

Pauvreté, lutte contre la pauvreté, protection sociale et vulnérabilité sociale en Amérique latine

Autor(en): **Parchet, Raphaël**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **63 (2005)**

Heft 4: **Les politiques de lutte contre la pauvreté à l'orée du XXI siècle**

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141696>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PAUVRETÉ, LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, PROTECTION SOCIALE ET VULNÉRABILITÉ SOCIALE EN AMÉRIQUE LATINE

RAPHAËL PARCHET

Doctorant, Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne
raphael.parchet@unil.ch

> Cet article situe les politiques de lutte contre la pauvreté au sein des transformations de l'État social en Amérique latine. Il présente notamment les évolutions récentes en matière de lutte contre la pauvreté en évaluant de manière plus spécifique la pertinence des politiques les plus innovantes – les programmes de transfert conditionnel en espèces – face aux défis actuels de l'État social latino-américain.

Au cours des 20 dernières années, sous l'impulsion des organisations financières internationales, les politiques de lutte contre la pauvreté ont fait l'objet de fortes réorientations. Remettant en cause les politiques d'assistance populistes et plus généralement le régime d'État social qui avait cours en Amérique latine, la Banque mondiale a préconisé des « filets de sécurité » ciblés sur les plus pauvres et, plus récemment, de nouvelles politiques d'assistance qui conditionnent l'aide à un certain comportement du bénéficiaire (envoyer les enfants à l'école, fréquenter des centres médicaux): les programmes de transfert conditionnel en espèces – *Conditional Cash Transfer Programs*. Ces nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté ont été initiées dans de nombreux pays en Amérique latine (Argentine, Brésil, Colombie, Mexique, Nicaragua, etc...) dès le milieu des années 90. Elles produisent des résultats positifs indéniables, mais des commentateurs de plus en plus nombreux mettent en doute leur pertinence pour répondre au défi majeur de l'Amérique latine: la vulnérabilité d'une part croissante de sa population face aux nouvelles conditions socioéconomiques initiées par les réformes structurelles des années 80-90.

Cet article situe les politiques de lutte contre la pauvreté au sein des transformations de l'État social en Amérique latine. Il présente notamment les évolutions récentes en matière de lutte contre la pauvreté en évaluant de manière plus spécifique la pertinence des politiques les plus innovantes – les programmes de transfert conditionnel en espèces – face aux défis actuels de l'État social latino-américain.

1. PAUVRETÉ ET SA PRISE EN CHARGE: L'ÉTAT SOCIAL EN AMÉRIQUE LATINE

Avant les années 80, le phénomène de la pauvreté en Amérique latine est mal défini et mal quantifié. Outre les enjeux, toujours actuels, de la définition du seuil de pauvreté – les statistiques peuvent varier considérablement selon le seuil retenu (le seuil international est fixé à

1 dollar par jour ou 2 dollar par jour, les seuils nationaux utilisent d'autres méthodologies) – il n'existe pas ou peu de données statistiques. La pauvreté y est cependant endémique, avec de fortes disparités selon les pays. Les pays les plus développés et les plus industrialisés (notamment les pays du Cône sud, l'Argentine, le Chili, l'Uruguay) connaissent un taux de pauvreté de 8% pour l'Argentine et 17% pour le Chili (estimations de 1970). Les pays «semi-industrialisés» comme le Brésil, le Mexique, la Colombie ont un taux de pauvreté autour de 40%-50%. Ce pourcentage augmente encore pour les pays les plus pauvres (en 1970, le taux de pauvreté du Honduras est estimé à 65% environ) (Bulmer-Thomas, 2003, p.304). Les conséquences sociales de la crise des années 80 et des politiques d'ajustement structurel mises en place consécutivement ont fait l'objet d'estimations contradictoires. Un consensus se dessine toutefois autour de l'augmentation de la pauvreté et des inégalités sociales dans les années 80. Au début des années 90, plusieurs pays connaissent à nouveau de forts taux de croissance, mais, dès 1995, la croissance ralentit suite aux crises financières mexicaine (1995), asiatiques et russes (1998) et la dévaluation de la monnaie brésilienne en janvier 1999. La crise argentine de 2001 constitue le dernier exemple de grave instabilité financière qui peut secouer le sous-continent. Ainsi, durant la période 1990-2001, la croissance moyenne des pays latino-américains n'a été que très modérée, se situant autour de 1,2% (Bulmer-Thomas, 2003). Cette faible croissance n'a pas réussi à faire baisser les taux de pauvreté et d'inégalité sociale de manière significative. La pauvreté a diminué entre 1990 et 1995, mais reste considérablement plus élevée qu'en 1980. Elle augmente à nouveau dès 1995. En 2002, l'Amérique latine compte 44% de sa population en condition de pauvreté, soit 221 millions de personnes dont 19,4% (97 millions) se trouvent en situation d'extrême pauvreté (CEPAL, 2004). En outre, les inégalités sociales ont connu une constante augmentation et sont parmi les plus élevées au monde (cf. tableau 1 en fin d'article). Ces évolutions sociales sont à replacer dans le contexte des programmes d'ajustements structurels des années 80-90 qui ont introduit des changements majeurs dans tous les domaines de l'intervention étatique, et notamment dans la manière de concevoir les fonctions sociales de l'État et les politiques de prise en charge de la pauvreté.

1.1 L'État social latino-américain des années 50 à sa crise dans les années 80

Malgré la diversité des trajectoires au sein du sous-continent latino-américain, il est possible de mettre en évidence un modèle latino-américain de politiques sociales. Les différences entre les pays apparaissent moins reposer sur des divergences de fond qu'être la multiplicité de formes et d'étapes d'un même régime d'État social.

Comme en Europe continentale, la lutte contre la pauvreté est pensée à partir de la salarisation et de la mise en place de mécanismes de sécurité sociale pour les travailleurs. L'État social latino-américain est institutionnalisé dès les années 40-50 dans le cadre de compromis corporatistes et d'un modèle de développement économique d'industrialisation par substitution des importations (stratégie ISI). Avec un État fortement interventionniste qui promeut une industrialisation forcée, le salariat urbain devient au centre des politiques économiques et sociales. Dans tous les pays d'Amérique latine, le salarié jouit de privilèges incontestables: degré élevé de protection de l'emploi, salaires élevés, droit à l'assurance maladie et à la retraite. L'État social latino-américain repose ainsi sur une politique de création et de protection de l'emploi qui fournit un premier niveau de sécurité économique. Le statut de salarié

donne accès au système de sécurité sociale qui assure, malgré des problèmes croissants, des prestations plutôt généreuses et la garantie (formelle) des droits sociaux. En revanche, la sécurité sociale entérine de fortes inégalités. La minorité des catégories aisées (fonctionnaires, militaires, cols-blancs, salariés des secteurs économiques stratégiques) sont au bénéfice des conditions les plus avantageuses, alors que la grande majorité des travailleurs (cols-bleus) est couverte par les systèmes les moins généreux. Lorsque la sécurité sociale s'étend au fil des décennies, c'est davantage dans une logique de plus grande couverture des risques de la population déjà protégée que selon une logique d'élargissement de la protection à d'autres catégories. Les systèmes de sécurité sociale latino-américains ont donc des effets redistributifs nuls ou régressifs (Mesa-Lago, 1978).

Ce régime entraîne l'exclusion de larges secteurs de la population, notamment les plus vulnérables, travailleurs du secteur informel, salariés des petites entreprises, indépendants, paysans, etc... Les exclus du salariat ne peuvent compter que sur les réseaux informels de solidarité (famille, amis, communauté), sur des institutions de charité privées et des politiques d'assistance minimales. Ces dernières constituent un ensemble d'aides sous forme d'allocations spécifiques de nourriture, de logement, de soins médicaux gratuits ou encore de prix fortement subventionnés. Dans ce régime où le salariat constitue l'horizon de la politique sociale, il n'existe pas de véritables politiques de lutte contre la pauvreté mais de larges programmes publics basés sur des services hautement subsidiés et fortement emprunts de clientélisme politique et de corruption.

1.2 Crise et réforme de l'État social dans les années 80 et 90

La crise de la dette des années 80 et l'avènement du «Consensus de Washington» marquent un tournant pour l'État social latino-américain. Le modèle de développement ISI est entré en crise dans les années 60 et, avec lui, le modèle d'État social qui lui était adossé. Entre les années 80 et 90 – selon un rythme, un calendrier et une intensité qui varient selon les pays - tous les gouvernements ouvrent leurs économies au commerce et aux investissements internationaux, libéralisent leur système financier, réduisent leurs dépenses publiques et privatisent les entreprises d'État. Le sous-continent latino-américain devient, avec l'Europe de l'Est, le territoire des privatisations: les entreprises publiques, mais aussi les secteurs d'utilité publique comme l'eau, l'électricité, le gaz, les transports ou les télécommunications traditionnellement sous le contrôle de l'État passent au secteur privé. Dans le cadre de ces réformes, le système de protection sociale est évalué exclusivement à partir des coûts élevés sur le travail qu'il produit. Les experts reprochent, non sans raison, aux institutions de sécurité sociale d'être fondées sur des rentes étatiques importantes transformées en rentes corporatistes pour les salariés. La Banque mondiale critique un système «économiquement inefficent» et «socialement injuste» dans lequel la sécurité sociale, qui absorbe une grande partie des ressources publiques, est réservée aux salariés du secteur formel et où les politiques d'assistance populistes, fortement empruntées de clientélisme et de corruption, n'atteignent pas les plus nécessiteux.

L'État social est ainsi totalement repensé et plusieurs réformes se mettent place aux deux niveaux de la sécurité sociale et des politiques de lutte contre la pauvreté. La *sécurité sociale*, conçue traditionnellement comme ciment de compromis corporatistes entre les syndicats et un État fortement impliqué dans l'industrialisation du pays, est désormais jugée en des

termes d'efficacité économique. Cet objectif conduit à la privatisation des systèmes de retraite et à la promotion du secteur privé et de la compétition entre assurances et entre pourvoyeurs de soin dans le domaine de la santé. En 1981, le Chili est le premier pays à privatiser entièrement son système de retraite et à introduire une forte composante privée dans le secteur de la santé. Son expérience, débattue au niveau international et érigée en modèle, a influencé les réformes dans de nombreux pays. Dans les années 90, l'Argentine, l'Uruguay, la Colombie, le Pérou, le Mexique, la Bolivie, le Nicaragua, le Salvador et la République dominicaine lui emboîtent le pas et introduisent dans leur système de retraite un important pilier individuel et privé par capitalisation. Dans le domaine de la santé, les réformes sont moins rapides et moins généralisées, mais plusieurs pays (l'Argentine, le Pérou et la Colombie) suivent l'exemple du Chili en promouvant le secteur privé et la compétition entre assurances et entre pourvoyeurs de soin. De plus, l'Argentine (1991), la Colombie (1990), le Pérou (1991, 1995) et le Guatemala (1990) flexibilisent leur marché du travail, pilier du modèle latino-américain d'État-providence, par la réduction des coûts de licenciement et la libéralisation des contrats de travail « atypiques » (emplois temporaires et à temps partiel) (Cook, 1998). Les autres pays introduisent des réformes graduellement (Brésil) ou conservent une importante protection pour leurs travailleurs (Mexique, Venezuela, Bolivie) mais connaissent déjà dans les faits une grande flexibilité par la prépondérance du secteur informel.

Les *politiques de lutte contre la pauvreté* apparaissent suite aux conséquences sociales des politiques d'ajustement structurel. Face à l'augmentation de la pauvreté, la Banque mondiale préconise dans un premier temps des « filets de sécurité » pour les populations les plus vulnérables destinés à leur assurer un minimum de services de première nécessité (alimentation, assistance médicale, enseignement élémentaire, etc...). Ces politiques sont fondées sur le principe du ciblage des prestations sur des groupes-cibles (mère, enfants, personnes âgées) considérés comme les plus nécessiteux. Dans un deuxième temps, dès le milieu des années 90, la Banque mondiale préconise une nouvelle approche de l'assistance qui couple le ciblage à la conditionnalité des droits: les « programmes de transferts conditionnels en espèces » (*Conditional Cash Transfer Programs*). Ces programmes sont appelés par la Banque mondiale à devenir un des piliers de la protection sociale en Amérique latine. Ils doivent ainsi être évalué à l'aune de leur capacité à faire face aux nouveaux défis de l'État social latino-américain.

2. EXCLUSION, VULNÉRABILITÉ SOCIALE ET LES NOUVELLES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ. LES DÉFIS DE L'ÉTAT SOCIAL LATINO-AMÉRICAIN

Les politiques d'ajustement structurel et le nouveau régime économique initiés dans les années 80 et 90 ont eu des répercussions très importantes sur l'emploi et, de fait, sur la couverture des systèmes de sécurité sociale. L'exclusion d'une partie croissante de la population de la protection sociale et une vulnérabilité sociale grandissante constituent le défi principal de l'État social latino-américain. Les systèmes de sécurité sociale réformés – concentrés sur le salariat formel – ne semblent pas en mesure de faire face aux nouvelles conditions socioéconomiques de la population. Les nouvelles politiques de transfert conditionnel en espèces constituent ainsi un grand espoir, mais sauront-elles répondre aux défis de l'État social en Amérique latine?

2.1 Exclusion et vulnérabilité sociale en Amérique latine

La libéralisation du commerce a entraîné un rapide déclin de l'emploi des industries traditionnellement protégées de la concurrence internationale et des emplois publics. Ce déclin n'a pu être que partiellement compensé par le secteur des services, et les taux de chômage ont augmenté dans tous les pays durant les années 90, s'accroissant dès 1995 sous l'effet de la mauvaise conjoncture économique internationale (cf. tableau en fin d'article). Le chômage touchait en 2002 environ 9% de la population économiquement active de l'Amérique latine, soit près de 19 millions de personnes, contre 5,8% en 1990 (augmentation de 10,5 millions de chômeurs, la quasi-totalité par perte de travail) (CEPAL, 2001). L'augmentation du chômage a affecté principalement l'Argentine, le Brésil et la Colombie (en Argentine, le chômage est passé de 2,6% en 1980 à 7,4 en 1990 pour atteindre 19,7 en 2002) ainsi que la Bolivie, le Chili, l'Equateur, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela, alors que les autres pays ont connu une baisse de leur taux. Le chômage a touché toutes les couches de la population, mais plus fortement les travailleurs non-qualifiés et les bas revenus.

Un autre phénomène d'importance est la modification de la structure de l'emploi vers sa précarisation et son «informalisation». La part des emplois protégés et stables (emplois dans le secteur public ou les grandes et moyennes entreprises privées) a diminué. Ces emplois tendent à être substitués par le secteur informel et des emplois précaires, à temps partiel ou selon des statuts non protégés (non soumis à cotisation). Le secteur informel, au sens de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) de secteurs à faible productivité avec des emplois précaires et de bas salaires (travailleurs indépendants non-qualifiés, employés domestiques, travailleurs des petites entreprises de 5 employés ou moins) a augmenté dans les années 90 de 5%, soit de 20 millions de personnes. Ainsi, entre 1990 et 2002, 6 personnes sur 10 qui entrent sur le marché du travail sont dans le secteur informel (OIT, 2004). En 2003, ce secteur compte environ 47% de la population active urbaine d'Amérique latine, soit 66 millions de personnes. Parallèlement, les emplois tendent à être toujours plus précaires. La réforme des législations du travail dans plusieurs pays a favorisé les emplois à temps partiel dont le coût est moindre. Leur part dans l'emploi a augmenté en Colombie de 6,6% en 1980 à 20,0% en 1997 et de 1,1% au Costa Rica à 9,5%. En Argentine, au Chili et au Venezuela, ils atteignaient entre 15 et 17% en 1997 et 45% en Equateur (CEPAL, 2000). Les années 90 montrent d'autre part une augmentation des employés sans contrat de travail, notamment dans les petites entreprises. Cette situation touchait en 1996 plus de 40% des salariés au Paraguay (65%) au Brésil (46%) et au Pérou (41%), un tiers au Mexique (38%), en Argentine (33%) et en Colombie (31%), et un cinquième au Chili (22%). L'augmentation du travail informel, du chômage, des emplois précaires, à temps partiel et/ou sans contrat exclut une partie croissante de la population des systèmes de protection sociale. Il n'existe pas de données précises sur la couverture des systèmes de sécurité sociale en Amérique latine, mais tous les spécialistes s'accordent sur le constat de sa baisse durant les années 90 comme conséquence des nouvelles conditions socioéconomiques. Dans son Panorama du travail de 2004, l'OIT montre, sur la base d'enquêtes nationales auprès des ménages, que la proportion des salariés qui cotisent au système de retraite a baissé dans tous les pays pendant les années 90¹. Selon

¹ Entre 1990 et 2003, ce taux passe de 62% à 48,2% en Argentine, de 74% à 69,2% au Brésil, de 80% à 62,8% au Chili, de 53,6% à 50,2% au Pérou et de 70,6% à 57% au Venezuela (OIT, 2004).

le dernier rapport de la Banque mondiale, les cotisants comme pourcentage de la population économique active sont seulement de 36% en Argentine, 10,3% en Bolivie, 62,7% au Chili, 22,3% en Colombie, 22,9% au Costa Rica, 25,5% au Salvador, 11% au Nicaragua, 13% au Pérou et 33,1% au Venezuela (World Bank, 2005). Cette évolution traduit les défis futurs de la protection sociale en Amérique latine où la grande majorité de la population n'aura pas le droit à la retraite par manque de cotisation ou par cotisations insuffisantes.

L'augmentation de la pauvreté et du chômage, «l'informalisation» du travail et la précarisation de l'emploi et la baisse conséquente de la couverture de sécurité sociale traduisent la vulnérabilité d'une partie croissante de la population qui n'a plus accès à la sécurité de l'emploi ni à la sécurité sociale, mais ne fait pas partie non plus dans la catégorie des plus pauvres (éligibles pour des programmes d'assistance). Selon l'OIT, la vulnérabilité traduit une «exposition élevée à des risques déterminés et incertitudes combinée à une capacité moindre pour se protéger et se défendre contre leurs conséquences négatives» (OIT, 2003: 43). Sont donc en situation de haute vulnérabilité les travailleurs du secteur informel, les chômeurs et les sans salaires. Cette situation concerne plus de la moitié de la population active au Brésil (54%), en Argentine (53%), au Mexique (48%) et au Chili (42,7%) et les trois-quarts en Bolivie (72,2%), au Nicaragua (63,7%), au Pérou (67%), en Équateur (62,5%) et au Guatemala (62%) (OIT, 2003).

L'exemple de l'Argentine

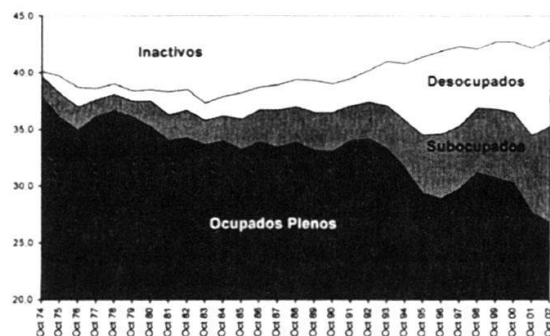
L'Argentine constitue un exemple presque idéal-typique des défis des pays latino-américains. Pays riche au début du XX^{ème}, le plus prometteur en matière de développement avec une des plus importantes classe moyenne qu'un pays latino-américain n'ait jamais connu, l'Argentine a fait face en 2001 à une crise économique de défaut de paiement de sa dette sans précédent. Si les indicateurs économiques montrent actuellement une reprise rapide, les indicateurs sociaux présentent des résultats proches des pays les plus pauvres d'Amérique latine.

Au début des années 90, sortant aussi d'une crise économique, l'Argentine s'engage dans des réformes économiques rapides et radicales: le commerce est libéralisé, l'ensemble des services publics (eau, gaz, électricité, télécommunications, transports) et des entreprises nationales privatisé en quelques années, et le taux de change fixé en parité dollar-peso. Le système de retraite est réformé avec l'introduction d'un important pilier de capitalisation et le marché du travail flexibilisé.

Ces réformes ont permis à l'Argentine de retrouver de forts taux de croissance au début des années 90, mais l'ont rendue très vulnérable aux crises financières internationales (dès 1995). La croissance économique s'est par contre accompagnée d'une augmentation du chômage, du sous-emploi et de la pauvreté et une diminution de la couverture de protection sociale. Le chômage passe de 6% en 1991 à 18% en 1995 redescend ensuite à 13% mais atteint les 20% en 2002. Le sous-emploi caractérise 6% de la population en 1991 à 11% en 1995 et 20% en 2002. Le secteur informel double aussi durant la même période en passant de 17% à 36%. Le taux de pauvreté a augmenté de 16,8% en 1993 à 45% actuellement.

Cette évolution marque une différenciation d'une société entre d'une part un noyau de salariés, toujours plus restreint, qui bénéficie d'un emploi formel et d'un accès

aux diverses prestations de sécurité sociale; et d'autre part, une frange toujours plus importante de la population qui recouvre des situations sociales et d'emploi diverses: emploi à temps partiel, emplois non-protégés, salariat précaire, non-salariés à bas revenu du secteur informel ou inactifs pas assez vieux ni pauvre pour toucher l'assistance (Bruno Lautier (1999) parle très justement d'un «no man's land»). Cette population se caractérise avant tout par une vulnérabilité qui échappe aux institutions de protection sociale. A ce propos, le nombre d'affiliés au système de retraite qui cotisent effectivement est passé de 70% en 1993 à 20% en 2002, alors que 50% de la population est sans couverture de santé. Il est par ailleurs attendu qu'en 2025, le 50% des personnes qui seront alors à la retraite n'auront pas de couverture ou alors des prestations insuffisantes (Lo Vuolo et Goldberg, 2002).



Evolution de la composition du marché du travail en Argentine
(total des agglomérations en % de la population économiquement active)

Source: SIEMPRO

Face à cette vulnérabilité croissante et à l'exclusion d'une partie grandissante de la population de politiques de protection ou d'assistance sociale, les nouveaux «programmes de transferts conditionnels en espèces» présentent des perspectives intéressantes. L'enjeu reste de savoir s'ils sauront répondre aux défis de l'État social latino-américain².

2.2 Les «programmes de transferts conditionnels en espèces»

Les «programmes de transferts conditionnels en espèces» font partie des nouvelles politiques d'assistance sociale préconisées par les experts et reprises à son compte par la Banque mondiale. Ces programmes visent à fournir non plus seulement une aide à court terme, mais doit se concentrer sur l'accumulation du capital humain, en particulier chez les jeunes, capital humain qui doit permettre de rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté (Rawlings, 2005; Rawlings et Rubio, 2005). Ces programmes se caractérisent par un apport en argent à des familles pauvres, sous condition qu'elles envoient par exemple leurs enfants à l'école ou les amènent régulièrement dans des centres médico-sociaux. Il existe de nombreux programmes de ce type en Amérique latine: le «Programa de Educación, Salud, y Alimentación»

² Citons aussi, parmi les défis de l'État social latino-américain, la persistance d'inégalités sociales parmi les plus élevées au monde. L'Amérique latine est le continent où le pays le moins inégalitaire l'est toujours plus que n'importe quel pays de l'OCDE ou d'Europe de l'Est et où les inégalités sont fortement ancrées dans les héritages du passé (World Bank, 2004).

(PROGRESA) créé en 1997 au Mexique; «*Familias en Acción*» en Colombie; «*Programa de Asignación Familiar*» au Honduras; «*Red de Protección Social*» au Nicaragua; «*Beca Futuro*» en Bolivie; «*Bono de Desarrollo Humano*» en Equateur; «*Subsidio Unitario Familiar*» au Chili et la «*Bolsa Familia*» au Brésil (voir encadré). Ces programmes se concentrent le plus souvent sur deux composantes: une première composante éducative sous forme de bourse destinée aux enfants de l'école primaire. Cette bourse est conditionnelle à leur inscription et à leur présence régulière (80% à 85%); et une deuxième composante sanitaire dans laquelle le soutien monétaire est conditionnel aux visites régulières des mères et de leurs enfants aux centres de santé et à leur participation à des ateliers relatifs à la nutrition et à la santé. D'autres programmes sont à rapprocher des «transferts conditionnels en espèces», notamment les programmes d'emplois directs destinés aux chômeurs pauvres (excluant par là d'autres catégories, notamment les inactifs) qui fonctionnent selon la même logique: une rémunération (faible pour éviter d'inciter d'autres personnes, notamment les travailleurs dans les secteurs précaires ou informels) contre des prestations de travail au sein généralement d'organismes publics.

La Banque mondiale offre une évaluation positive et enthousiaste de ces programmes en soulignant le nombre de bénéficiaires et les résultats – essentiellement quantitatifs – obtenus par les participants des programmes (taux d'inscription à l'école, de scolarisation, de vaccination, baisse du travail infantile, etc...) (Rawlings, 2005). Ces évaluations sont toutefois sujettes à caution: elles mesurent le taux de complétion des obligations par les bénéficiaires, mais n'offrent pas de vision précise de leur impact réel sur la réduction de la pauvreté (lorsqu'elles existent, ces évaluations sont généralement négatives: voir le cas de la *Bolsa Familia* en encadré). Ce qui pose problème en fait, c'est le ciblage des politiques qui en restreint drastiquement la portée. L'aide des «transferts conditionnels en espèces» est ainsi destinée à des catégories restreintes de la population (familles avec enfants, chômeurs pauvres) et exclue de fait ceux qui n'entrent pas directement dans les critères d'admission (personnes âgées par exemple, travailleurs précaires, etc...). De même, beaucoup de pauvres restent en dehors des programmes par impossibilité d'accès à l'école, à un centre de santé ou à une banque et il est permis de s'interroger sur l'efficacité d'un montant de l'aide qui doit être le plus faible possible pour désinciter ceux qui n'en auraient pas besoin à toucher l'assistance. En outre, les procédures de sélection des bénéficiaires ne sont pas exemptes du clientélisme qui caractérisait les anciennes politiques d'assistance.

Les programmes de transfert conditionnel offrent des perspectives d'avenir intéressantes. Ils permettent une politique redistributive et de lutte contre les inégalités sociales en même temps qu'un investissement dans le capital humain (éducation et santé notamment). À ce titre, ils ne sont plus seulement un outil de gestion de crise à court terme, mais une politique anti-cyclique de long terme. Ils mettent en outre l'accent sur le côté de la «demande» en soutenant directement les bénéficiaires et non plus seulement du côté de l'«offre» par le financement de prestations. En revanche, ces programmes – encore récents – doivent s'élargir et atténuer un ciblage trop précis pour être couplés avec des programmes d'accès universel à des prestations de base qui garantissent à tous une sécurité économique et sociale.

La *Bolsa Familia* au Brésil

Le Brésil a mis en place dans les années 90 plusieurs programmes de transferts conditionnels en espèces.

Le programme *Bolsa Escola* a été introduit en 1995 comme projet pilote dans la municipalité de Campinas puis repris en 2001 par le gouvernement fédéral. Le programme consiste en une allocation en espèces de 15 reals par enfants par mois, à concurrence de 45 reals, pour autant que la famille gagne moins de la moitié du salaire minimum (soit 90 reals) à condition que les enfants en âge scolaire soient présents en classe dans 85% des cas sur 3 mois. Si la présence de l'enfant à l'école chute en dessous, l'allocation est suspendue pour 3 mois. Le financement est fédéral mais la mise en œuvre est décentralisée aux municipalités qui peuvent mettre en place des critères de sélection plus durs (conditions de résidence minimales, femme à la tête du foyer, etc...).

Le programme pour l'éradication du travail des enfants (*PETI*) a été créé en 1996. Il offre 25 reals par mois en zone rurale et 45 reals en zones urbaines aux familles dans les quartiers où une forte présence de travail infantile est observée. L'allocation est distribuée sous condition du retour des enfants à l'école.

La *Bolsa Alimentação* date de 2001. Les familles pauvres d'enfants d'âge préscolaire et les femmes enceintes reçoivent 15 reals par personnes par mois (à concurrence de 45 reals) à la condition de visites régulières dans des centres de santé.

Ces programmes se sont développés de manière très fragmentée. Chaque programme dispose d'un registre de ses propres bénéficiaires, un système administratif particulier ainsi que des contrats séparés avec le système bancaire pour les paiements. Il en résulte une démultiplication des coûts administratifs et une absence de coordination entre les programmes.

Face à cette fragmentation, le gouvernement Lula a décidé d'intégrer en 2004 ces programmes (sauf le *PETI*) en un seul: *la Bolsa Familia*. Dans ce programme, les familles dont le revenu mensuel est de moins de 100 reals (moins de la moitié du salaire minimum) peuvent bénéficier d'une allocation variable selon le nombre d'enfants jusqu'à concurrence de 95 reals, à condition que les enfants en âge scolaire soient présents en classe et que les femmes enceintes et tous les enfants du ménage se rendent régulièrement dans des centres médicaux. En outre, les registres des bénéficiaires ont été unifiés ainsi que les systèmes de paiement.

La *Bolsa Familia* souffrira néanmoins des mêmes problèmes que les autres programmes: Ainsi que le note la Banque interaméricaine de développement, les programmes de transferts conditionnels en espèces développés dans les années 90 ont eu un impact très limité dans la réduction de la pauvreté à court terme à cause d'allocations budgétaires faibles (moins du 1% en 2002 du PIB) et de prestations minimales³.

CONCLUSION

La protection sociale en Amérique latine repose aujourd'hui sur deux piliers principaux: une politique d'assistance conditionnelle, ciblée sur les plus pauvres, qui obtient des résultats satisfaisants par le comportement de ses bénéficiaires (conditionnalité), mais exclut de ses prestations une majorité de pauvres et moins pauvres qui échappent au maillage du filet. Le deuxième pilier consiste dans les institutions de sécurité sociale classiques qui couvrent

³ Banque interaméricaine de développement, Brazil. Support for the Social Protection System, Loan Proposal BR-L1004.

les salariés du secteur formel (et officiellement les indépendants). Ces institutions ont été réformées dans les années 90 par l'introduction d'une forte composante privée, sans que cela ne change les limites de l'ancien système: celui-ci est toujours réservé à une minorité de la population (fonctionnaires, salariés du secteur formel) mais reste inaccessible pour une grande partie de la population (souvent la majorité): travailleurs du secteur informel ou sous-employés, indépendants, artisans, paysans, salariés des petites firmes. Dans les années 50, cette population était appelée à être intégrée dans le système de sécurité sociale par la salarisation et l'industrialisation des sociétés. Aujourd'hui, la flexibilité et la précarité du travail des économies d'exportation montrent les limites d'un système bismarckien fondé sur l'emploi. La vulnérabilité d'une partie croissante de la population, exclue des systèmes d'assurance et d'assistance, constitue le défi le plus important de l'État social latino-américain. La gestion ex-post des conséquences sociales des évolutions économiques par la mise en place de filets de sécurité ne suffit pas pour éviter une paupérisation de la majorité des vulnérables en cas de crise économique ni pour garantir une citoyenneté pleine. L'État social latino-américain doit mettre en place des institutions à même de prévenir la pauvreté. Dans ce cadre, les programmes de transferts conditionnels en espèces offrent une perspective d'avenir intéressante. Ils doivent par contre ne pas se restreindre à un ciblage excluant, mais être couplés à des programmes d'accès universels à des prestations de qualité, financées par l'impôt, dans les domaines notamment de l'éducation et de la santé.

| Années ³ | PIB/habitant (taux annuel moyen de variation) | | | Pauvreté | | | Indice de Gini | | Chômage | | | Secteur informel ¹ | | Vulnérabilité ² | |
|---------------------|---|-----------|-----------|-------------------|------|------|----------------|-------|---------|------|------|-------------------------------|------|----------------------------|------|
| | 1980-1990 | 1990-1999 | 2000-2002 | 1970 ⁴ | 1990 | 2002 | 1990 | 2002 | 1980 | 1990 | 2002 | 1990 | 2002 | 1995 | 2002 |
| Argentine | -2,1 | 2,6 | -6,6 | 9 | 21,2 | 41,5 | 0,501 | 0,590 | 2,6 | 7,4 | 19,7 | 52,0 | 44,5 | 52,4 | 53,1 |
| Bolivie | -1,9 | 1,6 | -0,1 | ... | 52,6 | 62,4 | 0,538 | 0,614 | 5,8 | 7,3 | 8,7 | ... | ... | 68,1 | 72,2 |
| Brésil | -0,4 | 0,2 | 1,0 | 49 | 48 | 37,5 | 0,627 | 0,639 | 6,3 | 4,3 | 10,7 | 40,6 | 46,0 | 54,4 | 54,2 |
| Chili | 1,4 | 4,2 | 1,9 | 17 | 38,6 | 20,6 | 0,554 | 0,559 | 10,4 | 7,4 | 9,0 | 37,9 | 38 | 40,5 | 38,0 |
| Colombie | 1,6 | 0,6 | 0,1 | 45 | 52,5 | 50,6 | 0,601 | 0,575 | 10,0 | 10,5 | 17,6 | 45, | 55,6 | ... | ... |
| Costa Rica | -0,7 | 2,6 | -0,3 | 24 | 26,3 | 20,3 | 0,438 | 0,488 | 6,0 | 5,4 | 6,8 | 41,2 | 44,8 | ... | ... |
| Equateur | -0,9 | 0,2 | 1,5 | ... | 62,1 | 49,0 | 0,461 | 0,513 | 5,7 | 6,1 | 10,4 | 55,6 | 55,0 | 61,5 | 62,5 |
| Guatemala | -1,6 | 1,4 | 0,1 | ... | 69,4 | 59,9 | 0,582 | 0,543 | 2,2 | 6,3 | 3,1 | ... | ... | ... | 61,9 |
| Mexique | -0,2 | 1,5 | 0,8 | 34 | 47,7 | 39,4 | 0,536 | 0,514 | 4,5 | 2,7 | 2,7 | 38,4 | 41,0 | 50,9 | 47,9 |
| Nicaragua | -4,1 | 0,2 | 0,7 | ... | 73,6 | 69,4 | 0,582 | 0,579 | 5,0 | 7,6 | 12,9 | ... | 54,4 | 70,3 | 63,7 |
| Paraguay | 0,0 | -0,6 | -2,7 | ... | 43,2 | 61,0 | 0,447 | 0,570 | 4,1 | 6,6 | 14,7 | ... | 60,9 | ... | ... |
| Pérou | -3,3 | 1,3 | 0,9 | 50 | 47,6 | 54,8 | 0,532 | 0,525 | 7,1 | 8,3 | 9,4 | 52,7 | 56,2 | 64,8 | 66,9 |
| Rép. Dom. | 0,2 | 2,7 | 3,1 | ... | ... | 44,9 | ... | 0,544 | ... | 15,8 | 16,1 | ... | ... | ... | ... |
| Uruguay | -0,6 | 2,4 | -6,2 | ... | 17,9 | 15,4 | 0,492 | 0,455 | 7,4 | 8,5 | 17,0 | 39,1 | 42,2 | ... | ... |
| Venezuela | -3,2 | 0,3 | -2,6 | 25 | 39,8 | 48,6 | 0,471 | 0,500 | 6,0 | 10,4 | 15,8 | 38,6 | 52,4 | ... | ... |
| Am. lat. | -0,9 | 0,9 | -0,4 | 39 | 48,3 | 44 | ... | ... | 6,1 | 5,8 | 8,9 | 42,8 | 46,5 | ... | ... |

¹ Pourcentage des travailleurs indépendants (sauf professions libérales, techniques et administratives), du service domestique et des petites entreprises (moins de 5 travailleurs) par rapport à l'emploi non-agricole (définition de l'OIT).

² Sont considérés par l'OIT comme hautement vulnérables les salariés des petites entreprises (5 employés et moins), les indépendants non qualifiés et les chômeurs ou sans salaires (exprimés ici en pourcentage de la PEA) (OIT, 2003).

³ Les années sont données à titre d'indication

⁴ Victor Bulmer-Thomas (2003: 304)

Principaux indicateurs économiques et sociaux pour l'Amérique latine
Source: CEPAL et OIT)

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- V. Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- CEPAL, *Panorama social*, Santiago de Chile, 2000.
- CEPAL, *Panorama Social*, Santiago de Chile, 2001.
- CEPAL, *Panorama social*, Santiago de Chile, 2004.
- C. Mesa-Lago, *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1978.
- M. L. Cook, «Toward Flexible Industrial Relations ? Neo-Liberalism, Democracy and Labor Reform in Latin America», *Industrial Relations*, Vol. 37, No. 3, 1998.
- R.P. Korzeniewicz, et W. C. Smith, «Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization», *Latin American Research Review*, vol. 35, no 3, 2000, pp. 7-54.
- B. Lautier, «Les politiques sociales en Amérique latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours», *Cahiers des Amériques latines*, no 30, 1999, pp. 19-44.
- V. Lo, R. et L. Goldberg, *La protection sociale dans les pays en émergence. Le cas de l'Argentine*, rapport IRIS, Université de Lausanne, CIEPP (Buenos Aires), 2002.
- F.X. Merrien, R. Parchet, A. Kernen, *L'État social. Une perspective internationale*, Paris, Armand Colin, 2005.
- OIT, *Panorama laboral*, Lima, 2005.
- OIT, *Panorama laboral*, Lima, 2004.
- L.B. Rawlings, «Une nouvelle approche de l'assistance sociale: l'expérience de l'Amérique latine avec les programmes de transferts conditionnels en espèces», *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 58, no 2-3, 2005.
- L.B. Rawlings et G. M. Rubio, «Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs», *The World Bank Research Observer*, vol. 20, no 1, 2005.
- J. Williamson, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened ?*, Washington D.C, Institute for International Economics, 1990.
- World Bank, «Inequality in Latin America. Breaking with History» Washington, World Bank, 2004.
- World Bank, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, World Bank, 2005.