

# Amérique Latine : les Etats face à la crise

## Un premier bilan

Pierre-Louis Mayaux<sup>1</sup>

Décembre 2009.

A rebours de certains pronostics initiaux qui tablaient sur un « découplage » des économies émergentes d'avec les économies avancées, l'Amérique Latine n'a nullement été épargnée par la crise financière et économique internationale. Dans l'ensemble des pays de la région, la croissance s'est fortement contractée à partir du troisième trimestre de 2008, tandis que la situation de l'emploi se dégradait et que le nombre de pauvres augmentait pour la première fois depuis 2002.

Pourtant, au-delà de cette forte dégradation conjoncturelle, il ne fait guère de doute que les politiques massivement contra-cycliques engagées par les Etats de la région s'inscrivent dans une inflexion historique majeure si on les compare aux politiques d'ajustement structurel menées lors des crises antérieures. Des fondamentaux macro-économiques plus solides lors de l'entrée en crise, deux décennies d'augmentation graduelle des dépenses sociales, et la vigueur des politiques menées (conjugués à des facteurs internationaux favorables tels que le maintien de la demande chinoise), ont permis d'atténuer l'impact de la crise, en moyenne plus limité que pour les pays d'Afrique, d'Asie centrale ou d'Europe de l'Est.

Ce constat mérite toutefois d'être nuancé par deux observations. La première est la très grande diversité des situations : le Mexique, avec son économie étroitement corrélée à celle des Etats-Unis et son faible niveau de prélèvement obligatoire est apparu incomparablement plus touché (avec une récession de l'ordre de 7,5% en 2009) que le Chili, la Colombie et surtout le Brésil (qui devrait rebondir à 4,5% en 2010). Le niveau de dollarisation des économies, les différences de partenaires commerciaux et le poids variable des exportations de matières premières ont ainsi généré des impacts très différenciés.

La deuxième observation est que la crise, en faisant baisser le cours des matières premières, en raréfiant l'accès au crédit et en appelant des réponses dont la priorité n'était pas d'être redistributives,

---

<sup>1</sup> Doctorant, Sciences-Po-CERI.

a révélé et aggravé les vulnérabilités structurelles de la plupart des économies latino-américaines. Les marges de manœuvre budgétaires des Etats étant désormais sérieusement érodées, la région apparaît plus tributaire que jamais de la bonne santé de ses partenaires commerciaux internationaux.

Une fois décrit l'impact généralisé mais différencié de la crise (partie 1), il convient de revenir sur les atouts inédits des pays latino-américains à la veille de la crise (partie 2). Si les principales mesures adoptées montrent la réactivité des Etats de la région (partie 3), la crise a également agi comme révélateur des vulnérabilités structurelles de la région (partie 4). Enfin, au-delà des aspects conjoncturels, les réponses à la crise invitent à réfléchir aux mutations de l'articulation entre Etat et marché (partie 5).

## **1. La crise mondiale : un impact régional généralisé mais différencié**

### *1.1. Un impact généralisé*

Contrairement aux espoirs initiaux de découplage, la crise financière internationale s'est rapidement propagée aux pays latino-américains à compter du troisième semestre de 2008. Cette transmission s'est effectuée par le truchement de quatre canaux : la raréfaction des investissements directs à l'étranger, la diminution des transferts de fonds des migrants, la baisse du cours des matières premières et la contraction du commerce international.

Après les résultats exceptionnels obtenus en 2008 (en hausse de 13% par rapport à 2007 selon la CNUCED, en raison notamment de la réalisation différée d'investissements décidés avant la crise<sup>2</sup>), les IDE auraient ainsi chuté dans une proportion de 35 à 45% en 2009 selon la CEPAL.

Dans le même temps, toujours selon la CEPAL, le montant des envois des migrants a diminué d'environ 10% en 2009. Ce recul, conséquence du chômage frappant les économies avancées et notamment les Etats-Unis, est porteur de conséquences particulièrement lourdes pour les pays des Caraïbes et d'Amérique Centrale: rappelons que les *remesas* représentent 28,5 % du PIB en Haïti, 23,0% au Honduras et 21,1% au Salvador.

De la même façon, après une forte hausse jusqu'à mi-2008, le cours des matières a fortement diminué. Entre juin 2008 et février 2009, le prix du pétrole brut a chuté de 77%, affectant gravement les économies les plus dépendantes de la rente pétrolières comme le Venezuela ou l'Equateur. Au premier semestre de 2009, les denrées agricoles ont accusé un recul de l'ordre de 17%. Cette forte dégradation

---

<sup>2</sup> CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*, Juin 2009.

des termes de l'échange s'est toutefois vue partiellement atténuée, pour certains pays comme le Brésil, par le maintien en volume de la demande chinoise.

Enfin, la contraction du commerce international a provoqué la chute des exportations, en diminution de 31% au premier semestre de 2009, et donc une détérioration des balances courantes. Ce repli n'a nullement été compensé par le commerce intra-régional, en baisse de 33% au premier semestre de 2009.

L'effet conjugué de ces quatre voies de contagion a provoqué des effets sans équivoque dans la région. Après une croissance de 4,5% en 2008, l'Amérique Latine devrait avoir connu une récession de l'ordre de 2% en 2009. Le coup d'arrêt est d'autant plus spectaculaire pour les pays qui ont connu les plus forts taux de croissances jusqu'en 2008. Au Pérou, la croissance est ainsi passée de 9,8% à 0,3% entre le premier semestre 2008 et le premier semestre 2009.

Outre le secteur agricole, la production industrielle a également accusé une forte baisse, notamment dans des secteurs clefs comme l'automobile au Brésil ou le bâtiment en Argentine.

L'impact macroéconomique s'est évidemment révélé lourd de conséquences sociales. L'Amérique Latine comptait 9 millions de pauvres supplémentaires fin 2009 par rapport à la fin 2008<sup>3</sup>, soit un passage de 180 à 189 millions de pauvres (34,1% de la population), et la première augmentation de la pauvreté depuis 2002. Pour préoccupante qu'elle soit, cette remontée de la pauvreté reste cependant moins forte que celles consécutives à la crise mexicaine de 1995, à la crise asiatique de 1998-2000 et à la crise argentine de 2001-2002.

Dans le même temps, le chômage officiel a grimpé de 7,7 à 8,5% entre le 2<sup>e</sup> semestre 2008 et le 2<sup>e</sup> semestre 2009. Enfin, s'il est encore trop tôt pour disposer de chiffres fiables, il est probable que la crise (et le processus de récupération ultérieur) marquera une pause dans la légère réduction des inégalités entamée en 2003.

Le constat d'un coup d'arrêt brutal apposé aux progrès économiques et sociaux de la région doit toutefois être dès à présent nuancé. Les analystes s'accordent à présent pour affirmer que le plus dur de la crise a touché la région durant les tous premiers mois de 2009. Après s'être fortement contractée au premier semestre, la croissance régionale s'est stabilisée au second semestre, de même que l'accès au crédit et la confiance des investisseurs.

De plus, le choc externe n'a généré ni des problèmes de change de grande ampleur (même si 2008 a vu la dépréciation accélérée de certaines monnaies par rapport au dollar -34% au Chili et au Brésil, 23% au Mexique-), ni de perte de contrôle sur le niveau des prix.

---

<sup>3</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*.

Enfin, il convient de noter la situation de la plupart des Etats latino-américains est restée enviable comparée à celle de certains pays d'Asie du Sud-Est (Singapour a connu une récession de l'ordre de 6%) ou d'Europe de l'Est (avec une récession de l'ordre de 12 à 15% pour les Etats baltes).

### *1.2. Un impact différencié*

Ces moyennes régionales masquent toutefois de fortes disparités. Cette hétérogénéité tient à trois grands facteurs : l'inégalité dans l'accès aux marchés internationaux de crédit et le degré de dollarisation des économies ; les différences de partenaires commerciaux ; le poids des matières premières dans les économies.

Le Mexique se trouve ainsi dans une situation particulièrement grave. L'ALENA ayant étroitement arrimé l'économie mexicaine à celle des Etats-Unis, les industries d'assemblage, le secteur de la construction et l'agriculture ont été plongés dans la tourmente. A cette dépendance s'est ajoutée la chute conjoncturelle du tourisme liée à la grippe porcine. La crise mexicaine a enfin été aggravée par la faiblesse des marges de jeu budgétaires de l'Etat, dans un pays où les recettes fiscales représentent à peine 11% du PIB (comparé à 36% au Brésil). Le pays a ainsi connu une récession de l'ordre de 7,5% en 2009.

A l'inverse, après avoir traversé une récession modeste au dernier trimestre de 2008, la Colombie a crû à un rythme d'environ 1% en 2009, grâce au maintien relatif des IDE, à la politique de relance budgétaire du gouvernement et à la forte baisse des taux directeurs par la Banque centrale.

De la même façon, l'économie brésilienne a amorcé un net rebond dès le deuxième trimestre de 2009, pour retrouver au troisième trimestre un rythme annuel de croissance de l'ordre de 5%. Si le pays a du connaître une croissance nulle en 2009, celle-ci devrait bondir à 4,5% en 2010 comme en 2011. En outre, la situation sur le front de l'emploi s'est déjà considérablement améliorée. Au cours du seul mois d'août 2009, quelques 250.000 nouveaux emplois formels ont été créés, soit le meilleur résultat en 17 ans de statistiques selon les chiffres du ministère du travail. Entre janvier et août, le pays a ainsi créé 680.000 emplois fixes. Avec la reprise d'une croissance ferme (+ 1,9% au troisième trimestre), le gouvernement table sur la création de 1,5 millions d'emplois en 2009, effaçant la contraction de l'emploi de la fin de 2008. Tous les secteurs, y compris les banques, participent à cette reprise. L'une des clefs du rebond brésilien est la solidité de la demande chinoise, premier partenaire commercial du pays. Les autres économies de la région, en comparaison, demeurent beaucoup plus dépendantes de l'Europe et des Etats-Unis.

Dans l'ensemble, c'est la situation des pays caribéens et d'Amérique Centrale qui apparaît la plus préoccupante. Ces pays ont été victimes d'une forte chute du tourisme, et de marges de manœuvre budgétaires réduites en raison d'un endettement élevé (de l'ordre de 70% du PIB dans la région Caraïbes, si l'on excepte le Surinam, les Bahamas et Trinidad et Tobago). En raison de leur forte ouverture commerciale, la plupart de ces pays se retrouve désormais face un déficit de leur balance courante de l'ordre de 20%. Ce déficit structurel est à attribuer au fait que la hausse des cours des matières premières de 2003-2008 n'a pas profité à ces pays importateurs nets. Ceux-ci n'ont donc pas eu le loisir de se doter de réserves budgétaires.

## **2. Des fondamentaux plus solides à l'heure d'affronter la crise**

La mise en œuvre des politiques contra-cycliques a d'abord été rendue possible par une situation macroéconomique plus favorable qu'au moment des crises précédentes. Mais le relatif amortissement de l'impact de la crise sur les populations est aussi à mettre sur le compte de l'extension des programmes sociaux dans la région au cours des dernières années.

### *2.1. Des positions macro-économiques favorables*

Les Etats latino-américains ont abordé la crise à l'issue d'un cycle économique favorable entre 2003 et 2007, qui a vu le PIB par tête augmenter de 3,8% en moyenne en rythme annuel. La croissance des exportations et l'amélioration des termes de l'échange a d'abord permis le rétablissement des balances courantes (en excédent de 1,6% en 2006 et de 0,7% en 2007) et l'accumulation de réserves internationales. Celles-ci ont ainsi grimpé de 20 milliards de dollars en 2003 à 45 milliards en 2007 dans l'ensemble de la région.

Le cycle de croissance a également été mis à profit pour diminuer les déficits budgétaires (de 11% en moyenne sur les années 1999-2002, à seulement 1% en 2005) et maintenir la dette externe à un niveau modéré. L'intériorisation de la discipline budgétaire est un mouvement quasi-général en Amérique Latine qui s'est poursuivi dans les années 2000 : le Brésil a voté sa loi de responsabilité budgétaire en 2000, le Chili s'est engagé en 2001 dans sa politique d'excédent budgétaire structurel, tandis que le Pérou se constituait un fonds de stabilisation budgétaire au Pérou doté de 3,3 milliards de dollars en 2008.

Les améliorations sociales de cette période ont été notables: le chômage a ainsi diminué de 11% à 8%. Selon la CEPAL, le taux de pauvreté est passé de 44% en 2002 à 33% en 2007. Ce sont au total 41 millions de personnes qui sont sorties de la pauvreté en cinq ans.

Les inégalités ont également amorcé une réduction sur la période, dans des pays comme l'Argentine, le Venezuela, le Brésil, l'Uruguay (mais non dans certains pays des Caraïbes et d'Amérique Centrale tels que la République Dominicaine ou le Guatemala)

## 2.2. La progression graduelle des dépenses sociales

L'impact de la crise n'a pas été simplement atténué en raison des réserves disponibles pour les politiques contra-cycliques. En fait, la progression relativement limitée du taux de pauvreté tient en partie à l'augmentation continue, depuis 1990, des dépenses sociales. Contrairement à l'image souvent donnée d'un désengagement massif de l'Etat de la sphère sociale durant la période néolibérale, tous les pays de la région ont vu croître fortement leur dépense sociale publique par tête de 1990 à 1998, et plus modérément ensuite. Entre 1990 et 2007, la part des dépenses sociales a en moyenne augmenté de 10 à 16% du PIB.

Cette progression recouvre toutefois des contrastes très importants, qui reflètent tant le niveau du PIB par habitant que l'histoire politique des pays<sup>4</sup>: en 2004-2005, l'Argentine reste en tête (avec 1521 \$ de 2000 per capita) devant l'Uruguay (1087), Cuba (870) et le Brésil (860) ; à l'autre extrémité, on trouve le Honduras, le Paraguay, le Guatemala, l'Equateur et le Nicaragua, se situant dans une fourchette entre 120 et 90 \$. La dépense moyenne pour l'Amérique latine per capita (exprimée en US\$ à la valeur de 2000) était de 440 \$ en 1990, et de 658 en 2004-2005.

Un axe important et très médiatisé de cette progression a été le développement des CCTP (*Conditional Cash Transfer Programs*) dont le principe général est qu'il s'agit de transferts monétaires (regroupant allocations de chômage, allocations de scolarité, bons d'alimentation...), instaurant un revenu familial minimal. L'aide sociale publique est conditionnée par des contreparties de la part des bénéficiaires, dans le domaine des « devoirs » familiaux en matière de santé et de scolarisation. Ces programmes sont nés, dans leur version moderne, au Mexique avec le Plan PROGRESA (1997), transformé en 2002 en *Oportunidades* ; puis ont été mis sur pied les programmes *JJHD* (Cheffes et chefs de famille sans emploi) et *Familias por la Inclusion Social* en Argentine, *Familias en acción* en Colombie (2001), *Chile Solidario* au Chili (2002), *Bolsa Familia* au Brésil (2003). Ils opèrent désormais dans 17 pays et touchent 100 millions de personnes selon la CEPAL. Si ces programmes ont été accusés de ne pas favoriser le retour à l'emploi des personnes dépendantes, la plupart d'entre eux ont été renforcés en 2009 pour atténuer les effets de la crise.

---

<sup>4</sup> Pour un panorama de l'évolution récente des politiques sociales en Amérique Latine, cf. : Lautier, B., « La protection sociale en Amérique Latine » (titre provisoire), *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.17, n°3, juin 2010.

### 3. Une gamme étendue de politiques contra-cycliques<sup>5</sup>

Il ne s'agit nullement ici de fournir une description exhaustive des mesures adoptées par les gouvernements de la région (le tableau en annexe donne une vision synthétique de ces programmes). Il s'agit plus simplement de souligner les principaux instruments mobilisés, de donner les principaux ordres de grandeur et d'illustrer ces programmes par certains exemples emblématiques.

Par commodité, il est possible de classer les mesures adoptées en cinq grandes catégories, en fonction des objectifs visés et des instruments mobilisés : les politiques monétaires et financières, les politiques budgétaires, les politiques de soutien au commerce extérieur, les politiques sociales et de l'emploi, et les politiques de soutien sectoriel. Cette classification, qui rejoint celle de la CEPAL, dépeint davantage des idéaux-types que des catégories mutuellement exclusives, et la plupart des programmes peuvent aisément se ranger dans plusieurs catégories à la fois.

#### *3.1. Les politiques monétaires et financières*

Les Banques centrales ont rapidement réagi à partir de septembre 2008. Outre des injections massives de liquidité en monnaie nationale, la plupart d'entre elles ont cherché à soutenir l'accès au crédit par le recours à deux instruments : la diminution rapide des principaux taux directeurs, et la baisse des taux de réserve obligatoires des banques de second rang.

C'est au **Chili** que la baisse des taux directeurs a été la plus spectaculaire. Le taux de refinancement est passé de 8,25% à seulement 0,5% en juillet. La Banque centrale chilienne a en outre annoncé que ce taux se maintiendrait à un niveau minime pendant une durée prolongée. En sus de régulations bancaires déjà très strictes, l'Etat chilien a annoncé l'élimination des impôts sur les transactions monétaires.

La Banque Centrale **colombienne** qui a enclenché la deuxième plus forte diminution des taux directeurs de la région, en les faisant descendre rapidement de 10% en décembre 2008 à seulement 4% cinq mois plus tard.

D'autres pays comme le **Mexique** (marqué par une inflation relativement élevée) et le Brésil ont opté pour une approche plus graduelle. La Banque centrale mexicaine a progressivement réduit son principal taux directeur de 8,25% au début de l'année 2009 à 4,5% en juillet. Afin de réduire l'exposition des entreprises, un programme de swap de taux a été mis en œuvre pour un montant de 6

---

<sup>5</sup> Nombre des données qui suivent sont tirées de la CEPAL, "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009".

milliards de dollars. Les entreprises ont ainsi pu échanger des taux d'intérêts fixes contractés à long terme contre des intérêts variables à court terme. De son côté, la Banque centrale **brésilienne** a seulement fait baisser son taux d'intérêt de 10,25% à 8,75%. Alors que l'économie brésilienne repart à un rythme soutenu, de nombreux analystes attendent une remontée des taux d'intérêt de la part de la Banque Centrale

Mais l'action des gouvernements a pu également dans certains cas s'appuyer sur les grandes banques publiques nationales. Toujours au **Mexique**, la *Nacional Financiera* et *Bancomext* devaient ainsi attribuer des crédits à plus de 1,3 millions d'entreprise pour un montant total de 12,81 milliards de dollars. Ces ressources sont en augmentation de 24% par rapport à 2008.

En outre, afin d'approvisionner l'économie en liquidité étrangère, le pays a également conclu un SWAP avec la Réserve Fédérale américaine, pour un montant de 30 milliards de dollars.

Au **Brésil**, où l'autonomie de la Banque centrale est moindre qu'au Chili et en Colombie, le soutien à la consommation et aux investissements a pu s'appuyer sur la Banque Nationale de Développement Economique et Social (BNDES). Le Ministère des Finances a ainsi réduit de 10,25 à 4,5% les taux pratiqués par la BNDES pour les crédits destinés à la production ou à l'achat de capitaux fixes.

Dans le même temps, pour faire face aux sorties de capitaux, la plupart des pays ont laissé leur monnaie se déprécier fortement, sans provoquer de remontée de l'inflation comme par le passé.

La plupart des autres pays de la région ont adopté le même type de mesures en fonction de leurs ressources, même si peu ont utilisé la totalité des instruments à leur disposition (cf. tableau en annexe). Certains pays disposent pourtant de marges de manœuvre considérablement réduites du fait du degré de dollarisation de leur économie, qui les fait importer *de facto* une partie de la politique monétaire américaine. Au-delà de la dollarisation officielle d'un pays comme l'**Equateur**, il n'est pas inutile de rappeler que la dollarisation « rampante » dépasserait les 80% du PIB en **Bolivie**, 70% dans les pays d'**Amérique Centrale** hors Costa Rica, et 50% au **Pérou**<sup>6</sup>.

Aussi décisives aient-elles été, il convient enfin de noter que ces politiques monétaires sont restées significativement moins expansionnistes que celles des économies avancées.

### 3.2. Les politiques budgétaires et fiscales

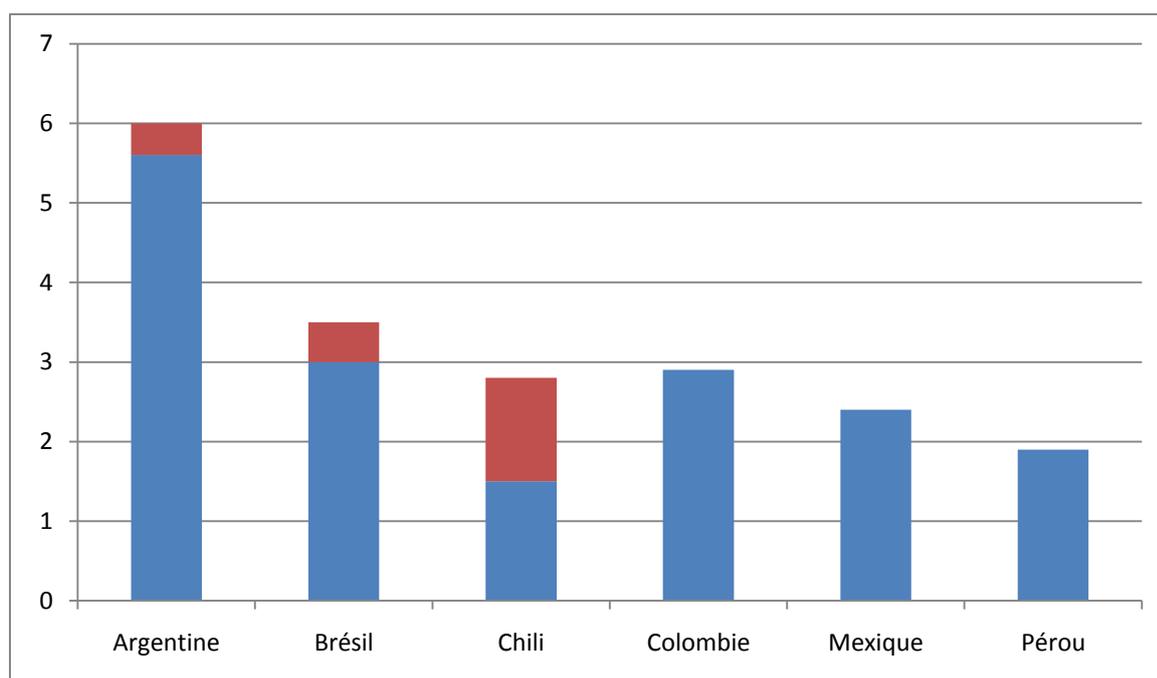
---

<sup>6</sup> Cf. Dean, James W, Salvatore Dominick et Thomas Willett (dir.), *The Dollarization Debate*, New York: Oxford University Press, 2002.

Les politiques de relance budgétaire sont les instruments privilégiés des politiques conjoncturelles. Contrastant avec les crises précédentes, la quasi-totalité des Etats de la région ont mis en œuvre des politiques budgétaires massivement contra-cycliques. Nombre d'entre eux ont ainsi élaboré des plans de relance représentant entre 2 et 3% du PIB. L'**Argentine** se distingue par l'ampleur de son plan, rendu possible par les ressources issues de la nationalisation du système de santé. D'une manière générale, la plupart des gouvernements ont joué sur l'ensemble des leviers à leur disposition : réductions d'impôts et exonérations temporaires de charges, hausse des subventions, augmentation ou anticipation des dépenses publiques.

Toutefois, les réductions d'impôts n'ont pas fait l'unanimité parmi les Etats de la région : si le **Brésil**, le **Mexique** ou l'**Argentine** y ont eu recours, la **Colombie** et le **Pérou** s'y sont refusés. Ces réductions posent en général d'importants problèmes d'équité, en tendant à profiter prioritairement aux ménages les plus aisés.

### Principaux plans de relance de la région, en % du PIB



■ Augmentation des dépenses

■ Baisse d'impôts et avantages fiscaux

Source : CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*, Juillet 2009.

Le **Chili** a annoncé en janvier 2009 le lancement d'un paquet de mesures pour un montant de 4 milliards de dollars, équivalent à 2,8% du PIB et représentant un accroissement des dépenses publiques de l'ordre de 9% en valeur constante.

La **Colombie** a quant à elle davantage misé sur les effets de sa réforme fiscale de 2006, dont l'entrée en vigueur en 2009 devrait générer des réductions d'impôts de l'ordre de 960 millions de dollars.

De son côté, l'**Argentine** a opté pour une réduction massive des charges patronales, en vue de stimuler l'emploi (50% de réduction sur le total des charges la première année après embauche, 25% la seconde) et le passage à des contrats à durée indéterminée. Le gouvernement de Christina Kirchner a profité du transfert au secteur public des flux de cotisations auparavant récoltés par les fonds de pension (pour un montant de l'ordre de 1,5% du PIB). Le transfert des actifs gérés par ces fonds représente quant à lui environ 10% du PIB. Cet afflux de ressources a permis au gouvernement d'augmenter les salaires à hauteur de 15,5% dans le secteur public. L'Etat a également pu annoncer un programme d'émissions de bons du Trésor pour un montant de 1,12 milliards de dollars afin de financer son plan « Routes ».

Le gouvernement **brésilien** a de son côté allongé les délais légaux de paiement de certains impôts, notamment celui sur les sociétés. Au total, les réductions d'impôts mises en œuvre devraient représenter sur l'année une valeur totale de 3, 67 milliards de dollars.

Les **pays Andins** ne sont pas restés à l'écart du mouvement. Les investissements publics en Bolivie ont ainsi augmenté de 33,5% en 2009 par rapport à l'année précédente, atteignant un total de 1,87 milliards de dollars. Sur le moyen terme, l'investissement public en **Bolivie** a ainsi grimpé de 6,3% du PIB en 2005 à 10,5% en 2009.

Le **Pérou**, de son côté, a annoncé dès la fin 2008 un plan de relance de 3,2 milliards de dollars, soit 2,7% du PIB. Afin de consolider la demande sur le moyen terme, le gouvernement a annoncé sa volonté de poursuivre l'augmentation des dépenses publiques ces prochaines années, qui devraient ainsi croître de 13,1% en 2010. Grâce à cette injection, le Pérou espère de nouveau connaître l'une des plus fortes croissances de la région dès 2011.

Enfin, le **Mexique** a annoncé dès la fin 2008 un Programme de soutien de la croissance et de l'emploi (PICE), comprenant un stimulus fiscal de 6,39 milliards de dollars (0,7% du PIB), une dotation de 9,2 milliards de dollars à la Banque de Développement nationale, ainsi qu'une réforme intégrale des schémas d'investissements de PEMEX visant à accélérer le rythme de mise en œuvre des investissements.

### *3.3. Les politiques de soutien au commerce extérieur*

Les mesures de soutien au commerce extérieur se sont essentiellement manifestées par le soutien aux exportations. Le **Brésil** a ouvert une nouvelle ligne de crédit de la BNDES afin de garantir les exportations. La Banque centrale peut également fournir des prêts à des banques privées directement en devise étrangère, prêts exclusivement destinés aux exportations. En **Bolivie**, les crédits de la Banque de Développement Productive (BDP) ont été augmentés, dans le but notamment de financer les exportations des PME à destination du **Venezuela**. En **Argentine**, le gouvernement a levé les restrictions aux exportations de maïs (6 millions de tonnes autorisées à l'exportation) et de blé (520 000) qui avaient été mis en place en juin 2008. La Colombie, le **Chili** ont également pris des mesures de soutien aux exportations, le Venezuela restant à l'écart du mouvement.

En ce qui concerne les importations, certains pays ont eu recours à des dispositifs protectionnistes limités: barrières non tarifaires via les standards techniques, subventions aux banques et aux industries. Malgré sa réalité, ce mouvement a bien peu en commun avec le repli protectionniste des années 1930 et, surtout, il reste limité comparé aux pratiques des économies les plus avancées.

L'**Argentine** est peut-être le pays où s'est le plus manifestée cette tentation protectionniste. Les douanes ont resserré leur dispositif de contrôle sur les « secteurs sensibles de l'industrie nationale » tels que le textile, les chaussures ou les produits métallurgiques.

La **Bolivie** a de son côté augmenté sélectivement certaines protection tarifaires, telles celles concernant les textiles de fabrication chinoise, qui ont augmenté de 35% sur le premier semestre de 2009. Des dispositifs « de sauvegarde » ont également été mises en œuvre par l'**Equateur**.

Le **Brésil** a adopté une série de restrictions non tarifaires aux importations. Les importateurs de 17 secteurs doivent désormais solliciter une licence afin de pouvoir importer. Outre les capitaux fixes, les produits concernés au premier chef sont le blé, le cuivre, l'aluminium, le fer, le matériel électronique, les automobiles et le matériel de transport en général.

### *3.4. Les politiques sociales et de l'emploi*

Afin d'atténuer l'impact social de la crise, de nombreux pays, à l'image du **Brésil**, de la **Colombie** ou du **Pérou**, ont initié de nouveaux programmes sociaux. La plupart ont renforcé les dispositifs préexistants.

Au **Chili**, les dépenses sociales sont en augmentation de 7,8% sur l'année 2009. Le gouvernement a également revalorisé la retraite de base, tandis que l'accès aux assurances chômage s'est vu élargi aux titulaires d'un contrat à durée déterminée. Des subventions pour l'emploi des jeunes, et des subventions forfaitaires aux foyers modestes complètent le dispositif.

En **Bolivie**, le bon "madre niño-niña Juana Azurduy" a commencé à être versé en mai 2009. Les bénéficiaires en sont les mères célibataires et les enfants de moins de deux ans. Concrètement, la mère en charge reçoit quatre versements de 17 dollars chacun (correspondant à quatre contrôles prénatals), et un versement supplémentaire de 17 dollars correspondant à un contrôle post-natal. En outre, le salaire minimum devrait augmenter de 12% sur l'année, et de 14% dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Le gouvernement **brésilien**, en plus du maintien des dépenses liées au programme *Bolsa Familia* et au programme pour l'accélération de la croissance (PAC), a quant à lui lancé un nouveau programme dans le secteur du logement (*Minha casa minha vida*) pour une valeur totale de 14,87 milliards de dollars. En outre, les assurances chômage ont été revues à la hausse. Quant au salaire minimum, il a été réévalué de plus de 12% en 2009.

L'ensemble des programmes sociaux prévus par le gouvernement colombien en 2009 a une valeur totale de 1,29 milliards de dollars (en progression estimée de 42% par rapport à 2008, où 910 millions avaient été dépensés), ventilés de la manière suivante : 710 millions pour le programme *Familles en action*, 230 millions pour les programmes en faveur du troisième âge, 320 millions pour l'assistance aux populations déplacées et vulnérables, ainsi que pour la lutte contre la pauvreté.

### *3.5. Les politiques de soutien sectoriel*

Les Etats de la région ont enfin volé directement au secours de certains secteurs. L'appui aux PME, vivier de croissance et d'emploi, a partout été considéré comme une priorité. Tous les pays se sont alors heurtés à la difficulté pratique, compte tenu de la fragmentation du secteur, de cibler les PME éprouvant à la fois des difficultés avérées (manque d'accès aux marchés financiers) et développant une activité pérenne. Le déploiement de l'activité gouvernemental s'est ensuite focalisé sur l'agriculture, les infrastructures et le logement.

Au **Mexique**, l'accord sur l'économie familiale et l'emploi (ANFEFE), annoncé le 7 janvier 2009, comprenait notamment un gel des prix de l'essence, une réduction de 10% du gaz liquéfié, ainsi qu'une réduction de 75% de l'augmentation des prix du diesel. En outre, les tarifs d'électricité ont également été revus à la baisse.

Le **Brésil** a de son côté mis en place un fonds de garantie aux PME, susceptible de s'élever jusqu'à 1,75 milliards de dollars. Deux autres fonds de garantie ont également été créés, administrés par la Banque du Brésil et la BNDES, respectivement dotés de 440 millions de dollars de 2009 et de 880 millions de dollars en 2009, pour les opérations de crédit et l'achat de capitaux fixes des PME.

Le gouvernement brésilien a également soutenu le secteur agricole en y injectant 6,47 milliards de dollars, par anticipation de certains versements de la Banque du Brésil (2,19 milliards de dollars), et par des ressources additionnelles transférées à certaines banques assorties d'une obligation de les canaliser vers le secteur agricole. Le pays a également accru la capacité d'endettement de PETROBRAS vis-à-vis de la BNDES (soit 5,25 milliards dollars supplémentaires) afin de garantir le rythme de mise en œuvre des investissements prévus.

Le soutien apporté au secteur de l'automobile est également à souligner, via la réduction des taxes sur les véhicules (y compris leur suppression complète pour les véhicules de taille réduite).

La **Bolivie** a de son côté prévu d'investir 870 millions de dollars dans les infrastructures (47% du budget total), dont 690 millions (37,5%) destinés à la construction de routes. Le budget du secteur énergétique s'est accru de 51,8%, et devrait recevoir 150 millions de dollars supplémentaires en 2009.

Le secteur des hydrocarbures devrait bénéficier d'une enveloppe en augmentation de 30,5% par rapport à 2008.

L'**Argentine** a créé 125 000 emplois publics dans la construction, tout en débloquant 3,68 milliards de dollars de crédits à l'industrie, notamment le secteur de l'automobile, tandis que les investissements effectués dans le secteur des infrastructures au **Mexique** (incluant le secteur public et le secteur privé) devraient atteindre 40,3 milliards de dollars en 2009.

Le **Chili** a quant à lui diminué de 15% son impôts sur les PME, et de 7% sur les sociétés de plus grande taille. Les investissements publics dans le secteur du logement devraient augmenter de 10% en valeur réelle en 2009, ceux destinés aux infrastructures de transport de 14,6%. La Banque de l'Etat a été capitalisée à hauteur de 500 millions de dollars supplémentaires pour augmenter le volume des crédits accordé aux PME.

Enfin, l'investissement du gouvernement **colombien** dans les infrastructures devrait atteindre un montant de 2,4 milliards de dollars, dont 1,7 milliards affectés aux routes, 330 millions au logement et 225 millions à l'irrigation. En outre, le gouvernement a annoncé sa volonté de créer un fonds commun de financement des PME avec le Venezuela. Chacun des pays devrait apporter 100 millions de dollars au fonds. Une nouvelle ligne de crédit a également été ouverte, par le biais de la BANCOLDEX, pour un montant de 200 millions de dollars, visant à financer l'achat d'automobiles d'entrée de gamme et éviter la perte de 4000 emplois dans les entreprises d'assemblage.

#### **4. La crise, marqueur des vulnérabilités structurelles de la région**

Même si l'ampleur de la réaction des Etats face à la crise tranche fortement avec les décennies d'ajustement structurel, la crise a également contribué à révéler et à aggraver les verrous structurels des économies politiques latino-américaines. On peut en relever trois principaux.

Tout d'abord, en s'accompagnant d'une forte baisse du cours des matières premières, elle a jeté une lumière crue sur la dépendance des pays de la région à l'égard des exportations de *commodities* à faible valeur ajoutée. La région apparaît ainsi plus sensible que jamais aux retournements des cours. Cette dépendance est assurément loin de revêtir la même ampleur selon les pays. Elle marque plutôt la montée en puissance de l'économie brésilienne, désormais première exportatrice mondiale de café, de sucre, de bœuf ou de jus d'orange, sans entraver son processus d'industrialisation. Toute autre est la situation de l'Equateur et du Venezuela, plus dépendants que jamais à l'égard de la rente pétrolière, et de la Bolivie, concentrée sur sa rente gazière. La crise, en frappant durement les pays via le secteur primaire, montre d'abord que l'insertion internationale des économies latino-américaines leur demere

souvent structurellement défavorable. L'impression qui prévaut pour bien des pays est celle d'une remontée de filière durablement entravée.

En outre, la participation de l'Amérique Latine à la formation de la valeur ajoutée mondiale recule, non seulement en matière industrielle, mais aussi en ce qui concerne les ressources naturelles. Pour 2009, la baisse de 13% des exportations (le pire résultat depuis 1937) est supérieure à la contraction du commerce international de 10%. La part de l'Amérique Latine dans le commerce international diminue ainsi régulièrement au profit de la région Asie-Pacifique. Cette diminution des parts de marché est à imputer à une productivité insuffisante, qui a en outre stagné dans la région durant la dernière décennie malgré la croissance économique. Même le Chili a vu sa productivité faire du surplace sur la période 2000-2008 selon la CEPAL. Les revenus croissants tirés des exportations sur la même période sont davantage dus à leur augmentation en valeur qu'à un accroissement du volume des ventes : en 2007 sur une croissance de 12% des revenus tirés des exportations, 7% s'expliquent par la hausse des cours selon la CEPAL.

Ensuite, malgré l'augmentation des dépenses sociales, la crise met en lumière l'incapacité redistributive des Etats latino-américains. Les plans de relance n'ont pas profité prioritairement aux plus défavorisés, ce qui ne serait pas aussi grave si la région avait tiré un meilleur profit du cycle de croissance 2003-2007. Rappelons que les systèmes fiscaux en Europe réduisent en moyenne les inégalités de 19 points de Gini, alors qu'ils ne les réduisent que d'à peine deux points en Amérique Latine. L'architecture fiscale demeure essentiellement anti-redistributive sur tout le continent. L'Amérique Latine sera plus que jamais la région la plus inégalitaire au monde au sortir de la crise (les disparités risquant de s'aggraver davantage avec la reprise qui profitera en priorité aux secteurs exportateurs les plus dynamiques).

Enfin, à rebours des rhétoriques politiques et des exhortations de la CEPAL, la crise a plutôt mis en évidence les limites de la coopération et de l'intégration économique régionales. En témoigne la chute du commerce régional, encore plus brutale que celle du commerce mondial. La nécessité d'une coopération plus étroite pour faire face à des défis tels que le changement climatique, l'innovation technologique ou la construction d'infrastructures ne fait guère de doute. La nécessité, pour ce faire, d'harmoniser les lignes de crédit des principales agences de financement de la région (BID, CAF, Banque du Sud) et des banques de développement nationale (BNDES), l'est tout autant. Reste à observer ce que fera la Banque du Sud une fois qu'elle sera rendue pleinement opérationnelle.

Il n'est dès lors pas irrationnel de rester prudent quant aux scénarios de sortie de crise. Si l'Amérique Latine demeure fortement dépendante du commerce des matières premières, celui-ci ne retrouvera pas rapidement ses niveaux d'avant crise. En cas de reprise durablement molle, les Etats de la région pourront difficilement reconduire leurs stimulus passés, leur marges de manœuvre fiscales s'étant

sérieusement amenuisées, avec toutefois des différences selon les pays (le Chili, notamment, a conservé la plus grande part de ses réserves internationales).

## 5. Vers de nouveaux modes d'articulation entre Etat et marché ?

Dans quelle mesure convient-il de parler de « retour de l'Etat » en Amérique Latine à la faveur de la crise de 2008-2009? Si cette question dépasse largement le cadre de cet article et qu'il est encore trop tôt pour y répondre, elle invite d'ores et déjà à quelques observations.

La première est que, à l'image des analyses du « tournant néo-libéral » en Europe, un nombre de plus en plus important de travaux en science politique converge sur l'idée que l'Etat ne s'est nullement « retiré » en Amérique Latine au cours des décennies d'ajustement structurel, mais qu'il s'est au contraire recomposé et souvent même renforcé<sup>7</sup>. Loin d'être un jeu à somme nulle, l'articulation entre Etat et marché a pu permettre à l'Etat d'augmenter ses capacités d'action et de contrôle par rapport aux syndicats, aux partis politiques ou aux échelons décentralisés. Des dynamiques de dé-différenciation d'avec le secteur privé (privatisations, délégation, contractualisation, partenariats) n'empêchent donc nullement des logiques de re-différenciation concomitantes (nouveaux mécanismes de contrôle : audit, benchmarking, contrôle de qualité). Evoquer dans ce contexte un « retour de l'Etat » n'a guère de sens, il s'agit plutôt d'analyser ses transformations. Deux observations peuvent être faites à cet égard.

La première est celle du caractère extrêmement limité des renationalisations dans la région en 2009 et, au-delà, des dernières années. L'exception principale en est naturellement le Venezuela : le gouvernement d'Hugo Chavez a récemment nationalisé une douzaine de compagnies pétrolières, le cimentier mexicain Cemex, l'entreprise sidérurgique argentine Sidor (puis plusieurs entreprises de production de fer), ainsi que la Banque du Venezuela (filiale du groupe Santander jusqu'en mai 2009). Si l'on y ajoute les nationalisations dans le secteur de l'électricité et des télécommunications, il est clair que les deux dernières années ont marqué un retour massif de l'Etat vénézuélien dans la participation directe à la vie économique.

Le gouvernement argentin a également frappé les esprits par la nationalisation de la compagnie aérienne *Aerolíneas Argentinas y Austral* (après la nationalisation pour des fonds pension en

---

<sup>7</sup> Voir par exemple : Schamis, Hector. *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe*, University of Michigan Press, 2002; Schneider, Ben Ross et David Soskice, "Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems", *Economy and Society*, vol.38, n°1, 2009, pp.17-52. Levy, Jonah (dir.), *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006.

novembre 2008). Quant à la Bolivie, après la très médiatisée renégociation des contrats dans le secteur des hydrocarbures, elle a nationalisé la compagnie de télécoms Entel, mais a reculé (jusqu'à présent) sur la nationalisation des mines, des aéroports, de l'électricité et des chemins de fer (même si le gouvernement semble déterminé à avancer sur ces deux derniers dossiers).

Ces mouvements, aussi réels et médiatisés soient-ils, ne doivent pas occulter le non-retour à l'Etat producteur dans les autres pays de la région (et son caractère somme toute très limité en Argentine et en Bolivie).

La seconde observation concerne la persistance de du libre échange : si des tentations protectionnistes se sont effectivement manifestées (en Argentine, au Venezuela, en Equateur, et même au Brésil), le plus remarquable, au vu de l'ampleur de la crise, est plutôt leur caractère limité. Le libre-échange demeure, au-delà de nuances parfois significatives, le référentiel partagé de la grande majorité des élites politiques et économiques de la région.

La troisième observation a trait à l'autonomisation de certains pans de l'administration par rapport à l'Etat, caractéristique de la période néolibérale. Là encore, hormis quelques exceptions, la continuité est de règle. L'aspect le plus frappant en est l'indépendance des Banques centrales dont la légitimité sort dans l'ensemble renforcée de la crise. La même remarque pourrait être faite à propos des agences de régulation sectorielles, les « Surintendances », au nombre de 134 actuellement dans la région.

Il semble donc qu'hormis au Venezuela (et dans une bien moindre mesure dans les pays de la « deuxième gauche » latino-américaine) la crise n'ait pas remis en cause l'évolution vers un mode de gouvernement plus indirect. Cet Etat, plus incitatif que simplement « régulateur », n'hésite cependant pas à mener des politiques conjoncturelles massivement contra-cycliques. Il n'entrave de même nullement l'augmentation progressive des dépenses sociales, et la gestation des Etats Providence. Ce qui apparaît donc est davantage une superposition de plusieurs types d'interventions étatiques, une complexification des dispositifs d'action publique marqué par la cohabitation de rationalités différentes de l'intervention publique.

## **Conclusion**

L'appréciation que l'on peut porter sur les réponses des Etats face à la crise de 2008-2009 actuelle dépend en partie de la focale d'analyse. Si l'on privilégie les grandes dynamiques communes, ce qui ne manque pas de frapper est le caractère historique des politiques massivement contra-cycliques engagées par les Etats de la région, permises par des fondamentaux macro-économiques bien plus solides que par le passé. En revanche, si l'on affine la focale, ce qui frappe est l'hétérogénéité face à la crise : le degré de dollarisation et de dépendance à l'égard des Etats-Unis, les

modalités de gestion des ressources naturelles (vecteurs de primarisation ou leviers de diversification ?), ou encore l'accès aux marchés internationaux du crédit sont autant de facteurs qui différencient fortement les Etats latino-américains et les perspectives des économies pour les années à venir.

Quoiqu'il en soit, et au-delà de la rhétorique sensationnaliste d'un « retour de l'Etat » qui n'avait jamais disparu, ce qui s'esquisse est davantage un enchevêtrement de différentes formes d'articulation entre Etat et marché : la démarchandisation liée à l'émergence (aussi lente et difficile soit-elle) des Etats Providence se conjuguant à des politiques conjoncturelles plus expansionnistes, mais sans entraver l'évolution des Etats producteurs de la région en Etats plus régulateurs et incitatifs. A l'échelle des réformes de marché et des processus de démocratisation (entre vingt et vingt-cinq ans), le changement des économies politiques de la région apparaît davantage de type graduel-transformateur que l'image que l'on s'en fait souvent : plutôt que des paradigmes qui vont et viennent, nous assistons plutôt à une complexification et à une fragmentation accrue des dispositifs d'action publique, marquées par la superposition d'instruments et de principes d'action hétérogènes.

MESURES	PAYS																			
	AR	BO	BR	CL	CO	CR	CU	EC	SV	GT	HT	HN	MX	NI	PA	PY	PE	DO	UY	VE
<b>Politiques monétaires et financières</b>																				
Diminution des taux de réserves obligatoires	x	x	x	x	x				x	x		x				x	x	x		
Fourniture de liquidité en monnaie nationale	x	x	x	x	x	x				x		x	x	x	x	x	x	x	x	
Abaissement des taux directeurs			x	x	x	x		x				x	x			x	x	x	x	
Injection de liquidité en devise étrangère	x	x	x	x	x			x	x	x			x				x		x	
Autres mesures	x		x		x			x	x			x			x	x				
<b>Politiques budgétaires et fiscales</b>																				
Baisses d'impôts, hausse des subventions ou avantages fiscaux	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	
Augmentation ou avancement des dépenses	x	x	x	x	x	x				x		x	x	x		x	x	x		
Autres mesures	x		x	x	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x
<b>Politiques de commerce extérieur</b>																				
Augmentation des tarifs douaniers et restrictions aux importations	x							x								x			x	
Diminution des tarifs douaniers			x					x					x	x				x	x	
Financement et soutien aux exportations	x		x	x	x			x								x	x	x	x	
Politiques de change	x					x				x				x						
Autres mesures	x							x						x		x				
<b>Politiques sectorielles</b>																				
Logement		x	x	x	x	x				x		x	x	x		x	x	x	x	
PME			x	x	x	x			x	x		x	x			x	x	x	x	
Agriculture		x	x	x		x			x		x	x	x	x	x	x		x	x	
Tourisme										x			x	x				x	x	

Industrie	x	x	x	x	x	x				x		x	x	x		x	x		x	
Autres mesures	x		x	x		x						x	x							
<b>Politiques sociales et de l'emploi</b>																				
Politiques de l'emploi	x	x	x	x	x	x			x	x		x	x	x		x	x	x	x	x
Programmes sociaux		x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Autres mesures																				
<b>Financement multilatéral</b>	x				x	x		x	x	x		x	x	x	x	x		x		

**AR=** Argentine, **BO=** Bolivie, **BR=** Brésil, **CL=** Chili, **CO=** Colombie, **CR=** Costa Rica, **CU =** Cuba, **EC=** Equateur, **SV=** Salvador, **HT=** Haïti, **HN =** Honduras, **MX=** Mexique, **NI=**

Nicaragua, **PA=**Panama, **PY=** Paraguay, **PE=** Pérou, **DO =** République Dominicaine, **UY=** Uruguay, **VE=** Venezuela

**Source:** Elaboration propre, à partir de CEPAL