

Économies à marchés émergents et problématique de réduction de la pauvreté : une perspective latino-américaine

**Chalmers LaRose, Ph. D©
Chercheur associé, Centre d'études internationales et mondialisation
Université du Québec à Montréal***

* Cette recherche a bénéficié de la généreuse contribution financière du Centre de la francophonie des Amériques dans le cadre de son programme Mobilité des chercheurs dans les Amériques.

INTRODUCTION

Une bifurcation importante se précise sur la scène internationale. Au niveau de l'économie mondiale, on observe un transfert significatif de richesse en direction des économies dites émergentes. Des pays qui auparavant ne jouaient qu'un rôle marginal et périphérique dans la grande course pour l'accumulation de la richesse à l'échelle globale sont parvenus à augmenter leur poids relatif dans l'assiette économique globale. À titre d'exemple, en 2000, note l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) - une organisation internationale qui regroupe les pays les plus industrialisés et développés dans le monde - les pays non membres de l'OCDE comptaient pour 40% de l'économie globale. Toutefois ce pourcentage est passé à 49% en 2010, alors que les projections séduisantes pour 2030 sont estimés à près de 57% (OCDE, 2010a). Au cours de cette même période, l'économie chinoise a connu en moyenne une croissance annuelle de près de 9.6 pour cent, celle de l'Inde près de 5.7 pour cent.

Selon toute vraisemblance, les années 2000 ont été aussi très bénéfiques pour l'Amérique latine dans son ensemble. Aujourd'hui le Brésil se hisse parmi les dix économies de marché les plus importantes dans le monde, alors que la croissance colombienne de 4.3% en 2014 demeure l'une des plus solides de la région après le Chili. En dépit de la crise économique de la fin de 2008, le Produit Intérieur Brut (PIB) per capita du continent a augmenté à un taux moyen de 2.2 pour cent par année entre 2000 et 2010 (Banque mondiale, 2013, p. 18). Dans six pays (incluant l'Argentine, la République Dominicaine, Panama et Pérou), il y a eu une croissance annuelle de plus de 3 pour cent tout au long de cette période. À titre de comparaison, il suffit de se rappeler que la croissance économique de l'Amérique Latine n'était que de -0.2 pour cent dans les années 80 et d'une maigre 1.2 pour cent dans les années 1990.

En tout état de cause, plusieurs économies de l'Amérique Latine ont accumulé de la richesse et continueront sans doute de le faire dans les années à venir. La croissance retrouvée dans de nombreux pays, en particulier ceux de l'Amérique Latine, pose la question de savoir si et

de quelle manière un processus de croissance économique relative contribue à la diminution de déficits et déséquilibres sociaux historiques et récurrents dans les sociétés où celle-ci se manifeste. Toutefois plusieurs économies émergentes sont confrontées au problème tant de l'insuffisance que de l'incapacité de l'intervention publique étatique permettant de pallier à cette situation. Comme le souligne le conseil économique pour l'Amérique Latine, la croissance économique rapide des économies émergentes peut avoir des effets négatifs sur la cohésion sociale si cette dernière n'est pas durable, ou si ces bénéfices sont distribués de manière asymétrique. (ECLAC, Latin American Economic Outlook 2014, p. 67). Ces pays font face à une faible capacité de redistribution de la richesse due à un système de taxation déficient en plus d'un système social inéquitable.

Or depuis plusieurs années, le monde est devenu un véritable laboratoire dans lequel on expérimente les innovations en matière de politique sociale anti-pauvreté. Le Rapport mondial sur le développement humain (PNUD 2013, p. 83) attire l'attention sur le fait que, dans la plupart des régions du Sud, les États ont élaboré et mis en place des programmes de protection sociale visant à intégrer les populations défavorisées dans la nouvelle économie. Les programmes de transfert monétaire ont été particulièrement importants dans la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenu grâce à une meilleure répartition, note l'organisme onusien. Les transferts monétaires constituent-ils un instrument de politique publique apte à se substituer aux fournitures de biens et services essentiels par l'État ? L'agenda de réduction de la pauvreté en cours en Amérique Latine est-il apte à répondre aux enjeux sociaux aigus qui sont liés à des problèmes institutionnels profonds et récurrents tels que les inégalités endémiques, les faillites institutionnelles, les barrières sociales de même que la vulnérabilité des personnes ?

L'objectif de ce texte est d'étudier le rapport entre croissance économique et réduction de la pauvreté dans le contexte actuel de l'Amérique Latine. Je soutiens le point de vue selon lequel la croissance économique, prise de manière isolée, reste un facteur contributeur mais non central dans l'occurrence de la réduction de la pauvreté dans le temps et dans l'espace. À cette fin, je passerai en revue les stratégies et politiques qui ont été mises en place dans bon nombre de pays de la région, en mettant en relief les expériences du Brésil et de la

Colombie en la matière, afin de rencontrer les objectifs de réduction de la pauvreté. La performance de ces politiques mises en place par ces économies à marché émergent sera évaluée à la lumière de leurs impacts concrets sur la réduction de la pauvreté et de la misère au sein des sociétés considérées.

I. Économies à marché émergent : essai de conceptualisation

Si les économies émergentes sont en train de reconfigurer les relations de pouvoir à l'échelle mondiale, il n'en demeure pas moins que des problèmes surgissent quand il s'agit d'appréhender ce vocable. J'utilise ici le concept d'économies à marchés émergents plutôt que celui d'économies émergentes. J'entends par là attirer l'attention sur le fait qu'il s'agit avant tout d'économies de marchés tardivement intégrés dans l'orbite du capitalisme global, qui sont à la fois le produit et le résultat de la phase d'expansion globale de ce mode d'accumulation. Il n'est de notion plus ambiguë que celle d'économies émergentes, soutient Jean Jacques Gabas et Bruno Losch (2008). Pour Bruno Lafargue (2011), le terme d'économie émergente est galvaudé et peu précis, à l'instar des expressions « sud » ou « tiers-monde ». Or l'ambiguïté dans laquelle patauge le concept résiderait dans le fait qu'il s'agit d'une notion « mouvante et sans définition standard ».

Concept porteur d'une charge idéologique et instrumentale indéniable, la notion d'« économie à marché émergent » aurait été forgée au début des années 1980 par des analystes de la Société financière internationale pour caractériser des pays en transition rapide, en cours d'industrialisation, avec des taux de croissance économique élevés, présentant à la fois des opportunités d'investissements et de placements du fait de leur croissance et du développement de leurs systèmes financiers et des risques (rémunérateurs) liés à leur environnement économique, monétaire, institutionnel et politique (p. 27). Vue de l'Amérique Latine, elle serait la conséquence directe du consensus de Washington¹, train de réformes économiques néo-libérales instaurées au forceps dans la

¹ Le terme « Consensus de Washington » a été proposé par l'économiste américain John Williamson. Il s'agit d'un ensemble de recommandations politiques en direction des pays en voie de développement. Ce consensus a été nommé au nom de la ville de "Washington" puisqu'il est

plupart des pays de la région en vue de maintenir la stabilité macro-économique et la discipline budgétaire tout en stimulant au passage le redémarrage de la croissance, l'insertion internationale et l'intégration régionale. Au cours de la décennie des années 80, l'Amérique latine est devenu un véritable laboratoire où furent expérimentés les politiques d'ajustement structurel et leurs dérivées (à savoir, privatisations, libéralisation, dérèglementation, stratégies tournées vers les exportations, etc.), remettant en cause la posture interventionniste re-distributrice de l'État et hissant au sommet le dogme du marché autorégulateur.

Ceci expliquerait le fait que, tout comme la mondialisation, ce soient les acteurs du secteur financier et économique qui ont commencé d'abord par s'intéresser à ces marchés dits en émergence et à établir des scénarios et perspectives pour le futur. L'économiste Antoine Van Agtmael revendique la paternité de l'expression « marchés émergents » qu'il a utilisée dès 1981 pour désigner certaines économies du tiers-monde alors en phase de développement avancé (Lafargue, p. 101).² Certains organismes financiers et des fournisseurs d'indices de cotation boursière comme la Morgan Stanley Capital international ou encore Standard & Poor's ont établi des critères précis permettant d'appréhender ces marchés émergents : la capitalisation boursière, le PIB par habitant, les conditions de l'environnement macro-économique, la taille du marché et de ses entreprises, le degré de liquidité de l'économie et le niveau de la corruption (Sgard, 2011). La forte croissance que connaissent les pays antérieurement situés dans la périphérie du système capitaliste ferait entrevoir la perspective d'une convergence entre économies développées et économies en développement dans un horizon possible.

Selon Coussy (2011, p. 69), les émergents comportent alors trois caractéristiques inhérentes : 1) ces sont des pays venus tardivement au développement (late-comers) ; ils

préconisé par la banque mondiale, le Fonds monétaire international et le Trésor public des États-Unis d'Amérique.

² . En 2001, Jim O'Neill, économiste principal de la banque Goldman Sachs, propose le terme BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) pour désigner parmi les pays émergents les quatre économies les plus importantes. Voir à ce sujet, Jim O'Neill « Building Better Global Economic BRICs », Goldman Sachs, Global Economics Paper No 66, 30 novembre 2001.

enregistrent des taux de croissance élevés (de l'ordre de 10%) sans que leur décollage ne permette d'affirmer qu'ils rejoindront les pays développés ; leur croissance met en question, voire menace, la situation économique des pays développés. Il va sans dire que le prisme à travers lequel on tend à apprécier les économies à marché émergent demeure un bar ouvert. Lafargue (2011) en retient les critères suivants : Une progression de son commerce extérieur supérieure à celle des échanges internationaux ; Une hausse régulière du PIB et du revenu par habitant ; La présence de capitaux étrangers placés sur une longue durée ; des entreprises de taille mondiale implantées dans plusieurs pays et dont le capital est en majorité détenu par des actionnaires privés ; Une économie diversifiée qui ne repose pas seulement sur l'exportation de matières premières ; dynamisme démographique et nombre croissant de consommateurs ; optimisme vers l'avenir et enthousiasme comme traits culturels (p. 102-3).

Pour l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il existe actuellement une vingtaine d'économies dites émergentes dont les principales caractéristiques sont : une forte contribution à la croissance économique mondiale, une amélioration des conditions de vie de la population – qui se traduit par une hausse de certains indicateurs tels que le produit intérieur brut (PIB) par habitant ou l'indice de développement humain – et une participation active aux échanges internationaux. Les « économies émergentes » recensées par l'OCDE sont l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, la Hongrie, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, la Malaisie, le Mexique, le Pérou, les Philippines, la Pologne, la République tchèque, la Thaïlande et la Turquie.

À proprement parler, l'émergence véhicule une certaine appréciation de l'histoire du monde, celle issue d'une modernité occidental-européenne laquelle ne conçoit le reste du monde qu'à travers ses propres prismes d'interprétation. Elle est le reflet d'une schématisation simpliste à travers laquelle il est permis d'évaluer et comparer les espaces sur une base référentielle extérieure établie d'avance. Pourtant ces pays ainsi catégorisés ne constituent-ils pas un univers fragmenté, hétérogène et pluriel ? Par delà cette multiplicité d'indicateurs qui interviennent dans la conceptualisation des économies à marché émergent, il reste qu'on est ici face à des économies « nationales » par essence, couvrant un

espace géographique donné, et avec une multiplicité de trajectoires territoriaux et sociaux. « Plus que face à des pays émergents ou à des économies intégrées, font remarquer Lafarge et Losch, on est plutôt devant des territoires spécifiques » (2011, p. 39). Si les pays émergents renferment des économies ayant « décollé » tardivement, il ne fait pas de doute que nous sommes en face de processus différents de « décollage »³. Il serait donc inapproprié d'étudier les économies dites émergentes dans leur ensemble comme s'il s'agissait d'un tout cohérent et homogène.

II. Croissance économique et réduction de la pauvreté : une relation contrastée

Les économistes David Dollar, Tatjana Kleineberg et Aart Kraay, connus pour leurs travaux autour des effets de la croissance économique sur les pauvres, offrent un portrait très flatteur des bienfaits de la croissance économique⁴. L'évolution tendancielle de l'économie mondiale, dynamisée par le rattrapage fulgurant des pays autrefois situés dans la périphérie, attesterait d'une corrélation positive et bénéfique entre croissance économique et pauvreté. À ce sujet, Les auteurs notent que la pauvreté absolue a diminuée de manière sensible dans le monde en développement durant les trois dernières décennies. En 1980, expliquent-ils, 52 pour cent de la population mondiale vivait sous le seuil de la pauvreté de 1.25 dollar par jour selon la ligne tracée par la banque mondiale. En 1990, l'incidence de la pauvreté a diminué de 42 pour cent, et en 2010 elle était de 21 pour cent. Pour eux, la majorité de cette réduction est due à la croissance rapide intervenue dans les pays en développement de grande taille, comme la Chine et l'Inde, au sein desquels sévissait auparavant une situation de très grande pauvreté. « Dans toutes les régions du monde, constatent-ils, la croissance rapide a été associée de manière systématique à un déclin substantiel de la pauvreté absolue »⁵. La convergence des revenus a été identifiée non seulement comme indicateur de cette ascendance mais surtout comme moteur principal de

³ Sur le concept de décollage (take off), se référer à Walt W. Rostow *The Stages of Economic Growth. A Non Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

⁴ David Dollar, Tatjana Kleineberg, Aart Kraay *Growth Still Is Good for the Poor*, The World Bank Development Research Group, Policy Research Working Paper 6568, 2013.

⁵ Ibid p. 12

la réduction de la pauvreté absolue. Le pouvoir d'achat des ménages ayant augmenté, cela stimule en même temps la croissance et vice versa.

Les évidences statistiques dont font état Dollar, Kleineberg et Kraay seraient associées tout autant à un autre phénomène aussi perceptible, celui de la montée des classes moyennes au sein des économies dites émergentes. Ces classes moyennes auraient pour principale caractéristique qu'elles sont urbaines, plus éduquées et largement employées dans le secteur privé. Plusieurs travaux réalisés dans le cadre de l'OCDE et de la Commission économique pour l'Amérique Latine concluent à la manifestation d'une mobilité économique substantielle en cours⁶. Au moins 43% des latino-américains, ont changé de classes sociales entre le milieu des années 1990 et la fin des années 2000, et la plupart de ce mouvement est ascendant⁷.

On estime également que les classes moyennes de ces pays passeront de 55% du nombre total en 2010 à 78% en 2025. Dans le même temps, leur contribution à la consommation globale augmentera de 36% à 60%⁸. Le même constat est fait en référence aux pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes. La proportion des classes moyennes dans la région a augmenté de 50% - de 103 millions de gens en 2003 à 152 millions en 2009 (soit 30% de la population de la région)⁹. Au cours de la même période, dans la plupart de ces pays les revenus des ménages ont augmenté, les inégalités ont diminué, et la pauvreté a chuté de 44% à 30%. Le résultat est qu'aujourd'hui les classes moyennes comptent pour le même pourcentage que les pauvres au sein de la population latino-américaine. Un très grand nombre de gens qui étaient pauvres au cours des années 1990 ne le sont plus ; d'autres qui ne faisaient pas encore partie de la classe moyenne ont depuis intégré cette catégorie sociale.

⁶ Francisco H. G. Ferreira, Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, and Renos Vakis *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Banque mondiale, 2013.

⁷ Ferreira et al., p. 5.

⁸ *Latin American Economic Outlook 2014 : Logistics and Competitiveness for Development*, chapitre 2 « Latin America and Shifting Wealth », p. 66

⁹ Ibid, p. 1.

Selon toute vraisemblance, ces travaux tendent à confirmer la prééminence de l'économie de marché comme dogme et paradigme dominant dans le domaine de l'économie du développement. Dans le même temps, ils réaffirment de manière non équivoque la centralité de la croissance économique comme vecteur et véhicule incontournable dans l'atteinte d'objectifs de réduction de la pauvreté. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre les raisons pour lesquelles l'hypothèse économique du ruissellement (trickle down) inspire aussi largement encore les politiques publiques des États. De facture néo-libérale, et sujette à controverse, cette manière de voir postule que la croissance économique, résultant de l'allègement des taxes pour les plus riches, se répand automatiquement dans tous les segments de la société, y compris chez les plus pauvres, tout en améliorant le portrait de l'économie dans son ensemble. Par cette causalité douteuse, la perspective économique du ruissellement contribue néanmoins à ranimer un débat important dans le champ social, celui de savoir si et comment la croissance économique rejaillit sur les couches les plus vulnérables d'une société donnée.

Des économistes travaillant dans le domaine, à l'instar de Dollar et Kraay (2000), établissent la corrélation entre croissance économique et réduction de la pauvreté. « La croissance stimulée par l'ouverture commerciale ou d'autres politiques macro-économique (bonne règle de droit, faible dépense du gouvernement, stabilité macro-économique, développement du secteur financier) bénéficie les pauvres, de la même manière qu'elle le fait aux ménages réguliers », concluent-ils.¹⁰ François Bourguignon (2000) abonde dans le même sens. Pour lui il existe « une relation précise entre la croissance économique, la pauvreté et les changements au niveau de la distribution du revenu ». Il ne fait aucun doute, renchérit-il, qu'une croissance économique rapide est associée à une réduction rapide de la pauvreté (p.1).

Ces travaux postulent le caractère neutre et non discriminatoire du processus de croissance économique, confirmant ainsi l'effet de ruissellement cher aux néo-libéraux. Ils vont dans le sens de l'automatisme de celui-ci. Toutefois à mesure que les économies se développent, et

¹⁰ David Dollar et Aart Kraay, *Growth is Good for the Poor*, Banque mondiale, Development Research Group, 2000, p. 32.

que de nouveaux espaces économiques acquièrent un statut différent dans l'échiquier économique global, des recherches ont démontré que la distribution de la croissance économique n'était ni neutre ni automatique. Des économies produisant un très haut niveau de croissance et de développement, au sein desquelles se manifestent richesse et abondance, exhibent en même temps un taux de pauvreté abyssal.

Ce constat, à la fois factuel et empirique, invite à poser la question suivante : à croissance égale, pourquoi certains pays parviennent-ils mieux que d'autres à réduire la pauvreté ? Afin d'explorer la corrélation existant entre croissance économique et pauvreté, il est donc nécessaire de tenir compte tant de la complexité que de l'interdépendance existant entre croissance, inégalité et pauvreté.¹¹ Car si la croissance économique demeure un facteur crucial de la réduction de la pauvreté (Lustig, et al., 2002), on ne peut faire abstraction de la question du niveau d'inégalité comme facteur intermédiaire intervenant dans l'appréciation de la pauvreté. En effet, les travaux de Lustig et al. font de la distribution du revenu dans une société le facteur central pour appréhender la problématique de la pauvreté. Pour eux, l'inégalité économique affecte la relation entre croissance et pauvreté. Plus l'inégalité dans un pays est prononcée, écrivent-ils, moins la croissance économique aura de l'effet sur la réduction de la pauvreté.

Afin de comprendre la manière dont la croissance pourrait avoir un effet plus rapide sur la réduction de la pauvreté, une avenue importante pourrait être la distribution initiale du revenu dans un pays et la manière dont celle-ci évolue dans le temps. Dans les sociétés au sein desquelles la distribution initiale du revenu est plus inégale, un taux de croissance équivalent aura moins d'impact sur la pauvreté. Lustig et al. croient aussi que la mesure de l'efficacité de la croissance économique sur la pauvreté dépend aussi de la distribution du revenu qui varie à mesure que l'économie croît. En d'autres termes, la croissance seule ne suffit

¹¹ À ce sujet, Balakrishnan, Steinberg et Syed, étudiant la situation sur le continent asiatique, ont montré qu'alors que la pauvreté diminuait dans la région, l'inégalité augmentait. Ce qui a pour conséquence de refroidir l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté et de la rendre inclusive et pro-pauvre. Voir à ce sujet, Ravi Balakrishnan, Chad Steinberg et Murtaza Syed *The Elusive Quest for Inclusive Growth: Growth, Poverty, and Inequality, IMF Working Paper, WP/13/152*, juin 2013.

pas à réduire la pauvreté même si elle accroît le revenu moyen. La croissance économique, prise de manière isolée, est un outil insuffisant permettant de comprendre le phénomène et susceptible de réduire à lui seul la problématique de la pauvreté (Kakwania, Khandkerb, Sonc, 2004, p. 2). Il serait illusoire de penser que les mécanismes appartenant aux lois du marché apporterait à eux seuls des correctifs sociaux équivalents, en terme de protection des plus vulnérables, de prise en compte des externalités et imperfections du modèle économique en opération.

C'est ce qui a d'ailleurs motivé l'intégration du concept de « croissance pro-pauvre » dans le lexique des études sur le développement. L'approche pro-pauvre prétend articuler une vision globale et intégrée qui, tout en se situant dans le sillage de l'impératif de croissance économique, le complète. L'idée est de faire en sorte que le taux de pauvreté diminue davantage que ne le serait celui des revenus (Baulch and McCulloch, 2000). En d'autres termes, la croissance pro-pauvre serait de la croissance qui réduit la pauvreté (Ravallion et Chen, 2003). Le terme n'est toutefois devenu explicite que dans les années 90. Il est apparu comme solution aux résultats insatisfaisants des modèles avec redistribution qui génèrent de très lente réduction de pauvreté (Boccanfuso et Caroline Ménard, 2009). Le concept pro-pauvre fait alors référence à la croissance inclusive. Autrement dit il s'agit de faire émerger la croissance à partir de la base soient les pauvres, et d'en faire profiter l'ensemble de la population par un flux de bas en haut dans le but d'accélérer les mécanismes de réduction de la pauvreté.

Plusieurs approches prévalent lorsqu'il s'agit d'appréhender le concept de croissance pro-pauvre. Pour les adeptes de l'approche relative, la croissance est considérée pro-pauvre lorsque le taux de croissance du revenu des individus pauvres sera supérieur à celui des individus non pauvres (White et Anderson, 2000 ; Klasen, 2003). Pour que cette croissance devienne favorable aux pauvres, pensent-ils, non seulement les plus pauvres doivent en bénéficier mais surtout celle-ci doit se traduire par une réduction de l'inégalité des revenus entre faveur des pauvres. Toutefois d'autres adoptent une vision plus nuancée et moins contraignante: la croissance est pro-pauvre si elle réduit le taux de pauvreté en terme absolu et si elle se traduit par une réduction de l'incidence de la pauvreté. Cette approche se

focalise sur les variations de l'indice de mesure de la pauvreté suite à une croissance ce qui permettrait une diminution maximale de la pauvreté (Ravallion et Chen, 2003 ; Kraay, 2004). La version de Osmani (2005) propose de modifier ces deux perspectives et de considérer la croissance comme pro-pauvre lorsqu'elle réduit à la fois la pauvreté et l'inégalité.

Toutefois, au-delà de ces querelles d'approche, on s'entend pour dire que la croissance économique demeure une condition insuffisante pour la réduction de la pauvreté. Comment expliquer, par exemple, le fait que la croissance économique brésilienne du temps de la dictature des années 70 n'avait pas résulté en une réduction même minimale de la pauvreté dans ce pays ? Comment comprendre aussi qu'en Amérique Latine, en dépit d'une croissance relativement soutenue, le taux de pauvreté demeure assez élevé malgré des résultats encourageants ? Selon un rapport de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes publié en 2012, 167 millions de personnes vivent encore sous le seuil de la pauvreté (CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 2012, p. 14.). Au cours de l'année 2011, toujours selon la CEPAL, 29% des habitants de la région vivaient sous le seuil de la pauvreté dont 11% en situation de pauvreté extrême (CEPAL, p. 17). L'hypothèse la plus plausible pour expliquer ce phénomène est que, dans certains cas, la croissance économique peut être de nature à renforcer la paupérisation de certaines catégories sociales. A ce sujet, le rapport 2013 de la CEPAL a clairement mis en exergue une féminisation et une ethnicisation croissante de la pauvreté dans la plupart des pays de la région. La Commission mentionne que, dans plusieurs pays, non seulement le taux de pauvreté est supérieur parmi les femmes que parmi les hommes mais celle-ci l'est davantage parmi les populations traditionnellement vulnérables et exclues, tels que les nations autochtones et les divers groupes afro-descendants. (*Panorama Social de América Latina*, 2013, p. 68).

Plusieurs actions complémentaires au redressement économique, et à la dynamique du marché, semblent être nécessaires et urgentes en vue de modifier le portrait du tissu social dans son ensemble. De telles mesures de type interventionniste ne tombent-elles pas dans l'orbite des acteurs institutionnels, en particulier les autorités en charge des prises de

décision dans le domaine des politiques sociales ? Quel est le rôle joué par les politiques étatiques de redistribution dans le domaine de la réduction de la pauvreté dans son ensemble, et de celle de certains groupes en particulier ? Or il n'existe pas de recettes magiques et générales dans ce domaine. Certaines initiatives, et politiques, en la matière seront plus adaptées que d'autres. Cela dépendra d'un ensemble de facteurs, tels que le degré d'inégalité existant, la structure de l'État providence, le degré de solidarité sociale, et interventions dans le domaine de la pauvreté, le niveau de participation politique et institutionnel, ect.

Il ne faut pas non plus perdre de vue quel la manière dont la croissance affecte la pauvreté répond à une certaine hétérogénéité laquelle résulte d'une part du degré de développement et d'inégalité à l'intérieur des pays et, d'autre part, du changement dans la distribution des revenus relatifs à travers le temps (Bourguignon, 2000). Autrement dit l'atteinte d'objectifs de croissance pro-pauvres varie selon les circonstances et réalités rencontrées dans chaque pays (Ravaillon 2004, p. 20). Dans certains pays, l'attention pourrait être focalisée sur les politiques de croissance dans le but d'assurer la réduction de la pauvreté. Dans d'autres, une approche plus générale, globale et intégrée sera nécessaire. Il existe autant d'épisodes de croissance qu'on en dénombre d'expériences de réduction de la pauvreté (Lustig, p. 2). S'il est impératif de considérer le temps et l'espace social considéré, toutefois les politiques taillées sur mesure se révèlent être l'axe central de toute approche à ce sujet.

III. Aperçu de quelques Programmes de protection sociale en A. L. : BRÉSIL ET COLOMBIE

Toute entreprise de croissance et de développement génère des défis et risques sociaux importants souvent associés aux faillites et imperfections des marchés. Dans les sociétés capitalistes avancées, des mécanismes ont été mis en place graduellement afin de faire face à ces enjeux structurels. Par le biais de contrats sociaux, les États et les partenaires sociaux se sont mis d'accord pour ériger une infrastructure de protection sociale, pouvant inclure des filets de sécurité sociale, afin de corriger certaines externalités et ainsi maintenir la

cohésion de la société. Traditionnellement les pays en développement arrivent difficilement à dégager les fonds budgétaires nécessaires afin d'investir dans les programmes de protection sociale de leurs citoyens. L'opinion générale était que la protection sociale, telle que la connaissent les pays de l'OCDE, serait un luxe pour les pays en développement, et qu'elle pouvait même se révéler contre-productive pour ces pays. Du fait qu'ils génèrent peu de ressources publiques, ces pays dépensent de manière insuffisante dans le domaine de la sécurité du revenu étant donné la magnitude du taux de pauvreté et d'insécurité des individus. La croissance économique enregistrée dans certains pays au cours de ces dernières années aura-t-elle permis de générer un agenda de politique sociale et de réduction de pauvreté en même temps que de répondre aux défis et enjeux concernant les inégalités criantes, les faillites institutionnelles, les barrières institutionnelles et les vulnérabilités personnelles ?

Généralement compris comme un ensemble de dispositifs publics destinés à fournir à la population une garantie de revenus, les programmes de protection sociale se sont développés de manière exponentielle à l'échelle mondiale au cours de ces dernières années. Dans le vocabulaire des experts, la protection sociale désigne tout ensemble de mesures prises afin d'améliorer ou protéger le capital humain. Cela peut inclure certaines interventions dans le fonctionnement du marché du travail ou encore un soutien ciblé du revenu. Aujourd'hui le paradigme de la protection sociale, et d'interventions dans le domaine, est fortement influencé par l'approche préconisée par la Banque mondiale. Depuis le tournant des années 2000, la Banque a adoptée une perspective exprimée en terme de protection sociale et ciblée sur la gestion du risque social. La protection sociale est l'ensemble des politiques publiques visant à « aider les individus, ménages et collectivités à mieux gérer le risque, et fournir un appui aux personnes extrêmement pauvres »¹².

¹² Robert Holzmann, Lynne Sherburne-Ben, Emil Tesliuc « Gestion du risque social : la Banque mondiale et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation », Revue Tiers-Monde. 2003, tome 44 n°175. pp. 501-526

Le cadre de définition de la gestion du risque social a été conceptualisé par Holzman et Jørgensen (1999)¹³ et Holzman, Sherburne-Ben et Tesliuc (2003)¹⁴. Il repose sur un double constat, à savoir que les pauvres sont les plus exposés aux risques divers, et qu'ils sont les moins bien outillés pour y faire face. Par conséquent, dans l'optique d'une politique d'aide sociale, il est impératif de « faciliter l'accès des pauvres aux instruments de gestion des risques sociaux » étant donné que leur grande vulnérabilité les rend réticents à prendre des risques. Dans l'hypothèse où les pauvres avaient accès aux instruments de gestion des risques sociaux, ceux-ci pourraient prendre plus de risques et donc auraient plus de chances de sortir progressivement de la pauvreté. Ainsi fournir des instruments de gestion des risques aux individus, et en particulier aux pauvres, devient donc à la fois une fin et un moyen du développement¹⁵

Par la mise en place d'actions pour aider les personnes « tombées » dans la pauvreté, cette approche s'assure que ces dernières ne la transmettent pas à leurs descendants. Autrement dit l'idée est de permettre de diminuer l'exposition au risque des populations, d'augmenter la capacité des populations à faire face aux risques et en dernier recours de les soulager des conséquences d'un risque survenu. Toutefois cette vision est critiquée parce qu'elle impose à la protection sociale une vision réductrice et minimaliste. Elle se charge de répondre à des besoins et situations ponctuels, et à court terme, de populations en situation de vulnérabilité. Or la protection sociale doit aussi être vue dans un sens plus large, comme un acte délibéré d'interventions publiques dans le monde social. Ce sont « des efforts collectifs soutenus en vue d'affecter et de protéger le bien-être social des individus vivant sur un territoire donné » (Adesina, 2011). De cette manière, il faut aller au-delà de cette vision exprimée en terme de solution de problèmes pour inclure des interventions publiques en matière fourniture de services d'éducation, de santé, d'emploi garanti de logement décent, etc; (Adesina, 2011 Devereux et Sabates-Wheeler, 2004).

¹³ Holzmman, R. and Jørgensen, S. *Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond*, Washington, DC, World Bank: Social Protection Discussion Paper No.0006, février 2000. Disponible: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80363/conceptfram.pdf>

¹⁴ . Robert Holzmman, Lynne Sherburne-Ben, Emil Tesliuc, opcit.

¹⁵ Ibid, P. 507

Quoiqu'il en soit, les programmes de protection sociale font désormais partie d'un arsenal d'instruments d'interventions dont disposent les décideurs publics en vue de répondre aux défis et enjeux sociaux importants et récurrents. Durant les années 1990, une nouvelle génération de programmes ou instruments de redistribution sociale fit leur apparition au sein du dispositif de protection sociale des pays en développement. Dans le paysage des politiques sociales, ces instruments sont appliqués sous la forme de « filets de sécurité sociale » ou de « transferts sociaux ». Concrètement cette notion fait référence à un ensemble de mesures, incluant des transferts sans contrepartie à des personnes ciblées, permettant de soutenir les personnes exclues de la croissance économique, celles qui sont en situation de pauvreté, de précarité et d'exclusion sociale. Les filets de sécurité sont une composante des systèmes de protection sociale plus large, ces derniers intégrant par exemple des programmes d'assurance avec contrepartie, d'accès au marché du travail, à l'éducation, aux services de santé, de nutrition, de logement etc. Ils sont couramment utilisés dans les champs de la lutte contre la pauvreté, les inégalités et les exclusions, dans les pays en développement comme au Nord¹⁶. Ils comprennent, entre autres, des transferts monétaires et en nature ciblés sur les ménages pauvres et vulnérables et ont pour principal objet la protection des familles victimes des répercussions des chocs économiques, de catastrophes naturelles et d'autres crises ou risques.

Dans un contexte de réappréciation de l'orientation de la politique sociale à l'heure de la mondialisation et du néolibéralisme ambiant, il s'évidente que les programmes établissant des filets de sécurité sociale prennent le pas sur les programmes de protection sociale lesquels jouent un rôle résiduel et marginal dans les politiques publiques à ce sujet. L'idée est tout simplement d'absorber le plus possible les chocs négatifs provenant des opérations des marchés concurrentiels et de limiter les impacts dévastateurs des programmes d'ajustement structurels. Aujourd'hui les pays en développement consacrent en moyenne un maigre 1.6% de leur PIB à l'entretien et la mise en œuvre des filets de sécurité sociale.

¹⁶ Selon le rapport intitulé *The state of Global Safety Nets 2014*, qui examine le champ d'application des filets de protection sociale, ces derniers profitent à plus de 1 milliard de personnes vivant dans 146 pays à faible revenu intermédiaire. Voir à ce sujet : Ugo Gentilini, Maddalena Honorati, and Ruslan Yemtsov *The state of Global Safety Nets 2014*, Social Protection and Labor Global Practice of the World, Washington D.C., banque mondiale, 2014.

Dans plusieurs pays du Sud, observe l'ONU, les États ont introduit des programmes de protection sociale en vue d'intégrer les pauvres dans la nouvelle économie (Rapport mondial sur le développement humain 2013). L'un des piliers de ces programmes, de lutte anti-pauvreté, et de loin le plus utilisé par les pays en développement, a trait aux transferts monétaires conditionnels (TMC). De quoi s'agit-il exactement ?

Les transferts monétaires conditionnels (TMC) consistent à transférer des ressources, monétaires ou non, aux familles vivant dans la pauvreté ou en situation d'extrême pauvreté, qui ont un ou plusieurs enfants en âge scolaire, sous la condition qu'elles remplissent certains engagements destinés à renforcer leur capacités humaines (Simone Cecchini et Aldo Madariaga, 2011). En terme d'engagements requis par les TMC, dans la majorité des cas les enfants des familles bénéficiaires doivent aller à l'école ou se soumettre à des actions de prévention dans les centres de santé. Les transferts sont payés aux mères de famille. En donnant un rôle central aux mères, les TMC ciblent principalement l'unité familiale plutôt que ses composantes. La prémisse de base est que les mères de famille utiliseront cette ressource monétaire afin d'améliorer le bien-être de la famille dans son ensemble et des enfants en particulier. Cela contribuera non seulement à réduire la pauvreté des familles mais en même temps à augmenter les capacités (empowerment) des femmes en général. Par-dessus tout, ces programmes insistent sur la coresponsabilité et visent principalement à « créer des incitatifs pour les individus afin qu'ils puissent ajuster leur comportement en vue de se hisser au niveau de l'optimum social » (de Janvry and Sadoulet, 2004).

À des degrés divers, des programmes de transferts monétaires sont appliqués dans plusieurs pays de l'Amérique Latine. Ils constituent en quelque sorte des instruments politiques de choix dans la lutte pour la réduction de la pauvreté¹⁷. En Amérique Latine, les programmes de lutte anti-pauvreté ont commencé à prendre corps et forme vers le milieu des années 90. Le Brésil a été le pionnier à ce sujet, avec l'introduction de la Bolsa Escola et

¹⁷ La base de données de la CELAC relative aux programmes de protection sociale dans la région indique que de tels programmes sont en vigueur dans 18 pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes, venant en aide à plus de 25 millions de familles (plus de 113 millions d'individus), soit près de 19% de la population régionale, ou encore 0.4 % du PNB régional.

d'autres instruments du même genre plus tard (Pero et Szerman, 2005). En 1997, le Mexique introduisit le programme Éducation, Santé et Nourriture, plus connu actuellement sous le nom de Progressa-Oportunidades. (Levy and Rodríguez, 2005). Et en 1998, le gouvernement du Honduras introduisit le Programa de Asignación Familiar (PRAF). Depuis lors ces programmes se sont répandus dans toute la région. Généralement, ils sont assujettis aux mêmes prémisses de base ; ils partagent aussi la même architecture.

En réalité, tous ces programmes ont un point commun : ils appliquent tous des conditionnalités relatives à l'éducation et à la santé des enfants. Toutefois ces programmes varient en termes de la place (centrale ou marginale) qu'ils occupent à l'intérieur des systèmes de protection sociale en vigueur dans les pays où ils sont mis en œuvre. Les approches qui les sous-tendent demeurent aussi très différentes d'un pays à l'autre (Cecchini and Martínez, 2011). Certains sont très restrictifs en matière d'admissibilité. D'autres, plus extensifs, couvrent des catégories plus larges, telles que les adultes sans travail, les personnes adultes handicapées, ou d'autres familles sans enfants d'âge scolaires. Si la majorité des programmes de réduction de la pauvreté, en particulier les programmes de transferts de fonds qui sont actuellement en vigueur en Amérique Latine, s'étendent au niveau national, tous ne le sont pas pour autant. Certains programmes se concentrent dans les zones géographiques défavorisées. À titre d'exemple, les programmes Red Solidaria du Salvador et Tekoporâ/ProPais II du Paraguay couvrent seulement les zones rurales. Quand aux programmes Mi Familia Progressa du Guatemala et PRAF du Honduras, ils se concentrent sur les départements et les municipalités les plus vulnérables. Selon une étude de la CEPAL, il s'est avéré que Bono Familiar de l'Équateur est le programme qui couvre le plus grand nombre de personnes en termes de pourcentage de la population totale. Mais les programmes Bolsa Familia au Brésil (52 millions de personnes), Oportunidades du Mexique (27 millions de personnes) et Familias en Accion en Colombie (12 millions de personnes) ont le plus grand nombre de bénéficiaires en termes absolus (CEPAL 2010).

L'étude de la situation de ces programmes au Brésil et en Colombie demeure pertinente pour plusieurs raisons. Le Brésil et la Colombie présentent à la fois des similitudes et des différences en termes du modèle économiques et social en vigueur et au soutien de la

croissance, de participation sociale et d'intégration dans l'économie mondiale. Néanmoins dans une certaine mesure les deux pays se sont engagés au cours des deux dernières décennies dans des réformes privilégiant l'économie de marché. Le Brésil, l'économie dominante de la région, constitue l'une des économies les plus importantes dans le monde (le pays a connu une croissance significative de 7.5% de son PNB en 2011). Toutefois, malgré les efforts consentis, le taux de pauvreté demeure encore très grand, près de 23 % en moyenne. Le Brésil fait donc partie des pays intermédiaires dans la région quand il s'agit de réduction de la pauvreté, en compagnie du Pérou, du Panama, et du Vénézuéla (Soares et al., 2007). La Colombie, un pays avec une économie florissante, offre elle aussi un contraste saisissant, particulièrement en matière de pauvreté urbaine. Alors que le pays connaît une épisode de croissance économique soutenue et florissante, le taux de pauvreté se hisse à près de 35% environ, dans la même ligne que l'Équateur, la Bolivie, le Mexique et la République Dominicaine. Toutefois la Colombie demeure peu étudiée en dépit du fait que le pays a adopté, au même titre que les autres, des programmes similaires visant la réduction de la pauvreté.

1. Les programmes de réduction de la pauvreté au Brésil et en Colombie

1.1. Le Brésil

L'analyse du cas brésilien présente un paradoxe qui invite à la question suivante : Pourquoi historiquement le niveau de pauvreté dans ce pays a-t-il toujours été plus élevé que dans d'autres pays avec des niveaux de développement équivalents en dépit du fait que les dépenses publiques dans ce domaine ont été plus élevées que celles réalisées dans d'autres nations à revenu intermédiaire similaire ? Car rien qu'en 1993, cette situation avait atteint un creux historique. Le pourcentage de pauvres s'était élargi à près de 43% d'individus, et celui des pauvres extrêmes à environ 20% de la population. Des gouvernements successifs se sont attaqués à cette situation en faisant ressortir tant l'inefficience et l'inefficacité du système de protection sociale du pays. La prévalence d'un faible niveau de développement du capital humain était aussi perçue comme une cause majeure de cette pauvreté endémique et à long terme. C'est dans ce contexte de grande remise en question, et d'un

dynamisme orienté vers la restructuration des façons de faire, que l'idée de mettre en place des filets de sécurité sociale fit son chemin dans le système d'assistance sociale.

Il est difficile de naviguer à l'intérieur de l'arsenal des programmes de protection sociale dont dispose le Brésil en ce moment en vue de s'attaquer à l'épineux problème de la pauvreté endémique. Toutefois la stratégie de transferts monétaires (transferts publics) constitue la politique de choix et, par conséquent, se hisse au sommet de la pyramide de l'offre de politiques sociales en la matière. Dans ce domaine, deux programmes se sont relayés tour à tour : Bolsa Escolar et Bolsa Familia. S'il existe entre eux des différences de degré, il est clair qu'ils constituent l'envers d'une même médaille, la différence étant que chacun est porté et marqué par une génération et famille politique différente. Bolsa Escolar a été mise en place en 1995 par les sociaux-démocrates du PSDB au pouvoir à cette époque¹⁸. C'est la première initiative en faveur d'un programme de transfert monétaire conditionnel comme politique de réduction de pauvreté au Brésil. Globalement, le programme consistait modestement à alléger la pauvreté courante et à long-terme en octroyant une somme d'argent aux familles éligibles et bénéficiaires dans le but de garder leurs enfants à l'école. De manière plus ambitieuse, il visait aussi à protéger les plus démunis des effets négatifs provenant à la fois des chocs macro et micro-économiques¹⁹.

À ses débuts, le programme était entretenu et mis en œuvre par les municipalités, la municipalité de Campinas jouant le rôle de pionnière en la matière, et non par l'État central. En 2001, les sociaux-démocrates emmenés par le président Fernando Henrique Cardoso décidèrent de re-nationaliser le programme. On y instaura, entre autres mesures,

¹⁸ Dès 1986, Cristovam Buarque, alors recteur de l'université de Brasilia, fit part de cette idée pour le moins utopique à l'époque. Il proposa alors de payer une bourse minimale aux familles de jeunes et enfants conditionnellement à ce que leurs enfants fréquentent régulièrement l'école. C'est sous le gouvernement du président José Teixeira, du parti social démocrate brésilien (PSDB) que la Bolsa Escolar devint une politique publique à part entière.

¹⁹ Pour une évaluation de ce programme et un aperçu exhaustif de ses conditionalités, se référer à François Bourguignon, Francisco H. G. Ferreira and Phillippe G. Leite, *Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the Case of Bolsa Escola*, William Davidson Working Paper Number 516, septembre 2002.

un partenariat entre le gouvernement central et les municipalités²⁰. Le programme prit alors la dénomination de Bolsa Escolar National.

Lorsque Luiz Ignacio Lula da Silva s'installa à Brasilia en 2002, le régime du parti des travailleurs, arriva au pouvoir avec un agenda social résolument ambitieux ainsi que de nouvelles initiatives en matière de réduction de la pauvreté. Tout d'abord le PT lança, de concert avec l'Instituto Cidadania, l'initiative Fome Zero (Faim Zéro), une politique de sécurité alimentaire²¹ ; celle-ci donnera naissance aux cartes et bourses alimentaires destinées aux « personnes les plus démunies »²². Toutefois des difficultés liées à la gestion de ces programmes ont forcé le gouvernement à réorienter sa stratégie. L'administration PT créa en 2003 le programme intégré Bolsa Familia qui fusionna un ensemble de programmes existants auparavant²³. Bolsa Familia reprit les mêmes paramètres laissés par Bolsa Escolar tout en les élargissant et les adaptant au goût du jour. Les familles admissibles reçoivent en moyenne 56 \$US par mois (de 12 à 108\$US), selon le nombre d'enfants et le niveau de revenus), via une carte magnétique distribuée aux femmes et qui peut être utilisée dans les

²⁰ Dans le nouvel arrangement, l'État fédéral versa des ressources supplémentaires dans le programme (0.7% du PIB) et modifia les règles d'attribution des bourses. Désormais les chèques étaient envoyés directement aux mères bénéficiaires par l'entremise d'une carte électronique. Les municipalités les plus pauvres étaient responsables de l'exécution du programme tandis que le gouvernement fédéral s'occupait de l'élaboration, la coordination et du financement.

²¹ Voir à ce sujet : José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi et Caio Galvão de França (éd), Fome Zero : L'expérience brésilienne, Organisation des nations unies pour l'agriculture, 2012.

²² Cette stratégie visait à garantir l'accès aux aliments par le biais de l'augmentation du pouvoir adquisitif global de la population, le renforcement de l'agriculture familiale, l'amélioration de l'accès à l'alimentation, la création d'activités génératrices de revenus, et la participation sociale. Voir à ce sujet : « La Stratégie faim Zéro au Brésil », Inter Réseaux/Développement rural, Note de synthèse 2012.

²³ En réalité, il s'agit d'un effort de restructuration, de consolidation et de recherche d'efficacité. Les programmes qui intègrent la Bolsa Familia sont les suivants : Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, et Auxílio Gas. Un nouveau ministère du développement social a été créé pour chapeauter toute la nouvelle architecture.

établissements bancaires²⁴. À ce jour l'État brésilien consacre environ 2% de son budget à la Bolsa Familia, soit 0.4% du PIB national²⁵.

1.2 La Colombie

La Colombie est, sans doute, l'un des pays les plus inégaux de l'Amérique Latine. La combinaison d'une structure sociale profondément immobile et imperméable, l'absence de tradition de politiques sociales appropriées et ciblées, la faiblesse de l'État social, et la poursuite d'un conflit armé violent qui a fait le plus de victimes parmi les exclus et les plus vulnérables – tout cela fait de la Colombie un pays d'exception, un cas spécial. Au cours des années 1990, par exemple - en plein cœur de la crise économique mondiale laquelle eut des répercussions très graves dans le pays, la part du revenu personnel des 20% les plus riches s'élevait à 61,3 % à 65% tandis que celle des 20% les plus pauvres était réduite de 3,2% à 1,6% en moyenne²⁶. Au tournant des années 2000, le taux de pauvreté atteignit le fond abyssal de 57,5% et celui de l'extrême pauvreté de 25%. Il faut ajouter à un taux de croissance inférieur à -4.2%. Selon les chiffres officiels publiés par le Departamento Nacional de Planeacion, le nombre total de gens vivant dans la pauvreté se situait autour de 24.2 millions en 2002²⁷. Ces chiffres sont comparables à ceux qui prévalent dans des pays comme le Vénézuéla, le Pérou et le Salvador.

C'est dans cet environnement de grande désintégration du tissu social face à l'amplification de la crise économique et le désordre interne, et devant une urgence nationale et des pressions externes répétées, que la Colombie s'est invitée dans le grand concert des nations sud-américaines cherchant à mettre de l'avant des programmes de réduction de la pauvreté

²⁴ Les conditions d'admissibilité sont maintenues mais révisées. Il est requis : un niveau de revenus inférieur à 82\$US par mois et par personne ; des enfants scolarisés (doivent assister à au moins 85% des cours) ; un bon suivi médical des enfants de 0-6 ans (notamment pour ce qui est des vaccinations) ; un bon suivi médical des femmes enceintes.

²⁵ En 2003, cela représentait 1.9 milliards de dollars, qui ont été revus à la hausse en 2008 (6 milliards de dollars)

²⁶ Hugo Lopez Castaño et Jairo Nuñez Mendez, *Pobreza y Desigualdad en Colombia : Diagnostico y Estrategias*, Departamento Nacional de Planeacion, Bogotá, 2007.

²⁷ Ibid, p. 56

axé sur la production par l'État des filets de sécurité sociale. En 1999, le gouvernement conservateur d'Andrés Pastrana initia dans le cadre du Plan Colombia²⁸ le projet *Red de Apoyo Social* dans le but permettre au gouvernement d'absorber les chocs systémiques et structurels de la crise économique²⁹. De ce projet est issu le programme *Familias en Accion*³⁰, l'instrument de politique sociale le plus important du gouvernement colombien aujourd'hui.

Introduit en décembre 2000 sur une base temporaire, limitée et à court terme, *Familias en Accion* est un programme de transfert monétaire conditionnel calqué sur le modèle existant déjà dans d'autres pays de la région, en particulier au Brésil et au Mexique, cela inclut le transfert d'une somme d'argent forfaitaire assorti de conditions liées à l'éducation, la nutrition et à la santé. L'objectif global du programme était d'offrir un salaire complémentaire aux familles pauvres avec de jeunes enfants à charge ; de réduire le taux d'absentéisme parmi les enfants du primaire ; d'augmenter le profil de santé des enfants âgés de 0-7 ans ; d'améliorer la santé nutritionnelle au niveau développement préscolaire. En 2006, le gouvernement d'Alvaro Uribe transforma ce programme, conçu au départ comme une thérapie de choc, en une politique permanente de protection sociale. Le programme est financé en partie par la banque mondiale, la banque interaméricaine de développement, un don du gouvernement américain et par le trésor public colombien. Il est assujéti à un certain nombre de conditionnalités, allant des critères d'admissibilité et de sélection des bénéficiaires, et de contrepartie en termes d'engagement des populations

²⁸ Le « Plan Colombia pour la paix, la prospérité et le renforcement de l'Etat » a été lancé à la fin de l'année 1999 par le président Andrés Pastrana en liaison avec l'administration américaine. Conçu comme une réponse globale au règlement du conflit interne colombien, ce plan comportait plusieurs volets : politique sociale, renforcement des institutions et des droits de l'homme, lutte contre la drogue, éradication des cultures illicites, communications.

²⁹ Du point de vue du gouvernement colombien, la Red de Apoyo Social fait partie « d'une stratégie de récupération économique et sociale du Plan Colombia ». Il s'agit « d'un programme conçu dans le but de minimiser l'impact de la récession économique et ses retombées fiscales sur les populations les plus vulnérables ». Voir à ce sujet : *PLAN COLOMBIA Red de Apoyo Social: Programa Manos a la Obra Componentes: Proyectos Comunitarios y Vías Para la Paz*, Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3075, Santa Fe de Bogotá, D.C., marzo 15 de 2000.

³⁰ La Red de Apoyo Social avait trois composantes : *Familias en Accion*, un programme de transfert monétaire ; *Empleo en Accion*, un programme de travaux communautaires pour les sans emplois ; *Jovenes en Accion*, un programme de stage pratique en entreprise et de soutien financier pour les jeunes adultes sans emploi.

ciblées³¹.

Conclusion

Au cours de la première moitié du 21^{ème} siècle, la région de l'Amérique Latine et des Caraïbes a connu une croissance économique exponentielle. Cette dernière a débouché sur une augmentation au niveau des revenus du travail et des emplois des ménages. Plusieurs pays ont pu augmenter leurs dépenses sociales par la mise en place de systèmes de protection sociale qui n'existaient pas auparavant. Les programmes sociaux privilégiant les filets de protection sociale, sous la forme de transfert de fonds conditionnels, se sont multipliés. L'Asignación Universal por Hijo (AUH) de l'Argentine, le Bono Juancito Pinto de la Bolivie, le Bono de Desarrollo de l'Équateur, le Chile Solidario,, l'Oportunidades du Mexique, Familias en Acción de la Colombie, la Bolsa Familia du Brésil, la Red Solidaria du Salvador, le Programa de Asignación Familiar (PRAF) du Honduras, sont autant de schémas de sécurité sociale existant actuellement. Au tournant de 2010, les programmes de transfert monétaires étaient présents dans 18 pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes, et couvraient près 19% de la population totale de la région. La pauvreté a reculé de manière notable dans la région (29,4% en 2011 par rapport à 48,4% en 1990). En 1992, 27% de la population régionale vivait avec moins de 2,50 dollars par jour. Cette proportion a été réduite à 24,9% en 2003 et à 16,3 % en 2009. Ce qui a amené la CEPAL à conclure qu'il s'agit là de niveaux de pauvreté les plus bas jamais enregistrés dans région depuis les trente dernières années (CEPAL, *Avances Recientes en la Pobreza*, 2013).

³¹ Le programme octroie deux types de subventions. Le premier type est une subvention de santé (entre 5 et 17 dollars US par mois) destinées aux familles avec jeunes enfants âgés entre 0 et 7 ans, à condition que ceux-ci passent des examens médicaux réguliers. Le deuxième type est une subvention (de 5 à 10 dollars US par enfant) à l'éducation destinées aux enfants âgés entre 7 et 18 ans et qui fréquentent l'école à hauteur de 80% du temps prévu au calendrier scolaire. Le système de sélection des bénéficiaires est confié au Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) selon les critères et variables suivants : la qualité du milieu de vie et des services publics, le niveau d'accès à l'éducation et à la sécurité sociale, le revenu et la composition familiale. Pour une revue substantielle des tenants et aboutissants de ce programme, se référer à Emily Brearly, *The Politics of Poverty. The Political Economy of Social Protection in Latin America and the rise of Conditional Cash Transfers*, Thèse de doctorat, Johns Hopkins University, Baltimore, 2011.

La convergence de facteurs économiques favorables, ajoutée à l'adoption de politiques interventionnistes dans le secteur social, semblent avoir contribué à l'atteinte de résultats positifs dans ce domaine. L'exemple du Brésil et de la Colombie non seulement atteste de ce lien causal mais fait de la maîtrise des paramètres et agrégats économiques des facteurs incontournables. Toutefois, comme ce texte l'a démontré, la croissance économique, prise de manière isolée, reste un facteur contributeur mais non central dans l'occurrence de la réduction de la pauvreté dans le temps et dans l'espace. Pour être positive et bénéfique, la corrélation entre croissance économique et pauvreté doit s'accompagner de politiques publiques adaptées et appropriées. Certes la perspective d'une croissance économique inclusive, c'est-à-dire celle qui rejaillit sur le bien être de l'ensemble de la société et qui ne contribue pas uniquement à augmenter le fossé entre riches et pauvres, dépend de la capacité d'un pays à maintenir un rythme de progression à moyen et long terme. Si l'entreprise de la réduction de la pauvreté ne peut être assujettie aux dictats et événements qui se déroulent dans l'orbite de l'économie de marché, elle ne peut non plus s'en éloigner. Étant une activité fondamentalement cyclique et globalisante, l'économie de marché produit des phases de croissance tout comme des cycles de stagnation à l'échelle du monde. Laissez libre et sans contrainte, le marché global fait des gagnants et des perdants, crée des maux sociaux sans disposer d'outils pour les corriger.

Or dans le cas de l'Amérique Latine, la région, et sa croissance économique, demeurent très vulnérables aux conditions externes, particulièrement aux soubresauts de l'économie mondiale. Une décennie de croissance faible pourrait être de nature à mettre en péril les acquis de la décennie précédente, et ramener la pendule à la case départ. Comme nous le rappellent Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini (2013, p. 13), « si l'Amérique Latine et les Caraïbes ne croissent pas ou le font à un rythme lent, les perspectives réduction de la pauvreté seront très modérées. Et même dans un scénario caractérisé par une croissance relativement élevée, la pauvreté continuera d'être considérée comme un problème considérable à courts et moyen terme ». La région reste vulnérable aux caprices de l'économie mondiale, et il n'existe aucune garantie que les conditions internationales des prochaines années seraient tout aussi favorables comme elles l'ont été au cours de la

dernière décennie.

Dans ces conditions, il faut regarder la généralisation des programmes de transfert monétaire conditionnels en Amérique Latine comme un pis-aller, susceptible d'apporter une réponse à court terme sans pour autant représenter une solution durable et définitive à la problématique de la pauvreté. D'ailleurs, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a alerté les gouvernements et institutions internationales que les transferts monétaires ne pouvaient prétendre se substituer aux livraisons de biens et services publics essentiels (Rapport mondial sur le développement, 2013, p. 83). Un agenda social et de réduction de pauvreté plus large sera nécessaire. Cela permettrait de mettre en place des politiques susceptibles d'apporter des réponses aux inégalités criantes, aux faillites des institutions, aux barrières sociales ainsi qu'aux vulnérabilités des personnes. Et pour y arriver, les pays de l'Amérique Latine doivent aller au-delà de la croissance économique et des programmes de transfert monétaire. Ils doivent adopter des politiques sociales et des mécanismes d'intégration sociale à part entière, par l'institutionnalisation d'une véritable infrastructure de protection sociale capable d'apporter des changements structurels à long terme. Néanmoins ces programmes auront atteint l'objectif pour lesquels ils ont été créés. En réduisant minimalement le spectre de la faim, ils ont servi, par le fait même, d'accompagnement social aux marchés en émergence et de tissu permettant d'éponger les débordements et ravages sociaux des politiques d'ajustement structurel.

Bibliographie

Adesina, Jimi O. (2011) Beyond the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development, *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 32, No. 4: 454-470

Balakrishnan, Ravi, Steinberg, Chad et Syed, Murtaza *The Elusive Quest for Inclusive Growth: Growth, Poverty, and Inequality, IMF Working Paper, WP/13/152*, juin 2013.

Boccanfuso, Dorothée et Ménard, Caroline *La croissance pro-pauvre : un aperçu exhaustif de la « boîte à outils »*, Groupe de Recherche en Économie et Développement International, Cahier de recherche 09-06, Université de Sherbrooke, 2009.

Bourguignon, François « The Pace of Economic Growth and Poverty Reduction », Banque mondiale, 2000.

Bourguignon, François, Ferreira, Francisco H. G. et Leite, Philippe G. « Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the Case of Bolsa Escola », William Davidson Working Paper No 516, septembre 2002

Brearily, Emily *The Politics of Poverty. The Political Economy of Social Protection in Latin America and the rise of Conditional Cash Transfers*, Thèse de doctorat, Johns Hopkins University, Baltimore, 2011.

Castaño Hugo Lopez et Mendez Jairo Nuñez, *Pobreza y Desigualdad en Colombia : Diagnostico y Estrategias*, Departamento Nacional de Planeacion, Bogotá, 2007.

Cecchini, Simone et Madariaga, Aldo *Conditional Cash Transfer Programmes : The Recent Experience in Latin America and the Caribbean*, Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, 2011.

Cecchini, Simone et Martínez, Rodrigo *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, No. 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Chile, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Publication des nations unies, No. S.11.II.G.23, 2011.

Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Latin American Economic Outlook 2014, « Latin America and Shifting Wealth »,

Coussy Jean « Un essai de typologie » in Christophe Jaffelot (dir.) *L'enjeu mondial : Les pays émergents*, Presses de Sciences Po-l'Express, Paris, 2008.

Cruces, Guillermo et Gasparini, Leonardo *Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente*, CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 142, La Plata, Mars, 2013

De Janvry, Alain et Sadoulet, Elisabeth « Conditional Cash Transfer Programs: Are They Really Magic Bullets? » Department of Agricultural and Resource Economics University of California at Berkeley, June 2004

Devereux, Stephen et Sabates-Wheeler, Rachel « Transformative social protection », IDS Working Paper 232, octobre 2004.

Dollar, D. and A. Kraay « Growth Is Good for the Poor », Banque mondiale, Working Paper. Washington, D.C., 2000

Ferreira, Francisco H. G. (et al.) *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Banque mondiale, 2013.

Gabas Jean Jacques et Losch Bruno « La fabrique à trompe-l'œil de l'émergence » in Christophe Jaffelot (dir.) *L'enjeu mondial : Les pays émergents*, Presses de Sciences Po-l'Express, Paris, 2008.

Graziano, José da Silva, Del Grossi, Mauro Eduardo et De França, Caio Galvão (dir), *Fome Zero : L'expérience brésilienne*, Organisation des nations unies pour l'agriculture, 2012.

Holzmann, R. and Jørgensen, S., 2000 « Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond », Washington, DC, Banque mondiale: Social Protection Discussion Paper No.0006, février 2000.

Inter Réseaux/Développement rural « La Stratégie faim Zéro au Brésil », Note de synthèse 2012.

Kakwania, Nanak, Khandkerb, Shahid et Sonc, Hyun H. 2004, « Pro-Poor Growth : Concepts and Measurements with Country Case Studies », Programme des Nations Unies pour le développement, International Poverty Center, Brasilia, 2004.

Lafargue, François « Des économies émergentes aux puissances émergentes », *Questions internationales* n° 51 – septembre-octobre 2011, p. 101-108.

Levy, Santiago et Rodríguez, Evelyne *Sin herencia de pobreza. El programa Progresas-Oportunidades de México*, Washington, D.C., Banque inter-américaine de développement, 2005.

Ravallion, Martin et Gaurav, Datt « Why has economic growth been more pro-poor in some states of India than others? » *Journal of Development Economics* 68 (2002) 381-400.

Ravallion, M, « Pro-poor Growth: A Primer », Development Research Group, *The World Bank*, Washington DC, 2004.

O'Neill, Jim « Building Better Global Economic BRICs », Goldman Sachs, Global Economics Paper No 66, 30 novembre 2001.

Osmani, S. (2005). "Defining Pro-Poor Growth", Washington, One Pager 9, January, International Poverty Center, United Nations Development Program.

Pero, Valeria et Szerman, Dimitria « The New Generation of Social Programs in Brazil », 2005

Rostow, Walt W. *The Stages of Economic Growth. A Non Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

Soares S, Guerreiro Osorio R, Veras Soares F, Madeiros M, Zepeda E. 2007 « Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality », Working Paper No 35, International Poverty Center, 2007.

Sgard Jérôme « Qu'est-ce qu'un pays émergent » in Christophe Jaffelot (dir.) *L'enjeu mondial : Les pays émergents*, Presses de Sciences Po-l'Express, Paris, 2008.