prix. Ces programmes prévoyaient l'application de politiques de change dont l'objectif était la levée progressive des contrôles des changes. Après une série de dévaluations, le Guyana, la Jamaïque et Trinité-et-Tobago ont renoncé à défendre leurs monnaies et ont adopté un flottement impur. Les monnaies nationales ont fait l'objet de nombreuses pressions tout au long de la décennie 90 et les autorités monétaires se sont vues dans l'obligation de freiner les emprunts et de mener des opérations d'open-market pour éviter de nouvelles dévaluations.

Les trois pays mentionnés plus haut, ainsi que la Barbade, dont l'économie a subi une forte contraction au début de la décennie, ont également entrepris des réformes budgétaires visant à réduire les dépenses et accroître les revenus. Pour réaliser le premier objectif, ils ont d'abord réduit l'investissement en capital mais se sont ensuite centrés sur le gel des salaires des fonctionnaires publics, les coupes sombres dans les effectifs et la réduction des transferts aux entreprises publiques, y compris les fournisseurs et prestataires de services. Certaines entreprises publiques ont également été privatisées au Guyana, en Jamaïque et à Trinité-et-Tobago.

Ces mesures se sont traduites par une réduction des dépenses au titre des traitements et salaires en tant que pourcentage des dépenses publiques totales. A la Barbade, en Jamaïque et à Trinité-et-Tobago, cette dépense est tombée, respectivement de 42%, 40% et 41% du total en 1983 à 41%, 36% et 39% en 1997. Dans le même temps, les dépenses sociales en matière de santé et d'éducation sont, d'une manière générale, restées élevées dans ces pays. A la Barbade, la moitié, en moyenne, des dépenses

⁴ La Jamaïque a conclu son premier programme d'ajustement structurel avec le Fonds monétaire international en 1977, celui de Trinité-et-Tobago date de 1988.

courantes du gouvernement a été consacrée au secteur social durant la décennie 90, ce qui, en termes de pourcentage du PIB, représentait une hausse de 13% dans les années 80 à 15% dans les années 90. A Trinité-et-Tobago, en revanche, les dépenses sociales ont montré une tendance à la contraction au cours de ces dernières années.⁵

Sur le plan des recettes publiques, diverses mesures ont été adoptées pour restructurer le régime fiscal (moyennant l'élargissement de l'assiette fiscale et l'application de nouvelles taxes à la consommation) et pour améliorer l'efficacité de l'administration fiscale. La caractéristique la plus saillante de la réforme fiscale a été la substitution de la taxe sur les ventes et d'autres taxes spécifiques par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Une TVA de 15% a été introduite à Trinité-et-Tobago en 1990 et à la Barbade en 1997. En 1991, la Jamaïque a adopté une taxe générale à la consommation de 10% en lieu et place des huit taxes indirectes qui étaient en vigueur jusqu'à cette date.

Les réformes économiques comprenaient également des politiques monétaires plus strictes, en particulier des réductions du crédit public, l'élimination des contrôles du taux de change et la suppression graduelle des subventions accordées aux taux de change. En matière de commerce, comme mentionné plus haut, les tarifs ont été modifiés et les restrictions quantitatives ont été levées. Diverses mesures ont également été adoptées pour promouvoir les exportations, en particulier l'élimination des licences d'exportation, la simplification des procédures et l'adoption d'un régime d'abattement fiscal pour les exportateurs. Les réformes ont également conduit à l'adoption de politiques visant à faciliter l'investissement étranger direct dans les pays, notamment par le biais d'incitations fiscales.

Les pays de l'OCDE ont réussi en grande partie à échapper aux déséquilibres macroéconomiques dont ont souffert les autres pays de la région à partir des années 80, grâce aux politiques de prudence appliquées tout au long de la décennie et aux conditions favorables à leurs produits d'exportation, en particulier les bananes et le sucre, sur le marché européen protégé. Ces pays ont enregistré une croissance dans les années 90, bien qu'à des taux inférieurs à ceux des années 80 (plus de 5% par an). Les pays de l'OCDE ont également réussi à maintenir des taux de change fixes, en grande partie grâce à la bonne santé relative de leur situation budgétaire et de la balance des paiements, ainsi qu'à la décision

⁵ Durant la période 1990-1995, le pourcentage moyen du PIB correspondant aux dépenses en santé était de 4,1% à la Barbade, 2,6% à Trinité-et-Tobago et de 3% à la Jamaïque. A la Barbade, les dépenses moyennes en éducation ont augmenté à 7,2% du PIB, alors qu'en Jamaïque et à Trinité-et-Tobago, les chiffres étaient, respectivement, de 8,2% et 4,5% du PIB. Voir CEPALC/CDCC (1999).

de leur banque centrale commune, la Banque centrale des Caraïbes orientales, de mettre en place un mécanisme de conversion pour la gestion monétaire. La Banque maintient un ratio strict entre l'offre monétaire et les réserves en devises et applique de façon rigoureuse les limites financières imposées au déficit budgétaire.

Le régime fiscal des pays de l'OECD reste très dépendant des impôts indirects, en particulier ceux qui grèvent les échanges internationaux qui représentaient 50% des recettes totales dans les années 90. Certains pays membres, dont Antigua et Barbuda et Saint-Kitts-et-Nièves, n'applique aucun impôt sur le revenu personnel. Dans le cadre de la tendance à la libéralisation accrue des échanges, les pays ont entrepris un programme de réforme fiscale dans les années 90 dans le but d'atténuer leur dépendance des recettes provenant des impôts sur le commerce international.

b) Performance macroéconomique

La performance macroéconomique des pays des Caraïbes au cours de la décennie a été relativement hétérogène (cf. tableau VIII.3). Le Guyana et Trinité-et-Tobago ont enregistré une relance de la croissance, ainsi que, dans une moindre mesure, le Suriname où l'économie avait subi une contraction dans les années 80. En Jamaïque, la croissance est restée très lente et a atteint des taux négatifs au cours de ces dernières années. L'économie de la Barbade a connu une nette décélération alors que celle de Belize a poursuivi sa croissance. Les pays de l'OECD ont enregistré un ralentissement de la croissance par rapport aux années 80, en particulier Montserrat qui a subi une contraction au cours de cette période. La croissance a également été négative dans les Antilles néerlandaises. A l'exception du Guyana, de la Jamaïque et du Suriname, les déficits budgétaires, l'inflation et le fardeau de la dette extérieure ont généralement été modérés dans les pays de la sous-région.

Tableau VIII.3
 CARICOM: SITUATION MACROÉCONOMIQUE DES PAYS
 (Pourcentages)

| | Croissance du PIB | | Taux d'inflation 1999 | Dette extérieure (Pourcentage du PIB) 1999 | Taux de chômage 1999 | Solde budgétaire (Pourcentage du PIB) Décennie 90 ^a |
|---------------------------------|-------------------|------------------|--------------------------|--|-------------------------|--|
| | 1980-1989 | 1990-1999 | | | | |
| Pays plus développés | -0,2 | 2,2 | 5,3 | ... | ... | -3,9 |
| Barbade | 3,0 | 0,3 | 3,0 | 24,3 | 12,3 ^a | -2,2 |
| Guyana | -1,4 | 4,8 | 8,7 | 199,1 | 11,0 ^c | -12,3 |
| Jamaïque | 0,8 | 1,4 | 6,0 | 59,3 | 15,5 ^a | -0,8 |
| Trinité-et-Tobago | -3,0 | 2,4 | 3,4 | 24,7 ^a | 13,1 | -0,4 |
| Pays moins développés | 5,4 | 2,3 | 2,8 | ... | ... | -2,8 |
| Belize | 4,4 | 4,6 | -1,2 | 58,5 | 14,3 ^a | -3,8 |
| OECD | 5,5 | 2,0 | 2,4 | ... | ... | -2,7 |
| Antigua et Barbuda | 7,4 | 3,2 | 1,6 | 68,9 | 7,0 ^c | -2,4 |
| Dominique | 5,5 | 2,6 | 1,5 | 45,8 | 10,0 ^c | -4,1 |
| Grenade | 4,7 | 3,8 | -0,8 | 32,7 ^a | 16,0 ^c | -3,6 |
| Montserrat | 5,8 | -5,6 | 5,0 | 89,9 ^a | ... | -1,8 |
| Saint-Kitts-et-Nièves | 5,2 | 4,0 | 0,4 | 47,0 ^a | 12,0 ^c | -3,5 |
| Sainte-Lucie | 4,0 | 2,5 | 6,2 | 26,1 ^a | 16,0 ^c | -1,0 |
| Saint-Vincent-et-les-Grenadines | 5,9 | 3,6 | 3,0 | 36,8 ^a | 20,0 ^c | -2,4 |
| Autres pays des Caraïbes | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Anguilla | ... | 4,7 | 1,5 | 11,3 ^a | ... | -0,5 |
| Aruba | ... | 4,8 | 2,8 | ... | ... | -0,8 |
| Bahamas | 4,5 | 3,5 ^d | 6,0 | 8,1 | 15,0 ^c | -2,1 |
| Antilles néerlandaises | ... | -0,5 | 0,8 | ... | 14,2 ^b | 10,4 |
| Suriname | -3,1 | 0,7 | 98,8 | ... | 10,0 ^b | ... |
| CARICOM | 3,1 | 2,4 | 8,6 | ... | ... | -2,0 |

Source: CEPALC, sur la base de données nationales et des études suivantes: The Economist Intelligence Unit, "Trinité-et-Tobago, Guyana et Suriname country report", juin 2000; The Economist Intelligence Unit, "Jamaïque, Belize, Organisation of Eastern Caribbean States (OECD)", avril 2000; et The Economist Intelligence Unit, "Bahamas, La Barbade, Bermuda, British Virgin Islets, Antilles néerlandaises, Aruba, Turks et Caicos Islets, Cayman Islets country reports", juin 2000.

^a Données de 1998 ^b Données de 1997 ^c Données de 1996 ^d Moyenne de la période 1995-1999.

Le Guyana a subi une forte contraction dans les années 80 à la suite du fléchissement des cours de la bauxite, de la hausse des prix du pétrole et des nombreuses distorsions que présent l'économie du pays. La croissance a toutefois connu une reprise dans les années 90 et le taux moyen de croissance du pays, à savoir 4,8% pour la période 1990-1999, a été le plus élevé de toute la sous-région. Ce redressement spectaculaire est imputable au programme de relance économique mis en œuvre à la fin des années 80 et au faible niveau d'activité initiale. Une meilleure gestion macroéconomique et l'application de mesures visant à renforcer le fonctionnement du marché ont contribué à l'amélioration du produit, notamment dans le secteur agricole (sucre et riz). Le déficit budgétaire et l'inflation sont tombés, respectivement, de 50% et 64% en 1987 à 12,3% et 8,7% en 1999. Le Guyana est toutefois confronté à un fardeau encore très lourd de la dette extérieure, qui est un héritage des emprunts à l'extérieur contractés dans les années 70 pour financer les politiques expansionnistes. En 1999, la dette extérieure du pays doublait pratiquement son PIB et en assurer le service reste un grave problème, malgré la remise partielle accordée dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

Après plusieurs années de contraction, provoquée essentiellement par la chute des cours du pétrole et par les déséquilibres macroéconomiques qui en ont résulté, l'économie de Trinité-et-Tobago a rebondi dans les années 90 pour atteindre de taux de croissance de 2,4% durant la période 1990-1999. En 1988, le pays avait entrepris un programme vaste et rigoureux d'ajustement qui créa les conditions propices à une forte réduction des déficits budgétaire et de la balance des paiements et l'émergence d'un climat économique plus favorable à l'investissement et à la production. La reprise de la croissance dans le secteur du pétrole et du gaz, la récupération de l'industrie manufacturière et l'élan qu'elles ont imprimé aux autres secteurs de l'économie (construction, secteur bancaire, assurances et secteur immobilier) ont été les principaux atouts de cette revitalisation de l'économie nationale.

Les taux de croissance en Jamaïque et au Suriname ont atteint, respectivement, une moyenne de 1,4% et de 0,7% par an, durant la période 1990-1999. Après une reprise vigoureuse à la fin des années 80 et au début des années 90, l'économie de la Jamaïque est entrée dans une phase de ralentissement et ensuite de récession en 1996. Cette évolution négative est la conséquence d'une combinaison de déséquilibres macroéconomiques résultant d'une augmentation des dépenses publiques financées par la Banque centrale, le coût du service d'une dette considérable et d'une sécheresse qui a touché le secteur agricole. Le déficit budgétaire représentait en moyenne 0,8% du PIB dans les années 90 et s'est encore creusé au milieu de la décennie en raison, notamment, du

coût de la restructuration du secteur financier destinée à renflouer les banques en difficultés.⁶ L'inflation a enregistré un recul notable au début des années 90 et s'est établie à 6% en 1999. La part de la dette extérieure du pays au PIB est tombée de 137,7% en 1987 à 59,3% en 1999, bien qu'elle reste importante et que son service reste un fardeau très lourd. Après avoir fait l'objet d'une contraction dans la première partie de la décennie, l'économie du Suriname est entrée dans une phase de rebondissement en 1995 et ensuite de relance grâce à la mise en œuvre d'un programme de réformes économiques. L'instabilité politique du pays et le lourd fardeau du service de la dette constituent des obstacles à la gestion économique et peuvent compromettre cette reprise fragile.

L'économie de la Barbade a connu une décélération au cours de la décennie, avec une croissance moyenne de 0,3% dans la période 1990-1999, par rapport à 3% dans les années 80. L'économie a subi une forte contraction en 1990, 1991 et 1992, période durant laquelle le PIB est tombé, respectivement, de 3,1%, 4,1% et 6,2%. Les principaux facteurs qui sous-tendent cette contraction sont la morosité de l'économie mondiale et la perte de compétitivité des principales exportations du pays (le tourisme et les produits agricoles et manufacturés) en raison de la hausse des coûts de production. La mise en œuvre, en 1991, d'un programme de stabilisation et l'amélioration du contexte extérieur se sont conjugués pour favoriser une reprise de la croissance en 1993. La Barbade a maintenu un taux de change fixe, essentiellement moyennant l'utilisation de politique des revenus et des prix, afin d'éviter les constantes pressions à la baisse exercées sur la monnaie nationale. Entre-temps, Belize enregistrerait une croissance annuelle de 4,6% en 1990-1999 grâce à l'essor des activités agricoles, halieutiques et touristiques (en particulier, l'écotourisme). Ces trois secteurs représentent 34% du PIB et 66% des exportations totales depuis 1995.

Dans les années 90, les pays de l'OECD ont connu une croissance modérée, à l'exception de Montserrat, qui a enregistré des taux négatifs. La croissance a atteint un taux moyen de 2% durant la période 1990-1999, légèrement inférieur à celui des années 80. Cette décélération est due essentiellement aux dommages causés par les catastrophes naturelles

⁶ En 1995, les sept banques commerciales suivantes établies dans le pays ont éprouvé des difficultés: National Commercial Bank, Mutual Security Bank, Citizens Bank, Workers Bank, Century National Bank, Island Victoria Bank et Trafalgar Commercial Bank. Les deux premières banques ont fusionné mais les problèmes ont continué au sein de la nouvelle institution, raison pour laquelle le Gouvernement a dû mener une opération de sauvetage à l'aide d'un important train de mesures de renflouement. La Century National Bank a été liquidée et les autres banques, Citizens Bank, Workers Bank, Island Victoria Bank et Trafalgar Commercial Bank se sont fusionnées au sein d'une seule institution appelée Union Bank of Jamaïque.

dans les domaines de l'agriculture, de l'infrastructure physique et du tourisme. Ces pays ont, pour la plupart, réussi à éviter une aggravation de leurs déficits budgétaires durant la phase de ralentissement des années 90. Une politique budgétaire prudente a également contribué à contrecarrer les pressions inflationnistes. A Montserrat, l'activité économique a été fortement ébranlée par l'éruption volcanique de 1995, qui infligea des pertes considérables à l'infrastructure économique et sociale du pays et provoqua un exode massif de population.⁷

Les Antilles néerlandaises ont subi une forte décélération économique durant la deuxième partie de la décennie en raison, essentiellement des politiques budgétaire et monétaire restrictives appliqués pour freiner le creusement des déficits budgétaires et de la balance des paiements. Le fléchissement de la demande globale a provoqué une hausse du chômage de 12,8% en 1994 à 14,2% en 1997.

Le taux de chômage est resté élevé dans les Caraïbes durant toute la décennie. En 1999, il était de 10% au moins dans tous les pays de la sous-région, à l'exception d'Antigua et Barbuda. Ces taux sont probablement le reflet du comportement de la croissance qui dans les années 90 a été erratique et, dans le meilleur des cas, modérée et aux rigidités du marché de l'emploi. L'incidence du chômage varie d'un groupe à l'autre et tend à être plus marquée chez les femmes et les jeunes. Malgré ces taux élevés de chômage, les pays des Caraïbes souffrent encore d'une pénurie de travailleurs hautement qualifiés pour les emplois techniques et administratifs (BID, 1998b).

c) Épargne, investissement et le compte courant

Le tableau VIII.4 illustre le comportement des composantes de l'épargne, de l'investissement et du compte courant et le résultat global qui ont été très hétérogènes dans les pays des Caraïbes. Le ratio moyen d'investissement s'est accru de 23% à 30,8% en Jamaïque alors qu'il a augmenté de deux tiers au Guyana, de 27,1% dans les années 80 à 43,5% dans les années 90. En revanche, à la Barbade et à Trinité-et-Tobago, ce coefficient est tombé, respectivement, de quatre et cinq points de pourcentage environ durant la décennie 90. Dans les pays de l'OECD, la moyenne est restée élevée (33,4% en 1981-1989 et 37,1% en 1990-1999).

⁷ Ceux qui sont restés dans le pays ont dû, pour la plupart, s'établir dans des camps de réfugiés et le secteur du tourisme, l'un des principaux moteurs de la croissance économique, a été pratiquement anéanti. En 1999, les habitants de l'île ont progressivement retrouvé la confiance et le Gouvernement a, avec la coopération du Royaume-Uni, commencé les travaux de reconstruction. Selon les estimations, en août 1998, 14% des émigrants étaient revenus au pays et la population était de 4 008 personnes (Greene, 1999).

Tableau VIII.4
 CARICOM: INVESTISSEMENT, ÉPARGNE ET SOLDE DU COMPTE COURANT
 (Moyennes annuelles)

| | Investissement intérieur en tant que pourcentage du PIB (A) | Épargne intérieure en tant que pourcentage du PIB (B) | Solde du compte courant en tant que pourcentage du PIB (B) - (A) |
|-------------------------------------|---|---|--|
| 1980-1989 | | | |
| CARICOM | 28,7 | 14,6 | -14,1 |
| Pays plus développés | 22,8 | 17,9 | -4,9 |
| Barbade | 18,9 | 19,4 | 0,5 |
| Guyana | 27,1 | 14,7 | -12,4 |
| Jamaïque | 22,9 | 16,3 | -6,6 |
| Trinité-et-Tobago | 22,3 | 21,6 | -0,7 |
| Pays moins développés | 32,2 | 8,1 | -24,1 |
| Belize | 26,5 | 16,3 | -10,2 |
| OECD | 33,4 | 6,5 | -26,9 |
| Antigua et Barbuda | ... | ... | ... |
| Dominique | 30,5 | 6,6 | -23,9 |
| Grenade | 37,7 | 6,2 | -31,5 |
| Montserrat | 39,7 | -5,5 | -45,2 |
| Saint-Kitts-et-Nièves | 37,5 | 10,1 | -27,4 |
| Sainte-Lucie | 24,3 | 10,8 | -13,5 |
| Saint-Vincent-et-les- Grenadines | 29,6 | 11,8 | -17,8 |
| 1990-1999 | | | |
| CARICOM | 32,2 | 20,5 | -11,7 |
| Pays plus développés | 26,8 | 23,5 | -3,3 |
| Barbade | 15,2 | 16,6 | 1,4 |
| Guyana | 43,5 | 31,2 | -12,3 |
| Jamaïque | 30,8 | 22,1 | -8,7 |
| Trinité-et-Tobago | 17,7 | 24,6 | 6,9 |
| Pays moins développés | 35,2 | 19,2 | -16,0 |
| Belize | 25,8 | 20,4 | -5,4 |
| OECD | 37,1 | 18,4 | -18,7 |
| Antigua et Barbuda | 36,3 | 30,8 | -5,5 |
| Dominique | 35,7 | 5,5 | -30,2 |
| Grenade | 36,7 | 15,8 | -20,9 |
| Montserrat | 44,9 | 18,4 | -26,5 |
| Saint-Kitts-et-Nièves | 44,3 | 25,1 | -19,2 |
| Sainte-Lucie | 24,8 | 16,9 | -7,9 |
| Saint-Vincent-et-les- Grenadines | 31,9 | 19,4 | -12,5 |

Source: CEPALC, Bureau sous-régional pour les Caraïbes Indicators of Caribbean countries, vol. 2 (LC/CAR/G.544), Port of Spain, décembre 1998 et Fonds monétaire international, International Financial Statistics, Washington, D.C., 2000.

Note: Pour la Barbade et le Guyana, les pourcentages correspondent à la période 1990-1998, alors que pour Montserrat, ils correspondent à 1990-1996.

Dans tous les pays des Caraïbes, hormis la Barbade et Trinité-et-Tobago, le ratio d'investissement est resté largement supérieur au ratio d'épargne intérieure.⁸ Cette situation a engendré des déficits chroniques du compte courant et obligé les autorités à financer un pourcentage important de l'investissement intérieur à l'aide de ressources extérieures. Les fonds en provenance du Canada, des Etats-Unis, de l'Union européenne et d'autres pays, qui tendent à représenter une part considérable de l'épargne extérieure, ont eu une forte incidence sur la balance des paiements et, d'une manière générale, sur le développement des pays des Caraïbes. Dans la sous-région, les principaux bénéficiaires des envois de fonds sont la Jamaïque et les membres de l'OECD, à l'exception d'Antigua et Barbuda. A titre d'exemple, la Jamaïque a reçu 306 millions de dollars EU en remises en 1996. Dans les pays de l'OECD, les remises ont représenté entre 6% et 9% du PIB et, à la moitié de la décennie 90, elles équivalaient à 100% des exportations de marchandises à Montserrat et Anguilla, 20% en Jamaïque et 9% au Guyana (CEPALC/CDCC, 1999).

Dans les pays les plus développés, le déficit des opérations en compte courant s'est partiellement résorbé puisqu'il est passé d'une moyenne de 4,9% dans les années 80 à 3,3% dans la décennie suivante. Trinité-et-Tobago a enregistré un excédent en compte courant estimé à 6,9% du PIB dans les années 90, bien qu'au détriment de l'investissement. D'une manière générale, le déficit en compte courant a été plus marqué dans les pays de l'OECD où il a atteint, respectivement, une moyenne de 26,9% et 18,7% du PIB dans les décennies 80 et 90.

L'étude du rapport entre les taux de croissance économique et les coefficients d'investissement dans les années 80 et 90 rend compte de profondes différences entre le groupe de pays plus développés et les membres de l'OECD. Dans le premier cas, l'effort majeur d'investissement (hausse de pratiquement quatre points de pourcentage du produit) s'est traduit par une légère progression du taux de croissance (d'une moyenne de -0,2% à 2,2%), alors que qu'il a conduit à un résultat contraire dans les pays de l'OECD. En effet, en dépit de l'accroissement des taux d'investissement (équivalant à trois points de pourcentage du produit), la croissance économique s'est ralentie (d'une moyenne de 5,5% à 2,0%). Il est intéressant d'observer que les pays de l'OECD ont atteint des niveaux de formation brute de capital fixe comparables à ceux de l'Asie du sud-est et que l'ensemble des pays des Caraïbes présente des taux d'investissement supérieurs à ceux de

⁸ En l'absence de séries chronologiques, le PIB et l'épargne intérieure ont été utilisés plutôt que le produit national brut et l'épargne nationale. L'épargne nationale brute est l'épargne intérieure brute plus le revenu net des facteurs en provenance de l'étranger. Dans certains pays des Caraïbes qui reçoivent des fonds envoyés par leurs ressortissants vivant à l'étranger, l'épargne nationale brute peut être supérieure à l'épargne intérieure brute.

l'Amérique latine. Cependant, cette situation ne s'est pas traduite par une montée des taux de croissance dans la décennie 90, ce qui est probablement le reflet d'un manque d'efficacité des investissements dans les Caraïbes.⁹

3. Structure de production

Le tableau VIII.5 indique que la structure de production des pays des Caraïbes a peu varié au cours de la décennie. D'une manière générale, la part prise par l'agriculture s'est amenuisée et celles des services et des manufactures se sont accrues, bien qu'à des degrés divers selon les pays. Dans certains cas, la contribution de l'agriculture au PIB s'est en fait élevée. Au Guyana, par exemple, la production agricole a connu une progression importante en raison de plusieurs réformes économiques, en particulier la levée du contrôle des prix et des restrictions de change, ainsi que la libéralisation des échanges et des taux de change, grâce auxquelles la part prise à la production totale est passée de 29,9% en 1987 à 35,1% en 1999. L'agriculture représente également une part importante du PIB à Belize et à la Dominique, alors qu'elle est inférieure à 5% à Trinité-et-Tobago et dans certains pays de l'OECD.

La diminution constante de la production des principaux produits agricoles, tendance qui date de plus années, s'est encore accélérée dans les années 90. La production de sucre est tombée de 1 100 000 tonnes en 1970, à 427 100 tonnes en 1995 et 392 500 tonnes en 1999 à la Barbade, la Jamaïque, Trinité-et-Tobago et dans les pays producteurs de l'OECD. La production de cacao a chuté de 11 700 tonnes en 1970 à 6 250 tonnes en 1995 et 2 080 tonnes en 1999, et la production de café est tombée de 4 100 tonnes en 1970 à 1 350 tonnes en 1995 et 890 tonnes en 1999.¹⁰ Malgré quelques fluctuations, la production de bananes s'est maintenue durant les deux dernières décennies. La menace de la suppression du traitement préférentiel accordé à la banane sur le marché européen pourrait avoir un effet pernicieux sur la production à très courte échéance. D'autres facteurs ont contribué à la diminution de la production agricole, à savoir la baisse des cours, la manipulation déficiente

⁹ Le coefficient marginal capital-produit, calculé à la fin de la décennie 80 comme investissement brut divisé par le taux de croissance exponentielle du PIB réel avait atteint un niveau très élevé de 7,4 à 9,4%. Voir CARICOM (1988).

¹⁰ CEPALC, sur la base de l'information provenant de la base de données statistiques de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2000).

Tableau VIII.5
CARICOM: STRUCTURE DES ÉCONOMIES NATIONALES
(Pourcentages du PIB)

| | Agriculture | | | | Industrie | | | | Manufactures | | | | Services | | | |
|---------------------------------|-------------|------|------|------|-----------|------|------|------|--------------|------|------|------|----------|------|------|------|
| | 1977 | 1987 | 1997 | 1999 | 1977 | 1987 | 1997 | 1999 | 1977 | 1987 | 1997 | 1999 | 1977 | 1987 | 1997 | 1999 |
| Barbade | 10,3 | 6,9 | 4,0 | 6,1 | 20,4 | 18,7 | 12,7 | 21,5 | 11,6 | 8,9 | 5,2 | 9,3 | 69,3 | 74,4 | 83,3 | 72,4 |
| Guyana | 20,7 | 29,9 | 35,4 | 35,1 | 35,7 | 30,1 | 33,7 | 28,5 | 12,1 | 13,9 | 11,4 | 10,1 | 43,6 | 39,9 | 30,8 | 36,4 |
| Jamaïque | 8,4 | 7,7 | 8,0 | 6,6 | 37,0 | 39,9 | 35,1 | 32,1 | 18,4 | 20,9 | 16,3 | 13,9 | 54,6 | 52,4 | 56,9 | 61,3 |
| Trinité-et-Tobago | 3,5 | 2,6 | 2,2 | 1,9 | 59,1 | 41,5 | 44,6 | 39,7 | 13,8 | 7,8 | 7,8 | 8,0 | 37,3 | 55,9 | 53,2 | 58,3 |
| Belize | ... | 22,7 | 19,0 | 18,6 | ... | 27,6 | 22,1 | 25,0 | ... | 18,6 | 13,3 | 14,8 | ... | 49,6 | 58,9 | 56,4 |
| Antigua et Barbuda | 4,1 | 4,5 | 4,1 | 3,9 | 20,1 | 20,3 | 18,2 | 19,2 | 4,3 | 3,6 | 2,2 | 2,2 | 75,8 | 75,2 | 77,7 | 76,8 |
| Dominique | 37,6 | 29,8 | 20,9 | 18,5 | 14,6 | 14,8 | 21,5 | 22,5 | 5,0 | 6,5 | 7,5 | 8,5 | 47,8 | 55,4 | 57,7 | 59,0 |
| Grenade | 27,1 | 18,7 | 8,1 | 8,1 | 14,2 | 18,9 | 20,7 | 22,2 | 3,1 | 5,9 | 6,7 | 7,3 | 58,7 | 62,4 | 71,2 | 69,7 |
| Montserrat | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Saint-Kitts-et-Nièves | 18,9 | 10,6 | 5,1 | 3,7 | 28,9 | 24,8 | 24,6 | 25,7 | 18,1 | 14,5 | 10,1 | 10,3 | 52,2 | 64,6 | 70,3 | 70,7 |
| Sainte-Lucie | ... | 13,2 | 8,6 | 8,4 | ... | 17,6 | 19,6 | 20,6 | ... | 8,5 | 6,6 | 6,0 | ... | 69,2 | 71,8 | 71,1 |
| Saint-Vincent-et-les-Grenadines | 17,5 | 17,0 | 10,1 | 10,4 | 22,4 | 24,7 | 26,6 | 25,8 | 7,1 | 10,3 | 7,9 | 6,5 | 60,1 | 58,3 | 63,3 | 63,8 |
| Bahamas | ... | 2,1 | ... | ... | ... | 14,5 | ... | ... | ... | - | - | ... | ... | 83,4 | ... | ... |
| Suriname | 8,4 | 11,2 | ... | ... | 42,4 | 25,1 | ... | ... | 18,4 | 11,5 | - | ... | 49,2 | 63,7 | ... | ... |

Source: Banque mondiale, *World Bank Development Indicators, 2001*, Washington, D.C., 2001.

des produits après la récolte et la dégradation des terres résultant d'une mauvaise gestion des ressources en eau et foncières. D'une manière générale, l'introduction de la technologie dans le secteur agricole s'est bornée exclusivement à la production et est restée étrangère au processus de transformation.

L'industrie manufacturière a connu une légère reprise dans les années 90, après la récession subie dans la décennie 80. La participation de ce secteur au produit est toutefois restée inférieure à 10% à la Barbade, Trinité-et-Tobago et dans presque tous les pays de l'OECD. Le secteur manufacturier des Caraïbes, dont les produits sont essentiellement écoulés sur le marché sous-régional protégé et, dans le cas des zones de libre-échange, sur le marché des Etats-Unis, n'a pas atteint le niveau d'efficacité nécessaire pour affronter de façon adéquate la concurrence sur les marchés internationaux. Il reste dominé par les usines de montage consacrées à la confection ou aux articles électroniques destinés à l'exportation vers les Etats-Unis, ou aux électroménagers et autres appareils destinés aux marchés locaux, ainsi que par des usines de transformation de produits agricoles dont la production est essentiellement écoulee sur le marché de la CARICOM.

La faible productivité de ce secteur dans les Caraïbes a suscité l'application de nombreux programmes visant à accroître l'efficacité dans les pays de la sous-région. Plusieurs ont mis en place des systèmes de soutien pour les petites et moyennes entreprises industrielles qui, pour la plupart, offrent des cours de formation et tentent de développer l'esprit d'entreprise. Il faut citer, parmi ces initiatives, les programmes de coopération pour l'emploi et la formation des jeunes à Trinité-et-Tobago et les institutions de développement des petites entreprises mises en place dans certains pays de l'OECD. Les modalités d'application de ces programmes d'appui sont généralement insatisfaisantes, notamment en ce qui concerne le financement et la prestation d'assistance technique. De surcroît, le manque de compétences de base aux niveaux administratif et technique reste l'un des principaux obstacles au développement de ce type d'entreprises dans les Caraïbes.

La part importante prise par le secteur des services au produit n'a pas varié durant la décennie. Le tourisme continue d'apporter une contribution très significative à la croissance économique de la Barbade, la Jamaïque et plusieurs pays de l'OECD. Ces exemples ont encouragé d'autres pays à mettre en valeur leur potentiel touristique, Trinité-et-Tobago en étant l'un des exemples. Une tendance nouvelle digne d'être mentionnée est l'émergence de nouveaux types de tourisme, tels que l'écotourisme, qui ne mettent pas en péril l'écosystème fragile des îles.

Plusieurs pays des Caraïbes ont également encouragé le développement d'autres sous-secteurs des services tels que les services financiers offshore et informatique, avec des résultats hétérogènes. La Barbade et la Jamaïque ont développé des secteurs informatique et des communications relativement porteurs, bien que l'expansion de ce secteur en Jamaïque semble s'être paralysée au cours de la dernière décennie. L'existence de services relativement efficaces et peu onéreux de télécommunications, une main d'œuvre bon marché et une législation favorable à l'investissement sont au nombre des facteurs qui ont contribué au développement de ces activités. Les pays de l'OECD, en particulier Saint-Kitts-et-Nièves, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-les-Grenadines, ont de petits secteurs de technologie de l'information fortement limités par la pénurie de personnel qualifié et le coût élevé des télécommunications. La plupart des entreprises de technologie de l'information présentes dans les Caraïbes tendent à se spécialiser dans les services de stockage de données. Certaines ont toutefois commencé à offrir, à la Barbade et en Jamaïque, des services à plus forte valeur ajoutée tels que la programmation, les centres d'appel, la conception et gestion de sites Internet. Dans le domaine des services financiers offshore, de petits centres financiers ont été créés à Antigua et Barbuda, la Barbade et Saint-Kitts-et-Nièves et sont actuellement dans une phase d'expansion. Ils rejoignent d'autres centres plus anciens de la sous-région, tels que ceux qui des îles Vierges britanniques, des îles Caïman et des Antilles néerlandaises. La croissance future de cette industrie va dépendre de la capacité des pays à appliquer des normes strictes de réglementation et de surveillance prudente, dans le cadre des efforts déployés à l'échelon mondial pour renforcer les systèmes de régulation.

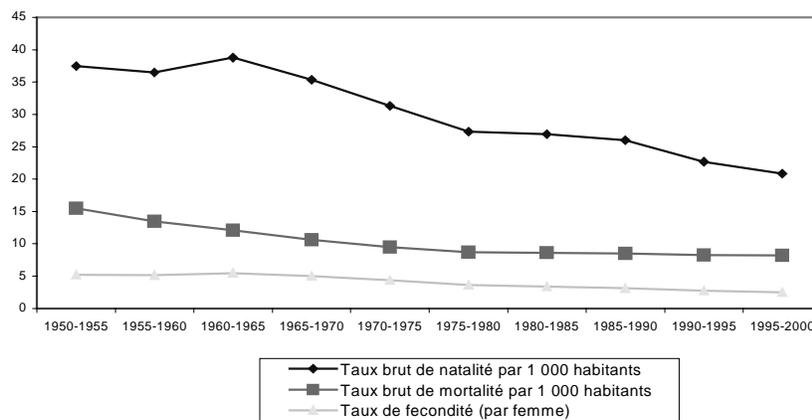
Sur le plan de la science et de la technologie, de nombreuses mesures ont été mises en œuvre pour consolider les services de recherche et développement et stimuler le développement technologique, sans grands résultats jusqu'à présent. Plusieurs pays des Caraïbes ont mis en place des bureaux de normes au cours de ces dernières années mais ceux-ci manquent encore, pour la plupart, des effectifs et des ressources nécessaires. Dans certains cas, ils ne jouissent même pas du soutien législatif requis pour pouvoir fonctionner de façon adéquate. Il existe également un déficit d'institutions nationales chargées de veiller à l'orientation et au financement des activités liées à la science et à la technologie, à l'instar de celles qui existent dans de nombreux pays latino-américains.

4. Évolution de la structure sociale

La structure sociale des pays des Caraïbes a subi une profonde transformation sous l'effet, essentiellement, de l'accroissement de la population et des modèles de vieillissement, de la migration, de l'urbanisation et des séquelles de plus en plus graves de l'épidémie de SIDA. La croissance démographique n'a été que très lente au cours de ces 20 dernières années à la suite de la tendance à la baisse de la fertilité et de la forte émigration. La diminution généralisée de la fertilité dans les Caraïbes résultant des plus hauts degrés d'instruction des femmes et de l'application cohérente de programmes de planning familial, est moins prononcée parmi les adolescents que dans d'autres groupes d'âge. En 1994, 15% des naissances correspondaient à des mères adolescentes et, dans certains pays (comme le Guyana et la Jamaïque), le pourcentage est supérieur à 20%.¹¹

La décreue des taux de natalité et de mortalité a eu comme effet conjugué un vieillissement lent mais constant de la population. Le taux brut de natalité est tombé de 2,7% en 1975-1980 à 2,1% en 1995-2000, alors que le taux brut de mortalité est tombé de 0,9% durant la première période à 0,8% en 1995-2000 (cf. graphique VIII.1).

Graphique VIII.1
CARICOM: TAUX BRUTS DE NATALITÉ ET DE MORTALITÉ ET TAUX DE FERTILITÉ TOTAL, 1950-2000



Source: Nations Unies, *World Population Prospects: The 2000 Revision. Comprehensive Tableaus*, vol. 1 (POP/DB/WPP/Rev.2000/1/F1,F3,F7), New York, Division de la population, Département des affaires économiques et sociales, 2001.

¹¹ CEPALC, sur la base de chiffres nationaux.

Comme l'indique le tableau VIII.6, le pourcentage de personnes âgées de plus de 60 ans est passé de 7,9% de la population sous-régionale totale en 1970 à 9,8% en l'an 2000. Cette hausse est imputable à l'amélioration des conditions sanitaires, à l'émigration des jeunes et au retour d'un nombre croissant de retraités. Les femmes vivent, en moyenne, six ans de plus que les hommes.

Tableau VIII.6
PAYS CHOISIS DES CARAÏBES: POPULATION DE 60 ANS ET PLUS, 1950-2000
(Pourcentages de la population totale)

| Indicateur | Estimations | | | | | | | | | | |
|------------------------|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
| Sous-région | 6,9 | 7,0 | 7,2 | 7,5 | 7,9 | 8,1 | 8,6 | 8,7 | 9,1 | 9,3 | 9,8 |
| Barbade | 8,5 | 9,5 | 10,0 | 11,1 | 12,2 | 13,6 | 14,1 | 14,8 | 15,3 | 14,4 | 13,7 |
| Guyana | 6,7 | 5,8 | 5,2 | 5,4 | 5,3 | 5,5 | 5,7 | 5,7 | 5,9 | 6,1 | 6,3 |
| Jamaïque | 5,8 | 6,3 | 6,6 | 8,1 | 8,5 | 8,5 | 9,3 | 9,4 | 10,0 | 9,5 | 9,3 |
| Trinité-et-Tobago | 6,1 | 6,1 | 5,9 | 5,7 | 6,7 | 7,6 | 8,1 | 8,0 | 8,7 | 8,9 | 9,6 |
| Belize | 6,0 | 6,2 | 6,4 | 6,4 | 6,5 | 6,8 | 6,3 | 6,1 | 6,2 | 6,1 | 6,0 |
| Bahamas | 6,6 | 6,4 | 5,8 | 5,4 | 5,5 | 5,9 | 6,3 | 6,4 | 6,6 | 7,1 | 7,9 |
| Antilles néerlandaises | 8,8 | 7,7 | 7,3 | 7,4 | 8,0 | 8,6 | 9,3 | 9,9 | 10,2 | 10,5 | 11,3 |
| Suriname | 8,4 | 7,2 | 6,2 | 6,0 | 5,7 | 5,8 | 6,3 | 6,3 | 6,8 | 7,5 | 8,1 |

Source: Nations Unies, *World Population Prospects: The 1998 Revision. Comprehensive Tableaux*, vol. 1 (ST/ESA/SER.A/180), New York, Division de la population, Département des affaires économiques et sociales, 1999.

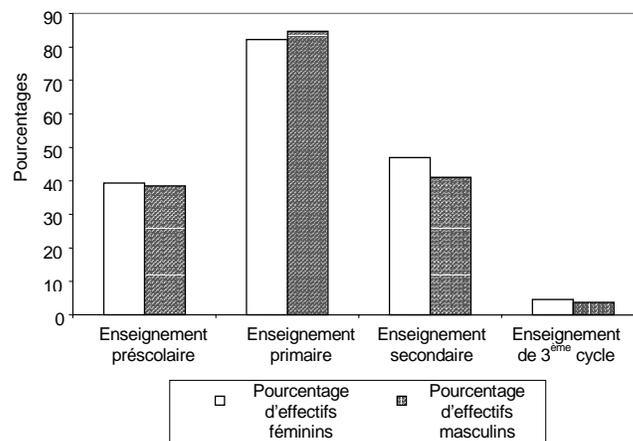
La migration, à la fois au sein de la sous-région et vers d'autres pays du monde, a continué de façonner la structure démographique des Caraïbes. La majorité des travailleurs qualifiés qui émigrent le font vers le Canada, les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Le nombre d'émigrants vers les Etats-Unis dépassait les 750 000 dans les années 70 et 80. Selon certaines estimations, 3,5 millions d'émigrants en provenance des Caraïbes vivaient dans ce pays au début des années 90, et 4,1 millions vers la fin de la décennie. Les migrations au sein des Caraïbes se produisent généralement des pays à moindre croissance vers les pays à plus forte croissance, l'objectif principal étant la recherche d'un emploi. Un exemple extrême de ce phénomène est le cas de Montserrat où l'émigration déclenchée par une éruption volcanique a entraîné une baisse de la population de 10 630 habitants in 1991 à 4 000 seulement en 1998. Les conséquences tragiques de l'épidémie de SIDA ont également eu une forte incidence sur la structure démographique des Caraïbes. Selon certaines

estimations du Centre d'épidémiologie des Caraïbes, 60% à 80% de tous les décès survenus dans le groupe d'âge de 25-34 ans sont imputables au SIDA, ce qui constitue une lourde charge économique et sociale pour les pays des Caraïbes.

La modification de la structure de production de la sous-région, notamment la progression des secteurs des services et des manufactures au détriment de l'agriculture, a poussé un nombre croissant de travailleurs à émigrer des zones rurales aux zones urbaines en quête de meilleures possibilités d'emploi. Le taux d'urbanisation a augmenté, en moyenne, de 38% en 1975 à 45% en 2000. Le plus haut pourcentage de population urbaine se trouve à Trinité-et-Tobago (65%). La taille des ménages a, elle aussi, diminué et les ménages dirigés par des femmes constituent encore un pourcentage élevé du total, allant de 22,3% à Belize à 43,9% à la Barbade.¹²

Des progrès importants ont été accomplis dans les années 90 en matière de parité hommes-femmes. Un indicateur de cette progression est l'évolution des taux de scolarisation des deux sexes (cf. graphique VIII.2). Contrairement à la tendance enregistrée dans le passé, les femmes représentent la moitié au moins des effectifs scolaires à tous les niveaux du système éducationnel et, en fait, sont actuellement en plus grand nombre aux niveaux du secondaire et du troisième cycle.

Graphique VIII.2
LES CARAÏBES: TAUX DE SCOLARISATION FÉMININE ET MASCULINE
(Pourcentages)



Source: Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), World Culture Report, 1998: Culture, Creativity et Markets, Paris, 1998.

¹² CEPALC, sur la base de chiffres nationaux.

Une meilleure instruction et la promulgation et application de lois de parité entre les sexes dans la plupart des pays ont permis aux femmes d'entrer en grand nombre sur le marché de l'emploi et, en général, d'améliorer leur situation économique et sociale. Les niveaux de chômage féminin restent néanmoins très élevés et rares sont les femmes qui occupent des fonctions au sein des gouvernements ou des parlements. Vers 1995, 14,3% des fonctions parlementaires étaient exercées par des femmes. Bien que représentant une nette progression par rapport au pourcentage enregistré à la fin des années 80 (6,6%), ce chiffre reste bas. La participation féminine sur le marché de l'emploi n'a guère progressé non plus au cours de la décennie. Selon certaines estimations de l'Organisation internationale du travail, les femmes représentaient, en 1996, 44% de la main d'œuvre mais ne détenaient que 41% des emplois (OIT, 1997). D'une manière générale, l'emploi féminin se concentre dans le secteur des services, le commerce et les fonctions techniques. Dans le même temps, des chiffres récents indiquent que de tous les travailleurs indépendants des Caraïbes, 25% sont des femmes.

Bien que les indicateurs sociaux des Caraïbes aient suivi une évolution plus positive que dans la plupart des pays latino-américains, les graves récessions qui ont sévi dans plusieurs économies des Caraïbes ainsi que les mesures de restructuration et d'ajustement adoptées pour y faire face ont probablement modifié cette situation. Le modèle de croissance actuel a également contribué, dans certains cas, à aggraver la pauvreté, bien que l'incidence de cette dernière varie énormément entre les pays (cf. tableau VIII.7). Selon les estimations, le pourcentage de population vivant en dessous du seuil de pauvreté est de 43,2% au Guyana, 34,6% à Belize et 34,2% en Jamaïque, alors qu'elle n'est de 8% seulement à la Barbade. La plupart des pays ont adopté de plans de lutte contre la pauvreté prévoyant des programmes de création d'emplois et de formation.

Les régimes de sécurité sociale présentent des caractéristiques variables selon les pays mais sont tous financés par l'Etat. La Barbade est le seul pays où le système comprend une allocation de chômage. Tous les autres offrent une assurance-maladie, des allocations pour indigents et des pensions de retraite. La couverture des personnes âgées est encore inadéquate dans plusieurs pays des Caraïbes. Tel est le cas de Belize et de Grenade, où la population âgée couverte par l'assurance sociale n'est, respectivement, que de 10% et 5%. Les plans de retraite privés sont de plus en plus fréquents mais sont encore peu développés et ne concernent généralement que les gens des tranches de revenu supérieures. L'assurance maladie privée est, elle aussi, très restreinte. En 1997, 115 personnes sur 1000 seulement étaient, en moyenne, couvertes par ce type d'assurance. Les dépenses publiques en santé et en éducation dans les

Caraïbes sont généralement supérieures à celles des pays d'Amérique latine. A titre d'exemple, selon des estimations de la CEPALC, les dépenses publiques moyennes en matière de santé durant la première partie de la décennie, exprimées en pourcentage du PIB, étaient, respectivement, de 4,1%, 3% et 2,6% à la Barbade, en Jamaïque et à Trinité-et-Tobago, contre 2,3% au Brésil et 2,5% au Chili. A la moitié de la décennie, les dépenses en éducation à Belize, en Jamaïque et à Sainte-Lucie étaient, respectivement de 7,2%, 7,5% et 9,8%, alors que les pourcentages correspondant au Chili, au Costa Rica et à l'Uruguay n'étaient que de 3,1%, 5,8% et 3,2% du PIB.

Tableau VIII.7
PAYS CHOISIS DES CARAÏBES: ESTIMATION DES NIVEAUX DE PAUVRETÉ

| Pays | Pourcentage |
|---------------------------------|-------------|
| Barbade | 8,0 |
| Guyana | 43,2 |
| Jamaïque | 34,2 |
| Trinité-et-Tobago | 21,2 |
| Belize | 34,6 |
| Antigua et Barbuda | 12,0 |
| Dominique | 33,0 |
| Grenade | 20,0 |
| Montserrat | ... |
| Saint-Kitts-et-Nièves | 15,0 |
| Sainte-Lucie | 25,1 |
| Saint-Vincent-et-les-Grenadines | 17,0 |
| Bahamas | 5,0 |
| Suriname | 47,0 |

Source: Banque mondiale, "Caribbean Countries: Poverty Reduction et Human Resource Development in the Caribbean", Rapport No. 15342-LAC, Washington, D.C., 14 mai 1996.

5. L'environnement et le développement durable

Les pays de la sous-région des Caraïbes sont, pour la plupart, des écosystèmes insulaires fragiles qui sont extrêmement vulnérables à la dégradation de l'environnement. L'essor touristique qui est devenu le pilier de l'économie dans bon nombre de pays, ainsi que la concentration d'hôtels et d'installations touristiques le long des plages ont altéré les écosystèmes côtiers et aggravé la pollution et la destruction des écosystèmes marins. La dégradation de l'environnement se présente également sous la forme d'un déboisement croissant, qui s'est traduit par une réduction du couvert forestier de 20,4% de la superficie totale en 1990

à 18,7% vers le milieu de la décennie. Le taux moyen annuel de déboisement était de 1,7% durant cette période. Il existe toutefois de fortes variations, ce taux fluctuant entre 7,2% en Jamaïque à des niveaux très faibles à Belize, au Guyana et au Suriname (cf. tableau VIII.8).

Tableau VIII.8
ÉTATS INSULAIRES DES CARAÏBES: TAUX ANNUEL DE DÉBOISEMENT, 1990-1995

| Pays | Taux annuel |
|----------------------------------|-------------|
| Jamaïque | 7,2 |
| Trinité-et-Tobago | 1,5 |
| Sainte-Lucie | 3,6 |
| Bahamas | 2,6 |
| Etats insulaires des Caraïbes | 1,7 |
| Amérique centrale et Mexique | 3,0 |
| Pays tropicaux d'Amérique du sud | 0,6 |
| Monde | 0,3 |

Source: CEPALC, sur la base de l'information de la base de données sur les forêts de la FAO "Faostat Forestry".

La forte dépendance des pays des Caraïbes vis-à-vis des revenus provenant du tourisme et la crainte de perdre cette importante source de devises a conduit les gouvernements à mettre au point et à appliquer des programmes de lutte contre la dégradation de l'environnement. Ces programmes visent, en autres, à l'installation de systèmes d'assainissement, la gestion des zones côtières et la protection des zones terrestres et marines. Dans les années 90, plusieurs pays (dont la Jamaïque et Trinité-et-Tobago) ont également renforcé leurs capacités en matière de gestion de l'environnement moyennant la création d'institutions spécialisées. Dans d'autres pays, en revanche, la gestion de l'environnement reste très fragmentée entre de nombreux ministères et d'autres organismes. La gestion de l'environnement repose essentiellement sur la réglementation et est souvent torpillée par l'existence de différents types de taxes et de subventions dont les effets sont pernicieux. Par ailleurs, une tendance positive est la participation croissante de la communauté à la préservation des ressources naturelles. Par exemple, différentes mesures ont été adoptées pour protéger la population de tortues à Trinité-et-Tobago et assurer la gestion de parcs nationaux en Jamaïque et de zones marines à Sainte-Lucie.

L'adoption du Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement a constitué un pas important dans la quête d'un développement durable dans les Caraïbes. Ce programme prévoit une série de stratégies de développement et de principes directeurs en vue de la protection de l'environnement fragile de ces Etats dans le contexte général d'une stratégie de développement. Les

dommages causés chaque année par les ouragans et les tempêtes tropicales à l'infrastructure économique et sociale est également une source majeure de préoccupation. La sous-région a été frappée par sept ouragans au cours des années 90. Les petits Etats insulaires des Caraïbes considèrent le Programme d'action comme un instrument qui leur sert de cadre de référence général pour mettre en œuvre des mesures de développement durable particulièrement soucieuses de l'environnement. S'agissant toutefois de recommandations d'ordre général, ce Programme n'apporte pas aux autorités les outils spécifiques nécessaires pour en faire un instrument plus pratique et plus effectif.

Les pays de la sous-région estiment que, dans la mise en œuvre du Programme d'action, la plus haute priorité doit être accordée aux ressources marines et côtières, aux catastrophes naturelles et écologiques. Le manque de financement aux échelons national et régional est l'obstacle le plus fréquemment cité à l'application de ce programme. A l'échelon national, les écueils les plus graves sont les ressources humaines limitées, le manque de formation et l'absence d'une approche globale des problèmes.

L'un des bénéfices les plus durables du processus de mise en œuvre de ce Programme d'action est la meilleure compréhension des différents volets du développement durable. Différents projets et problèmes socio-économiques et écologiques à l'échelon régional ont ainsi été cernés de façon précise. Qui plus est, les gouvernements et la société civile ont commencé à réagir face aux besoins reconnus dans le Programme d'action et ont forgé de nouveaux liens de coopération d'une profondeur et d'une vitalité sans précédent. La contribution de la société civile et du secteur à la détermination et à la réalisation des objectifs du Programme (en termes de gestion conjointe des ressources naturelles, de l'adoption de normes et la formulation de politiques et plans d'action dans le domaine de l'environnement) a été reconnue et encouragée.

Il existe une prise de conscience croissante quant à la nécessité de consolider le volet institutionnel moyennant la promulgation de lois sur l'environnement, la création de compétences institutionnelles, de mener des études de l'impact sur l'environnement et de mettre en œuvre des plans d'action. A l'échelon international, les gouvernements se sont également attelés à la tâche d'obtenir la ratification d'instruments internationaux tels que la Convention sur la diversité biologique et la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique. Mi-1997, la première avait déjà été ratifiée par tous les petits Etats insulaires en développement des Caraïbes.

Sur le plan régional, la manifestation la plus concrète des efforts déployés par les pays des Caraïbes pour appréhender la nature des problèmes résultant de la mise en œuvre du Programme d'action est le

canevas mis au point pour coordonner le processus et contribuer à sa mise en œuvre d'une manière intégrale.¹³ Comme l'ont signalé plusieurs gouvernements, un grand nombre d'activités prévues dans le Programme avaient déjà été amorcées avant son adoption et mise en œuvre dans le cadre de plans nationaux de développement durable. Le Programme d'action a toutefois exercé sur ces activités une influence positive en leur redonnant un nouvel élan et contribuant à donner une perspective plus globale au niveau de leur application et de la formulation de nouveaux projets et programmes. La récente décision d'étendre le Programme aux domaines économique et social ouvre de nouvelles voies à l'action pratique.

¹³ Les différents volets sont les suivants: un secrétariat mixte provisoire (formé par les secrétariats de la CEPALC et de la CARICOM), le bureau des petits états insulaires en développement, le Groupe interinstitutions (composé de plusieurs institutions établies ou représentées dans la région) et un programme de travail commun élaboré en fonction des chapitres qui constituent le Programme, adopté officiellement à la même réunion ministérielle. Au sein du secrétariat mixte provisoire, la CEPALC fait office de secrétariat technique ou opérationnel, et la CARICOM est responsable des activités de diffusion des mesures.

Chapitre IX

La restructuration des territoires nationaux

Dans les années 90, la géographie économique, sociale et politique des pays de la région a profondément évolué. De nouvelles zones ont été occupées et la population s'est déplacée intensément entre les zones urbaines et rurales déjà peuplées, ce qui a introduit une modification dans les schémas de distribution à l'intérieur des territoires nationaux. L'activité économique a connu une crise dans certaines régions alors qu'elle s'est développée de manière vigoureuse dans d'autres, provoquant des changements profonds dans la localisation géographique des processus productifs. La prise de décision publique, traditionnellement centralisée et concentrée dans les villes capitales, s'est diffusée d'une manière croissante vers des entités politiques et administratives sous-nationales. Les innovations en matière de transport et de communications, ainsi que les investissements complémentaires en infrastructure, ont atténué le problème de la distance. En somme, les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ont été l'objet de processus importants de restructuration territoriale.

Parmi les nombreux facteurs qui ont contribué à cette restructuration, la mondialisation apparaît comme le plus significatif. En raison de l'ouverture des économies vers l'extérieur, la région a reçu un flux de capitaux, de biens et de services de plus en plus détachés de leurs bases territoriales. Dans de telles conditions, une nouvelle géographie est parue où coexistent des territoires insérés d'une manière compétitive dans l'économie mondiale (zones gagnantes) et d'autres restés en marge de celle-ci (zones perdantes). La présence de grands conglomérats

commerciaux et financiers dans les villes, ainsi que de complexes agro-industriels, miniers et touristiques dans les zones rurales, associés à l'investissement et à la demande extérieurs, constituent l'expression visible de l'impact de la mondialisation à l'échelle du territoire.

L'existence d'échanges commerciaux croissants entre les pays de la région constitue un deuxième facteur qui a contribué à cette restructuration territoriale. Ces efforts d'intégration ont donné lieu à une amélioration systématique de l'infrastructure de transport et de communications dans les régions frontalières, ainsi qu'à l'exécution conjointe de méga projets énergétiques, à la formation de circuits écotouristiques et à la promulgation de normes communes touchant les biens et les services. Le succès obtenu dans le règlement de différends frontaliers a encouragé le commerce, ainsi que le développement de projets productifs ou de protection écologique et a facilité le déplacement des personnes.

En troisième lieu, et dans le contexte évoqué, la restructuration est due à l'application de politiques publiques qui relèvent le défi stratégique posé par la nécessité d'encourager un aménagement territorial conforme au modèle de croissance et développement. Cet aménagement s'est vu confronté aux conflits qui surgissent à l'intérieur de la nouvelle structure territoriale, en particulier ceux qui tiennent à l'avenir incertain des zones perdantes et à la lutte d'intérêts à l'intérieur des zones gagnantes.

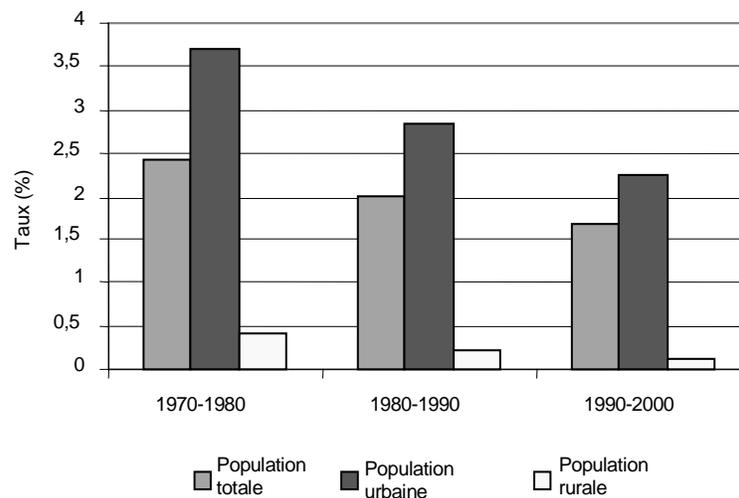
En quatrième lieu, la plus grande capacité d'action des intervenants sociaux à l'échelle sous-nationale constitue une force endogène très importante dans la restructuration, ce qui est lié à une décentralisation croissante de l'État. Dans ce contexte, le *leadership* local, l'identité culturelle territoriale et le pouvoir d'action et de négociation des acteurs sociaux ont contribué de manière décisive à accroître les bénéfices de la restructuration dans certaines zones ainsi qu'à atténuer ses effets pernicieux dans d'autres.

1. Distribution et mobilité territoriales de la population

En dépit de la persistance des tendances centrifuges à l'égard du peuplement de la région, le schéma traditionnel de concentration reste en vigueur. Plus des deux tiers des habitants de l'Amérique latine et des Caraïbes sont groupés dans moins d'un cinquième du territoire de la région. Qui plus est, l'urbanisation a continué à progresser dans les années 90, quoique à un rythme plus lent que pendant les décennies précédentes, lorsque le taux de croissance de la population urbaine représente plus de 3% par an (cf. graphique IX.1). En vertu de cette tendance, la région a continué à afficher le niveau le plus élevé

d'urbanisation parmi les pays en développement, à savoir 73,4%, ce qui représente plus du double de l'Afrique (34,9%) ou de l'Asie (34,7%). Cette concentration urbaine dans la région se situe à un seul point de pourcentage en dessous de celle des pays développés (74,5%).

Graphique IX.1
AMÉRIQUE LATINE: TAUX MOYEN ANNUEL DE CROISSANCE DES POPULATIONS
TOTALE, URBAINE ET RURALE, 1970-2000



Source: CEPALC-CELADE, "Latin America: Urban and Rural Population Projections, 1970-2025", *Demographic Bulletin*, year 32, No. 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago, Chili, mars 1999.

Ce graphique montre clairement que les ajustements et les changements économiques et sociaux survenus dans la région depuis les années 80 n'ont pas modifié les facteurs structurels qui favorisent la concentration urbaine. Au contraire, il existe aujourd'hui dans les villes de nouveaux facteurs de localisation qui contribuent à leur compétitivité internationale, tels les services de pointe de production, le capital humain et la connaissance technique, ainsi qu'une gamme variée de services publics et privés.

a) L'hétérogénéité des établissements humains

En dépit de l'augmentation généralisée de la population urbaine, les modèles d'urbanisation continuent de présenter une grande hétérogénéité. Dans un premier groupe de pays d'Amérique latine

(l'Argentine, le Chili, l'Uruguay et le Venezuela) et des Caraïbes (la Jamaïque, Porto Rico et Trinité-et-Tobago), l'urbanisation a augmenté lentement jusqu'à dépasser 85% de la population totale. La population urbaine s'est accrue à un rythme modéré ou lent, entre 0,9% et 2,6% par an, alors que la population rurale diminuait comme conséquence d'une émigration faible en termes absolus, mais significative par rapport à la population d'origine.

Dans un deuxième groupe de pays (la Bolivie, le Brésil, la Colombie, Cuba, l'Équateur, le Mexique, le Pérou et la République dominicaine) où se situe la majeure partie de la population régionale, la population urbaine a atteint plus de 60% du total, mais n'a pas dépassé 80%. Le rythme de l'urbanisation a connu une décélération dans ces pays: la croissance démographique des zones urbaines s'est atténuée pour se situer aux alentours de 2% par an. La population rurale a eu tendance à croître très lentement, voire à stagner et à baisser. Dans le reste des pays, qui sont nombreux mais peu peuplés, l'urbanisation a été galopante. La population urbaine de ce groupe a augmenté plus lentement que par le passé, mais le taux annuel a atteint 2,5% ou plus en moyenne. La population rurale, d'autre part, a augmenté entre 0,5% et 2,4% par an, en raison d'une forte croissance végétative qui a compensé l'impact de l'exode rural net.

En ce qui concerne l'augmentation de la population urbaine, la tendance observée pendant la décennie précédente s'est consolidée dans les années 90. Compte tenu de l'énorme différence de taille entre la population urbaine et la population rurale, la croissance des villes due à la migration rurale-urbaine a baissé de manière soutenue, par rapport à la croissance qui résulte de l'équilibre net entre les naissances et les décès à l'intérieur des zones urbaines. Le cas du Brésil illustre ce phénomène: alors que dans les années 80 près de 42% de la croissance urbaine était imputable aux transferts nets de la campagne, dans les années 90, ces transferts ne représentaient que 33% de la croissance totale des villes.¹ Plus les degrés d'urbanisation sont importants, moins significatif est le rôle de la migration à partir des zones rurales. Au Chili, par exemple, cette migration n'a représenté que 10% de l'expansion urbaine survenue entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90.

L'analyse des changements démographiques advenus dans le groupe composé par les 52 villes de plus d'un million d'habitants à la fin des années 90 montre que ce groupe était très dynamique jusqu'en 1970,

¹ Les chiffres représentent la croissance et la migration de la population âgée de 10 ans ou plus. Le calcul a été établi en appliquant la méthodologie de la raison de survie pendant la période entre recensements et couvre la période entre le recensement de 1991 et celui de 1996.

lorsqu'il représentait 46% de la population urbaine (cf. tableau IX.1) Les années 80 furent particulièrement dures pour les activités et les populations situées dans ces villes. En raison de ces difficultés, leur participation dans l'ensemble de la population urbaine totale a diminué de 46% à 43%, alors que la croissance démographique tombait de 3,6% par an en moyenne dans les années 70 à 2,3% dans les années 80. Pendant les années 90 le taux de croissance de la population urbaine n'a pratiquement pas changé, et la participation de celle-ci dans le total de la population s'est maintenue à 43%. La plupart des villes avaient atteint alors un stade avancé dans la transition démographique.² Dans le même temps, les facteurs qui les avaient rendues moins attrayantes, favorisant même l'émigration pendant la période précédente, avaient perdu de leur force.

Tableau IX.1
AMÉRIQUE LATINE: 52 VILLES DE 1 000 000 D'HABITANTS OU PLUS, 1950-2000

| Année | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Nombre de villes | 52 | 52 | 52 | 52 | 52 | 52 |
| Population (milliers) | 28 747 | 47 708 | 74 068 | 105 837 | 133 584 | 166 952 |
| Pourcentage de la population totale | 17,3 | 22,0 | 26,1 | 29,5 | 30,5 | 32,4 |
| Pourcentage de la population urbaine | 41,7 | 44,6 | 45,5 | 45,5 | 42,9 | 43,0 |
| Taux de croissance ^a | | 5,1 | 4,4 | 3,6 | 2,3 | 2,2 |

Source: Calculs de la Division de la population - Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE); Nations Unies, World Urbanization Prospects: The 1996 Revision. Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations (ST/ESA/SER.A/170), New York, 1998. Publication des Nations Unies, No de vente. E.98.XVIII.6.

^a Taux moyen de croissance par an durant la décennie.

Un citoyen sur cinq habitant la région vit dans les principales villes métropolitaines de cinq millions d'habitants ou plus (cf. tableau IX.2). S'il est vrai que dans les années 80, ces villes ont pâties effets néfastes de la désindustrialisation (Buenos Aires, Mexico et São Paulo, principalement) et du retrait du secteur public en tant qu'employeur, elles ont fait preuve, dans les années 90, d'une certaine récupération démographique, ce qui démontre leur capacité d'adaptation aux nouvelles conditions de la concurrence mondiale.

² En d'autres termes, la fertilité se situait déjà à un niveau faible, de telle sorte que son effet dans la réduction de la croissance de la population n'était plus aussi significatif.

Tableau IX.2
AMÉRIQUE LATINE: VILLES DE 5 000 000 D'HABITANTS OU PLUS, 1950-2000

| Année | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|--------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nombre de villes | 1 | 4 | 4 | 4 | 6 | 7 |
| Population (milliers) | 5 042 | 12 199 | 32 588 | 45 046 | 62 110 | 77 992 |
| Pourcentage de la population totale | 3,0 | 5,6 | 11,5 | 12,5 | 14,2 | 15,2 |
| Pourcentage de la population urbaine | 7,3 | 11,4 | 20,0 | 19,3 | 20,0 | 20,1 |

Source: Calculs de la Division de la population - Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE); Nations Unies, *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision. Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations (ST/ESA/SER.A/170)*, New York, 1998. Publication des Nations Unies, No de vente. E.98.XVIII.6.

Dans ces grandes villes, parfois considérées comme des “villes planétaires” en raison de leurs dimensions démographiques et de leur importance économique, deux tendances se dégagent. La première est que la croissance des centres urbains reste faible en raison d'une transition démographique avancée ainsi qu'à une migration nette réduite ou négative.³ En deuxième lieu, ces villes ont eu tendance s'étendre de plus en plus et à englober, socialement et économiquement, des noyaux urbains avec lesquels elles n'avaient auparavant aucune connexion géographique (Rodríguez et Villa, 1997).

Ce dernier phénomène est dû non seulement à l'incorporation de nouveaux territoires aux zones urbaines traditionnelles, ou à l'expansion de réseaux routiers qui facilitent les déplacements, mais aussi à la relocalisation de l'industrie vers la périphérie urbaine et à l'apparition de sous-centres, qui possèdent une dynamique sociale propre en matière de logement et de travail. La gestion est devenue ainsi plus complexe dans ces zones urbaines qui subissent l'action des forces du marché et d'un peuplement sauvage. Cela a été particulièrement vrai là où les instances de gouvernement métropolitain et les mécanismes de coordination entre autorités locales faisaient défaut. Comme nous l'avons évoqué plus haut, ce type d'expansion a empêché les villes de récupérer le dynamisme démographique d'antan, en fait irrécupérable, vu le faible niveau de la fécondité et la baisse constante de l'apport migratoire.⁴

³ La transition démographique, qui a lieu à l'échelle nationale dans la plupart des pays, est analysée au chapitre VI.

⁴ Il semblerait, au reste, que certaines zones métropolitaines n'aient pas encore récupéré leur pouvoir d'attrait pour les immigrants. Par exemple, l'échange de population entre la zone métropolitaine de la ville de Mexico et les quatre autres macro régions identifiées à l'intérieur du pays a comme résultat la perte nette de 150, 000 habitants de cette ville. (Conapo, 1999). Néanmoins, la migration a été beaucoup plus importante pendant la

Cette segmentation socio-spatiale des villes est préoccupante, bien que l'information disponible ne permette pas d'établir de manière précise la tendance dominante dans la région. Les restrictions en termes d'accès ont conduit à l'occupation de sites qui assurent la régulation des torrents et la stabilisation des versants, ce qui augmente la vulnérabilité de ces établissements humains face aux catastrophes naturelles.⁵ D'autre part, d'anciens terrains industriels abandonnés et des sites de décharge de résidus ont été occupés à des fins d'habitation. La segmentation socio-spatiale favorise, en outre, la reproduction de la pauvreté et isole la richesse, ce qui maintient ou approfondit les inégalités socio-économiques et rend plus difficile l'exercice d'une citoyenneté pleinement démocratique.

Les villes de taille intermédiaire ont connu une croissance dynamique, même si, tout comme pour le reste de l'ensemble urbain, leur expansion a été moins rapide que pendant les décennies précédentes (Jordán et Simioni, 1998). Dans les années 90, plusieurs de ces villes ont commencé à connaître les problèmes des grandes villes. Il est évident que la condition de ville intermédiaire n'est pas, en soi le gage d'un avenir prometteur et que leur viabilité dépend des fondements économiques⁶ qui leur a servi d'assises, y compris leur degré d'intégration dans l'économie mondiale, la manière dont elles sont articulées à l'intérieur du système national et régional et leur capacité de tirer parti d'avantages comparatifs.⁷

En définitive, les grandes villes du système urbain de la région ont fait preuve d'une capacité de réaction face aux déboires socio-économiques subis pendant les années 80, en dépit des graves problèmes qui y subsistent, tels la tendance tentaculaire des métropoles à étendre leurs limites et leur rayon d'action traditionnel formant ainsi des zones d'interaction urbaine très étendues. L'importance des villes intermédiaires en tant qu'agents de la croissance urbaine s'est confirmée, ce qui pose une série de gageures pour ces villes qui doivent, d'une part, éviter de reproduire les problèmes déjà rencontrés par les grandes villes, tout en entrant en concurrence avec celles-ci dans leur rôle de promotion et d'appui à l'activité productive (CEPALC, 1998e).

période 1985-1990, ce qui explique l'augmentation du rythme de croissance de la ville de Mexico, de 0,7% en moyenne annuellement dans les années 80 à 1,5% en 1990-1995.

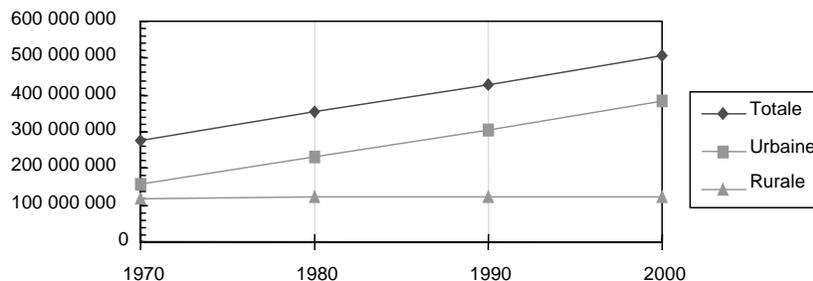
⁵ Ceci est illustré par la dévastation subie par plusieurs villes de la région, causée par des phénomènes climatiques (tels que El Niño et la Niña, et les ouragans qui ont ravagé l'Amérique Centrale et les Caraïbes) et les tremblements de terre.

⁶ Il faudrait ajouter à ces facteurs la qualité de la gestion et les niveaux de coordination entre les intervenants les plus importants.

⁷ Par rapport à la production, l'offre de services, la disponibilité de l'infrastructure, la génération de connaissances et d'information et les conditions de vie.

La population rurale n'a, quant à elle, virtuellement pas connu de croissance, comme l'illustrent les tableaux IX.1 et IX.2. Vu que la libéralisation du commerce bénéficie le secteur moderne d'exportation, mais exclut graduellement les secteurs à faible capitalisation ou situés dans des terres marginales (Dirven, 1997), les perspectives futures en termes de capacité de rétention démographique des campagnes de l'Amérique latine et des Caraïbes semblent moins favorables que semblerait le suggérer l'importance de l'agriculture et des produits élémentaires dans les exportations régionales. L'agriculture moderne n'implique pas le recours à une main d'œuvre intensive, et dans les cas où elle le requiert, la nature saisonnière des travaux est peu propice à un peuplement définitif des campagnes. En outre, ces exploitations modernes exigent une main d'œuvre qualifiée et des connaissances spécialisées dont manquent les paysans, de sorte que l'on recrute ailleurs. En fait, la persistance d'une population rurale très éparpillée rend difficile la formation d'établissements dont l'importance permettrait l'accès de la population à des services sociaux et conspire contre la création de liens avec le secteur public et le monde urbain, encourageant ainsi l'émigration.

Graphique IX.2
AMÉRIQUE LATINE: POPULATIONS TOTALE, URBAINE ET RURALE, 1970-2000
(Millions d'habitants)



Source: Division de la population - Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE);
Projet sur la distribution spatiale et l'urbanisation en Amérique latine et dans les Caraïbes (1999).

b) La modification des schémas migratoires

La consolidation de la prédominance urbaine a mené graduellement au changement des schémas migratoires. Le déclin généralisé du courant migratoire urbain-rural a eu comme contrepartie une plus forte migration entre zones urbaines. Les décideurs politiques semblent méconnaître cette

situation et considèrent encore la migration à partir des zones rurales comme la source principale des problèmes urbains (Villa, 1996).

Une autre forme de mobilité dont l'importance quantitative et qualitative s'est accrue est la migration intra métropolitaine, autrement dit, les déplacements résidentiels entre grandes villes. De par ses caractéristiques et sa sélectivité, ce phénomène agit comme un facteur de différenciation spatiale, démographique et socio-économique. Malgré des preuves encore fragmentaires, la situation du Mexique peut servir d'illustration. Dans la période 1950-1960, le 9% seulement des déplacements résidentiels correspondaient à une migration entre le District Fédéral et l'État de Mexico. Pour la période 1990-1995, en revanche, ces déplacements représentaient 22% du total (Conapo, 1998).⁸

Les déplacements entre zones rurales ont été liés aux processus de réaménagement économique. Dans de nombreux cas, ceux-ci étaient de nature temporaire et obéissaient soit aux besoins de travaux saisonniers, soit à l'agriculture itinérante pratiquée par des paysans sans terre dans des zones relativement inexploitées et souvent fragiles du point de vue écologique.⁹

L'occupation de nouvelles zones à l'intérieur des pays reste néanmoins une tendance importante. Ce processus s'est poursuivi dans la région pendant les années 90, en particulier dans les bassins de l'Amazone et de l'Orénoque. Contrairement à ce qui s'était produit par le passé, cette occupation n'a pas été le résultat de programmes officiels de colonisation, mais des perspectives attirantes dérivées de l'exploitation de ressources naturelles et de sources d'énergie, ainsi que de projets d'infrastructure.

L'importance croissante de l'échange de biens et services entre pays de la région a également contribué à la consolidation d'un certain nombre de zones frontalières. La forte croissance démographique survenue dans une vaste région du Paraguay oriental, dont l'exemple le plus frappant est le département de Alto Paraná, dont la pondération dans la population nationale s'est décuplée entre 1950 et la moitié des années 90 (Jordán et Simioni, 1998), illustre le pouvoir d'attraction exercé par les externalités

⁸ La grande majorité de ceux-ci correspondent à des déplacements intra-métropolitains, étant donné que l'État de Mexico comprend des municipalités situées dans la zone urbaine de Mexico. Des estimations basées sur des enquêtes indiquent qu'au début de la décennie, 19% de la migration entre états au Mexique correspondait à des déplacements effectués à l'intérieur de la zone métropolitaine de la ville de Mexico (Conapo, 1997).

⁹ Une grande partie de ces déplacements est quotidienne ou temporaire, ce qui est illustré par le fait que, en 1995, le 20% de la population économiquement active (PEA) qui était engagée dans des activités agricoles (quelque 8 millions de personnes) habitaient des zones urbaines (Dirven, 1997).

de la frontière, en l'occurrence avec le Brésil, des possibilités associées à l'exploitation de ressources naturelles et énergétiques.

Les états fédératifs mexicains de la Basse Californie et de Quintana Roo exemplifient la conjonction de forces qui ont favorisé la redistribution spatiale de la population pendant cette décennie. La Basse Californie constitue un cas spécial parmi les états situés tout au long de la frontière entre le Mexique et les Etats Unis¹⁰ car elle possède un sous-système de villes attenantes à la frontière internationale¹¹ et structurellement liées à l'économie du pays voisin. Le dynamisme économique et la création d'emplois résultant de ce lien et de certaines mesures publiques (Alegría et autres, 1997) semblent avoir été les facteurs d'attraction décisifs pour les migrants en provenance d'autres états mexicains. En fait, ceux-ci constituent aujourd'hui la moitié de la population de l'état de Basse Californie (Conapo, 1997). La migration vers Quintana Roo a été encore plus importante¹² mais, dans ce cas, l'exploitation de potentiel touristique semble avoir représenté l'attrait le plus important.

Dans les zones frontalières entre la Colombie et le Venezuela, en revanche, le dynamisme des échanges commerciaux ne semble pas avoir eu de répercussion majeure sur les activités traditionnellement importantes. En fait, ces zones n'ont pas connu de changements marquants, bien que l'échange commercial entre les deux pays constitue un des axes dynamiques du commerce au sein de l'Amérique latine et que de multiples plans et programmes de travail aient été établis pendant les deux dernières décennies.

¹⁰ La frontière nord du Mexique est un cas surprenant. Depuis plusieurs décennies, en particulier depuis 1965, la région a fait l'objet de mesures gouvernementales et d'encouragements qui semblent avoir bien fonctionné. En grande mesure cela est dû à la proximité des Etats Unis et à l'existence d'une main d'œuvre moins onéreuse au Mexique que dans ce pays (González, 1999; Alegría et coll., 1997; Gilbert, 1974). L'apparition d'un cordon de villes tout u long de la frontière a agi comme contrepoids vis-à-vis de la concentration démographique traditionnelle et des flux de migration dans la zone centrale (Vallée de Mexico et l'état de Morelos). Les données les plus récentes confirment cette tendance: alors que dans les années 1965-1970, la zone centrale présentait un bilan positif quatre fois supérieur à celui de la frontière nord, (et, de fait, l'échange a favorisé la région centrale), dans les années 1992-1997 la frontière nord représentait la seule macro région où le résultat du bilan migratoire a été favorable (Conapo, 1999). Cet attrait migratoire a continué, en dépit d'une tendance croissante à situer les *maquiladoras*, qui constituent le moteur de la production traditionnelle de la région, dans des municipalités et des états non frontaliers (CEPALC, 1996a).

¹¹ Tijuana, Mexicali et Ensenada sont les centres urbains qui articulent ce sous système.

¹² Il a été estimé que dans la moitié des années 90, 60% de la population de Quintana Roo provenait d'autres états mexicains (Conapo, 1997).

2. Décentralisation et financement

A partir des années 80, mais en particulier dans les années 90, la décentralisation a été au cœur des politiques publiques adoptées dans la région. Deux raisons expliquent ce phénomène. La première, d'ordre politique, est que la décentralisation est conçue comme une manière de rapprocher le gouvernement des citoyens et s'inscrit donc dans le cadre des efforts actuels de démocratisation. La possibilité de promouvoir une réelle participation des citoyens à l'échelle locale est l'un des arguments qui sous-tendent la délégation de responsabilités aux gouvernements régionaux et locaux. La deuxième raison est d'ordre économique: dans le cadre des processus de restructuration de l'État, la décentralisation apparaît comme une manière d'accroître l'efficacité en ce qui concerne la prestation de services, en particulier de services sociaux, qui offre peu de possibilités d'économies d'échelle. La plus grande flexibilité de la gestion au niveau local et un meilleur accès à l'information relative aux préférences et aux besoins de la population plaident en faveur de la plus grande efficacité des services décentralisés.

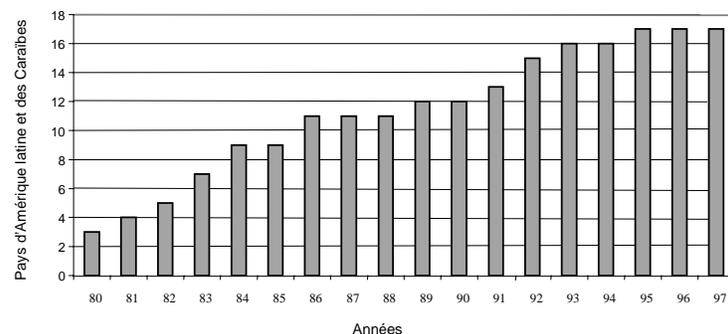
Dans les années 90, l'importance croissante des initiatives de décentralisation, entérinées dans plusieurs réformes constitutionnelles et normes juridiques s'est traduite par un profond réaménagement de la structure du secteur public. Le résultat de cette décentralisation est un État plus proche de la communauté, un rôle accru de l'administration et des gouvernements locaux dans le règlement des conflits et la création d'opportunités de développement. Les gouvernements municipaux et régionaux ont renforcé leur capacité de gestion pour mieux s'acquitter de la responsabilité de la prestation des services de base et de l'allocation des fonds publics sur leurs territoires.

En général, tous les processus de décentralisation s'inscrivent dans le cadre d'un contexte vaste de réforme de l'état, non circonscrit à la seule gestion publique et qui implique des modifications substantielles de l'administration et du gouvernement, de la société civile et des partis politiques, en tant que moyens traditionnels d'articulation des intérêts de la communauté. Dès lors, il est difficile de faire avancer ce processus et de l'évaluer d'une manière isolée, car il n'acquiert de sens que dans le contexte plus ample de la matrice historique où s'agencent ses différentes composantes.

Ces avancées passent, en conséquence par une modification de la culture politique existante, laquelle est déterminée par la structure politique en place et par les caractéristiques spécifiques des États, qu'ils soient unitaires ou fédératifs. De ces différences de culture politique dépend le niveau sous-national qui est appelé à se transformer en unité

politico-administrative lors de ce processus de décentralisation, à savoir les régions, les états (provinces ou départements), ou les municipalités (gouvernements locaux). Elles déterminent également la forme que prendra l'autorité territoriale, soit un organe de gouvernement et d'administration ayant juridiction sur un territoire, soit une entité décentralisée. Hormis les cas des pays à système fédératif, la municipalité semble avoir été le choix prédominant, bien que l'intérêt se soit porté récemment sur les sphères intermédiaires. Ainsi, la principale manifestation politique de la décentralisation a été le nombre croissant de pays d'Amérique latine où les maires sont élus au suffrage direct. Celui-ci est passé de trois pays en 1980 à 17 pays en 1997, comme l'indique le tableau IX.3. Depuis lors, cependant, le nombre de dirigeants élus directement aux niveaux intermédiaires départements, états ou provinces, s'est accru dans plusieurs pays de la région.

Graphique IX.3
LE VOLET POLITIQUE: MAIRES ÉLUS AU SUFFRAGE DIRECT, UN BON INDICATEUR DE DÉCENTRALISATION



Source: Banque interaméricaine de développement (BID), *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano*, Washington, D.C., 1998.

Ce processus a été accompagné de la mise en place de nouveaux mécanismes qui cherchent à promouvoir une plus grande participation des citoyens dans les affaires locales, par le truchement de conseils municipaux et de consultations auprès des citoyens. L'approche la plus commune met l'accent sur l'importance de la responsabilité et le contrôle exercé par les citoyens, une planification qui contribue à la formation d'un capital social, la création de liens de confiance mutuelle entre les acteurs sociétaux et la recherche de gouvernabilité. La présence croissante des

intervenants locaux, dont le rôle est beaucoup plus complexe qu'auparavant, est intimement lié aux processus de redistribution du pouvoir politique et de l'administration publique entre les différentes entités territoriales. Cette tendance a favorisé l'autonomisation des territoires sous-nationaux, des divisions politico-administratives à toute échelle, des villes de différentes dimensions et des territoires ethniques qui, loin de continuer à subir passivement les impacts du réaménagement territorial, sont devenus des partenaires actifs dans les processus économiques et politiques qui se déroulent à l'échelle nationale et internationale.

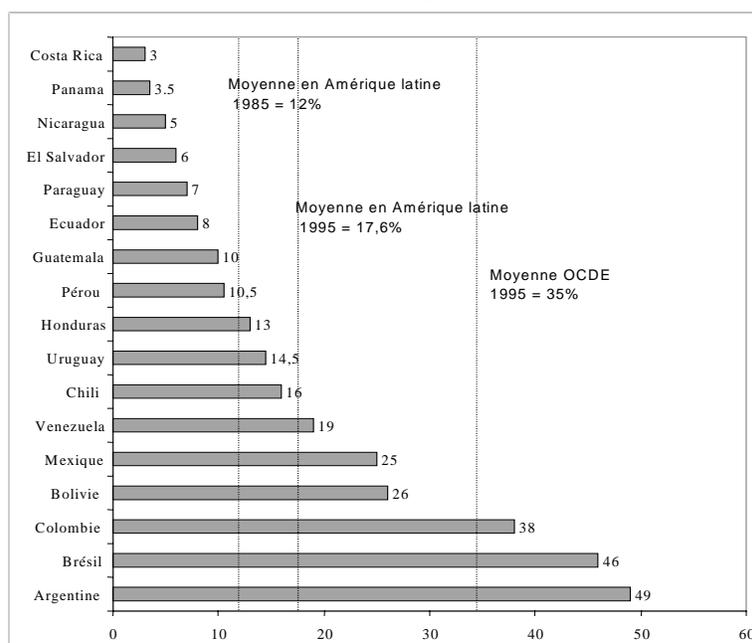
Du point de vue économique, l'un des effets de la décentralisation est l'importance que prend la dimension territoriale, de même que le volet sectoriel, vis-à-vis de la prestation de services, de la responsabilité financière et du contrôle social des dépenses, de la formulation des politiques publiques et de la coordination entre les différents acteurs territoriaux. Quoiqu'il s'agisse de pratiques très récentes, les gouvernements locaux et régionaux se sont fortement engagés dans l'économie locale, en facilitant et encourageant des partenariats avec le secteur privé de façon à gérer et consolider des mesures propres à améliorer la compétitivité des entreprises et le dynamisme de l'économie locale.

Les faits indiquent que la décentralisation a été plus intense du côté des dépenses, grâce à l'importance croissante des gouvernements sous-nationaux en tant que responsables directs des dépenses publiques au niveau territorial. Du côté des revenus, en revanche, le recouvrement fiscal local propre et la modernisation de la fiscalité à l'échelle sous nationale progressent lentement, ce qui va dans le sens d'une économie politique peu favorable à un processus de décentralisation salubre et durable, qui devrait reposer sur une plus grande autonomie et une responsabilité fiscale générale à l'échelon local.

Comme l'indique le graphique IX.4, les pourcentages des dépenses publiques effectuées aux niveaux sous-nationaux représentaient, en 1995, une moyenne régionale de 17,4%. Cette mesure simple du degré de décentralisation ne reflète toutefois pas les différences significatives qui existent entre les divers pays. Les indicateurs correspondant à un groupe de pays (l'Argentine, le Brésil et la Colombie) sont plus élevés que la moyenne des États membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) (35%). Un deuxième groupe de pays, (la Bolivie, le Mexique et le Venezuela) se situe à un niveau légèrement supérieur à la moyenne de l'Amérique latine; dans un troisième groupe (le Chili et le Pérou) la part des dépenses territoriales est inférieure à la moyenne régionale mais dépasse 10%. Finalement, il existe

un groupe de pays (le Paraguay et la plupart des pays de l'Amérique Centrale et les Caraïbes) où les dépenses territoriales sont inférieures à 10%. Cependant, les estimations indiquent que, dans la foulée des mesures de décentralisation mises en oeuvre, la moyenne régionale des dépenses publiques devrait osciller autour de 20%. Bien que nettement plus élevé qu'il ne l'était à la moitié des années 80 (12%), ce pourcentage reste très en dessous de la moyenne enregistrée dans les pays de l'OCDE.

Graphique IX.4
DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DANS CERTAINS PAYS
D'AMÉRIQUE LATINE
(Pourcentages)



Source: Gabriel E. Aghón et Herbert Edling (comps.), *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo* (LC/L.1051), Santiago, Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 1997, et Banque interaméricaine de développement (BID), *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano*, Washington, D.C., 1998.

Cependant, les municipalités de la région ayant très peu recours aux impôts à base locale, les degrés d'autonomie fiscale réelle et de responsabilité des administrations et des gouvernements municipaux vis-à-vis de leurs communautés sont plus faibles que ceux visés par les projets de décentralisation, ce qui se traduit par une fragilité des finances

locales. Les contraintes s'expliquent par la difficulté de créer des assiettes fiscales plus complètes et importantes à l'échelle locale et par les restrictions d'ordre juridique, qui limite la marge de manœuvre des gouvernements locaux dans ce domaine. C'est pourquoi la consolidation de la fiscalité locale est, sans nul doute, l'une des priorités les plus urgentes dans les pays de la région pour assurer la pérennité de la décentralisation. S'il est vrai, d'autre part, que le recours au crédit à l'échelle locale a accru les possibilités de financer les investissements publics, il a également augmenté le risque pour les structures financières locales. Il est, dès lors, nécessaire de se doter d'un cadre qui réglemente l'accès des gouvernements locaux aux sources de crédit afin de contrôler les éventuels effets néfastes de ce dernier sur la stabilité macroéconomique, les finances locales et la confiance politique dans le processus de décentralisation lui-même.

Le processus de décentralisation s'est aussi heurté à divers problèmes et limitations. Dans plusieurs cas (l'Argentine, le Brésil et la Colombie), il a entraîné un accroissement des dépenses publiques consolidées qui n'a pas été accompagné d'une hausse des revenus. En deuxième lieu, la décentralisation a encouragé le transfert de responsabilités aux municipalités, y compris la prestation de services de base (santé, éducation, et assainissement de l'environnement) ainsi que, dans certains cas, de l'investissement en infrastructure sociale et de transport. Les inégalités en termes de quantité et qualité des services ont eu tendance à s'accroître, en raison des différents niveaux de ressources disponibles dans les régions plus développées et dans celles qui sont restées à la traîne. Ces écarts sont souvent le résultat d'une inertie historique dans le processus d'affectation que les nouveaux systèmes de transfert n'ont pas entièrement corrigés, ainsi que de capacités administratives dissemblables. Cette état de choses explique les mesures législatives adoptées et les efforts du gouvernement consentis pour réviser les systèmes de transfert et parvenir à une plus grande efficacité et, surtout, une plus grande équité dans les dépenses sociales décentralisées. En troisième lieu, la division des compétences entre les différentes sphères du gouvernement est parfois floue et un système adéquat de suivi et d'évaluation de la dépense décentralisée fait défaut.

Les preuves disponibles confirment le besoin d'étayer les institutions et les ressources humaines nécessaires à la décentralisation, ainsi que l'intérêt de mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation de ce processus. Face aux difficultés mentionnées, les pays de la région ont introduit peu à peu des innovations et de "meilleures pratiques" dans

les domaines essentiels à une gestion décentralisée.¹³ Les principales nouveautés sont, entre autres, le remaniement des systèmes de transfert, certaines expériences réussies de modernisation dans le recouvrement des impôts locaux, l'établissement de règles d'accès au crédit, la gestion décentralisée des services sociaux, des mécanismes assurant une plus grande participation des citoyens et un contrôle social plus strict des dépenses, ainsi que la formation de partenariats entre le secteur public et le secteur privé (voir l'encadré IX.1). La diffusion et l'apprentissage de ces innovations contribueront au développement plus dynamique et à la mise en œuvre plus efficace des processus de décentralisation en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Le chemin à parcourir est encore long. Le processus de décentralisation implique la recherche d'un développement intégral, plus démocratique et équitable, qui vise à encourager le progrès économique dans les villages et les régions afin d'atténuer la concentration excessive dans les villes et leurs régions attenantes.

Encadré IX.1
INNOVATION ET PROGRÈS EN MATIÈRE DE DÉCENTRALISATION:
QUELQUES EXEMPLES DE RÉUSSITE

Les pays de la région ont adopté diverses pratiques pour affronter les difficultés qu'implique la transition vers une gestion plus décentralisée. Certaines de ces pratiques sont décrites ci-dessous:

Amélioration de la fiscalité territoriale. Le cas de l'impôt foncier.

Des villes telles que Bogota (Colombie), La Paz (Bolivie) et Quito (Équateur) présentent des options intéressantes, tel que l'adoption de l'auto évaluation pour déterminer l'assiette fiscale de ces impôts dans un contexte de plus grande autonomie locale, d'une administration fiscale efficace et d'une plus grande transparence quant à la façon dont sont finalement dépensés les revenus obtenus par la fiscalité.

Création de nouveaux systèmes de transferts. Certains pays s'efforcent de réviser ces systèmes sur la base de critères qui tiennent compte d'aspects tels que la distribution locale des revenus et la pauvreté, les efforts de recouvrement fiscal à l'échelle locale, l'efficacité administrative et le coût des services. Cette question est au centre des programmes gouvernementaux dans les années à venir.

(Continuation)

¹³ Ceci est analysé en plus grand détail dans CEPALC/GTZ (2001).

Encadré IX.1 (suite)

Nouvelles sources de financement et participation plus active du secteur privé. L'usage croissant des impôts fonciers pour améliorer la situation dans certaines grandes villes et villes de taille intermédiaire en Argentine, en Colombie, en Équateur, au Mexique et au Pérou, entre autres, a encouragé une plus grande responsabilité fiscale de la part de la communauté, moyennant le renforcement des liens entre les investisseurs locaux du secteur public et du secteur privé et les coûts et bénéficiaires potentiels de ceux-ci. Des efforts ont été consentis pour mobiliser le capital privé vers le financement de projets dont l'impact local est indéniable, par le biais d'instruments tels que les contrats de concessions. Les lois en vigueur permettent le recours à ce type de contrats à différents niveaux de l'administration dans la plupart des pays.

Régulation et supervision de l'endettement local. En dépit des restrictions existant à l'échelle sous-nationale pour accéder aux marchés de capitaux, l'idée d'émettre des bons localement commence à susciter un certain intérêt, en particulier dans les villes à taille intermédiaire et dans les zones métropolitaines de la région. Une fois encore, la controverse vis-à-vis de ces crédits met l'accent sur une gestion plus responsable, afin d'en minimiser les impacts macroéconomiques potentiels. L'exemple le plus notoire de ce mécanisme est la loi promulguée en Colombie pour réglementer l'accès au crédit au moyen d'un système de classification qui tient compte de la solvabilité des instances locales concernées.

Participation et contrôle de la communauté en matière de dépenses. Il existe plusieurs exemples réussis de participation de la communauté dans l'établissement des budgets locaux pour plusieurs villes du Brésil, en particulier Porto Alegre, ainsi que pour quelques localités de l'Argentine, du Chili et de la Colombie. L'accent a été placé sur la transparence dans ces cas, ainsi que sur la responsabilité politique des communautés et des autorités quant à la priorité accordée aux investissements ainsi qu'à l'exécution et au suivi des dépenses publiques décentralisées.

Décentralisation de la gestion des services sociaux. Quelques expériences réussies concernent aussi la prestation de services sociaux d'éducation et de santé, y compris quelques programmes mixtes de coopération entre le secteur public et le privé ainsi que des mesures pour renforcer les alliances municipales et de nouvelles formes de contrôle et participation de la communauté. Dans tous les cas il s'agit de fournir de meilleurs services à un moindre coût pour la ville ou la localité concernée.

Promotion du développement économique local. Partenariats entre les secteurs public et privé. D'importantes initiatives à cet égard sont, entre autres, la création conjointe, entre les secteurs public et privé, de centres de formation d'entreprises, un appui aux nouvelles technologies et la promotion du potentiel économique local, en particulier en Argentine, au Brésil et en Colombie mais aussi dans d'autres pays.

3. Hétérogénéité territoriale

Historiquement, les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ont toujours été caractérisés par une forte concentration de la population et de la richesse dans les zones métropolitaines et par l'existence de zones et de régions marginales dont la base économique se trouve en déclin (charbon, étain, industrie textile, café, etc.). Ces régions marginales, peu articulées du point de vue physique, économique, social et politique au reste du territoire national, souffrent d'une insuffisance généralisée en matière d'infrastructure de transport et de communications, d'une croissance économique faible ou nulle, de graves problèmes concernant la propriété et le bail fonciers, d'une exploitation et une gestion inappropriées des ressources naturelles et de systèmes inadéquats de commercialisation. Qui plus est, leur population de petits exploitants, colons ou groupes autochtones souffre également de graves carences. Les régions déclinantes, d'autre part, se caractérisent par l'épuisement ou l'obsolescence de leur base économique, une forte émigration et un capital physique inadéquat aux fins de la reconversion productive implicite dans le modèle d'industrialisation conduit par l'État. En raison de la nature structurelle de leurs problèmes, le secteur public a prêté une attention considérable à ces régions dans presque tous les pays de la région.

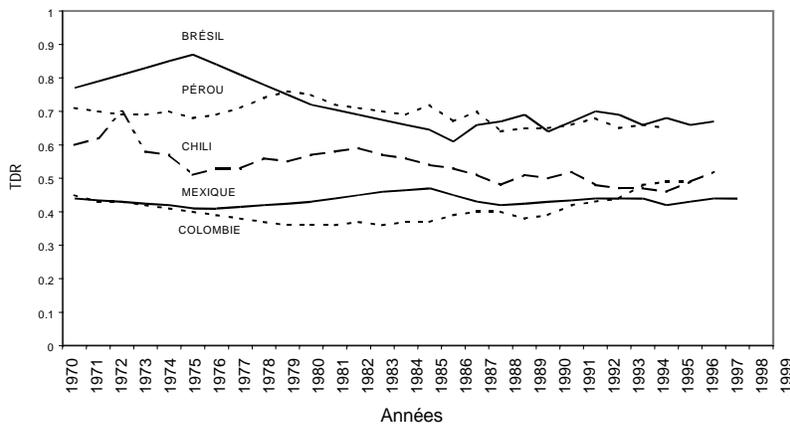
Diverses tentatives pour expliquer les disparités régionales attribuaient celles-ci, d'une part, à la logique de l'accumulation du capital privé, en vertu de laquelle les investisseurs cherchent à maximiser leurs gains en engageant leurs ressources dans les zones à forte croissance économique, et d'autre part, à la modalité d'affectation des fonds publics, qui vise à minimiser les coûts d'opportunité du capital en favorisant les régions réunissant les conditions propices à un progrès rapide. L'interprétation la plus acceptée est qu'il existe un cercle vicieux entre la concentration de la population et des activités économiques dans les régions métropolitaines et la détérioration croissante des zones et des régions dont la base économique est en déclin.

Les politiques publiques de tous types visant à renverser la tendance à la concentration territoriale n'ont produit que de maigres résultats, car elles ne tenaient pas compte, au niveau de la conception et l'exécution, des relations sectorielles, —et moins encore des relations territoriales, présentes dans tout le système urbain et régional. Même réussies, ces politiques ont eu tendance à pénaliser les groupes les plus dépourvus des régions nanties et à bénéficier les secteurs à plus hauts revenus dans les régions pauvres.

a) Disparités régionales

Conformément au paradigme prédominant pendant les années 80, les disparités du revenu par habitant entre les différents territoires devaient s'amenuiser sur le long terme. L'argument était que la libre mobilité interne des facteurs se combinerait avec l'ouverture des marchés pour favoriser l'intégration des territoires restés à la traîne dans le processus d'industrialisation. Les preuves empiriques disponibles pour certains pays confirment une légère tendance à la réduction des disparités dans le produit par habitant entre les régions politiques et administratives pour la période allant de 1970 à la fin des années 80. Cette tendance a été plus nette au Brésil, au Chili et en Colombie, et plus discrète au Mexique et au Pérou. Dans les deux groupes de pays, cette tendance a toutefois été interrompue et s'est même renversée (comme en Colombie) dans les années 90, comme le montre le graphique IX.5.¹⁴

Graphique IX.5
TAUX DE DISPARITÉS RÉGIONALES
(Produit par habitant)



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels.

¹⁴ L'indice des disparités régionales utilisées est la dénommée convergence sigma (Cuadrado et García, 1995). La valeur zéro de l'indice équivaut à une égalité totale du produit par habitant dans les différentes régions, alors qu'une valeur de 1 signifierait une situation de disparité extrême. L'indice est défini comme la racine carrée de la somme des carrés des différences entre le produit par habitant de chaque région et la moyenne nationale, divisée par le nombre des régions.

Une analyse plus détaillée fait apparaître que la convergence qui s'est produite jusqu'en 1990 est due à deux facteurs: en premier lieu, à une perte de dynamisme dans les centres métropolitains dont le taux de déclin dans les épisodes de récession a été légèrement plus élevé que la moyenne nationale. En deuxième lieu, à l'émergence de pôles de croissance dans certains territoires qui se sont spécialisés dans la production de biens et services porteurs et sont ainsi parvenus à s'intégrer au processus de mondialisation. Le rapport entre la convergence régionale qui a eu lieu jusqu'en 1990 et l'ouverture et la libéralisation des économies peut être contesté car, à l'exception du Chili, ces processus ne se sont vraiment installés dans les pays mentionnés qu'à partir de la moitié des années 80 ou le début des années 90.

Après 1990, lorsque ces processus se sont généralisés, la croissance économique a repris son rythme dans les centres métropolitains et la prédominance des villes dans la génération du produit national s'est accrue. Ces zones métropolitaines coexistent actuellement avec différents territoires du pays qui participent de la mondialisation grâce à l'exportation croissante de produits à base de ressources naturelles, ainsi qu'avec des zones frontalières qui profitent de l'essor de l'intégration régionale, ainsi qu'avec des zones marginales, exclues des marchés internationaux et même des marchés nationaux.

Cette diversité de situations oblige à reconsidérer le thème des disparités régionales. Malgré une convergence relative, voire nulle, entre les unités politiques et administratives à l'échelon national, les disparités à l'intérieur des frontières sont, dans tous les cas, cachées. En d'autres termes, les différences interrégionales sont dépassées ou amplifiées par celles intrarégionales, car toutes deux ne sont que des manifestations différentes des iniquités sociales qui caractérisent la distribution des revenus. Ceci est vrai d'une manière générale dans les pays de l'Amérique latine et dans les Caraïbes, où les régions généralement considérées comme "gagnantes" renferment des zones et des groupes "perdants" et où, à l'inverse, les régions traditionnellement "perdantes" comportent aujourd'hui des zones et des groupes sociaux « gagnants » (Caravaca, 1998).

En ce qui a trait au domaine urbain, deux tendances majeures se dégagent. Premièrement, certaines villes de taille intermédiaire qui ont connu une croissance rapide se consolident grâce à la valeur accrue de certains de leurs produits d'exportation. En deuxième lieu, les services de pointe se concentrent dans les métropoles et, dans une mesure moindre, dans d'autres villes capitales. En effet, la consolidation de grandes villes planétaires constitue une caractéristique fondamentale du processus urbain de la région. Le rôle de ces villes dans le mouvement du capital

financier, associé à leurs ressources en terme de capital de connaissances et de personnel qualifié, a renforcé leur position en tant que centres d'affaires régionaux et, partant, leur capacité à s'intégrer à l'économie mondialisée.

b) La réorientation de la planification et de la gestion territoriales

Les processus qui ont présidé au réaménagement du territoire ont fortement compromis l'efficacité des anciens modèles de planification conçus de façon verticale. Ceux-ci ont été remplacés par une nouvelle modalité plus stratégique, sélective, orientée à long terme qui répond davantage aux intérêts du secteur public et du secteur privé (CEPALC/ILPES, 1999). La planification régionale et urbaine dans les années 90 a été caractérisée par cet effort de concertation entre les agents publics et privés dont le but est d'accroître la compétitivité dans les différents territoires, améliorer l'équité sociale et gérer les situations de crise. Dans le même temps, la gestion à l'échelle sous nationale a également été reconnue comme un outil indispensable pour faire un usage plus efficace des ressources, répondre aux besoins de la population et favoriser une participation croissante.

Cet état de choses est une manifestation très claire du fait que le volet territorial est une composante majeure de l'inégalité sociale, tant en lui-même que par sa forte association avec d'autres facteurs qui déterminent la distribution primaire du revenu. En effet, certaines études (Martin, 1986) ont démontré l'existence d'une corrélation très claire entre les juridictions politico-administratives, la résidence urbaine ou rurale, le niveau d'éducation, la catégorie professionnelle et les secteurs d'activité économique. Ainsi, les groupes sociaux dans différents pays présentent une combinaison particulière de caractéristiques dans chacun de ces domaines, et les politiques qui leur sont appliquées devront dès lors comporter des volets très spécifiques pour aborder les problèmes de pauvreté et d'inégalité sociale à l'échelle territoriale.

Il faudrait mentionner tout particulièrement les mesures adoptées pour promouvoir les activités productives et le développement de systèmes locaux d'entreprises visant à accroître la productivité, la formation de ressources humaines en vue de processus spécifiques et des systèmes d'innovation propres à favoriser une compétitivité qui tienne compte non seulement de la logique sectorielle mais également de la dimension territoriale (ILPES, 1998). Un autre signe de changement est la reconnaissance accordée aujourd'hui à la valeur d'une action publique sélective visant à mieux coordonner les services urbains, ainsi qu'à réduire la dispersion urbaine et rendre les villes —y compris les métropoles— plus compétitives, plus ordonnées et plus agréables à vivre.

Malgré la direction encourageante que prennent les changements, de graves lacunes subsistent encore et requièrent une action publique. Bien que la coercition et le retour aux politiques inflexibles des années 80 soient exclus, force est de constater que la plupart des pays de la région manquent d'une vision objective à long terme concernant l'usage et l'occupation du territoire. Afin de mettre en place une structure territoriale compatible avec un processus de modernisation dans un climat d'équité, qui garantisse la démocratie et une situation sociale et environnementale durable, les politiques mises en oeuvre devront être globales et à volets multiples. La planification territoriale peut être conçue comme une sorte de matrice où les vecteurs représentent les domaines spécifiques d'action sous la forme de mesures portant sur l'aménagement du territoire, la décentralisation, la croissance économique et le développement des unités spatiales. L'ensemble de ces politiques doit assurer la cohérence nationale, afin que la décentralisation territoriale ait lieu conformément à un plan qui évitent les contradictions et les retours en arrière.

L'amputation du domaine d'action des gouvernements nationaux en vertu du nouveau rôle assigné à l'État par la mondialisation et l'intégration régionale, ainsi que les responsabilités croissantes octroyées aux gouvernements et aux administrations sous-nationales dans le cadre de la décentralisation, exigent une nouvelle conception du territoire. Celui-ci ne peut désormais être considéré comme une entité monolithique et homogène, dont la seule fonction est de servir de contexte à l'agglomération, la distribution et l'interaction de la population et de ses activités. Il doit être perçu dans toute la diversité des situations économiques, socioculturelles et environnementales qui le composent, autour desquelles les différents acteurs s'organisent dans un jeu de consensus et d'affrontements qui s'articulent dans la quête d'un projet commun de développement.

Bibliographie

- Acuña, Guillermo (1999), Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, séries Medio ambiente y desarrollo, No. 20 (LC/L.1311-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, No. de vente: S.99.II.G.26.
- Aghón, Gabriel E. et Herbert Edling (comps.) (1997), Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo (LC/L.1051), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- (1996), Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos (LC/L.948), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Agosin, Manuel et Ricardo Ffrench-Davis (1996), "Managing capital inflows in Latin America", *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*, Mahbub Ul Haq, Inge Kaul et Isabelle Grunberg (comps.), New York, Oxford University Press.
- Alcázar, Lorena, Manuel Abdala et Mary Shirley (2000), "The Buenos Aires Water Concession", PRWP No. 2311, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Alegría, Tito et autres (1997), "Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México", *Revista de la CEPAL* No. 61 (LC/G.1955-P), Santiago du Chili, avril.
- Altomonte, Hugo (1999), "Los efectos fiscales de las reformas en el subsector eléctrico", *Memorias de la Cuarta Conferencia Energética de América Latina y el Caribe. ENERLAC 98*, Santo Domingo, Organisation latino-américaine de l'énergie (OLADE)/Banque interaméricaine de développement (BID)/Banque mondiale.

- Altomonte, Hugo et Graciela Moguillansky (1999), "La crisis eléctrica o crisis institucional", *Diario El Financiero*, Santiago du Chili, septembre.
- Altomonte, Hugo, Carlos Ríos Dabdoub et Miguel Fernández Fuentes (1998), *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: estudio de caso de Bolivia (LC/R.1830)*, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Arriagada, Irma (1997), "Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina", *séries Mujer y desarrollo*, No. 21 (LC/L.1034), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Atkinson, Anthony Barnes (1999), "The distribution of income in the UK and OECD countries in the twentieth century", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, No. 4.
- ___ (1996), "Income distribution in Europe and the United States", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, No. 1.
- Banque mondiale (1999), *World Development Indicators, 1999*, Washington, D.C., version CD-ROM.
- ___ (1998), *World Bank Development Indicators, 1998*, Washington, D.C.
- ___ (1995), "Cómo responder al desafío de la infraestructura en América Latina y el Caribe", *séries Tendencias del desarrollo*, Washington, D.C.
- Bárcena, Alicia (1999), "The role of civil society in twenty-first century diplomacy", *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, J.P. Muldoon et J.R.F. Aviel (comp.), New York, Westview Press.
- Barro, Robert J. et Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, New York, McGraw-Hill.
- BDC (Banque de développement des Caraïbes) (1998), *Annual Report, 1998*, Puerto España.
- Benavente, José María et autres (1996), "La transformación del desarrollo industrial de América Latina", *Revista de la CEPAL* No. 60 (LC/G.1943-P), Santiago du Chili, décembre.
- BID (Banque interaméricaine de développement) (1998a), *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano*, Washington, D.C.
- ___ (1998b), *Workers and Labour Markets in the Caribbean: Policies and Programmes to Increase Sustainable Economic Growth*, Washington, D.C.
- ___ (1996), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington, D.C.
- ___ (1993), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1993*, Washington, D.C.
- Binstock, Hanna (1998), "Hacia la igualdad de la mujer: avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", *séries Mujer y desarrollo*, No. 24 (LC/L.1126), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- BIS (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire) (1999), *International Banking and Financial Market Developments*, Bâle, juin.
- BNDES (Banque nationale de développement économique et social) (1999), "Agroindustria", *Informe sectorial*, No. 15, Brasilia, avril.

- Bourguignon François et Christian Morrison (2002), *The Size Distribution of Income Among World Citizens, 1820-1992*. *American Economic Review*, 92(4), septembre.
- Burkhalter, Larry (1999), *Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias*, séries Libro de la CEPAL, No. 50 (LC/G.2045-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, No. De vente: S.99.II.G.59.
- CACED (Commission centraméricaine de l'environnement et du développement) (1998), *Estado del ambiente y de los recursos naturales en Centroamerica, 1998*, San José, Costa Rica, Banque mondiale/Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)/Union mondiale pour la nature (UICN)/Institut des ressources mondiales (États-Unis) (WRI)/Agence pour le développement international des États-Unis d'Amérique (USAID)/Gouvernement de la Suède/Fondation Mac Arthur /Fondation Ford.
- Campodónico, Humberto (2000), *Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú*, séries Recursos naturales e infraestructura, No. 8 (LC/L.1362-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), mars. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.00.II.G.35.
- Caravaca, Inmaculada (1998), "Los nuevos espacios ganadores y emergentes", *EURE*, vol. 24, No. 73, Santiago du Chili.
- Cardoso, Fernando Henrique (1995), "Democracia y desarrollo" *Revista de la CEPAL*, No. 56 (LC/G.1874-P), Santiago du Chili, août.
- CARICOM (Communauté des Caraïbes) (1988), *Development to the Year 2000: Challenges, Prospects and Policies*, Commonwealth Secretariat and Caribbean Community, Georgetown.
- Casasús, Carlos (1994), *Privatizing the Mexican Water Industry*, American Water Works Association, Washington, D.C., mars.
- CCAD (Commission centraméricaine de l'environnement et du développement) (1998), *Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica*, San José, Costa Rica, ISBN 9977-12-323-3.
- CDB (Caribbean Development Bank) (1998), *Annual Report, 1998*, Port of Spain.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.00.II.G.81.
- ____ (2000b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago du Chili, janvier. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.00.II.G.4.
- ____ (2000c), "La privatización ferroviaria en América Latina y el Caribe en análisis", *Bulletin FAL*, No. 164, Santiago du Chili.
- ____ (1999a), *La inversión extranjera en América latina y el Caribe. Informe 1998* (LC/G.2042-P), Santiago du Chili, décembre. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.98.II.G.14.
- ____ (1999b), "Barriers to Latin American and Caribbean exports in the U.S. market 1998-1999" (LC/WAS/L.55), Washington, D.C., CEPALC Bureau de Washington, D.C.

- ___ (1999c), Migración y desarrollo en América del Norte y centroamérica: una visión sintética, séries Población y desarrollo, No. 1 (LC/L.1231-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, No. de vente: S.99.II.G.22.
- ___ (1999d), Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.99.II.G.4.
- ___ (1999e), Un análisis del concesionamiento de autopistas urbanas, con referencia a los casos de la Costanera Norte de Santiago de Chile y del eje Javier Prado de Lima, Perú (LC/R.1879), Santiago du Chili, mars.
- ___ (1998a), Impacto de la crisis asiática en América Latina (LC/G.2026(SES.27/23)), Santiago du Chili, mai.
- ___ (1998b), América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, deuxième version, révisée et actualisée, Santiago du Chili, Fondo de Cultura Económica. Une première édition est apparue en 1995, América Latina y el Caribe: Políticas to Improve Linkages with the Global Economy (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, Numéro de vente: S.95.II.G.6.
- ___ (1998c), El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos, séries Libros de la CEPAL, No. 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago du Chili, juillet. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.98.II.G.5.
- ___ (1998d), Panorama social de América Latina, 1997 (LC/G.1982-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.98.II.G.3.
- ___ (1998e), Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana (LC/L.1117), Santiago du Chili.
- ___ (1998f), Modernización portuaria: una pirámide de desafíos entrelazados (LC/G.2031), Santiago du Chili, décembre.
- ___ (1997a), "Nota para el Instituto de Integración de América Latina: los ferrocarriles del cono sur de América Latina y su contribución al comercio internacional", Santiago du Chili, Transport Unit, Natural Resources and Infrastructure Division, septembre.
- ___ (1997b), "El tránsito en la era de la apertura económica", Boletín FAL, No. 132, Santiago du Chili.
- ___ (1997c), La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social, séries Libros de la CEPAL, No. 44 (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.97.II.G.11.
- ___ (1996a), México: la industria maquiladora, séries Estudios e informes de la CEPAL, No. 95 (LC/MEX/L.263/Rev.1; LC/G.1926-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.96.II.G.8.
- ___ (1996b), El régimen de convertibilidad y el sistema bancario en Argentina (LC/R.1682), Santiago du Chili.
- ___ (1995a), Mercados de derechos de agua: entorno legal (LC/R.1485), Santiago du Chili.
- ___ (1995b), Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (LC/G.1855), Santiago du Chili.

- ___ (1994), *Le régionalisme ouvert en Amérique latine et aux Caraïbes: l'intégration économique au service de la transformation du processus de production dans un climat d'équité*, séries Libros de la CEPAL, No. 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.94.II.G.3.
- ___ (1992), "El efecto de los subsidios, la reglamentación y las diversas formas de propiedad en la calidad y eficacia operativa de los servicios del transporte urbano en América Latina" (LC/L.675), Santiago du Chili, août.
- ___ (1990), *Transformation du processus de production dans un climat d'équité. L'objectif primordial du développement en Amérique Latine et dans les Caraïbes dans les années 1900*, séries Libros de la CEPAL, No. 25 (LC/G.1601-P), Santiago du Chili, mars. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.90.II.G.6.
- CEPALC/CDCC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Comité de développement et de coopération des Caraïbes) (1999), "The fiscal covenant: strengths, weaknesses, challenges: Caribbean perspectives" (LC/CAR/G.564), Port of Spain, ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean.
- ___ (1998), "The contribution of remittances to social and economic development in the Caribbean" (LC/CAR/G.543), Port of Spain, ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean.
- CEPALC-CELADE (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Division de la Population – Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie) (1999a), *América Latina y el Caribe: examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (LC/DEM/G.184), Santiago du Chili, mars.
- ___ (1999b), "América Latina: población económicamente activa, 1980-2025", *Boletín Demográfico*, année 32, No. 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago du Chili.
- ___ (1999c), "América Latina: proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025", *Boletín Demográfico*, année 32, No. 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago du Chili, mars.
- ___ (1998a), "Latin America: population projections, 1970-2050", *Boletín Demográfico*, année 31, No. 62 (LC/DEM/G.180), Santiago du Chili, juillet.
- ___ (1998b), *Población, salud reproductiva y pobreza* (LC/G.2015(SES.27/20)), Santiago du Chili, avril.
- ___ (1996), *Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo* (LC/G.1920; LC/DEM/G.159), Santiago du Chili.
- CEPALC/GTZ (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Office allemand de la coopération technique) (2001), "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Análisis comparativo", CEPALC, LC/L.1549, Santiago du Chili, août.
- ___ (1999), "Políticas para promover los mercados de tierra rurales en América Latina", document préparé pour le projet conjoint CEPALC/GTZ "Políticas para promover los mercados de tierra rurales en América Latina", Santiago du Chili.

- CEPALC/ILPES (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale) (1999) "Funciones básicas de la planificación. Informe final" (LC/IP/G.125), Santiago du Chili.
- ____ (1998), Manual de desarrollo local (LC/IP/L.155), Santiago du Chili.
- CEPALC/UNESCO (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) (1992) Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago du Chili, avril. Publication des Nations Unies, No. de vente: S.92.II.G.6.
- Charles, Sylvia et Dawn Marshall (1999), Management of Tourism Linkages in Management of Sectoral Linkages between Environment, Tourism and Agriculture in the Eastern Caribbean States, Brian Challenger, Sylvia Charles et Doeke C. Faber (comps.), Maastricht.
- Chesnais, François (1997), La mondialisation du capital, Paris, Syros.
- Chotikapanich, Duangkamon, Rebecca Valenzuela et D.S. Prasada Rao (1997), "Global and regional inequality in the distribution of income", *Empirical Economics*, vol. 22.
- CONAPO (Conseil national de la population) (1999), La situación demográfica en México, 1999, Mexique.
- ____ (1998), La situación demográfica en México, 1998, Mexique.
- ____ (1997), La situación demográfica en México, 1997, Mexique.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Document de travail, No. 157, Helsinki, Université des Nations Unies (UNU)/Institut mondial de recherche sur l'économie du développement (WIDER), mars.
- ____ (1994), "Poverty in Latin America in the eighties: extent, causes and possible remedies", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Rome, juillet-septembre.
- Corrales, María Elena (1998), El reto del agua, Caracas, Editorial GALAC.
- ____ (1996), Sector agua potable y saneamiento: los casos de Chile, Perú y Venezuela (LC/IP/R.168), Santiago du Chili, Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES).
- Corta Fernández, Vicente (1999), "Concesión de autopistas: el caso de México", Diseño estratégico e infraestructura básica, Santiago du Chili, Dolmen Ediciones.
- Court of Audit of France (Cour-des-comptes de France) (1997), La gestion des services public locaux d'eau et de assainissement, Paris.
- Cuadrado, Juan Ramón et Begoña García Greciano (1995), "Las diferencias interregionales en España. Evolución y perspectivas", La economía española en un escenario abierto, Pablo Martín (comp.), Madrid.
- David, María Beatriz de A. (comps.) (2001), Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿la construcción de un nuevo modelo?, Bogotá, D.C., Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)/Alfaomega S.A.
- Delgado, Ricardo (2000), "Los alcances de la regulación en las concesiones viales argentinas", Santiago du Chili, Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES), inédite.

- ___ (1998), "Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina", séries Reformas económicas, No. 6 (LC/L.1149), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Dias, Guilherme Leite da Silva (2000), "Comportamiento de mercado de tierras en Brasil", document préparé pour le projet CEPALC/GTZ "Políticas para promover los mercados de tierra rurales en América Latina", Santiago du Chili.
- Dirven, Martine (1997), "El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas", séries Desarrollo productivo, No. 43 (LC/G.1961), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Edwards, Sebastián (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Fainboim, Israel et Carlos Jorge Rodríguez (2000), "El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa", séries Reformas económicas, No. 51 (LC/L.1348), Santiago du Chili (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) (1999), "FAOSTAT Statistics Database" (<http://www.fao.org>;FAO).
- Fernández-Arias, Eduardo and Peter J. Montiel (1997), "Reform and growth in Latin America: all pain, no gain?", *Latin America After a Decade of Reforms: What Comes Next?*; Papers of the Seminar, Washington, D.C., Banque interaméricaine de développement (BID).
- Finger, Michael et Ludger Schuknecht (1999), "Market Access Advances and Retreats Since the Uruguay Round Agreement", document présenté à la conférence annuelle de la Banque mondiale sur le commerce et le développement, Washington D.C., 29-30 avril.
- Fisher, Ronald (1997), *Las nuevas caras del proteccionismo*, Santiago, Chile, Dolmen Ediciones.
- Fitoussi, Jean-Paul (1996), "Anatomie de la croissance molle", *Revue de l'OFCE*, No. 59, octobre
- FMI (Fonds monétaire international) (1999), *International Financial Statistics*, CD-ROM version.
- ___ (1998), *World Economic Outlook, 1998*, Washington, D.C., mai.
- ___ (1997), *World Economic Outlook, 1997*, Washington, D. C., mai.
- ___ (1995), *International Capital Markets, Developments, Prospects and Policy Issues*, Washington, D.C.
- Forest Stewardship Council (1999), "Certified Forest List" (<http://www.fscoax.org/principal.htm>).
- Foster, V. (1996), *Policy Issues for the Water and Sanitation Sectors*, Washington, D.C., août.
- Garay, Luis Jorge et Antoni Estevadeordal (1995), "Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas", *Las Américas: integración económica en perspectiva*, José Antonio Ocampo (comp.), Bogotá, D.C., Département national de planification (DNP)/Banque interaméricaine de développement (BID).

- Garrido, Celso et Wilson Peres (1998), "Las grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos en los años noventa", *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos: expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, Wilson Peres (coord.), Mexique, Siglo XXI Editores.
- GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Genève.
- Gilbert, Alan (1974), *Latin American Development*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Giner de los Ríos, F. (1997), "Los instrumentos económicos y la regulación ambiental en México", *Economía ambiental: lecciones de América Latina*, Mexique, Institut national d'écologie (INE)/Secrétariat de l'environnement, des ressources naturelles et de la pêche (SEMARNAP), décembre.
- Gligo, Nicolo (1997), "Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas", *Revista de la CEPAL*, No. 63 (LC/G.1986-P), décembre.
- Global Water Partnership (2000), *Agua para el siglo XXI: de la visión a la acción*, The Hague, March.
- Goldsmith, Raymond W. (1951), "A perpetual inventory of national wealth", *Studies in Income and Wealth*, vol. 14, New York, National Bureau of Economic Research (NBER).
- González, O. (1999), "Territorio flexible en la semiperiferia. La frontera norte mexicana", *EURE*, vol. 25, No. 74, Santiago, Chile.
- Goodhart, Charles E. and others (1998), *Financial Regulation*, London, Routledge.
- Goos, B. (1996), "Discusión del trabajo de Buira", *Can Currency Crises be Prevented or Better Managed?*, J. J. Teunissen (ed.), The Hague, Forum on Debt and Development (FONDAD).
- Gordon, Robert J. (1990), *The Measurement of Durable Goods Prices*, Chicago, University of Chicago Press.
- Greene, Edward (1999), "Poverty in the Caribbean" (WSSD/99/2), document presented at the Caribbean Subregional Review of WSSD+5 and the Status of the Older Person (Port Spain, 2-3 September 1999), Washington, D.C., Pan American Health Organization (PAHO), World Health Organization (WHO), August.
- Guimarães, Roberto (1998), "Aterrizando un cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad", *Investigación series*, No. 18 (LC/IP/G.120), Santiago, Chile, Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES).
- (1992), "El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra, evaluación impresionista de Río-92", *El desafío político del medio ambiente*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Haarmeyer, David (1994), "Privatizing infrastructure: options for Municipal services", *Journal of the American Water Works Association*, Washington, D.C., March.
- Hausmann, Ricardo and Michael Gavin (1995), *Overcoming Volatility in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank (IDB).

- Held, Günther and Raquel Szlachman (1998), "External capital flows in Latin America and the Caribbean in the 1990s: experiences and policies", CEPAL Review, No. 64 (LC/G.2022-P), Santiago, Chile, April.
- Hoffmann, Jan (1999), "Las privatizaciones portuarias en América Latina en los 90", Tercer Programa Internacional de Privatización y Regulación de Servicios de Transporte, Las Palmas(Gran Canaria), April.
- ____ (1998), Concentration in Liner Shipping: Its Causes and Impacts for Ports and Shipping Services in Developing Regions (LC/G.2027), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Hofman, André A. (1999), The Economic Development of Latin America in the 20th Century, Groningen, The Netherlands, Groningen University.
- Hulten, Charles R. (1992), "Growth accounting when technical change is embodied in capital", American Economic Review, vol. 82, No. 4, Washington, D.C.
- Hulten, Charles R. and Frank C. Wykoff (1980), "Economic depreciation and the taxation of structures in United States manufacturing industries: an empirical analysis", The Measurement of Capital, Studies in Income and Wealth, Dan Usher (ed.), vol. 45, Chicago, The University of Chicago Press.
- Hunter, David, Julia Sommer and Scott Vaughan (1994), "Concepts and principles of international environmental law: an introduction", UNEP Environment and Trade series, No. 2, Geneva.
- IDB (Inter-American Development Bank) (1998a), La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano, Washington, D.C.
- ____ (1998b), Workers and Labour Markets in the Caribbean: Policies and Programmes to Increase Sustainable Economic Growth, Washington, D.C.
- ____ (1996), Economic and Social Progress in Latin America. 1996 Report, Washington, D.C.
- ____ (1993), Economic and Social Progress in Latin America. 1993 Report, Washington, D.C.
- ILO (International Labour Organization) (1999), Panorama laboral, 1999, Lima, ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- ____ (1997), Digest of Caribbean Labour Statistics, 1997, Geneva.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1998), Manual de desarrollo local, ECLAC, LC/IP/L.155, Santiago, Chile, October.
- IMF (International Monetary Fund) (1999), International Financial Statistics, CD-ROM version.
- ____ (1998), World Economic Outlook, 1998, Washington, D.C., May.
- ____ (1997), World Economic Outlook, 1997, Washington, D. C., May.
- ____ (1995), International Capital Markets, Developments, Prospects and Policy Issues, Washington, D.C.
- Jane's Information Group Ltd. (1999), Jane's World Railways, 1998/99 Edition, Coudsdon.
- Jordán, Ricardo and Daniela Simioni (1998), Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana (LC/L.1117), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

- Katz, Jorge (2000a), *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del "Consenso de Washington"*, ¿qué?, Desarrollo productivo series, No. 65 (LC/L.1280-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations publication, Sales No. S.99.II.G.61.
- (2000b), *Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina*, Desarrollo productivo series, No. 75 (LC/L.1342-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations publication, Sales No. S.00.II.G.45.
- Krugman, Paul (1995), "The Growing World Trade: Causes and Consequences", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1.
- Laird, Sam (1998), "Multilateral Approaches to Market Access Negotiations", *Staff Working Paper*, No. TPRD-98-02, Geneva, World Trade Organization (WTO), May.
- Latino Barómetro (2000), "Informes de prensa de las encuestas realizadas en 1999 y 2000", Santiago, Chile.
- (1998), "Informes de prensa de las encuestas realizadas en 1996 y 1997", Santiago, Chile.
- Lindgreen, C. J., G. García and M. I. Saal (1996), *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, Washington, D.C., International Monetary Fund (IMF).
- Lorraín, D. (1995), "The regulation of urban technical networks", *FLUX*, No. 21, Paris.
- Low, Patrick and Alexander J. Yeats (1992), "Do dirty industries migrate?", *International Trade and the Environment*, Patrick Low (ed.), World Bank Discussion Papers, No. 159, Washington, D.C.
- MacDonald, Joan and others (1998), "El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos", *Medio ambiente y desarrollo series*, No. 7 (LC/L.1106), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Marinho, Luiz Claudio (1997), "Integración en la globalización: una difícil tarea", Santiago, Chile, Economic Projections Centre, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), November.
- Martin, Juan (1986), "Disparidades regionales y pobreza", *Pobreza, participación y desarrollo regional*, Margarita Jaramillo de Botero and Francisco Uribe-Echevarría (eds.), Bogotá, D.C., Interdisciplinary Centre for Regional Development (CIDER), University of the Andes.
- Melo, José R. (1997), *Regulación de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela* (LC/IP/R.179), Santiago, Chile, Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES).
- Melo, José R. and Pablo Serra (1998), "Competencia y regulación en telecomunicaciones: la experiencia chilena", *Perspectivas*, vol. 1, No. 2, Santiago, Chile, Department of Industrial Engineering, Faculty of Physical and Mathematical Sciences, University of Chile.
- Milanovic, Branko (1999), "True World Income Distribution, 1988 and 1993", *Policy Research Working Paper*, No. 2244, Washington, D.C., World Bank.
- (1998), *Income Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*, Washington, D.C., World Bank.

- Mingat, A. and J.P. Tan (1988), "The economic returns to investments in project-related training: some empirical evidence", *International Review of Education*, vol. 34, No. 2.
- Mishkin, Frederic S. (1996), "Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective", document presented at the Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C.
- Morley, Samuel A., Roberto Machado and Stefano Pettinato (1999), "Indexes of Structural Reform in Latin America", *Reformas económicas series*, No.12 (LC/L.1166), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Moussa, Nicole (1999), *El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del siglo XX*, Recursos naturales e infraestructura series, No. 4 (LC/L.1282-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations publication, Sales No. S.99.II.G.54.
- Muñoz, Jorge (1999), "Los mercados de tierra rurales en Bolivia", Santiago, Chile, ECLAC/GTZ joint project "Policy options to promote the development of rural land markets in Latin America".
- Ocampo, José Antonio (2000), "Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis", *El impacto de las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario de América Latina*, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- (1999), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/Fondo de Cultura Económica.
- (1998), "Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", document presented at the Fifth Biennial Conference of the International Society for Ecological Economics, Santiago, Chile, 16 November.
- Ocampo, José Antonio and Santiago Perry (1995), *El giro de la política agropecuaria*, Bogotá, D.C., TM Editores.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1994), *Farm Employment and Economic Adjustment in OCDE Countries*, Paris.
- OLADE (Latin American Energy Organization) (1999), *La modernización del sector energético de América Latina y el Caribe: marco regulatorio, desincorporación de activos y libre comercio*, Quito, June.
- OLADE/ECLAC/GTZ (Latin American Energy Organization/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/German Agency for Technical Cooperation) (2000), "Energía y desarrollo sustentable: guía para la formulación de políticas energéticas", document prepared for the project OLADE/ECLAC/GTZ (FRG/98/S20) "Energy and development in Latin America and the Caribbean (Phase III)", Quito.
- Palacios, Juan José (1995), "El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio. Comercio Exterior, vol. 45, Mexico, April.
- Pellegrino, Adela (1995), "La migración internacional en América Latina", *Pensamiento iberoamericano*, No. 28, Madrid, July-December.

- Peres, Wilson and Giovanni Stumpo (1999), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe en el nuevo modelo económico (LC/R.1957)*, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Pistonesi, Héctor (2000), "El sistema eléctrico argentino: desempeño a partir de la reforma", document prepared for the project OLADE/ECLAC/GTZ (FRG/98/S20) "Energy and development in Latin America and the Caribbean (Phase III)", Buenos Aires, March.
- Psacharopoulos, George (1993), "Returns to Investment in Education: A Global Update", Policy Research Working Papers, No. 1067, Washington, D.C., World Bank, January.
- Psacharopoulos, George and E. Vélez (1992), "Educación, habilidad e ingresos en Colombia, 1988", *Revista planeación y desarrollo*, vol. 23, No. 2, September.
- Psacharopoulos, George and Zafiris Tzannatos (1992), "Women's employment and pay in Latin America: overview and methodology", World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, D.C., World Bank.
- Quah, Danny T. (1997), "Empirics for Growth and Distribution: Stratification, Polarization and Convergence Clubs", Center for Economic Performance Discussion Paper, No. 324, London, London School of Economics and Political Science.
- Rivera, Diana (1997), *Participación privada en el sector de agua potable y saneamiento: lecciones de siete países en desarrollo*, Washington, D.C., World Bank.
- Rodríguez, Jorge and Miguel Villa (1997), "Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX", *Notas de población series*, year 25, No. 65 (LC/DEM/G.177), Santiago, Chile, Latin American Demographic Centre (CELADE), June.
- Rodríguez, Mónica (2000), "Mercado de tierras rurales en la región Zona da Mata de Pernambuco", document prepared for the ECLAC/GTZ joint project "Policy options to promote the development of rural land markets in Latin America", Santiago, Chile.
- Rojas-Suarez, Liliana and Steven R. Weisbrod (1995), "Managing Banking Crises in Latin America: The Do's and Don'ts of Successful Bank Restructuring Programs", Working Paper Series, No. 319, document presented at the Conference on Banking Crises in Latin America, Washington, D.C., Inter-American Development Bank (IDB).
- Rufián, Dolores (2000a), "Las concesiones viales en Chile", document prepared for the project CAF/ILPES-ECLAC (CAF/99/S) "Regulatory framework, privatization and State modernization, in energy, telecommunications, water and sanitation and land transport infrastructure (Phase II)", Santiago, Chile.
- ____ (2000b), "Las concesiones viales en Colombia", document prepared for the project CAF/ILPES-ECLAC (CAF/99/S) "Regulatory framework, privatization and State modernization, in energy, telecommunications, water and sanitation and land transport infrastructure (Phase II)", Santiago, Chile.
- Russell, C. and P. Powell (1997), "La selección de instrumentos de política ambiental: problemas teóricos y consideraciones prácticas", Washington, D.C., Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank (IDB).

- Sáez, Sebastián and Juan Gabriel Valdés S. (1999), "Chile and its "lateral" trade policy", CEPAL Review, No. 67 (LC/G.2055-P), Santiago, Chile, April.
- Sáinz, Pedro and Alfredo Calcagno (1999), La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, Temas de coyuntura series, No. 4 (LC/L.1237-P), Santiago, Chile. United Nations publication, Sales No. S.99.II.G.13.
- Samuel Morley, Roberto Machado and Stefano Pettinato (1999), "Indexes of structural reform in Latin America", Reformas económicas series, No. 12 (LC/L.1166), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Sánchez Albavera, Fernando and Hugo Altomonte (1997), "Las reformas energéticas en América Latina", Medio ambiente y desarrollo series, No. 1 (LC/L.1020), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Sánchez Albavera, Fernando and others (1999), Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, Recursos naturales e infraestructura series, No. 1 (LC/L.1253-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations publication, Sales No. S.99.II.G.33.
- Sappington, David (1994), "Designing Incentive Regulation" Review of Industrial Organisation, 9(3), June.
- Schaper, Marianne (1999), Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora de nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Medio ambiente y desarrollo series, No. 19 (LC/L.1241-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations publication, Sales No. S.99.II.G.44.
- (1998), "Comercio internacional y desarrollo sustentable a la luz de la Agenda 21", Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Secretaría de Energía de Argentina (1997), Balances eléctricos provinciales, Buenos Aires.
- Shirley, Mary, L. Colin Xu and Ana María Zuluaga (2000), "Reforming the Urban Water System in Santiago, Chile", PRWP No. 2294, Washington, D.C., World Bank.
- Solanes, Miguel and David Getches (1998), "Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico", Informe de Buenas Prácticas, Washington, D.C., Environment Division, Inter-American Development Bank (IDB), February.
- Solow, Robert M. (1962), 'Technical progress, capital formation and economic growth', American Economic Review, vol. 52, No. 2, Washington, D.C., May.
- Tavares, José (1999), "The Access of Central America to Export Markets: Diagnostic and Policy Recommendations", Development Discussion Paper, No. 693, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development, April.
- Taylor, Lance (1992), "The World Bank and the Environment: The World Development Report 1992", International Monetary and Financial Issues for the 1990s, vol. II., Geneva, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

- Tejada, Angela and Soraya Peralta (1999), "Mercados de tierras rurales en la República Dominicana", document prepared for the ECLAC/GTZ joint project "Policy options to promote the development of rural land markets in Latin America", Santiago, Chile.
- Thomson, Ian (1999), "Las concesiones y la optimización del transporte vial y ferroviario", CEPAL Review, No. 67 (LC/G.2055-P), Santiago, Chile, April.
- Thorstensen, Vera (1999), "OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a Rodada del Milenio", draft of book to be published in Brazil.
- Tussie, Diana (1999), Preparing for Future Multilateral Trade Negotiations: Issues and Research Needs from the Development Perspective, Geneva.
- ___ (1997), World Investment Report, 1997, New York and Geneva.
- ___ (1995), World Investment Report, 1995, New York and Geneva.
- ___ (1994), "The policy harmonization debate", UNCTAD Review, New York.
- UNCTAD (2001), World Investment Report 2001: Promoting Linkages.
- ___ (1999), World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge for Development.
- ___ (1997), World Investment Report 1997: Transnational Corporations, Market Structural and Competition Policies.
- ___ (1995), World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1999a), Human Development Report, 1999, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- ___ (1999b), "GEO 2000, Global Environmental Outlook" (<http://www.unep.org>).
- ___ (1998), "Actualización del estudio comparativo sobre los diseños institucionales en América Latina y el Caribe" (UNEP/LAC/SMIC.1/Ref.9), Mexico City.
- ___ (1997), Human Development Report, 1997, New York.
- ___ (1996), "Comparative Study of the Institutional Designs for Environmental Management in the Countries of Latin America and the Caribbean (UNEP/LAC-IGWG.X/Inf.9), Mexico City.
- ___ (1995), Human Development Report, 1995, Mexico City.
- ___ (1994), La dimensión política del desarrollo humano, Santiago, Chile.
- UNDP/UNEP/IDB (United Nations Development Programme/United Nations Environment Programme/Inter-American Development Bank) (1998), "Informe final de la Consulta sobre gestión ambiental en América Latina y el Caribe", document prepared for the Meeting of the Inter-Sessional Committee of the Forum of Ministers of the Environment of Latin America and the Caribbean, Washington, D.C., 17-18 September.
- UNEP (United Nations Environment Programme/GEO) (2000), Latin America and the Caribbean, Environmental Perspectives Regional Office for Latin America and the Caribbean, México D.F., ISBN 92-807-1845-2.
- United Nations (1999a), Towards a New International Financial Architecture. Report of the Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs (LC/G.2054), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), March.
- ___ (1999b), World Population Prospects: The 1998 Revision (ST/ESA/SER.A/180), New York.

- (1998), *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision. Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations (ST/ESA/SER.A/170)*, New York. United Nations publication, Sales No. E.98.XIII.6.
- (1997), *Las conferencias mundiales: formulación de prioridades para el siglo XXI*, New York. United Nations publication, Sales No. S.97.I.5.
- Uthoff, Andras and Daniel Titelman (1998), "The relationship between foreign and national savings under financial liberalisation", *Capital Flows and Investment Performance: Lessons from Latin America*, Ricardo Ffrench-Davis and Helmut Reisen (eds.), Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Van Ark, Bart (1993), "International Comparisons of Output and Productivity: Manufacturing Productivity Performance of Ten Countries from 1950 to 1990", *Monograph Series, No. 1*, Groningen, The Netherlands.
- Vargas, R. (2000), "Colombia. El programa de desarrollo integral campesino del Fondo Dri", document presented at the Seminar "Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina", organized by Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and International Network for Farming Systems Research Methodology (RIMISP), Santiago, Chile.
- Villa, Miguel (1996), "Distribución espacial y migración de la población de América Latina", *Migración, integración regional y transformación productiva*, D. Celton (coord.), Cordoba, National University at Cordoba.
- Walter, Jorge and Cecilia Senén González (1999) (comp), "La privatización de las telecomunicaciones en Argentina", EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.
- Weller, Jürgen (2001), *Economic Reforms, Growth and Employment: Labour Markets in Latin America and the Caribbean*, Libros de la CEPAL series, No. 66 (LC/G.2121-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations publication, Sales No. E.01.II.G.19.
- (1998), "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", *Reformas económicas series*, No. 11 (LC/L.1160), Santiago, Chile.
- WHO (World Health Organization) (1999), *Guidelines for Air Quality*, Geneva.
- World Bank (1995), "Cómo responder al desafío de la infraestructura en América Latina y el Caribe", *Tendencias del desarrollo series*, Washington, D.C.
- World Resources Institute (1998), "World Resources 1998-99: A Guide to the Global Environment" (<http://publisher.elpress.com>).
- Wyplosz, Charles (1998), "Globalized financial markets and financial crisis", *Regulatory and Supervisory Challenges in a New Era of Global Finance*, Jan Joost Teunissen (ed.), The Hague, Forum on Debt and Development (FONDAD).
- Yáñez, Leopoldo (1997), "Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela", *Financiamiento del desarrollo series*, No. 64 (LC/L.1046), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

- Yépez, G. (1990), *Management and Operational Practices of Municipal and Regional Water and Sewerage Companies in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., World Bank.
- Zahler, Roberto (1992), "Monetary policy and an open capital account", *CEPAL Review*, No. 48 (LC/G.1748-P), Santiago, Chile, December.
- Zepeda, F. (1995), "El manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe", document presented at the Second Meeting "Residuos sólidos del Cono Sur", published in *Ingeniería sanitaria y ambiental*, No. 22, Santiago, Chile, October.

**Note de l'Institut des hautes études de
l'Amérique latine (IHEAL)**

**Réflexions sur l'Amérique latine au début
des années 2000**

Note de l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL)

Réflexions sur l'Amérique latine au début des années 2000

"Une décennie d'ombres et de lumières". Utiliser cette expression pour caractériser les années quatre-vingt-dix en Amérique latine, c'est déjà faire le choix de la différencier de la décennie précédente que tout le monde analyse comme la "décennie perdue". Cela peut sembler relever donc d'un certain optimisme.

Mais en s'interrogeant sur ce que recouvre une telle qualification, il faut être certain que l'on peut légitimement regrouper en une même analyse toutes les évolutions de l'ensemble régional appelé "Amérique latine". Est-ce que certaines Amériques latines ne seraient pas dans l'ombre tandis que d'autres réussiraient à gagner la lumière? Est-ce qu'il n'y aurait pas un découplage territorial, économique et social entre les pays, les régions, les villes? Le bilan des années quatre-vingt-dix ne serait pas alors mitigé mais contrasté, consacrant des disparités qui font déjà de l'Amérique latine la région la plus inégalitaire du monde.

De même que les sociétés latino-américaines sont les plus cordiales tout en étant les plus inégalitaires, de même l'aire latino-américaine serait la plus intégrée, unie par la langue et une même vision du monde, mais la plus hétérogène, désarticulée par des insertions internationales trop divergentes. Les chefs d'Etat latino-américains se sont réunis au cours de la dernière décennie plus que jamais dans leur histoire, et plus que les

responsables de toute autre région du monde, à l'exception de l'Europe. Mais est-ce parce que l'Amérique latine n'a jamais été si unie ou parce qu'il n'a jamais été autant nécessaire de compenser les mouvements centrifuges du continent?

A l'aube des années 2000, quand tous les regards sont tournés vers les perspectives de l'intégration sur le continent américain, il est très utile de se pencher sur la trajectoire des dix dernières années pour comprendre les grandes tendances à l'œuvre et donc les grands enjeux des modèles économiques et politiques possibles pour la décennie qui vient. Pour cela, il faut adopter deux angles. Le premier est celui de l'étude de l'impact de la mondialisation sur la région. Face aux opportunités et aux difficultés de l'ouverture internationale, tous les acteurs ne sont pas dans la même position. Il faut tenter de comprendre, par-delà l'enchevêtrement des logiques nationales, les grandes articulations territoriales en cours. Le second angle nécessaire est celui de l'étude de l'institutionnalité en Amérique latine. Le terme de "gouvernance", qui fait partie lui aussi du vocabulaire consacré par les années quatre-vingt-dix, ne recouvre que partiellement le problème posé. Il présente en plus le risque de laisser supposer, par une forme d'importation des modèles de la science économique dans la science politique, qu'il pourrait y avoir une approche purement technique des questions politiques. Ce qui est au centre de ce que l'on a englobé sous cette notion, c'est la capacité à créer des systèmes institutionnels cohérents et efficaces, grâce à une adhésion des citoyens aux nouvelles formes de gestion publique. La réinvention de l'espace public est en fait le défi majeur d'une région encore marquée par les stigmates de l'autoritarisme, par les tentations du populisme et par les risques de l'anarchie.

I. Insertion internationale et géostratégies nationales

1. Des atouts différents et des approches différentes face à la mondialisation

Les années quatre-vingt-dix ont souligné à la fois l'unité et l'hétérogénéité de l'Amérique latine. Elles ont mis en relief des phénomènes vis-à-vis desquels les pays ne sont pas en situation égale: le positionnement géographique, la taille, la structure de la production et du commerce ont un impact direct sur les caractéristiques de l'insertion internationale. On doit en effet distinguer plusieurs Amériques latines et opérer selon plusieurs critères. Le premier critère, le plus connu, est géo-économique: il conduit à différencier le Mercosur (y compris le Chili) et le Mexique d'une part, les autres pays (andins, Amérique centrale et Caraïbes) d'autre part. Le premier groupe s'approche par plusieurs

caractéristiques du premier monde. La structure de son commerce est plus équilibrée (le poids des matières premières y est moindre dans les exportations). C'est avec les pays de ce groupe que se concluent des accords inter-régionaux avancés comme le montre par exemple l'évolution des relations de l'Union européenne avec eux (accord dit de "troisième génération" avec le Mexique, accord dit de "quatrième génération" avec le Chili, accord en cours de négociation avec le Mercosur). Le second groupe en revanche s'inscrit davantage dans une logique de coopération. Ses relations commerciales avec l'extérieur, notamment les Etats-Unis et l'Europe, s'articulent autour des systèmes de préférence généralisée dont la logique est plus politique qu'économique. Il s'agit, notamment pour les pays andins, de favoriser certains produits dans le contexte d'une lutte contre la culture et le commerce de la drogue. La logique de dépendance et de périphérisation reste dominante. Par exemple, un pays comme El Salvador a pour première ressource extérieure les "remesas" envoyées par ses travailleurs émigrés aux Etats-Unis. Face à cette situation, plusieurs de ces pays estiment qu'ils doivent entrer dans une logique plus nette de libre-échange avec les partenaires internationaux mais il y a en la matière plus de perspectives tracées que de réalités immédiates (voir par exemple le refus des Etats-Unis d'un accord bilatéral avec la Colombie hors de la négociation ALCA ou encore la réponse de l'Union européenne aux pays andins lors du sommet de Madrid de 2002).

Le second critère de distinction entre les différentes Amériques latines tient à la taille qui se mesure par l'espace, la démographie et la production. De ce point de vue, il faut distinguer trois groupes. En premier lieu, deux pays se détachent: le Brésil et le Mexique. Seuls ces deux pays ont les moyens de peser dans les questions économiques internationales. Il est significatif de constater qu'il s'agit des deux seuls cas où une mobilisation financière massive a permis (de la part des Etats-Unis s'agissant du Mexique, de la part du FMI s'agissant du Brésil) d'endiguer une crise financière en cours: dans les deux cas, le monde ne peut se permettre un effondrement d'économies de cette taille. La comparaison entre le Brésil et l'Argentine sur ce point est édifiante. L'Argentine a été "lâchée" à la fin de l'année 2001, alors même que le seul grief qui pouvait être fait à sa politique macro-économique était peut-être son excessive orthodoxie... Le Brésil de Cardoso puis le Brésil de Lula (dans le cadre d'une continuité savamment orchestrée et qui est révélatrice aussi de la solidité de l'Etat brésilien) ont, eux, bénéficié d'un accompagnement bienveillant, résultat finalement d'un compromis entre les tendances interventionnistes et les exigences d'austérité budgétaire. Le Mexique est démographiquement et territorialement moins important que le Brésil mais les années quatre-vingt-dix ont accentué, avec l'ALENA, sa

destinée commune manifeste avec les Etats-Unis (avec un commerce extérieur avec les Etats-Unis correspondant environ à 80% de ses échanges globaux), ce qui est, paradoxalement peut-être, un vecteur d'affirmation de sa puissance. En effet, dans le cas du Mexique comme dans le cas du Brésil, l'insertion dans la mondialisation est forte. Le développement des technologies, des industries à forte valeur ajoutée, de conglomerats de dimension internationale (par exemple dans le domaine du ciment pour le Mexique ou dans le domaine de l'aviation pour le Brésil qui a récemment implanté une usine de construction aéronautique en Chine) montrent que l'on est en présence d'acteurs aux moyens réels pour leur insertion internationale.

Viennent ensuite, en deuxième place, les pays de taille moyenne: la Colombie, le Venezuela, le Pérou, l'Argentine et le Chili. Leurs situations sont très différentes mais elles marquent bien la possibilité de suivre une voie spécifique. Contrairement aux pays du premier groupe, ils ne pèsent pas suffisamment pour bénéficier d'une forme d'assurance contre les crises. Mais ils sont d'une taille qui leur permet de jouer leur carte dans l'économie internationalisée. Sans revenir sur le cas argentin, les deux cas extrêmes sont le Chili et la Colombie. Le Chili a suivi la voie de la diversification de ses insertions. Se posant comme un pivot de l'insertion internationale du continent tout en défendant jalousement sa souveraineté, il s'est mis en situation d'être associé au Mercosur tout en ayant un accord avec l'Union européenne et bientôt avec les Etats-Unis et certains partenaires d'Asie. De sorte que son commerce extérieur est équilibré entre ses différents partenaires. Ouvert au grand large tout en ne dépendant pas d'un partenaire trop exclusif, le Chili semble avoir inventé le modèle d'une insertion internationale réussie pour un pays de taille modeste se concevant en fait comme une île, à l'image de l'Angleterre du XIX^{ème} siècle commerçant avec le monde entier. Mais ce modèle a ses limites: en négligeant trop les mécanismes d'intégration sub-régionale, le Chili pourrait se trouver isolé à terme et en payer un prix politique excessif.

À l'autre extrémité, la Colombie incarne une autre dimension de la globalisation. Ouverte au commerce international, notamment depuis les réformes du début des années quatre-vingt-dix, et jouissant d'une croissance soutenue sur le long terme, la Colombie est aussi ouverte aux quatre vents de tous les réseaux et trafics du monde moderne. Les acteurs de la violence colombienne peuvent être considérés comme des figures emblématiques de la mondialisation, appuyés sur le commerce de la drogue, achetant des armes dans les pays les plus divers, communiquant par les moyens les plus sophistiqués et bénéficiant au total d'une faiblesse de la présence concrète de l'Etat.

Entre ces deux "modèles", le Venezuela et le Pérou représentent le cas plus traditionnel de l'insertion latino-américaine dans le commerce international, au travers de l'exportation de matière première et de l'importation de biens manufacturés. Les crises politiques traversées par ces deux pays ne sont que le reflet du modèle social induit par une telle logique économique: économie de la rente, forte différenciation sociale, urbanisation non maîtrisée, etc.

Les autres pays d'Amérique latine constituent le troisième groupe. Leur insertion dans la mondialisation peut être forte mais sous la forme d'une dépendance d'autant plus marquée que l'intégration régionale est encore faible. C'est l'Uruguay subissant de plein fouet la crise argentine ou le Paraguay totalement relié à la puissance brésilienne. Ce sont encore les pays d'Amérique centrale obligés de suivre les Etats-Unis dans la crise irakienne. Les pays les plus "sûrs" (Uruguay, Costa-Rica...) peuvent connaître les dérives les plus fortes faute d'être associés à des ensembles réellement puissants. Les voies de la souveraineté passent ici clairement par l'accentuation de l'intégration régionale. C'est d'ailleurs le sens des efforts produits par les pays caribéens (cf. chapitre VIII).

Un bon révélateur de la situation est la direction prise par les investissements étrangers directs. Ils concernent essentiellement l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique. Le risque est d'assister à une hyper internationalisation de certains territoires (parfois à leur détriment) et à la périphérisation des autres dans une forme de *no man's land* économique et social.

Le problème de l'insertion internationale de l'Amérique latine n'est donc pas une question de degré (depuis la colonisation, cette insertion est très forte) mais une question de nature: sur quel mode faut-il l'orienter pour éviter les logiques de fragmentation, de dépendance et de périphérisation? C'est à la fois la structure de la production et du commerce (cf. chapitres III et IV) et la capacité à peser dans l'arène internationale qui sont décisifs. Sous ces deux aspects, la question de l'intégration régionale est cruciale.

2. Les géométries variables de l'intégration régionale

Jusqu'à présent, la globalisation se présente essentiellement comme un phénomène financier. Bien des auteurs ont souligné que cela créait une distorsion forte, une forme de décalage des globalisations puisque la globalisation financière ne s'accompagnait pas d'une globalisation des autres facteurs économiques. Et, de fait, la volatilité du capital est un des problèmes majeurs que doit affronter la région. De ce point de vue, les années quatre-vingt-dix ont été bien meilleures que les années quatre-vingt (cf. tableau II.4) dans la mesure où la région a enregistré une

moyenne positive (autour de 3%) d'entrées nettes de capitaux. Mais il est frappant de constater que les retournements de conjoncture peuvent être amplifiés dans des proportions gigantesques par les mouvements brusques de capitaux.

Toute la difficulté est de rompre avec une tradition qui fait de l'Amérique latine une terre de bénéfices immédiats, d'où l'on se retire dès que des profits importants ne sont plus garantis. Il est difficile de passer du jour au lendemain d'une logique de l'El Dorado à une logique de l'entrepreneur Schumpeterien mais il est certain que la question sous-jacente est celle de la confiance inspirée par les systèmes économiques et politiques latino-américains, laquelle dépend en grande partie de la capacité de la région à s'affirmer comme un tout où chacune des parties bénéficie du poids que donne l'appartenance à l'ensemble.

La décennie quatre-vingt-dix a sans aucun doute été la décennie de la relance de l'intégration. Marquée par la création du Mercosur et de l'ALENA en particulier, elle a vu naître de nouvelles logiques de regroupement, relayant les efforts manifestés dans les années soixante (avec le Pacte andin en particulier) et interrompus notamment par l'effet des dictatures. Ces initiatives ont soulevé beaucoup d'espoirs et rencontré de premières limites.

Le déclenchement de l'insurrection zapatiste le 1er janvier 1994 au moment de l'entrée en vigueur de l'ALENA a été l'illustration symbolique des craintes suscitées: déséquilibres territoriaux induits (en l'espèce entre le nord et le sud mexicain), contestation de la primauté de l'économie sur le politique, crainte de l'impérialisme des Etats-Unis...

De plus, ces mouvements d'intégration ont rencontré des limites intrinsèques. Par exemple, la divergence de plus en plus marquée des politiques monétaires de l'Argentine et du Brésil à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix a souligné à la fois les contradictions d'un système d'ouverture douanière sans convergence monétaire et la faible solidarité des deux pays au niveau politique le plus élevé. Lorsqu'on la compare avec la construction européenne, l'intégration latino-américaine semble manquer de l'élan initial (le refus définitif de la guerre dans le cas de l'Europe) qui permet de dépasser les obstacles d'une conception trop étriquée de la souveraineté.

La crise argentine et les difficultés brésiliennes, au début des années 2000, qui marquent les limites du modèle économique suivi tout au long des années quatre-vingt-dix, seront peut-être les catalyseurs d'un nouvel élan de l'intégration régionale.

L'évolution des processus respectifs a conduit à opposer deux modèles. D'un côté l'ALCA traduit une approche panaméricaine voulue

par les Etats-Unis et devant conduire à l'établissement d'une zone de libre-échange de l'Alaska à la Terre de Feu. De l'autre, le Mercosur serait le noyau dur d'une intégration sud-américaine, réunissant les douze pays du sous-continent selon une philosophie de l'intégration que ne toucherait pas que les questions économiques.

Cette opposition est en partie factice et en partie réelle. Elle bute sur le fait que c'est peut-être aux Etats-Unis même que se situent les principales forces d'opposition à l'ALCA. De plus, elle suppose un mariage à terme entre l'actuel Mercosur et l'actuelle Communauté andine qui n'est pas encore une chose acquise tant certains pays craignent davantage la domination du Brésil que celle des Etats-Unis. Il faut noter de surcroît que cette vision consacre une approche géographique et non culturelle de l'intégration avec une distinction entre Amérique du sud et Amérique du nord et non entre Amérique latine et Amérique anglo-saxonne.

Néanmoins, il est certain, pour toutes les raisons précédemment exposées relatives au poids de l'Amérique latine dans l'arène internationale, que la région a besoin de bien plus que d'une zone de libre-échange, laquelle doit être pensée selon les intérêts réels des pays si l'on veut éviter la disparition de pans entiers de l'agriculture ou de l'industrie. Même dans le cadre de la négociation ALCA, il est vital pour les latino-américains, ou les sud-américains, de forger en amont des positions communes de négociation.

De plus, au-delà de la libéralisation du commerce, l'enjeu de la régionalisation est celui du développement de politiques publiques transnationales. Les années récentes ont montré des progrès importants en la matière en particulier avec le développement de projets relatifs à l'intégration physique. Si l'on prend l'exemple du secteur énergétique, on constate que le Brésil achète du pétrole au Venezuela et à l'Argentine, et de l'hydroélectricité au Paraguay. Des lignes à haute tension relient le Brésil au Venezuela. L'exploitation du gaz bolivien suppose un gazoduc transnational, etc.

Parallèlement, le grand défi de l'intégration, comme cela a été le cas pour l'Europe, est celui d'atteindre de grands équilibres régionaux en raisonnant à partir des grandes métropoles et en compensant les déséquilibres de développement accentués par la globalisation. Ainsi, il est très important que le Mercosur n'amplifie pas la supériorité du sud du Brésil et du nord de l'Argentine sur les autres territoires mais au contraire permette des mécanismes de communication (politiques d'infrastructure) et de compensation (comme les fonds structurels en Europe) visant l'intégration territoriale.

Le modèle de régionalisme ouvert vers lequel tend l'Amérique latine peut être un succès s'il est conçu comme un outil pour affronter avec les meilleurs atouts la globalisation. Il s'agit aussi de permettre à l'Amérique latine de peser dans les décisions internationales. Ainsi, un des aspects de la question est de participer davantage à l'édiction des normes (en bénéficiant d'une forte tradition juridique et en s'associant avec l'Europe) plutôt que de les subir. Pour réussir cela, il est nécessaire de trouver un équilibre dans la relation avec l'Union européenne et avec les Etats-Unis. C'est le modèle que l'on appelle parfois "triangle atlantique" et qui rend possible l'idée du développement d'un Mercosur élargi et approfondi dans une ALCA "light" et relié à l'Union européenne par des accords transatlantiques.

La bonne insertion internationale sera alors le gage de la stabilité politique.

II. Stabilité politique et institutionnalité

1. Les chemins de la consolidation institutionnelle

Treize pays de la région ont connu une crise financière dont cinq se sont traduites par une crise bancaire (Venezuela en 1994, Argentine, Mexique et Paraguay en 1995 et Equateur en 1999) (cf. chapitre III). Le cas brésilien montre bien l'utilité d'une capacité d'intervention réelle de l'Etat qui lui a permis d'avoir une action préventive dès 1994 lorsque le système donnait les signes d'un déséquilibre structurel.

De ce point de vue, au sein même de la zone Mercosur, la comparaison entre l'Argentine et le Brésil est très significative et conduit à entremêler les enseignements de l'économie et de la science politique. Pour l'Argentine en effet, la décennie quatre-vingt-dix peut être caractérisée comme celle de la désinstitutionnalisation. Progressivement, les instances de contrôle ont été affaiblies, le cas le plus marquant étant la Cour suprême où, par l'effet d'un système de nomination aux mains du président, les juges nommés sont devenus les complices et non les gardiens des dérives du pouvoir exécutif. Le pouvoir judiciaire a donc semblé accompagner et non empêcher la dérive de l'Argentine vers un système de corruption généralisée. La faiblesse institutionnelle est donc un facteur premier du déclin économique. Elle a permis ainsi la sous-évaluation des entreprises privatisées, l'évasion des capitaux et le maintien d'une politique de parité qui, à partir de 1998 au moins, montrait toutes ses limites.

La nouvelle organisation des pouvoirs, au travers du nouveau constitutionnalisme latino-américain, a fait l'objet de toutes les attentions.

Elle a conduit à relativiser le pouvoir présidentiel (souvent au bénéfice de mécanismes de responsabilité de l'exécutif, comme au Pérou par exemple) tout en lui donnant plus de continuité (généralisation de l'autorisation de la réélection). Le pouvoir présidentiel reste donc très important mais il est étroitement dépendant de la stabilité du système de partis. Or, si on assiste parfois à une tendance à la formation de coalitions majoritaires permettant une bipolarisation stabilisante, comme dans le cas du Brésil, on assiste le plus souvent à une perte de substance des clivages anciens (libéralisme-conservatisme; péronisme-radicalisme, etc.) qui conduit à un désenchantement démocratique. Ce désenchantement conduit à l'avènement de gouvernants à faible légitimité ou à la tentation populiste qui clive la société civile à défaut de pouvoir articuler le système politique.

Les difficultés de la "gouvernance" nationale ont conduit au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix à privilégier la voie de la décentralisation. Les résultats obtenus sont à certains égards satisfaisants (chapitre IX) mais certaines limites sont apparues. Le développement de la "participation citoyenne" (autre terme très consacré par la décennie passée) a souvent été artificiel ou conçu comme une compensation face à la rareté des ressources à distribuer. Pour le fonctionnement d'un service public, il est en fait moins important pour le citoyen de participer à son conseil d'administration que de recevoir réellement la prestation attendue... En d'autres termes, la décentralisation est un échec lorsqu'elle n'est pas accompagnée des moyens financiers et d'une approche plus politique que technique de l'adhésion nécessaire des populations aux formes de gouvernement. Cela suppose aussi des partis politiques forts, ayant une existence à l'échelle nationale et ayant abandonné le vieux schéma clientéliste.

Dans une Amérique latine où l'urbanisation atteint un taux équivalent à celui des pays développés tout en ne connaissant pas le développement des services qui permette de soutenir un tel schéma, le risque est grand de voir s'accroître le chômage, la violence et la misère qui à leur tour alimentent la délégitimation politique. C'est pourquoi les grands enjeux de la planification et de l'organisation sociale ne peuvent être envisagés uniquement sous l'angle des droits individuels mais doivent correspondre à une nouvelle dynamique politique, terrain qui correspond au rôle des partis politiques, et non aux syndicats, aux ONG ou aux grandes organisations internationales.

2. Etat de droit et "société de droits"

La production de normes, si on la mesure en termes quantitatifs, a été importante tout au long de la décennie. Après la transition

démocratique des années quatre-vingt portant la notion de souveraineté populaire, la consolidation démocratique des années quatre-vingt-dix a consacré la notion d'Etat de droit. C'est donc moins l'organisation des pouvoirs que la garantie des droits qui est devenue centrale dans les enjeux politiques récents. Des pays aux traditions constitutionnelles fortes ont adopté de nouvelles constitutions, en commençant par la Colombie en 1991 et en terminant par le Venezuela à la fin de 1999.

Partout, au nom de l'Etat de droit, les droits ont été multipliés par une énumération réalisée au début du texte constitutionnel afin de montrer le caractère fondamental de ces droits. Partout, les instances de garantie ont été étendues voire multipliées: création de Cours constitutionnelles, développement du pouvoir de la "fiscalía", du défenseur du peuple, etc. Partout, des procédures ont été créées pour s'assurer de l'effectivité de l'accomplissement du droit: action de tutelle, "amparo", etc.

Loin d'être simplement théoriques (comme le voudrait une critique facile des "constituciones de papel"), ces textes ont eu un impact social réel. Mais leur déploiement est intervenu comme une compensation d'une réalité sociale difficile, souvent caractérisée par l'inégalité et la violence. L'impact a donc été très hétérogène, dépendant des capacités juridiques des individus et des groupes. Certains ont su se saisir des nouvelles données juridiques; d'autres sont restés en marge. Le schéma ainsi créé est aux antipodes du modèle canonique de l'Etat de droit qui suppose une hiérarchie des normes et des juridictions et donc une unité organique du droit. On a assisté au contraire en Amérique latine tout au long des années quatre-vingt-dix, à l'émergence d'une "société de droits" où les acteurs se saisissent des opportunités juridiques offertes par la démultiplication des droits, des procédures et des juridictions au nom de l'Etat de droit. La diversification des instances d'Etat, sur un plan horizontal, et, sur un plan vertical, la perte par l'Etat du monopole de la puissance publique au profit des niveaux locaux et internationaux ont conduit à une nouvelle réalité juridique où le face à face n'est plus entre l'Etat et le citoyen mais entre les diverses incarnations de l'institutionnalité.

La réinvention de l'espace public suppose une définition claire des enjeux de pouvoir et une concentration des ressources à des niveaux territoriaux où peut s'exercer le pouvoir démocratique.

En forme de conclusion:

Sur le plan international, la décennie quatre-vingt-dix commence pour l'Amérique latine d'une certaine manière, en décembre 1989, avec l'intervention des Etats-Unis à Panama. La drogue devient alors le

paradigme directeur des relations des Etats-Unis avec l'Amérique latine. La décennie s'achève avec le 11 septembre 2001 qui met le pétrole et le terrorisme au cœur des nouvelles approches géo-stratégiques.

Les pays pétroliers acquièrent alors un poids nouveau: le Mexique, le Venezuela et la Colombie en particulier. Mais aussi les pays où la menace terroriste est patente, comme la Colombie, ou latente comme la plupart des pays andins et certaines régions pointées du doigt par le département d'Etat comme la fameuse zone de la "triple frontière". Mais l'Amérique latine est-elle condamnée à exister sur le plan international au travers de facteurs négatifs ou de ressources brutes: la drogue, le terrorisme, le pétrole...? Ou réussira-t-on à en faire un des grands pôles de stabilisation du monde moderne grâce à l'équilibre territorial et à l'équité sociale? C'est un des grands enjeux de notre temps. Le visage de la mondialisation dépendra en grande partie de la réussite de l'intégration latino-américaine.

Comme toujours, les maux et les atouts de l'Amérique latine sont des révélateurs des maux et des atouts du monde. L'Amérique latine n'est plus une région périphérique, retardée mais une région dont certains éléments sont pleinement intégrés dans la mondialisation et qui, pour le meilleur et pour le pire, nous indique en avant-garde, à traits accentués, les phénomènes de la mondialisation. Ainsi, les crises financières des années quatre-vingt-dix en Amérique latine sont le signe de l'inadaptation patente de l'architecture financière internationale. Non seulement les critères d'intervention et les "recettes" du Fonds monétaire international sont à revoir mais aussi les règles de circulation du capital et les capacités réelles des fonds d'intervention. L'Amérique latine est au premier rang des régions concernées par l'amélioration de la gouvernance mondiale, pour conquérir une influence mais aussi pour améliorer l'efficacité générale des systèmes politiques, efficacité qui doit être sociale au moins autant qu'économique.

Jean-Michel Blanquer
Directeur de l'Institut des hautes
études de l'Amérique latine
Université Paris III-Sorbonne Nouvelle