

# Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011

UNE RÉGION DE CLASSES MOYENNES ?





# **Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011**

UNE RÉGION DE CLASSES MOYENNES ?



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011 : Une région de classes moyennes ?*, Éditions OCDE.  
<http://dx.doi.org/leo-2011-fr>

ISBN 978-92-64-09466-6 (imprimé)

ISBN 978-92-64-09467-3 (PDF)

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2010

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

# CENTRE DEV

## Centre de Développement

Le Centre de développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe 25 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Chili, la Corée, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie, ainsi que le Brésil depuis mars 1994, l'Inde (février 2001), la Roumanie (octobre 2004), la Thaïlande (mars 2005), l'Afrique du Sud (mai 2006), l'Égypte et le Vietnam (mars 2008), la Colombie (juillet 2008), l'Indonésie (février 2009), le Costa Rica, Maurice, le Maroc et le Pérou (mars 2009). La Commission des Communautés européennes participe également au Comité directeur du Centre.

Le Centre de développement, dont l'appartenance est ouverte non seulement aux pays membres de l'OCDE mais également à des pays non-membres, occupe un statut particulier au sein de l'OCDE et de la communauté internationale. Les pays membres du Centre concourent au financement des projets, définissent le programme de travail biennal, et veillent sur son exécution.

Le Centre tisse des liens entre les pays membres de l'OCDE et les pays en développement, et il encourage le dialogue entre eux, afin d'élaborer des solutions politiques aux enjeux mondiaux en gestation et aux défis du développement. Les personnalités participant aux événements organisés par le Centre sont invitées à titre personnel.

Une équipe restreinte du Centre coopère avec experts et organismes des pays membres de l'OCDE, afin de réaliser le programme établi. Les résultats sont discutés lors de réunions informelles d'experts et de décideurs politiques. Ils font l'objet d'une série de publications de référence destinées aux chercheurs et aux responsables. Les *Études du Centre* proposent des analyses de fond sur les grands enjeux du développement. Les *Repères* et les *Cahiers de politique économique* en résument les principales conclusions à l'intention des décideurs. Les *Documents de travail* traitent des aspects plus techniques du travail effectué au Centre.

Pour plus d'informations sur les activités du Centre, consulter le site : [www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev)

# AVANT- PROPOS

L'Amérique latine a mieux résisté à la crise économique et financière mondiale que de nombreuses autres régions. Les pays qui la composent montrent également des signes de reprise plus rapide. En 2010, la croissance économique devrait y être plus vive que dans la majeure partie de la zone OCDE, confirmant la tendance signalée dans l'édition précédente des *Perspectives économiques de l'Amérique latine*.

L'amélioration de la gestion macroéconomique a contribué à la résilience de l'Amérique latine, mais il faut poursuivre les efforts. Le renforcement des bonnes pratiques monétaires (telles que le ciblage de l'inflation, accompagné de taux de change flexibles) progresse dans bien des pays, avec des effets bénéfiques manifestes. En revanche, un degré comparable d'institutionnalisation des bonnes pratiques n'a pas encore été atteint sur le plan budgétaire, même si une gestion budgétaire prudente a aidé certaines économies à traverser la crise. Les mécanismes anticycliques doivent à présent être consolidés.

Les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011* se concentrent sur la situation des populations à revenu intermédiaire dans cette région et en soulignent la vulnérabilité économique : ainsi, rares sont les membres de ce groupe à posséder un diplôme universitaire, et beaucoup travaillent dans le secteur informel. Il s'agit d'une « classe moyenne » qui diffère de celle devenue le moteur du développement dans nombre de pays de l'OCDE.

Pour réduire cette vulnérabilité et permettre aux catégories à revenu intermédiaire de participer davantage au développement économique, il faut des politiques qui favorisent l'ascension sociale. Il convient notamment d'instaurer un régime de retraite empêchant les travailleurs à revenu intermédiaire de sombrer dans la pauvreté lorsqu'ils seront âgés. De meilleures politiques d'éducation peuvent aussi jouer un rôle crucial en donnant aux enfants issus de ces catégories la possibilité de mener une vie moins précaire que celle de leurs parents, tout en relevant la productivité et la compétitivité de l'économie dans son ensemble.

La mobilité ascendante peut améliorer l'équité, la stabilité et la cohésion sociales en Amérique latine. Ce rapport avance des arguments montrant pourquoi, et comment, cette mobilité doit et peut être favorisée, et la façon dont des filets de sécurité pourront être mis en place pour protéger les segments les plus vulnérables de ces catégories à revenu intermédiaire, ainsi que les ménages les plus pauvres et les plus défavorisés.

Les recommandations énoncées dans les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011* se fondent sur les travaux du Centre de développement qui ont trait à la légitimité budgétaire. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes doivent restructurer leurs finances publiques dans l'optique de renforcer le contrat social et d'offrir de meilleures opportunités aux personnes défavorisées et vulnérables. Cette stratégie pourrait permettre à l'État d'engranger davantage de recettes et, dans le même temps, d'améliorer la qualité des services publics avec, à la clé, un soutien pour la réforme fiscale nécessaire. Le présent rapport confirme une évidence : la population à revenu intermédiaire de la région est davantage disposée à payer pour bénéficier de services tels que les soins de santé et l'éducation s'ils lui apparaissent de bonne qualité.

Cette quatrième édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* illustre l'engagement de l'OCDE auprès des pays émergents, en particulier d'Amérique latine et des Caraïbes. L'OCDE vient

de célébrer l'adhésion de son deuxième membre latino-américain, le Chili. L'Organisation a en outre lancé l'Initiative Amérique latine et Caraïbes, qui vise à accompagner les instances décisionnaires de la région dans la politique budgétaire, l'innovation, l'investissement et les services publics en constituant un lieu d'échange des pratiques exemplaires et du savoir-faire.

L'Initiative Amérique latine et Caraïbes et les *Perspectives économiques de l'Amérique latine* partent toutes les deux du principe que les décideurs ont beaucoup à apprendre les uns des autres. C'est le type d'apprentissage coopératif qui se trouve au cœur de la mission de l'OCDE et qui, nous le souhaitons, contribuera à la prospérité de la région.

Angel Gurría

Secrétaire général de l'OCDE

# REMER- CIEMENTS

## Remerciements

Les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011* ont été élaborées par le bureau Amériques du Centre de développement de l'OCDE, sous la direction de Jeff Dayton-Johnson et la supervision de Mario Pezzini, Directeur du Centre. Chaque chapitre a été confié aux experts de la question étudiée : le panorama macroéconomique à Alejandro Neut, Sebastián Nieto Parra et Caroline Paunov ; le chapitre 1 à Francesca Castellani, Jeff Dayton-Johnson et Gwenn Parent ; le chapitre 2 à Rita Da Costa, Juan R. de Laiglesia, Emmanuelle Martínez et Ángel Melguizo ; le chapitre 3 à Christian Daude ; le chapitre 4 à Bárbara Castelletti, Christian Daude, Hamlet Gutiérrez et Ángel Melguizo ; et les notes pays (disponibles sur notre site web) à Rita Da Costa, Alba N. Martínez et Emmanuelle Martínez, avec des contributions de Natalia Villagómez Gonzalez. L'encadré 1.1 a été rédigé par Caroline Paunov, l'encadré 1.3 par Eduardo Lora, l'encadré 3.1 par Alba N. Martínez, l'encadré 4.1 par Bárbara Castelletti et Hamlet Gutiérrez, et l'encadré 4.2 par Christian Daude et Ángel Melguizo.

Christian Daude a coordonné la rédaction, tandis que Rita Da Costa et Anna Pietikäinen ont géré la production de ces *Perspectives*. Ana González, Béatrice Melin et Natalia Villagómez González ont apporté une aide substantielle à la préparation de la publication. Un grand merci à notre éditeur, David Camier-Wright, qui a donné sa forme définitive au manuscrit original, ainsi qu'à l'équipe de traducteurs, concordeurs et réviseurs dans toutes les langues du rapport.

Les auteurs tiennent à remercier tous les autres membres du personnel du Centre de développement, sans lesquels cette quatrième édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* n'aurait pu aboutir. Leurs précieux commentaires et suggestions lors de déjeuners de travail internes ont été pris en compte. Adrià Alsina, Ly-Na Dollon, Magali Geney, Michèle Girard, Vanda Legrandgérard et Olivier Puech, de l'équipe Publications et nouveaux médias du Centre de développement, ont assuré la production de cette publication, en version papier et sous forme électronique.

La qualité et la pertinence de ces *Perspectives* doivent aussi énormément aux conseils de nombreuses personnes. Il serait impossible de toutes les citer, car une cinquantaine d'experts a participé à la réunion organisée les 26-27 avril 2010 à Paris pour l'examen des premières versions des différents chapitres. L'équipe souhaite néanmoins remercier nommément pour leur contribution active à divers stades du processus de rédaction Lykke Andersen, Natalia Ariza, Gerardo Bracho, Anderson Brandão, Mauricio Cárdenas, Luiz de Mello, Martin Hopenhayn, Barbara Ischinger, Luis Felipe López Calva, Eduardo Lora, Marco Mira d'Ercole, Joaquim Oliveira, Lars Osberg, George Psacharopoulos, Francisco Rodríguez, Rafael Rofman, Jamele Rigolini, Carlos Sepúlveda, Florencia Torche, David Tuesta, Leonardo Villar, Javier Warman et Juan Yermo.

En outre, nous tenons à saluer le Comité consultatif informel pour les *Perspectives économiques de l'Amérique latine* qui, chaque année, veille à l'excellence et à la diffusion de cette publication phare. Ce comité se compose de certains des décideurs et experts les plus éminents pour tout ce qui concerne l'Amérique latine, et c'est pour nous un honneur de bénéficier de leur soutien. Co-présidé par le Secrétaire général de l'OCDE, Ángel Gurría, et par le Secrétaire général de la Secretaría General Iberoamericana, Enrique Iglesias, le Comité compte parmi ses membres Cesar Alierta (président de Telefónica), Joaquín Almunia (commissaire européen aux affaires économiques et monétaires), Alicia Bárcena (secrétaire exécutive de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes), Guillermo Calvo (université de Columbia et professeur d'économie, questions internationales et publiques), José Manuel Campa (secrétaire d'État aux affaires

économiques, Espagne), Luciano Coutinho (président de la Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Brésil), Pamela Cox (vice-présidente de la région Amérique latine et Caraïbes, Banque mondiale), Enrique García (président-directeur de la Corporation andine de développement), Ricardo Hausmann (université Harvard, professeur spécialiste du développement économique), José Miguel Insulza (secrétaire général de l'Organisation des États américains), Barbara Ischinger (directrice de la direction de l'Éducation de l'OCDE), Juan Pablo de Laiglesia (secrétaire d'État aux affaires étrangères et ibéro-américaines, Espagne), Eduardo Lora (économiste en chef, Banque interaméricaine de développement), José Luis Machinea (université d'Alcalá de Henares, Espagne), Henrique Meirelles (gouverneur de la banque centrale du Brésil), Luis Alberto Moreno (président de la Banque interaméricaine de développement), Emilio Ontiveros Baeza (président d'International Financial Analysts), Jeffrey Owens (directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE), Soraya Rodríguez (secrétaire d'État à la coopération internationale, Espagne), Erik Solheim (ministre de l'Environnement et du développement international de la Norvège) et José Darío Uribe Escobar (gouverneur de la banque centrale de Colombie).

Le Centre de développement remercie tout particulièrement les ministères des Finances et des Affaires étrangères de l'Espagne et du Chili, la Direction du développement et de la coopération de la Suisse, la fondation Telefónica, Endesa et BBVA Pensions & Assurance pour l'appui financier permanent qu'ils apportent aux *Perspectives économiques de l'Amérique latine*. Nous sommes aussi reconnaissants à nos confrères qui travaillent dans les grandes institutions de recherche économique et sociale en Amérique latine et que nous avons régulièrement consultés, notamment à la Corporation andine de développement (CAF), la Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) du Brésil, au Secrétariat général ibéro-américain (Segib), à la Banque interaméricaine de développement (BID), à la Faculté latino-américaine de sciences sociales (Flacso), à l'Organisation des États américains (OEA), au Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), à la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) et à la Banque mondiale. Par ailleurs, nous remercions nos confrères au sein des autres directions de l'OCDE, plus spécifiquement du Centre de politique et d'administration fiscales, de la direction de l'Éducation, de la direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales, du département des Affaires économiques, de la direction de la Statistique, de la direction des Affaires financières et des entreprises, de la direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, du bureau du Secrétaire général, ainsi que de la direction des Affaires publiques et de la communication.

Enfin, nous exprimons notre gratitude aux institutions suivantes, pour leur soutien et leurs commentaires : les ambassades de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de la Colombie, du Costa Rica, du Pérou, de la République dominicaine et du Salvador en France, et la délégation permanente du Mexique auprès de l'OCDE.



# TABLE DES MATIÈRES

## Table des matières

<b>PRÉFACE</b>	<b>11</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>13</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>15</b>
<b>PARTIE UNE : PANORAMA MACROÉCONOMIQUE</b>	<b>27</b>
<b>PARTIE DEUX : L'AMÉRIQUE LATINE, UNE RÉGION DE CLASSES MOYENNES ?</b>	
<b>CHAPITRE UN</b> Les couches moyennes et le développement de l'Amérique latine	<b>59</b>
<b>CHAPITRE DEUX</b> La protection sociale et le travail informel dans les couches moyennes	<b>89</b>
<b>CHAPITRE TROIS</b> Éducation, mobilité sociale et couches moyennes	<b>127</b>
<b>CHAPITRE QUATRE</b> Les couches moyennes, la politique budgétaire et le contrat social	<b>159</b>



# PRÉFACE

## Préface

Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont beaucoup souffert de la crise économique mondiale de 2009, avec l'effondrement de la demande pour leurs produits et leurs services. Cependant, grâce à l'amélioration de sa gestion macroéconomique et de sa réglementation, l'Amérique latine était mieux armée pour surmonter cette crise que lors des turbulences précédentes. Tirée par l'expansion du pouvoir d'achat des ménages à revenu intermédiaire, la demande intérieure explique, au moins en partie, la résilience de l'Amérique latine. Étant donné leur capacité à transformer le paysage économique et politique de la région, ces ménages à revenu intermédiaire constituent le thème de ces *Perspectives*. Désignés ici par le concept de « couches moyennes », il s'agit des ménages affichant un revenu par habitant compris entre 50 et 150 % du revenu médian national. C'est souvent cette définition qui est retenue pour l'analyse de la classe moyenne dans les pays de l'OCDE. Dans le cas de l'Amérique latine, fait-elle référence au même type de population ?

Le présent rapport dépeint un tableau quelque peu surprenant de ces ménages à revenu intermédiaire car les couches moyennes de la région ont ceci de particulier qu'elles sont économiquement vulnérables et, pour maints aspects, s'apparentent davantage aux couches défavorisées qu'aux couches supérieures. Ainsi, rares sont les chefs de ménage des couches moyennes titulaires d'un diplôme universitaire, et nombreux sont ceux qui travaillent dans le secteur informel. Beaucoup risquent de rejoindre les rangs des pauvres s'ils tombent malades ou perdent leur emploi. Pourquoi ? Cette vulnérabilité est étroitement liée aux inégalités qui existent depuis longtemps et sont profondément enracinées en Amérique latine, ainsi qu'à des incitations perverses qui, dans certaines circonstances, continuent de privilégier un comportement de recherche de rente plutôt que le développement d'activités économiques formelles et d'institutions performantes.

Les couches moyennes sont également vulnérables parce que la consolidation de leur situation économique ne constitue pas forcément une priorité pour les pouvoirs publics. Pour promouvoir la mobilité sociale ascendante et renforcer les couches moyennes en Amérique latine, il importe tout particulièrement de tenir compte de trois caractéristiques de la région : une vaste main-d'œuvre informelle, une population relativement jeune (mais qui vieillit rapidement) et des ressources budgétaires limitées. C'est pourquoi la portée des filets de sécurité sociale doit être élargie, l'amélioration de l'accès à un enseignement de qualité doit être au cœur des mesures visant à accroître la mobilité sociale ascendante, et la fiscalité et les dépenses publiques doivent devenir plus équitables et plus efficaces pour vaincre les vulnérabilités et offrir de meilleures conditions de vie aux couches moyennes.

Les politiques relatives à la protection sociale, à l'éducation et au budget resteront fondamentales dans les travaux du Centre de développement de l'OCDE et dans le dialogue avec les autorités latino-américaines. Le Centre est d'ailleurs en train de renforcer ses activités afin que le dialogue avec le secteur public soit plus intense et plus constructif dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Sept pays de cette région sont aujourd'hui représentés au sein du Comité directeur du Centre de développement, notamment le Chili, membre à part entière de l'OCDE depuis début 2010. Cette collaboration de plus en plus poussée continuera de répondre aux objectifs de développement et de croissance de la région.

Mario Pezzini  
 Directeur  
 Centre de développement de l'OCDE  
 décembre 2010



# STIGLES & ACRONYMES

## Sigles et acronymes

<b>BID</b>	Banque interaméricaine de développement
<b>BRI</b>	Banque des règlements internationaux
<b>CASEN</b>	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (enquête de caractérisation socio-économique nationale, Chili)
<b>CEPALC</b>	Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes
<b>COH</b>	Middle Sector Cohesiveness Index (indice de cohésion de la couche moyenne)
<b>DIPRES</b>	Dirección de Presupuestos (Direction du budget, Chili)
<b>DMP</b>	Indice de potentiel de mobilité des défavorisés
<b>DPE</b>	Développement de la petite enfance
<b>EMBI</b>	Emerging Markets Bond Index (indice obligataire des marchés émergents)
<b>EMBIG</b>	Emerging Markets Bond Index Global (indice obligataire des marchés émergents, monde)
<b>ENIGH</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (enquête nationale sur le revenu et les dépenses des ménages, Mexique)
<b>EPF</b>	Encuesta de Presupuestos Familiares (enquête sur le budget des familles, Chili)
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FONASA</b>	Fondo Nacional de Salud (Fonds national de la santé, Chili)
<b>GDF</b>	Global Development Finance (base de données de la Banque mondiale)
<b>IDE</b>	Investissements directs étrangers
<b>ILPES</b>	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Institut de planification économique et sociale d'Amérique latine et des Caraïbes)
<b>IMS</b>	Indice de mobilité sociale
<b>IPC</b>	Indice des prix à la consommation
<b>MSMP</b>	Middle Sectors Mobility-Potential Index (indice de potentiel de mobilité de la couche moyenne)
<b>NBER</b>	National Bureau of Economic Research
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le développement
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PISA</b>	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>POUM</b>	Prospect of Upward Mobility (perspectives de mobilité ascendante)
<b>PPA</b>	Parité de pouvoir d'achat

<b>RES</b>	Middle Sector Resilience Index (indice de résilience de la couche moyenne)
<b>SCHP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ministère des Finances publiques et du crédit, Chili)
<b>SEDLAC</b>	Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes)
<b>SELIC</b>	Sistema Especial de Liquidação e Custódia (taux de référence, banque centrale du Brésil)
<b>SESC</b>	Statut économique, social et culturel
<b>SFI</b>	Société financière internationale
<b>SII</b>	Servicio de Impuestos Internos (administration fiscale, Chili)
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>USD</b>	Dollar des États-Unis
<b>WDI</b>	World Development Indicators (base de données de la Banque mondiale)

En quoi les personnes qui ne sont ni les plus riches ni les plus pauvres contribuent-elles au développement économique ? Comment ces couches moyennes s'en sortent-elles en Amérique latine, aussi bien d'un point de vue économique que social ? À l'évidence, la croissance d'un segment de population au niveau de vie plus élevé que celui de leurs compatriotes les plus pauvres est le signe d'une victoire dans le combat actuel contre la pauvreté ; elle offre en outre de nouvelles opportunités aux créateurs d'entreprise.

La présente édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* se concentre sur le sort de ceux qui se trouvent au milieu de l'échelle de distribution des revenus dans les économies latino-américaines. Si ces couches moyennes ont un emploi stable et des revenus raisonnablement solides, on peut alors considérer qu'elles constituent des bases solides pour le progrès économique. En outre, elles peuvent aussi soutenir une plateforme politique modérée mais progressiste dans les démocraties d'Amérique latine : c'est le rôle politique qu'historiens et sociologues attribuent souvent aux classes moyennes. Si, à l'inverse, les membres des couches moyennes ont des revenus précaires et un emploi instable, leur consommation ne pourra à elle seule tirer le développement national, leur augmentation ne pourra être interprétée comme un signe de progrès social, et leurs préférences politiques pourront tendre vers des courants populistes qui ne conduiront pas forcément à une bonne gestion de l'économie.

Les individus qui se trouvent au milieu de la distribution sont loin de constituer un groupe homogène. À tel point que ces *Perspectives* désignent généralement ces ménages par l'expression « couches moyennes latino-américaines ». Ces ménages moyens sont souvent assez vulnérables sur le plan économique, courant le risque de reculer sur l'échelle sociale. En réalité, ils ne correspondent pas aux idées que les stéréotypes associent à la « classe moyenne » en termes de niveau d'instruction, de sécurité de l'emploi et de pouvoir d'achat. La précarité de la situation des couches moyennes latino-américaines s'explique par les fortes inégalités économiques, ainsi que par la structure des institutions et incitations économiques qui, par exemple, récompensent trop souvent la recherche de rente par rapport à l'entrepreneuriat dans le secteur formel. Toutefois, certaines politiques publiques peuvent protéger le niveau de vie des couches moyennes et d'autres, notamment la protection sociale ou l'enseignement public, favorisent l'ascension sociale. Dans cet esprit, la politique budgétaire doit jouer un rôle crucial pour financer les réformes et les programmes nécessaires, et engager les classes moyennes latino-américaines dans un nouveau contrat social.

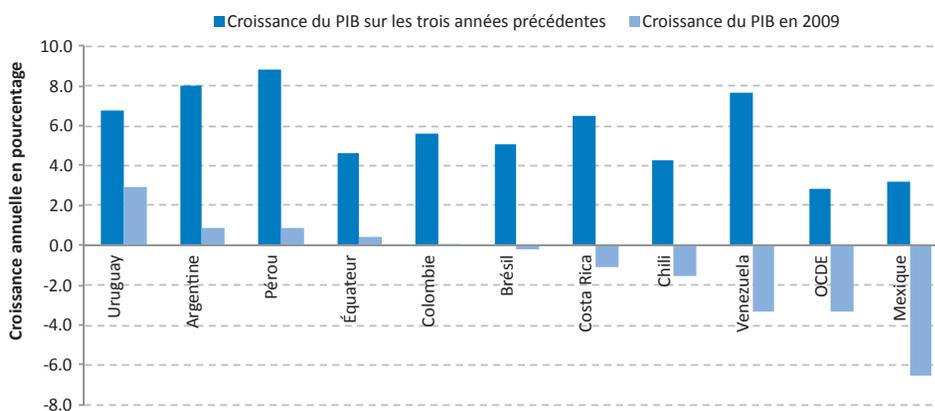
## LE PAYSAGE MACROÉCONOMIQUE : OPPORTUNITÉS DE SORTIE DE CRISE

Le contexte macroéconomique dans la région permet-il de mettre en place de meilleures politiques publiques afin de conforter ces couches moyennes ? La crise économique mondiale de 2009 a gravement touché les économies latino-américaines : parallèlement à un effondrement de la demande de biens et de services de la région, les volumes d'exportation ont chuté de 3.5 % et le PIB a reculé de 1.8 %<sup>1</sup>. Cependant, malgré le niveau élevé d'intégration de l'Amérique latine dans les marchés internationaux et la faible croissance de 2009, plusieurs économies de la région ont fait montre d'une

**16** résilience remarquable durant la crise, avec des résultats assez satisfaisants par rapport à d'autres économies de la planète, et sont sorties de la dépression économique relativement rapidement. En outre, les prévisions de croissance sont plutôt optimistes, comparé aux économies de l'OCDE.

Deux facteurs externes en particulier expliquent ces bonnes performances : le rapide relèvement de la Chine, avec la demande de matières premières qui l'accompagne, et l'intervention monétaire opportune de la communauté internationale. Cependant, la résilience observée durant et après la crise est également le fruit d'une meilleure gestion macroéconomique de la part des pays : stabilité des prix, bilans globaux stabilisés sur le front budgétaire et extérieur et, pour certains pays, capacité à adopter des mesures budgétaires anticycliques.

### Impact récessif de la crise sur l'Amérique latine et l'OCDE



Source : Cepalc et OCDE (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932364964>

De surcroît et contrairement à ce qui s'est passé lors des crises précédentes, les systèmes financiers latino-américains se sont remarquablement bien tenus durant la crise actuelle. D'une manière générale, les systèmes de la région n'ont pas enregistré de dégradation significative de la qualité des prêts, de la solvabilité ou de la liquidité du marché. Ces bonnes performances des banques latino-américaines s'expliquent par la réglementation prudentielle et la supervision améliorées que ces pays avaient déjà mises en place à l'orée de la crise.

À l'heure actuelle, les perspectives de croissance à long terme de la région sont positives, mais des difficultés considérables se posent encore pour l'avenir. Les mesures qui ont conduit à la stabilité macroéconomique doivent désormais être institutionnalisées. Les politiques qui se fondent sur le principe de l'alternance inexorable de périodes fastes et de temps plus difficiles ont été récompensées par un redressement rapide et des performances solides. Il convient de protéger la viabilité à long terme de la balance extérieure et du solde budgétaire contre les pressions politiques qui privilégient des gains à court terme. Les risques de change et de taux d'intérêt entravent significativement, à brève échéance, la capacité des systèmes financiers à capter davantage d'épargne et à l'orienter vers des investissements productifs dans la région. Les pouvoirs publics devront prévenir ce risque grâce à la réglementation et à la culture financière. Toutefois, si le secteur financier veut cesser de « boxer en dessous de sa catégorie » et endosser le rôle qui lui revient dans le développement, il devra parvenir à approfondir ses marchés tout en préservant de saines pratiques de prêt.

Des politiques macroéconomiques saines ont bénéficié à la région en ces temps de turbulences financières, offrant une certaine marge de manœuvre pour améliorer les politiques publiques susceptibles de conforter les couches moyennes pour en faire une classe moyenne stable. Depuis le début des années 2000, la croissance économique s'accompagne de politiques sociales modernes

et innovantes, qui ont fait reculer les inégalités et la pauvreté dans la plupart des pays d'Amérique latine. Elles ont engendré ou étoffé une classe moyenne naissante, qui est susceptible de jouer un rôle crucial dans le développement de la région. Cependant, avec ces nouvelles opportunités apparaissent également de nouveaux risques qu'il convient d'atténuer, ainsi que des besoins auxquels les politiques publiques doivent répondre. Ces *Perspectives* montrent que si l'on veut pérenniser les récentes avancées dans la lutte contre la pauvreté et exploiter à plein le potentiel d'amélioration de la compétitivité de l'Amérique latine, il faut consolider la position de la classe moyenne au moyen de politiques de protection sociale afin d'éviter la mobilité sociale descendante. Parallèlement, la politique d'éducation doit viser à faire entrer plus de personnes dans la classe moyenne et permettre davantage d'ascension sociale, tandis que les politiques et institutions budgétaires (prélèvements et dépenses) doivent être redéfinies de façon à créer un nouveau contrat social qui intègre la classe moyenne.

## CLASSES MOYENNES : QUELLE PLACE DANS LE DÉVELOPPEMENT ?

On se rend compte de l'importance cruciale des classes moyennes dès lors que l'on examine soigneusement les profils de croissance économique de différents pays : une classe moyenne assez nombreuse et relativement prospère est significativement corrélée avec la croissance à long terme. Dans le même temps, en Amérique latine et dans les Caraïbes, comme ailleurs, l'expansion de la classe moyenne témoigne de la réalisation de deux objectifs de développement cruciaux : la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités.

Bien sûr, une classe moyenne forte est bénéfique pour l'économie en elle-même, mais elle peut aussi influencer ce développement économique en soutenant des programmes politiques et des plateformes électorales recommandables et, en particulier, des politiques sociales raisonnablement progressistes dans l'éducation et le droit du travail, qui favorisent une croissance inclusive. Cependant, l'engagement politique n'est pas le seul mécanisme par lequel les classes moyennes peuvent influencer sur le développement, car elles jouent également un rôle économique. Les classes moyennes ont toujours été propices à la croissance économique *via* une solide accumulation de capital, qu'il soit physique (usines, équipements ou logement) ou humain (éducation et santé). L'enthousiasme récent suscité par la croissance des revenus des couches moyennes dans de nombreux pays en développement s'explique par la perspective de consolider une classe moyenne stable susceptible de stimuler la consommation et la demande intérieure.

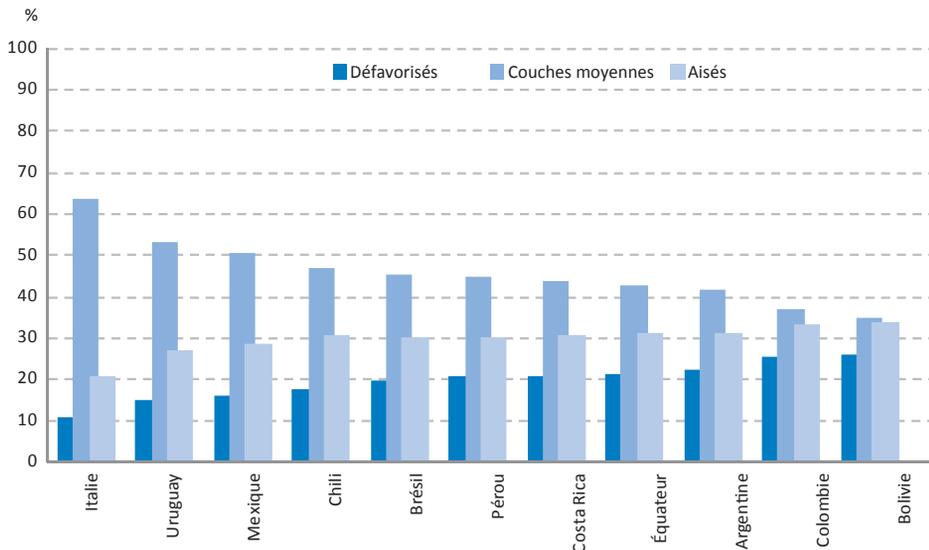
Les personnes qui se trouvent au milieu de l'échelle de distribution des revenus en Amérique latine jouent-elles effectivement ce rôle ? Telle est la question à laquelle s'efforcent de répondre les *Perspectives* de cette année.

## QUI SONT LES « COUCHES MOYENNES » EN AMÉRIQUE LATINE ?

Gardant à l'esprit le rôle que peuvent jouer les couches moyennes pour le développement économique, ces *Perspectives* mesurent et décrivent une catégorie de ménages qui se situe au milieu de la distribution des revenus, avec un revenu compris dans une fourchette allant de 50 à 150 % du revenu médian des ménages. Les ménages dont le revenu par personne est inférieur à ce seuil de 50 % seront appelés « défavorisés », tandis que ceux dont le revenu se trouve au-dessus de la limite de 150 % seront qualifiés d'« aisés ». Certes, toute définition établie en fonction d'une variable unique a ses limites, mais notre définition présente des avantages substantiels sur le plan de la comparabilité et de la cohérence entre les pays, ainsi qu'entre les couches moyennes et les pans de la population relativement plus défavorisés ou plus aisés. De l'Uruguay, où la couche moyenne totalise environ 56 % de la population (selon notre définition), à la Bolivie et la Colombie, où elle

**18** ne représente qu'un peu plus d'un tiers de la population, en passant par le Mexique et le Chili, où elle regroupe à peu près la moitié de la population, le spectre est vaste.

### Taille des couches moyennes en Amérique latine et en Italie (en proportion du total des ménages, 2006)



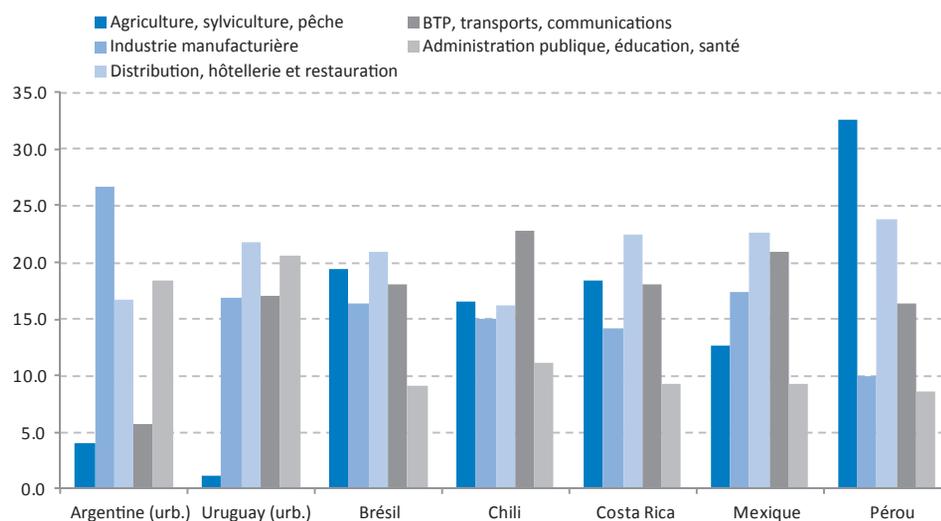
*Note :* Les données concernant la Bolivie et l'Uruguay datent de 2005, celles relatives à la Colombie de 2008. Toutes les estimations concernent les ménages entiers. Un ménage fait partie de la couche moyenne quand son revenu se situe entre 50 et 150 % du revenu médian des ménages.

Source : Castellani et Parent (2010), sur la base des enquêtes nationales auprès des ménages de 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365230>

Que signifie le fait d'appartenir à la couche moyenne dans les économies en développement telles que celles d'Amérique latine ? Les couches moyennes latino-américaines sont hétérogènes et un examen plus poussé des données tirées des enquêtes auprès des ménages de la région dévoile un certain nombre de caractéristiques. Ainsi, la plupart des ménages des couches moyennes sont dirigés par deux adultes (entre 57 % en Uruguay et 72 % au Mexique), même si la proportion des chefs de ménage mariés est encore plus élevée au sein de la couche aisée. Les membres de la couche moyenne qui occupent un emploi sont moins susceptibles de travailler dans le secteur public (enseignants ou fonctionnaires, par exemple) que les membres de la couche aisée : on dénombre seulement de 9 % (au Pérou) à 21 % (en Uruguay) de membres de la couche moyenne qui travaillent dans la fonction publique. La couche moyenne n'est pas non plus le berceau de l'entrepreneuriat : c'est dans la couche aisée que l'on trouve la plus grande proportion de créateurs d'entreprises.

## Principaux secteurs employant des travailleurs des couches moyennes (part des chefs de ménage travaillant dans un secteur donné, pour la couche moyenne)



### Notes :

1) Les chiffres présentés correspondent aux chefs de ménage des couches moyennes ; les données relatives aux couches défavorisées et aisées figurent au tableau 1.A1 de l'annexe statistique.

2) Le total des différentes barres pour un pays n'est pas automatiquement égal à 100 %, puisque certains secteurs économiques ne sont pas pris en compte ici (voir tableau 1.A1 de l'annexe statistique).

3) Les échantillons d'enquête pour l'Argentine et l'Uruguay ne portent que sur les ménages urbains.

Source : Castellani et Parent (2010), sur la base des enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365268>

## QUELLES PERSPECTIVES POUR LES COUCHES MOYENNES ?

Compte tenu de la contribution potentielle des couches moyennes à la croissance économique et au développement, la mobilité sociale devrait constituer un objectif important de politique publique dans la région. Mais les couches moyennes sont-elles stables ? Où en sont les pays sur le front des politiques publiques visant à promouvoir l'ascension sociale ?

Des indicateurs du potentiel de mobilité sociale peuvent être utiles aux politiques visant à promouvoir l'ascension sociale, car ils donnent à voir à quel point, en moyenne, les ménages défavorisés sont « près » d'intégrer la couche moyenne et, à l'inverse, à quel point les ménages de la couche moyenne sont « près » de tomber dans la catégorie des défavorisés. Ces mesures de la proximité informent sur les ressources à déployer et les cibles à viser si l'on veut que les personnes défavorisées se hissent parmi les couches moyennes, et sur la vulnérabilité des couches moyennes risquant de reculer dans la catégorie des défavorisés. L'indice de potentiel de mobilité des défavorisés (*Disadvantaged Mobility-Potential Index* – DMP) montre qu'en Uruguay – le pays d'Amérique latine qui présente la couche moyenne la plus vaste en proportion – les ménages défavorisés sont, en moyenne, plus près de la couche moyenne que dans les autres pays de la région. Il est étonnant de constater que l'Argentine, avec sa couche moyenne relativement nombreuse, est le pays où les défavorisés sont les plus éloignés de la couche moyenne. L'indice de résilience de la couche moyenne (*Middle Sector Resilience Index* – RES) indique pour sa part que c'est encore une fois l'Uruguay qui se démarque, avec une couche moyenne relativement résiliente au risque de tomber dans la catégorie des défavorisés, au sens où elle est plus éloignée du seuil de revenus dans ce pays que dans les autres. Le cas du Chili est peut-être plus surprenant, car il présente la couche moyenne la moins résiliente des pays

**20** observés : la couche moyenne est le plus près du seuil de revenus de la couche défavorisée. Cela suggère que ce pays doit poursuivre les efforts de lutte contre la pauvreté qu'il a déployés, avec succès, ces 20 dernières années : la réduction de la pauvreté a porté de nombreux ménages dans les tranches inférieures de la couche moyenne juste au-dessus de la limite de revenus qui la sépare des défavorisés, de sorte qu'ils sont près de retomber dans la couche des défavorisés.

De manière générale, les pays doivent concevoir des plans d'action qui intègrent des mesures promouvant la mobilité sociale ascendante et atténuant la vulnérabilité des couches moyennes aux chocs néfastes, tels que la maladie, les accidents, un décès dans la famille, le chômage ou une catastrophe naturelle.

## LA PROTECTION SOCIALE POUR TOUS : LES TRAVAILLEURS VULNÉRABLES ET INFORMELS DES COUCHES MOYENNES

En Amérique latine, la couverture par les régimes de protection sociale reste faible malgré les réformes engagées dans les années 1990 dans de nombreux pays de la région. La réforme des retraites qui introduisait des comptes épargne individuels para capitalisation obligatoires, gérés par le secteur privé, visait à renforcer la viabilité financière et à inciter les travailleurs à s'affilier. La proportion de travailleurs cotisant activement à des régimes de retraite demeure toutefois nettement inférieure à 50 % de la population active, soit un niveau analogue à celui des régimes qui n'ont pas été réformés. Dans le même temps, les réformes du système de santé visaient à rendre l'accès universel et à séparer l'accès aux soins du versement des cotisations. Or, c'est un système à deux piliers (contributif et non contributif) qui est apparu, dans lequel le pilier inférieur se caractérise par des soins de mauvaise qualité par manque de moyens. Ce système à deux vitesses aggrave la faiblesse de la couverture contributive et a un effet régressif sur les dépenses de santé directes de la classe moyenne. Enfin, le taux de couverture des dispositifs traditionnels d'assurance chômage est, lui aussi, encore faible.

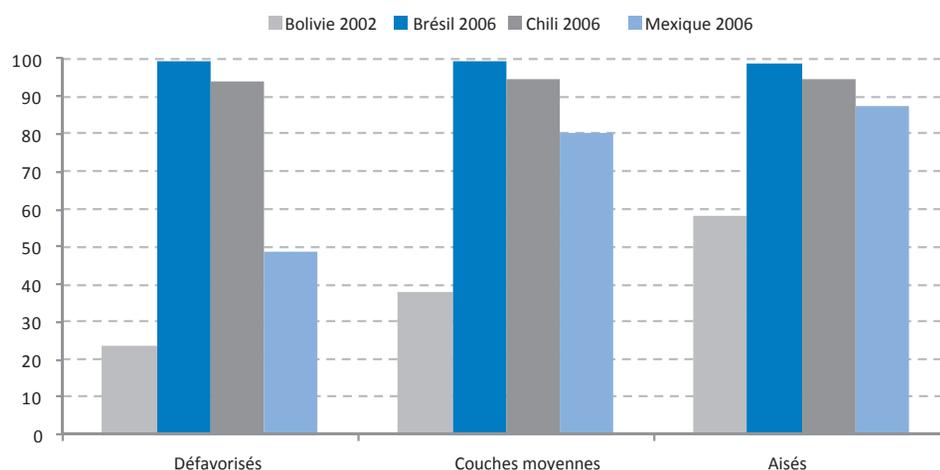
La structure duale du marché du travail en Amérique latine et aux Caraïbes explique en partie la couverture restreinte des dispositifs de protection sociale. Le travail informel reste répandu et son interaction avec les régimes de protection sociale contributifs crée un cercle vicieux, dans lequel la majorité des travailleurs informels cotisent de façon irrégulière, si tant est qu'ils cotisent, ce qui affaiblit les dispositifs et procure un soutien insuffisant à ces travailleurs lorsqu'ils en ont besoin. Le taux de couverture des travailleurs informels est extrêmement faible : il est inférieur à 15 % au Brésil, au Chili et au Mexique, et négligeable en Bolivie. En outre, la couverture est plus clairement liée au niveau de revenu que pour les travailleurs formels. En l'absence de réformes, la pauvreté chez les personnes âgées est susceptible de pérenniser, voire d'exacerber, les inégalités observées dans la population en âge de travailler. À tous les niveaux de revenu, le taux de couverture des travailleurs du secteur formel, c'est-à-dire ceux qui disposent d'un contrat de travail, est globalement satisfaisant, sauf en Bolivie. Quasiment tous les travailleurs formels des couches moyennes cotisent : en 2006, on dénombrait 80 % de cotisants au Mexique, 99 % au Brésil et 95 % au Chili (soit des taux nettement supérieurs aux 38 % enregistrés par la Bolivie en 2002).

Dans quelle mesure les couches moyennes sont-elles affectées par la faiblesse de la couverture sociale ? En réalité, le secteur informel ne se compose pas uniquement de travailleurs défavorisés, il compte aussi des individus appartenant aux couches moyennes. En Amérique latine, les travailleurs informels forment une part importante des couches moyennes. Si l'on ne considère que quatre pays (Bolivie, Brésil, Chili et Mexique), on en dénombre 44 millions – une proportion non négligeable sur un total de 72 millions de travailleurs appartenant aux couches moyennes. Dans tous les pays, à l'exception du Chili, les travailleurs informels sont plus nombreux que les travailleurs formels dans cette catégorie de population. Il n'est pas surprenant que les régimes de protection sociale ne parviennent même pas à atteindre la moitié des travailleurs des couches moyennes, laissant nombre d'entre eux sans protection de l'emploi suffisante et sans accès adéquat aux filets de protection sociale. Les pouvoirs publics devront remédier à cette situation de toute urgence, car un faible niveau

d'affiliation et un historique de cotisations irrégulières risquent fort de faire descendre les individus sur l'échelle sociale lorsqu'ils tombent malades, perdent leur emploi ou partent à la retraite. **21**

### Taux de couverture des travailleurs formels par un régime de retraite, par niveau de revenu

(pourcentage de travailleurs couverts)

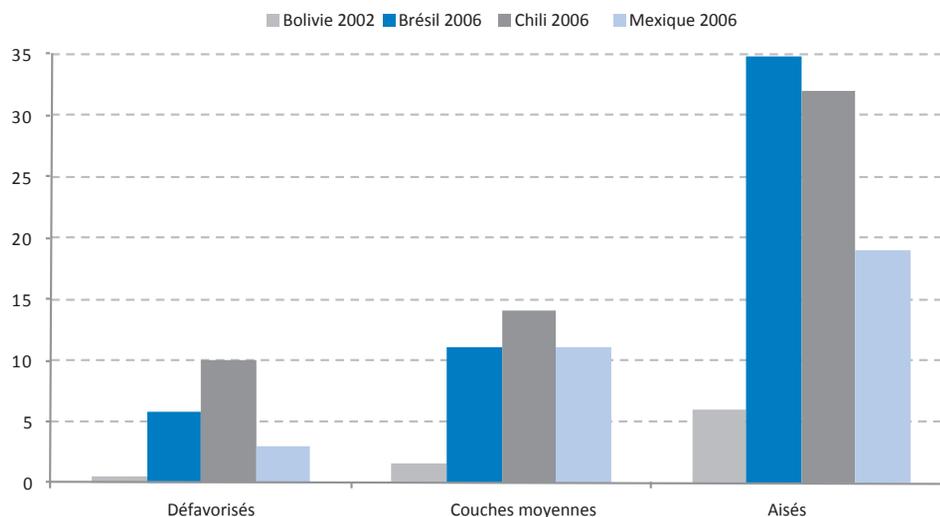


Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365515>

### Taux de couverture des travailleurs informels par un régime de retraite, par niveau de revenu

(pourcentage de travailleurs couverts)



Note : Les travailleurs informels englobent tous les travailleurs indépendants (agricoles et non agricoles) et tous les salariés informels (agricoles et non agricoles).

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365534>

**22** Lorsque l'on veut concevoir une réforme pragmatique de la protection sociale, il convient de prendre en compte trois caractéristiques essentielles de la situation économique de l'Amérique latine : le niveau élevé de l'emploi informel, une population relativement jeune (bien que vieillissant rapidement) et des ressources budgétaires limitées. Ainsi, étant donné la prédominance de l'emploi informel, même dans les couches moyennes, il faudra apporter une protection sociale à de nombreux individus par des moyens autres que l'emploi formel. Il est nécessaire d'instaurer des mesures qui encouragent les travailleurs informels des couches moyennes à participer aux régimes contributifs, car ces individus ont à la fois la capacité d'épargner et sont susceptibles de vouloir bénéficier d'une protection sociale. De telles mesures parviendront à mobiliser l'épargne requise pour la protection sociale et, ce faisant, rendront le système de gestion des risques sociaux plus équitable et plus efficace.

Afin d'aider les décideurs à concevoir les mesures appropriées, le présent rapport évalue différentes solutions de réforme des retraites. Les mesures *ex post* (après le départ en retraite) imposent notamment d'étendre les prestations sociales qui ne sont pas liées à l'historique de cotisations de chacun. Ces dispositifs sont certes onéreux, mais ils luttent efficacement contre la pauvreté. Dans le cadre des systèmes contributifs obligatoires, s'ils veulent couvrir les travailleurs informels des couches moyennes dont l'historique de cotisations est incomplet, les décideurs doivent envisager de réduire le nombre d'années de cotisations donnant droit à une pension. Les mesures *ex ante* (pendant la vie active) semblent être les mieux à même de permettre à la classe moyenne de tirer parti de la réforme des retraites : de l'affiliation obligatoire pour les travailleurs indépendants (en particulier ceux qui ont fait le plus d'études) à diverses approches hybrides pour les travailleurs des couches moyennes inférieures qui n'ont peut-être pas les moyens de cotiser (affiliation « semi-obligatoire », par exemple), où les travailleurs sont automatiquement affiliés, mais dont ils peuvent sortir. Ainsi, les travailleurs des couches moyennes inférieures pourraient bénéficier d'une plus grande souplesse dans les cotisations, tant en termes de montants que d'échéancier, ou encore de l'autorisation d'effectuer des retraits dans certaines conditions (problèmes de santé ou chômage de longue durée). Les réformes qui s'adressent aux travailleurs des couches moyennes supérieures doivent s'appuyer sur les « régimes coordonnés à cotisations déterminées » (matching defined contribution), dans lesquels l'État effectue des transferts vers le plan de pension à cotisations déterminées d'un individu, sur la base des cotisations volontaires de ce dernier. Déjà en place dans certains pays latino-américains, ces dispositifs constituent une bonne incitation à épargner sur le long terme.

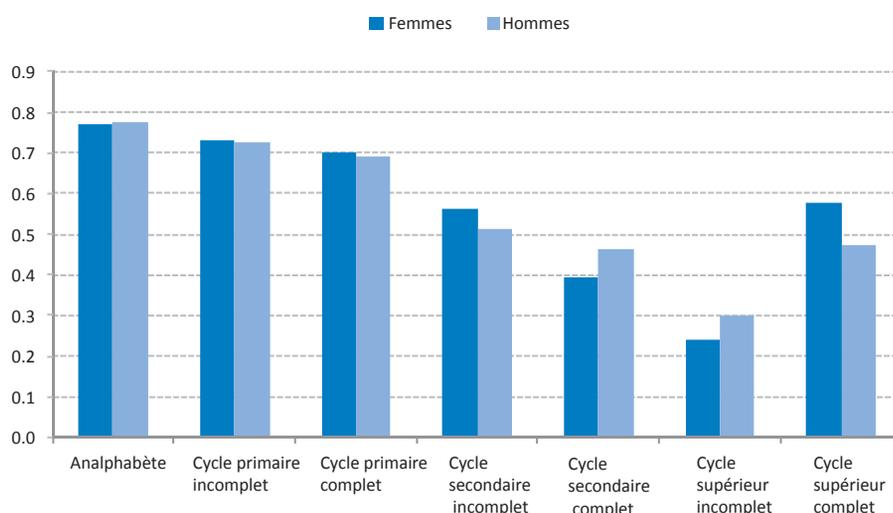
## ÉDUCATION : ENCOURAGER LA MOBILITÉ SOCIALE ASCENDANTE POUR LES COUCHES MOYENNES

Il importe tout autant d'éviter que les couches moyennes ne rejoignent les rangs des défavorisés et de renforcer leur résilience que d'encourager leur ascension sociale. Comment y parvenir ? L'éducation est probablement le premier domaine d'action publique qui vient à l'esprit lorsque l'on envisage des politiques destinées à favoriser la mobilité sociale ascendante. Dans les pays de l'OCDE, la persistance, d'une génération à l'autre, du niveau d'instruction atteint (c'est-à-dire la similarité des niveaux d'instruction des parents et de leurs enfants) constitue un facteur clé de la persistance des écarts de rémunération entre les différents membres de la société. Dans les couches moyennes en Amérique latine, l'éducation est de surcroît associée à une satisfaction accrue de vivre, à une fierté plus grande et à un sentiment d'identité plus développé. En même temps, le renforcement du capital humain, grâce à de bonnes politiques éducatives, est un important vecteur de croissance économique, à la fois par son effet positif direct sur la productivité du travail et par ses complémentarités avec l'innovation et l'absorption de nouveaux savoirs dans le processus de production.

Cependant, les opportunités de revenus sont réparties de manière hétérogène en Amérique latine – la région du monde qui affiche les inégalités de revenus les plus marquées et des opportunités très inégales sur l'échelle sociale. Les couches moyennes pâtissent d'un faible accès à l'éducation, que ce soit sur le plan quantitatif ou qualitatif, à la fois par rapport aux couches moyennes des pays de l'OCDE et aux ménages latino-américains aisés. En conséquence, les politiques publiques visant à atténuer les inégalités entre les générations et au sein d'une même génération se justifient pleinement. Si l'on veut que les politiques éducatives favorisent la mobilité, il faut qu'elles intègrent des considérations d'équité dès leur élaboration.

Heureusement, les personnes ayant les antécédents familiaux les plus défavorables en termes de niveaux éducatifs, semblent bénéficier d'une mobilité ascendante, alors que ceux qui se situent au sommet de l'échelle souffrent peu de mobilité descendante. Il semble néanmoins que les couches moyennes latino-américaines restent bloquées, le niveau d'instruction de leurs enfants atteignant un pic autour de l'achèvement d'une scolarité secondaire. L'écart avec les individus dont les parents ont suivi des études supérieures demeure également substantiel. Ainsi, sur 100 enfants dont les parents ont effectué une scolarité incomplète dans le secondaire, une dizaine termine ses études supérieures, contre 58 femmes et 47 hommes pour ceux dont les parents ont achevé des études supérieures. Il ressort qu'environ 80 % du groupe des 25-44 ans ont des parents ayant suivi une scolarité secondaire incomplète ou s'étant arrêtés avant ce niveau.

### Probabilité d'atteindre un niveau d'instruction plus élevé que celui de ses parents



Note : Les barres représentent la probabilité moyenne estimée, pour un enfant, d'atteindre un niveau d'instruction plus élevé que ses parents, sauf la catégorie « cycle supérieur complet », où elles représentent la probabilité d'atteindre le même niveau d'instruction. Les enfants de l'échantillon sont des hommes et des femmes âgés de 25 à 44 ans au moment de l'enquête.

Source : D'après *Latinobarómetro* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365762>

Un optimisme prudent est néanmoins de mise : il ressort des expériences menées dans les pays de l'OCDE que la mobilité sociale intergénérationnelle peut être encouragée par la politique publique, mais cela exigera un effort soutenu et prolongé, la réussite n'étant mesurable que sur l'intégralité du parcours scolaire.

En ce qui concerne les taux d'inscription, le développement de la petite enfance (DPE) est essentiel à l'accroissement des opportunités pour les pauvres dans le monde en développement. Une hausse des taux d'inscription et des dépenses publiques au profit de l'éducation préscolaire se traduit par une nette atténuation du lien entre niveau d'instruction des parents et résultats des enfants dans l'enseignement secondaire. Complété par des investissements ultérieurs dans les compétences, le DPE constitue une condition préalable à l'égalité des chances ultérieure et un domaine dans lequel l'action publique pourrait jouer un rôle extrêmement puissant. Dans la plupart des pays de la région, la scolarité dans le secondaire est loin d'être universelle, alors qu'elle devrait l'être, parmi les couches défavorisées ou moyennes. Dans plusieurs pays, la scolarité obligatoire ne couvre que neuf années (et se termine par conséquent à l'âge de 15 ans). Il est possible de la porter à 12 années. L'Argentine, par exemple, est passée de dix années d'école obligatoire à 13 en 2007. C'est pour les couches moyennes que cette mesure pourrait avoir l'impact le plus grand. Pour les ménages plus pauvres, une incitation matérielle peut être nécessaire afin qu'ils s'y conforment.

**24** L'accroissement de la « quantité » d'éducation publique devra s'accompagner d'une amélioration qualitative. Objectif essentiel par nature, celle-ci accroîtrait aussi l'équité dans l'éducation. Elle réduirait le fossé entre enseignement public et enseignement privé en atténuant les différences dans l'acquisition de compétences entre les couches défavorisées et moyennes, d'une part, et les couches aisées, d'autre part. Elle comprimerait également le taux d'abandon de la scolarité et ferait augmenter la demande d'éducation, en majorant les rendements d'un investissement donné en temps. Ainsi capables d'aider leurs enfants, avec de grandes perspectives d'amélioration du niveau d'instruction, les parents appartenant aux couches moyennes pourraient accueillir favorablement ces mesures, surtout dans l'enseignement secondaire.

Comment améliorer la qualité ? Certes, il n'existe pas de voie ni d'instrument unique pour atteindre cet objectif, mais établissements et enseignants seront au cœur de toute réforme digne de ce nom. L'amélioration de l'administration scolaire, à savoir une flexibilité plus grande conjuguée à une responsabilité accrue et à un système moderne d'évaluation et d'incitations pour les gestionnaires des établissements, peut accroître le rendement des dépenses courantes. Les pays doivent réfléchir à des régimes d'incitations efficaces pour les enseignants, tout en rehaussant les compétences et les qualifications de ce personnel. Les expériences menées dans les pays de l'OCDE donnent des indications utiles sur ce qui s'est révélé efficace et sur ce qui n'a pas fonctionné.

Parmi les autres options examinées dans ces *Perspectives* figurent le financement de l'enseignement supérieur par des bourses et des prêts, des politiques de redistribution et de soutien du revenu, ainsi que des mesures destinées à accroître la mixité sociale à l'école.

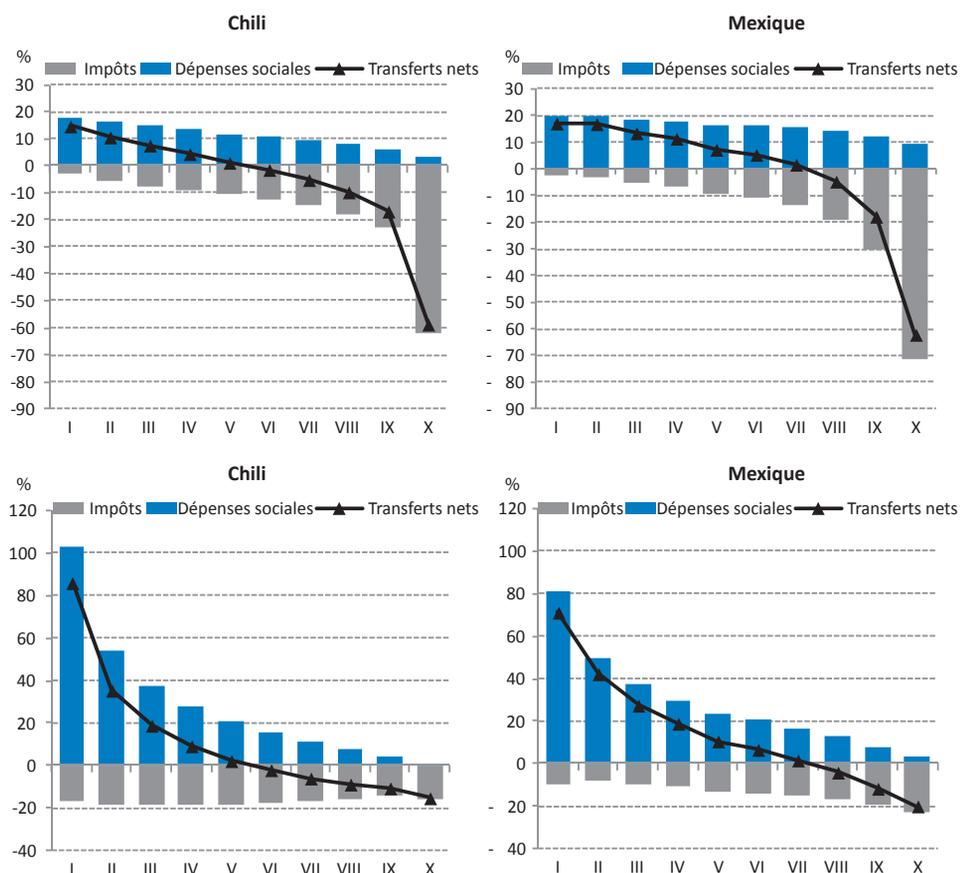
## LES COUCHES MOYENNES : LES ACTEURS CLÉ D'UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL ?

Dans une démocratie, les préférences des électeurs concernant le volume et les formes de redistribution du revenu façonnent des aspects importants de la politique budgétaire, laquelle peut à son tour influencer sur leur perception du niveau et de la qualité des services procurés par le secteur public. Pour pouvoir mener un débat éclairé sur les modes de financement et de prestation des services publics essentiels en Amérique latine, il convient de bien comprendre comment se forme la perception du rôle de la politique budgétaire, ainsi que les effets concrets de cette politique sur la distribution des revenus.

La présente édition des *Perspectives* analyse les liens entre les couches moyennes et la politique budgétaire sous deux angles. Tout d'abord, le rôle des couches moyennes en Amérique latine dans la définition des politiques budgétaires, et plus particulièrement celles qui concernent la redistribution. Dans la région, les couches moyennes sont très favorables à la démocratie, mais elles critiquent son mode de fonctionnement, essentiellement parce qu'elles déplorent la piètre qualité des services publics de l'État.

Deuxièmement, les effets de la politique budgétaire sur les couches moyennes. Une analyse détaillée de l'incidence de la fiscalité et des prestations sociales au Chili et au Mexique, combinant des informations sur les caractéristiques des ménages et sur les programmes publics, montre qu'en Amérique latine, les transferts nets (à savoir l'effet conjugué des impôts directs et indirects, des cotisations de sécurité sociale ainsi que des transferts reçus et de la valeur des services en nature procurés par l'État) profitent aux ménages défavorisés. Pour les couches moyennes, les effets sont beaucoup moins tranchés. Les couches moyennes déboursent pour les impôts à peu près ce qu'elles reçoivent avec les dépenses sociales. Au Chili, en moyenne, les impôts acquittés par les déciles moyens représentent 18.3 % de son revenu disponible, et les prestations qu'il reçoit 20.6 % de ce revenu. De même au Mexique, les impôts comptent pour 13.2 % et les prestations pour 23.8 % du revenu disponible de ce décile. En résumé, bien que légèrement positif, l'effet net de la politique budgétaire sur les familles des couches moyennes n'est pas substantiel, et ces familles profitent surtout des services en nature tels que l'éducation et la santé.

## Prestations nettes perçues par les ménages, par décile de revenu (moyenne pondérée, en pourcentage du revenu disponible moyen, 2006)



Note : Les déciles sont définis sur la base du revenu disponible des ménages par personne, transferts en numéraire compris.

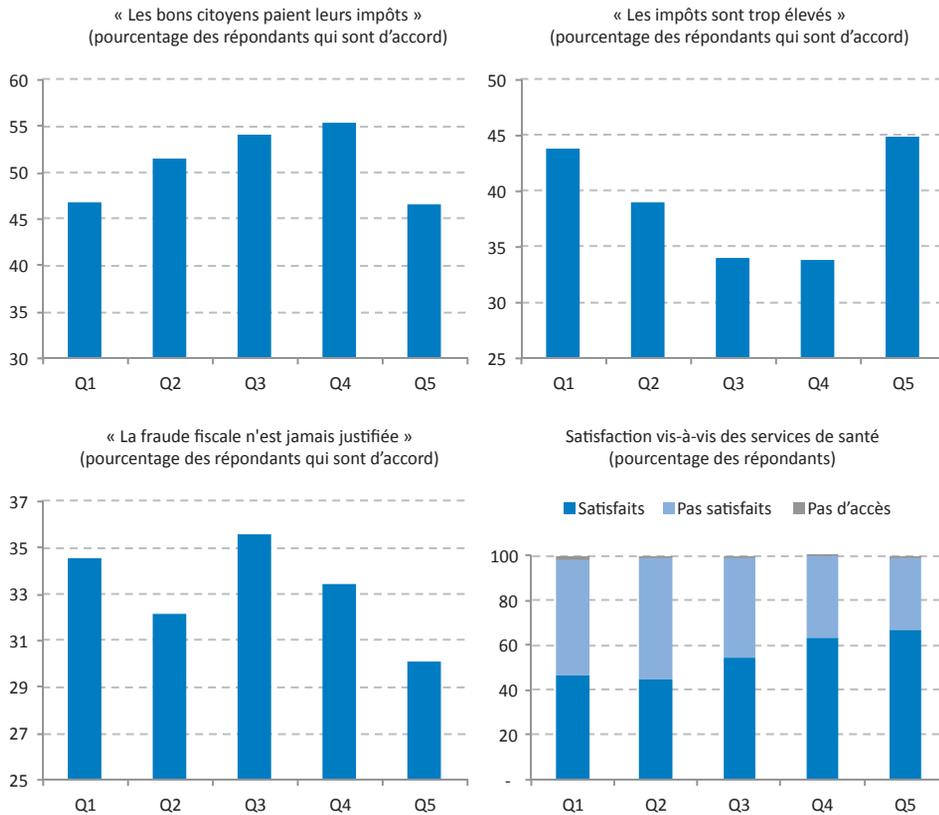
Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366142>

Par conséquent, si l'éducation, la santé et les autres services procurés par l'État sont de piètre qualité, les couches moyennes risquent de se considérer comme les perdantes de la négociation budgétaire et seront moins enclines à contribuer au financement du secteur public. La qualité perçue des services publics tels que l'éducation et la santé est médiocre, ce qui conduit les couches moyennes à se tourner vers le secteur privé, même lorsque le surcoût ajoute une pression non négligeable sur le budget des ménages.

La période actuelle pourrait offrir une occasion de réforme à ne pas manquer. La plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont sortis de la crise financière internationale avec une résilience inédite, ce qui a contribué à renforcer la confiance qu'ont les citoyens en la qualité de la gestion économique de leur pays. L'essor des couches moyennes et leur contribution à la demande intérieure participent à cette résilience économique de la région. Avant la crise financière, la pauvreté reculait dans beaucoup de pays plus rapidement que lors des précédentes phases d'expansion et les mécanismes à l'origine de cette évolution, tels que les programmes de transferts sous conditions de ressources, ont fait naître dans les segments vulnérables de la société une foi nouvelle dans l'action publique. Dans ce contexte, les couches moyennes ont le potentiel de devenir un agent du changement dans la région.

## 26 Les couches moyennes, la fiscalité et la satisfaction vis-à-vis des services publics (répondants par quintile de revenu subjectif)



Source : D'après *Latinobarómetro* (2007 et 2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366104>

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils continuer de privilégier une politique économique plus pragmatique tout en renforçant le contrat social ? Il est facile d'invoquer le manque de moyens pour l'action publique et de se concentrer sur les recettes que les impôts procurent à l'État, mais il conviendrait de commencer par engager des réformes destinées à améliorer la *qualité* des services publics, de manière à stimuler la demande et l'adhésion des usagers à ces services. Il se formerait alors au sein de la société un noyau de citoyens favorables à l'expansion des dépenses publiques et aux impôts nécessaires pour les financer. Pour avancer, il faut élaborer des réformes fiscales qui permettent de lever davantage de recettes tout en veillant plus attentivement aux effets redistributifs. Ces réformes doivent prendre appui sur une amélioration continue de l'administration fiscale ainsi que de la transparence des dépenses et des recettes publiques.

## NOTE

1. D'après la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI, données d'avril 2010.

# PARTIE UNE

## Panorama macroéconomique

### RÉSUMÉ

La crise économique mondiale de 2009 a durement frappé l'Amérique latine et les Caraïbes. Cependant, même si l'Amérique latine est fortement intégrée aux marchés internationaux et a affiché une croissance médiocre cette année-là, plusieurs de ses pays ont fait preuve d'une résilience remarquable, inversant assez vite leur repli conjoncturel tout en dégagant de bons résultats par rapport à d'autres pays du monde. Deux grands facteurs externes ont contribué à ces performances : la demande chinoise de matières premières, et l'action monétaire opportune de la communauté internationale. Néanmoins, cette relative solidité économique résulte aussi de facteurs internes, tels que l'amélioration de la gestion macroéconomique sur les plans monétaire et budgétaire, d'une part, et une réglementation micro-prudentielle, d'autre part. À présent que les perspectives de croissance à long terme sont positives pour l'Amérique latine, il faut continuer d'institutionnaliser les mesures qui ont mené à la stabilité macroéconomique, surtout en matière budgétaire, et traiter les risques du système financier grâce à l'intervention des pouvoirs publics et à la culture financière.

## INTRODUCTION

Ces *Perspectives 2011* déterminent les raisons pour lesquelles l'Amérique latine a fait nettement mieux que d'autres régions pendant la crise. Les pays qui la composent ont, bien entendu, souffert (la région a enregistré un recul économique sensible en 2009) mais, cette fois, ils ont su déployer une politique à la fois efficace et viable à long terme. La viabilité à long terme, c'est-à-dire l'application de mesures compatibles avec l'évolution des soldes extérieurs, budgétaires et monétaires sur la durée, a fait toute la différence. L'Amérique latine a été à même de protéger les améliorations chèrement acquises de son potentiel de croissance et, partant, ses opportunités de développement économique durable. Une question demeure toutefois en suspens : ce bon résultat est-il dû à des facteurs intérieurs, notamment à une politique macroéconomique et microéconomique saines, ou à des facteurs extérieurs, par exemple l'émergence économique de la Chine ou une action multilatérale rapide ? Même si ce débat ne sera pas tranché dans un avenir proche, nous allons montrer que ces deux ensembles de facteurs ont tenu une place essentielle. À l'évidence, la crise a mis au jour des exemples notables de bonnes pratiques mais, pour porter leurs fruits, celles-ci doivent bénéficier d'un environnement extérieur favorable.

L'Amérique latine a relativement bien résisté à la crise, même s'il ne faut pas se contenter de ces résultats. Ses bonnes performances manifestes ont créé un terrain propice à une institutionnalisation plus poussée d'une politique macroéconomique viable à long terme.

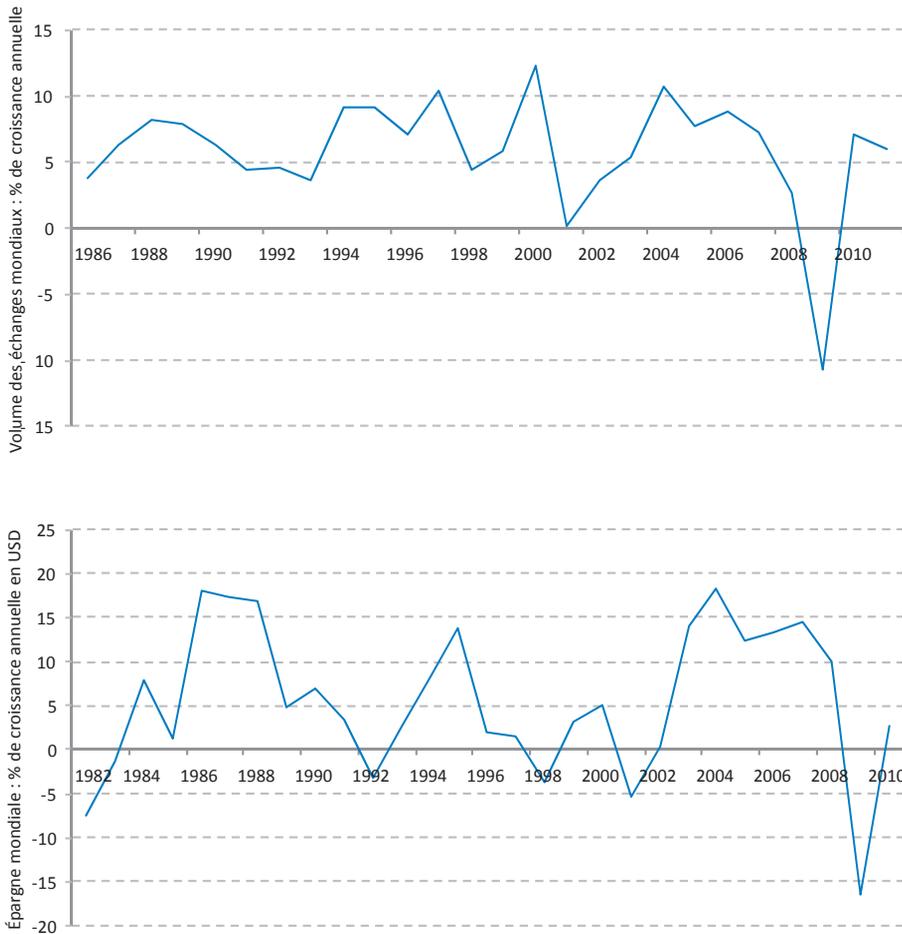
La région ne peut donc pas se contenter de ces résultats. Les perspectives économiques mondiales demeurent très incertaines. Bien que les mesures initiales destinées à surmonter la crise aient épuisé les ressources disponibles et restreint la marge de manœuvre ultérieure, les pouvoirs publics peuvent encore agir à la fois sur les fronts budgétaire et monétaire. Maintenant que la population peut constater qu'une politique macroéconomique viable à long terme produit des effets bénéfiques, la région a des chances d'améliorer sa politique macroéconomique structurelle et de continuer à l'institutionnaliser.

Ce panorama 2011 se penchera tout d'abord sur la nature et l'ampleur du choc négatif subi par l'Amérique latine en 2009, puis sur les facteurs externes et internes qui expliquent les bonnes performances relatives de la région. En nous appuyant sur ces éléments, nous examinerons ensuite les options qui s'offrent aux autorités aujourd'hui et, en particulier, le rôle que la réglementation financière pourrait jouer.

## LA CRISE MONDIALE ET LES ÉCONOMIES D'AMÉRIQUE LATINE

Fin 2008, une crise bancaire a fait apparaître au grand jour des problèmes financiers au cœur de la plupart des économies développées, ce qui a porté un coup à l'économie mondiale. À l'échelle du globe, les échanges ont reculé de 11 % en un an et l'épargne de 16 %, leur baisse la plus marquée en plus de trois décennies (figure 0.1)<sup>1</sup>. Cette vague de récession s'est ainsi propagée à travers la planète par le biais du commerce et de la finance, provoquant une contraction de 2.5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2009, son plus fort repli depuis la Grande dépression<sup>2</sup>.

**Figure 0.1. Échanges et épargne à l'échelle mondiale**  
(croissance annuelle, en pourcentage)



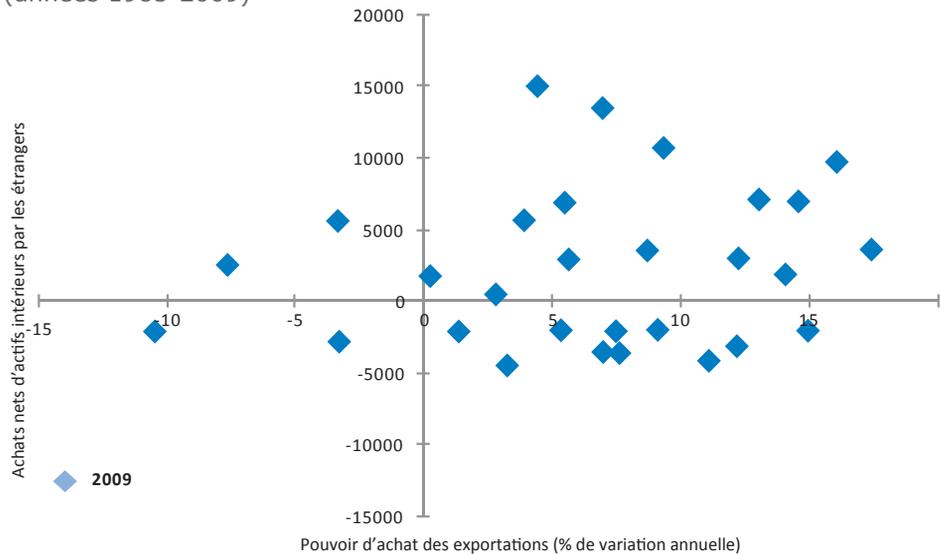
Source: FMI (2010a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932364926>

L'Amérique latine a fortement ressenti l'effondrement simultané des canaux commerciaux et financiers des marchés mondiaux. La demande de ses produits et services a dégringolé, le volume d'exportations reculant de 3,5 % en 2009. Une dégradation de 10 % des termes de l'échange de la région est venue s'y ajouter, ce qui a fait chuter de 14 % le pouvoir d'achat des exportations (part des importations annuelles couverte par les exportations d'une année) de l'Amérique latine. Ce choc a été le plus grave subi au cours des trois décennies pour lesquelles on dispose de données standardisées relatives à la région (figure 0.2).

La chute de 14 % du pouvoir d'achat des exportations totales de l'Amérique latine en 2009 a été le choc le plus grave en trois décennies.

**Figure 0.2. Chocs commerciaux et financiers extérieurs**  
(années 1985-2009)



Note : Les achats trimestriels d'actifs intérieurs ne concernent que les trois plus grandes économies de la région (Argentine, Brésil et Mexique) pour des questions de disponibilité des données. Sont reportés sur le graphique les plus mauvais trimestres sur des périodes de 12 mois comprenant les second et premier semestres des années consécutives.

Source : D'après FMI (2010a) et Cepalc (2010).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932364945>

De même, au dernier trimestre 2008, le choc sur la balance des paiements a été le pire depuis 1985. En 2009, cette balance s'est bien redressée, mais partiellement. Les flux de portefeuille privés nets se sont inversés, passant de 42 milliards de dollars (USD) d'entrées en 2007 à 24 milliards USD de sorties nettes en 2009. Sur les quatre trimestres qui ont suivi le début de la crise en septembre 2008, les achats d'actifs intérieurs par les investisseurs étrangers ont diminué de plus de moitié, en volume, par rapport aux quatre trimestres précédents : ils sont tombés de 200 milliards USD à moins de 100 milliards USD (sur la figure 0.2, le losange bleu clair représente la période allant du troisième trimestre 2008 au deuxième trimestre 2009). Malgré leur stabilité historique, les investissements directs étrangers (IDE), l'une des sous-composantes des achats, se sont également tassés.

Le choc immédiat sur la balance des paiements a été le pire depuis 1985 et la récession de 2009 est plus profonde que celle qui a suivi les crises asiatique et russe.

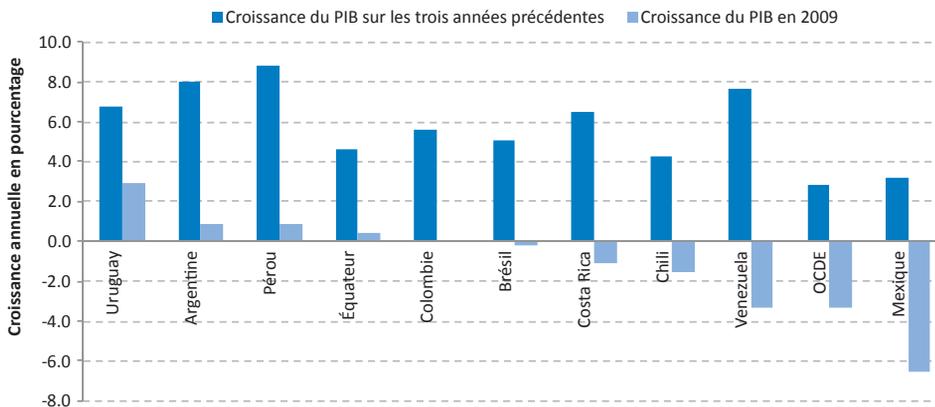
Contrairement à l'espoir, exprimé par beaucoup avant la crise, que l'Amérique latine serait épargnée par les futures crises mondiales, ces tensions commerciales et financières exogènes ont fait sombrer la région dans une profonde récession. Le PIB de l'Amérique latine a ainsi cédé 1.8 % en 2009. C'est une baisse plus substantielle que celle qui avait suivi les crises asiatique et russe de 1997 et 1998 ou la récession aux États-Unis en 2001<sup>3</sup>. L'Amérique latine a toutefois affiché des performances bien supérieures à celles des pays de l'OCDE, qui ont enregistré un repli de 3.5 % en moyenne, ou à sa propre contraction de 2.5 % au début de la crise de la dette de la région en 1983.

Le ralentissement a touché tous les pays d'Amérique latine. La figure 0.3 présente les chiffres correspondants pour un échantillon de dix économies de cette région : toutes ont subi un ralentissement marqué par comparaison avec la croissance annuelle moyenne qu'elles ont connue entre 2006 et 2008, et la tendance est même devenue négative pour certaines. L'ampleur et la concomitance de ces baisses indiquent qu'il ne s'agissait pas seulement d'une correction de la vive expansion des années précédentes.

Si toutes les économies ont souffert, c'est à des degrés divers. Les plus touchées sont le Venezuela et le Mexique, avec dix points de pourcentage en moins.

Cependant, même le pays le moins affecté – l'Uruguay – a perdu quatre points de pourcentage. Entre ces deux extrêmes, l'Argentine, le Costa Rica, le Mexique et le Pérou accusent un ralentissement de plus de sept points de pourcentage. Viennent ensuite le Brésil, le Chili et la Colombie, moins atteints mais dont la croissance a toutefois été rognée de plus de cinq points de pourcentage.

**Figure 0.3. Impact récessif de la crise sur l'Amérique latine et l'OCDE**



Source : Cepalc et OCDE (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932364964>

Malgré ce recul considérable de l'activité économique, les perspectives à moyen terme sont restées inchangées<sup>4</sup>. Comme le soulignent les *Perspectives 2010* (OCDE, 2009a), une crise mondiale a nettement moins d'impact sur le PIB d'une année que toute forte érosion du potentiel de croissance d'un pays à plus long terme. La « décennie perdue » qui a suivi la crise de la dette des années 1980 en constitue un bon exemple récent. Cette phase de faible croissance a en fait duré un quart de siècle dans plusieurs économies d'Amérique latine et, rétrospectivement, le spectaculaire fléchissement de 2.5 % du PIB de la région en 1983 n'est rien comparé aux 30 % de PIB potentiel que la région n'a pas gagnés à cause de 25 années de croissance plus faible. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions à long terme sur les effets de la crise, mais des éléments montrent déjà que l'Amérique latine a fait mieux en 2009, tant au niveau micro- que macroéconomique (encadré 0.1). Le contraste est saisissant entre les anticipations actuelles d'une reprise rapide et la situation des années 1980.

Cette fois en revanche, les anticipations à moyen terme restent inchangées. On ne s'attend pas dans l'avenir à une nouvelle « décennie perdue ».

#### Encadré 0.1. Impact de la crise sur les investissements dans l'innovation

Lorsque l'on cherche à évaluer l'importance d'un ralentissement de l'économie, il est pertinent d'examiner la façon dont celui-ci influe sur l'innovation, car celle-ci jouera un rôle crucial dans la croissance à venir (Grossman et Helpman, 1991 ; Aghion et Howitt, 1998). Conjugué aux incertitudes de la demande, le resserrement du crédit en Amérique latine a contribué à une baisse des investissements en actifs corporels estimée à 13.6 % en 2009 (Banque mondiale, 2010). Dans une récente enquête auprès d'entreprises manufacturières (principalement de grande taille) menée en Amérique latine pour le Centre de développement de l'OCDE et analysée dans Paunov (2010), la plupart des répondants affirment avoir lancé de nouveaux produits et procédés depuis 2008. Les entités interrogées avaient confiance, de manière égale, dans les futures performances économiques et dans les réalisations innovantes de leur pays. Cependant, en raison de la crise financière mondiale, une sur quatre avait cessé d'investir dans l'innovation.

Ces faits n'ont rien d'étonnant sur le plan économique, étant donné que les investissements dans l'innovation sont généralement procycliques (OCDE, 2009b). La crise limite l'accès au financement, en agissant à la fois sur la trésorerie interne et sur l'accès à des fonds extérieurs, et ce phénomène a probablement joué un rôle important. L'analyse approfondie des données d'enquête le confirme : les entreprises vulnérables risquent davantage que les autres d'arrêter leurs projets d'innovation. Celles, en particulier, qui ont accès à un financement public sont moins susceptibles d'interrompre leurs projets, alors que les jeunes entreprises, qui souffrent chroniquement d'un accès plus limité au crédit que les entreprises moins récentes, le sont davantage (Paunov, 2010).

## COMMENT EXPLIQUER LES BONNES PERFORMANCES DE L'AMÉRIQUE LATINE ?

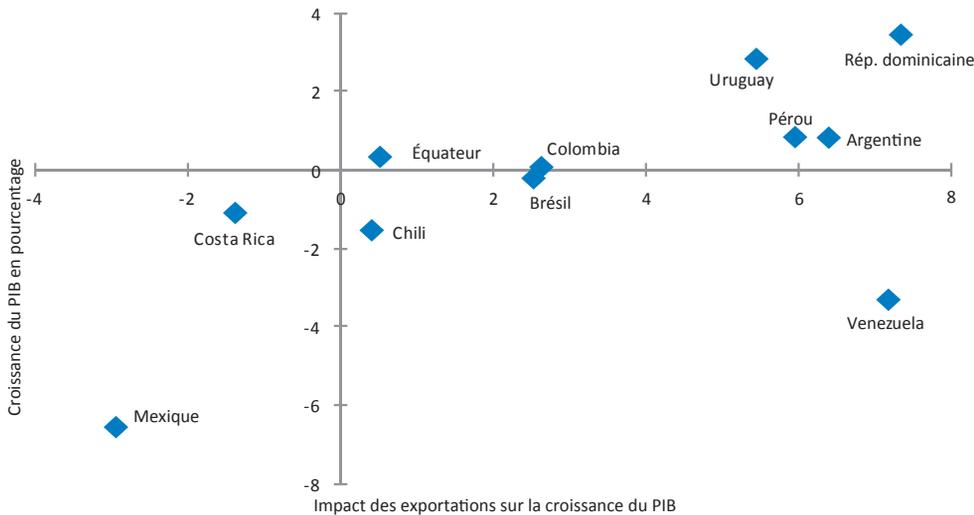
L'optimisme est peut-être partagé, mais il n'y a pas de consensus sur la nature du facteur expliquant les bons résultats macroéconomiques de l'Amérique latine. Est-il intérieur à la région, tient-il à sa récente résilience économique, qui résulte de politiques budgétaires et monétaires prudentes ? Ou bien est-il extérieur, découlant des rapides injections multilatérales de liquidités par le Fonds monétaire international (FMI) ou de l'émergence de la Chine à la fois comme source de moyens financiers et de demande ? On ne dispose pas encore de suffisamment d'éléments pour déterminer l'impact quantitatif de chacune de ces possibilités mais, à l'évidence, l'Amérique latine a bénéficié aussi bien de facteurs extérieurs d'atténuation que de sa résilience intérieure. Certaines instances décisionnaires de la région ont certes des raisons d'être fières mais, dans le même temps, il faut les mettre en garde contre un péché d'orgueil.

L'importance des efforts du FMI a déjà été peu ou prou analysée. Ayant procédé à une régression des variables (*spreads*) EMBI (indice obligataire des marchés émergents)<sup>5</sup> sur un indicateur d'accès des pays au FMI agissant comme prêteur en dernier ressort, Izquierdo et Talvi (2010) en concluent que le FMI a nettement atténué le risque financier.

L'autre facteur externe est la Chine. Ce pays d'Asie a continué d'afficher de bonnes performances tout au long de la crise (expansion de 8.7 % de son PIB réel en 2009), et sa forte demande de matières premières a largement amorti la chute du commerce mondial. La figure 0.4 montre le lien solide qui existe entre l'ampleur des chocs extérieurs sur les échanges et les résultats économiques. L'axe des abscisses présente la croissance du PIB en 2009 dans un scénario contrefactuel où toutes les composantes du PIB côté demande ont progressé au rythme moyen sur les quatre années antérieures à la crise, à l'exception des exportations, auxquelles on a assigné leur valeur effective. Autrement dit, l'axe des abscisses illustre les variations de la croissance économique qui sont uniquement induites par celles de la demande d'exportations (dans l'hypothèse où il n'y a pas de multiplicateurs keynésiens, d'un côté, ni de flexibilité des facteurs au sens néoclassique, de l'autre). Avec des exportations ciblant des consommateurs des États-Unis, malmenés pendant la crise, le Mexique se retrouve à l'extrême gauche du graphique, car le choc sur les échanges, en 2009, y a été nettement plus marqué que dans des pays tels que le Brésil, le Chili ou le Pérou qui, eux, avaient diversifié leurs exportations vers la Chine.

Cette amélioration des performances pourrait tenir, notamment, aux rapides injections de liquidités et à la montée en puissance de la Chine, ainsi qu'aux politiques prudentes de la région.

**Figure 0.4. Choc sur les exportations et ralentissement du PIB (2009)**

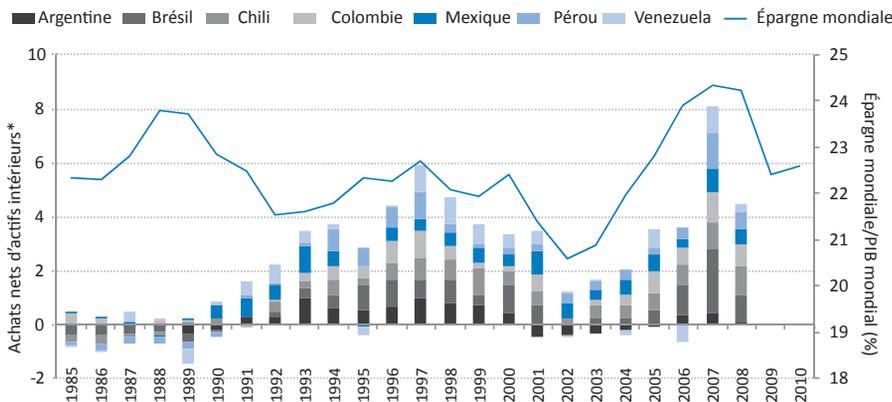


Source : D'après Cepalc.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932364983>

Cependant, sur la figure 0.4, les écarts par rapport à une ligne de croissance droite indiquent que les facteurs externes ayant trait aux échanges n'expliquent pas pleinement les différences dans les réactions des pays d'Amérique latine à la crise. La résilience du pays, qui est le fruit d'une politique nationale responsable, a également joué un rôle. C'est l'analyse de la transmission financière de la crise qui met le plus en évidence l'importance de cette résilience, car les pays dont les fondamentaux sont médiocres perdent rapidement la confiance des investisseurs étrangers. Les mouvements perturbateurs de capitaux qui s'ensuivent peuvent exacerber et prolonger les effets directs d'une crise.

**Figure 0.5. Achats nets d'actifs intérieurs par les investisseurs étrangers dans un échantillon de pays**



Note : \* Dollars constants, normalisés pour chaque pays au niveau maximal d'achats atteint dans les années 1990.

Source : D'après des données de la Société financière internationale (SFI).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365002>

Les achats nets d'actifs intérieurs par les investisseurs étrangers montrent comment les fondamentaux d'un pays sont perçus à l'extérieur...

La figure 0.5 rend compte d'un important mécanisme de transmission des crises mondiales, de l'épargne mondiale à l'investissement, en Amérique latine. Sur cette figure, les barres représentent les achats nets d'actifs intérieurs par les investisseurs étrangers dans chacun des sept pays d'Amérique latine considérés (mesurés en dollars constants et normalisés au niveau maximal d'achats atteint pour chaque pays dans les années 1990)<sup>6</sup>. L'impact de la crise de la dette des années 1980 est immédiatement visible. Cette crise explique pourquoi les investisseurs étrangers ont délaissé la majeure partie de la région jusque vers 1992. Par la suite en revanche, les achats nets suivent la trajectoire de l'épargne mondiale, ce qui indique l'existence d'un canal manifeste de transmission financière à la région. Le lien est également significatif au niveau de certains pays considérés individuellement, avec une corrélation entre épargne mondiale et achats nets d'actifs supérieure à 0.7 au Chili, en Colombie et au Brésil.

L'effondrement de l'épargne mondiale en 2009 a donc potentiellement engendré de vives tensions à la baisse sur les achats nets des investisseurs étrangers en Amérique latine et cette tendance est devenue partout négative au dernier trimestre 2008. Cependant, les pays d'Amérique latine ont ensuite rebondi avec, dans la plupart, des achats renouant avec leur niveau antérieur à la crise sur les trois trimestres suivants. L'axe des abscisses de la figure 0.6 représente sur une échelle (voir la note de cette figure) le cumul des achats sur la période allant du dernier trimestre 2008 au troisième trimestre 2009. Il existe une hétérogénéité significative entre les pays, indiquant que les réactions des investisseurs étrangers ont été aussi différenciées que celles constatées sur le canal des échanges examiné plus haut.

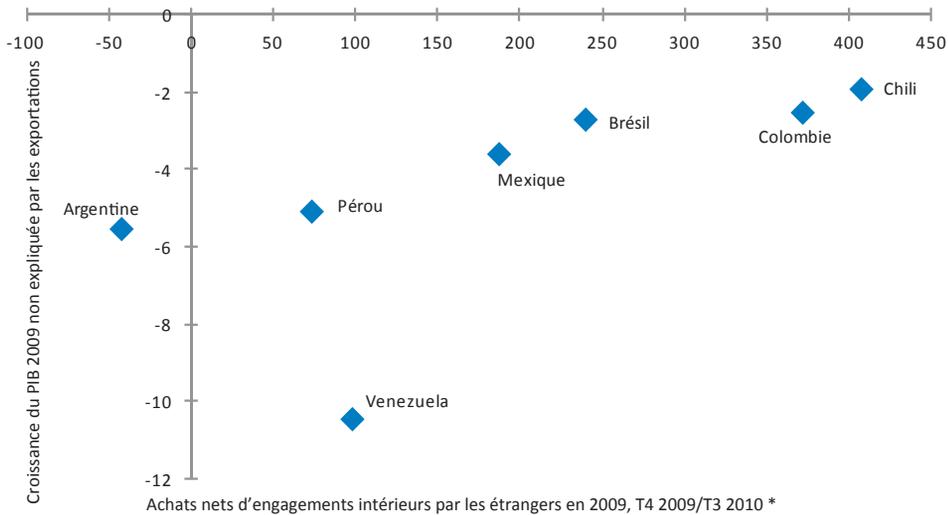
L'axe des ordonnées de la même figure illustre la part de la croissance du PIB inexpliquée par le scénario contrefactuel de la figure 0.4 (c'est-à-dire la différence entre les deux coordonnées sur la figure 0.4). Ce que montre la figure 0.6, c'est que la transmission financière explique une forte proportion de ce résidu : les pays que les étrangers ont continué de privilégier en y achetant des engagements intérieurs sont ceux dans lesquels une plus grande part de la croissance positive reste inexpliquée par les chocs sur les échanges.

Il ressort de la figure 0.6 que, pendant la crise, la réaction des investisseurs étrangers a été fortement corrélée à la croissance du PIB, le Venezuela étant le seul à essuyer des pertes substantielles qui demeurent inexpliquées. Mais cette relation est-elle causale ? Les achats d'engagements constituent des décisions externes, quoique non exogènes, prises par les investisseurs étrangers. Autrement dit, la variation du comportement des investisseurs observée sur l'axe des abscisses dépend non seulement de facteurs externes exogènes, mais aussi du contexte interne endogène. Le rôle de la Chine entre moins en ligne de compte dans cette explication de l'hétérogénéité, bien que les investisseurs étrangers soient susceptibles de juger plus favorablement les pays qui, grâce à la Chine, disposent d'un flux de recettes d'exportation plus sûr. La stabilité macroéconomique interne qui est associée à la résilience de la politique intérieure au début de la crise influe bien davantage sur la réaction des investisseurs.

... cette fois, ces achats ont rebondi pour la plupart des pays, mais pas pour tous.

**Figure 0.6. Achats nets par les investisseurs étrangers et croissance du PIB « inexpliquée »**

(2009, millions de USD)



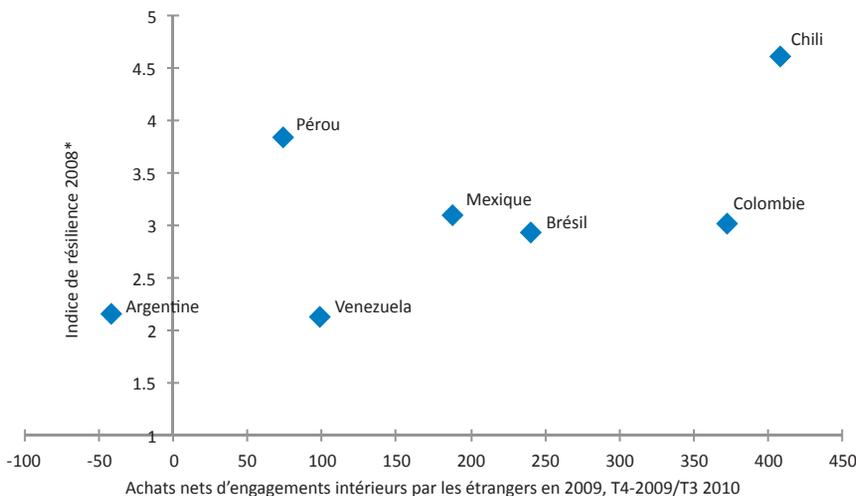
Note : \* Achats financiers corrigés de l'ampleur des « possibilités économiques d'un pays » aux yeux des investisseurs étrangers, concept représenté par le volume de croissance des exportations en dollars sur les années précédentes.

Source : D'après des données de la SFI.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365021>

Le concept de résilience et la façon de mesurer celle-ci ont été analysés dans les *Perspectives 2010* (OCDE, 2009a), où nous avons introduit l'indice de résilience, mesure composite de facteurs qui élargissent la sphère d'action publique, tant sur le plan budgétaire que monétaire<sup>7</sup>. La figure 0.7 représente cet indice pour un échantillon de pays, par rapport aux chiffres des achats nets provenant de la figure 0.6. La corrélation positive observée met en évidence le solide lien entre la résilience d'un pays et les achats nets intérieurs par les investisseurs étrangers.

La stabilité macroéconomique intérieure, ou résilience, se révèle être un facteur très important pour les investisseurs étrangers.

**Figure 0.7. Achats des investisseurs étrangers et résilience induite par la politique budgétaire**



Note : \* L'indice de résilience est décrit dans OCDE (2009a). Il est calculé sur la base des données de 2008.

Source : D'après les données de la SFI et de l'OCDE (2009a).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365040>

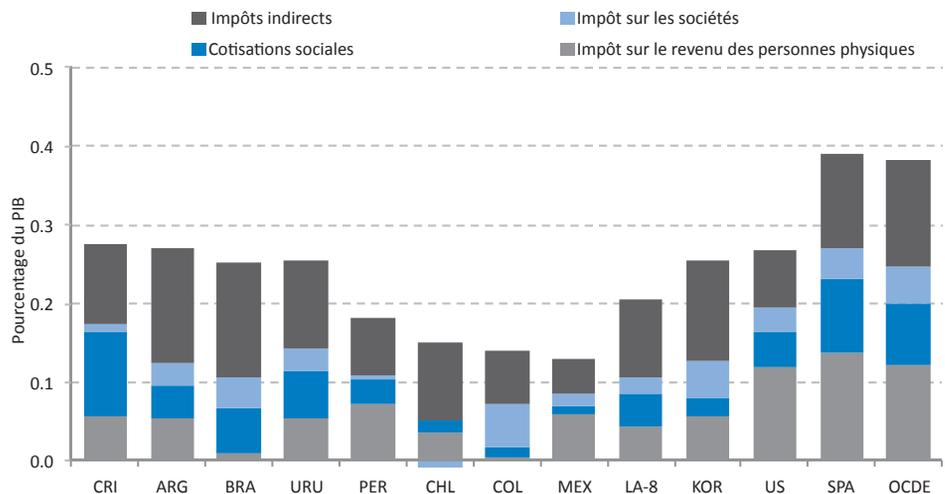
## Aspects budgétaires

Historiquement, la politique budgétaire en Amérique latine a été, dans le meilleur des cas, acyclique, et souvent procyclique : l'État dépense davantage lorsque la conjoncture est favorable et moins en période difficile. Cette tendance va à l'encontre des recommandations conventionnelles pour la gestion macroéconomique, qui privilégient une politique budgétaire anticyclique utilisant, par exemple, les dépenses publiques pour remédier aux pires effets d'une récession. Entre en jeu, bien entendu, une composante politique mais, au nombre des problèmes spécifiquement économiques que rencontre l'Amérique latine dans le déploiement d'une politique anticyclique, figurent la petite taille des stabilisateurs automatiques dans cette région et les possibilités relativement limitées pour la conduite d'une politique discrétionnaire.

En Amérique latine, les stabilisateurs automatiques bénéfiques à d'autres économies ont très peu d'impact en raison de l'étroitesse de l'assiette fiscale (côté recettes) et du faible niveau des allocations chômage (côté dépenses ; voir les chapitres 1 et 2 pour plus de détails). La semi-élasticité du total des prélèvements par rapport à la production avoisine 0.2, soit deux fois moins que les réactions automatiques observées dans les pays de l'OCDE (figure 0.8)<sup>8</sup>.

Par conséquent, la politique budgétaire anticyclique dépend des mesures discrétionnaires, qui sont elles-mêmes habituellement limitées par une dégradation sensible des soldes budgétaires durant les épisodes de récession, sous l'effet du tassement des recettes liées aux matières premières. Ces recettes sont, en général, très réactives et corrélées positivement avec le cycle économique et peuvent avoir un impact significatif, bien que temporaire, sur les soldes budgétaires. En fait, au lieu des stabilisateurs automatiques, nombre d'économies ont été confrontées à un « déficit budgétaire automatique », qui a encore plus restreint les possibilités de mesures anticycliques.

**Figure 0.8. Élasticité du total des prélèvements par rapport à la production**



Note : Moyenne OCDE non pondérée, hors Chili et Mexique.

Source : Daude et al. (2010) pour l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Mexique, le Pérou et l'Uruguay ; de Mello et Moccerro (2006) pour le Brésil ; Girouard et André (2005) pour les autres pays et zones.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365059>

En Amérique latine, la politique anticyclique dépend tout particulièrement des mesures discrétionnaires, étant donné l'effet limité des stabilisateurs automatiques dans cette région.

La figure 0.9 fait apparaître les soldes budgétaires structurels en valeur nette, de 1990 à 2009, pour huit pays de la région. Les soldes budgétaires structurels (ligne noire) représentent le solde budgétaire si le PIB avait atteint son niveau potentiel en l'absence d'écart cyclique<sup>9</sup>. Ainsi, dans le cas d'une expansion sans à-coups des autres recettes et dépenses, à un rythme égal à la croissance potentielle, le solde budgétaire structurel resterait constant. Lorsqu'il y a baisse du solde structurel, on peut en déduire qu'un stimulus « discrétionnaire » net (provenant d'une croissance plus faible des recettes fiscales ou d'une croissance plus forte des dépenses budgétaires) a été mis en place.

En conséquence, quand on compare la ligne noire aux barres de la figure 0.9, la politique discrétionnaire ainsi définie apparaît clairement procyclique en Argentine et en Uruguay et acyclique dans les autres pays représentés. C'est durant la crise de 2001 que la procyclicité a été la plus manifeste en Argentine et en Uruguay. Ces deux pays ne disposaient alors d'aucune marge de manœuvre budgétaire face à l'effondrement de leur économie : leurs ressources budgétaires et l'accès au capital s'y sont fortement dégradés, engendrant une réaction douloureusement procyclique à ce krach. D'autres pays, bien moins manifestement procycliques, n'apparaissent pas clairement anticycliques. Dans la plupart, les années d'expansion non assorties d'une politique budgétaire prudente sont suivies de récessions au cours desquelles le crédit est indisponible. Comment rompre ce schéma ?

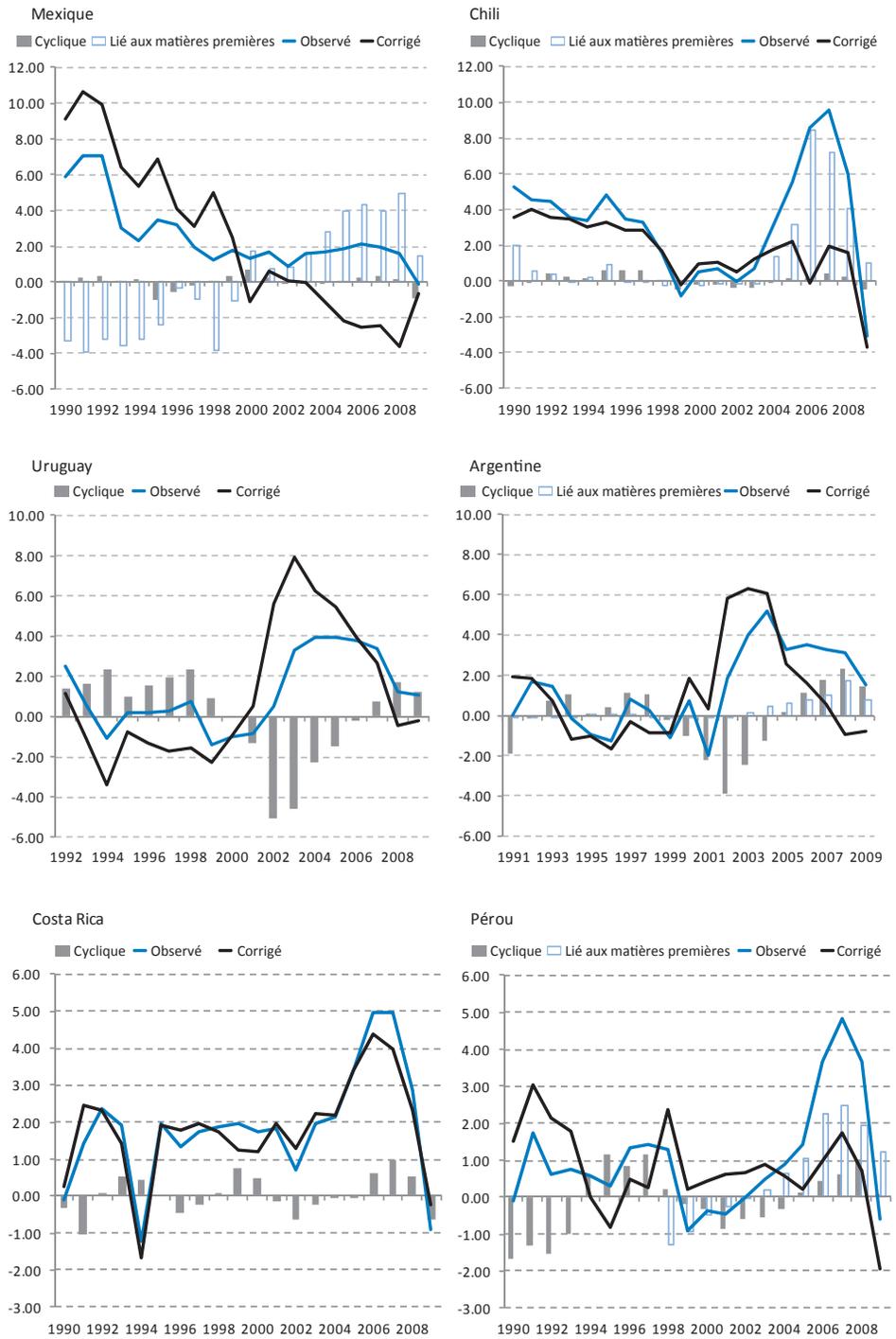
Les pouvoirs publics ont l'opportunité d'asseoir leur crédibilité lorsque l'économie de leur pays se trouve au plus haut du cycle économique. Parce qu'ils ne peuvent pas compter sur les stabilisateurs automatiques, l'objectif d'équilibre du budget structurel n'est pas suffisant. L'État a besoin d'un solde budgétaire procyclique, c'est-à-dire de constituer des actifs outre ceux déjà accumulés grâce aux stabilisateurs automatiques, en gérant les excédents de précaution dégagés lorsque la conjoncture est favorable et qui peuvent être utilisés durant les récessions. Il ressort de la figure 0.9 que c'est précisément ce qu'a fait le Chili et, dans une moindre mesure, le Pérou, dans les années qui ont précédé la crise, en maintenant un solde structurel positif pendant un cycle d'essor des matières premières.

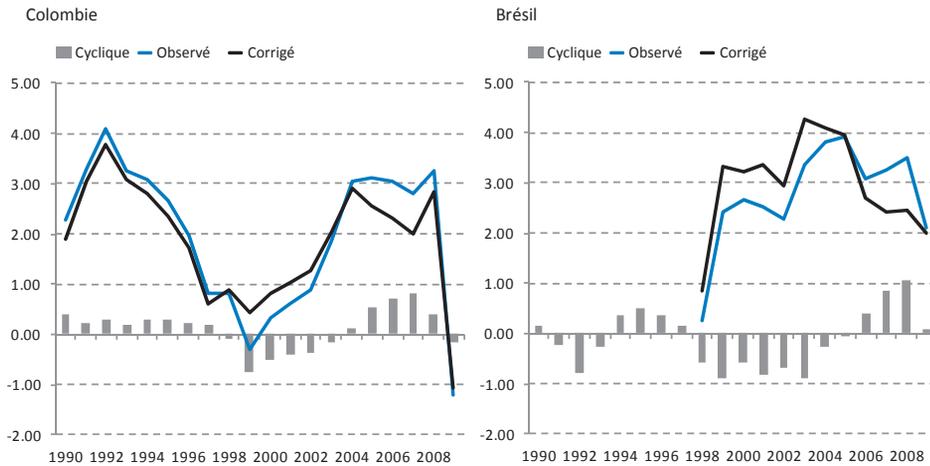
Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les programmes de relance post-crise n'ont pas mis en péril la solvabilité de l'État, ce qui laisse à penser que ces programmes ont bien pris en compte les impératifs de viabilité à long terme et de crédibilité.

En outre, les efforts déployés pour être crédible aux yeux des marchés ont un coût. Si les pouvoirs publics refusent de céder aux demandes d'augmentation des dépenses en période faste, lorsque des ressources sont, par définition, disponibles, cela leur coûte une grande partie de leur capital politique. Le coût est également économique, car l'État pourrait devoir mettre de côté davantage que ce qu'impose une simple épargne de précaution en prévision de jours difficiles, tandis qu'il établit sa crédibilité.

Un budget structurel équilibré n'est pas suffisant ; les pouvoirs publics doivent maintenir des excédents de précaution en période de conjoncture favorable, afin de disposer de la marge de manœuvre discrétionnaire nécessaire durant les récessions.

**Figure 0.9. Cycles et soldes primaires et structurels observés**  
(en points de pourcentage du PIB)





Note : Le solde budgétaire primaire est corrigé des écarts de PIB et des fluctuations des matières premières (pour l'Argentine, le Chili, le Mexique et le Pérou) autour de leurs tendances.

Données non financières relatives au secteur public en Argentine, en Colombie, au Mexique et en Uruguay, et données relatives à l'administration générale pour le Chili, le Costa Rica et le Pérou (bases de données Cepalc-Iipes et de la BID).

Source : Daude et al. (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365078>

Les moyens financiers ainsi accumulés peuvent être utilisés pour réduire la dette publique, mais aussi pour constituer des réserves ou des fonds de précaution. Ceux-ci permettent d'apporter de la liquidité si celle-ci se resserre. Ils servent également de sûreté visible, ce qui décourage un resserrement automatique des capitaux (*capital crunch*) et/ou les hausses des taux d'intérêt.

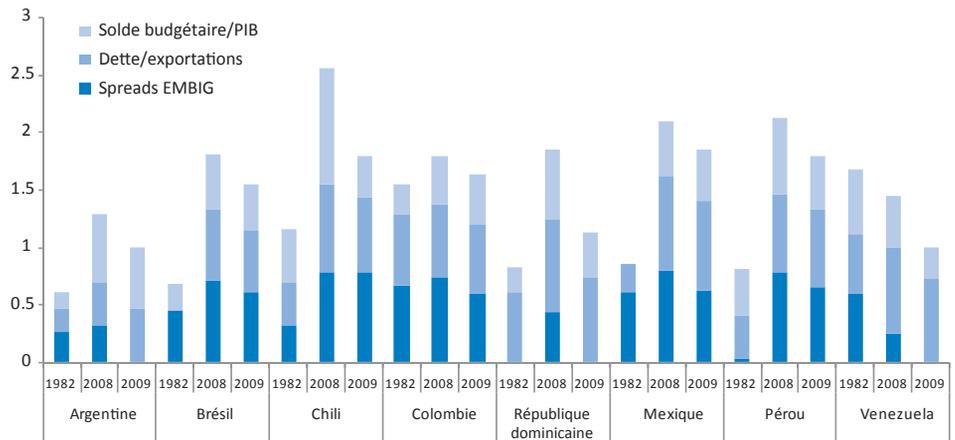
Une telle discipline budgétaire est ardue. Outre les pressions politiques, il est techniquement difficile de déterminer quelle proportion de la croissance de la production enregistrée durant les années d'expansion est permanente (influant sur la croissance potentielle) et quelle proportion est cyclique – une conjonction de problèmes qui se traduit généralement par des prévisions trop optimistes. Cette incertitude existe dans toute économie lorsque l'on procède à ces estimations, mais elle est accentuée dans les économies émergentes où la production et les termes de l'échange sont plus instables. Néanmoins, les réformes successives laissent espérer, enfin, qu'une amélioration notable et durable est en vue.

La prudence amène à accumuler des ressources, mais celles-ci ne sont pas illimitées et finissent par être épuisées si elles servent à financer des mesures anticycliques, surtout pendant une crise prolongée (figure 0.10). Il est toutefois utile de noter que la résilience de la politique budgétaire qui subsistait fin 2009 était plus grande qu'au début de la crise des années 1980. Si la crise mondiale entrait dans une phase nouvelle et s'aggravait, toutes choses égales par ailleurs, les économies d'Amérique latine pourraient s'attendre à souffrir davantage que lors de leur dernière récession, mais bien moins que durant la débâcle qui a suivi les années 1980. Dans ce tableau qui s'améliore, la seule exception est le Venezuela, dont la situation, hier de premier plan, ne cesse de se détériorer.

Des problèmes politiques et techniques se posent lorsque l'on cherche à déterminer la proportion d'un excédent à gérer.

En termes de résilience, l'Amérique latine reste mieux positionnée qu'au début de la crise des années 1980.

**Figure 0.10. Indice de résilience budgétaire**  
(avant la crise des années 1980, avant la crise de 2009 et en 2009)



Note : L'indice de résilience budgétaire est décrit dans OCDE (2009a).

Source : D'après les bases de données GDF et WDI de la Banque mondiale ; Cepalc (2010) et base de données de la SFI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365097>

## Aspects monétaires

À partir des années 1990, les pays d'Amérique latine ont commencé à brider la dynamique d'inflation générale qui avait longtemps eu des répercussions très dommageables sur leur développement économique. Les mécanismes qui ont permis ce changement étaient similaires. Il s'agissait de la prudence budgétaire et de l'indépendance *de facto* de la banque centrale, laquelle a reçu un mandat très clair : la maîtrise de l'inflation. Avec le passage à des taux de change flexibles, un dispositif de ciblage de l'inflation a été introduit afin d'ancrer les anticipations d'inflation. Le plus souvent, même si les banques centrales autorisaient la flexibilité des taux de change à moyen terme, les autorités monétaires ont adopté une politique de gestion peu restrictive des réserves en devises, dans l'optique de lisser les flux de capitaux à court terme potentiellement perturbateurs ou les fluctuations de la balance courante, susceptibles, à leur tour, de déclencher une crise de liquidité.

Les tensions à la hausse subies par les taux de change en 2007-08 ont conduit à l'accumulation d'abondantes réserves par les banques centrales, des réserves qui allaient se révéler utiles pour lutter contre la pénurie mondiale de liquidité après septembre 2008. Conjuguée à une politique de change flexible, la stabilité des soldes extérieurs a ensuite permis à de nombreux pays d'engager, en 2009, une politique monétaire expansionniste qui a porté ses fruits.

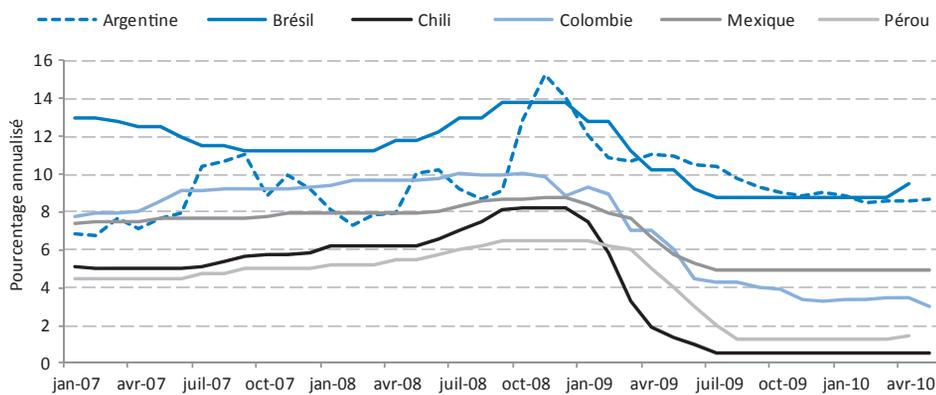
La réussite de cette politique monétaire s'est manifestée dans les baisses des taux d'intérêt pendant l'année 2009, qui ne se sont pas accompagnées d'une hausse des anticipations d'inflation (figures 0.11 et 0.12). Grâce à la maîtrise de l'inflation (et à la crédibilité des anticipations d'inflation), les salaires réels ne se sont pas effondrés, contrairement à ce qui s'est généralement produit lors de précédentes crises dans la région.

S'agissant des performances économiques globales, il est encore trop tôt pour déterminer dans quelle mesure ce succès de la politique monétaire est dû à des facteurs internes ou externes. On trouve, d'un côté, la crédibilité que les banques centrales d'Amérique latine ont obtenue non sans mal et, de l'autre, l'amélioration des conditions extérieures, notamment l'accroissement de la liquidité dans la

La crédibilité monétaire, acquise à partir des années 1990, a été récompensée, au sens où cette crise ne s'est pas accompagnée d'un effondrement des salaires réels.

zone OCDE, qui a débouché sur de faibles taux d'intérêt à travers le monde. Les différences entre les pays d'Amérique latine dans les solutions mises en œuvre indiquent sans aucun doute que la crédibilité intérieure acquise, bien que n'étant pas le seul facteur, a contribué de façon non négligeable à l'efficacité de la politique monétaire. De plus, cette politique monétaire, mesurée par la maîtrise de l'inflation, l'accumulation de réserves et la flexibilité des taux de change, est restée quasiment intacte fin 2009, malgré les tensions résultant de l'utilisation active des réserves en vue de faire face à des épisodes de pénurie de liquidité.

**Figure 0.11. Taux d'intérêt dans un échantillon de pays d'Amérique latine (2007-10)**

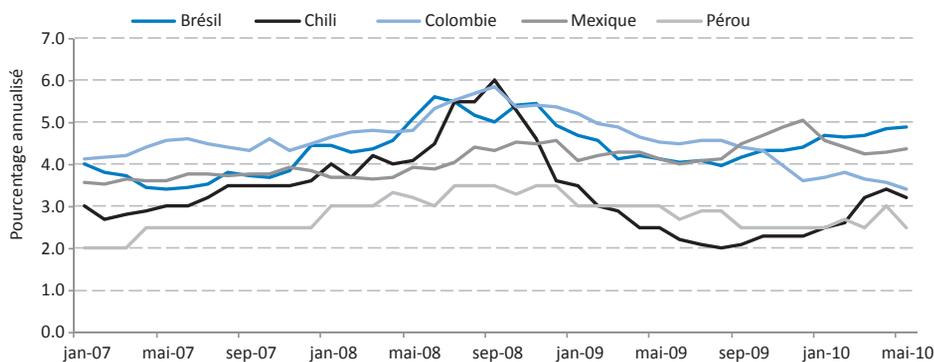


Note : Pérou, taux directeur ; Colombie, taux interbancaire ; Chili, taux directeur ; Mexique, taux interbancaire d'équilibre à 28 jours ; Brésil, taux Selic ; Argentine, taux interbancaire.

Source : Bases de données des banques centrales et Thomson Datastream, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365116>

**Figure 0.12. Anticipations d'inflation dans un échantillon de pays d'Amérique latine (2007-10)**



Note : Anticipations d'inflation calculées à partir des enquêtes nationales auprès du secteur privé. Anticipations d'inflation pour les douze prochains mois (sauf pour le Pérou). Concernant le Pérou, de janvier 2007 à février 2007 : anticipations d'inflation pour 2008 ; de mars 2007 à novembre 2007 : anticipations d'inflation pour 2009 ; de décembre 2007 à janvier 2009 : anticipations d'inflation pour 2010 ; de février 2009 à janvier 2010 : anticipations d'inflation pour 2011 ; et de février 2010 à mai 2010 : anticipations d'inflation pour 2012.

Source : Bases de données des banques centrales, 2010.

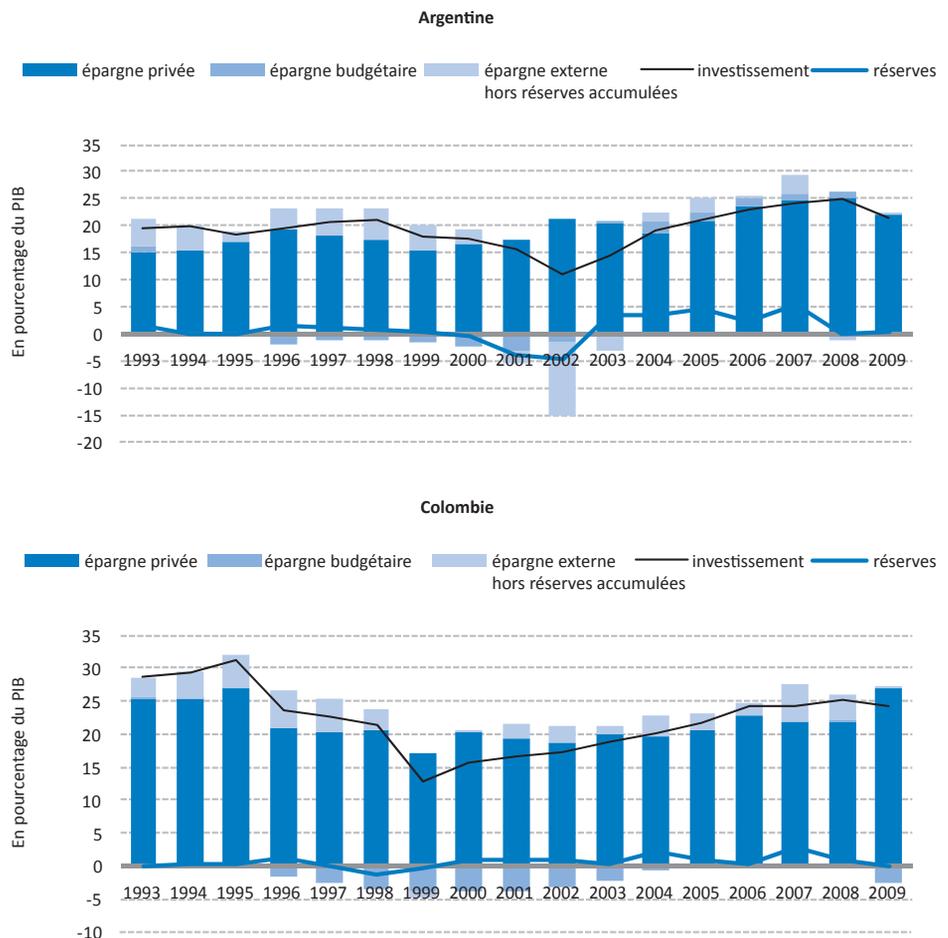
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365135>

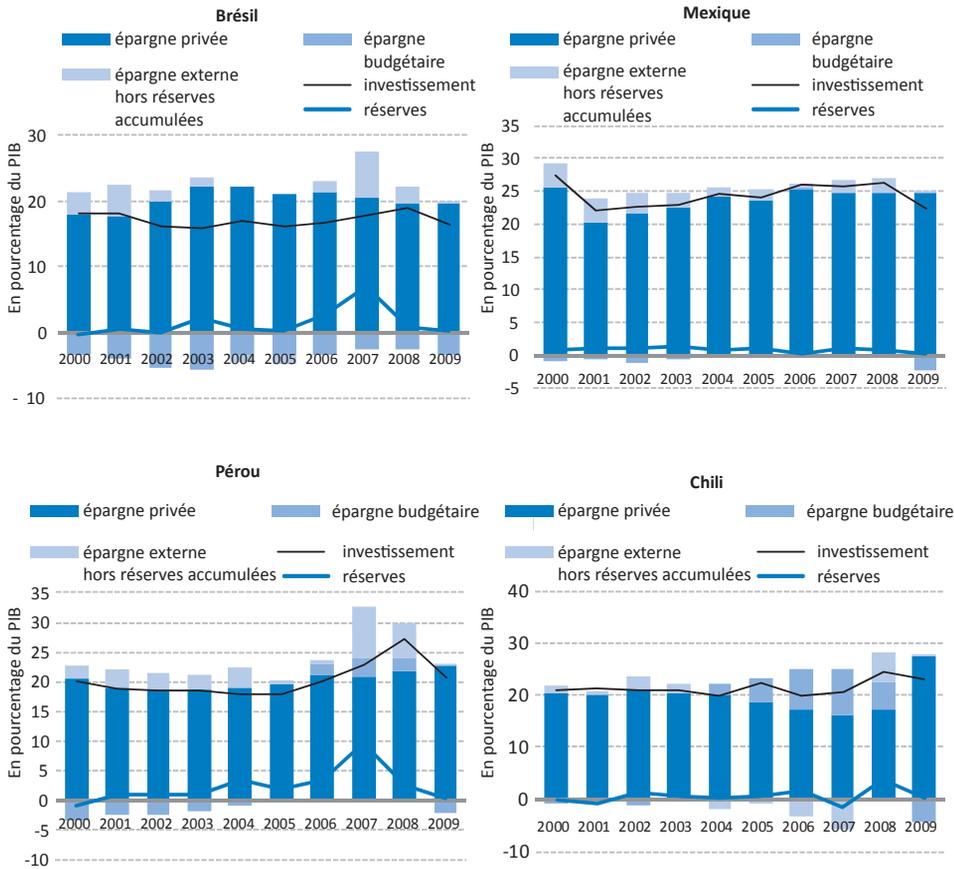
## LE BILAN

La crise a dégradé les bilans des pays membres de l'OCDE. En va-t-il de même en Amérique latine ?

Où en est l'Amérique latine après la crise ? Depuis début 2010, les autorités des pays de l'OCDE ont commencé d'examiner les dégâts subis par leurs propres bilans, qui ont beaucoup pâti des relances anticycliques. L'histoire de la région latino-américaine est émaillée de nombreux épisodes de non-viabilité à long terme, non seulement du côté de la situation financière de l'État, mais également au sein du secteur privé et dans la relation des deux avec le reste du monde. Il est donc naturel de se demander où en sont les bilans des pays d'Amérique latine. Nous les évaluons en désagrégeant l'épargne totale en ses grandes composantes qualitatives : l'épargne budgétaire (publique), c'est-à-dire la différence entre le total des recettes et des dépenses publiques ; l'épargne du secteur privé (différence entre l'épargne des ménages et des entreprises et leurs dépenses d'investissement) ; et l'épargne externe, autrement dit les flux nets de capitaux venus de l'étranger moins l'accumulation de devises.

**Figure 0.13. Composition des flux d'épargne (1993-2009)**





Note : L'épargne externe totale nette est décomposée en épargne totale externe hors réserves accumulées (barres) et réserves accumulées (ligne).

Source : D'après la base de données du Cepalc.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365154>

Les données correspondantes sont présentées pour un certain nombre de pays d'Amérique latine, en pourcentage du PIB, à la figure 0.13. Une valeur négative peut être interprétée comme un « besoin de financement » ; dans le cas du secteur privé, ce besoin de financement correspondrait à un investissement supérieur à l'épargne. L'épargne externe, égale aux déficits de la balance courante, est ventilée entre entrées nettes de capital et variation des réserves de change.

La figure montre que durant les années d'essor économique jusqu'à la crise de 2009, des entrées nettes de capitaux positives ne se sont pas traduites par une épargne intérieure moindre ni par un boom de l'investissement. Cette situation contraste particulièrement avec la position de la Colombie et de l'Argentine avant leur crise de 1999 et 2001. Cette fois, la différence résidait dans les réserves accumulées. À l'évidence, les banques centrales ont activement recouru à la politique monétaire pour lisser les entrées de liquidités venant de l'étranger. Bien que les interventions sur les taux de change se soient révélées coûteuses et *in fine* inefficaces pour tenter de fixer des taux de change à long terme, elles se sont montrées utiles pour la gestion de marchés de capitaux volatils à plus court terme. Plusieurs pays ont utilisé leurs réserves accumulées pour contrer les soudaines pressions exercées depuis l'étranger sur la liquidité durant la crise. Le secteur public a, semble-t-il, mieux supporté cette crise que les précédentes. Peut-on en dire autant des banques de la région ?

La gestion des taux de change et l'accumulation de réserves ont empêché un boom des investissements et dégagé des liquidités, malgré les pressions extérieures.

## LES BANQUES APRÈS LA CRISE

On trouverait aisément des preuves, s'il en était encore besoin, qu'un secteur financier sain est crucial pour la stabilité et la croissance d'une économie en observant comment des problèmes dans le secteur financier du monde développé ont provoqué la crise de 2009. Dans les pays d'Amérique latine en particulier, étant donné la faible épargne intérieure et le sous-développement des marchés de capitaux privés, les entreprises et les ménages dépendent fortement du système financier<sup>10</sup>. C'est pourquoi nous nous demandons maintenant comment les systèmes financiers d'Amérique latine ont supporté la crise, puis comment ils pourraient être développés et approfondis compte tenu de la conjoncture économique actuelle.

### L'impact de la crise

Une meilleure réglementation prudentielle reposant sur une base anticyclique a contribué à protéger les banques de la région durant la crise.

Les systèmes financiers d'Amérique latine se sont remarquablement bien tenus durant la crise actuelle, ce qui contraste nettement avec les répercussions des précédentes, qui avaient été nombreuses dans la région<sup>11</sup>. Une bonne gestion des politiques budgétaires et monétaires a aidé l'ensemble de l'économie, comme nous l'avons vu<sup>12</sup>. Cependant, les banques ont également bénéficié d'une réglementation et d'une supervision nettement meilleures. Les leçons tirées des crises passées, quoiqu'à un certain prix, se sont traduites par une réglementation prudentielle améliorée et anticyclique (encadré 0.2).

#### Encadré 0.2. Agir pour mieux aborder l'avenir : réglementation anticyclique en Amérique latine

À compter de 2000, *grosso modo*, de nombreux pays d'Amérique latine ont adopté une nouvelle approche de la réglementation prudentielle. Ils sont passés à un modèle dans lequel la surveillance est axée sur l'évaluation des risques et où des outils visent à atténuer ces risques.

Pour ce faire, ils se sont appuyés sur les Accords de Bâle sur la convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres (BRI, 2006). De nombreux pays d'Amérique latine travaillent ainsi à mettre en place des techniques de mesure du risque, grâce auxquelles les exigences de fonds propres et les provisions pour pertes sur prêts reflètent la probabilité de défaut des emprunteurs évaluée et le recouvrement potentiel grâce à des nantissements. Les instances de réglementation au Brésil, au Chili, en Colombie, au Mexique et au Pérou se sont engagées à appliquer pleinement les Accords de Bâle (à des dates variables, entre 2011 et 2016) et ont déjà installé la plupart des systèmes statistiques nécessaires pour mesurer le risque de marché et de crédit.

Cette focalisation sur l'exposition immédiate des banques présente un danger : elle risque d'entraîner les instances de réglementation dans un piège procyclique, c'est-à-dire que les règles prudentielles pourraient être durcies en période de difficultés économiques. On risque ainsi d'amplifier le ralentissement de l'activité dû à la rareté du crédit (*credit crunch*), puisque le risque de crédit mesuré augmentera, réduisant automatiquement la capacité des banques à accorder de nouveaux prêts. On en trouve une illustration dans l'utilisation des notes de crédit publiées pour fixer les exigences de fonds propres des banques, ce qui transmet l'effet procyclique des agences de notation aux activités des banques encadrées<sup>13</sup>.

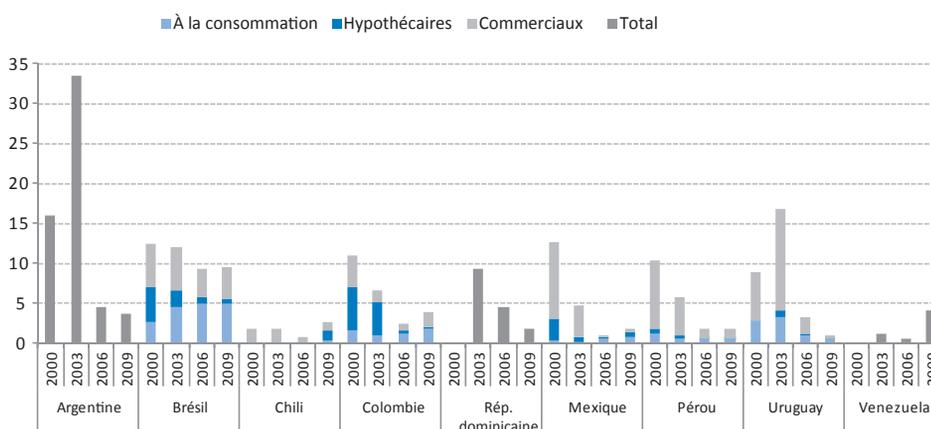
Certaines des instances de réglementation de la région ont donc instauré des mesures visant à lisser toute détérioration cyclique de la qualité du bilan des banques en temps de crise, au moyen de l'introduction d'une épargne en période faste. Dans un premier temps, quelques pays (Colombie, Pérou, Chili et Uruguay) ont adopté une politique de provisions pour pertes sur prêts qui définit un niveau de provisions obligatoires supérieur au niveau requis par le passé, dans le but de garantir la disponibilité de ressources supplémentaires dans lesquelles puiser en cas de crise.

La stabilité affichée, face à la crise actuelle, par le système financier des pays qui ont adopté cette approche est la preuve de sa réussite. Néanmoins, elle ne va probablement pas assez loin dans l'intégration des éléments anticycliques destinés à s'assurer que le crédit restera disponible à un prix raisonnable.

Pour qu'une réglementation anticyclique soit efficace, elle doit reposer sur des mesures quantitatives du risque et apporter des orientations claires quant à l'utilisation des ressources qu'elle impose de mettre de côté. La Colombie, le Pérou et l'Uruguay ont depuis 2008 déployé des efforts considérables en ce sens<sup>14</sup>. Les provisions pour pertes sur prêts comportent deux volets : une composante procyclique, qui représente la quantification du risque, et une composante anticyclique, laquelle représente l'épargne en période faste qui permettra de contrer la dégradation du crédit en temps de crise. De surcroît, des règles claires énoncent comment les ressources ainsi réorientées peuvent être utilisées.

On peut observer un premier signe de cette amélioration dans la qualité du portefeuille de prêts des banques (figure 0.14). Le ratio des prêts improductifs sur le total des prêts constitue un indicateur indirect de la qualité des prêts ; lorsque le ratio est élevé, la qualité du portefeuille de prêts est mauvaise. Initialement élevé, en 2000, dans la plupart des pays, il a considérablement baissé, l'amélioration la plus notable concernant les prêts commerciaux et hypothécaires.

**Figure 0.14. Prêts improductifs sur le total des prêts**  
(pourcentage, 2000-09)



Note : En raison des différences dans les régimes comptables et de supervision des différents pays, ces données ne sont pas strictement comparables d'un pays à l'autre.

Source : Banques centrales nationales et instances de supervision des différents pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365173>

L'impact de la crise est perceptible dans la dégradation des chiffres entre 2006 et 2009, par exemple au Brésil, au Chili, en Colombie, au Mexique, au Pérou et au Venezuela. Ce sont les prêts à la consommation des ménages qui ont été le plus touchés par la crise. Toutefois, la dégradation est minime et les ratios restent bien inférieurs à ceux observés lors de précédents épisodes d'instabilité financière.

Il convient d'être prudent lorsque l'on compare la qualité des prêts entre les pays puisque les autorités nationales n'ont pas toutes la même définition des « prêts improductifs ». Néanmoins, on peut remarquer que le ratio de prêts improductifs est inférieur à 5 % dans la majeure partie de notre échantillon (proche de 3.5 % en moyenne en 2009) et généralement plus faible que dans d'autres régions émergentes<sup>15</sup>. D'autres indicateurs financiers donnent des résultats analogues. Ainsi, le ratio de provisions pour pertes sur prêts improductifs (qui constitue un indicateur du volant disponible en cas de choc négatif) des plus grands pays d'Amérique latine est resté supérieur à 100 % tout au long de la crise – un niveau une fois de plus nettement supérieur aux autres pays émergents<sup>16</sup>. Vu l'incertitude dans la région, des provisions plus élevées favorisent la stabilité des systèmes financiers nationaux et l'accès aux services financiers<sup>17</sup>. Les mesures de la liquidité, qui témoignent de la capacité des banques à faire face à des chocs sur le marché et à des retraits massifs de fonds, demeurent elles aussi à des niveaux analogues à ceux observés avant la crise<sup>18</sup>.

Le ratio de fonds propres donne d'autres indications utiles sur la solvabilité du secteur financier. Dans la plupart des pays de la région, le ratio fonds propres sur actifs bancaires s'est maintenu, voire s'est amélioré. Le ratio d'adéquation des fonds propres représente une mesure plus nuancée : il prend en compte le profil de risque du sous-jacent. Les autorités des pays d'Amérique latine imposent en général à leurs banques de maintenir un ratio d'adéquation des fonds propres (fonds propres sur actifs pondérés du risque) supérieur aux 8 % de Bâle I<sup>19</sup>. Qui plus est, dans la plupart de ces pays, les ratios d'adéquation des fonds propres observés dépassent même les niveaux requis. Dans les plus grands pays de la région, ce ratio est aujourd'hui égal ou supérieur à celui observé avant la crise mondiale : 15.6 % en moyenne sur la région en 2009, contre 15% en 2006<sup>20</sup>.

Cela ne signifie pas pour autant que les instances de réglementation ou les banques puissent se reposer sur leurs lauriers. En particulier, deux risques structurels potentiels demeurent : le décalage de taux d'intérêt dans les pays où les prêts sont classiquement à taux fixe tandis que les dépôts sont rémunérés à taux variable ; et l'asymétrie des monnaies (*currency mismatches*) en général. L'exposition au décalage de taux d'intérêt peut devenir problématique si la politique monétaire est durcie en réponse à des tensions inflationnistes survenant lorsque la crise s'atténue.

L'asymétrie des monnaies (lorsque les obligations des ménages et des entreprises ne sont pas libellées dans la même devise que leurs revenus) est source de vulnérabilité pour le secteur privé et crée par conséquent une menace pour la stabilité financière. C'est typiquement ce qui se produit dans les opérations de portage : les emprunteurs contractent un emprunt dans une monnaie assortie d'un taux d'intérêt inférieur à celui de la monnaie locale<sup>21</sup>. Ils réalisent une économie de trésorerie immédiate, au prix d'une exposition à des hausses potentiellement importantes du service de la dette si les taux de change évoluaient en leur défaveur. Compte tenu de la nature cachée de ces coûts (du moins tant qu'ils ne se matérialisent pas), le meilleur moyen de s'atteler à ce problème passera par la culture financière et la réglementation prudentielle. Les instances de réglementation peuvent informer sur les risques associés aux prêts libellés en devises et introduire des mesures visant à en limiter l'attrait pour les prêteurs. Toutefois, et c'est une évolution positive, si les différentiels de taux d'intérêt persistent (les taux en Amérique latine sont généralement élevés), l'exposition aux devises tend à être plus faible dans plusieurs pays de la région<sup>22</sup>.

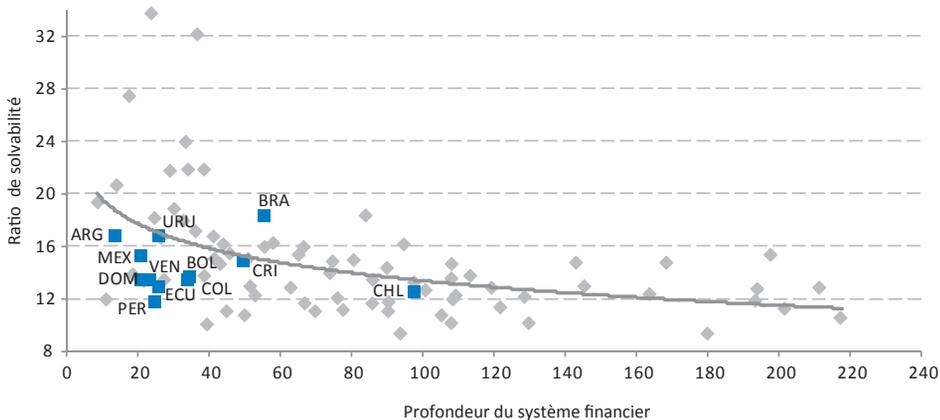
Des indicateurs de la santé financière montrent que les banques de la région sont en relativement bonne forme et plus solides que celles des pays émergents.

Les décalages de taux d'intérêt et l'asymétrie des monnaies sont des problèmes que pourraient résoudre la culture financière et la réglementation.

Néanmoins, le tableau général est assez satisfaisant, du moins davantage que les fois précédentes. De nombreuses données factuelles montrent que les banques latino-américaines sont largement solvables – mais cela ne veut pas dire que le système financier contribue autant qu’il le pourrait au développement de l’économie. Dans la région, les ratios élevés d’adéquation des fonds propres s’accompagnent de faibles ratios prêts sur PIB, ce qui suggère que les niveaux d’intermédiation financière ne sont pas optimaux (figure 0.15).

### Figure 0.15. Ratio de solvabilité et profondeur du système financier

(Amérique latine et reste du monde, 2008)



Note : Les pays d’Amérique latine (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Mexique, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela) sont indiqués par un carré. La profondeur du système financier est définie comme le ratio des prêts nationaux au secteur privé rapporté au PIB et le ratio de solvabilité comme les fonds propres réglementaires des banques rapporté aux actifs pondérés du risque.

Source : D’après FMI (2010b) et WDI (Banque mondiale).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365192>

## Approfondissement financier

La principale difficulté qui demeure pour les systèmes financiers latino-américains consiste probablement à atteindre une plus grande profondeur du système financier. Cette dernière, mesurée par le total des prêts divisé par le revenu national, s’améliore depuis 2000 dans de nombreuses économies de la région. Néanmoins, à l’exception du Chili, le système financier est toujours moins profond que dans les autres pays<sup>23</sup>.

La profondeur du système financier est étroitement liée à l’adéquation des fonds propres du système bancaire. La figure 0.15 compare le ratio prêts privés sur PIB (mesure de la profondeur du système financier) au ratio de solvabilité (adéquation des fonds propres). Les carrés bleus représentent plusieurs des économies d’Amérique latine les plus grandes. Comme indiqué plus haut, à l’exception du Chili, la région se caractérise par une faible profondeur de son système financier (35 % selon cette mesure, contre 76 % pour le reste du monde) alors que le ratio d’adéquation des fonds propres de la région (14.5 %) est proche de celui du reste du monde (14.8 %).

Comme nous l’avons déjà signalé, en règle générale, ces deux mesures ne sont pas indépendantes : des niveaux d’insolvabilité élevés s’expliquent en partie par une faible profondeur du système financier. Cette corrélation est particulièrement évidente dans certains pays en développement et émergents. On n’observe des ratios de solvabilité supérieurs à 20 % que là où la profondeur du système

Compte tenu de leur solidité relative, les banques de la région font-elles tout ce qu’elles peuvent pour le développement ?

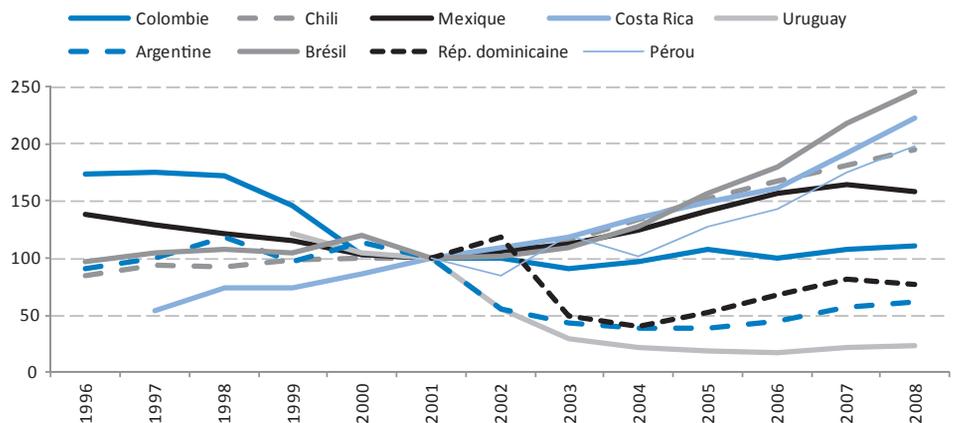
Le défi consiste à multiplier les prêts au secteur privé tout en préservant les ratios de solvabilité ; certains pays y sont d'ores et déjà parvenus.

48

financier est inférieure à 40 % du PIB. De même, dans la plupart des pays ayant un ratio de solvabilité supérieur à 15 %, la profondeur de leur système financier est inférieure à 100 % (à l'exception de Hong-Kong (Chine), du Luxembourg, de Singapour et de la Suisse).

Pour les pays d'Amérique latine, le ratio ressort plus ou moins au niveau correspondant à la profondeur moyenne de leur système financier (correspondance représentée par la fonction logarithmique sur la figure). Un grand défi pour la région consiste donc à multiplier les prêts au secteur privé sans nuire à la solvabilité du système financier. La croissance des prêts devra être liée à la capacité du secteur privé à rembourser. Si on la mesure comme le ratio des prêts aux ménages sur le revenu du travail à l'échelle nationale, on voit apparaître l'ampleur des dégâts qu'ont causés les crises bancaires passées sur l'ensemble de la région (figure 0.16). Dans les pays touchés (Argentine, Colombie, République dominicaine et Uruguay), le ratio reste aujourd'hui encore inférieur à ce qu'il était avant la crise. Toutefois, l'analyse confirme qu'une supervision et une réglementation financières saines peuvent permettre une amélioration durable de ce ratio. Au Brésil, au Chili, au Costa Rica et au Mexique, les ratios prêts sur revenus ont progressé régulièrement durant les huit dernières années sans porter atteinte à la qualité des prêts ou à la solvabilité du système bancaire.

**Figure 0.16. Prêts aux ménages sur revenu du travail (1996-2008)**



Note : Nouvelle base 100 = 2001.

Source : Banques centrales nationales et instances de supervision des différents pays, et base de données CepalC (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365211>

## CONCLUSION

La crise mondiale de 2009 a fortement affecté les économies d'Amérique latine. Leur plus grande intégration dans les marchés internationaux aussi bien commerciaux que financiers a eu pour effet délétère que la crise s'est propagée dans la région. Néanmoins, s'il ne fait aucun doute que les économies de la région ont pâti de la crise, elles ont enregistré des performances étonnamment bonnes par comparaison avec les crises précédentes et, cette fois, leurs perspectives

à moyen terme semblent pour l'essentiel indemnes. L'explication tient sans aucun doute en partie à deux facteurs extérieurs : la demande soutenue de la Chine en produits de base exportés par la région, et la rapide intervention monétaire de la communauté internationale, notamment la fourniture de liquidités par le FMI. Cependant, certains facteurs positifs intérieurs ont également joué un rôle majeur, en particulier la résilience accrue grâce à la politique macroéconomique, la stabilisation des bilans globaux et, pour certains pays au moins, la capacité à adopter des mesures budgétaires anticycliques. Des institutions financières plus solides, résultat des réformes du secteur financier dans la plupart des pays de la région sur la décennie écoulée, y ont aussi contribué.

Toutefois, l'avenir réserve encore des défis substantiels. La stabilité macroéconomique doit désormais être institutionnalisée. Les politiques qui se fondent sur le principe de l'alternance inexorable de périodes fastes et de temps plus difficiles ont été récompensées par un redressement rapide et des performances solides. Mais une fois que la croissance des économies s'amorce, ce principe tend à être délaissé. Il convient de protéger la viabilité à long terme de la balance extérieure et du solde budgétaire contre les pressions politiques préférant des gains à court terme.

Les risques de change et de taux d'intérêt constituent, à brève échéance, une entrave importante pour le développement financier intérieur. Les pouvoirs publics devront prévenir ce risque grâce à la réglementation et à la culture financière. Toutefois, si le secteur financier veut cesser de « boxer en dessous de sa catégorie » et endosser le rôle qui lui revient dans le développement, il devra parvenir à approfondir ses marchés tout en préservant de saines pratiques de prêt.

## NOTES

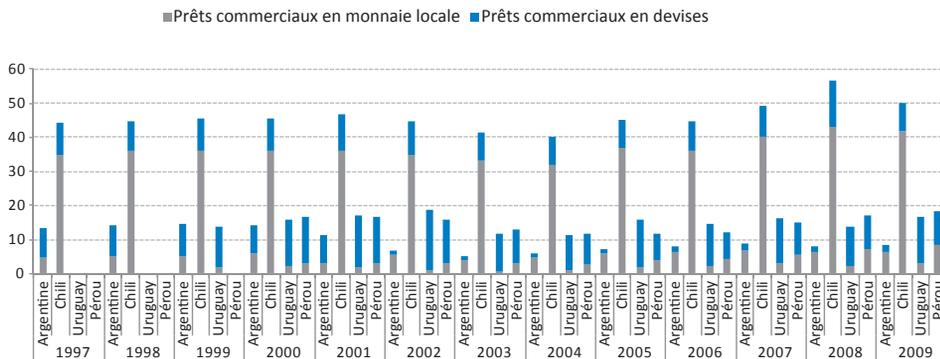
1. FMI (2010a).
2. FMI (2010a).
3. FMI (2010a).
4. L'OCDE (2010) note que ses pays membres doivent s'attendre à un repli de 0.5 point de pourcentage de leur croissance potentielle, pour des raisons non liées à la crise, en particulier du fait du ralentissement de la croissance des emplois potentiels à cause du vieillissement de leur population.
5. Les *spreads* EMBI représentent la prime de taux d'intérêt offerte par les titres de la dette publique d'un pays émergent par rapport aux taux d'intérêt des obligations du Trésor des États-Unis.
6. Les engagements intérieurs se composent des investissements directs étrangers dans le pays, des engagements de portefeuille, des crédits inscrits dans le compte de capital et des « autres engagements » selon la classification de la Société financière internationale (SFI). Il s'agit d'une partie seulement de l'indicateur plus traditionnel des entrées nettes de capitaux, car les engagements intérieurs n'incluent pas les achats (ou les ventes) d'actifs étrangers par les agents économiques du pays. Bien que gagnant en importance, ces achats constituent une partie de la réaction, plutôt que du choc extérieur subi par chaque pays.
7. Plus précisément, l'indice de résilience est la somme de l'« indice de résilience monétaire » et de l'« indice de résilience budgétaire » analysés dans l'édition précédente des *Perspectives économiques de l'Amérique latine*.
8. La semi-élasticité désigne l'accroissement du ratio prélèvements/PIB de quatre différentes sources de recettes lorsque l'écart de production augmente de 1 point de pourcentage.
9. On entend par soldes structurels les soldes budgétaires après prise en compte des effets cycliques des stabilisateurs automatiques et, en Argentine, au Chili, au Mexique et au Pérou, des effets cycliques des recettes budgétaires issues des exportations de matières premières. Ces soldes sont exprimés sous la forme d'un ratio par rapport au PIB potentiel.
10. Voir Borensztein *et al.* (2008) pour une analyse de l'évolution des marchés obligataires dans la région.
11. On pourrait citer n'importe laquelle des crises des années 1980 ou, plus récemment (par ordre alphabétique), celle de l'Argentine en 2001, de la Bolivie et de la Colombie en 1999, de l'Équateur en 1998, du Pérou en 1999, de la République dominicaine en 2003 et de l'Uruguay en 2002. En outre, les crises extérieures, telles que la crise asiatique de 1997 et celle de la Russie de 1998, ont provoqué une instabilité dans les systèmes financiers latino-américains. Ces crises ont pour caractéristiques d'avoir été longues, profondes et coûteuses pour le secteur public (Reinhart et Rogoff, 2010).
12. L'édition précédente des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* (OCDE, 2009a) se penchait en détail sur ce sujet.
13. Voir Amato et Furfine (2003).
14. Glen de Tobón (2008).
15. En 2009, la moyenne des prêts improductifs sur le total des prêts pour l'Asie et l'Europe centrale et de l'Est ressortait respectivement à près de 4.7 et 11.2 % (FMI, 2010b).
16. La moyenne latino-américaine des provisions bancaires pour pertes sur prêts improductifs ressort à 165 % en 2009, un niveau bien supérieur aux moyennes de l'Asie (108 %) et de l'Europe centrale et orientale (75 %) pour la même année (FMI, 2010b).
17. Pour une analyse des principaux risques pour les bilans des banques et des ménages, voir les rapports locaux sur la stabilité financière (Banco Central do Brasil, 2010 ; Banco Central de Reserva del Perú, 2010 ; Banco Central del Uruguay, 2009 ; Banco Central de la República de Argentina, 2010 ; Banco de la República de Colombia, 2010 ; Banco Central de Chile, 2010).

18. Plusieurs indicateurs sont utilisés pour mesurer les liquidités d'une banque. Voir Banco Central do Brasil (2010), Banco Central de la República de Argentina (2010) et Banco de la República de Colombia (2010) pour une description de ces indicateurs.
19. C'est notamment le cas de l'Argentine, du Brésil, de la Colombie, du Pérou et du Venezuela.
20. Cependant, les bons ratios de fonds propres s'expliquent essentiellement par une diminution du total des actifs, et non par une augmentation des fonds propres (voir Izquierdo et Talvi [2010] pour une analyse du ralentissement de la croissance du crédit dans la région en 2009). Voir FMI (2010b) pour les chiffres concernant les ratios d'adéquation des fonds propres dans les pays émergents.
21. Pour donner un seul exemple : en Uruguay, il en coûte 16.1 % d'emprunter en monnaie locale, mais seulement 6.1 % dans certaines devises (Banco Central del Uruguay, 2009).
22. Voir l'annexe statistique (figure 0.A1) pour les prêts commerciaux, à la consommation et hypothécaires libellés en devises et en monnaie nationale, pour un échantillon de pays d'Amérique latine exposés au risque de change.
23. La figure 0.A2 de l'annexe statistique présente le ratio prêts sur PIB désagrégé en ses composantes de prêts à la consommation, hypothécaires et commerciaux. Les ratios prêts sur PIB sont inférieurs à 50 % dans les économies d'Amérique latine, hormis au Chili. En moyenne, le crédit national au secteur privé est proche de 35 % du PIB, ce qui contraste nettement avec les niveaux observés dans les économies à revenu élevé (155 %), dans les pays d'Asie de l'Est et du Pacifique (100 %) ou même dans les pays à revenu intermédiaire dans leur ensemble (63 %) (données d'après Beck *et al.*, 2000, actualisées jusqu'en 2008). Voir également Honohan (2006) et Felaban (2007).

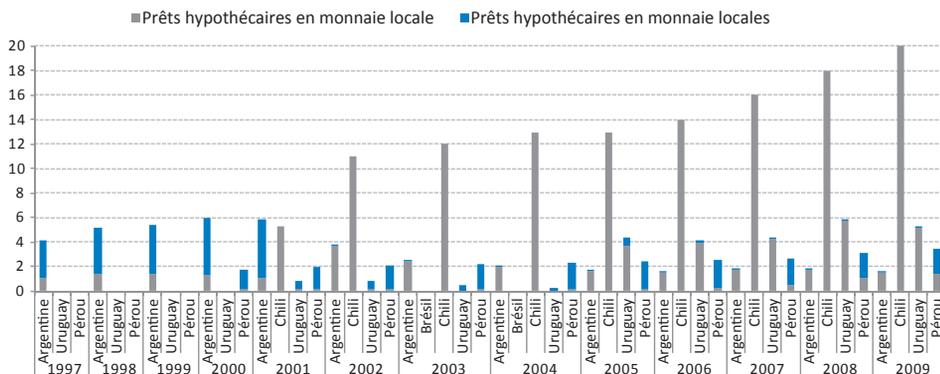
## ANNEXE STATISTIQUE

**Figure 0.A1. Monnaie dans laquelle sont libellés les actifs du système financier**  
(pourcentages, 1997-2009)

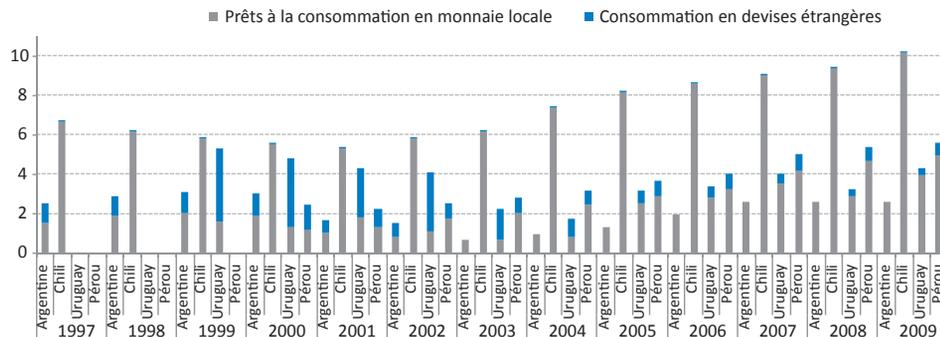
Panel A : Prêts commerciaux sur PIB



Panel B : Prêts hypothécaires sur PIB

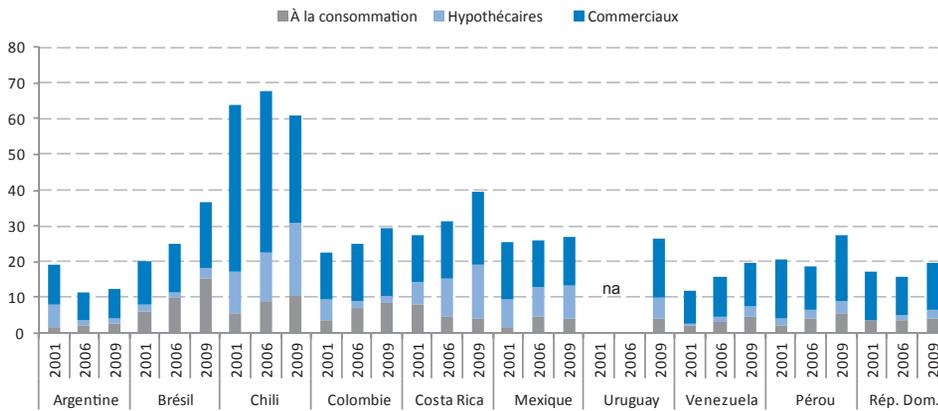


Panel C : Prêts à la consommation sur PIB



Source : Banques centrales nationales et instances de supervision.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366275>

**Figure 0.A2. Profondeur des systèmes financiers en Amérique latine**  
(total des prêts en pourcentage du PIB)



Source : Banques centrales nationales et instances de supervision.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366294>

## RÉFÉRENCES

- AGHION, P. et P. HOWITT (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge, MA.
- AMATO, J.-D. et C. FURFINE (2003), « Are Credit Ratings Procyclical? », *Working Paper 129*, Banque des règlements internationaux, Bâle, février.
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA (2010), *Boletín de Estabilidad Financiera*, Buenos Aires, premier semestre.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2010), *Relatório de Estabilidade Financeira*, Brasília, avril.
- 54** BANCO CENTRAL DE CHILE (2010), *Informe de Estabilidad Financiera*, Santiago du Chili, premier semestre.
- BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2010), *Reporte de Estabilidad Financiera*, Bogotá, mars.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2010), *Reporte de Estabilidad Financiera*, Lima, mai.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (2009), *Reporte de Estabilidad Financiera*, Montevideo, quatrième trimestre.
- BANQUE MONDIALE (2010), *Perspectives économiques mondiales 2010*, Banque mondiale, Washington, DC.
- BECK, T., A. DEMIRGÜÇ-KUNT et R. LEVINE (2000), « A New Database on Financial Development and Structure », *World Bank Economic Review* 14, pp. 597-605, actualisation novembre 2008, Banque mondiale, Washington, DC.
- BRI (2006), *Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres*, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- BORENSZTEIN, E., K. COWAN, B. EICHENGREEN et U. PANIZZA (2008), *Bond Markets in Latin America*, MIT Press, Cambridge, MA.
- CEPALC (2010), CEPALSTAT, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.
- DAUDE, C., A. MELGUIZO et A. NEUT (2010), « Fiscal Policy in Latin America: Counter-cyclical and Sustainable at Last? », *Documents de travail* n° 291, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- FELABAN (2007), *Promoting Access to Financial Services: What Does Data about Bankarisation in Latin America Tell Us? A Study Based on the FELABAN Survey on Bankarisation*, Federación Latinoamericana de Bancos, Bogotá.
- FMI (2010a), *Perspectives de l'économie mondiale*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (2010b), *Global Financial Stability Report: Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System*, Fonds monétaire international, Washington, DC, avril.
- GIROUARD, N. et C. ANDRÉ (2005), « Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du département économique de l'OCDE* n° 434, OCDE, Paris.
- GLEN DE TOBÓN, M. (2008), *Cap « Sombra » Previsiones Anticíclicas*, FELABAN, Bogotá.
- GROSSMAN, G. et E. HELPMAN (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, MA.
- HONOHAN, P. (2006), « Household Financial Assets in the Process of Development », *Policy Research Working Paper 3965*, Banque mondiale, Washington, DC.
- IZQUIERDO, A. et E. TALVI (2010), *The Aftermath of the Crisis: Policy Lessons and Challenges Ahead for Latin America and the Caribbean*, Banque interaméricaine de développement, New York, NY.
- MELLO, L. DE et D. MOCCERO (2006), « Brazil Fiscal Stance during 1995-2005: The Effect of Indebtedness on Fiscal Policy over the Business Cycle », *Documents de travail du département des Affaires économiques de l'OCDE* n° 485, OCDE, Paris.

OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2010*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OCDE (2009b), *Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth*, OCDE, Paris.

OCDE (2010), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*, OCDE, Paris.

PAUNOV, C. (2010), « The Global Crisis and Firms' Investments in Innovation », *Working Paper*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, à paraître.

REINHART, C. et K. ROGOFF (2010), « From Financial Crash to Debt Crisis », *NBER Working Paper 15795*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.



# **L'Amérique latine, une région de classes moyennes ?**

## **CHAPITRE UN**

**Les couches moyennes et le développement de l'Amérique latine**

## **CHAPITRE DEUX**

**La protection sociale et le travail informel  
dans les couches moyennes**

## **CHAPITRE TROIS**

**Éducation, mobilité sociale et couches moyennes**

## **CHAPITRE QUATRE**

**Les couches moyennes, la politique budgétaire  
et le contrat social**



# CHAPITRE

## Les couches moyennes et le développement de l'Amérique latine

# UN

### RÉSUMÉ

Les *couches moyennes* sont définies comme l'ensemble des ménages dont les revenus s'établissent entre 50 et 150 % du revenu national médian. En Amérique latine, les couches moyennes recouvrent entre moins de 40 % (Bolivie, Colombie) et 56 % (Uruguay) de la population. Les données des enquêtes auprès des ménages font apparaître que dans la plupart des ménages des couches moyennes, deux adultes dirigent le ménage, même si cette proportion est encore plus élevée parmi les ménages aisés. Dans la plupart des pays, les individus des couches moyennes qui occupent un emploi ont moins de chances de travailler dans le secteur public, en tant qu'enseignant ou que fonctionnaire par exemple, que les personnes plus aisées. Les couches moyennes ne sont pas non plus le berceau de l'entrepreneuriat : c'est au sein de la couche aisée que la proportion de créateurs d'entreprises est la plus élevée. Les indicateurs de potentiel de mobilité permettent de mesurer ce qui sépare, en moyenne, les ménages défavorisés de la couche moyenne ou, inversement, de combien les ménages de la couche moyenne doivent reculer avant de basculer dans la catégorie des défavorisés.

En quoi les personnes à mi-chemin des plus riches et des plus pauvres contribuent-elles au développement économique ? Dernièrement, de nombreux économistes ont commencé de s'interroger sur l'importance de la « classe moyenne » dans les pays en développement<sup>1</sup>. D'autres soulignent la dimension du marché que constitue cette classe moyenne, ainsi que le rôle de moteur de croissance qu'elle peut endosser, en particulier dans les pays en développement les plus grands, tels que la Chine et l'Inde<sup>2</sup>. Par ailleurs, l'analyse économique de long terme qu'a menée Easterly (2001), économiste à l'université de New York, a démontré que l'existence d'une classe moyenne nombreuse et relativement prospère présentait une corrélation significative avec de la croissance à long terme<sup>3</sup>. À l'évidence, la croissance d'un segment de population au niveau de vie plus élevé que celui de leurs compatriotes les plus pauvres est le signe d'une victoire dans le combat actuel contre la pauvreté. Elle offre en outre de nouvelles opportunités aux créateurs d'entreprise.

L'édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* de cette année se concentre sur le sort de ceux qui se trouvent au milieu de la distribution des revenus dans les économies latino-américaines. Si ces couches moyennes ont un emploi stable et des revenus raisonnablement robustes, on peut alors considérer qu'elles offrent un socle solide pour le progrès économique. En outre, elles peuvent aussi soutenir un programme politique modéré mais progressiste dans les démocraties d'Amérique latine : c'est le rôle politique qu'historiens et sociologues attribuent souvent aux classes moyennes. D'ailleurs, dès 1958, le politologue John Johnson a formulé une thèse qui a fait florès : des couches moyennes sont apparues dans de nombreux pays d'Amérique latine, qui ont défendu le développement financé par l'État, l'enseignement public et les programmes de protection sociale, ainsi que la démocratie elle-même (Johnson, 1958)<sup>4</sup>. Si, à l'inverse, les membres des couches moyennes ont des revenus précaires et un emploi instable, on ne pourra pas compter sur leur consommation pour tirer le développement national, le fait que ce segment de population s'étoffe ne peut être interprété comme un signe de progrès social, et leurs préférences politiques peuvent tendre vers des courants populistes qui ne sont pas nécessairement propices à une bonne gestion de l'économie.

Les *Perspectives* de cette année visent à définir la couche moyenne et à montrer quelle réponse les pouvoirs publics peuvent apporter à ses caractéristiques et besoins spécifiques.

Les présentes *Perspectives* analysent les caractéristiques économiques des couches moyennes latino-américaines, notamment leur niveau de revenus, le type d'emplois qu'elles occupent, mais aussi leurs valeurs et leurs attitudes vis-à-vis des inégalités, de la politique économique et, plus généralement, de la démocratie. Nous constatons que les couches moyennes d'Amérique latine sont souvent assez vulnérables sur le plan économique et courent le risque de rétrograder sur l'échelle sociale. La précarité des couches moyennes latino-américaines s'explique par les fortes inégalités économiques, ainsi que par la structure des institutions et incitations économiques qui, par exemple, récompensent trop souvent la recherche de rente au détriment de l'entrepreneuriat dans le secteur formel. C'est pourquoi nous étudions en détail les politiques publiques susceptibles de protéger les moyens de subsistance des ménages des couches moyennes, ainsi que celles – notamment la protection sociale ou l'enseignement public – qui favorisent plus généralement la mobilité sociale ascendante.

## IDENTIFIER LES COUCHES MOYENNES

Pour pouvoir évaluer les caractéristiques économiques des couches moyennes des pays d'Amérique latine et des Caraïbes et procéder à des comparaisons temporelles et géographiques, il nous faut avant tout disposer d'une définition précise. Nous cherchons donc une mesure répondant à trois impératifs. Premièrement, elle

doit reposer sur des données aisément accessibles pour la plupart des pays de la région. Deuxièmement, cette mesure doit permettre des comparaisons entre les pays à divers stades du développement économique, puisque dans la région Amérique latine et Caraïbes, les pays se situent effectivement à des stades très disparates ; en outre, il serait utile de pouvoir comparer les pays latino-américains avec les pays de l'OCDE, au niveau de développement en moyenne plus élevé. Troisièmement, notre mesure de la taille des couches moyennes doit être en rapport, de façon cohérente, avec les inégalités dans le pays : une couche moyenne plus vaste doit signaler des inégalités relativement moindres.

Le revenu par habitant, que l'on obtient à partir des enquêtes auprès des ménages menées dans de nombreux pays d'Amérique latine, constitue une variable cruciale pour identifier les couches moyennes. Il est calculé sur la base du revenu total du ménage, corrigé en fonction de la composition du ménage<sup>5</sup>. Ce revenu par habitant est converti en dollars des États-Unis puis corrigé des différences de prix à l'international (la parité de pouvoir d'achat – PPA) de sorte que l'on puisse comparer plusieurs pays. En outre, les données des enquêtes auprès des ménages renferment des informations sur les caractéristiques économiques des ménages des couches moyennes, qui seront utiles pour dresser un portrait statistique de cette catégorie de population un peu plus loin dans ce chapitre.

On déterminera le niveau de revenu de la couche moyenne suivant une règle, soit relative, soit absolue. De nombreuses études récentes l'ont défini en termes absolus. Ravallion (2009), de la Banque mondiale, classe ainsi les ménages dans la couche moyenne dès lors que leur revenu par jour et par personne se situe entre 2 et 13 USD (en dollars PPA de 2005). Cependant, une étude influente de Banerjee et Duflo (2008)<sup>6</sup>, du Massachusetts Institute of Technology, fixe les limites des couches moyennes à 2 et 10 USD par jour (soit environ 800 à 3 600 USD par an). Dans ces deux études, la limite inférieure (2 USD par jour) est égale au seuil de pauvreté international standard. Si des définitions absolues telles que celles-là sont transparentes et faciles à comprendre, elles ne permettent pas vraiment de comparer la taille des couches moyennes dans différents pays aux niveaux de développement hétérogènes. Ainsi, avec les définitions de Ravallion ou de Banerjee-Duflo, les couches moyennes seront assez importantes en Chine et en Inde et relativement plus restreintes dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, comme beaucoup de pays d'Amérique latine. Quasiment tous les ménages des économies de l'OCDE figureront dans la catégorie au-dessus des couches moyennes.

Pour toutes ces raisons, la définition des couches moyennes retenue par ces *Perspectives* sera rattachée au niveau médian de revenu par habitant, qui varie d'un pays à l'autre. Par définition, exactement autant de ménages se trouvent au-dessus qu'en dessous du revenu médian. En conséquence, la médiane des revenus des ménages ne souffre pas des biais potentiels qui affectent la moyenne, laquelle peut par exemple être tirée vers le haut par un petit nombre de très hauts revenus. Les couches moyennes peuvent donc être définies comme la catégorie dont le revenu se situe à l'intérieur d'une fourchette donnée par rapport à la médiane<sup>7</sup>. Bien sûr, puisque l'on recourt à une définition relative, cela signifie qu'un Hondurien dont le revenu est proche de la médiane des ménages honduriens serait classé dans la couche moyenne hondurienne, alors que le même revenu serait vraisemblablement trop faible pour intégrer la couche moyenne en Italie.

Nous considérons qu'appartiennent aux couches moyennes les ménages dont le revenu par personne se situe entre 50 et 150 % du revenu médian. Les chercheurs utilisent fréquemment la démarcation de 50 % comme seuil de pauvreté ou de bas revenu permettant des comparaisons internationales dans les études empiriques sur la pauvreté et la distribution des revenus. Une étude importante de l'OCDE (2008) sur les inégalités de revenus a suivi cette pratique,

Les définitions des couches moyennes fondées sur le revenu peuvent être relatives ou absolues. Les mesures relatives permettent de comparer des sociétés à différents stades de développement.

et les statistiques de l'OCDE utilisent habituellement 50 % du revenu médian comme seuil de pauvreté pour les pays membres<sup>8</sup>. Ce choix est raisonnable étant donné que les couches moyennes doivent comprendre les ménages qui ne se situent pas tout en bas de l'échelle de distribution des revenus. Étant donné que les couches moyennes ne doivent pas non plus englober les personnes assez fortunées, une limite supérieure symétrique, à 150 % du revenu médian, paraît logique.

En outre, les mesures relatives rendent directement compte des inégalités, un sujet d'importance dans cette région.

Enfin, avec une définition ainsi articulée autour du revenu médian, la taille des couches moyennes varie en fonction des inégalités de revenus, ce que ne permettent pas d'autres définitions relatives. Dans son étude évoquée au début du chapitre, Easterly (2001) définit ainsi les couches moyennes comme les ménages appartenant aux deuxième, troisième et quatrième quintiles. Avec cette définition, la couche moyenne comprendra invariablement 60 % de la population. Notre définition possède pour sa part une caractéristique intéressante : la taille de la couche moyenne varie d'un pays à l'autre, notamment en fonction des inégalités de revenus.

Pour résumer, voici une définition relative exploitable des couches moyennes :

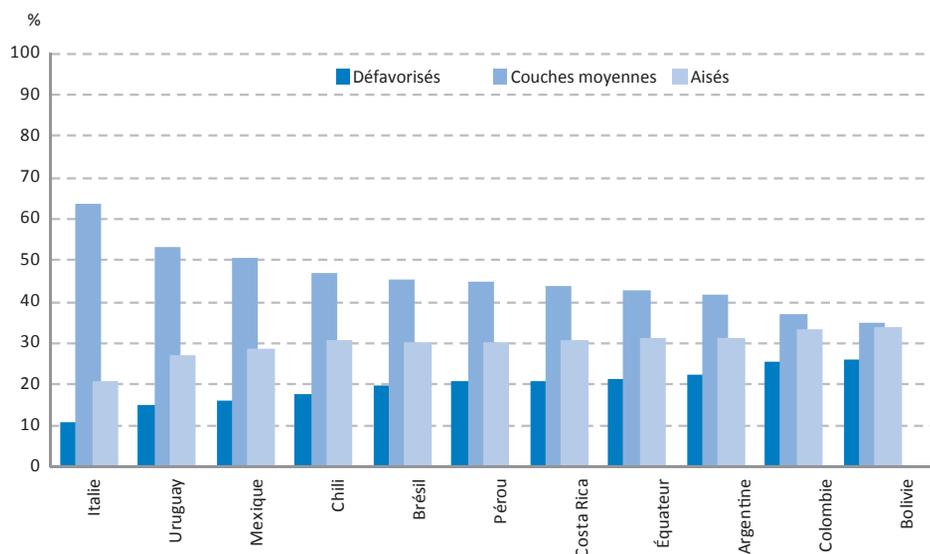
*La couche moyenne est constituée des ménages dont le revenu se trouve dans une fourchette comprise entre 50 et 150 % du revenu médian des ménages. Les ménages dont le revenu par personne se trouve en dessous de ce seuil de 50 % seront appelés « défavorisés », tandis que ceux dont le revenu se situe au-dessus de la limite de 150 % seront qualifiés d'« aisés ».*

C'est cette définition que nous retiendrons dans cette édition des *Perspectives*<sup>9</sup>. À des fins de concision, nous l'appellerons la définition des « 50-150 ».

La figure 1.1 illustre la taille relative des couches moyennes, défavorisées et aisées dans plusieurs pays. S'appuyant sur les données des enquêtes auprès des ménages, prenant 2006 comme année de référence, les chiffres utilisent le revenu total des ménages corrigé de la taille des ménages. Les pays examinés (avec, entre parenthèses, l'année de l'enquête) sont l'Argentine (2006), la Bolivie (2005), le Brésil (2006), le Chili (2006), la Colombie (2008), le Costa Rica (2006), l'Équateur (2006), le Mexique (2006), le Pérou (2006) et l'Uruguay (2005). Ensemble, ces dix pays totalisent plus de 80 % de la population d'Amérique latine et des Caraïbes<sup>10</sup>. L'Italie est présentée dans cette figure à des fins de comparaison. La proportion de la population comprise dans la couche moyenne est très variable : elle est la plus élevée en Uruguay (où elle n'est que de 10 points de pourcentage inférieure à celle de l'Italie) ; au Mexique et au Chili, elle représente environ 50 % de la population, tandis qu'en Bolivie et en Colombie, cette couche n'englobe qu'un peu plus d'un tiers de la population.

**Figure 1.1. Taille des couches moyennes en Amérique latine et en Italie**

(en proportion du total des ménages, 2006)



Note : Les données concernant la Bolivie et l'Uruguay datent de 2005, celles relatives à la Colombie de 2008. Toutes les estimations concernent les ménages entiers. Un ménage fait partie de la couche moyenne quand son revenu se situe entre 50 et 150 % du revenu médian des ménages.

Source : Castellani et Parent (2010), sur la base des enquêtes nationales auprès des ménages de 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365230>

## PORTRAIT STATISTIQUE DES COUCHES MOYENNES D'AMÉRIQUE LATINE

Les enquêtes nationales auprès des ménages menées en Amérique latine donnent une idée plus précise des caractéristiques économiques et démographiques des ménages des couches moyennes (au sens de notre définition par les revenus), ce qui permet une analyse en fonction de l'âge, de la structure des ménages, de la participation au marché du travail et du type de travail.

### Âge

Les données transversales utilisées ici permettent de comparer différents ménages à un moment précis, plutôt que de s'intéresser au sort d'un seul ménage au fil du temps. C'est pour cette raison que si, par exemple, on constate que la proportion des ménages âgés au sein de la couche moyenne est inférieure à celle des ménages jeunes, on ne peut pas en déduire que les ménages jeunes d'aujourd'hui ont plus de risques de tomber dans la pauvreté lorsqu'ils vieilliront. Cette disparité peut, tout au contraire, indiquer que les ménages âgés d'aujourd'hui ont disposé de moins d'opportunités économiques et qu'ils ont accumulé moins de richesses et de savoir au cours de leur vie. En gardant cette réserve à l'esprit, deux schémas se dégagent de la relation entre l'âge du chef du ménage et l'appartenance à la couche moyenne (tableau 1.1).

Dans la plupart des pays, les ménages âgés sont plus susceptibles d'appartenir à la couche moyenne que les jeunes, ce qui s'explique par l'accumulation de richesses et la couverture sociale.

D'une part, au Mexique et au Costa Rica, la proportion de ménages appartenant à la couche moyenne diminue quand les chefs de ménage sont plus âgés tandis que, d'autre part, dans les autres pays, les ménages âgés sont en fait plus susceptibles d'appartenir à la couche moyenne que les jeunes. Ce second schéma s'explique par l'accumulation de richesses par les ménages au cours du cycle de vie et par une couverture sociale raisonnablement satisfaisante.

**Tableau 1.1. Comment la probabilité d'appartenir à la couche moyenne évolue-t-elle avec l'âge ?**

(âge du chef de ménage, couche moyenne, 2006)

Part de la cohorte qui appartient à la couche moyenne (%)						
Âge du chef du ménage	Argentine	Brésil	Chili	Costa Rica	Mexique	Uruguay
Moins de 30 ans	43.7	47.8	47.6	52.0	55.2	54.1
31-40	40.0	46.2	46.4	49.5	54.5	50.7
41-50	40.1	44.4	48.2	46.8	52.0	50.6
51-65	40.7	44.9	48.2	41.6	52.4	53.1
Plus de 65 ans	54.5	58.2	55.1	38.5	50.0	63.5

Note : Les données concernant l'Uruguay datent de 2005. Toutes les estimations concernent les ménages entiers. On considère qu'un ménage fait partie de la couche moyenne quand son revenu se situe entre 50 et 150 % du revenu médian des ménages.

Source : Castellani et Parent (2010), sur la base des enquêtes nationales auprès des ménages de 2006.

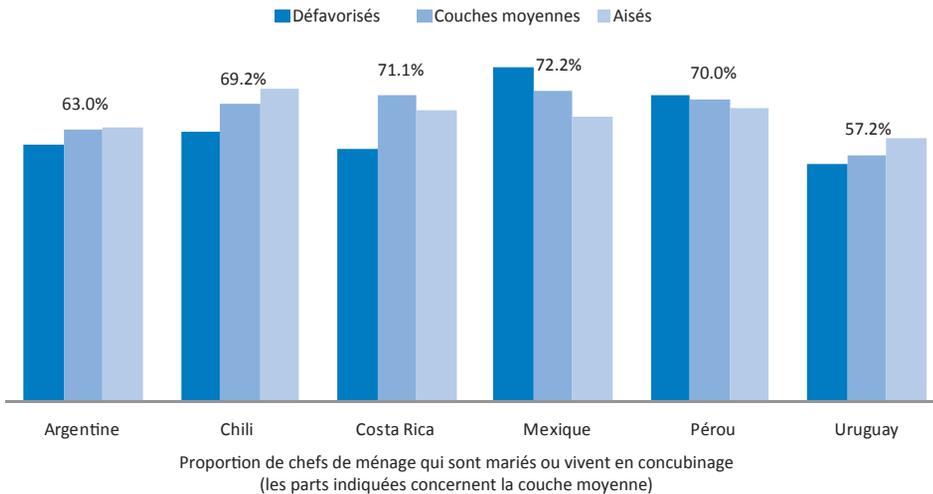
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366313>

## État matrimonial

La plupart des ménages de la couche moyenne sont dirigés par un couple d'adultes, mariés ou vivant en concubinage.

Avoir un conjoint semble important, du moins pour disposer d'un revenu correspondant à celui de la couche moyenne (figure 1.2). Entre 57 % (Uruguay) et 72 % (Mexique) des ménages de la couche moyenne sont dirigés par un couple d'adultes, mariés ou vivant en concubinage. Dans tous les pays sauf au Pérou et au Mexique, la proportion de chefs de ménage mariés augmente avec le revenu ; les chefs des ménages de la couche moyenne sont plus susceptibles d'être mariés que les chefs des ménages défavorisés, mais moins que les chefs des ménages aisés (au Costa Rica, les chefs de ménage de la couche moyenne sont plus susceptibles d'être mariés que ceux des deux autres catégories de revenu). Les écarts entre les catégories de revenus sont restreints, quoique statistiquement significatifs. Il n'est pas surprenant de constater que moins de ménages atteignent le niveau de revenus correspondant à la couche moyenne lorsqu'il y a un seul adulte à la tête du ménage, qu'il soit divorcé, veuf ou célibataire et vivant seul. L'évolution de la taille des ménages peut suffire à infléchir les tendances des inégalités. D'après une étude de l'OCDE (2008, chapitre 2), la variation de la composition des ménages s'est traduite par un creusement des inégalités économiques dans plusieurs pays de l'OCDE.

**Figure 1.2. Situation matrimoniale des ménages des couches moyennes**  
(2006)



Source: Castellani et Parent (2010), sur la base des enquêtes nationales auprès des ménages de 2006 (chefs de ménage seulement).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365249>

## Emploi et secteur informel

Les personnes de la couche moyenne qui travaillent ne sont pas les plus susceptibles de figurer au nombre des agents de la fonction publique, même si les stéréotypes ont tendance à laisser penser le contraire. La proportion des travailleurs de la couche moyenne qui sont employés dans les services de l'État varie entre un peu moins de 9 % au Pérou et 21 % en Uruguay (figure 1.3)<sup>11</sup>. En fait, ce sont les citoyens aisés qui occupent la plus grande part dans le secteur public dans tous les pays sauf l'Argentine<sup>12</sup>.

Quel que soit le pays, aucun secteur ne prédomine pour l'emploi des ménages des couches moyennes, même si le BTP, les transports et les communications constituent des sources d'emploi relativement plus importantes pour ces ménages que pour les ménages défavorisés ou aisés (tableau 1.A1).

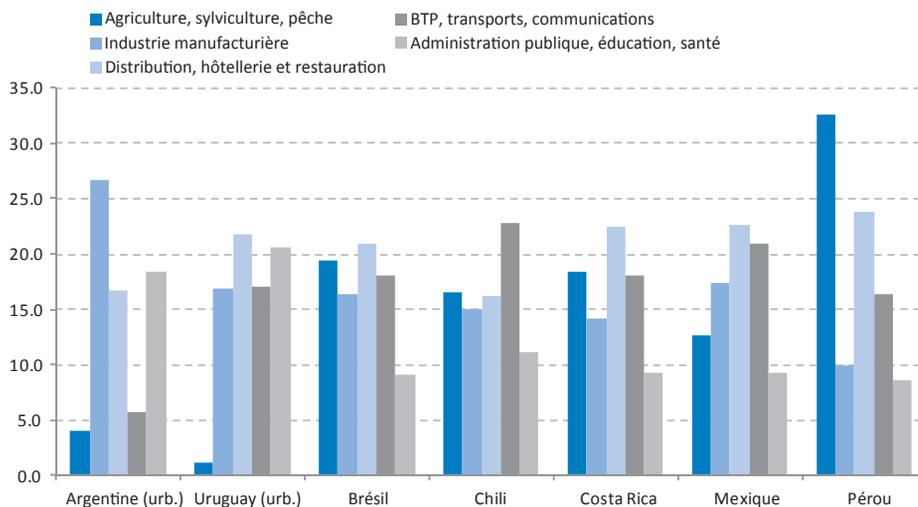
Outre les informations sur les principaux secteurs employant les actifs des couches moyennes, le tableau 1.A1 souligne les disparités dans les schémas qui se dégagent pour les catégories de revenus. Dans la plupart des pays, les secteurs tels que l'agriculture deviennent des sources d'emploi relativement moins importantes à mesure que le revenu augmente : 45 % des ménages mexicains défavorisés travaillent dans l'agriculture, contre seulement 5 % des ménages aisés. À l'inverse, l'emploi dans la distribution et l'hôtellerie-restauration occupe une place grandissante dans la plupart des pays à mesure que les revenus augmentent.

Le travail dans le secteur informel constitue une caractéristique essentielle de nombre des ménages actifs de la couche moyenne. Le chapitre 2 analyse en détail des informations concernant la Bolivie, le Brésil, le Chili et le Mexique et montre qu'une proportion significative des couches moyennes latino-américaines travaille dans le secteur informel (figures 2.3 à 2.6 dans le chapitre 2). En termes absolus, c'est à la couche moyenne qu'appartient la majeure partie des travailleurs informels (sauf en Bolivie) et, dans tous les cas sauf au Chili, on dénombre davantage de travailleurs informels que formels dans les couches moyennes et défavorisées.

Le stéréotype de l'employé de la couche moyenne travaillant dans la fonction publique est erroné : aucun secteur ne domine véritablement dans l'emploi de cette catégorie de population, qui se retrouve pour l'essentiel dans le secteur informel.

**Figure 1.3. Principaux secteurs employant des travailleurs des couches moyennes**

(part des chefs de ménage travaillant dans un secteur donné, pour la couche moyenne)



Notes :

- 1) Les chiffres présentés correspondent aux chefs de ménage des couches moyennes ; les données relatives aux couches défavorisées et aisées figurent au tableau 1.A1 de l'annexe statistique.
- 2) Le total des différentes barres pour un pays n'est pas automatiquement égal à 100 %, puisque certains secteurs économiques ne sont pas pris en compte ici (voir tableau 1.A1 de l'annexe statistique).
- 3) Les échantillons d'enquête pour l'Argentine et l'Uruguay ne portent que sur les ménages urbains.

Source : Castellani et Parent (2010), sur la base des enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365268>

## Éducation

Le profil éducatif des couches moyennes (un peu d'études secondaires) est plus proche de celui des couches défavorisées que de celui des couches aisées.

En moyenne, les membres des couches moyennes comptent 8.3 années d'instruction, soit 3.7 années de moins que ceux des couches aisées et 2.2 années de plus que les défavorisés (chapitre 3, tableau 3.1). Dans tous les pays, la couche moyenne est moins instruite que la population aisée mais davantage que les défavorisés. Alors que, globalement, les couches défavorisées sont uniquement allées à l'école primaire, les couches moyennes ont en partie suivi un cursus secondaire, mais ce sont les couches aisées qui affichent en moyenne les niveaux d'instruction les plus élevés dans tous les pays et pour tous les groupes. Dans la plupart des pays, le niveau d'études atteint par les couches moyennes est plus proche de celui des défavorisés que de celui des couches aisées. Le chapitre 3 s'intéresse à la question de l'éducation dans son ensemble et pour les couches moyennes en particulier.

## Entrepreneuriat

Nombre des défenseurs des couches moyennes soulignent leur importance comme berceau de l'entrepreneuriat. Les critiques affirment en revanche que cette catégorie spécifique n'a pas autant l'esprit d'entreprise que ses homologues dans d'autres pays. L'entrepreneuriat des couches moyennes d'Amérique latine constitue donc une question digne d'intérêt (encadré 1.1).

### Encadré 1.1. L'entrepreneuriat et les couches moyennes

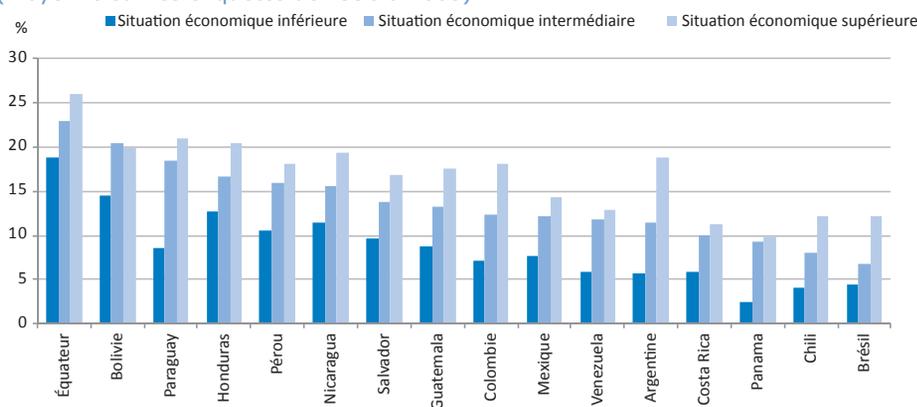
L'entrepreneuriat constitue un puissant moteur de la croissance économique, qui renforce l'avantage comparatif d'un pays, crée des emplois et accélère l'innovation<sup>13</sup>. Les créateurs d'entreprises lancent des produits et des procédés innovants sur le marché alors que les entreprises établies sont moins incitées à le faire. Les couches moyennes jouent-elles un rôle dans l'entrepreneuriat ?

Même si le talent suit une répartition homogène sur l'ensemble de la population, il y a des raisons de croire que les couches moyennes ont un rôle important à jouer dans l'entrepreneuriat. Pour pouvoir créer une entreprise par exemple, il faut disposer d'un certain niveau de ressources matérielles et humaines, si bien que les couches défavorisées ne sont pas en position idéale. D'un autre côté, si les couches aisées ont les ressources nécessaires, elles sont peut-être moins incitées à prendre des risques du fait qu'elles se situent déjà au sommet de la distribution des revenus. Bien sûr, les couches aisées peuvent l'être précisément *parce que* ce sont des entrepreneurs. La relation de cause à effet peut aller dans l'une ou l'autre direction et les données d'enquêtes telles que celles que nous utilisons ici ne permettent pas toujours de déterminer quel facteur est la cause de l'autre.

On peut faire une vérification empirique grossière de cette hypothèse au moyen des enquêtes *Latinobarómetro*, que l'on peut comparer entre les pays. Celles-ci intègrent des données sur la profession des répondants qui différencient quatre types d'emploi autonome. On peut ainsi exclure les agriculteurs, les travailleurs indépendants et les commerçants, catégories que l'on peut essentiellement comprendre comme des « entrepreneurs par nécessité », ainsi que les professions libérales, compte tenu de leur statut un peu particulier. Hélas, ces enquêtes ne renferment pas d'informations sur les revenus, qui nous auraient permis d'identifier les couches moyennes selon la définition des 50-150 utilisée par ailleurs dans ce chapitre. Ici, nous avons dû nous appuyer sur la perception qu'a eue l'intervieweur de la situation économique de la personne interrogée, sur la base de la qualité du logement de ce dernier et d'autres caractéristiques. La figure 1.4 présente la proportion moyenne de chefs d'entreprise à l'intérieur de chaque catégorie socio-économique sur la période 1996-2008. De façon uniforme dans tous les pays de l'échantillon, c'est le groupe le plus riche de la population qui comporte la proportion la plus élevée d'entrepreneurs, et non pas la couche moyenne.

**Figure 1.4. Proportion de chefs d'entreprise, par catégorie socio-économique**

(moyenne sur les enquêtes de 1996 à 2008)



Note : Les statistiques présentées s'appuient sur une question concernant la situation professionnelle, où les répondants indiquaient s'ils travaillaient de manière autonome ou s'ils possédaient une entreprise.

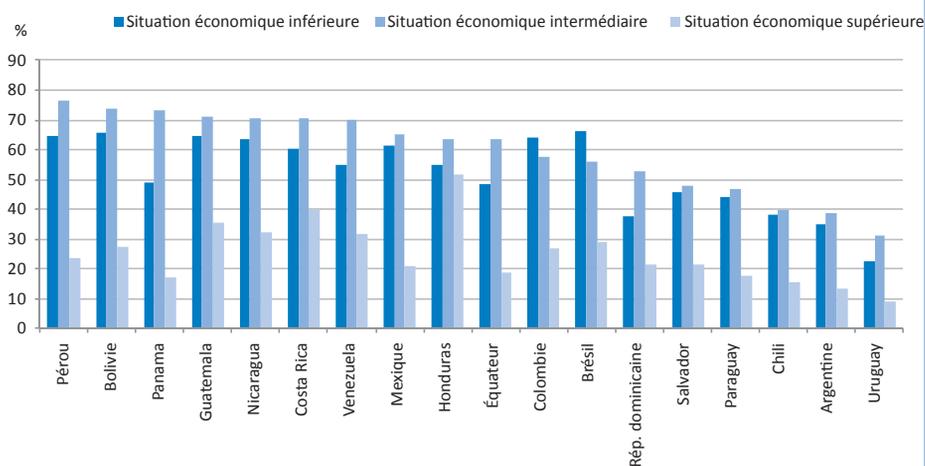
Source : *Latinobarómetro* 1996-2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365287>

### Opinions à l'égard de l'entrepreneuriat

Les enquêtes *Latinobarómetro* donnent également des informations concernant les attitudes vis-à-vis de l'entrepreneuriat et des opportunités. Il est intéressant de noter que l'on n'observe aucune différence systématique dans les attitudes à l'égard de l'entrepreneuriat entre les différentes catégories sociales : par exemple, toutes partagent le même avis quant à son importance pour le développement. En outre, la grande majorité des répondants, quelle que soit leur catégorie de revenus, estiment que les couches aisées ont plus d'opportunités que le reste de la population.

Figure 1.5. Perception des opportunités de devenir riche



Note : Les statistiques présentées s'appuient sur les réponses à la question : « Pensez-vous que, dans votre pays, une personne qui est née pauvre et travaille dur puisse devenir riche, ou pensez-vous qu'il n'est pas possible de devenir riche lorsqu'on est né pauvre ? » .

Source : *Latinobarómetro*, diverses années

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365306>

Il existe toutefois un aspect sur lequel les avis divergent significativement : la proportion de personnes identifiées comme appartenant à la couche moyenne par l'enquête *Latinobarómetro* et qui estiment que les chances pour une personne née pauvre de devenir riche à force de travail est nettement plus élevée que la proportion de personnes aisées qui partagent cet avis (figure 1.5). Ce constat soulève plusieurs questions, qui ne trouveront pas toutes de réponses dans ces *Perspectives* : les sociétés latino-américaines sont-elles méritocratiques, comme tant de personnes au revenu faible et intermédiaire semblent le croire, ou bien ces répondants font-ils simplement preuve d'un excès d'optimisme quant aux perspectives d'avancement ? Les défaillances du marché, telles que les difficultés d'accès au crédit ou la médiocrité des infrastructures, entravent-elles les initiatives des entrepreneurs par opportunité ?

### L'accession à la propriété et l'accès aux services financiers

Le fait de posséder ou non sa maison ou son appartement est étroitement lié à l'accès aux services financiers, puisque pour des acquisitions de ce type, il est généralement nécessaire d'emprunter de l'argent.

L'accès au financement est lui-même lié à certains aspects des résultats macroéconomiques. Des niveaux plus élevés d'accès aux services financiers sont généralement accompagnés de revenus par habitant eux aussi plus élevés. Cependant, concernant tous les indicateurs du développement financier (par exemple les crédits ou les dépôts par rapport au PIB), l'Amérique latine affiche systématiquement de mauvais résultats par comparaison avec les pays de

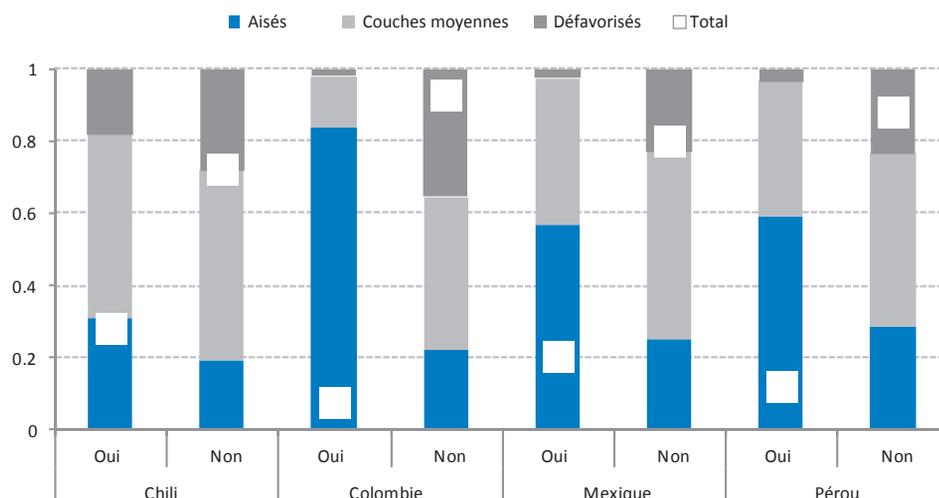
l'OCDE ou même d'autres pays en développement. De nombreux facteurs ont été avancés pour expliquer cette situation : méfiance vis-à-vis du secteur bancaire, faible capacité des ménages à épargner, faible pénétration bancaire, concurrence insuffisante ou inefficacité et coûts d'intermédiation élevés. Il y a aussi très certainement un problème de méconnaissance des mécanismes financiers chez une grande partie de la population, qui n'a pas conscience des avantages (et des coûts) associés aux services financiers. Au niveau institutionnel, les failles du cadre juridique entravent l'accès aux services financiers, et la concurrence n'est pas très vive dans le secteur bancaire de la plupart des pays<sup>14</sup>.

En facilitant l'accès à la propriété, le marché hypothécaire offre un véritable service aux consommateurs des couches moyennes. Il devrait également apparaître comme une opportunité intéressante aux yeux des banques d'Amérique latine, puisque les crédits hypothécaires sont liés à l'achat de biens non marchands. Pourtant, ce marché ne répond pas aux besoins de la plupart des ménages latino-américains. Les carrés blancs dans la figure 1.6 montrent qu'au Chili, au Mexique et au Pérou, près de 80 % des ménages en moyenne n'ont pas contracté de crédit hypothécaire auprès du secteur financier.

Le manque d'accès à un financement acceptable semble entraver l'accès à la propriété pour les couches moyennes.

### Figure 1.6. Accès aux services financiers, par catégorie de revenus

(part de ménages ayant contracté un emprunt pour l'acquisition ou l'amélioration d'un bien immobilier)



Note : En raison de différences dans les questions posées dans les enquêtes auprès des ménages des différents pays, ces données ne sont pas strictement comparables d'un pays à l'autre. Toutefois, toutes les questions portaient sur l'accès aux services financiers pour des activités liées au logement.

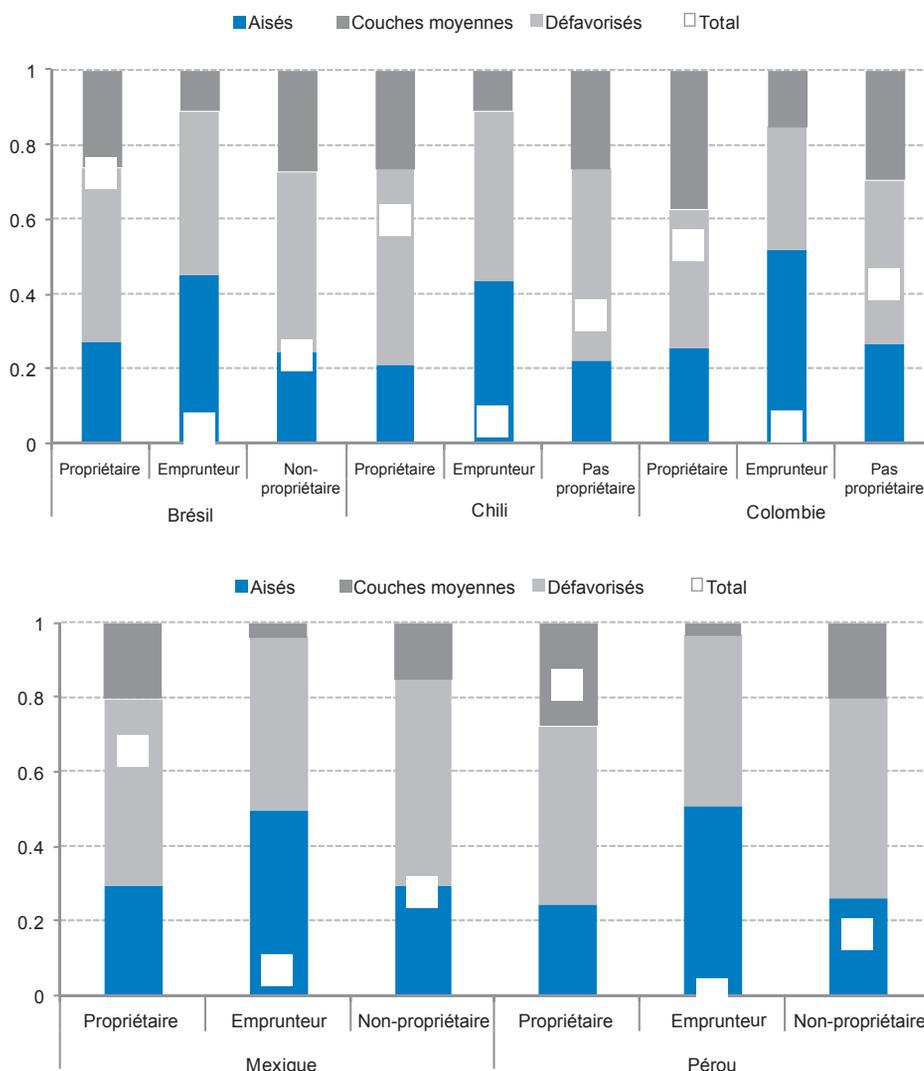
Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365325>

Au Mexique et au Pérou, plus de la moitié des ménages aisés recourent au marché hypothécaire, contre moins de 5 % pour les ménages défavorisés. Au Chili, ces écarts sont moins marqués : 20 % des ménages défavorisés et 30 % des ménages aisés recourent au secteur financier pour des crédits hypothécaires. En moyenne dans ces trois pays, près de 80 % des ménages n'ayant pas contracté d'emprunt hypothécaire appartiennent aux couches défavorisées et moyennes<sup>15</sup>.

Mais quelle est la prévalence des propriétaires de leur logement en Amérique latine ? Partout, plus de la moitié des ménages possèdent leur logement, avec une proportion variant de 53 % en Colombie à plus de 80 % au Pérou (figure 1.7). Moins de 10 % des ménages d'Amérique latine remboursent des prêts hypothécaires (carrés blancs sur la figure). Sur ces 10 %, près de la moitié sont des ménages aisés.

**Figure 1.7. Propriété immobilière en Amérique latine, par catégorie de revenus**



Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365344>

## MOBILITÉ SOCIALE

Notre définition 50-150 des couches moyennes nous donne des informations utiles sur les inégalités dans un pays. Une couche moyenne vaste, mesurée suivant cette définition, est le signe qu'une part importante de la population se trouve à distance raisonnable du revenu médian des ménages. Une couche moyenne plus restreinte signale que davantage de ménages se situent aux extrémités de l'échelle des revenus, venant très vraisemblablement gonfler les rangs des plus démunis. Cette section s'intéresse plus précisément à un petit nombre de pays d'Amérique latine et cherche notamment à faire la lumière sur les perspectives de mobilité sociale.

Si une couche moyenne nombreuse et économiquement robuste contribue au bien-être social, la mobilité sociale constitue un objectif important pour l'action publique. Cette mobilité est souvent examinée en termes de mobilité intergénérationnelle, comparant la situation socio-économique des parents et celle de leurs enfants (OCDE, 2010). Une telle mobilité est le fruit de plusieurs paramètres, allant des capacités héritées et du contexte social aux facteurs environnementaux. Ces derniers sont façonnés par les politiques publiques qui déterminent l'accès à la formation de capital humain, comme le soutien à l'enseignement public à toutes ses étapes, ainsi que par les mesures redistributives (comme la fiscalité et les transferts) susceptibles d'influencer l'accès à l'enseignement supérieur. Ces questions sont traitées plus avant dans les chapitres suivants de ces *Perspectives*.

Si détaillées qu'elles soient, les enquêtes auprès des ménages ne nous révèlent que très peu de choses sur la mobilité sociale. Pour pouvoir examiner correctement ce phénomène, il nous faut des données de panel, produites par des enquêtes qui recueillent de façon répétée des renseignements auprès du même groupe de ménages et sur plusieurs années. De telles données mettraient en lumière les ménages défavorisés qui intègrent la couche moyenne et les ménages des couches moyennes qui tombent dans la catégorie des défavorisés, mais ils indiqueraient aussi combien de ménages des couches moyennes conservent ce statut sur une période donnée.

Pour le Chili, ces données de panel sont disponibles pour 1996, 2001 et 2006 et leur examen dévoile une mobilité considérable, aussi bien vers le haut que vers le bas : les opportunités comme les risques sont manifestes<sup>16</sup>. Ainsi, 55 % des ménages qui étaient pauvres en 1996 ne l'étaient plus en 2001, alors que 11 % des ménages qui n'étaient pas pauvres en 1996 étaient tombés dans la pauvreté en 2001 (les seuils de pauvreté retenus dans cette analyse ne coïncident pas nécessairement avec les 50 % du revenu médian que nous utilisons dans ces *Perspectives*). Les données font également apparaître un groupe relativement immobile de ménages pauvres qui semblent exclus des opportunités d'avancement.

Malheureusement, ces données de panel ne sont que rarement disponibles. Une autre solution prometteuse repose sur les données rétrospectives, dérivées d'enquêtes qui interrogent les répondants sur la situation socio-économique de leurs parents. On obtient ainsi au moins des informations sur la mobilité intergénérationnelle<sup>17</sup>.

La simple comparaison de la taille des couches moyennes entre deux vagues d'enquête est nettement moins satisfaisante, puisqu'elle ne fait pas apparaître les effectifs qui « échangent leur place » dans la distribution des revenus. Ces effectifs peuvent être substantiels et ces mouvements sont à l'évidence très importants pour le bien-être des individus concernés. Si la couche moyenne passe, par exemple, de 40 à 45 % de la population entre deux enquêtes auprès

Le lien qui existe entre couche moyenne et bien-être social fait de la mobilité sociale un objectif important de l'action publique.

Dans l'idéal, il faudrait étudier la mobilité au moyen de données de panel. Celles-ci sont rarement disponibles, d'où la nécessité de définir une autre approche.

des ménages et que, dans le même temps, la population défavorisée diminue exactement de 5 points de pourcentage, il serait tentant, mais faux, de conclure que 5 % de la population est passée de la couche défavorisée à la couche moyenne. Il se peut tout aussi bien que de nombreux ménages de la couche moyenne aient reculé dans la catégorie des défavorisés et que davantage de ménages défavorisés soient entrés dans la couche moyenne, ou encore qu'il y ait aussi eu des mouvements substantiels dans les deux sens entre les couches moyenne et aisée. Cela étant, ces comparaisons dans le temps se calculent facilement au moyen des données disponibles et permettent néanmoins de tirer quelques conclusions.

## Mesures de la mobilité et résilience

Avant d'examiner les données sur la mobilité, il est intéressant de regarder si les couches défavorisées sont ou non « proches » des couches moyennes et si les couches moyennes sont ou non « proches » du seuil inférieur de cette catégorie, égal à 50 % du revenu médian. Les mesures précises de ces notions de proximité sont utiles à deux égards. Elles donnent une idée grossière des possibilités de mobilité sociale et mettent en évidence l'ampleur de l'intervention que les pouvoirs publics doivent déployer s'ils veulent être efficaces.

Pour nous faire une idée sur ce point, nous calculons deux indicateurs de mobilité sociale : l'indice de potentiel de mobilité des défavorisés (DMP) et l'indice de résilience de la couche moyenne (RES). Le DMP mesure la distance moyenne entre le revenu des personnes des défavorisés et le seuil à 50 % du revenu médian ; on sait ainsi à quel point les personnes défavorisées sont « près » d'intégrer la couche moyenne. Le DMP varie entre 0 et 1. Une valeur proche de 1 indique qu'il ne manque pas grand-chose au revenu moyen pour atteindre le seuil de la couche moyenne, avec donc un potentiel important d'ascension sociale. À l'inverse, une valeur proche de 0 indique que le revenu moyen des ménages défavorisés est loin du seuil des 50 %.

Quant au RES, il mesure de combien les ménages de la couche moyenne qui gagnent moins de 100 % du revenu médian, que l'on pourrait désigner comme la « couche moyenne inférieure », sont éloignés du seuil de 50 % du revenu médian. Le RES est l'image en miroir du DMP, en ceci qu'il offre une mesure du choc négatif sur les revenus qui ferait tomber les ménages de la « couche moyenne inférieure » dans la catégorie de la couche défavorisée. Ces chocs peuvent revêtir de nombreuses formes, dont certaines ne sont que trop familières aux ménages des pays en développement, comme la maladie, les accidents, un décès dans la famille, le chômage ou une catastrophe naturelle. Le RES varie lui aussi entre 0 et 1. Une valeur proche de 1 indique un faible risque de reculer jusqu'au statut de défavorisé ou, autrement dit, une plus grande résilience permettant aux ménages de se maintenir dans la couche moyenne. Les détails de la définition et du calcul de ces indices sont précisés dans l'encadré 1.2.

Si l'on compare plusieurs pays d'Amérique latine, c'est l'Uruguay qui, avec sa couche moyenne la plus large de la région, affiche la valeur la plus élevée pour le DMP (figure 1.8). Par rapport à ceux des autres pays présentés, ce sont les défavorisés uruguayens qui sont les plus « proches » de franchir le seuil de la couche moyenne. Il est peut-être surprenant que l'Argentine, malgré sa couche moyenne relativement vaste, enregistre le DMP le plus faible. On peut en déduire que les Argentins défavorisés, quoique moins nombreux que dans d'autres pays d'Amérique latine, sont moins à même de progresser sur l'échelle sociale jusqu'à la couche moyenne. À cet égard, c'est à la distribution des revenus de la Bolivie que ressemble le plus celle de l'Argentine, bien qu'elle soit centrée sur un revenu médian nettement plus élevé.

Notre indice DMP est une mesure de la capacité des défavorisés à rejoindre la couche moyenne, alors que le RES mesure la capacité de la couche moyenne à résister aux chocs.

**Encadré 1.2. Indicateurs du potentiel de mobilité**

L'indice DMP est établi comme suit. Pour un pays donné, on calcule la différence entre le revenu de chaque ménage défavorisé et 50 % du revenu médian de ce pays. On obtient ainsi l'écart entre le revenu effectif et le minimum nécessaire pour faire partie de la couche moyenne, selon notre définition des 50-150. Deuxièmement, on additionne ces écarts pour l'ensemble des ménages défavorisés. Troisièmement, on divise ce total des écarts par le revenu total que gagneraient les ménages défavorisés s'ils gagnaient exactement 50 % du revenu médian. La formule algébrique qui exprime ce calcul est la suivante :

$$\text{DMP} = \frac{\sum_{i=1}^{M_1} w_i (y_i)}{0.5 y_m (\sum_{i=1}^{M_1} w_i)}$$

où  $M_1$  = effectifs dans la catégorie défavorisée (revenu inférieur à 50 % du revenu médian) ;  $y_m$  = revenu médian ;  $y_i$  = revenu du  $i^{\text{ème}}$  ménage ;  $w_i$  = pondérations.

Le DMP est une variante des indicateurs d'écart de pauvreté standard, qui cherchent non seulement à mesurer l'incidence de la pauvreté, mais aussi sa profondeur. L'indice DMP peut être interprété comme la distance moyenne entre les ménages défavorisés et la couche moyenne<sup>18</sup>.

L'indice RES mesure la distance moyenne entre le revenu des ménages de la couche moyenne qui gagnent moins que le revenu médian et 50 % du revenu médian. On utilise la formule suivante :

$$\text{RES} = \frac{\sum_{i=1}^{M_2} w_i (y_i - 0.5 y_m)}{0.5 y_m (\sum_{i=1}^{M_2} w_i)}$$

où  $M_2$  = effectifs dans la couche moyenne inférieure (revenu compris entre 50 et 100 % du revenu médian) ;  $y_m$  = revenu médian ;  $y_i$  = revenu du  $i^{\text{ème}}$  ménage ;  $w_i$  = pondérations.

De la même manière, on peut définir assez directement un indicateur montrant la facilité avec laquelle les ménages de la couche moyenne aux revenus supérieurs au revenu médian (la couche moyenne supérieure) peuvent se hisser jusque dans les rangs de la couche aisée. On peut ainsi calculer un indice de potentiel de mobilité de la couche moyenne (*Middle Sector Mobility-Potential Index* – MSMP) au moyen de la formule suivante :

$$\text{MSMP} = \frac{\sum_{i=1}^{M_3} w_i (y_i - y_m)}{0.5 y_m (\sum_{i=1}^{M_3} w_i)}$$

où  $M_3$  = effectifs dans la couche moyenne supérieure (revenu compris entre 100 et 150 % du revenu médian) ;  $y_m$  = revenu médian ;  $y_i$  = revenu du  $i^{\text{ème}}$  ménage ;  $w_i$  = pondérations

Plus la valeur du MSMP est proche de 1, plus l'écart par rapport au seuil inférieur de la catégorie aisée est faible, et plus le potentiel d'ascension de la couche moyenne supérieure dans la couche aisée est élevé.

Enfin, l'indice de cohésion de la couche moyenne (*Middle Sector Cohesiveness Index* – COH) est défini comme la distance moyenne de la couche moyenne par rapport au revenu médian, en proportion du revenu médian. Cette moyenne est calculée sur l'ensemble de la population de la couche moyenne, suivant la formule :

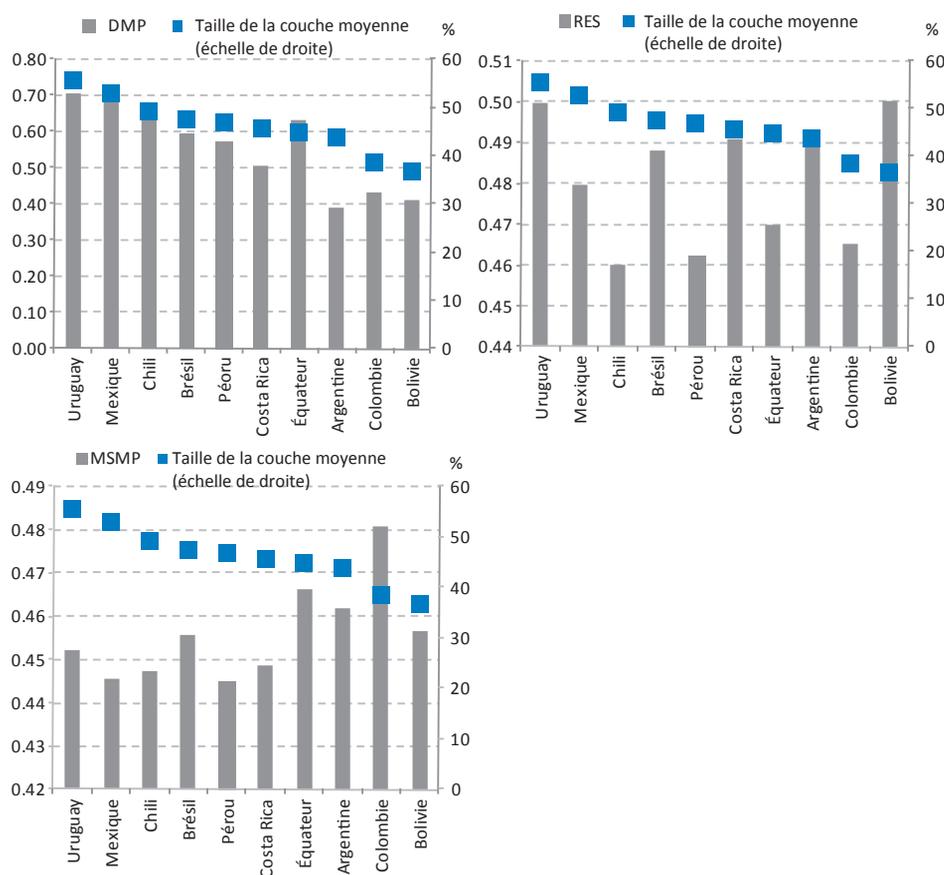
$$COH = \frac{\sum_{i=1}^{M_4} w_i |y_i - y_m|}{y_m (\sum_{i=1}^{M_4} w_i)}$$

où  $M_4$  = effectifs dans la couche moyenne (revenu compris entre 50 et 150 % du revenu médian) ;  $y_m$  = revenu médian ;  $y_i$  = revenu du  $i^{ème}$  ménage ;  $w_i$  = pondérations.

Le COH donne une mesure grossière de l'étalement des revenus de la couche moyenne. Une valeur proche de 1 signale que les revenus sont groupés à proximité du revenu médian, d'où une plus grande cohésion de la couche moyenne.

Voir Castellani et Parent (2010) pour de plus amples détails sur ces mesures et une présentation de l'évolution de la mobilité entre catégories au fil du temps.

**Figure 1.8. Indicateurs du potentiel de mobilité sociale en Amérique latine**  
(ménages entiers, 2006)



Note : Les indices DMP, RES et MSMP sont définis à l'encadré 1.2.

Source : Castellani et Parent (2010), d'après les enquêtes nationales auprès des ménages de 2006 (ménages entiers pour la taille de la couche moyenne). Voir le corps du texte pour la définition de ces variables.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365363>

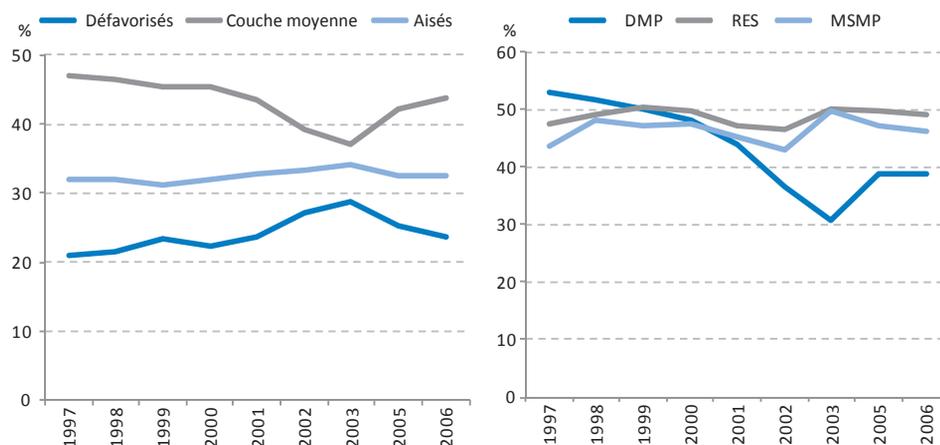
La couche moyenne de l'Uruguay est relativement résiliente au risque de tomber dans la catégorie des défavorisés, avec un RES d'une valeur proche de 0.5 (figure 1.8, cadre en haut à droite). Ce qui est peut-être plus surprenant, c'est que la couche moyenne inférieure du Chili est la moins résiliente, parmi tous les pays étudiés. Cette situation reflète peut-être la remarquable réussite du Chili dans sa lutte contre la pauvreté au cours des 20 dernières années ; grâce à cette dernière, une forte proportion de ménages se trouvent juste au-dessus du seuil de 50 % du revenu médian et donc, d'après notre mesure, ils sont près de se retrouver dans la couche défavorisée.

## Argentine, Chili, Costa Rica et Mexique, 1996-2006

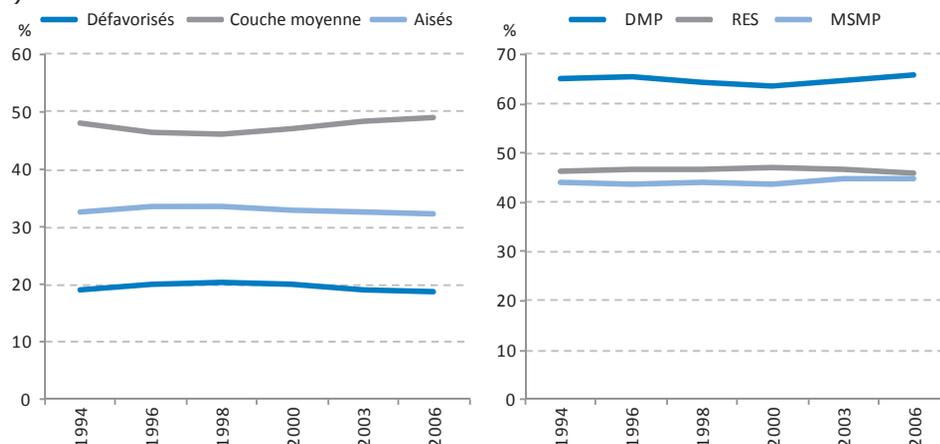
Cette section s'intéresse à l'évolution de la taille de la couche moyenne et des indices de potentiel de mobilité dans quatre pays. Ces pays ont été sélectionnés à la fois parce qu'ils disposent des données longitudinales nécessaires tirées d'enquêtes auprès des ménages, et en raison de la diversité des histoires que raconte leur expérience (figure 1.9).

**Figure 1.9. Évolution des couches moyennes au fil du temps : taille et potentiel de mobilité**

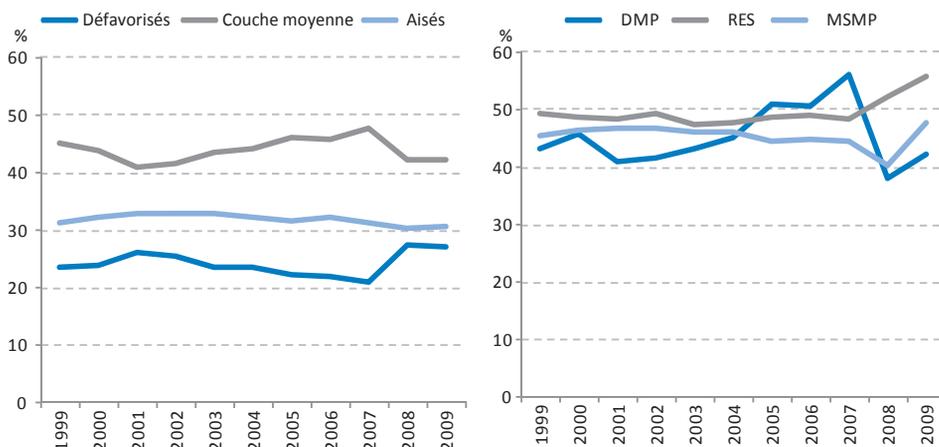
### a) Argentine



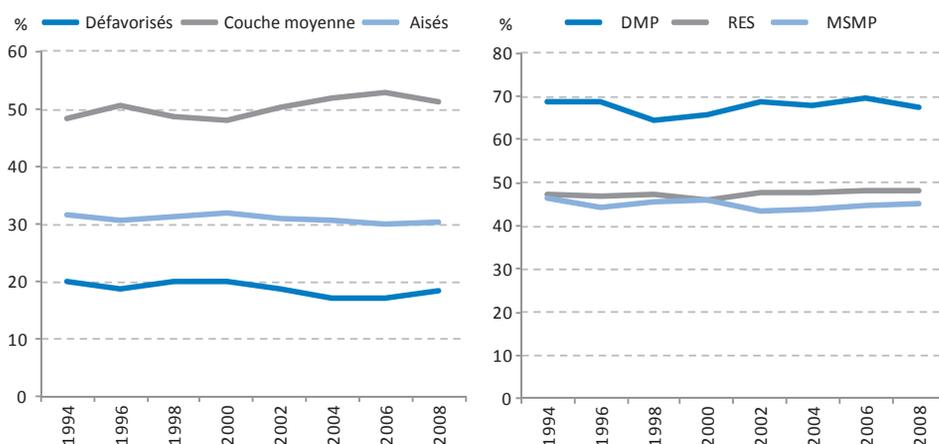
### b) Chili



c) Costa Rica



d) Mexique



Note: La taille de la couche moyenne est calculée sur la base des ménages entiers, d'après la définition du revenu médian (50 à 150 % du revenu médian).

Source: Castellani et Parent (2010), sur la base des enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365382>

Les données font apparaître un net recul de la couche moyenne en Argentine : entre 1996 et 2006, celle-ci a rétréci de presque 20 %. Dans le même temps, la population défavorisée s'est étoffée tandis que la strate aisée restait inchangée. Les performances économiques instables sur la décennie, et en particulier la crise de 2001, ont frappé plus spécifiquement les groupes de revenus les plus faibles, tirant vers le bas les indices de potentiel de mobilité sociale. Depuis 2003, la situation s'améliore pour les défavorisés. En revanche, la couche moyenne paraît toujours immobile d'après le niveau de ses indices, selon une comparaison dans le temps ou avec d'autres pays.

L'expérience du Chili est très différente. La taille de la couche moyenne y est stable sur la période observée. Cette stabilité s'étend également aux indices de potentiel de mobilité sociale, avec peu de variation au fil des années pour lesquelles des données sont disponibles.

Le Chili affiche une certaine stabilité sur les deux plans alors que des tensions se font jour dans les autres pays examinés.

Au Costa Rica, la population défavorisée s'est réduite et la couche moyenne a progressé jusqu'en 2007. Depuis lors en revanche, la proportion des défavorisés a grimpé en flèche et les indices de potentiel de mobilité sociale ont chuté. Ces deux évolutions sont liées à une dégradation des performances économiques, avec une poussée de l'inflation et un tassement de la croissance. La résilience de la couche moyenne inférieure s'est partiellement redressée ces dernières années, ce qui suggère une probabilité moindre de reculer dans la catégorie des défavorisés.

Les indicateurs pour le Mexique se sont redressés après la crise de la fin des années 1990. Néanmoins, des performances économiques peu satisfaisantes depuis lors ont fait tomber une partie des ménages de la couche moyenne dans les rangs des défavorisés. La couche moyenne est moins nombreuse et les ménages défavorisés affichent un potentiel de mobilité plus limité.

## COUCHES MOYENNES ET CLASSES MOYENNES

Depuis peu, journalistes, chercheurs et autres s'intéressent au rôle des couches moyennes dans le développement économique et ils s'y réfèrent souvent en évoquant les « classes moyennes ». Nous avons, pour notre part, préféré ne pas retenir ce terme de « classe moyenne » pour diverses raisons. D'un point de vue sociologique, on attend d'une classe qu'elle présente une certaine homogénéité dans ses caractéristiques et, possiblement, une conscience de son identité et de son rôle en tant que catégorie. Marx (voir Elster, 1986) mettait l'accent sur la propriété ; Weber (1958), sur les diplômes ; et Erikson et Goldthorpe (1992), sur la situation professionnelle<sup>19</sup>. Les couches moyennes d'Amérique latine décrites dans les sections précédentes de ce chapitre sont, à l'inverse, hétérogènes, tant à l'intérieur d'un pays que lorsqu'on les compare entre les différents pays. Cette hétérogénéité est particulièrement marquée dans le domaine des comportements sur le marché du travail et de l'informalité. À ce titre, il serait inexact de dire que les couches moyennes telles qu'identifiées dans les présentes *Perspectives* correspondent à la classe moyenne latino-américaine.

De leur côté, les historiens de la classe moyenne mettent en avant les valeurs et perceptions de cette catégorie autant que son niveau de revenu. Ce type de dynamisme de la classe moyenne est à la base de l'« éthique protestante » identifiée par Max Weber comme la source du développement du capitalisme<sup>20</sup>. Comme l'a montré ce chapitre, les membres des couches moyennes latino-américaines ne sont pas les personnes les plus susceptibles de devenir des créateurs d'entreprise : les chefs d'entreprise en Amérique latine appartiendront plus vraisemblablement à la couche aisée (encadré 1.1). De même, les opinions politiques des classes moyennes, favorables à la démocratisation et à des programmes modérément progressistes, se retrouvent dans l'historique de cette catégorie dans d'autres parties du monde. Le chapitre 4 montrera que les préférences politiques des couches moyennes latino-américaines sont nettement plus complexes. De manière générale, les attitudes et perceptions des couches moyennes sont hétérogènes et, la plupart du temps, ne concordent pas avec les valeurs que les stéréotypes associent aux classes moyennes (encadré 1.3).

Les couches moyennes ne correspondent pas exactement aux classes moyennes traditionnelles : elles sont beaucoup plus hétérogènes et ne portent pas les valeurs classiques des « classes moyennes ».

### **Encadré 1.3. Faire partie de la classe moyenne et se sentir membre de la classe moyenne**

Faire partie de la classe moyenne n'est pas la même chose qu'avoir le sentiment d'appartenir à la classe moyenne<sup>21</sup>. En Amérique latine, seulement 40 % de la population qui considèrent faire partie de la classe moyenne serait classés dans la couche moyenne telle que définie dans les présentes *Perspectives*. Les 60 % restant sont, avec une probabilité quasiment égale, défavorisés ou aisés. Si vous demandez à des Latino-Américains où ils se situent sur une échelle de 1 à 10 (où 1 est « le plus pauvre du pays » et 10 « le plus riche du pays »), 37 % se placent sur les niveaux 4 et 5, alors que 42 % se placent sur les échelons inférieurs et seulement 20 % sur les plus élevés. Comparons ces résultats avec la définition des 50-150, selon laquelle la couche moyenne gagne entre 50 et 150 % du revenu médian : d'après cette mesure, 42 % des Latino-Américains font partie de la couche moyenne<sup>22</sup>.

Il s'avère que des différences importantes existent entre les membres des couches moyennes et ceux qui considèrent faire partie de la classe moyenne, et, peut-être, ce second groupe est-il plus important pour les performances économiques. On peut se servir de données d'enquête qui complètent les enquêtes nationales auprès des ménages pour faire apparaître les caractéristiques des personnes qui ne répondent pas à la définition des 50-150 mais ont néanmoins le sentiment d'appartenir à la classe moyenne : classiquement, ce sont des personnes relativement jeunes qui ont au moins achevé leurs études secondaires, ont une famille plus petite que les défavorisés mais plus grande que les ménages aisés, ont réussi à accumuler quelques biens durables pour le ménage, mais moins que les couches aisées, et travaillent dans une entreprise sous les ordres d'un chef ou d'un superviseur.

#### **Objectifs des classes moyennes**

On peut difficilement être certain que les vertus fréquemment attribuées à la classe moyenne (esprit d'entreprise, plus forte propension à épargner, progressisme politique) la caractérisent réellement, à moins que l'on ne puisse prouver que la classe moyenne n'est pas motivée par les mêmes facteurs que les autres catégories de revenus.

À travers ses *World Polls*, l'institut de sondage Gallup a interrogé des personnes, leur demandant si elles étaient satisfaites de leur vie et de leur situation économique et si elles étaient heureuses sur le plan personnel. Ces données confirment que les Latino-Américains qui considèrent faire partie de la classe moyenne ont effectivement des objectifs différents de leurs compatriotes défavorisés ou aisés. En particulier, certaines caractéristiques de leur vie les rendent heureux alors qu'elles ne satisferaient pas les autres. Le fait d'avoir un ou plusieurs enfants les rend plus heureux que ceux qui se considèrent comme pauvres, pour lesquels la famille est une charge.

Ils tirent une grande satisfaction d'être clients d'une banque et d'avoir un chéquier ou une carte de crédit. Paradoxalement, leur bonheur dépend pourtant moins de la possession de biens et ils ne laissent pas les soucis économiques trop assombrir leur vie, contrairement aux pauvres (par nécessité) et aux riches (peut-être par ambition ou par crainte).

Plus important, les personnes qui *estiment* faire partie de la classe moyenne ne pensent pas de la même manière que les membres de la couche moyenne. Les premières apprécient la modernité, et pas seulement l'utilisation du système financier, mais aussi la possibilité de rester en contact avec les autres grâce aux téléphones portables et à Internet. Leur satisfaction de vivre dépend moins de leur niveau de revenus et des incertitudes économiques que celle des membres de la couche moyenne ; et leur bonheur est moins tributaire de la sécurité associée à un mariage stable. Tous ces aspects montrent que les personnes qui disent faire partie de la classe moyenne sont davantage sûres d'elles-mêmes et satisfaites de leur situation économique, et moins esclaves des revenus et des possessions matérielles que les personnes objectivement identifiées comme appartenant à la couche moyenne.

On peut avancer que l'idéal, pour une société, ne serait pas simplement de compter une couche moyenne nombreuse, mais plutôt de nombreuses personnes qui se reconnaissent réellement dans les valeurs postmodernes et non matérialistes de ceux qui se décrivent comme faisant partie de la classe moyenne. Si *faire partie* de la classe moyenne est perçu comme équivalant à *avoir le sentiment d'appartenir* à la classe moyenne, alors ce seront, non pas seulement les économistes et les autorités, motivés par le bien-être matériel ou la croissance économique, mais les enseignants, les leaders d'opinion, les intellectuels et les artistes qui seront les agents du changement véritable.

Source: Fajardo et Lora (2010).

La mise en équivalence de la couche moyenne et de la classe moyenne pose un même problème, aussi bien du point de vue sociologique qu'historique : la définition de la classe moyenne se réfère classiquement à des variables qui ne sont qu'imparfaitement corrélées au revenu, à savoir les opinions, les valeurs, le niveau de capital humain et la situation professionnelle. En effet, les personnes appartenant à la classe moyenne peuvent avoir le même revenu que celles appartenant à une strate inférieure, et l'histoire de l'Amérique latine regorge d'exemples confirmant cette hypothèse. Prenons le cas des mouvements *empleocracia* au Pérou, durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Des organisations d'employés de bureau se sont battues pour obtenir des hausses de salaire, une journée de travail de huit heures et d'autres améliorations de leurs conditions de travail, précisément parce que leur statut social leur « imposait » de dépenser davantage en vêtements, logement et autres marqueurs du statut social que les travailleurs manuels, dont le salaire était en fait souvent assez proche de celui des *empleados*<sup>23</sup>.

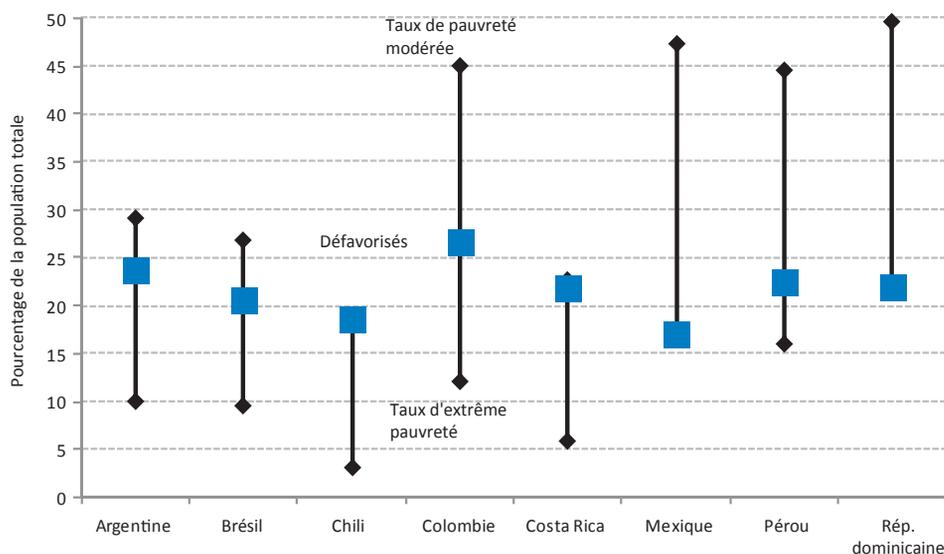
En droite ligne de la question : « Les couches moyennes et les classes moyennes recouvrent-elles les mêmes personnes ? », on peut se demander : « Les défavorisés et les pauvres sont-ils les mêmes personnes ? ». Notre intérêt pour les couches moyennes est explicitement motivé par la distinction entre leur rôle économique et celui des personnes qui se trouvent en bas de la distribution des revenus. Si de nombreuses études de l'OCDE retiennent comme seuil de pauvreté relative la barre des 50 % du revenu médian, cette limite est peut-être un peu trop prudente dans le contexte latino-américain. Dans cette hypothèse, pour certains pays, notre catégorie des défavorisés sera plus restreinte que la catégorie des pauvres telle que mesurée par les seuils de pauvreté internationaux.

En fait, la relation entre le seuil de revenus de la couche moyenne inférieure et les seuils de pauvreté nationaux mesurant l'incidence de la pauvreté aussi bien extrême que modérée varie d'un pays à l'autre (figure 1.10). Au Chili et au Costa Rica, la barre des 50 % du revenu médian est proche du seuil de pauvreté modérée, voire le dépasse. Au Mexique et en République dominicaine en revanche, la démarcation des revenus de la couche moyenne inférieure est analogue au seuil d'extrême pauvreté. Pour ce qui est de l'Argentine, du Brésil

Le concept de couches moyennes, au seuil distinct des seuils de pauvreté nationaux et assorti d'une limite supérieure, peut permettre de porter un regard nouveau sur les sociétés latino-américaines.

et du Pérou, la limite basse de la couche moyenne inférieure se trouve entre le seuil de pauvreté modérée et le seuil d'extrême pauvreté. Pour la région dans son ensemble, un seuil de pauvreté représentant 50 % du revenu médian ne semble pas déraisonnable, mais il tend à être prudent par rapport aux seuils de pauvreté nationaux. Autrement dit, la population défavorisée telle que mesurée dans ces *Perspectives* représente, pour beaucoup, voire la plupart des pays de la région, une catégorie plus restreinte et plus pauvre que les personnes modérément pauvres<sup>24</sup>.

**Figure 1.10. Populations défavorisées et seuils nationaux de pauvreté**



Note : Le taux de pauvreté renvoie au nombre de personnes se trouvant sous le seuil de pauvreté de leur pays, d'après les statistiques officielles (voir la documentation Sedlac pour de plus amples détails). Les carrés indiquent le pourcentage de personnes défavorisées, selon la définition des 50-150.

Source : Base de données Sedlac, consultée en août 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365401>

## CONCLUSION : FEUILLE DE ROUTE POUR LES PERSPECTIVES 2011

Veiller à ce que davantage de Latino-Américains puissent rejoindre les couches moyennes et améliorer la sécurité économique de ceux qui atteignent ce niveau de vie constituent deux objectifs valables pour l'action publique. Une couche moyenne forte est sans aucun doute significative pour la croissance économique, mais aussi parce que les opportunités d'épanouissement personnel associées à ce niveau de vie, matériellement relativement modeste, forment un objectif légitime pour une société et ses membres.

La suite de cette édition des *Perspectives* développe les points suivants :

- le chapitre 2 examine quelle expérience du marché du travail ont les couches moyennes, soulignant l'importance de la protection sociale, ou son absence; pour les millions de Latino-Américains des couches moyennes qui travaillent dans le secteur informel ;
- le chapitre 3 analyse le potentiel d'ascension sociale que renferme l'éducation, permettant aux enfants des milieux défavorisés d'entrer dans les couches moyennes ;
- le chapitre 4 s'intéresse au lien entre les couches moyennes et la politique budgétaire : les ménages des couches moyennes sont-ils des contributeurs nets ou des bénéficiaires nets des impôts et transferts ? Comment les couches moyennes perçoivent-elles la fiscalité et la qualité des dépenses publiques ?

Des réponses à ces questions dépendent à la fois la marge de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics pour renforcer les couches moyennes et les outils qu'ils peuvent utiliser pour y parvenir.

## NOTES

1. Banerjee et Duflo (2008) ; Ravallion (2009) ; Kharas (2010) ; Birdsall (2010).
2. D'après sa définition (classe moyenne = ménages dont les revenus journaliers s'établissent entre dix et 100 USD ajustés en PPA), Kharas (2010) estime que plus de la moitié de la classe moyenne de la planète sera asiatique en 2020, pour l'essentiel concentrée en Chine et en Inde.
3. Easterly définit la classe moyenne comme les personnes appartenant aux deuxième, troisième et quatrième quintiles de revenus. On dit des pays où une proportion plus importante du revenu national revient à cette catégorie qu'ils ont une classe moyenne plus robuste. Son article s'inscrit dans un ensemble bien plus vaste d'études empiriques sur les effets négatifs des inégalités sur la croissance, au sens où la taille de la classe moyenne est inversement proportionnelle au niveau d'inégalité de revenus dans une économie. Bénabou (1996, 2005) examine une grande partie de cette abondante littérature.
4. Face à la thèse optimiste de Johnson, d'aucuns ont plutôt affirmé que les couches moyennes avaient joué un rôle progressiste puisqu'elles se sont opposées aux oligarchies au début du XX<sup>e</sup> siècle, mais qu'ensuite, elles se sont alignées sur les élites et, après 1964, sur les dictatures militaires ; voir Pike (1963) et Hoselitz (1962). Les différentes écoles de pensée se rapportant au rôle historique de la classe moyenne sont examinées et replacées dans le contexte latino-américain par Adamovsky (2009) pour l'Argentine, Barr-Melej (2001) pour le Chili, Owensby (1999) pour le Brésil et Parker (1998) pour le Pérou.
5. Pour pouvoir comparer les niveaux de revenus par personne de ménages de taille et de structure différentes, il convient de recourir à une échelle d'« équivalence ». S'agissant des statistiques rapportées dans ces *Perspectives*, les pondérations permettant d'obtenir des revenus par « équivalent-habitant », ou revenus ajustés de la composition du ménage, sont les suivantes : une pondération de 1 est affectée au chef de ménage, une pondération de 0.5 à chaque adulte supplémentaire et une pondération de 0.3 à chaque mineur âgé de 14 ans au plus. C'est ce que l'on appelle l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée, laquelle a été adoptée, entre autres, par la Commission européenne. Parmi les autres échelles en usage pour les comparaisons internationales, citons la racine carrée de la taille du ménage (utilisée dans de nombreuses études de l'OCDE depuis les années 1990). En pratique, la différence induite par le choix de tel ou tel système de pondération est limitée. Voir Castellani et Parent (2010) pour plus de détails.
6. Ces deux articles évoquent les « classes moyennes » et non les « couches moyennes ». Pour des raisons que nous expliciterons plus loin dans le présent chapitre, nous préférons désigner cette catégorie par l'expression « couches moyennes » et non « classes moyennes ».
7. Notre définition est tout à fait dans l'esprit de la définition classique retenue par Thurow (1987), économiste au MIT, pour les couches moyennes des États-Unis, à savoir la catégorie dont les revenus se situent entre 75 et 125 % du revenu médian.
8. Pour évaluer la robustesse des résultats de cette étude, les auteurs comparent les seuils de pauvreté à 40, 50 et 60 % du revenu médian des ménages. Voir également Chauvel (2006). Ce type de seuil de pauvreté relative n'est pas aussi fréquemment utilisé pour les analyses des pays en développement à faible revenu, même si Birdsall *et al.* (2000) sont une exception notable.
9. On trouvera dans Brandolini (2010) une exploration plus complète des problèmes empiriques et conceptuels qui accompagnent les mesures relatives des couches moyennes comparables à l'international.

10. D'après Cepalc (2010), en 2006, ces dix pays totalisaient 82.2 % de la population des 20 pays d'Amérique latine et 80.3 % de celle des 46 pays et territoires d'Amérique latine et des Caraïbes. Dans les dix pays latino-américains présentés à la figure 1.1, un peu moins de 214 millions de personnes au total appartenaient en 2006 aux couches moyennes. Compte tenu de la croissance démographique et en supposant que la proportion moyenne des ménages des couches moyennes soit la même dans les pays non présentés sur cette figure, un calcul rapide suggère que les couches moyennes d'Amérique latine et des Caraïbes pourraient compter, en 2011, 275 millions de personnes. Toutefois, étant donné que nous adoptons une définition relative des couches moyennes, avec des seuils de revenus différents dans chaque pays, additionner ainsi les couches moyennes des différents pays revient à peu près à additionner des carottes et des navets.
11. Le tableau 1.A1 de l'annexe statistique examine en détail les secteurs d'activité des couches défavorisées, moyennes et aisées.
12. Notre mesure des employés du secteur public, établie à partir de la catégorie professionnelle « administration publique, éducation, santé » dans les enquêtes auprès des ménages, est inexacte pour au moins deux raisons. D'une part, cette catégorie peut prendre en compte des personnes qui travaillent dans la santé ou l'éducation mais dans le secteur privé, d'où une surestimation de l'emploi dans le secteur public. Deuxièmement, les personnes qui travaillent dans des entreprises manufacturières, de transport ou de communications du secteur public peuvent être dénombrées dans ces différents secteurs et non dans l'administration publique, d'où une sous-estimation de la taille du secteur public.
13. Voir Acs (2006) pour une analyse de l'« entrepreneuriat par opportunité », « le choix résolu de lancer une entreprise fondé sur la conviction qu'il existe une opportunité d'affaires inexploitées ou sous-exploitées ». Ce type d'entrepreneuriat s'oppose à l'« entrepreneuriat par nécessité », courant dans les pays en développement, mais présentant moins d'externalités positives pour le développement économique. Sur le lien entre entrepreneuriat, création d'emplois et économie du savoir, voir Audretsch et Thurik (2001), Audretsch (2002) et Agarwal *et al.* (2008). Sur l'entrepreneuriat et la croissance économique, voir Audretsch (1995), Hopenhayn (1992) et Klepper (1996).
14. Ainsi en Uruguay, au Pérou, au Panama, en République dominicaine, en Bolivie, au Brésil et au Mexique, plus de 60 % du total des actifs sont détenus par les trois plus grandes banques commerciales. Voir Beck *et al.* (2000, actualisation novembre 2008) et Micco et Panizza (2005).
15. Concernant d'autres pays, les enquêtes auprès des ménages font apparaître des résultats analogues pour d'autres aspects du secteur financier. Ainsi en Colombie, plus de 90 % de la population n'ont pas accès aux cartes de crédit et, parmi eux, près de 80 % appartiennent aux couches moyennes et défavorisées.
16. Ce paragraphe synthétise Marcel (2009), dont l'analyse des données chiliennes repose sur les enquêtes Casen. Torche et López Calva (2010), pour leur part, se servent de données d'enquête de panel pour analyser la mobilité intragénérationnelle des couches moyennes au Chili et au Mexique.
17. Torche (2009) résume les estimations disponibles concernant la mobilité intergénérationnelle sur la base de données d'enquêtes rétrospectives en Amérique latine.
18. Tout l'éventail des indicateurs de l'écart de pauvreté est détaillé dans Foster *et al.* (1984).
19. Voir Chauvel (2006, chapitre 1) pour un examen plus détaillé des relations entre le revenu médian et la classe moyenne d'un point de vue sociologique.

20. « Si pareil frein de la consommation s'unit à pareille poursuite débridée du gain, le résultat pratique va de soi : le capital se forme par l'épargne forcée ascétique », Weber (1905). Voir Acemoglu et Zilibotti (1997), Doepke et Zilibotti (2005, 2008) pour une analyse économique de ces arguments. Banerjee et Duflo (2008) sont, pour leur part, aussi sceptiques que nous concernant les données attestant de niveaux d'entrepreneuriat supérieurs à la moyenne dans les classes moyennes des économies en développement, si l'on utilise une définition de la classe moyenne reposant sur les revenus.
21. Cet encadré a été rédigé par Eduardo Lora, d'après Fajardo et Lora (2010).
22. Eisenhower (2008) résume différentes enquêtes menées aux États-Unis, selon lesquelles les personnes qui s'identifient comme appartenant à la classe moyenne totalisent de 50 à 80 % de la population.
23. C'est le sujet de la fascinante histoire de la classe moyenne péruvienne écrite par Parker (1998).
24. La figure 1.10 est élaborée à partir des données concernant les huit pays d'Amérique latine et des Caraïbes pour lesquelles des notes pays ont été rédigées pour ces *Perspectives* et qui sont membres du Comité directeur du Centre de développement de l'OCDE. Ces pays enregistrent généralement un revenu par habitant supérieur à celui de la région dans son ensemble. Pour nombre des pays qui n'apparaissent pas dans la figure 1.10, la relation entre seuil d'extrême pauvreté et 50 % du revenu médian serait vraisemblablement plus proche de celle affichée par le Mexique et la République dominicaine dans cette figure.

## ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1.A1.1. Secteur d'activité économique des travailleurs, par catégorie

(pourcentage de chefs de ménage travaillant dans un secteur donné, pour la couche moyenne)

	Brésil		Chili		Costa Rica		Mexique		Pérou		Argentine (urb)		Uruguay (urb)									
	Défa- vorisés	Aisés moyenne	Défa- vorisés	Couche moyenne	Défa- vorisés	Aisés moyenne	Défa- vorisés	Couche moyenne	Défa- vorisés	Aisés moyenne	Défa- vorisés	Couche moyenne	Défa- vorisés	Aisés moyenne								
Agriculture, syviculture, pêche	41.96	19.46	7.06	29.61	16.52	6.88	33.67	18.44	6.46	44.6	12.68	5.13	82.03	32.61	8.83	8.06	4.02	10.85	2.72	1.13	1.01	
Activités minières, électricité, adduction d'eau	n.d.	n.d.	n.d.	1.77	2.59	3.69	1.08	1.71	1.99	0.28	1.03	2.25	0.55	1.48	2.71	11.72	11.54	29.25	4.15	4.83	5.04	
Industries manufacturières	9.93	16.31	18.04	12.69	15.04	13.86	10.5	14.21	12.34	11.57	17.43	15.27	4.21	9.89	13.77	26.68	26.6	26.29	16.56	16.81	11.69	
BTP, transports, communications	13.98	17.98	12.78	21.11	22.81	19.45	10.83	18.1	16.48	16.57	20.88	12.71	2.98	16.43	16.91	3.43	5.78	5.07	19.36	17.01	11.76	
Distribution, hôtellerie et restauration	15.43	20.99	22.82	11.27	16.2	18.13	20.97	22.45	22.48	14.62	22.57	22.98	6.37	23.79	26.01	18.77	16.69	7.82	29.84	21.8	18	
Administration publique, éducation, santé	4.86	9.18	21.13	7.31	11.17	18.87	5.58	9.32	22.18	1.89	9.29	23.2	1.49	8.68	18.75	14.43	18.48	11.42	4.14	20.52	28.42	
Autres services	13.83	16.08	18.17	16.24	15.67	19.13	17.38	15.79	18.07	10.47	16.12	18.45	2.37	7.12	13.02	16.91	16.89	9.29	23.24	17.9	24.09	
% salariés/total	71.17	73.46	77.78	50.92	69.73	84.85	56.98	80.42	84.17	80.75	80.94	81.24	89.06	82.98	75.14	63.60	64.90	81.56	60.67	56.78	67.55	
Couverture géographique des enquêtes	Nationale		Nationale		Nationale		Nationale		Nationale		Nationale		Nationale		Nationale		Population urbaine		Population urbaine		Population urbaine	

Source : Castellani et Parent (2010), d'après les enquêtes auprès des ménages de 2006 (ménages entiers).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366332>

## RÉFÉRENCES

ACEMOGLU, D. et F. ZILIBOTTI (1997), « Was Prometheus Unbound by Chance? Risk, Diversification, and Growth », *Journal of Political Economy*, vol. 105(4), pp. 709-751, août.

ACS, Z. (2006), « How Is Entrepreneurship Good for Economic Growth? », *Innovations Journal*, hiver.

ADAMOVSKY, E. (2009), *Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*, Planeta, Buenos Aires.

AGARWAL, R., D. AUDRETSCH et M.-B. SARKAR (2008), « The Process of Creative Construction: Knowledge Spillovers, Entrepreneurship and Economic Growth », *Jena Economic Research Papers 2008-008*.

AUDRETSCH, D. (1995), *Innovation and Industry Evolution*, MIT Press, Cambridge, MA.

AUDRETSCH, D. (2002), *Entrepreneurship: A Survey of the Literature*, élaboré pour la Commission européenne (Direction générale Entreprises et industrie), Institute for Development Strategies, université de l'Indiana et Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres.

AUDRETSCH, D. et R. THURIK (2001), « What's New about the New Economy? Sources of Growth in the Managed and Entrepreneurial Economies », *Industrial and Corporate Change*, 10(1), pp. 267-315.

BANERJEE, A. et E. DUFLO (2008), « What is Middle Class about the Middle Classes around the World? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, n° 2, printemps, pp. 3-28.

86

BARR-MEJER, P. (2001), *Reforming Chile. Cultural Politics, Nationalism and the Rise of the Middle Class*, University of North Carolina Press, Chapel Hill et Londres.

BECK, T., A. DEMIRGÜÇ-KUNT et R. LEVINE (2000), « A New Database on Financial Development and Structure », *World Bank Economic Review* 14, pp. 597-605, actualisation novembre 2008.

BÉNABOU, R. (1996), « Inequality and Growth », *NBER Macroeconomics Annual 1996*, vol. 11, pp. 11-92.

BÉNABOU, R. (2005), « Inequality, Technology and the Social Contract », in AGHION, P. et S. DURLAUF (dir. pub.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, Elsevier, Amsterdam.

BIRDSALL, N. (2010), « The (Indispensable) Middle Class in Developing Countries; or The Rich and the Rest, Not the Poor and the Rest », *Working Paper 207*, Center for Global Development, Washington, DC.

BIRDSALL, N., C. GRAHAM et S. PETTINATO (2000), « Stuck in the Tunnel: Is Globalisation Muddling the Middle Class? », *Center on Social and Economic Dynamics Working Paper 14*, Brookings Institution, Washington, DC.

BRANDOLINI, A. (2010), *On the Identification of the 'Middle-Class'*, contribution présentée lors de la conférence « Inequality and the Status of the Middle Class: Lessons from the Luxembourg Income Study », Luxembourg, juin, consulté à l'adresse [www.lisproject.org/conference/conference-papers.html](http://www.lisproject.org/conference/conference-papers.html).

CASTELLANI, F. et G. PARENT (2010), « Being Middle Class in Latin America », document interne, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

CEPALC (2010), *Anuario Estadístico de America Latina y el Caribe*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.

CHAUVEL, L. (2006), *Les classes moyennes à la dérive*, Seuil/La République des Idées, Paris.

DOEPKE, M. et F. ZILIBOTTI (2005), « Social Class and the Spirit of Capitalism », *Journal of the European Economic Association* vol. 3(2-3), pp. 516-24.

DOEPKE, M. et F. ZILIBOTTI (2008), « Occupational Choice and the Spirit of Capitalism », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123(2), pp. 747-93.

EASTERLY, W. (2001), « The Middle Class Consensus and Economic Development », *Journal of Economic Growth*, vol. 6(4), pp. 317-35.

EISENHAUER, J.-G. (2008), « An Economic Definition of the Middle Class », *Forum for Social Economics*, vol. 37, n° 2, pp. 103-113.

- ELSTER, J. (1986), *An Introduction to Karl Marx*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ERIKSON, R. et J.-H. GOLDTHORPE (1992), *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, Clarendon Press, Oxford.
- FAJARDO, J. et E. LORA (2010), *Understanding the Latin American Middle Classes: Reality and Perception*, Département de la recherche, Banque interaméricaine de développement, New York, NY, juin.
- FOSTER, J., J. GREER et E. THORBECKE (1984), « A Class of Decomposable Poverty Measures », *Econometrica*, vol. 52, n° 3, pp. 761-66.
- HOPENHAYN, H.-A. (1992), « Entry, Exit and Firm Dynamics in Long Run Equilibrium », *Econometrica*, vol. 60, pp. 1127-1150.
- HOSELTZ, B.-F. (1962), « El desarrollo económico en América Latina », *Desarrollo Económico*, n° 2, octobre, pp. 49-65.
- JOHNSON, J.-J. (1958), *Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- KHARAS, H. (2010), « The Emerging Middle Class in Developing Countries », *Document de travail* n° 285, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- KLEPPER, S. (1996), « Entry, Exit, Growth, and Innovation over the Product Life Cycle », *American Economic Review*, 86(3), pp. 562-583.
- LATINOBARÓMETRO, consulté à l'adresse [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- MARCEL, M. (2009), *Movilidad, desigualdad y política social en América Latina*, document interne, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- MICCO, A. et U. PANIZZA (2005), « Bank Concentration and Credit Volatility », *Central Bank of Chile Working Papers* 342, Banque centrale du Chili, Santiago du Chili.
- OCDE (2008), *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), « Une affaire de famille : la mobilité sociale intergénérationnelle dans les pays de l'OCDE », in *Réformes économiques : Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OWENSBY, B.-P. (1999), *Intimate Ironies: Modernity and the Making of Middle-Class Lives in Brazil*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- PARKER, D.-S. (1998), *The Idea of the Middle Class. White-Collar Workers and Peruvian Society, 1900-1950*, Pennsylvania State University Press, University Park, PA.
- PIKE, F.-B. (1963), « Aspects of Class Relations in Chile, 1850-1960 », *Hispanic American Historical Review*, vol. 43, pp. 14-33.
- RAVALLION, M. (2009), « The Developing World's Bulging (but Vulnerable) Middle Class », *World Development*, vol. 38, n° 4, pp. 445-454.
- THUROW, L. (1987), « A Surge in Inequality », *Scientific American*, 256, pp. 30-37.
- TORCHE, F. (2009), « Sociological and Economic Approaches to the Intergenerational Transmission of Inequality in Latin America », *Research for Public Policy, Human Development*, HD-09-2009, PNUD-RBLAC, New York, NY.
- TORCHE, F. et L.-F. LÓPEZ CALVA (2010), *Stability and Vulnerability of the Latin American Middle Class*, manuscrit non publié, université de New York et Programme des Nations unies pour le développement, New York, NY.
- WEBER, M. (1905), *Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus*, traduction française : *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, par Jean-Pierre Grossein (2004), Gallimard, Paris.
- WEBER, M. (1958), « Class, Status and Party », in GERTH, H. et C.-W. MILLS (dir. pub.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Oxford.



# CHAPITRE DEUX

## La protection sociale et le travail informel dans les couches moyennes

### RÉSUMÉ

En Amérique latine, les mécanismes de protection sociale continuent de couvrir une faible proportion des travailleurs, nettement inférieure à 50 %. Cette situation tient à la structure duale des marchés du travail dans la région : le travail informel reste substantiel et la majorité des travailleurs de ce secteur cotisent de façon irrégulière, si tant est qu'ils cotisent. Le nombre de travailleurs informels dans les couches moyennes latino-américaines est élevé. Les dispositifs de protection sociale ne parviennent même pas à atteindre la moitié des travailleurs de cette catégorie, dont beaucoup se retrouvent sans protection suffisante de l'emploi ni accès aux filets de protection sociale. Les pouvoirs publics doivent s'attaquer de toute urgence à ce problème car, avec un faible niveau d'affiliation et des cotisations irrégulières, les individus courent un grand risque de descendre sur l'échelle sociale s'ils tombent malades, perdent leur emploi ou partent à la retraite. En Amérique latine, trois caractéristiques fondamentales de la situation économique doivent orienter une réforme pragmatique de la protection sociale : un niveau élevé de travail informel, une population encore jeune, et des ressources budgétaires limitées. Pour aider les décideurs à concevoir des mesures adaptées, ce chapitre évalue les différentes réformes des pensions, notamment les mesures *ex post* (c'est-à-dire après départ à la retraite, comme les pensions sociales) et les mesures *ex ante* (c'est-à-dire durant la vie active, en particulier les régimes coordonnés à cotisations déterminées).

Dans le monde en développement, un emploi régulier relativement sûr constitue presque une caractéristique des couches moyennes (voir par exemple Banerjee et Duflo, 2008), ce qui a de profondes implications sur le bien-être. En effet, une rémunération régulière présente des avantages qui vont au-delà de la paye de fin de mois. Les individus qui perçoivent une rémunération régulière auront plus facilement accès au crédit, par exemple, et la plupart des systèmes de protection sociale, qu'il s'agisse des allocations chômage, des soins de santé ou des pensions de retraite, sont contributifs. Ce sont les travailleurs des couches moyennes qui possèdent un emploi stable qui sont les plus susceptibles de cotiser à ces régimes et d'être en mesure d'y faire appel en cas de besoin.

Cependant, le travail informel reste substantiel en Amérique latine et aux Caraïbes. Dans son interaction avec les systèmes de protection sociale contributifs, il crée un cercle vicieux car, en cotisant de façon irrégulière (voire pas du tout), la masse de travailleurs informels affaiblit ces dispositifs et n'arrive pas à s'assurer un soutien lorsqu'elle en a besoin.

Les dispositifs de protection sociale contributifs existant ciblent souvent les travailleurs du secteur formel ; les couches moyennes n'en tirent pas toujours le meilleur parti.

Ces deux mondes – travailleurs des couches moyennes et marché informel – ne s'excluent pas mutuellement. Les pouvoirs publics doivent de toute urgence tenir compte des ménages de travailleurs informels présents dans les couches moyennes étant donné qu'en raison de leur couverture insuffisante et de leurs cotisations irrégulières, ces individus risquent fort de reculer sur l'échelle sociale. En l'absence de mécanismes de soutien public, même des chocs à court terme, comme une période de chômage technique ou de maladie, peuvent les replonger à jamais dans la pauvreté.

Ce chapitre s'intéresse par conséquent au fonctionnement de la protection sociale pour les couches moyennes en Amérique latine. Il examine certaines des mesures que les pouvoirs publics devraient mettre en œuvre. Nous adoptons une perspective globale et nous focalisons sur les allocations chômage, l'assurance maladie et les pensions de retraite comme les principaux éléments de la protection sociale. L'analyse étudie en détail les interactions entre le système de retraite et le travail informel. Elle s'appuie sur des micro-données relatives à la Bolivie, au Brésil, au Chili et au Mexique sur une période de dix ans, comprise entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000.

Cette analyse confirme immédiatement que le travail formel (c'est-à-dire assorti d'un contrat) est limité, même dans les couches moyennes et les couches aisées. Par conséquent, le taux de couverture par les pensions est faible : il va d'un maximum d'à peine 60 % de la main-d'œuvre au Chili à 9,5 % en Bolivie. La couverture par secteur est tout aussi faible : d'environ 75 % pour les travailleurs formels à moins de 7 % pour les travailleurs indépendants dans l'agriculture. Dans un tel contexte, nous observons comment les pensions sociales et les régimes coordonnés à cotisations déterminées, déjà mis en œuvre dans certains pays de la région, pourraient permettre d'étendre la couverture.

## DÉFINIR LE CADRE

Le rapport de la Banque mondiale de 1994 intitulé *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and to Promote Growth* (Prévoir la crise du vieillissement : Politiques de protection de la vieillesse et d'encouragement à la croissance) fixait l'ordre du jour de la réforme structurelle des retraites dans le monde. D'après ce rapport, une transition démographique rapide, l'affaiblissement des réseaux de protection informels et les charges financières actuelles et futures justifient l'instauration d'un système de retraite à plusieurs piliers. L'introduction de comptes épargne retraite individuels par capitalisation obligatoires, gérés par

le secteur privé, en constitue un élément clé. L'Amérique latine est désormais, de loin, la région qui a fait preuve de la plus grande ambition dans l'adoption de ce programme de réforme : le Chili a engagé ce processus dès 1981, suivi par le Pérou en 1993, la Colombie en 1994, l'Argentine en 1994 (même si ce pays a connu une autre réforme en 2008), l'Uruguay en 1996, le Mexique et la Bolivie en 1997, le Salvador en 1998, le Costa Rica et le Nicaragua en 2000 et, enfin, la République dominicaine en 2003<sup>1</sup>.

Outre une amélioration de leur situation budgétaire, les pays qui ont engagé une réforme structurelle des retraites cherchaient à réaliser des avancées macroéconomiques : hausse de la productivité, de l'épargne et de l'investissement intérieurs, et essor des marchés des capitaux et financiers locaux<sup>2</sup>. Les marchés du travail de ces pays devaient en outre bénéficier d'effets positifs. Du fait de la relation plus claire, dans l'esprit de leurs membres, entre cotisations versées et droits acquis, les régimes de pension individuels devraient davantage inciter les individus à cotiser que les dispositifs par répartition traditionnels à prestations déterminées (comme ceux en vigueur dans les pays de l'OCDE). Par conséquent, le taux d'emploi structurel et l'offre de main-d'œuvre doivent progresser, tandis que l'emploi informel doit reculer (OCDE, 2007).

Dans la pratique, les effets de ces réformes sur l'emploi restent controversés. Les prélèvements nécessaires pour soutenir les régimes de retraites d'avant la réforme n'ont peut-être pas eu un impact sur l'emploi aussi substantiel qu'on le pensait<sup>3</sup> et, même en tenant compte du laps de temps relativement bref depuis l'adoption des réformes (environ 15 ans en moyenne, avec des dispositions transitoires qui ont duré), l'incitation à rejoindre le secteur formel et à cotiser au nouveau système s'est révélée plus faible qu'escompté. En réalité, parmi les pays ayant réformé leur régime, seul le Chili et, dans une moindre mesure, le Brésil (qui n'a pas réformé son système), semblent rompre la tendance régionale. D'après certaines études, la réforme des retraites au Chili a conduit à une hausse significative de l'emploi formel et à une réduction du chômage (Corbo et Schmidt-Hebbel, 2003). Au Brésil, l'emploi informel dépasse toujours 40 %, mais il recule régulièrement depuis 2003, avec une accélération de la production annuelle nette de l'emploi formel<sup>4</sup>.

L'imprévoyance ou le manque d'information des travailleurs, l'interaction avec le droit du travail et la législation sociale, les décisions rationnelles tenant compte de la volatilité des rendements ou de l'ampleur des coûts initiaux, ainsi que la préférence accordée aux programmes de lutte contre la pauvreté (plutôt qu'à ceux favorisant l'épargne) expliquent la faiblesse globale de la couverture dans la région<sup>5</sup>. Nous en concluons que les mesures de protection sociale doivent être conçues en conjonction avec un cadre d'institutions sociales, du travail et macroéconomiques adaptées. Les systèmes de retraite, et de protection sociale en général, doivent adopter une approche pragmatique reposant sur « l'économie politique du possible »<sup>6</sup>. Il faut, pour ce faire, tenir compte de trois caractéristiques sociales et institutionnelles fondamentales de l'Amérique latine : un taux élevé de travail informel, une population relativement jeune (bien que vieillissant rapidement) et des ressources budgétaires limitées.

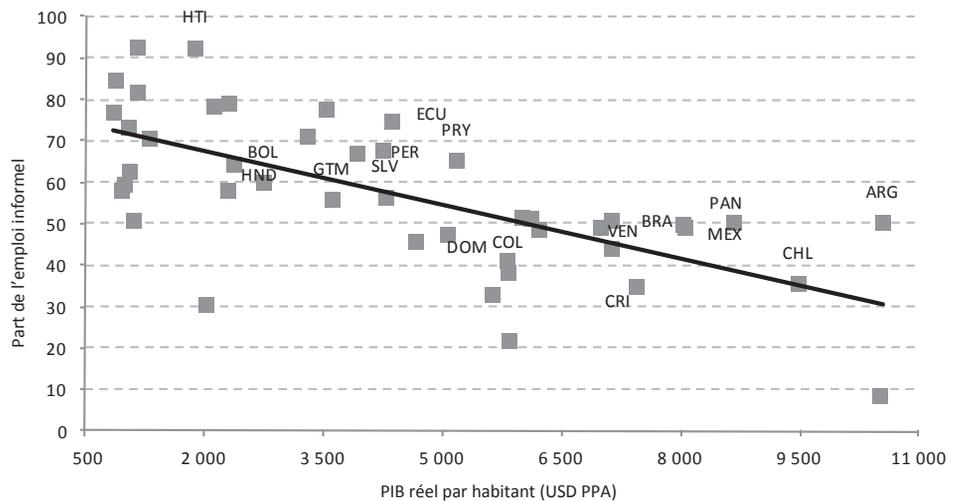
L'édition 2009 des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* (OCDE, 2008) s'intéressait à la difficulté de mesurer ou de définir le travail informel dans cette région<sup>7</sup>. L'emploi informel représenterait plus de 50 % de l'emploi non agricole total en Amérique latine, avec des variations allant d'environ les trois quarts en Équateur et au Pérou à un peu plus d'un tiers en Colombie et au Chili. L'ampleur du travail informel dans un pays évolue en partie à l'inverse du revenu par habitant mais, comme le montre la figure 2.1, cela n'explique pas tout. Ainsi en Argentine et en Équateur, l'informalité est supérieure de près de 20 points de pourcentage au niveau qui correspondrait au revenu par habitant de ces pays.

L'Amérique latine a été pionnière lors la dernière vague de réformes des retraites, mais leurs effets bénéfiques sur le marché du travail restent à démontrer.

Le travail informel, la transition démographique et la rareté des ressources publiques sont des éléments particulièrement importants dont doit tenir compte la politique de protection sociale dans cette région.

**Figure 2.1. Emploi informel et PIB réel par habitant**

(pourcentage de l'emploi informel dans l'emploi non agricole total dans les pays émergents, milieu des années 2000)



Source : Jütting et de Laiglesia (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365420>

Tous les travailleurs informels ne sont pas pauvres et improductifs (et ils ne travaillent pas tous en dehors de l'économie formelle). Ils ne doivent pas non plus tous être considérés comme des victimes de l'exclusion du secteur formel. Une partie de l'informalité observée résulte en effet davantage d'une démarche volontaire que de l'exclusion<sup>8</sup>. Toutefois, de nombreux travailleurs informels ne bénéficient pas d'une protection suffisante de l'emploi et d'un accès adéquat aux filets de protection sociale.

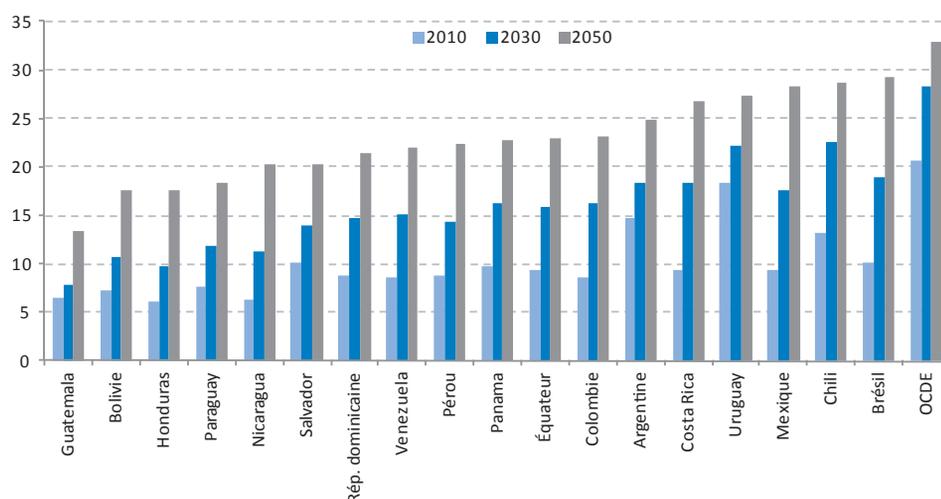
Le « bonus démographique » constitue la deuxième influence majeure sur la politique des retraites. Selon les dernières projections des Nations unies, l'Amérique latine est dans la deuxième phase de sa transition démographique : le ratio des personnes dépendantes (individus de moins de 15 ans et de 60 ans et plus) sur la population active est relativement faible, en particulier comparé à la moyenne de l'OCDE (Cepalc, 2008). La région dans son ensemble bénéficiera de ce bonus démographique pendant encore une vingtaine d'années : il devrait disparaître un peu plus tôt au Chili, mais se prolonger pendant 50 ans et plus en Bolivie et au Guatemala (voir figure 2.2 pour la composante vieillesse de la dépendance).

La hausse du nombre de travailleurs potentiels suscitée par cette mutation démographique exceptionnelle donne une occasion unique d'étendre les régimes de protection sociale, à condition que l'on parvienne à convaincre ces nouveaux travailleurs de s'y affilier, et surtout de cotiser. En outre, le vieillissement relatif simultané de la population devrait réduire d'autant les dépenses publiques pour les très jeunes, comme l'enseignement primaire, libérant ainsi des fonds à consacrer à d'autres domaines.

Le troisième problème, qui n'est guère surprenant, est celui de la disponibilité des fonds. Les ressources publiques sont rares en Amérique latine. Comme nous le verrons au chapitre 4 (voir aussi OCDE [2008] pour une analyse approfondie), cette pénurie est principalement imputable au faible taux de recouvrement de l'impôt, et en particulier de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Ce taux est bas par rapport aux autres pays même compte tenu des écarts de revenu par habitant. Le manque de ressources qui en résulte empêche le secteur public de prendre des mesures efficaces (et souvent efficaces), telles que l'élargissement de l'accès aux soins de santé ou à une pension minimale.

**Figure 2.2. Dépendance économique des personnes âgées en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE**



Note : Ratio des plus de 60 ans sur les 15-59 ans.

Source : Nations Unies (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365439>

## L'INFORMALITÉ DE L'EMPLOI DANS LES COUCHES MOYENNES

Lorsque l'on tente d'expliquer pourquoi la couverture sociale en Amérique latine est limitée, on incrimine souvent la dualité du marché du travail dans les pays de cette région. De fait, certains auteurs assimilent emploi formel et droits à pension liés à l'emploi<sup>9</sup>. Plus généralement, l'informalité renvoie souvent de manière assez floue à des activités menées en dehors du cadre juridique ou réglementaire.

Un terme aussi générique recouvre en fait des réalités très différentes, allant d'activités clairement illégales, comme le trafic de drogue ou la contrebande, à des échanges très courants qui se déroulent néanmoins en dehors de l'environnement formel et contractuel, comme l'entraide entre voisins. Un emploi est informel lorsque la « relation d'emploi n'est pas soumise [...] à la législation nationale du travail, à l'impôt sur le revenu, à la protection sociale ou au droit à certains avantages liés à l'emploi » (OIT, 2004), ou, en d'autres termes, lorsqu'une relation d'emploi n'est ni observée ni protégée par l'État. Il s'ensuit que l'emploi informel englobe non seulement de nombreuses formes de travail indépendant, mais aussi l'emploi dans les entreprises informelles (elles-mêmes généralement exclues des obligations de l'inspection du travail et de la protection sociale), ainsi que l'emploi non déclaré dans des entreprises formelles ou au sein des ménages<sup>10</sup>. L'emploi informel est par conséquent très hétérogène et ne peut être considéré simplement comme une forme de sous-emploi<sup>11</sup>.

Le travail informel en Amérique latine est très varié et constitue bien plus qu'une simple forme de sous-emploi.

Un corpus substantiel et croissant d'éléments factuels remet en question l'idée selon laquelle la segmentation du marché du travail (théorie de « l'exclusion ») est seule responsable de l'exclusion des travailleurs informels du secteur formel<sup>12</sup>. En particulier, le constat d'une mobilité relativement grande entre emploi formel et informel, dans les deux sens, montre qu'au moins une partie de ceux qui occupent un emploi informel choisissent d'être en dehors de l'économie régulée (théorie de la « sortie »).

On peut en conclure qu'il est préférable de considérer que l'emploi informel comporte deux niveaux (Fields, 1990 et 2005). Le niveau inférieur rassemble les activités traditionnellement associées à l'informalité : la majorité des travailleurs indépendants dont l'entreprise n'offre pas de perspectives de croissance, et les salariés informels qui demandent des emplois formels. Le niveau supérieur englobe les travailleurs un peu mieux lotis, comme les employeurs et les entrepreneurs du secteur informel qui ont accumulé du capital productif<sup>13</sup>, ainsi que certaines formes de travail indépendant déguisé<sup>14</sup>. Le passage d'un niveau à l'autre comporte des coûts.

Le travail informel peut relever ou non d'un choix. Il faut donc considérer qu'il comporte deux niveaux, et la politique publique doit tenir compte de cette distinction.

Lors de leur conception, les politiques publiques visant à étendre la couverture de la protection sociale doivent tenir compte de ces niveaux et opérer une distinction entre sortie et exclusion. La distribution des revenus entre travailleurs formels et informels étant analogue, on peut en déduire que certains travailleurs du niveau supérieur choisissent de rester en dehors de l'économie formelle et de ses réseaux de protection sociale, alors qu'ils seraient en mesure de verser les cotisations requises. En revanche, la plupart des travailleurs du niveau inférieur n'ont ni les moyens financiers qui leur permettraient d'opter pour la protection sociale en tant que travailleurs indépendants, ni la possibilité de verser des cotisations indexées sur leur rémunération. Il est peu probable qu'une solution universelle puisse couvrir ces deux situations, et on peut penser qu'il en va de même pour le régime de retraite de ces deux catégories (certes stylisées) de travailleurs.

### Informalité et statut de l'emploi

À des fins d'analyse, nous définissons l'emploi formel comme l'emploi faisant l'objet d'un contrat écrit ou d'un document qui atteste des droits de protection sociale associés au statut salarié (tel que la *carteira de trabalho* [carte de travail] au Brésil). Lorsque l'on détermine le caractère formel de l'emploi en fonction de l'existence d'un contrat de travail, cela facilite la comparabilité car l'on utilise une forme de réglementation commune aux pays d'Amérique latine : l'obligation de donner un caractère formel et d'enregistrer une relation d'emploi (Kanbur, 2009).

On pourrait également comptabiliser les travailleurs couverts par des régimes de protection sociale, mais cette option compliquerait la comparaison avec d'autres pays et peut poser des problèmes d'imprécision du fait du dégroupage des avantages sociaux. Les problèmes de santé, les risques professionnels, la vieillesse, la maternité ou le chômage peuvent être couverts par des dispositifs distincts, et la couverture des travailleurs peut varier d'un dispositif à l'autre. Ainsi, les travailleurs peuvent relever de l'emploi formel pour certains mécanismes et de l'emploi informel pour d'autres. C'est particulièrement vrai dans le cas des régimes de retraite – l'un des principaux aspects que nous cherchons à étudier ici.

Une fois le travail formel défini, il faut subdiviser l'emploi informel de manière à faire apparaître en son sein des comportements différents vis-à-vis du marché du travail et de la protection sociale.

Dans de nombreux pays de la région, les travailleurs indépendants n'ont pas l'obligation de s'affilier ni de cotiser aux régimes de protection sociale ou de retraite. La première catégorie englobe donc les travailleurs indépendants que

Pour comprendre les motivations, les incitations et le comportement des travailleurs dans différentes situations, il est impératif de considérer la relation d'emploi et le statut du travailleur par rapport à l'ensemble des travailleurs informels.

nous considérons tous comme des travailleurs informels ou, du moins, qui ne relèvent pas de l'emploi formel<sup>15</sup>. Cette catégorie est subdivisée en fonction du secteur d'activité (agricole ou non) et du niveau d'instruction (afin d'identifier les professions libérales). Le reste est constitué des salariés informels, eux-mêmes subdivisés en salariés agricoles et non agricoles. Globalement, cela nous conduit à définir six catégories : les travailleurs formels, les travailleurs indépendants qui ont achevé des études supérieures, les salariés informels non agricoles, les travailleurs indépendants non agricoles, les salariés informels agricoles et les travailleurs indépendants agricoles. Les motivations, les revenus et le droit du travail applicable diffèrent d'une catégorie à l'autre. Ce cadre plus nuancé, qui reste néanmoins pratique, facilite l'analyse des problèmes posés par le travail informel en termes de protection sociale.

La figure 2.3 présente la composition de chacune des trois couches sociales (défavorisés, couches moyennes et aisés) selon ces six catégories, à l'aide des données des dernières enquêtes nationales auprès des ménages. Les quatre graphiques couvrent la Bolivie, le Brésil, le Chili et le Mexique<sup>16</sup>. Cet échantillon illustre bien les caractéristiques nationales et régionales. Il montre les degrés de l'informalité dans la région (de relativement faible au Chili à élevée en Bolivie) et les principales formes de régimes de retraite (du régime public par répartition du Brésil aux régimes privés reposant sur des comptes épargne retraite individuels par capitalisation).

Notre définition des couches moyennes est celle retenue dans le chapitre 1 : les personnes dont le revenu est compris entre 50 et 150 % du revenu médian ajusté de la composition du ménage. Les catégories défavorisées et aisées sont celles qui se trouvent, respectivement, en-dessous et au-dessus de cette plage. Les couches moyennes représentent près de 50 % de la main-d'œuvre, contre environ 20 % pour les couches défavorisées et 30 % pour les couches aisées (la Bolivie fait figure d'exception car les proportions y sont proches d'un tiers pour chaque segment).

En général, et ce n'est guère surprenant, plus le revenu augmente, plus la main-d'œuvre formelle s'accroît. Néanmoins, deux facettes importantes de l'informalité dans les couches moyennes apparaissent. Premièrement, les travailleurs informels forment un pan important des couches moyennes en valeur absolue. En effet, à l'exception de la Bolivie, c'est dans cette catégorie que l'on recense le plus de travailleurs informels. Deuxièmement, ils sont également très présents en proportion : dans tous les pays, à l'exception du Chili, les couches moyennes comptent davantage de travailleurs informels que de travailleurs formels.

Si l'on creuse encore, la composition de la main-d'œuvre informelle selon les différentes catégories de revenu varie, reflétant l'hétérogénéité du travail informel. L'exemple le plus flagrant est la Bolivie, où la majorité des travailleurs défavorisés travaillent à leur compte dans l'agriculture à un niveau de rendement qui leur permet de survivre.

Les travailleurs indépendants sont présents dans toutes les catégories de revenu dans les différents pays, ce qui reflète une diversité dont n'avaient pas rendu compte nos six catégories professionnelles. Les travailleurs indépendants qui ont fait des études se trouvent principalement parmi les catégories aisées, ce qui indique leur plus grand potentiel de gain, sauf au Brésil, ce qui est quelque peu surprenant.

Les travailleurs informels qui sont dans une relation d'emploi sont généralement considérés comme une catégorie particulièrement défavorisée : ils seraient exclus de la protection sociale non par libre choix mais du fait de leur employeur (même si, en pratique, il s'agit souvent d'une décision conjointe) (Auerbach et

Le travail informel recule lorsque le revenu augmente mais reste élevé en valeur absolue. En Bolivie, au Brésil et au Mexique, les travailleurs informels constituent l'essentiel des couches moyennes.

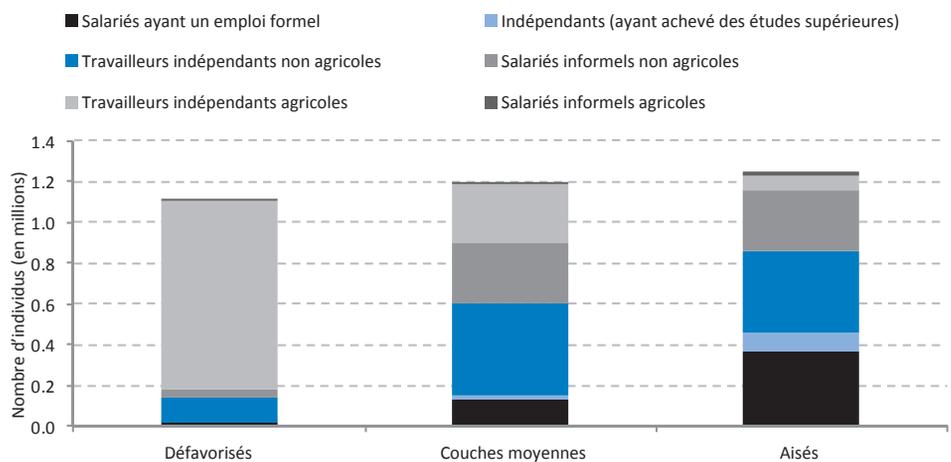
al., 2007). La présence de salariés informels dans la catégorie supérieure montre que les dispositions de protection sociale relevant du droit du travail pourraient, dans la pratique, être difficiles à faire respecter.

Plus de 60 % des travailleurs des couches moyennes sont des travailleurs informels, ce qui constitue un indicateur avancé de la pauvreté potentielle de nombre d'habitants dans cette région.

Dans les quatre pays d'Amérique latine étudiés, le travail informel concerne 44 millions de travailleurs sur les 72 millions que comptent les couches moyennes. Ce problème touche donc essentiellement les couches moyennes. Il reste un facteur premier de leur relativement faible couverture par les régimes de retraite, ainsi qu'un indicateur avancé de la pauvreté potentielle de nombre de ménages des couches moyennes aujourd'hui.

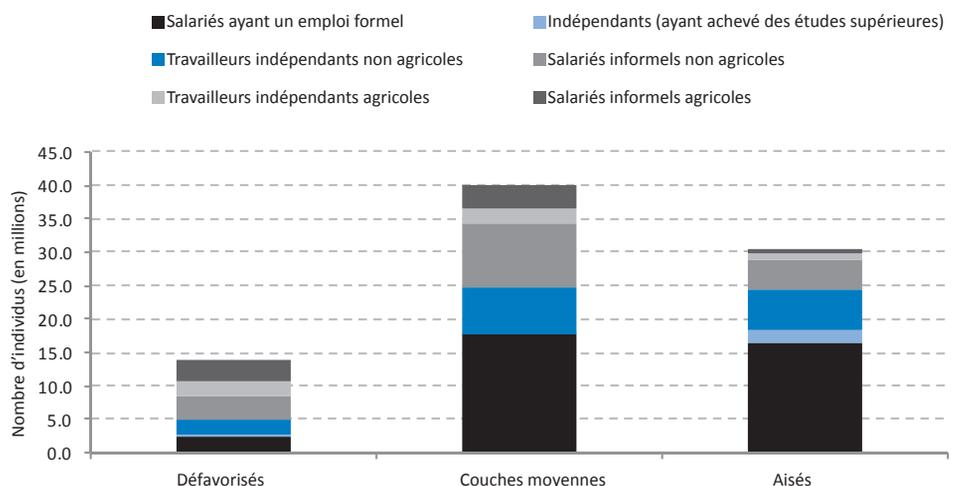
**Figure 2.3. Travailleurs, par catégorie d'emploi et de revenu**

a) Bolivie, 2002



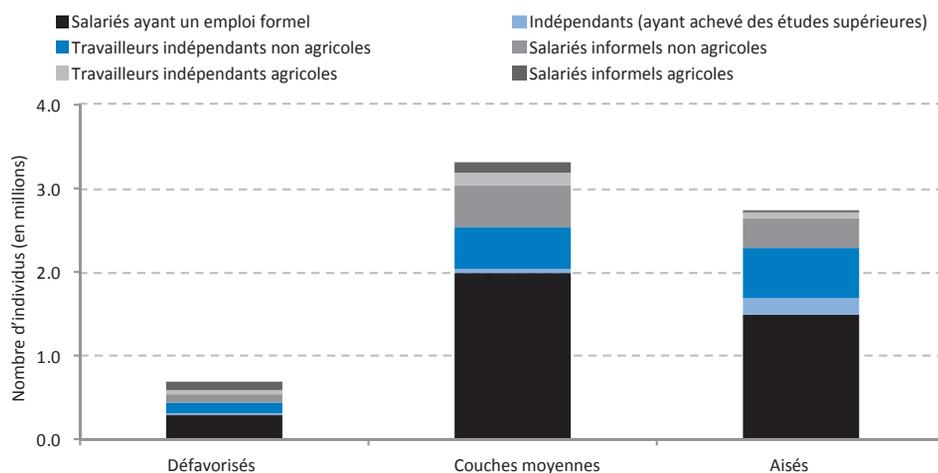
Source : D'après l'enquête *Encuesta Continua de Hogares - Condiciones de Vida* (2002).

b) Brésil, 2006



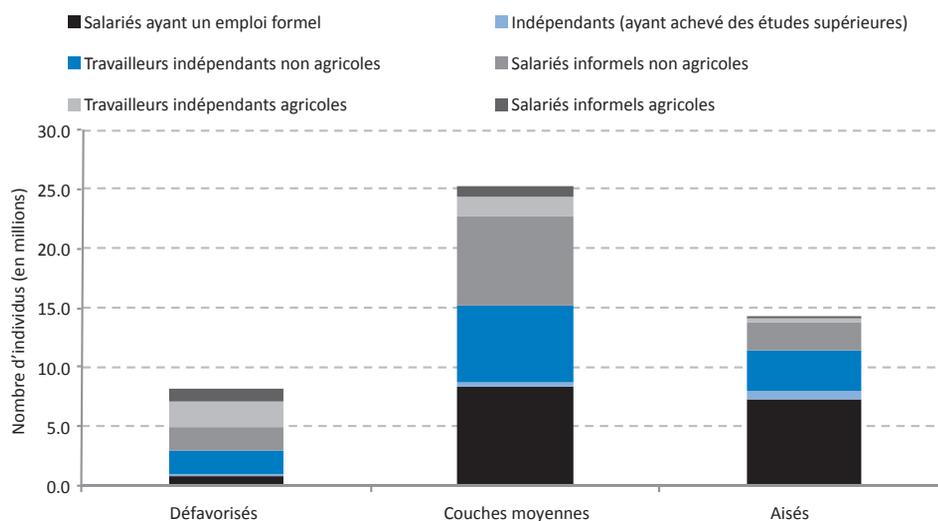
Source : D'après l'enquête *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (2006).

## c) Chili, 2006



Source : D'après l'enquête *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (2006).

## d) Mexique, 2006



Source : D'après l'enquête *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365458>

## UNE RETRAITE POUR TOUS LES TRAVAILLEURS DES COUCHES MOYENNES, QU'ILS SOIENT FORMELS OU INFORMELS

Définir la couverture par les régimes de retraite n'est pas aussi simple qu'il y paraît. La mesure la plus directe est le taux d'affiliation<sup>17</sup> (nombre de membres affiliés à un régime de retraite divisé par un indicateur de l'univers potentiel de membres, que ce soit la population en âge de travailler, la population économiquement active ou les travailleurs ayant un emploi). Cependant, cette mesure ponctuelle ne rend pas compte des principaux effets de ce système (comme l'épargne qu'un membre est en droit d'escompter avoir accumulée au moment de sa retraite ou le nombre total d'années de cotisations attendu). La

définition optimale est probablement le ratio du total des mois de cotisations sur le total des mois d'affiliation au régime. Une définition intermédiaire, utilisée dans ce chapitre en raison de la disponibilité des données, est le ratio des cotisants sur les travailleurs.

Il est important que la mesure, quelle qu'elle soit, soit dynamique. Les travailleurs ont tendance à entrer et à sortir fréquemment du marché du travail, à aller et venir entre activité et chômage, ainsi qu'entre emploi formel et emploi informel (encadré 2.1). Une analyse intersectorielle des données peut par conséquent être trompeuse. Pour être correcte, l'analyse doit plutôt chercher à évaluer la couverture sous l'angle du cycle de vie, en tenant compte de l'effet du changement démographique. Elle doit aussi s'intéresser aux différents schémas de cotisations que font apparaître les micro-données, car on observe des variations significatives entre niveau de revenu, statut de l'emploi et genre.

En général, un individu doit cotiser pendant au moins 60 % de sa vie active pour recevoir une pension suffisante, soit 24 ans de cotisations sur 40 années de travail même si, dans la pratique, les périodes de non-cotisation et le profil salarial du travailleur comptent également. Ainsi, en première approximation, lorsque le taux de couverture global d'un pays est inférieur à 60 %, il est probable que beaucoup de travailleurs, si ce n'est la totalité, ne mettent actuellement pas suffisamment de côté pour leur retraite.

Si le taux de couverture est inférieur à 60 %, alors beaucoup de travailleurs, si ce n'est tous, ne mettent actuellement pas assez de côté pour leurs vieux jours.

#### **Encadré 2.1. Allers et retours : la mobilité entre emploi formel et emploi informel au Mexique**

Les données récentes concernant les pays d'Amérique latine indiquent une forte mobilité entre emploi formel et informel. Les résultats des deux premières vagues de l'enquête auprès des ménages mexicains (*Mexican Family Life Survey*) permettent d'analyser les changements de statut, entre 2002 et 2005, pour différentes catégories de travailleurs. Dans l'ensemble, la mobilité des hommes et des femmes est forte, et la probabilité de rester dans un secteur d'activité donné est relativement faible : la valeur la plus élevée est de 63 % pour les hommes travailleurs indépendants (tableau 2.1).

Les différences dans les méthodes et les données compliquent les comparaisons internationales de la mobilité. Bosch et Maloney (2005 et 2010) utilisent des matrices d'intensité de la mobilité (l'équivalent en temps continu des matrices de transition apparaissant sur le tableau) pour comparer l'Argentine, le Brésil et le Mexique. Ils constatent que ce dernier présente la mobilité la plus forte, suivi par le Brésil, puis par l'Argentine. La mobilité serait plus élevée lorsque d'importantes mutations économiques sont à l'œuvre, comme dans les pays en transition à la fin des années 1990 (Pages et Stampini, 2007).

En outre, la fréquence du passage de l'emploi formel à l'emploi informel est comparable au mouvement en sens inverse. Cette impression, déduite des matrices de transition simples, est confirmée lorsque l'on tient compte des effets des différents taux de cessation d'emploi et de création d'emploi au niveau sectoriel (Bosch et Maloney, 2010).

**Tableau 2.1. Mobilité entre emploi formel et informel au Mexique**

(pourcentage d'individus de 20 à 60 ans, 2002-05)

<b>Hommes</b>				
	Salariés informels	Salariés formels	Travailleurs indépendants	Sans emploi
Salariés informels	46.7	22.3	20.0	10.9
Salariés formels	18.9	61.8	9.6	9.7
Travailleurs indépendants	18.6	9.7	62.9	8.9
Sans emploi	15.1	23.6	20.4	41.0
<b>Total</b>	<b>25.5</b>	<b>34.1</b>	<b>26.4</b>	<b>13.9</b>

<b>Femmes</b>				
	Salariés informels	Salariés formels	Travailleurs indépendants	Sans emploi
Salariés informels	36.3	14.3	8.4	41.1
Salariés formels	14.3	55.3	7.1	23.3
Travailleurs indépendants	10.6	2.3	44.5	42.7
Sans emploi	5.6	4.5	7.4	82.5
<b>Total</b>	<b>10.2</b>	<b>11.6</b>	<b>11.9</b>	<b>66.4</b>

Source : Mexican Family Life Survey, première et deuxième vagues (2002, 2005), extrait de Jütting et de Laiglesia (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366351>

Ces informations sur la dynamique de la main-d'œuvre en Amérique latine ont deux conséquences importantes pour la politique du marché du travail et de protection sociale. Premièrement, au moins une partie de la main-d'œuvre informelle, en particulier parmi les travailleurs indépendants, n'est pas exclue de l'emploi salarié formel. Les instruments servant à les intégrer dans les systèmes de santé et de retraite devront par conséquent tenir compte de leurs incitations et de l'aptitude de l'État à mobiliser leur capacité d'épargne et à susciter un besoin de protection sociale. Deuxièmement, un certain nombre d'individus passent du travail informel au travail formel et inversement. Ce processus est peut-être le signe d'une répartition efficace de la main-d'œuvre si la demande est analogue de chaque côté, mais elle entraîne un problème de couverture, en particulier pour les retraites qui nécessitent des périodes de cotisation relativement longues.

## Qui est couvert et qui ne l'est pas ?

Malgré les réformes que nous venons d'évoquer, le taux de couverture des pensions en Amérique latine reste faible, à moins de 30 % en moyenne. Il est suffisamment bas pour laisser présager d'importants problèmes de financement dans les décennies à venir.

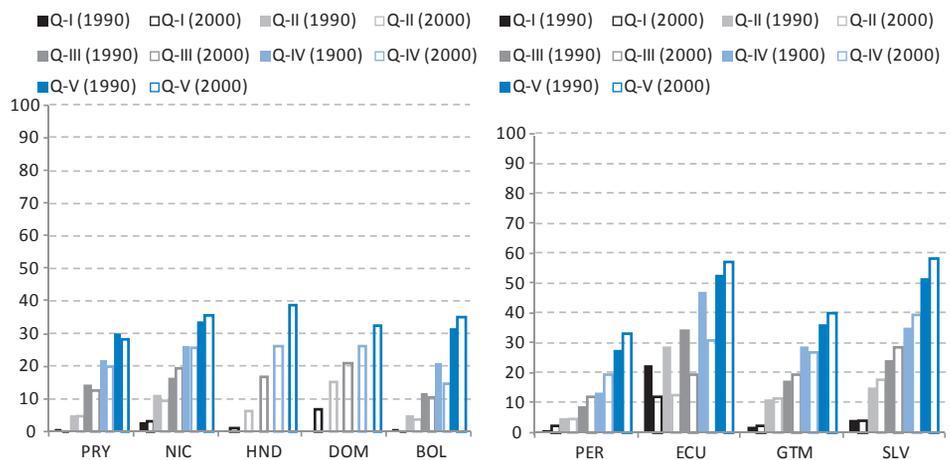
Sur un échantillon de 18 pays de la région, la couverture de la main-d'œuvre est positivement corrélée au niveau de revenu (figure 2.4) (Rofman *et al.*, 2008). On peut distinguer quatre sous-groupes :

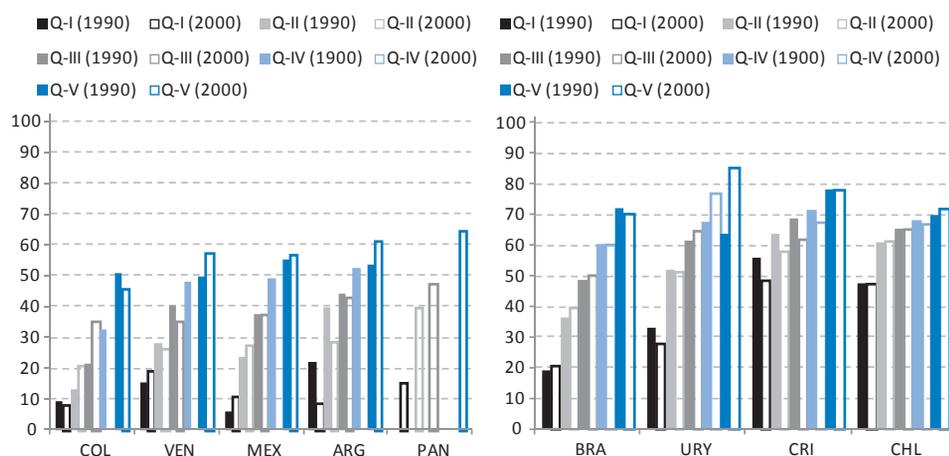
Le taux de couverture en Amérique latine reste nettement inférieur au niveau critique, avec de larges variations entre catégories de revenu et entre pays.

- le Paraguay, le Nicaragua, le Honduras, la République dominicaine et la Bolivie, où la couverture va d'un maximum de 40 % pour les quintiles supérieurs à des valeurs proches de zéro pour les quintiles inférieurs. En Bolivie, l'écart s'est creusé entre les années 1990 et les années 2000, la couverture augmentant pour le quintile supérieur et reculant pour le quatrième quintile ;
- le Pérou, l'Équateur, le Guatemala et le Salvador, où la couverture culmine autour de 60 % pour les quintiles supérieurs tandis que les quintiles inférieurs affichent des valeurs comprises entre moins de 5 % et 20 %. À l'exception de l'Équateur, ce groupe laisse apparaître une différence de couverture significative entre les quintiles. C'est particulièrement frappant au Guatemala, où la différence de couverture entre le premier et le cinquième quintiles avoisine 60 % ;
- la Colombie, le Venezuela, le Mexique, l'Argentine et le Panama affichent des taux de couverture globaux similaires (de 5 à 60 %), mais une moindre dispersion entre niveaux de revenu ;
- le Brésil, l'Uruguay, le Costa Rica et le Chili affichent les taux de couverture les plus élevés pour tous les niveaux de revenu : les quintiles supérieurs atteignent 80 % (Uruguay) et même les quintiles inférieurs dépassent les 20 % (Brésil).

**Figure 2.4. Taux de couverture des pensions de retraite en Amérique latine, par quintile de revenu**

(pourcentage en moyenne décennale de la population économiquement active de plus de 20 ans couverte)





Note : Étant donné que les années pour lesquelles on dispose de données ne sont pas identiques d'un pays à l'autre, les données présentées dans les figures de cette section concernent les années les plus proches de 1995 et 2006, selon disponibilité.

Années utilisées : Argentine 1995-2006 ; Bolivie 1999-2005 ; Brésil 1995-2006 ; Chili 1996-2006 ; Colombie 1996-2006 ; Costa Rica 1995-2006 ; République dominicaine 2006 ; Équateur 1995-2006 ; Guatemala 1998-2000 ; Honduras 2006 ; Mexique 1998-2006 ; Nicaragua 1998-2005 ; Panama 2004 ; Paraguay 1999-2006, Pérou 1999-2006 ; Salvador 1995-2005 ; Uruguay 1995-2006 ; Venezuela 1995-2006.

Source : Rofman et al. (2008).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365477>

Il est peut-être surprenant de constater que la couverture est particulièrement faible dans les trois quintiles intermédiaires, qui correspondent *grosso modo* aux couches moyennes telles que nous les avons définies ici. Dans les années 2000, le taux pour ces travailleurs avoisinait 15 % dans le premier groupe de pays (allant de 10 % en Bolivie à 20 % en République dominicaine). La couverture est légèrement supérieure à 20 % dans tous les pays du deuxième groupe, sauf au Pérou, où elle n'atteint que 10 % environ. Dans le troisième groupe, la couverture avoisine 40 % (d'environ 35 % en Colombie à 41 % en Argentine et au Panama). La couverture est plus élevée dans le quatrième groupe, à plus de 50 % en moyenne pour tous les pays étudiés, même si ce chiffre n'atteint pas les 60 % minimum identifiés plus haut comme nécessaires. Si l'on remonte le temps, on ne trouve pas de schéma clair ou rassurant : entre les années 1990 et les années 2000, la couverture de ces quintiles intermédiaires s'est accrue dans approximativement la moitié des pays de la région, mais elle a reculé dans l'autre moitié.

Les couches moyennes sont particulièrement mal couvertes et on n'observe aucune tendance à l'amélioration.

## Les travailleurs formels et informels des couches moyennes

Étant donné l'ampleur et la persistance du travail informel dans les couches moyennes de la région, aucune analyse de leur couverture ne serait complète sans un examen de cet aspect. Les données proviennent d'enquêtes auprès des ménages menées en Bolivie, au Brésil, au Chili et au Mexique, entre le milieu des années 1990 et 2006<sup>18</sup>. Comme nous l'avons noté plus haut, ces quatre pays présentent des degrés divers de travail informel et diverses approches des pensions de retraite.

Nous dirons d'un individu qu'il est « couvert » en fonction des réponses qu'il apporte aux questions de l'enquête auprès des ménages à propos de ses cotisations à un régime de pension public ou privé et de son affiliation<sup>19</sup>. L'univers

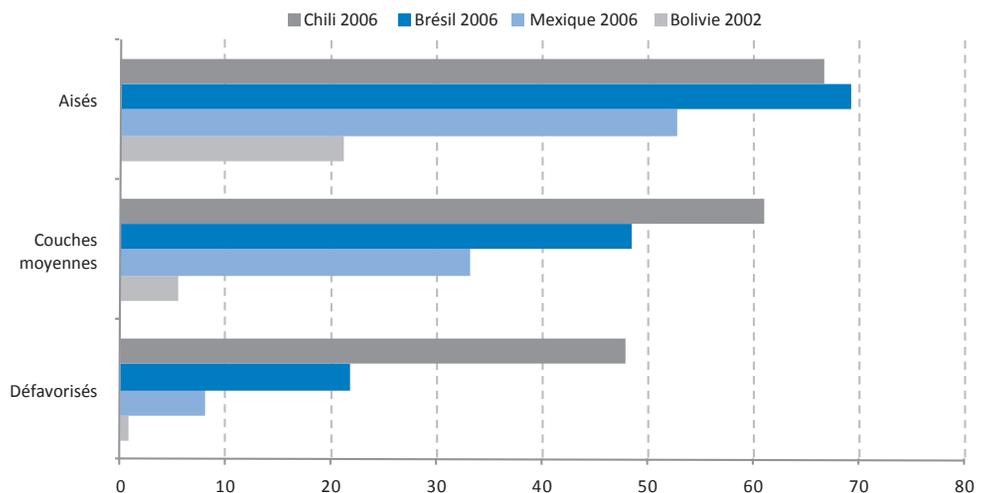
considéré est la population active, c'est-à-dire ici les personnes de 14 à 64 ans, ce qui représente la durée d'une vie professionnelle classique. Nous classons les répondants dans les couches moyennes (ou dans les couches défavorisées ou aisées) selon notre définition des 50-150.

La différence de niveau de couverture entre les couches moyennes et les couches aisées n'est jamais inférieure à 6 points de pourcentage et peut atteindre jusqu'à 20 points.

Il n'est pas surprenant de constater que le taux de couverture augmente avec le revenu, même si l'ampleur de la progression de la couverture à mesure que l'on monte sur l'échelle de distribution des revenus est remarquable (figure 2.5). Les analyses et commentaires mettent généralement en exergue l'absence de couverture des catégories défavorisées, alors que ce problème semble également concerner les couches moyennes. La différence de couverture entre les couches moyennes et les couches aisées n'est jamais inférieure à environ 6 points de pourcentage (au Chili) et atteint près de 20 points au Brésil et au Mexique. En conséquence, nombre de ceux qui appartiennent aujourd'hui aux couches moyennes courent un grand risque de sombrer dans la pauvreté lorsqu'ils seront âgés. Pendant la période étudiée (1996-2006), on n'observe guère de changements significatifs au niveau de la couverture de ces travailleurs dans ces quatre pays (tableaux 2.A1 à 2.A4 de l'annexe).

**Figure 2.5. Taux de couverture des pensions, par niveau de revenu**

(pourcentage de travailleurs couverts)



Note : Pour le Mexique et la Bolivie, les données portent sur les inscriptions, tandis que pour le Chili et le Brésil, elles tiennent compte des cotisants.

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365496>

L'ampleur des combinaisons « inattendues » constitue un autre aspect de la couverture des couches moyennes : certains travailleurs formels ne sont pas couverts, tandis que certains travailleurs informels le sont (tableau 2.2). La Bolivie affiche le pourcentage de couverture le plus élevé pour les travailleurs informels appartenant aux couches moyennes (27.2 %), et le Chili le plus faible (10.1 %).

**Tableau 2.2. Taux de couverture et emploi formel, par niveau de revenu**

(pourcentage de travailleurs couverts)

	Défavorisés		Couches moyennes		Aisés	
	Formels	Informels	Formels	Informels	Formels	Informels
Bolivie	40.7	59.3	72.8	27.2	80.4	19.6
Brésil	83.2	16.8	88.8	11.2	78.0	22.0
Chili	87.9	12.0	89.8	10.1	79.7	20.2
Mexique	68.3	31.7	78.2	21.1	84.2	15.8

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366370>

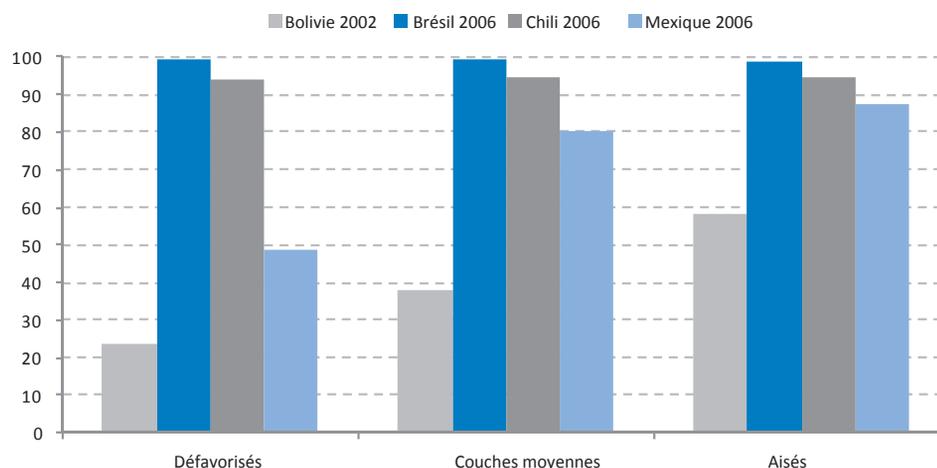
Les problèmes posés par l'informalité touchent donc même des individus censés être « protégés », ce qui montre qu'il importe de tenir compte de la mobilité entre emploi formel et emploi informel pendant la vie active d'un individu. Les travailleurs qui opèrent ce type de transition risquent de sombrer dans la pauvreté lorsqu'ils seront âgés, car ils n'auront pas suffisamment cotisé. Quelle est la gravité de ce problème ?

Le taux de couverture des salariés formels par un système de retraite est élevé (figure 2.6) : il est supérieur à 80 %, sauf en Bolivie et parmi les couches défavorisées au Mexique (où il chute fortement pour les faibles revenus, même si ces cas ne sont pas nombreux). Malgré des différences entre catégories de revenu et une certaine hétérogénéité d'un pays à l'autre, dans trois des quatre pays analysés, le taux de couverture des salariés formels, quel que soit leur niveau de revenu, est globalement adéquat si l'on prend comme référence notre seuil de couverture de 60 %.

Les combinaisons « inattendues » (travailleurs formels non couverts ou travailleurs informels qui cotisent) sont étonnamment courantes.

**Figure 2.6. Taux de couverture des travailleurs formels par un régime de retraite, par niveau de revenu**

(pourcentage de travailleurs couverts)



Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

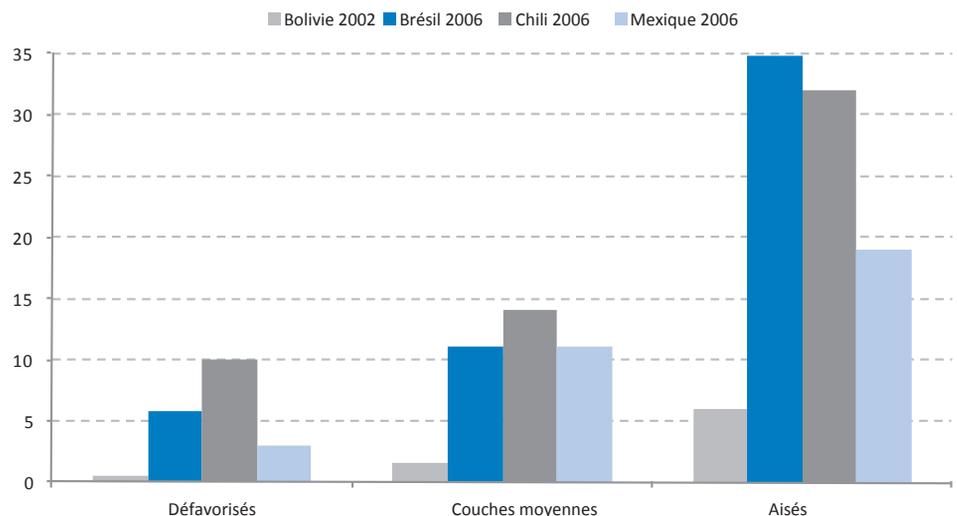
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365515>

Les trois catégories de revenu (couches défavorisées, moyennes et aisées) affichent des niveaux de couverture analogues au Brésil et au Chili. Au Mexique, la couverture des couches moyennes est comparable à celle des couches aisées, mais le taux est inférieur pour les défavorisés. La situation est plus préoccupante en Bolivie, où le taux de couverture augmente en fonction du niveau de revenu (ce qui est en soi la preuve d'une inégalité entre travailleurs formels), mais où le nombre de travailleurs couverts reste faible. Même les salariés formels des couches aisées atteignent à peine les 60 %.

Chez les travailleurs informels des couches moyennes, le taux de couverture est très faible : il ne dépasse jamais 14 %. Les couches moyennes se rapprochent ainsi davantage des couches défavorisées que des couches aisées.

On peut déduire de ce taux de couverture globalement satisfaisant des travailleurs formels que l'insuffisance persistante de la couverture dans la région concerne essentiellement les travailleurs indépendants et les salariés informels. Le taux de couverture des travailleurs informels est très faible et fortement lié au niveau de revenu dans les quatre pays (figure 2.7). C'est au Chili que le niveau de couverture des travailleurs informels des couches moyennes est le plus élevé (14 %). Viennent ensuite le Brésil et le Mexique (11 %), puis la Bolivie (2 %). Les travailleurs informels des couches moyennes se rapprochent donc davantage des couches défavorisées que des couches aisées.

**Figure 2.7. Taux de couverture des travailleurs informels par un régime de retraite, par niveau de revenu** (pourcentage de travailleurs couverts)



Note : Les travailleurs informels englobent tous les travailleurs indépendants (agricoles et non agricoles) et tous les salariés informels (agricoles et non agricoles).

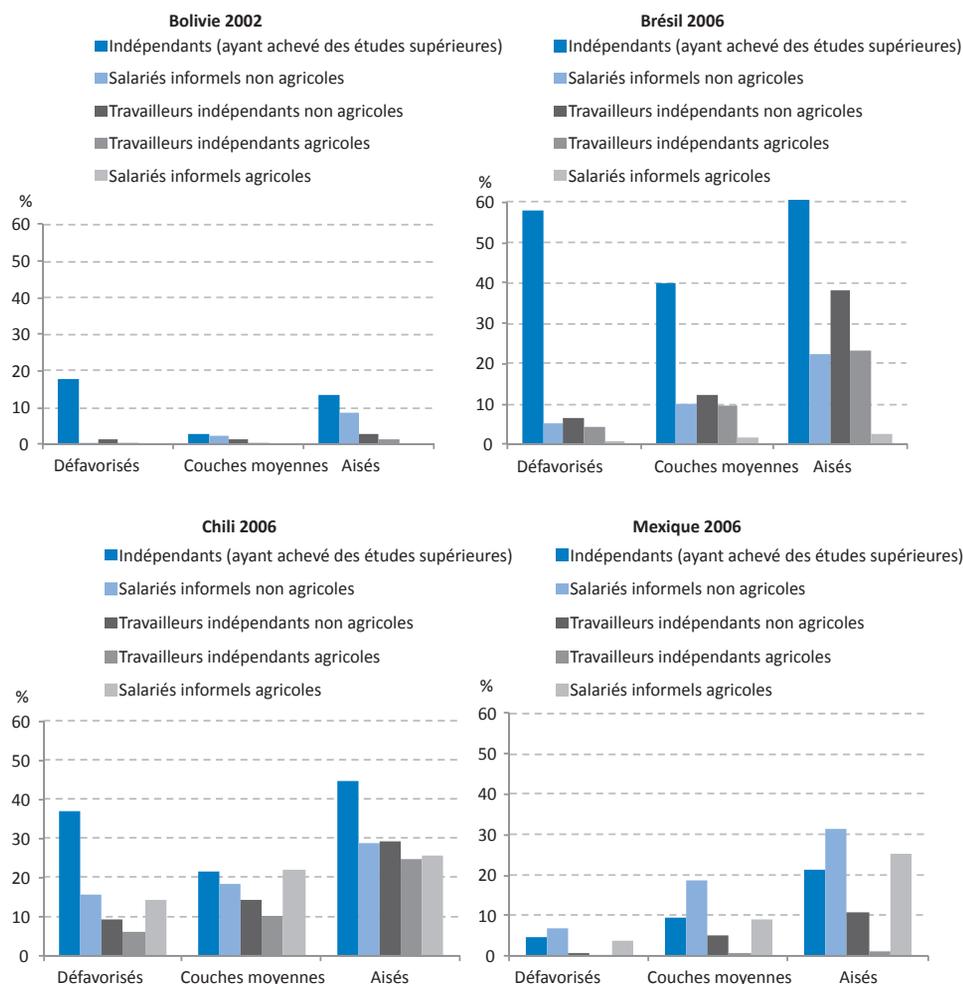
Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365534>

Chez les travailleurs informels, le taux de couverture par un régime de pension est le plus élevé pour les professions libérales (travailleurs indépendants ayant fait des études supérieures) dans tous les pays, hormis au Mexique (figure 2.8) où, étonnamment, les professions libérales sont moins couvertes que les salariés informels non agricoles<sup>20</sup>. Le taux de couverture des professions libérales est en forme de U (là encore, à l'exception du Mexique) : il est plus faible pour les couches moyennes que pour les catégories de revenu situées de part et d'autre. Cette situation contraste avec celle des autres travailleurs indépendants dont la couverture progresse avec le niveau de revenu, dans tous les pays.

**Figure 2.8. Taux de couverture des travailleurs informels par un régime de retraite, par catégorie d'activité et par niveau de revenu**

(en pourcentage)



Source : D'après des enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365553>

Il convient de noter qu'au Brésil, les travailleurs indépendants sont tenus de s'affilier à un régime de pension, contrairement à la Bolivie et au Mexique, où l'affiliation repose sur une base volontaire, de même qu'au Chili jusqu'en 2012. En conséquence, le taux de couverture est relativement élevé au Brésil. Toutefois, l'obligation d'affiliation n'a pas réussi à rompre la relation avec le revenu : le niveau de couverture des travailleurs indépendants les moins instruits est faible et la couverture augmente fortement lorsque l'on progresse sur l'échelle des revenus (de 12 % pour les couches moyennes à 38 % pour les couches aisées). On peut en déduire, d'une part, que le caractère obligatoire a un effet limité et, d'autre part, que les travailleurs indépendants des couches moyennes épargnent probablement peu et de façon irrégulière. Une obligation légale ne suffit donc pas à elle seule à faire progresser la couverture.

Enfin, le taux de couverture des salariés informels est plus élevé que celui des travailleurs indépendants (à l'exception de ceux qui ont achevé des études supérieures) à tous les niveaux de revenu au Chili, et encore plus au Mexique, qui

Au Brésil, l'obligation d'affiliation à un régime pour les travailleurs indépendants fait progresser le taux de cotisation moyen, mais ne suffit pas à rompre la relation avec le revenu.

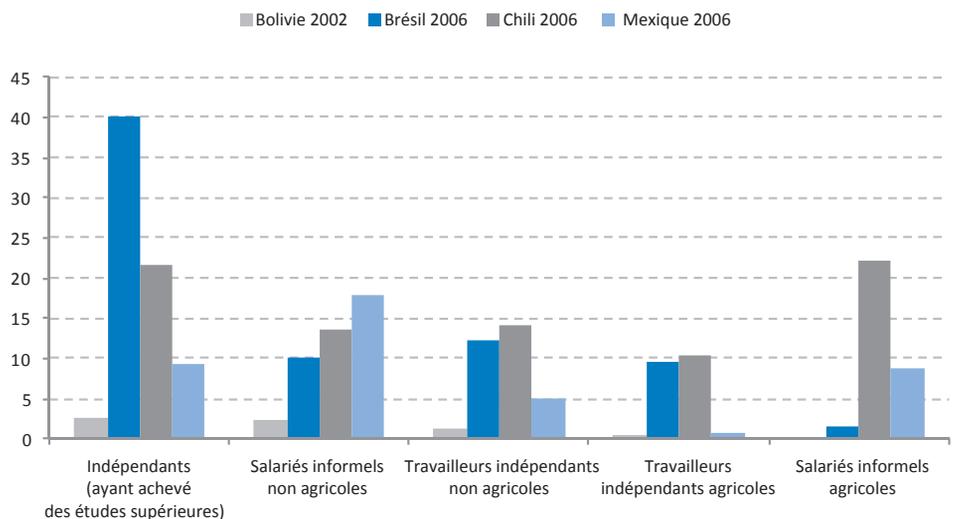
affiche le chiffre le plus élevé de toutes les catégories de travailleurs informels. Toute explication qui ne reposerait que sur cette analyse descriptive serait insuffisante. Cependant, il est possible que la capitalisation incite les travailleurs à rester dans le système même lorsqu'ils sont passés à un emploi informel.

La figure 2.9 analyse ces données en fonction de l'activité professionnelle. Le Brésil présente le taux de couverture le plus élevé pour les professions libérales (environ 40 %), suivi par le Chili (environ 20 %). Les salariés informels non agricoles sont les mieux couverts au Mexique (environ 17 %), comme nous l'avons observé ci-dessus. Le Chili affiche le taux de couverture le plus élevé pour les travailleurs indépendants qui n'exercent pas une profession libérale, que ce soit dans l'agriculture (environ 14 %) ou dans les autres secteurs (environ 10 %).

Pour résumer, les données présentées confirment que l'informalité réduit la couverture de retraite pour toutes les catégories de revenu. En outre, le lien entre couverture et revenu est beaucoup plus net pour les travailleurs informels que pour les travailleurs formels, ce qui signifie que la pauvreté chez les personnes âgées risque de reproduire, voire d'exacerber, les inégalités.

Ce sont les travailleurs informels qui présentent la relation la plus forte entre revenu et couverture. On peut s'attendre à ce que des inégalités apparaissent lorsqu'ils seront âgés.

**Figure 2.9. Taux de couverture par un régime de retraite des travailleurs informels des couches moyennes**  
(en pourcentage)



Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365572>

## Qu'en est-il des retraités actuels ?

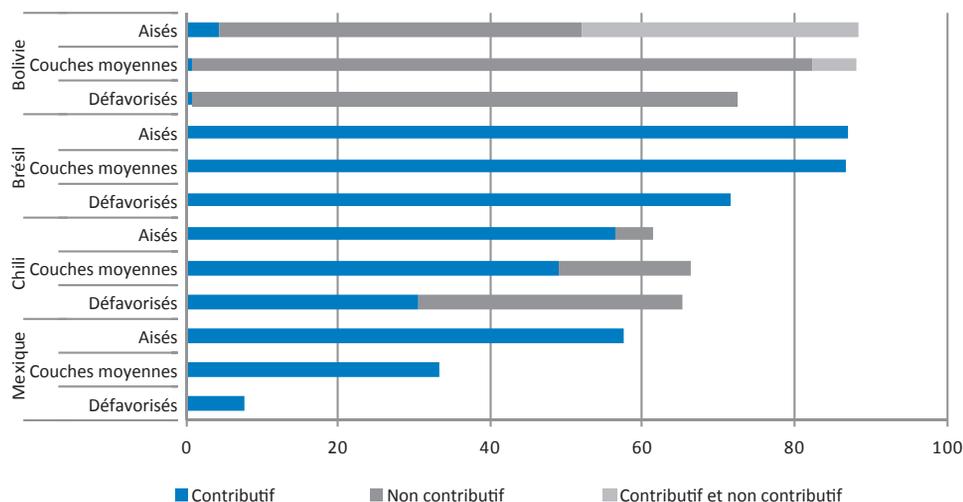
Il est facile de calculer le taux de couverture des personnes âgées (plus de 65 ans), car cette catégorie perçoit actuellement des prestations. La couverture des personnes âgées en Amérique latine est extrêmement faible, et rares sont les pays où elle dépasse les 60 % (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Costa Rica et Uruguay)<sup>21</sup>. La fourchette est large : elle va de 85 % en Uruguay à 5 % à peine au Honduras.

Comme pour les actifs, le taux de couverture par des pensions contributives est faible, sauf au Brésil où il est supérieur à 85 % en moyenne et à 87 % pour les couches moyennes. Le taux de couverture est là aussi positivement corrélé avec le

Les pensions actuelles restent régressives malgré la correction apportée par leurs éléments non contributifs.

revenu (figure 2.10). Les régimes non contributifs permettent de contrebalancer ce schéma régressif (atteignant jusqu'à 90 % en Bolivie et environ deux tiers au Chili). Ces pensions sont toutefois faibles et une forte régressivité demeure.

**Figure 2.10. Taux de couverture des personnes âgées, par niveau de revenu**  
(en pourcentage)



Note : Données de 2006, sauf pour la Bolivie (2004). Pas de données disponibles pour les pensions non contributives au Brésil et au Mexique.

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365591>

## Couvrir ceux qui ne sont pas couverts

Le principal objectif de la réforme des retraites est de parvenir à « des pensions suffisantes, accessibles financièrement, durables et robustes, et qui contribuent dans le même temps au développement économique » (Holzmann et Hinz, 2005). Nombre des pays latino-américains qui étaient des pionniers de la réforme structurelle des retraites semblent avoir atteint une partie de ces objectifs (accessibilité financière et viabilité à long terme), mais ils risquent d'échouer pour d'autres (adéquation et robustesse). Les problèmes qui se posent aux pays qui, comme le Brésil, n'ont pas pris part aux réformes, sont les mêmes. En outre, l'informalité limite grandement la couverture des régimes de retraite, même de ceux qui reposent sur la capitalisation individuelle, où les incitations à cotiser sont en principe les plus fortes.

La réforme des retraites en Amérique latine devra donc être étayée par des mécanismes appropriés dans le domaine social, le travail et la macroéconomie. Elle ne peut pas être considérée comme la solution miracle qui réduira l'informalité, comme l'espéraient les partisans de la réforme des années 1990, mais elle doit tenir compte de cette réalité. Si la réduction de l'informalité peut constituer un objectif et que des incitations peuvent être proposées en conséquence, les changements doivent veiller à ce que l'ensemble de la population perçoive une pension de retraite suffisante et durable<sup>22</sup>.

Les mécanismes visant à garantir la couverture par les régimes de retraite peuvent être classés en deux types selon qu'ils interviennent au moment du

La réforme des retraites ne doit pas être considérée comme le remède miracle qui réduira le travail informel, mais elle doit tenir compte, dans sa conception, de cet aspect du marché du travail.

départ en retraite (*ex post*) ou pendant la vie active (*ex ante*) (Holzmann et al., 2009 ; Hu et Steward, 2009). Les dispositifs *ex post* sont eux-mêmes essentiellement de deux sortes : des transferts indépendants de l'historique des cotisations, souvent appelés « prestations solidaires », et des transferts qui garantissent une pension minimale dans le cadre d'un régime de pension contributif obligatoire (en fonction des cotisations antérieures). Les prestations solidaires peuvent être universelles et versées à tous les individus qui atteignent l'âge requis, mais elles peuvent parfois être soumises à des restrictions liées au lieu de résidence, comme c'est le cas en Bolivie et au Chili. Elles peuvent aussi être versées sous condition de ressources, comme en Argentine, au Brésil, au Chili, au Costa Rica et en Uruguay.

Étant donné l'ampleur de l'informalité en Amérique latine, le recours à ce pilier de solidarité semble presque inévitable. Ainsi, plusieurs institutions ont appelé à son renforcement, comme la Banque interaméricaine de développement (BID), qui préconise qu'il soit financé par les taxes à la consommation (Levy, 2008 ; Pages, 2010), et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc, 2006). Une solution consisterait à réduire les années de cotisations requises pour obtenir une pension contributive minimale. Actuellement, de nombreux pays exigent plus de 20 années de cotisations, contre 15 en Espagne par exemple. Une autre possibilité serait d'introduire des prestations solidaires, solution plus coûteuse mais susceptible de réduire significativement la pauvreté<sup>23</sup>.

L'informalité est synonyme de dépendance inévitable vis-à-vis de prestations non contributives. Étant donné le coût budgétaire qui en découle, il est impératif de réfléchir soigneusement à la conception et à l'échéancier.

Malheureusement, l'importance de l'engagement budgétaire nécessaire pour des pensions de base non contributives peut constituer un puissant obstacle à la formalisation de l'emploi. Un tel régime doit donc être conçu avec une extrême prudence. Ce risque peut être contrebalancé, du moins en partie, par l'introduction d'une pension minimale qui progresserait avec les cotisations jusqu'à un certain niveau, comme au Chili<sup>24</sup>. Cependant, une telle réforme ne sera jamais bon marché : elle se chiffrerait, d'après les estimations, autour de 1 % du PIB<sup>25</sup>. Ces coûts ne seront toutefois pas immédiats, car toute réforme des retraites comporte une période de transition durant laquelle ceux qui adhèrent au nouveau système accumulent des ressources ou des droits bien avant qu'ils ne commencent à partir à la retraite. Étant donné que les règles de transition sont généralement généreuses, ce n'est qu'après cette phase qu'un mécanisme de protection de type pilier social sera nécessaire.

Contrairement aux solutions *ex post*, les dirigeants des pays qui optent pour des mécanismes *ex ante* doivent agir dès à présent pour les travailleurs en activité. En outre, avec les mesures *ex ante*, les réformes des pensions sont davantage susceptibles de bénéficier aux couches moyennes.

La solution la plus directe consiste à rendre l'affiliation obligatoire pour les travailleurs indépendants. Ce n'est actuellement pas le cas dans de nombreux pays (dans notre échantillon, citons la Bolivie, le Mexique et le Chili [au moins jusqu'en 2012]). Cependant, les chiffres inégaux de la couverture au Brésil, où l'affiliation est obligatoire, montrent que pour mettre réellement en œuvre une telle mesure, il ne suffit pas d'adopter un texte de loi. Par définition, il n'est pas évident de déterminer comment obliger les travailleurs du secteur informel à cotiser. En outre, pour certains d'entre eux, l'épargne ne sert qu'à couvrir leurs besoins essentiels et l'épargne obligatoire ne constitue donc pas forcément une solution optimale pour les ménages à revenu faible, voire intermédiaire. Malheureusement, les données émanant des enquêtes auprès des ménages ne permettent pas de répondre à cette question, et les estimations provenant d'autres bases de données ne sont pas non plus précises.

Plusieurs pays étudient des approches hybrides, comme la « semi-obligation » : les travailleurs sont automatiquement affiliés, mais libres de quitter le dispositif.

Ce système pourrait s'accompagner de modifications en fonction des besoins spécifiques des travailleurs informels : par exemple, une plus grande flexibilité du montant et de la date des cotisations, l'autorisation d'effectuer des retraits dans certaines conditions, comme une période de chômage de longue durée ou des problèmes de santé (Hu et Steward, 2009).

Enfin, depuis quelques années, on commence à s'intéresser aux « régimes coordonnés à cotisations déterminées » (*matching defined contribution*). Dans ces dispositifs, l'État effectue des transferts sur un plan de pension individuel à cotisations déterminées en fonction des cotisations volontaires de chacun. Contrairement aux pensions minimales et aux prestations solidaires, ce système incite les actifs eux-mêmes à épargner à long terme. C'est particulièrement intéressant pour les travailleurs informels qui disposent d'une certaine capacité d'épargne, ce qui est le cas de l'essentiel des couches moyennes telles que définies ici.

Les « régimes coordonnés à cotisations déterminées » (*matching defined contribution*) n'en sont encore qu'au stade expérimental et rares sont les pays à les avoir mis en œuvre. En Colombie, un fonds de solidarité subventionne la contribution des travailleurs indépendants à faible revenu. Au Mexique, l'État verse un abondement partiel à hauteur des contributions des travailleurs affiliés au régime privé à cotisations déterminées. Le Brésil verse quant à lui un abondement partiel aux adhérents au régime de pension rural. Enfin, le Pérou vient d'introduire un « régime coordonné à cotisations déterminées » (*matching defined contribution*) pour les travailleurs informels de petites entreprises, aux termes duquel l'État verse un montant correspondant à 100 % de la cotisation du travailleur. Même s'ils bénéficient du soutien de la Banque mondiale (Ribe et al., 2010), ces dispositifs n'en sont qu'à leurs débuts et n'ont donc pas encore été évalués.

Les régimes coordonnés à cotisations déterminées sont relativement récents. Ils atténuent le coût budgétaire et présentent des caractéristiques susceptibles d'attirer les couches moyennes.

## LA SANTÉ POUR TOUS ?

L'un des principaux défis qui se pose à la protection sociale en Amérique latine consiste à garantir l'accès à des soins de santé adéquats et abordables. Il s'agit de bien comprendre dès le départ qu'en matière de soins, couverture n'est pas synonyme d'accès. Les traitements de base sont souvent proposés à tous et financés sur les recettes générales. Mais « l'absence de couverture » (c'est-à-dire l'absence d'historique de cotisations au régime public ou d'assurance privée/financée par l'employeur) va généralement de pair avec des soins de courte durée et de qualité inférieure.

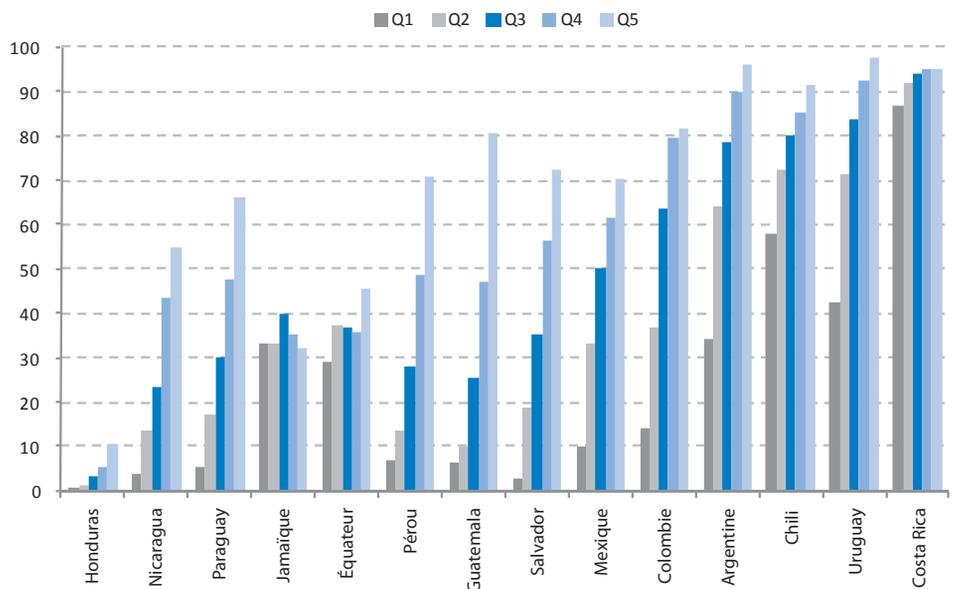
Les premières réformes de la santé qui ont été menées en Amérique latine visaient à augmenter la couverture contributive. Avec l'aide du marché et de l'entreprise privée, on pensait que les individus seraient à même de satisfaire leurs besoins médicaux grâce à leurs propres ressources. Cependant, d'après les données disponibles, il semble que l'inverse se soit produit (Mesa-Lago, 2008a). Les réformes ultérieures ont donc cherché à universaliser l'accès et à rompre le lien avec la régularité des cotisations, souvent impossible du fait de l'omniprésence de l'informalité. Presque tous les pays de la région ont introduit des dispositifs de base qui couvrent l'ensemble de la population, ainsi qu'un nombre croissant de problèmes médicaux. Parmi les plus connus, citons le plan d'assurance maladie mexicain, *Seguro Popular de Salud*, créé en 2003, et le système chilien de santé publique, *Plan AUGE*, instauré en 2005, qui couvre 56 pathologies.

La couverture maladie reste fortement corrélée au revenu. Des régimes universels ont été introduits.

Cette universalité contraste avec les estimations récentes de la Banque mondiale concernant le taux de couverture de l'assurance maladie contributive en Amérique latine par niveau de revenu (figure 2.11). On observe qu'à la seule exception du Costa Rica, le taux augmente fortement avec le revenu.

Au Chili et Mexique, les seuls pays de notre échantillon pour lesquels on dispose d'informations, les systèmes de santé non contributifs opèrent effectivement une péréquation des taux de couverture par catégorie de revenu (figure 2.12), même si les niveaux sont très variables : 92 % pour le Chili et 34 % pour le Mexique en moyenne.

**Figure 2.11. Couverture par l'assurance maladie contributive, par quintile de revenu**  
(pourcentage du quintile couvert)



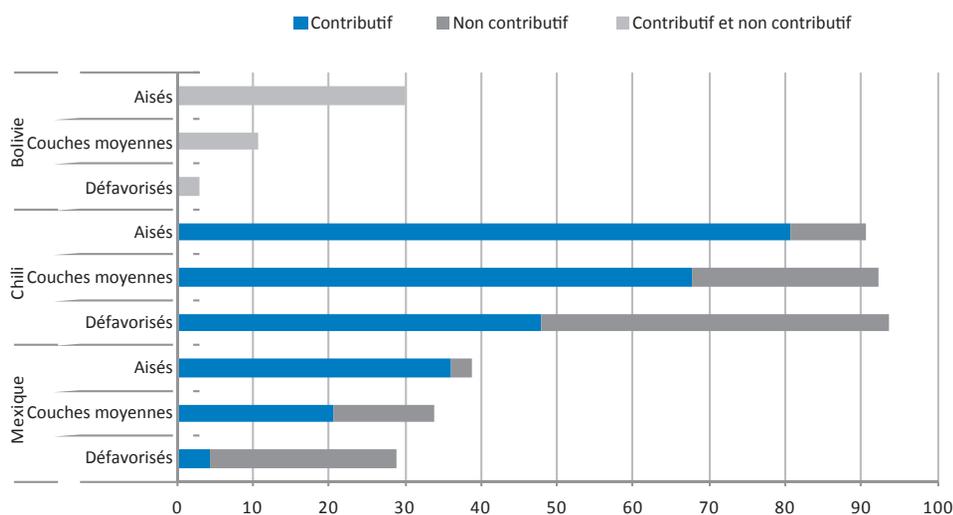
Note : Quintiles de revenu par habitant, Q1 étant le plus bas. Les données correspondent au milieu des années 2000.

Source : Ribe et al. (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365610>

**Figure 2.12. Taux de couverture maladie des travailleurs, par niveau de revenu**

(pourcentage de la catégorie couverte)



Note : Au Chili, la catégorie « contributif » inclut les travailleurs du secteur public (catégories B à D), du secteur privé, de l'armée, des autres catégories, tandis que la catégorie « non contributif » inclut les travailleurs du secteur public (catégorie A, à savoir ceux qui n'ont pas de revenu). Au Mexique, « contributif » inclut les travailleurs du public et du privé et « non contributif » inclut la couverture du *Seguro Popular*.

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365629>

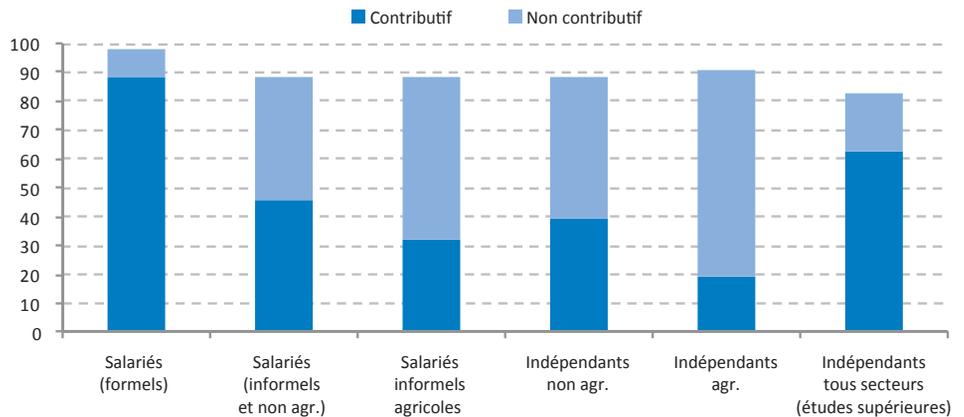
Malgré des avancées vers l'universalité des soins de santé dans la région, le problème de la segmentation perdure et, dans certains cas, il s'est même amplifié. Un système contributif et non contributif à deux piliers, où la mauvaise qualité du pilier inférieur est imputable au manque de ressources, aggrave le problème de la faiblesse de la couverture contributive. Il s'ensuit que les dépenses de santé à la charge des individus sont régressives, les quintiles inférieurs (qui vont parfois jusqu'aux couches moyennes) consacrant une plus grande part de leur revenu à la santé que les quintiles plus riches (Cepalc, 2006 ; Mesa-Lago, 2008b).

Il peut en résulter un système à deux piliers, qui est régressif en raison des coûts qu'il impose aux revenus inférieurs malgré la mauvaise qualité des services.

111

Les figures 2.13 et 2.14 s'intéressent de plus près aux taux de couverture des couches moyennes et reprennent les catégories professionnelles que nous avons déjà définies pour les pensions. Les données se rapportent au Chili et au Mexique. Dans ces deux pays, les travailleurs formels sont principalement couverts par des régimes d'assurance maladie contributifs alors que les travailleurs informels (salariés et travailleurs indépendants dans tous les secteurs) sont principalement couverts par des régimes non contributifs. C'est particulièrement manifeste chez les travailleurs indépendants du secteur agricole dans les deux pays. Les travailleurs indépendants ayant suivi des études supérieures (professions libérales) font exception, car ils sont principalement couverts par des régimes contributifs.

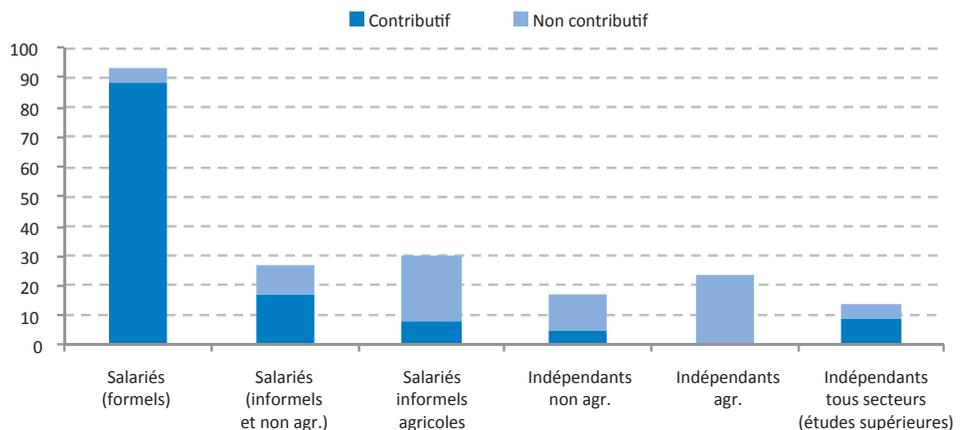
**Figure 2.13. Taux de couverture maladie des couches moyennes au Chili, par catégorie professionnelle**  
(pourcentage couvert, 2006)



Source : D'après l'enquête *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365648>

**Figure 2.14. Taux de couverture maladie des couches moyennes au Mexique, par catégorie professionnelle**  
(pourcentage couvert, 2006)



Source : D'après l'enquête *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365667>

Il ne suffit pas de combler l'écart de couverture et de parvenir à l'universalité de la couverture maladie (passer des droits à la réalité, pour reprendre l'expression de Ribe *et al.*, 2010). D'autres problèmes doivent également être surmontés. Les programmes de santé de base qui se concentrent sur des pathologies spécifiques, par exemple, peuvent laisser à penser que les systèmes de santé ne servent qu'aux soins aigus, plutôt qu'à promouvoir la santé ou à gérer les maladies chroniques. De plus, même lorsque le droit à la santé est inscrit dans la constitution, un pan significatif de la population ne le sait pas ou bien ne sait pas comment elle pourrait concrètement accéder aux services (Mesa-Lago, 2008b).

La solution pourrait consister à atteindre les couches moyennes car, d'une part, elles recourent fréquemment aux dispositifs et, d'autre part, elles disposent de l'engagement politique et du niveau d'instruction nécessaires au changement.

La coordination, voire l'intégration, des régimes contributifs et non contributifs pourrait permettre de rompre la segmentation.

Une amélioration des soins de santé dans le cadre du système d'assurance sociale pourrait inciter les couches moyennes et aisées à adhérer au régime et à cotiser. Une meilleure coordination et, *in fine*, une intégration des régimes non contributifs et contributifs existant permettraient également de rompre la segmentation. Ces réformes pourraient se révéler particulièrement importantes pour les couches moyennes dans un système de santé régressif, étant donné l'informalité persistante (et flexible) de cette catégorie.

## UNE ASSURANCE CHÔMAGE EFFICACE

L'assurance chômage vise davantage à lisser la consommation qu'à réduire la pauvreté<sup>26</sup>, mais elle joue néanmoins un rôle important en ce qu'elle limite la mobilité descendante des couches moyennes. Les données d'Europe centrale et orientale indiquent que l'assurance chômage a réduit la pauvreté des chômeurs de plus de 50 % en Hongrie et de 45 % en Pologne. On peut noter l'ampleur de la couverture dans cette région : parmi les ménages comptant des chômeurs, ils étaient respectivement 78 et 65 % dans ces deux pays à percevoir l'allocation (Vodopivec *et al.*, 2005).

Étant donné la fonction de lissage du revenu, la relation plus floue entre chômage et pauvreté en Amérique latine (comparé aux pays de l'OCDE) et la rareté des ressources publiques, il est plus compliqué de mettre en place des régimes d'assurance chômage non contributifs dans cette région. L'omniprésence et la flexibilité de l'informalité ne permettent guère d'accorder des allocations chômage même aux travailleurs formels. Les conditions imposées par les systèmes d'assurance chômage des pays de l'OCDE (être au chômage et disponible pour travailler) deviennent très difficiles à appliquer dans ces conditions. Le problème de « l'aléa moral », selon lequel la perception d'une allocation réduit l'incitation à chercher du travail, est aggravé par la possibilité de « cumuler des avantages », c'est-à-dire de percevoir des allocations tout en travaillant de façon informelle. La mutualisation des risques ou les mécanismes d'auto-assurance débouchent néanmoins sur des gains d'efficacité.

Dans la plupart des pays d'Amérique latine, ce sont les indemnités de licenciement, plutôt que les allocations chômage, qui sont censées subvenir aux besoins des chômeurs pendant leurs périodes d'inactivité. Avec un tel système, les travailleurs qui perdent leur emploi à la suite de la faillite de leur employeur risquent de ne pas recevoir leur dû, du moins lorsque les indemnités de licenciement à verser n'ont pas été financées. Pour éviter cette situation, de nombreux pays de la région ont introduit des systèmes d'auto-assurance sous la forme de comptes d'épargne chômage individuels. C'est notamment le cas de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de la Colombie, de l'Équateur, du Panama, du Pérou et du Venezuela, en particulier pour les travailleurs salariés<sup>27</sup>. Ces comptes ne constituent toutefois pas une assurance chômage, car ils ne répartissent pas les risques entre les individus.

Six pays d'Amérique latine proposent une assurance chômage, au sens où leurs dispositifs prévoient des versements nets à condition d'être chômeur. Au Brésil, en Équateur et en Uruguay, ces dispositifs font partie du système de protection sociale. En Argentine et au Venezuela, l'assurance chômage est obligatoire, mais distincte du système de protection sociale. Jusqu'en 2001, le Chili avait un programme d'assistance chômage, puis il a instauré un système novateur qui allie comptes individuels et fonds de solidarité. Le Brésil dispose d'une assurance chômage liée à la protection sociale et des indemnités de licenciement reposant sur des comptes individuels (Reyes Posada, 2007). Il existe aussi quelques

Les modèles d'assurance chômage mis en œuvre par les pays de l'OCDE risquent de ne pas s'adapter correctement aux spécificités des marchés du travail latino-américains.

Les indemnités de licenciement ne suffisent pas à elles seules à subvenir aux besoins des chômeurs. C'est pourquoi de nombreux pays ont introduit des systèmes complémentaires, même si seulement une partie d'entre eux prévoit une mutualisation des risques.

systèmes territoriaux, tels que l'allocation de chômage du District fédéral de Mexico. Ce dispositif fonctionne comme une assurance chômage, il est non contributif et donne lieu à un suivi limité.

Le taux de couverture des systèmes d'assurance chômage traditionnels a toujours été faible. Avant la dernière réforme, seuls 6.7 % des chômeurs chiliens percevaient cette prestation. Au début des années 2000, l'Uruguay affichait le taux de couverture le plus élevé de la région, à 14.7 % (Velásquez Pinto, 2003). Le taux de couverture des systèmes de comptes épargne d'assurance chômage est meilleur, même s'il reste faible. Seul le Brésil affiche autant de comptes que de travailleurs actifs<sup>28</sup>. Le Chili, le Panama et la Colombie peinent, quant à eux, à atteindre 20 % (Ferrer et Riddell, 2009).

Le système chilien conjugue l'attrait du compte individuel et le versement d'un complément par un fond de solidarité qui mutualise les risques.

Parmi les dispositifs existant, le système chilien (créé en 2002) fait souvent figure de modèle envisageable pour les autres pays à revenu intermédiaire (Vodopivec, 2009 ; Sehnbruch, 2006). Au lieu de regrouper les cotisations des travailleurs au sein d'un fonds unique, les employeurs et les salariés versent chaque mois un pourcentage du salaire sur un compte épargne individuel. Une partie de la contribution de l'employeur va dans un fonds de solidarité, qui reçoit également un financement public. Ce fonds de solidarité sert des prestations complémentaires lorsque l'épargne individuelle est faible. Les salariés qui disposent d'un contrat écrit en bonne et due forme et qui ont cotisé pendant au moins 12 mois sont en droit d'accéder à leur compte épargne et à retirer des fonds. Les individus qui ont accumulé moins de deux mois de salaire sur leur compte sont couverts par le fonds de solidarité, à moins que leur licenciement ne soit justifié (mauvaise conduite, par exemple). Étant donné que le solde du compte individuel est la propriété du travailleur, ce dispositif incite ce dernier à rechercher un emploi. Le cumul d'avantages reste possible, mais le coût budgétaire est limité à la composante fonds de solidarité.

Cependant, malgré son potentiel, l'assurance chômage reposant sur des comptes épargne individuels ne couvre actuellement que les salariés formels. Étant donné la mobilité des travailleurs entre emploi formel et emploi informel, cela signifie que la proportion de chômeurs ayant accès à l'assurance reste faible. Même au Chili, où le travail informel est le plus faible d'Amérique latine, les chômeurs sont nettement moins susceptibles que la moyenne d'avoir eu un emploi formel assorti d'un contrat écrit : environ un tiers affirment avoir eu un contrat atypique pour leur dernier emploi, et environ 30 % pas de contrat du tout. De plus, environ 60 % des chômeurs occupaient leur dernier emploi depuis moins de 12 mois (Sehnbruch, 2006).

De surcroît, en fonction de l'historique des cotisations, le taux de remplacement proposé par ces dispositifs peut être faible. Les travailleurs qui remplissent tout juste les critères minimaux d'admission et qui ne sont pas en droit de percevoir les compléments du fonds de solidarité recevront un versement unique correspondant à environ un tiers de leur salaire mensuel. Les chômeurs qui sont en droit de percevoir le financement du fonds de solidarité (seulement 22 % des cas ; Sehnbruch, 2006) sont assurés de recevoir un taux de remplacement initial de 50 %, qui baissera de 5 points de pourcentage chaque mois jusqu'au cinquième et dernier versement. Ce taux se situe dans la fourchette basse des taux de remplacement appliqués dans les pays de l'OCDE. Étant donné que le chômage est nettement plus susceptible de toucher les faibles revenus que les revenus élevés, une grande majorité de la population sans emploi ne recevra qu'une maigre allocation, voire aucune. La composante assurancielles de ce programme est par conséquent relativement modeste, de même que la couverture potentielle. Cependant, des programmes qui, comme celui du Chili, conjuguent assurance chômage et comptes épargne individuels, peuvent facilement être

mis en œuvre dans les pays qui disposent déjà de comptes épargne d'assurance chômage assortis de versements plus ou moins généreux.

Pour la plupart des pays latino-américains, l'intégration des comptes épargne d'assurance chômage et des dispositifs d'allocation chômage dans la politique du travail et la politique sociale reste problématique. Le travail informel et le manque de capacités administratives limitent considérablement la possibilité de vérifier la validité des critères d'admission, même s'il serait facile d'imposer comme condition de perception d'une allocation l'utilisation des services de placement professionnel ou le suivi d'une formation. Côté protection sociale, pour rendre les prestations plus généreuses sans augmenter massivement les coûts du travail, il serait possible de relier les comptes épargne d'assurance chômage et les comptes de pension au sein d'un système par capitalisation à cotisations déterminées<sup>29</sup>.

Si les comptes épargne d'assurance chômage et les comptes de pension étaient reliés au sein d'un système à cotisations déterminées, ils bénéficieraient à la fois au budget de l'État et au marché du travail.

## CONCLUSION

En Amérique latine, la politique de protection sociale se heurte constamment à la prévalence, à la flexibilité et à la persistance du travail informel. Ces facteurs pèsent sur le financement des systèmes de protection sociale alimentés par les prélèvements sur les salaires et compliquent la fixation de critères d'admissibilité à la fois inclusifs et limitant les abus. Ils compromettent la couverture et provoquent des déséquilibres qui ne touchent pas uniquement les pauvres. Dans la plupart des pays, les systèmes contributifs ne concernent même pas la moitié des travailleurs des couches moyennes.

La présence de difficultés ne signifie toutefois pas qu'il soit impossible de concevoir des systèmes apportant une protection suffisante. Depuis quelques décennies, on observe que l'Amérique latine déploie des efforts substantiels pour réformer ses systèmes de protection sociale, en visant le double objectif de la viabilité financière et de l'accroissement de la couverture. Les réformes reconnaissent en général que les priorités et les caractéristiques de la couverture sont différentes pour les retraites, la santé et le chômage. Ces réformes tentent, par conséquent, de séparer des éléments autrefois imbriqués. Les systèmes de santé ont été réformés afin qu'ils tendent vers l'universalité en fonction d'un ensemble de critères d'admissibilité définis. Les systèmes de retraite ont été réformés en tenant compte de la viabilité financière et des incitations. Ils ont parfois été complétés par des prestations solidaires destinées à réduire la pauvreté des personnes âgées.

L'analyse détaillée de quatre pays différents présentée dans ce chapitre montre qu'en Amérique latine, les couches moyennes appartiennent en grande partie au secteur informel. Pour une proportion non négligeable d'individus, l'assurance sociale devra donc rompre sa relation avec l'emploi formel. Certaines réformes ont déjà débouché sur une protection sociale des travailleurs informels. Néanmoins, la participation de ces travailleurs aux systèmes d'assurance sociale reste fortement tributaire de leur revenu.

La politique d'aide sociale est généralement considérée du point de vue des pauvres : le soutien au revenu et la prestation de soins de santé sont conçus pour réduire la pauvreté et préserver le capital humain. Bien que négligée, la couverture insuffisante des couches moyennes pose un grave problème aux systèmes de protection sociale traditionnels. Face à des marchés souvent incomplets, les individus risquent d'être sous-assurés ou de s'assurer de manière inefficace, si tant est qu'ils le fassent. Cependant, les travailleurs des couches

moyennes présentent à la fois une capacité d'épargne et une demande potentielle de protection sociale. Comme nous l'avons expliqué, il suffirait d'un petit choc pour que nombre d'entre eux aillent gonfler les rangs des pauvres. Étant donné l'espace budgétaire particulièrement limité en Amérique latine, il sera essentiel d'encourager les couches moyennes informelles à adhérer à des dispositifs de protection sociale contributifs, si l'on veut mobiliser leur épargne aux fins de l'assurance sociale et bâtir des systèmes de gestion du risque social plus équitables et plus efficaces.

## NOTES

1. Parmi les pays ayant procédé à une réforme (notons que le Brésil et le Venezuela ne se sont pas joints au mouvement), trois modèles sont apparus : substitutif, parallèle et mixte (Mesa-Lago, 2004). Dans les systèmes substitutifs (adoptés au Chili, en Bolivie, au Mexique, au Salvador et en République dominicaine), le système antérieur par capitalisation à prestations déterminées est fermé et remplacé par des comptes épargne retraite individuels par capitalisation. Les systèmes parallèles (adoptés au Pérou et en Colombie) se caractérisent par une profonde réforme du dispositif public, qui entre alors en concurrence avec de nouveaux régimes privés. Dans les systèmes mixtes (l'Argentine jusqu'à la réforme de 2008, le Costa Rica et l'Uruguay), les prestations relèvent du secteur public (prestations généralement minimales) et du secteur privé.
2. Voir Lindbeck et Persson (2003) ou Barr et Diamond (2006) pour une analyse plus critique. Les résultats de ces allocations sont mitigés (Gill *et al.*, 2005). Un consensus général se dégage, selon lequel la situation budgétaire à long terme des pays qui ont entrepris des réformes est considérablement plus solide. Cependant, ces réformateurs ont des coûts budgétaires initiaux élevés, car les retraités actuels restent soumis aux anciennes règles, tandis que certains, voire tous les cotisants, passent au nouveau système. En outre, tous les dispositifs gérés par le secteur privé conservent une forme de pension redistributive, financée sur les recettes générales. Sur le long terme toutefois, les réformes réduisent le fardeau financier des retraites pour l'État (du moins en ce qui concerne les futurs retraités), et les coûts implicites deviennent pour l'essentiel explicites, ce qui renforce la transparence du système.
3. Dans le cas du Chili, les chiffres montrent que les salariés supportaient déjà le coût de la protection sociale, qui n'affectait donc pas celui de la main-d'œuvre (Gruber, 1997a ; Cox-Edwards, 2002). En revanche, les études sur le Mexique et la Colombie indiquent que les travailleurs supportent une part moindre de ce coût, et donc que les entreprises ne sont pas incitées à embaucher davantage (pour le Mexique, voir Cazorla et Madero, 2007 ; pour la Colombie, voir Kugler et Kugler, 2003). Enfin, pour l'Argentine, Cruces *et al.* (2010) observent une réorientation partielle sur les salaires, mais aucun effet sur le marché du travail.
4. Pour l'emploi informel, voir Menezes Filho et Scorzaface (2009) ; pour l'emploi formel, voir Côrtes Neri (2010).
5. Voir les estimations de Rofman *et al.* (2008) ainsi que l'analyse dans Gill *et al.* (2005).
6. Approche développée par Santiso (2006).
7. Voir également Jütting et de Laiglesia (2009).
8. Cette hétérogénéité correspond à deux écoles de pensée dominantes, examinées dans Perry *et al.* (2007). D'un côté, la théorie de la « sortie » (volontaire) avance que les entrepreneurs et les travailleurs choisissent l'économie informelle sur la base d'une analyse coûts/avantages. En revanche, selon la théorie de l'« exclusion », les travailleurs sont exclus des activités formelles. Jütting et de Laiglesia (2009) proposent une troisième voie, reposant sur l'absence de frontières claires entre travail formel et travail informel. Dans ce cadre, les travailleurs ne sont ni à 100 % des travailleurs formels, ni à 100 % des travailleurs informels : il se peut qu'ils payent des impôts directs, par exemple, mais pas de cotisations sociales.
9. Voir Gasparini et Tornarolli (2007) pour un exemple.
10. En Amérique latine, les employés de maison constituent une part non négligeable de l'emploi informel (15 % selon l'OIT [2009]), ce qui explique en grande partie la différence entre les hommes et les femmes au niveau du taux du travail informel dans cette région.

11. L'emploi informel est souvent considéré comme un secteur résiduel. Dans les modèles classiques de développement de la main-d'œuvre excédentaire (tels que ceux de Lewis, 1954 ; Ranis et Fei, 1961 ; et Harris et Todaro, 1970), les travailleurs passent de l'agriculture traditionnelle aux activités manufacturières modernes, mais ne trouvent pas toujours un emploi formel sur le marché du travail urbain. Dans ce cas, le travail informel est une forme de sous-emploi qui se substitue au chômage.
12. Les données sont synthétisées pour tous les pays émergents dans Jütting et de Laiglesia (2009) et, pour l'Amérique latine, dans Perry *et al.* (2007).
13. On peut également considérer que, pour certains degrés de qualification (artisans et professions libérales, entre autres), les travailleurs indépendants relèvent du niveau supérieur de l'emploi informel lorsqu'ils ne déclarent pas leur activité et qu'ils travaillent de manière individuelle, et non dans le cadre d'une société.
14. Les faux travailleurs indépendants se déclarent comme travailleurs indépendants auprès des autorités fiscales et du travail alors même qu'ils travaillent dans une entreprise formelle où leur fonction s'accompagne normalement d'un contrat. Par exemple, un « sous-traitant » qui est employé exclusivement par une entreprise et qui reste techniquement classé dans les travailleurs indépendants.
15. Conformément à la définition de la 17e Conférence internationale des statisticiens du travail, les travailleurs indépendants doivent être classés dans les travailleurs formels lorsque leur entreprise appartient au secteur formel. Étant donné l'hétérogénéité des questions des enquêtes d'un pays à l'autre, on lui a préféré une définition reposant sur des questions (homogènes) relatives au statut de l'emploi.
16. Voir Da Costa *et al.* (2010) pour les détails techniques.
17. Les travailleurs sont considérés comme affiliés à partir du moment où ils sont enregistrés dans les fichiers administratifs du système de protection sociale. Les membres sont des cotisants sur une période donnée s'ils ont versé au régime public ou privé les cotisations sociales demandées.
18. Les informations disponibles ne sont pas identiques d'un pays à l'autre : les données pour le Chili couvrent la période 1994 à 2006, les enquêtes auprès des ménages étant menées tous les deux ans ; les données pour le Mexique couvrent la période 1998 à 2006, avec des données tous les deux ans ; les données pour la Bolivie couvrent les deux années 2001 et 2002 ; et celles pour le Brésil sont extraites des enquêtes annuelles auprès des ménages de 1996 à 2006 (sauf 1997 et 2000). Voir Da Costa *et al.* (2010) pour les détails et une analyse plus complète.
19. Au Chili, les données portent sur les cotisants aux fonds de pension privés (*Administradoras de Fondos de Pensiones – AFP*) et au système public par répartition (*Instituto de Normalización Previsional – INP*). Au Mexique, elles se rapportent aux adhésions au système de retraite privé (*Sistema de Ahorro para el Retiro – SAR*) géré par des fonds de pension privés (*Administradoras de Fondos para el Retiro – AFORE*), aux institutions publiques (*Instituto Mexicano de Seguridad Social – IMSS ; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – ISSTE*), au régime du géant pétrolier public PEMEX et aux programmes d'assurance universitaires. En Bolivie, on a réalisé une approximation de la couverture en fonction des inscriptions au système de pension privé (AFP). Au Brésil, les données couvrent les cotisants à l'*Instituto de Previdência* à tous ses niveaux : fédéral, États (*Instituto Nacional Seguro Social – INSS*) et local.
20. Le tableau 2.A4 de l'annexe statistique montre l'évolution de la couverture entre 1994 et 2006 pour cette catégorie. La couverture n'a progressé que pour les couches aisées.
21. Ce point est souligné dans Rofman *et al.* (2008).
22. Dans la même veine, voir l'étude BBVA pour le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou (Escriva *et al.*, 2010), et Ribe *et al.* (2010) pour la région dans son ensemble.

23. Dethier *et al.* (2010) l'ont vérifié pour 18 pays de la région. Ils ont effectué des simulations pour les pensions universelles et pour celles sous conditions de ressources, fixées soit à 50 % du revenu médian, soit à 2.50 dollars par jour. Pour la base universelle, le coût budgétaire représentait de 1 à 2 % du PIB.
24. Décrit plus en détail dans OCDE (2009).
25. Cette estimation des coûts provient d'Arenas *et al.* (2008) et de Melguizo *et al.* (2009).
26. Les études menées aux États-Unis montrent qu'en l'absence d'assurance chômage, la consommation moyenne y serait inférieure d'environ 20 % (Gruber, 1997b).
27. Voir la vue d'ensemble de Ferrer et Riddell (2009). Le système argentin ne couvre que les travailleurs du bâtiment.
28. Il convient d'observer que les comptes correspondent à des emplois et non à des individus. Ainsi, si l'on a autant de comptes que de travailleurs, cela ne signifie pas pour autant que la couverture est universelle.
29. Vodopivec (2009) propose un système dans lequel les individus peuvent percevoir des allocations supérieures au solde de leur compte épargne d'assurance chômage grâce à des emprunts adossés à leur fonds de pension.

## ANNEXE STATISTIQUE

**Tableau 2.A1. Taux de couverture par un régime de retraite en Bolivie, par type d'emploi et par couche sociale**  
(pourcentage de travailleurs)

	Travailleurs formels		Travailleurs informels non agricoles		Travailleurs informels agricoles		Indépendants non agricoles		Indépendants agricoles		Indépendants (études supérieures)								
	Défavorisés	Couches moyennes	Défavorisés	Couches moyennes	Défavorisés	Couches moyennes	Défavorisés	Couches moyennes	Défavorisés	Couches moyennes	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés						
2001	66.2	61.9	74.2	7.4	4.3	12.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	1.1	2.9	0.1	0.6	1.0	13.2	6.7	17.1
2002	23.8	37.7	58.4	3.9	3.5	9.5	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	1.2	2.6	0.1	0.4	1.2	34.5	2.7	13.3

Note : Les données relatives à la couverture reposent sur les inscriptions.

Source : D'après l'enquête Encuesta Continua de Hogares - Condiciones de Vida.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366389>

**Tableau 2.A2. Taux de couverture par un régime de retraite au Brésil, par type d'emploi et par couche sociale**  
(pourcentage de travailleurs)

	Travailleurs formels		Travailleurs informels non agricoles		Travailleurs informels agricoles		Indépendants non agricoles		Indépendants agricoles		Indépendants (études supérieures)							
	Défavorisés	Couches moyennes	Défavorisés	Couches moyennes	Défavorisés	Couches moyennes	Défavorisés	Couches moyennes	Défavorisés	Couches moyennes	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés					
1996	91.7	94.6	94.0	4.8	6.4	16.1	0.7	1.6	3.1	9.4	17.5	41.3	2.0	5.4	18.9	61.7	33.7	69.2
1998	99.7	99.4	98.2	4.2	6.5	16.0	0.4	0.8	2.2	9.0	14.3	37.8	1.5	4.6	16.3	61.3	39.9	64.8
1999	99.6	99.4	98.4	3.9	6.4	16.0	0.5	0.9	2.8	6.4	13.0	38.2	1.8	5.1	16.9	63.6	43.8	65.7
2001	99.8	99.5	98.6	4.9	8.1	19.2	0.5	1.0	1.6	6.6	11.9	36.1	1.7	4.7	14.5	56.2	43.2	64.6
2002	99.9	99.6	98.9	4.4	7.5	19.1	0.3	1.0	1.5	4.8	12.0	34.4	1.4	4.1	15.5	51.2	34.2	59.7
2003	99.6	99.5	98.8	4.7	8.2	19.6	0.4	1.0	2.3	5.2	12.0	36.9	1.4	5.5	17.5	56.1	35.0	62.4
2004	99.5	99.4	99.8	5.1	8.4	20.6	0.4	0.9	1.8	5.3	11.6	36.4	1.9	5.1	18.2	61.5	39.6	62.3
2005	99.4	99.5	98.9	5.8	9.8	22.2	0.5	1.1	2.3	4.7	11.7	37.8	2.6	7.2	18.4	51.0	31.2	63.2
2006	99.4	99.4	98.9	5.1	10.0	22.3	0.9	1.6	2.6	6.4	12.2	38.1	4.3	9.7	23.1	57.8	40.1	60.7

Source : D'après l'enquête Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366408>

**Tableau 2.A3. Taux de couverture par un régime de retraite au Chili, par type d'emploi et par couche sociale**  
(pourcentage de travailleurs)

	Travailleurs formels			Travailleurs informels non agricoles			Travailleurs informels agricoles			Indépendants non agricoles			Indépendants agricoles			Indépendants (études supérieures)		
	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés
1994	90.9	92.4	93.5	21.1	26.8	32.7	22.8	19.5	22.7	14.6	20.0	29.4	15.4	23.2	28.8	67.0	48.2	57.3
1996	90.3	93.0	93.3	15.6	22.6	31.5	14.1	18.7	19.4	8.0	16.9	31.6	3.8	9.3	22.9	6.1	16.1	47.8
1998	93.6	94.0	93.7	13.5	21.6	28.7	8.3	15.9	15.5	8.3	13.8	29.3	2.9	8.9	18.5	2.0	25.5	51.1
2000	89.7	94.1	95.1	13.5	20.8	30.8	9.5	14.1	26.8	5.0	14.4	30.0	3.9	8.6	25.1	45.5	27.5	53.6
2003	94.0	94.0	93.9	12.4	17.0	23.2	12.1	16.6	23.6	6.2	13.4	28.9	3.8	9.4	24.6	27.9	34.1	53.9
2006	92.4	91.8	92.9	10.3	13.5	29.7	14.1	22.2	25.6	9.2	14.1	29.4	6.1	10.3	24.8	37.2	21.6	44.6

Source : D'après l'enquête Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366427>

**Tableau 2.A4. Taux de couverture par un régime de retraite au Mexique, par type d'emploi et par couche sociale**  
(pourcentage de travailleurs)

	Travailleurs formels			Travailleurs informels non agricoles			Travailleurs informels agricoles			Indépendants non agricoles			Indépendants agricoles			Indépendants (études supérieures)		
	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés	Défavo- risés	Couches moyennes	Aisés
1998	74.7	87.2	90.1	5.1	16.9	25.5	3.3	14.2	20.6	2.0	3.4	7.3	0.3	0.8	2.2	0.0	5.9	9.1
2000	81.7	89.0	91.4	3.6	15.2	25.6	2.8	7.3	20.2	0.8	4.2	6.0	0.0	0.4	0.2	0.0	12.0	10.9
2002	79.2	91.1	92.5	7.6	18.1	24.8	4.8	20.0	20.2	1.9	3.6	7.1	0.2	1.2	0.1	0.0	8.6	12.1
2004	40.7	74.9	85.2	8.0	16.0	33.7	4.0	8.2	23.0	0.5	3.3	8.5	0.0	1.2	4.2	0.0	7.3	13.4
2005	38.7	75.0	84.5	5.3	16.8	30.9	1.7	6.3	16.5	0.9	3.5	9.3	0.1	0.8	2.9	0.0	3.6	19.7
2006	48.5	80.0	87.2	5.7	17.8	31.1	3.6	8.8	25.5	0.9	5.0	10.9	0.4	0.8	1.3	4.5	9.4	21.2

Note : Les données relatives à la couverture reposent sur les inscriptions.

Source : D'après l'enquête Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366446>

**Tableau 2.A5. Effectifs de travailleurs en Bolivie, par type d'emploi et par couche sociale**  
(milliers)

	Travailleurs formels			Travailleurs informels non agricoles			Travailleurs agricoles			Indépendants non agricoles			Indépendants agricoles			Indépendants (études supérieures)		
	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés
<b>Total</b>	2 349	10 757	13 771	2 648	6 191	4 093	3 227	2 447	4 082	1 494	4 489	6 081	2 800	2 130	865	37	30	1 173
2001	4	102	333	41	334	295	10	56	28	1 013	810	493	869	386	122	5	25	88
2002	15	128	370	37	291	304	3	15	12	126	456	399	938	290	71	3	26	95

Note : Les données relatives à la couverture reposent sur les inscriptions.

Source : D'après l'enquête Encuesta Continua de Hogares - Condiciones de Vida.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366465>

**Tableau 2.A6. Effectifs de travailleurs au Brésil, par type d'emploi et par couche sociale**  
(milliers)

	Travailleurs formels			Travailleurs informels non agricoles			Travailleurs agricoles			Indépendants non agricoles			Indépendants agricoles			Indépendants (études supérieures)		
	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés	Défavorisés	Couches moyennes	Aisés
<b>Total</b>	2 349	10 757	13 771	2 648	6 191	4 093	3 227	2 447	4 082	1 494	4 489	6 081	2 800	2 130	865	37	30	1 173
1996	68 664	2 349	10 757	2 648	6 191	4 093	3 227	2 447	4 082	1 494	4 489	6 081	2 800	2 130	865	37	30	1 173
1998	70 746	2 161	11 134	2 957	6 700	4 027	3 041	2 594	3 828	1 728	5 228	6 064	2 825	2 113	823	52	59	1 322
1999	68 703	2 070	11 316	2 884	6 953	4 091	3 081	2 831	440	1 814	5 421	6 225	2 791	2 364	854	54	61	1 322
2001	72 039	2 240	12 612	3 148	7 859	4 555	2 919	2 593	380	2 003	5 545	6 163	2 518	2 160	868	79	65	1 408
2002	74 802	2 276	13 268	3 286	8 315	4 697	2 928	2 842	451	2 052	6 029	6 193	2 494	2 241	877	57	77	1 515
2003	76 165	2 390	13 850	3 249	8 262	4 385	2 990	3 003	512	2 231	6 080	6 064	2 404	2 294	1 040	62	80	1 589
2004	78 921	2 363	15 015	3 351	8 917	4 557	2 939	3 115	478	2 259	6 218	5 916	2 577	2 548	1 054	87	97	1 546
2005	81 366	2 369	15 728	3 334	8 955	4 686	3 226	3 236	500	2 388	6 680	5 983	2 542	2 486	951	46	92	1 661
2006	84 384	2 525	17 626	3 398	9 486	4 600	3 120	3 335	463	2 343	7 037	5 988	2 406	2 520	947	85	115	1 811

Note : Les données relatives à la couverture reposent sur les inscriptions.

Source : D'après l'enquête Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366484>

**Tableau 2.A7. Effectifs de travailleurs au Chili, par type d'emploi et par couche sociale**  
(milliers)

	Travailleurs formels			Travailleurs informels non agricoles			Travailleurs informels agricoles			Indépendants non agricoles			Indépendants agricoles			Indépendants (études supérieures)		
	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés
<b>Total</b>																		
1994	5 283	1 425	1 293	113	355	160	49	78	10	105	476	518	92	189	46	1	10	111
1996	5 359	1 473	1 247	135	354	180	89	102	14	66	412	561	70	132	66	5	14	115
1998	5 415	1 486	1 266	152	384	189	82	116	10	66	433	539	66	113	52	1	16	161
2000	5 540	1 522	1 305	176	387	176	85	94	9	101	505	547	64	106	51	2	6	112
2003	5 844	1 651	1 350	159	440	189	69	103	9	91	542	600	51	119	63	0	6	131
2006	6 631	1 987	1 515	160	511	251	67	106	12	104	556	598	43	107	65	6	29	196

Source : D'après l'enquête Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366503>

**Tableau 2.A8. Effectifs de travailleurs au Mexique, par type d'emploi et par couche sociale**  
(milliers)

	Travailleurs formels			Travailleurs informels non agricoles			Travailleurs informels agricoles			Indépendants non agricoles			Indépendants agricoles			Indépendants (études supérieures)		
	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés	Défa- vorisés	Couches moyennes	Aisés
<b>Total</b>																		
1998	38 003	5 437	6 029	1 520	5 153	1 686	1 284	870	100	1 756	4 719	3 213	2 996	1 647	496	4	53	620
2000	39 919	5 702	6 995	1 478	6 237	1 980	1 740	797	63	1 780	4 603	2 729	2 713	1 492	317	10	101	791
2002	42 209	6 490	7 269	1 846	6 473	1 702	1 371	1 005	29	1 700	5 290	3 082	2 777	1 595	292	3	122	711
2004	44 017	8 149	7 607	2 758	7 869	2 231	19	67	42	3 463	6 528	3 256	13	16	1	12	289	716
2005	45 061	7 993	7 821	1 741	6 761	2 453	1 049	950	75	1 759	5 562	3 275	1 978	1 297	303	22	272	794
2006	47 739	8 399	7 322	1 953	7 500	2 341	1 150	914	112	2 030	6 567	3 345	2 168	1 642	278	20	320	756

Note : Les données relatives à la couverture reposent sur les inscriptions.

Source : D'après l'enquête Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366522>

## RÉFÉRENCES

ARENAS, A., P. BENAVIDES, L. GONZÁLEZ et J.-L. CASTILLO (2008), « La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025 », *Estudios de Finanzas Públicas*, office du Budget, ministère des Finances du Chili, Santiago du Chili.

AUERBACH, P., M.-E. GENONI et C. PAGES (2007), « Social Security coverage and the labor market in developing countries », *IZA Discussion Paper 2979*, Institute for the Study of Labour, Bonn.

BANERJEE, A. et E. DUFLO (2008), « What is Middle Class about the Middle Classes around the World? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, n° 2, printemps, pp. 3-28.

BANQUE MONDIALE (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and to Promote Growth*, Banque mondiale et Oxford University Press, Oxford.

BARR, N. et P. DIAMOND (2006), « The Economics of Pensions », *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), pp. 15-39.

BOSCH, M. et W.-F. MALONEY (2005), « Labor Market Dynamics in Developing Countries: Comparative Labor Markets Analysis Using Continuous Time Markov Processes », *Policy Research Working Paper 3583*, Banque mondiale, Washington, DC.

BOSCH, M. et W.-F. MALONEY (2010), « Comparative Analysis of Labor Market Dynamics Using Markov Processes: An Application to Informality », *Labour Economics*, vol. 17(4), pp. 621-31.

CAZORLA, S.-I. et D. MADERO (2007), « Efecto de la reforma al sistema de pensiones sobre el mercado laboral en México », *Documento de Trabajo 2007-1*, CONSAR, Mexico, DF.

CEPALC (2006), *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.

CEPALC (2008), *Social Panorama of Latin America 2008*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.

CORBO, V. et K. SCHMIDT-HEBBEL (2003), « Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile », in FIAP (dir. pub.), *Resultados y desafíos de las reformas a las pensiones*, FIAP, Santiago du Chili, pp. 259-351.

**124** CÔRTEZ NERI, M. (2010), « The Decade of Falling Income Inequality and Formal Employment Generation in Brazil », contribution présentée à l'occasion de la Conférence conjointe de haut niveau OCDE/UE sur le thème *Inequalities in Emerging Economics: What Role for Labour Market and Social Policies?*, Paris, 19 mai.

COSTA, R. DA, J.-R. DE LAIGLESIA, E. MARTINEZ et A. MELGUIZO (2010), « The Economy of the Possible: Pensions and Informality in Latin America », *Document de travail*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, à paraître.

COX-EDWARDS, A. (2002), « Payroll Taxes », *Working Paper 132*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Université de Stanford, Stanford, CA.

CRUCES, G., S. GALIANI et S. KIDYBA (2010), « Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes », *Labour Economics*, vol. 17, pp. 743-49.

DETHIER, J.-J., P. PERTIEAU et R. ALI (2010), « Universal Minimum Old Age Pensions: Impact on Poverty and Fiscal Costs in 18 Latin American Countries », *Policy Research Working Paper 5292*, Banque mondiale, Washington, DC.

ESCRIVÁ, J.-L., E. FUENTES et A. GARCIA HERRERO (2010), *Pensions Reforms in Latin America: Balance and Challenges Ahead*, BBVA, Madrid.

FERRER, A.-M. et W.-C. RIDDELL (2009), « Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment », *Social Protection Discussion Paper 0910*, Banque mondiale, Washington, DC.

FIELDS, G.-S. (1990), « La modélisation du marché du travail et le secteur informel urbain : la théorie et l'empirique », in TURNHAM, D., B. SALOMÉ et A. SCHARZ (dir. pub.), *Nouvelles approches du secteur informel*, Séminaires du Centre de développement, OCDE, Paris, pp. 53-101.

FIELDS, G.-S. (2005), « A Guide to Multisector Labour Market Models », *Social Protection Discussion Paper Series 0505*, Banque mondiale, Washington, DC.

GASPARINI, L. et L. TORNAROLLI (2007), « Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata », *Documento de Trabajo 46*, Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS, La Plata.

GILL, I., T. PACKARD et J. YERMO (2005), *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Banque mondiale et Stanford University Press, Washington, DC.

GRUBER, J. (1997a), « The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile », *Journal of Labor Economics*, vol. 15 (3 - Partie 2), pp. S72-S101.

GRUBER, J. (1997b), « The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance », *American Economic Review*, 87(1), pp. 192-205.

HARRIS, J. et M. TODARO (1970), « Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis », *American Economic Review*, vol. 60(1), pp. 126-42.

HOLZMANN, R. et R. HINZ (2005), *Old Age Income Support in the 21st Century*, Banque mondiale, Washington, DC.

HOLZMANN, R., D.-A. ROBALINO et N. TAKAYAMA (2009) (DIR. PUB.), *Closing the Coverage Gap. The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, Banque mondiale, Washington, DC.

HU, Y. et F. STEWART (2009), « Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences », *Documents de travail de l'OCDE sur l'assurance et les pensions privées n° 31*, OCDE, Paris.

JÜTTING, J.-P. et J.-R. DE LAIGLESIA (DIR. PUB.) (2009), *L'emploi informel dans les pays en développement. Une normalité indépassable ?*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

KANBUR, R. (2009), « Conceptualising Informality: Regulation and Enforcement », *IZA Discussion Paper 4186*, Institute for the Study of Labour, Bonn.

KUGLER, A. et M. KUGLER (2003), « The Labour Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia », *CEPR Discussion Paper 4046*, CEPR, Londres.

LEVY, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

LEWIS, W.-A. (1954), « Economic Development with Unlimited Supplies of Labour », *The Manchester School*, vol. 22(2), pp. 139-191.

LINDBECK, A. et M. PERSSON (2003), « The Gains from Pension Reform », *Journal of Economic Literature*, vol. XLI(1), pp. 74-112.

MELGUIZO, A., A. MUÑOZ, D. TUESTA et J. VIAL (2009), « Pension Reform and Fiscal Policy: Some Lessons from Chile », in FRANCO, D. (dir. pub.), *Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance*, Banca d'Italia, Rome, pp. 709-734.

MENEZES FILHO, N. et L. SCORZAFAVE (2009), *Employment and Inequality Outcomes in Brazil*, contribution rédigée pour le séminaire international de l'OCDE sur le thème « Emploi et inégalité : quelles conséquences ? », Paris, 8 avril.

MESA-LAGO, C. (2004), « Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina », *Revista de la CEPAL*, vol. 84, pp. 59-82.

MESA-LAGO, C. (2008a), « Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America », *Social Policy and Development Programme Paper 36*, Institut de recherche des Nations unies pour le développement social, Genève.

MESA-LAGO, C. (2008b), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.

NATIONS UNIES (2009), *Perspectives de la population mondiale : la révision de 2008*, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, Organisation des Nations unies, New York, NY.

OCDE (2007), « Financement de la protection sociale : les effets sur l'emploi », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007*, pp. 157-206. OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2010*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OIT (2004), *Rapport de la Dix-septième conférence internationale des statisticiens du travail*, Organisation internationale du travail, Genève.

OIT (2009), *Panorama Laboral América Latina y el Caribe*, Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes de l'Organisation internationale du travail, Lima.

PAGES, C. (2010), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom up*, Banque interaméricaine de développement et Palgrave Macmillan, New York, NY.

PAGES, C. et M. STAMPINI (2007), « No Education, No Good Jobs? Evidence on the Relationship Between Education and Labor Market Segmentation », *IZA Discussion Paper 3187*, Institute for the Study of Labour, Bonn.

PERRY, G., W. MALONEY, O. ARIAS, P. FAJNZYLBER, A. MASON et J. SAAVEDRA-CHANDUVI (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Banque mondiale, Washington, DC.

RANIS, G. et J.C.H. FEI (1961), « A Theory of Economic Development », *American Economic Review*, vol. 51(4), pp. 533-565.

REYES POSADA, A. (2007), *Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: Algunas reflexiones y cálculos preliminares*, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

**126** RIBE, H., D.-A. ROBALINO et I. WALKER (2010), *From Right to Reality: Achieving Effective Social Protection for all in Latin America and the Caribbean*, Banque mondiale, Washington, DC.

ROFMAN, R., L. LUCCHETTI et G. OURENS (2008), « Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage », *Social Protection and Labour Discussion Paper 0616*, Banque mondiale, Washington, DC.

SANTISO, J. (2006), *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free Marketers*, MIT Press, Cambridge, MA.

SEHNBRUCH, K. (2006), « Unemployment Insurance or Individual Savings Accounts: Can Chile's New Scheme Serve as a Model for Other Developing Countries? », *International Social Security Review*, vol. 59(1), pp. 27-48.

VELÁSQUEZ PINTO, M.-D. (2003), « Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina », *Serie Financiamiento del Desarrollo 133*, CEPALC, Santiago du Chili.

VODOPIVEC, M. (2009), « Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries », *IZA Policy Paper 6*, Institute for the Study of Labour, Bonn.

VODOPIVEC, M., A. WÖRGÖTTER et D. RAJU (2005), « Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of the 1990s », *Comparative Economic Studies*, vol. 47(4), pp. 615-51.

# CHAPITRE TROIS

## Éducation, mobilité sociale et couches moyennes

### RÉSUMÉ

L'éducation constitue un puissant outil pour encourager la mobilité sociale ascendante. Les opportunités sont inégalement réparties en Amérique latine. Par conséquent, l'accès aux services éducatifs, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs, est faible pour les couches moyennes de la région, et le niveau d'instruction des enfants issus de ces milieux semble également atteindre un pic autour de l'achèvement d'une scolarité secondaire. Ce chapitre se penche sur un ensemble de recommandations destinées à promouvoir la mobilité sociale intergénérationnelle : investir dans le développement de la petite enfance ; accroître la qualité de l'enseignement public *via* des mesures telles qu'une meilleure administration des établissements, un système d'évaluation moderne et un régime d'incitations plus efficace à l'intention des enseignants ; financer l'enseignement supérieur par des aides et des prêts ; mettre en place des politiques de redistribution et un soutien du revenu ; et instaurer des politiques visant à augmenter la mixité sociale à l'école.

L'éducation est probablement ce qui vient immédiatement à l'esprit lorsque l'on réfléchit à des politiques destinées à favoriser la mobilité sociale ascendante. Le renforcement du capital humain est un important vecteur de la croissance économique, et les données empiriques en provenance des pays de l'OCDE montrent que la persistance, d'une génération à l'autre, du niveau d'instruction atteint constitue un facteur clé de la persistance des écarts de rémunération<sup>1</sup>. En témoignent les données microéconomiques, qui font apparaître les rendements considérables de l'éducation. L'investissement des ménages dans l'éducation rapporte généralement, tant d'un point de vue social que privé et, en Amérique latine, ces rendements sont particulièrement élevés (Psacharopoulos et Patrinos, 2004). De surcroît, parmi les couches moyennes de la région, l'éducation est associée à une satisfaction de vivre accrue, à une fierté plus grande et à un sentiment d'identité plus développé (Fajardo et Lora, 2010). Tous ces éléments doivent créer un terrain fertile pour que la politique éducative contribue à la réalisation des objectifs économiques et sociaux.

L'éducation peut fortement encourager la mobilité sociale. Les facteurs régionaux tels que la discrimination ou l'inégalité statique des revenus indiquent que, pour être fructueuse, la politique publique ne doit pas se contenter d'assurer un accès de base.

L'éducation peut manifestement constituer un puissant outil pour encourager l'ascension sociale, du moins pour ceux qui peuvent ou souhaitent y consacrer du temps et des moyens. Cependant, l'intervention des pouvoirs publics dans l'éducation risque d'échouer si la répartition des opportunités est hétérogène. Certains facteurs, comme l'inégalité d'accès aux services éducatifs, de grandes différences dans la qualité de l'enseignement entre établissements privés et publics ou des obstacles dans l'accès au financement, peuvent rendre l'effet des politiques régressif et perpétuer, dans la pratique, les inégalités. Si l'on veut que les politiques éducatives favorisent la mobilité, il faut qu'elles intègrent des considérations d'équité dès leur élaboration<sup>2</sup>.

En présence d'autres mécanismes d'exclusion sociale, tels que la discrimination reposant sur l'origine ethnique ou sur le sexe, il ne suffit pas toujours d'assurer l'égalité d'accès à l'éducation – et on constate qu'une telle discrimination demeure répandue en Amérique latine. Il ressort d'une récente étude menée par la BID (Atal *et al.*, 2009) que les différences de salaires fondées sur l'origine ethnique, par exemple, avoisinent 30 % dans la région. Un niveau d'instruction égal pour toutes les catégories ethniques réduirait cet écart de 10 points de pourcentage. Ce chapitre présente des données montrant que ces problèmes ne se cantonnent pas aux couches défavorisées, mais concernent également les couches moyennes. Les politiques éducatives doivent donc à la fois s'appuyer sur d'autres politiques et en être complémentaires, de manière à promouvoir l'inclusion sociale.

Ce chapitre infirme en outre l'idée courante selon laquelle le niveau d'inégalité statique des revenus (OCDE, 2009a), très élevé en Amérique latine, pourrait être salutaire s'il s'accompagnait d'une forte mobilité sociale. À cette fin, le présent chapitre met en évidence la prime liée à l'investissement dans le capital humain, entre autres. Les politiques publiques visant à atténuer les inégalités entre les générations et au sein d'une même génération se justifient amplement.

Ce chapitre rend compte du degré de mobilité éducative dans cette région du monde, en se concentrant tout particulièrement sur les couches moyennes. Bien que le débat sur l'importance relative des facteurs innés et environnementaux (« nature contre culture ») ne soit pas tranché (Björklund *et al.*, 2007), il s'avère que les compétences cognitives héritées ne sont qu'un modeste vecteur de la mobilité intergénérationnelle du revenu (OCDE, 2008). Une comparaison internationale avec les pays de l'OCDE, surtout avec ceux à forte mobilité, peut servir de référence pour évaluer dans quelle mesure on pourrait augmenter la mobilité en Amérique latine<sup>3</sup>. Pour cela, nous sommes partis d'un large éventail de données : depuis les résultats des enquêtes *Latinobarómetro* à la plus récente base de données du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, en passant par ceux exposés dans les études fondées

sur des enquêtes auprès des ménages. Quoique riches en informations sur les caractéristiques éducatives des parents et des enfants, les deux premiers ensembles de données ne comportent pas de détails sur les niveaux de revenu des ménages. C'est pourquoi l'essentiel de l'analyse doit ici se concentrer sur les déciles de revenu plutôt que sur la définition des 50-150 énoncée au chapitre 1.

Le présent chapitre explore aussi la relation entre mobilité éducative et inégalité statique des revenus, les rendements de l'éducation et les dépenses publiques consacrées à ce secteur. Il se clôt par un examen des politiques éducatives susceptibles d'améliorer l'égalité des chances et la mobilité entre générations dans la région.

L'accent mis ici sur l'éducation peut se justifier par l'importance de l'éducation et du capital humain comme déterminants de la rémunération, par la possibilité d'une action publique concrète dans ce domaine, ainsi que par la disponibilité et la qualité des données<sup>4</sup>. Cependant, l'éducation peut également être considérée comme illustrant des caractéristiques plus larges dans la matrice pluridimensionnelle et complexe des influences sur la mobilité sociale et le statut social, avec des exemples et des éléments montrant comment la politique publique peut aussi agir sur les deux.

## NIVEAUX D'INSTRUCTION DES COUCHES MOYENNES

Quel est le niveau d'instruction des couches moyennes ? Le tableau 3.1 représente les années de scolarité pour différentes cohortes de la population, sur la base de notre définition des couches moyennes<sup>5</sup>.

Sur l'ensemble des pays étudiés, les membres des couches moyennes affichent en moyenne 8.3 années de scolarité, soit 3.7 de moins que les couches aisées et 2.2 de plus que les couches défavorisées. Dans tous les pays, les couches moyennes sont moins instruites que les couches aisées et plus instruites que les couches défavorisées<sup>6</sup>. D'une manière générale, les couches défavorisées en Amérique latine ont fréquenté l'enseignement primaire, les couches moyennes une partie de l'enseignement secondaire et les couches aisées sont allées jusqu'au bout de l'enseignement secondaire. De ce point de vue, les couches moyennes se situent manifestement au milieu mais, dans la plupart des pays de la région, elles sont plus proches des couches défavorisées que des couches aisées.

À l'évidence, les moyennes masquent de grandes différences. Le niveau d'instruction global est plus élevé en Argentine, au Chili, au Costa Rica et en Équateur. Dans ces pays, les couches défavorisées achèvent, le plus souvent, l'enseignement primaire (et peuvent avoir suivi une partie de l'enseignement secondaire) ; dans les cinq autres pays, ces résultats sont nettement inférieurs.

Dans tous les pays, le niveau d'instruction converge sur la durée. Particulièrement bénéfique aux couches défavorisées, cette tendance à l'allongement de la scolarité est rapportée dans d'autres régions du monde (Thomas *et al.*, 2001). En Amérique latine, elle tient au fait que l'expansion de la couverture dans les tranches d'âge est, globalement, plus rapide pour les couches défavorisées que pour les couches moyennes, et pour les couches moyennes que pour les couches aisées. En conséquence, dans de nombreux pays, même les cohortes jeunes défavorisées affichent davantage d'années de scolarité que les cohortes supérieures âgées de 61 à 65 ans. Deux exceptions : la Colombie et l'Argentine, où le niveau d'instruction des couches moyennes a augmenté au même rythme que celui des couches défavorisées.

Les niveaux d'éducation convergent sur la durée, mais les couches moyennes restent plus proches des couches défavorisées que des couches aisées.

**Tableau 3.1. Années de scolarité en Amérique latine, par tranche d'âge et par niveau de revenu**

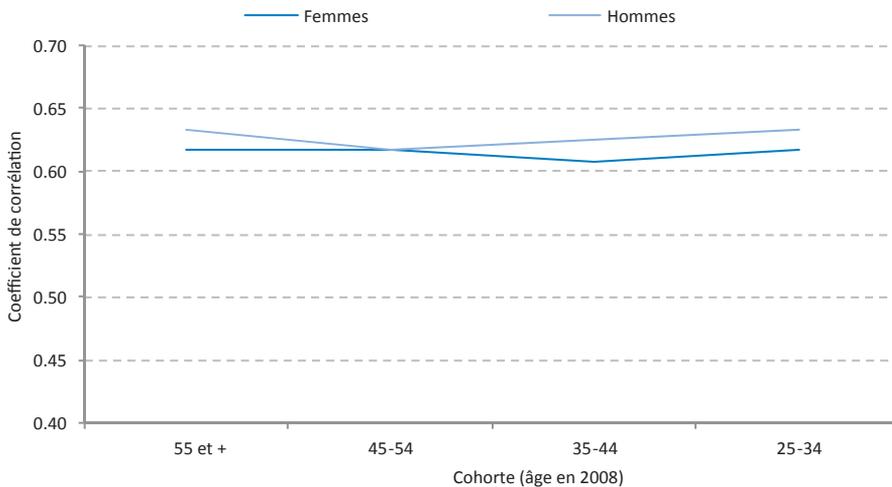
Pays	Revenu	Moy. 25-65	14-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-65
Argentine	Défavorisés	9.11	8.94	10.17	9.44	9.24	8.22	7.51
	Couches moyennes	9.73	9.73	11.13	10.45	9.65	8.33	7.58
	Aisés	12.64	10.69	13.10	13.42	12.64	11.70	10.83
Bolivie	Défavorisés	4.08	7.71	6.62	4.63	3.59	2.91	1.78
	Couches moyennes	6.91	8.89	9.30	7.69	6.37	4.44	3.38
	Aisés	10.65	9.62	12.43	11.35	10.41	8.71	7.76
Brésil	Défavorisés	4.65	7.19	6.59	5.01	4.11	3.01	2.45
	Couches moyennes	6.61	8.69	9.08	7.47	6.26	4.33	2.91
	Aisés	11.61	10.48	13.13	12.38	11.51	10.15	8.64
Chili	Défavorisés	7.10	9.69	9.69	8.11	7.14	5.29	4.01
	Couches moyennes	8.58	10.17	11.10	9.72	8.54	6.67	5.15
	Aisés	11.70	10.78	13.39	12.67	11.66	10.32	8.66
Colombie	Défavorisés	4.42	7.50	6.54	4.91	4.21	3.08	2.81
	Couches moyennes	6.28	8.57	8.42	6.97	5.98	4.33	3.37
	Aisés	10.80	10.00	11.96	11.73	10.50	9.35	7.51
Costa Rica	Défavorisés	6.21	6.36	6.79	6.57	6.87	5.65	4.92
	Couches moyennes	6.60	6.57	7.00	6.68	6.93	6.22	5.65
	Aisés	10.94	8.08	11.34	10.43	11.20	10.95	10.79
Équateur	Défavorisés	7.79	9.72	9.31	8.53	7.61	6.71	4.69
	Couches moyennes	9.46	10.34	11.26	10.19	9.21	7.87	6.04
	Aisés	12.52	11.02	13.48	13.32	12.47	11.34	10.32
Mexique	Défavorisés	4.93	7.98	6.95	5.66	4.59	2.89	2.12
	Couches moyennes	7.67	9.03	9.52	8.59	7.53	5.45	4.30
	Aisés	12.08	10.17	12.90	12.82	12.19	10.73	9.27
Pérou	Défavorisés	4.51	7.65	7.02	5.46	3.57	2.46	1.79
	Couches moyennes	8.00	9.15	10.43	8.82	7.23	5.30	3.60
	Aisés	12.12	10.32	13.10	12.90	11.73	10.16	8.69

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages (dernières disponibles).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366541>

## MOBILITÉ ÉDUCATIVE

**Figure 3.1. Corrélation intergénérationnelle des niveaux d’instruction en Amérique latine**



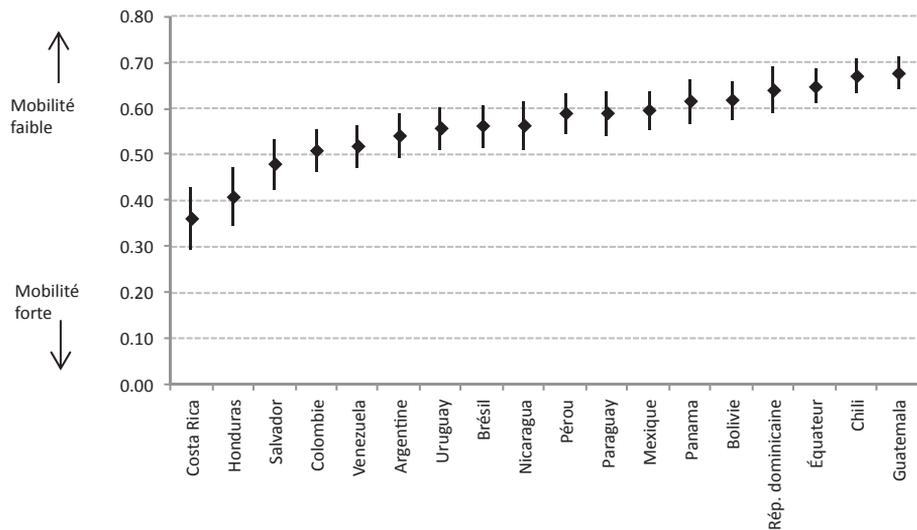
Notes : Les corrélations reposent sur des régressions empilées pour les 18 pays considérés, y compris variables indicatrices par pays. Les 18 pays sont l’Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l’Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, le Salvador, l’Uruguay et le Venezuela. Le niveau d’instruction est mesuré en années de scolarité.

Source : D’après *Latinobarómetro* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365686>

Il semble que le niveau d’instruction des parents influe beaucoup sur celui des enfants (figure 3.1)<sup>7</sup>. Mesuré en tant que proportion de la variation du niveau d’instruction d’un enfant expliquée par la variation du niveau d’instruction de ses parents, le degré de transmission d’une génération à la suivante se révèle significatif<sup>8</sup>. De plus, aucune tendance à la baisse n’est observée : même parmi les cohortes jeunes, le niveau d’instruction des parents explique plus de 60 % de la variation<sup>9</sup>. D’une manière générale, ces constats correspondent à ceux des enquêtes auprès des ménages qui renseignent sur le niveau d’instruction des parents (Hertz *et al.*, 2007).

La ventilation de ce résultat régional fait apparaître des différences considérables au niveau national (figure 3.2). C’est le Guatemala qui affiche les coefficients les plus élevés pour tous les indicateurs, signe de la mobilité la plus faible. À l’autre extrémité, le Costa Rica, le Honduras, le Salvador et la Colombie se caractérisent par des niveaux de mobilité très supérieurs. Enfin, le Chili surprend par ses faibles niveaux de mobilité.

**Figure 3.2. Corrélation intergénérationnelle des niveaux d’instruction par pays**

Notes : Les points représentent les estimations par la méthode des moindres carrés ordinaires pour le coefficient de corrélation concernant les hommes et les femmes de plus de 25 ans. Les lignes représentent l’intervalle de confiance de 95 %. Le niveau d’instruction est mesuré en années de scolarité.

Source : D’après *Latinobarómetro* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365705>

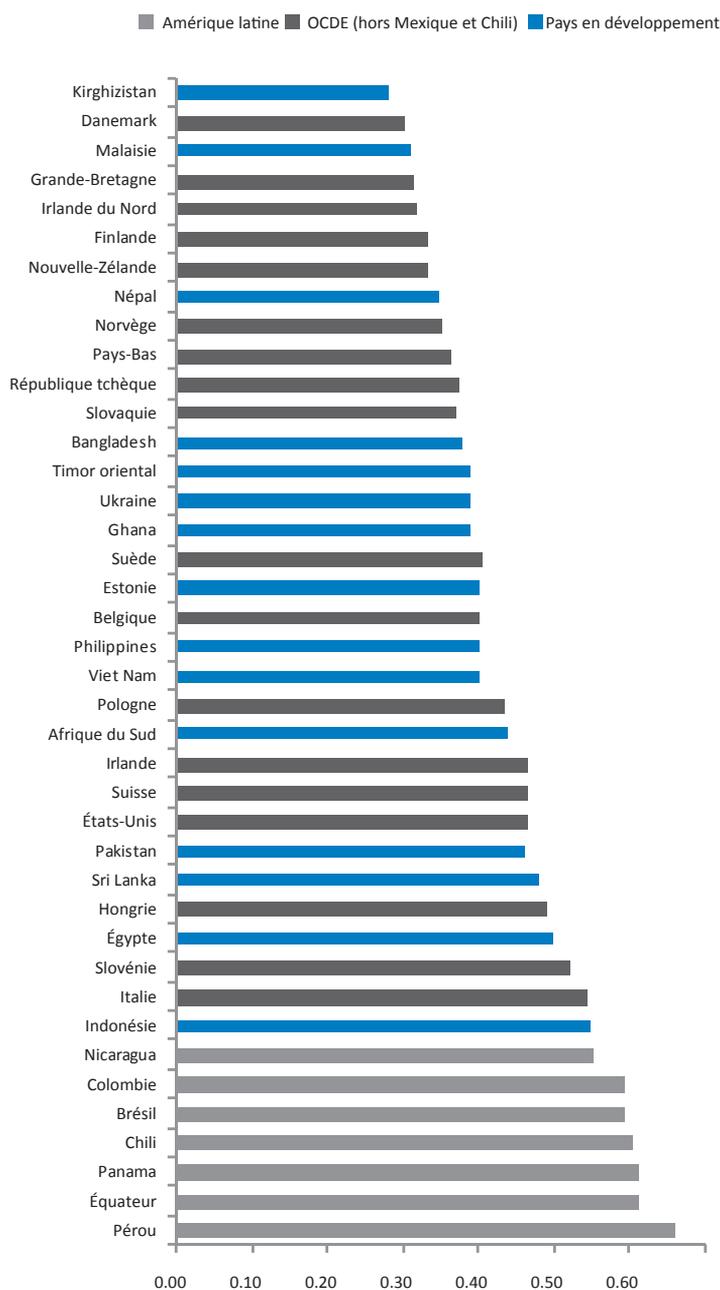
Ces différences sont économiquement significatives. Ainsi, les élasticités sous-jacentes indiquent qu’un écart de 4 années dans le niveau d’instruction des parents serait associé, en moyenne, à 1.6 année de scolarité supplémentaire pour la génération suivante au Costa Rica et à 3.4 années de plus au Guatemala. Étant donné qu’une année de scolarité supplémentaire vaut 12 % (le rendement moyen de l’éducation en Amérique latine [Psacharopoulos et Patrinos, 2004]), ces années de scolarité supplémentaires pourraient se traduire par un différentiel de salaire, de respectivement 19 et 41 %<sup>10</sup>.

### L’Amérique latine dans le contexte mondial

Les pays d’Amérique latine se situent nettement dans le bas des classements mondiaux en ce qui concerne la mobilité éducative. Ils occupent un rang inférieur non seulement à celui de la zone OCDE, mais également des autres pays en développement comparables (figure 3.3). Au niveau élevé d’inégalité statique des revenus en Amérique latine, on peut, semble-t-il, ajouter l’accès très inégal aux opportunités de progresser<sup>11</sup>.

### Figure 3.3. Corrélation entre le niveau d'instruction des parents et celui des enfants

(corrélation moyenne de la scolarité parents-enfants, parmi les 20-69 ans)



Note : Le Royaume-Uni (OCDE) est divisé ici en Grande-Bretagne et Irlande du Nord (suivant Hertz *et al.*).

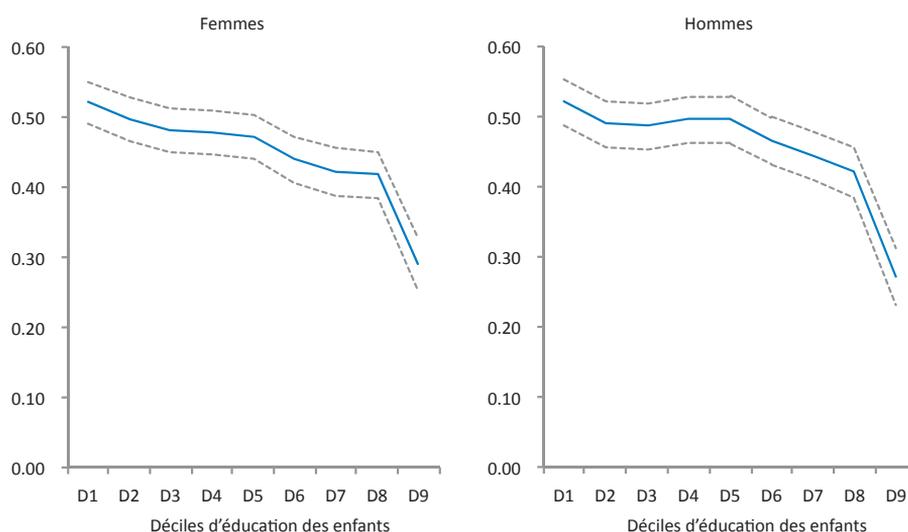
Source : Hertz *et al.* (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365724>

Ce tableau sombre concerne-t-il tous les niveaux d'instruction ? On peut tenter de répondre en abordant la question sous deux angles. Le premier est la corrélation entre la scolarité des parents et celle des enfants, pour différents niveaux d'instruction des enfants (figure 3.4). Pour les femmes comme pour les hommes, l'importance de la scolarité des parents décroît aux niveaux d'instruction élevés. En conséquence, pour ceux qui ont un niveau d'instruction faible ou intermédiaire, les antécédents parentaux comptent davantage que pour les individus qui se situent aux extrémités supérieures de la distribution. Qu'en est-il des performances des couches moyennes ? La combinaison des données du tableau 3.1 relatives aux ménages et des données utilisées dans la figure 3.3 laisse à penser que les enfants des couches moyennes se situent généralement dans les cinquième et sixième déciles de la figure 3.4. Dans ces déciles, l'importance de la scolarité des parents n'est pas significativement différente de celle correspondant à la queue inférieure de la distribution, alors qu'elle est significativement plus grande que pour le neuvième décile (15 années de scolarité, en moyenne).

L'influence des antécédents parentaux est la plus forte pour les couches défavorisées et moyennes, mais ce sont les couches défavorisées qui affichent la mobilité la plus grande.

**Figure 3.4. Corrélation entre la scolarité des parents et celle des enfants**



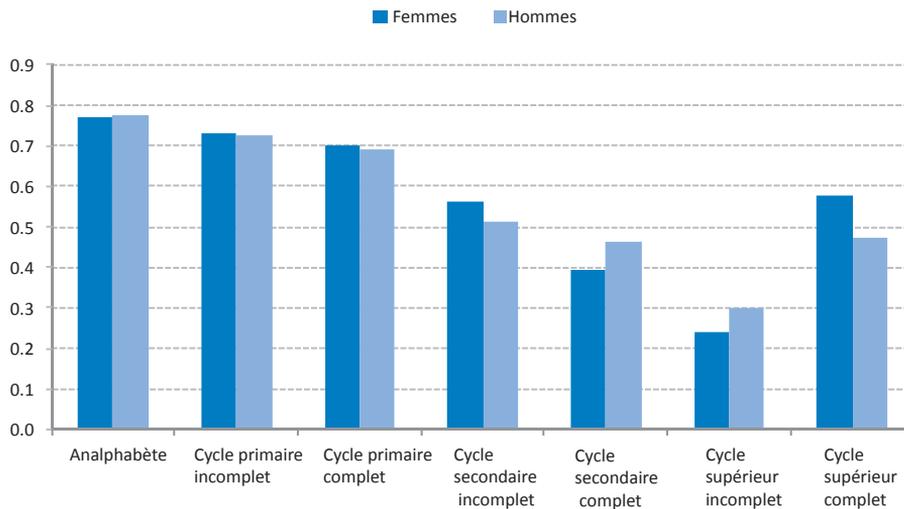
Notes : Les coefficients de corrélation reposent sur des régressions par quantile, estimées pour les individus âgés de 25 à 34 ans au moment de l'enquête. Les lignes en pointillés représentent l'intervalle de confiance de 95 %.

Source : D'après *Latinobarómetro* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365743>

Le second angle d'étude de la mobilité éducative consiste à calculer des matrices de transition entre le plus haut niveau d'instruction atteint par les parents et celui atteint par les enfants, en différenciant hommes et femmes (figure 3.5). Lorsque les parents ont un très faible niveau d'instruction, la probabilité est grande que leurs enfants feront mieux. Ainsi, un individu dont les parents sont analphabètes a une probabilité proche de 80 % de fréquenter, au moins en partie, l'école primaire. Cette tendance générale ressort également du tableau 3.1 : l'accroissement du niveau d'instruction est plus rapide dans le bas de la distribution. Néanmoins, aux niveaux d'instruction associés aux couches moyennes (au moins une partie de l'enseignement secondaire, voire au-delà), la mobilité est bien plus faible, tandis qu'à l'extrémité supérieure, l'influence positive du niveau d'instruction des parents s'accroît encore. Le tableau 3.A1, dans l'annexe statistique, présente l'intégralité des matrices de transition.

**Figure 3.5. Probabilité d'atteindre un niveau d'instruction plus élevé que celui de ses parents**



Notes : Les barres représentent la probabilité moyenne estimée, pour un enfant, d'atteindre un niveau d'instruction plus élevé que ses parents, sauf la catégorie « cycle supérieur complet », où elles représentent la probabilité d'atteindre le même niveau d'instruction. Les enfants de l'échantillon sont des hommes et des femmes âgés de 25 à 44 ans au moment de l'enquête.

Source : D'après *Latinobarómetro* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365762>

Les conclusions d'ensemble sont les mêmes. Si ses parents ont un faible niveau d'instruction (de « analphabètes » à « cycle primaire complet »), l'enfant fera généralement mieux. Au milieu de la distribution (« cycle secondaire incomplet » et « cycle secondaire complet »), le niveau d'instruction atteint par les enfants tend à culminer autour de la scolarité complète dans le secondaire. Bien que cette catégorie dispose d'un meilleur accès à l'enseignement supérieur, l'écart avec les individus dont les parents ont fait des études supérieures reste substantiel. Ainsi, sur 100 enfants dont les parents ont effectué une scolarité incomplète dans le secondaire, une dizaine termine ses études supérieures, contre 58 femmes et 47 hommes pour ceux dont les parents ont achevé des études supérieures. En contexte, il apparaît qu'environ 80 % de la cohorte des 25-44 ans ont des parents affichant une scolarité secondaire incomplète ou un niveau inférieur<sup>12</sup>. Point positif : pour ceux ayant les antécédents familiaux les plus défavorables, une mobilité ascendante semble s'opérer et, pour ceux au sommet de l'échelle, la mobilité descendante est très improbable. Il semble néanmoins que les couches moyennes restent bloquées, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas accéder à l'enseignement supérieur<sup>13</sup>. À cet égard, la forme en U de la courbe est saisissante.

Les couches moyennes apparaissent bloquées, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas accéder à l'enseignement supérieur.

## Cohortes jeunes

Les données utilisées à ce jour pour mesurer la mobilité reposent sur des individus qui ont achevé leur scolarité (personnes âgées d'au moins 25 ans en 2009). Cette méthode d'analyse est donc critiquable, au sens où elle risque de ne pas prendre en considération les changements de politique publique plus récents. Du point de vue de l'action publique, il est intéressant de se concentrer sur la population qui se trouve encore dans le système éducatif, puisque c'est elle que ciblerait toute intervention actuelle.

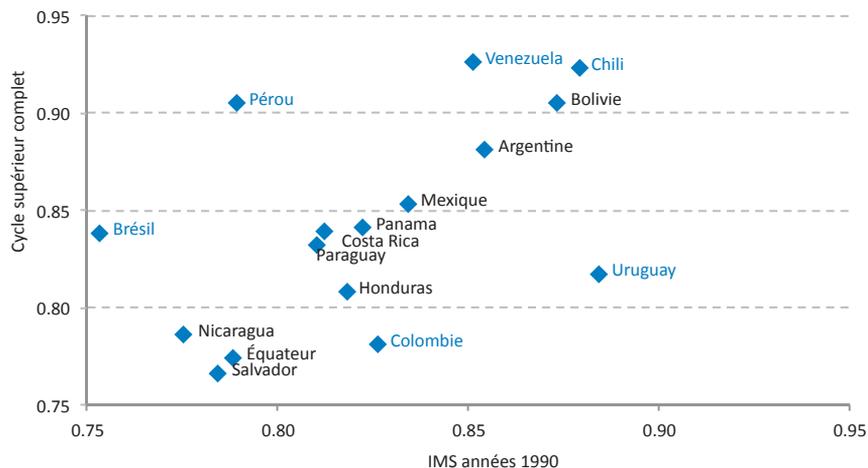
Un certain nombre de chercheurs s'intéressent à cet aspect en Amérique latine (Andersen, 2001) ; Behrman *et al.*, 2001 ; et Conconi *et al.*, 2007)<sup>14</sup>. Leurs travaux analysent l'importance des antécédents parentaux (instruction et revenu, parmi d'autres variables) pour expliquer les variations de l'écart de scolarité entre les ménages, à savoir la différence entre le plus haut niveau d'instruction atteint par l'enfant et celui auquel il devrait se trouver d'après son âge. L'idée sous-jacente est que, lorsque les antécédents familiaux constituent un important facteur explicatif, ces caractéristiques sont davantage susceptibles de persister d'une génération à l'autre et, en conséquence, la mobilité sera plus faible.

Les données relatives aux cohortes jeunes montrent une amélioration récente de la mobilité dans la plupart des pays.

Nous pouvons le vérifier en examinant l'évolution d'un indice de mobilité sociale (IMS) construit à cette fin (figure 3.6). Pour onze des 16 pays considérés, la mobilité s'accroît (bien que le changement ne soit statistiquement significatif que pour le Brésil, le Chili, le Pérou et le Venezuela) ; elle affiche un recul sensible uniquement en Colombie et en Uruguay. Le tableau qui s'en dégage étaye la théorie d'une amélioration récente de la mobilité dans certains pays. Ainsi, le Chili et le Pérou, qui semblent être des pays à faible mobilité si l'on se fonde sur les cohortes âgées, apparaissent ici bien plus mobiles. Dans le cas du Chili, cette tendance correspond aux éléments montrant que l'importance des antécédents familiaux pour expliquer les notes obtenues en mathématiques a diminué significativement au cours de la dernière décennie (Larrañaga et Teilas, 2009).

**Figure 3.6. Indice de mobilité sociale**

(comparaison entre milieu des années 1990 et milieu des années 2000)



Note : Les pays en bleu clair affichent des changements significatifs à un intervalle de confiance de 95 %. L'indice de mobilité sociale (IMS) est calculé au moyen d'une décomposition de Fields de l'importance du revenu par habitant du ménage et du plus haut niveau d'instruction des parents qui explique l'écart de scolarité entre les enfants de 13-19 ans dans une régression incluant d'autres variables de contrôle. L'IMS est compris entre 0 et 1 : plus sa valeur est élevée, plus la mobilité sociale est forte. Voir Conconi *et al.* (2007) pour plus de détails. Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA)

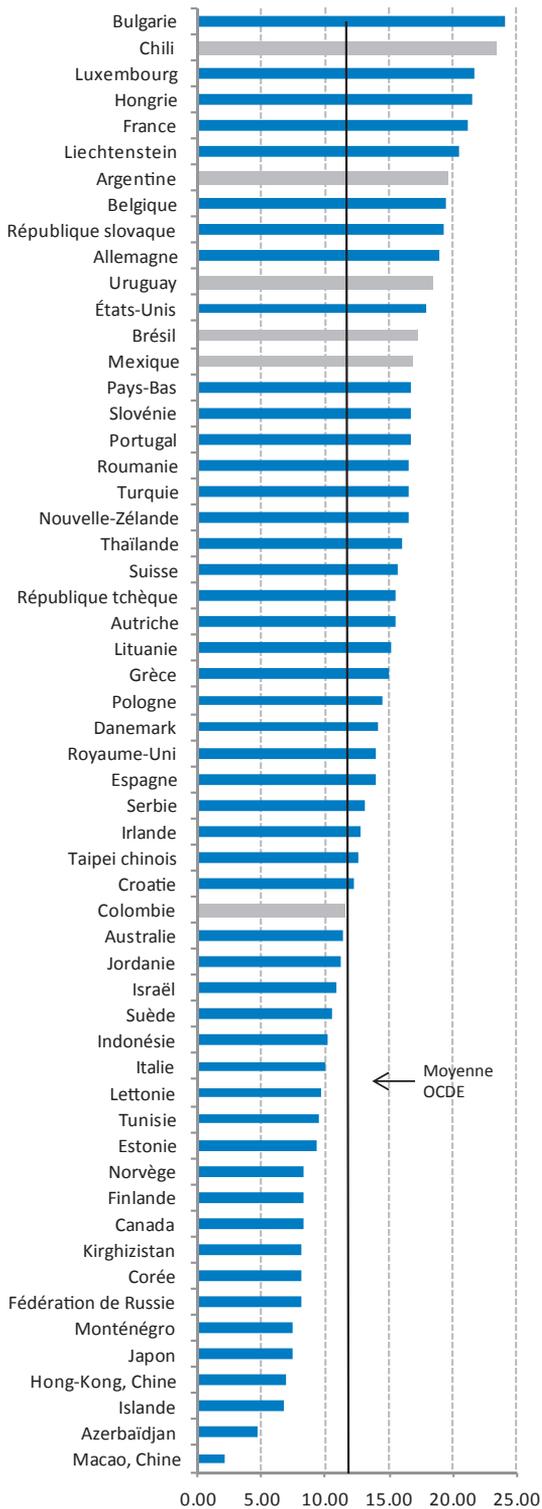
Source : Conconi *et al.* (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365781>

Six pays d'Amérique latine font partie de la base de données PISA de l'OCDE.

La base de données PISA de l'OCDE est un autre corpus de données pouvant servir à vérifier l'importance du milieu socio-économique d'un enfant. Pour les six pays d'Amérique latine couverts par le PISA, les facteurs relatifs au milieu comptent généralement davantage que pour la moyenne OCDE (figure 3.7). Le Chili, en particulier, présente une très forte corrélation entre les résultats obtenus par les élèves aux épreuves scientifiques et leur milieu socio-économique. La Colombie fait figure d'exception<sup>15</sup>.

**Figure 3.7. Influence du milieu économique, social et culturel sur les résultats des épreuves du PISA**



Note : Cet indicateur mesure la proportion de la variance des notes obtenues aux épreuves du PISA qui est expliquée par l'indice PISA du statut économique, social et culturel (SESC) du ménage. Plus la valeur est élevée, plus ces facteurs sont importants.

Source : Base de données OCDE-PISA 2006.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365800>

Les résultats obtenus aux épreuves indiquent que les performances d'un enfant restent très largement liées à son milieu socio-économique.

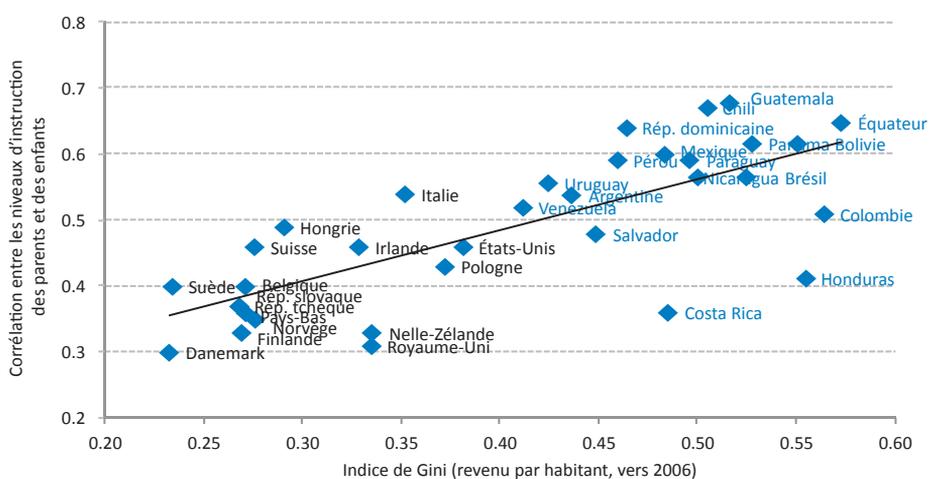
Les données du PISA vont dans la même direction que les indicateurs reposant sur les enquêtes *Latinobarómetro* : la mobilité sociale est considérablement plus faible en Amérique latine que dans un pays OCDE moyen. Les disparités apparentes par rapport à l'analyse fondée sur les IMS, surtout dans le cas du Chili, résultent de différences dans les mesures sous-jacentes de l'éducation. Même si l'IMS s'améliore lorsque la quantité d'éducation augmente (et aussi lorsque les taux d'achèvement de la scolarité progressent), les scores du PISA mesurent des compétences cognitives, lesquelles sont davantage liées à la qualité de l'enseignement reçu. La plupart des réformes des années 1990 étant axées sur l'élargissement de la couverture éducative et sur la réduction des taux de redoublement, il n'est pas étonnant d'observer une amélioration des indices de mobilité qui s'appuient sur ces mesures. Par ailleurs, les indicateurs qualitatifs montrent que la qualité de l'enseignement qu'un enfant reçoit dans l'un des six pays d'Amérique latine considérés reste très largement liée à son milieu socio-économique.

## MOBILITÉ SOCIALE ET INÉGALITÉ DES REVENUS

Les sociétés à faible mobilité éducative tendent aussi à afficher des inégalités mesurées par le coefficient de Gini.

La mobilité intergénérationnelle dans les résultats éducatifs est significativement associée à une inégalité statique des revenus, mesurée par le coefficient de Gini (figure 3.8)<sup>16</sup>. Les sociétés moins mobiles tendent également à afficher des niveaux d'inégalité élevés. En Amérique latine, il semble que seuls le Costa Rica et le Honduras soient des cas atypiques, avec une mobilité sociale bien plus forte que la distribution des revenus dans ces deux pays ne le laisserait supposer<sup>17</sup>.

Figure 3.8. Mobilité sociale et inégalité des revenus



Source : D'après *Latinobarómetro* (2008), Hertz et al. (2007) et la base de données Sedlac de 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365819>

Cette corrélation peut être interprétée de plusieurs manières. Selon le modèle de Solon (2004), les mêmes facteurs qui influencent la mobilité intergénérationnelle (rendements privés du capital humain, progressivité de l'investissement public dans l'éducation et autres facteurs transmissibles, tels que les capacités, l'origine ethnique ou les réseaux sociaux) déterminent également la distribution transversale du revenu à long terme. Pendant la période de transition, une



L'investissement public dans l'éducation encourage la mobilité. Les dépenses de l'Amérique latine sont faibles dans ce domaine et peu à même d'engendrer de la mobilité.

Un investissement progressif financé par le secteur public pourrait, en principe, donner des chances égales aux enfants de milieux socio-économiques différents. Les données empiriques révèlent une relation négative entre la corrélation intergénérationnelle des résultats éducatifs et les dépenses publiques d'éducation<sup>18</sup>. On peut donc penser que l'investissement public dans l'éducation est susceptible d'encourager la mobilité dans la région (figure 3.9, graphique du bas).

Le problème, c'est que non seulement les dépenses d'éducation sont modestes en Amérique latine, mais également peu efficaces pour générer de la mobilité. Dans tous les pays de la région, à l'exception du Costa Rica et du Salvador, la mobilité est plus faible que ce que l'on pourrait attendre vu le niveau actuel de leur investissement public dans l'éducation. Pour être efficace, l'action publique devra porter à la fois sur la qualité et sur la quantité. Cette conclusion correspond largement aux constats qui se dégagent pour la zone OCDE, lesquels montrent que l'utilisation des dépenses d'éducation importe souvent davantage que l'ampleur de ces dépenses (OCDE, 2010).

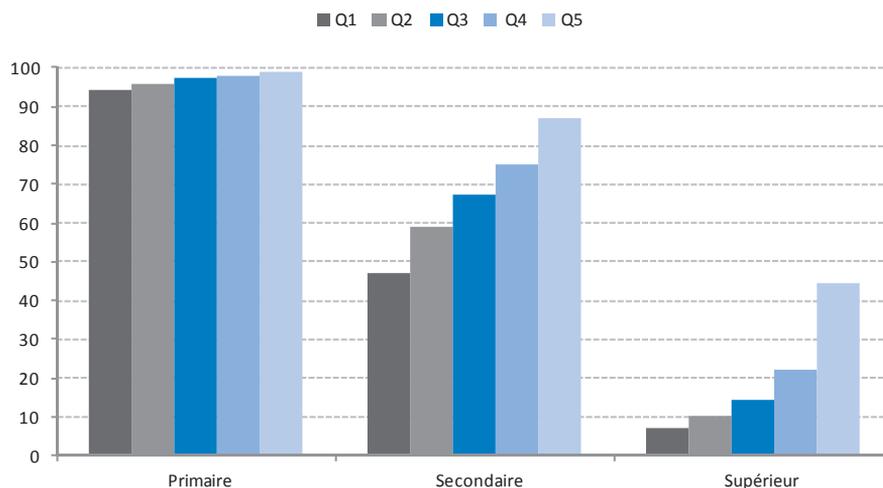
Outre le niveau des dépenses publiques, le faible accès des couches défavorisées et moyennes au crédit ou à l'épargne peut, lui aussi, entraver nettement l'investissement dans le capital humain (Becker et Tomes, 1979 et 1986 ; Solon, 2004). En Amérique latine, cet accès est si limité qu'il peut empêcher des enfants de poursuivre leur scolarité, même si les enquêtes indiquent que les couches moyennes de la région accordent de la valeur à l'éducation et peuvent contribuer à ses coûts directs ou indirects (voir l'encadré 3.1 pour les pays andins). La politique publique a donc de bonnes raisons, liées à l'efficacité de l'éducation, de chercher à accroître l'accès des couches moyennes aux financements. On peut y ajouter les répercussions positives sur la mobilité, qui découlent de marchés financiers locaux plus développés et d'un accès élargi<sup>19</sup>.

## SCOLARISATION ET EXCLUSION SOCIALE

Les taux de scolarisation dans le primaire ne varient pas largement en fonction du revenu. Malheureusement, ce schéma ne se maintient pas aux niveaux d'enseignement suivants.

En Amérique latine, les taux de scolarisation en primaire varient peu par quintile de revenu (figure 3.10)<sup>20</sup>. Dans la plupart des pays de la région, le principe de la scolarité primaire obligatoire est bien respecté, grâce à des politiques publiques qui visent à garantir l'accès universel et l'efficacité des dispositifs de transfert monétaire sous conditions. Il est également probable que, dans la majorité de ces pays, le travail des enfants dans ce groupe d'âge ne soit pas rentable et que les lois soient mieux appliquées.

Malheureusement, au moment où ces enfants atteignent l'enseignement secondaire, les taux de scolarisation commencent à présenter une forte corrélation avec le statut économique<sup>21</sup>. La situation se dégrade encore au niveau de l'enseignement supérieur, au point que celui-ci reste principalement associé, en Amérique latine, aux couches aisées. Dans cette région, la scolarisation dans l'enseignement postprimaire continue d'être fortement liée à la situation économique de la famille.

**Figure 3.10. Taux de scolarisation, par quintile de revenu**

*Note :* Les données couvrent l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, le Salvador, l'Uruguay et le Venezuela. Les taux nets de scolarisation présentés ici sont les moyennes simples du nombre d'enfants inscrits en pourcentage de la population totale, dans le groupe d'âge correspondant.

*Source :* D'après la base de données Sedlac consultée en avril 2010, qui repose sur les dernières enquêtes nationales disponibles auprès des ménages, vers 2008-09.

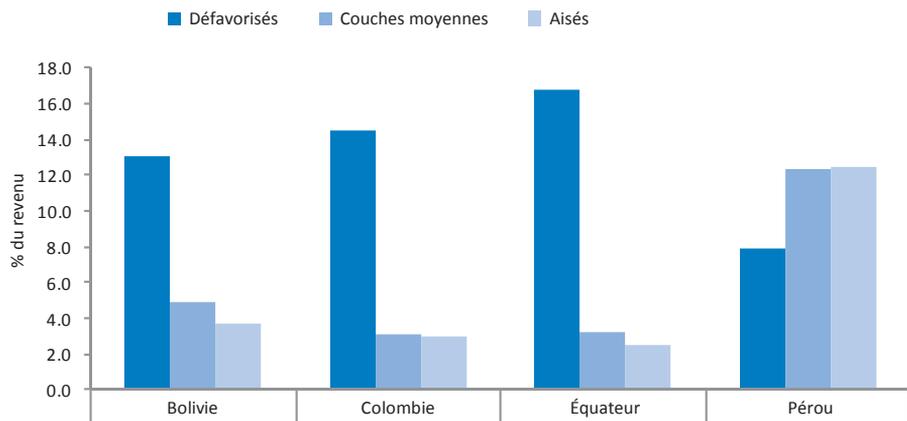
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365857>

### Encadré 3.1. Dépenses privées d'éducation et mobilité éducative dans les pays andins

Dans la plupart des pays d'Amérique latine, il est courant que les parents mettent leurs enfants dans un établissement d'enseignement privé. Les établissements privés y sont jugés de meilleure qualité et les habitants de cette région, comme ailleurs, considèrent l'éducation comme un important moyen d'ascension sociale : dans l'enquête *Latinobarómetro* de 2006, ils sont 56 % à penser que l'éducation est le premier facteur de réussite dans la vie. Les familles à revenu intermédiaire ou élevé corroborent cette opinion exprimée en consacrant de substantielles ressources financières à l'éducation de leurs enfants dans le secteur privé.

Cet encadré s'intéresse à quatre pays d'Amérique latine, sélectionnés en raison de la disponibilité de données adéquates provenant des enquêtes nationales auprès des ménages : la Bolivie (2005), la Colombie (2008), l'Équateur (2006) et le Pérou (2006). Il cherche à répondre aux questions suivantes : les couches moyennes font-elles un « effort financier » particulier (mesuré par la part du revenu du ménage consacrée aux dépenses d'éducation) et quel retour obtiennent-elles sur cet investissement, en termes de progression du niveau d'études atteint ?

Envoyer ses enfants à l'école a un coût, y compris dans l'enseignement public. Les enquêtes auprès des ménages identifient ce coût et permettent de le comparer entre différents groupes socio-économiques ; les éléments pris en compte sont l'uniforme, les fournitures scolaires, les livres, le transport, la cantine et autres dépenses connexes. S'y ajoutent éventuellement des frais d'inscription et de scolarité. Sur la base de ces données, ce sont les familles à revenu faible qui font l'effort le plus grand par rapport à leur revenu dans tous les pays sauf au Pérou, où la part du revenu allouée à l'éducation augmente avec le revenu (figure 3.11).

**Figure 3.11. Pourcentage du revenu des ménages consacré à l'éducation**

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365876>

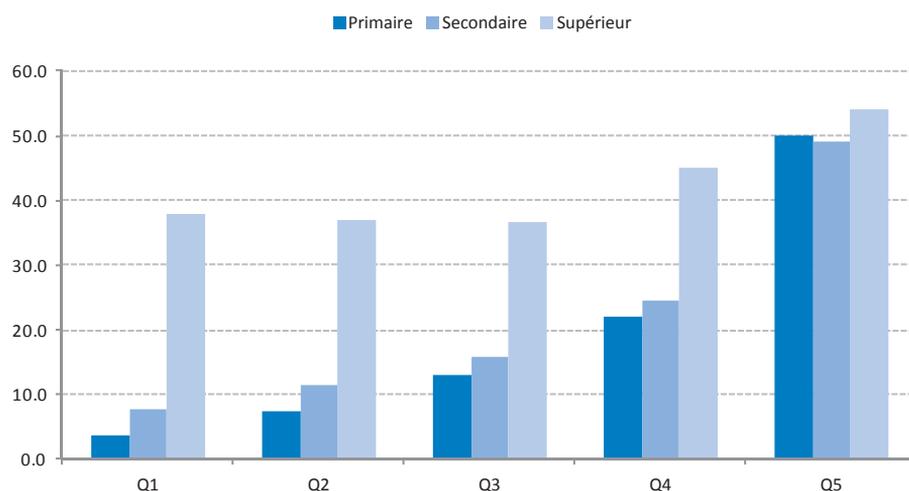
En valeur absolue, un ménage appartenant aux couches moyennes dépense 57 USD par an en Équateur, 100 USD en Colombie, 120 USD en Bolivie et 420 USD au Pérou (base PPA). Dans chaque pays, les dépenses des couches moyennes sont plus de deux fois supérieures à celles des ménages défavorisés, mais elles ne représentent qu'un tiers environ de celles des ménages aisés. Globalement, il semble que l'effort d'investissement des couches moyennes soit de niveau intermédiaire, à la fois en valeur absolue et relative, dans ces quatre pays.

Quels sont les fruits de ces investissements ? L'analyse économétrique de l'écart de scolarité parmi les enfants âgés de 15 ans dans ces pays montre que les dépenses des ménages réduisent significativement cet écart en Bolivie et au Pérou, alors que cet effet n'est pas significatif en Colombie et en Équateur. Cependant, ces chiffres nationaux masquent de grandes différences entre groupes de revenu. Si, dans ces deux derniers pays, le rendement de dépenses des couches moyennes est significativement plus élevé que pour les couches défavorisées et supérieures, en Bolivie et au Pérou, la différence n'est pas significative par rapport aux couches défavorisées.

## Écoles privées et exclusion sociale

L'examen de la proportion d'élèves qui, dans chaque quintile de revenu, fréquentent des écoles privées révèle des différences intéressantes dans le profil de la scolarisation (figure 3.12). Dans l'enseignement supérieur, environ 35 à 50 % de chaque groupe de revenu sont inscrits dans des établissements privés. Cette situation contraste avec la division flagrante observée à la fois dans le primaire et dans le secondaire : les enfants des ménages aisés vont dans des écoles privées, tandis que ceux des couches défavorisées et moyennes se concentrent dans le système public.

**Figure 3.12. Pourcentage des élèves inscrits dans des établissements privés, par quintile de revenu**



*Note :* Les pays pris en compte sont l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, le Salvador, l'Uruguay et le Venezuela. Les taux nets de scolarisation présentés ici sont des moyennes simples.

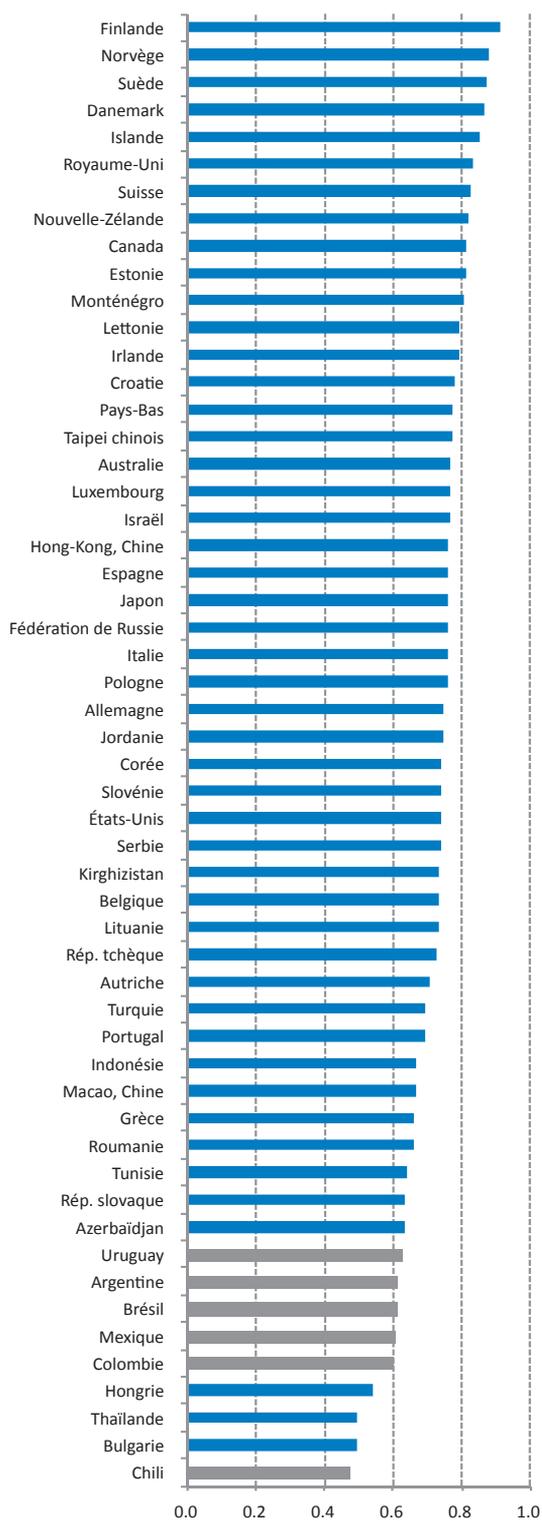
*Source :* D'après la base de données Sedlac consultée en avril 2010, qui repose sur les dernières enquêtes nationales disponibles auprès des ménages, vers 2008-09.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365895>

La forme de la figure correspond aux performances relativement médiocres des écoles d'Amérique latine dans les mesures PISA de l'insertion sociale (figure 3.13)<sup>22</sup>. Les six pays d'Amérique latine se concentrent dans le bas de la distribution. Ils sont moins inclusifs que la moyenne OCDE ou que la plupart des autres pays en développement comparables.

Les écoles d'Amérique latine affichent de piètres résultats en termes d'insertion sociale.

Cette faible insertion réduit la mobilité sociale intergénérationnelle de deux manières. Lorsque l'enseignement privé est meilleur (c'est généralement le cas), les difficultés d'accès des enfants des couches moyennes et défavorisées sont aggravées par le rendement inférieur qu'ils obtiendront sur le marché du travail pour chaque année de scolarité. Ces enfants sont également perdants quand le manque de mixité entre classes sociales compromet leurs réseaux sociaux.

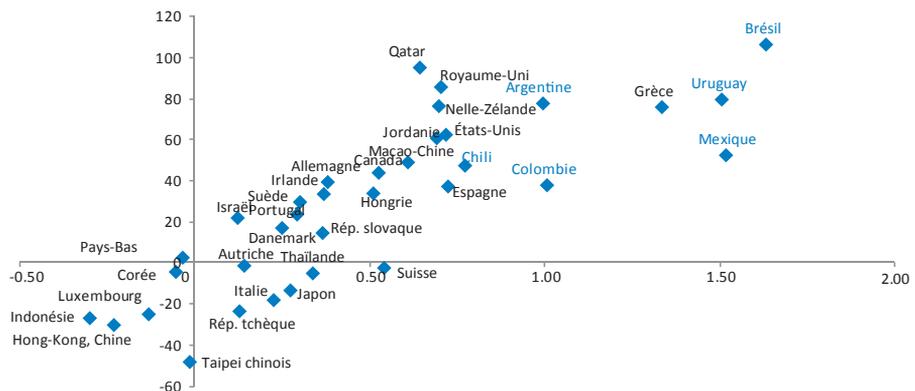
**Figure 3.13. Inclusion sociale dans les établissements d'enseignement secondaire, par pays**

Note : L'indice d'inclusion repose sur une décomposition de la variance de l'indice PISA du statut économique, social et culturel (SESC). Il représente la proportion de la variance de l'indice du SESC au sein des établissements d'enseignement.

Source : Base de données OCDE-PISA 2006, tableau 4.4b.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365914>



**Figure 3.15. École privée et école publique : différences dans les résultats et le statut socio-économique des élèves**



Source : OCDE (2006), tableau 5.4.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932365952>

Nous avons vu que cette surperformance ne tient pas à la qualité des écoles privées, qui n'est pas particulièrement bonne en Amérique latine. Si leurs performances étaient comparables à ce qui se dégage de la moyenne observée dans d'autres régions du monde, les différences de résultats aux épreuves en sciences seraient significativement plus grandes : l'avantage serait de 136 au lieu de 106 au Brésil (un écart représentant près d'une année de scolarité supplémentaire), de 124 au lieu de 80 en Uruguay, de 125 au lieu de 53 au Mexique, et de 80 au lieu de 38 en Colombie. C'est uniquement en Argentine et au Chili que ces performances sont proches de la moyenne.

Le cadre actuel encourage la sélection pour ceux qui en ont les moyens. Il en découle des résultats éducatifs inférieurs, un phénomène aggravé par l'incapacité des écoles privées à obtenir le meilleur de leurs élèves.

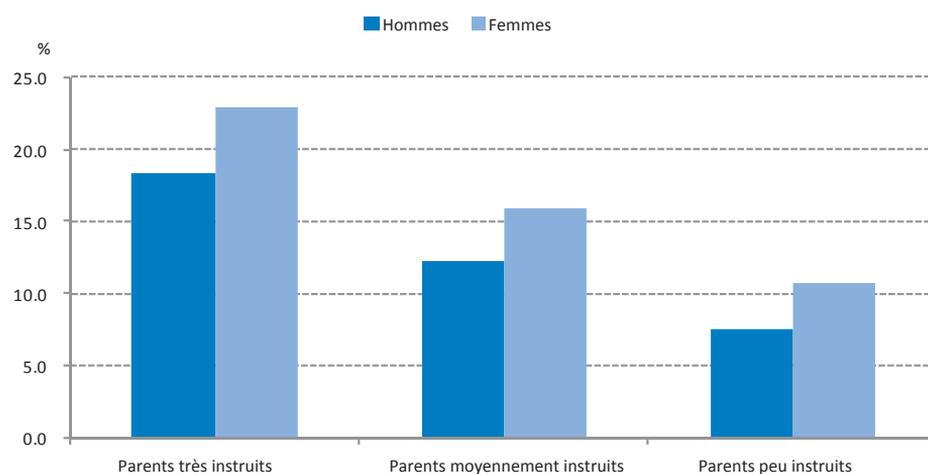
Pour résumer : en Amérique latine, le système éducatif actuel encourage la sélection pour ceux qui en ont les moyens. Cependant, en elle-même, la sélection tend à déprimer les résultats éducatifs globaux et, dans cette région, les écoles privées accentuent ce phénomène en échouant à tirer le meilleur profit de leurs élèves issus des milieux privilégiés. Néanmoins, la sélection réussit à renforcer la position des couches aisées. Un système sous-performant et qui fonctionne au prix d'une perpétuation des inégalités restera donc ce à quoi les parents aspirent, du moins tant que la politique publique ne leur proposera pas d'alternative attrayante.

### Encadré 3.2. Effet des antécédents parentaux sur les rendements de l'éducation : le cas du Chili

En Amérique latine, la plupart des enquêtes auprès des ménages renferment peu d'informations sur les antécédents parentaux des individus actifs sur le marché du travail. Il est par conséquent difficile d'évaluer les problèmes de mobilité intergénérationnelle et leur relation avec les gains salariaux. Au Chili toutefois, l'enquête de caractérisation socio-économique nationale (*Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional – Casen*) de 2006 renseigne sur le niveau d'instruction du père et de la mère de tous les individus sondés. Ces données peuvent servir à une estimation économétrique du rendement de l'éducation, dans l'objectif d'explorer les effets du milieu socio-économique sur la rémunération obtenue sur le marché du travail. Parmi les variables figurent le nombre d'années de scolarité, ainsi que l'âge et le carré de l'âge qui représente le capital humain lié à l'expérience et qui sert aussi à tenir compte des rendements marginaux décroissants au fil du temps<sup>27</sup>.

Les équations relatives aux salaires sont estimées pour trois différents niveaux d'instruction des parents : élevé (cycle supérieur achevé), intermédiaire (cycle secondaire achevé) et faible (cycle primaire achevé ou niveau inférieur). Dans l'ensemble, les résultats mettent au jour des différences significatives en fonction des antécédents parentaux (figure 3.16). Une année de scolarité supplémentaire rapporte plus de deux fois plus à un individu dont les parents ont un niveau d'instruction élevé ou intermédiaire qu'à un individu comparable dont les parents ont un niveau d'instruction faible. Ces différences sont significatives non seulement statistiquement, mais aussi économiquement. Ainsi, un homme (une femme) qui affiche 12 années d'études et vient d'une famille dont le niveau d'instruction est élevé gagnerait environ 1.3 fois (1.5 fois) plus qu'un individu comparable issu d'une famille peu instruite. Les écarts implicites sont substantiels même pour ceux qui font partie des couches moyennes : 73 % pour les hommes et 85 % pour les femmes.

**Figure 3.16. Rendements privés de l'éducation au Chili, en fonction des antécédents parentaux**



Source : D'après l'enquête Casen de 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365971>

Naturellement, il est difficile de dissocier les effets des différences dans la qualité de l'enseignement de ceux d'autres facteurs susceptibles de jouer, tels que les réseaux, les éléments qui influencent la capacité d'apprentissage dans la petite enfance (éducation préscolaire, exposition à des pratiques de raisonnement et compétences linguistiques à la maison, notamment), voire une discrimination (les antécédents parentaux en termes de scolarité et la classe sociale étant souvent associés à l'origine ethnique, par exemple). Néanmoins, une étude de Núñez et Gutiérrez (2004) observe que, au Chili, les rendements pour les professions libérales dans la classe supérieure étaient d'environ 50 % plus élevés que pour les professions libérales issues de milieux socio-économiques moins privilégiés, y compris après intégration des capacités. Bien que les rendements de l'enseignement supérieur soient significatifs pour les individus qui n'appartiennent pas à la classe supérieure (ce qui étaye le concept de méritocratie), cet écart de 50 % est plus important.

## AMÉLIORER LA MOBILITÉ ASCENDANTE

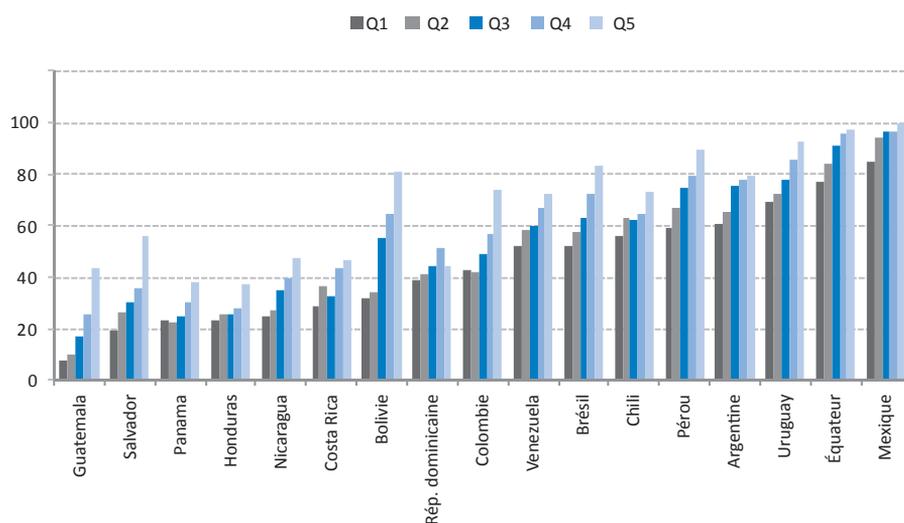
Dans les sections précédentes, l'analyse a rendu compte de la mobilité sociale intergénérationnelle relativement faible en Amérique latine et de l'importance des antécédents parentaux dans la réussite éducative. Le faible accès aux services d'enseignement, tant en termes quantitatifs que qualitatifs, pénalise les couches moyennes de la région par rapport à celles des pays de l'OCDE et comparativement aux ménages aisés d'Amérique latine. Point positif, ces problèmes peuvent être traités par la politique publique, ainsi qu'en attestent les éléments empiriques concernant les pays de l'OCDE (OCDE, 2010). Point négatif, toute réforme en profondeur du système éducatif exigera un effort soutenu et prolongé, la réussite n'étant mesurable que sur l'intégralité du parcours scolaire.

### Développement de la petite enfance

Les politiques de soutien au développement de la petite enfance ont une large portée en Amérique latine, et elles se sont révélées efficaces ailleurs pour encourager la mobilité.

Des recherches récentes mettent en lumière l'importance du DPE, c'est-à-dire le développement cognitif et émotionnel, ainsi que d'une santé et d'une nutrition appropriées, dans l'accroissement des opportunités pour les populations défavorisées des pays en développement (Vegas et Santibáñez, 2010). Les programmes de transfert monétaire sous conditions (*Bolsa Família* au Brésil, *Chile Solidario* au Chili ou *PROGRESA/Oportunidades* au Mexique, entre autres), qui sont souvent subordonnés à la participation à des activités de DPE, se sont révélés utiles pour étoffer les investissements consacrés à la petite enfance et pour les protéger des chocs négatifs (de Janvry *et al.*, 2006). De plus, il ressort des données de pays de l'OCDE qu'une hausse des taux de scolarisation et des dépenses publiques au profit de l'éducation préscolaire se traduit par une nette atténuation du lien entre le niveau d'instruction des parents et les résultats des enfants dans l'enseignement secondaire (Causa et Chapuis, 2009). Il n'y a aucune raison de supposer qu'une extension des programmes de DPE à une forte proportion de la population latino-américaine ne produirait pas des effets positifs analogues.<sup>28</sup> Pourtant, les taux d'inscription des enfants dans des programmes préscolaires restent faibles dans de nombreux pays de cette région, y compris au sein du quintile le plus riche (figure 3.17). Naturellement, le DPE ne suffit pas à lui seul à assurer l'égalité des chances plus tard mais, parce qu'il complète les investissements ultérieurs dans les compétences, il en constitue une condition préalable et un domaine dans lequel l'action publique pourrait jouer un rôle extrêmement puissant.

**Figure 3.17. Inscription dans des programmes préscolaires, par quintile de revenu**  
(enfants de 3 à 5 ans)



Note : Proportion des enfants de 3 à 5 ans inscrits dans des programmes préscolaires. Les données ne sont pas strictement comparables entre pays, en raison de différences dans le décompte des jardins d'enfants et de la scolarisation préscolaire. Malheureusement, ces catégories ne peuvent pas être séparées dans la plupart des enquêtes.

Source : D'après la base de données Sedlac, consultée en avril 2010, qui repose sur les dernières enquêtes nationales disponibles auprès des ménages, vers 2008-09.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932365990>

## Améliorer la quantité et la qualité de l'enseignement secondaire

Dans la plupart des pays de la région, alors que les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont en général atteints pour les taux de scolarisation en primaire<sup>29</sup>, la scolarité dans le secondaire est loin d'être universelle, que ce soit pour les couches défavorisées ou pour les couches moyennes. L'universalisation de l'enseignement secondaire constitue donc un objectif naturel pour la politique de l'éducation en Amérique latine.

Quel est le meilleur moyen d'y parvenir ? La réponse diffèrera en fonction du contexte national. Ainsi dans plusieurs pays, la scolarité obligatoire ne couvre que neuf années (et se termine par conséquent à l'âge de 15 ans). Il est possible de la porter à 12 années. L'Argentine est ainsi passée de dix années d'école obligatoire à 13 en 2007. Il existe une autre répercussion bénéfique : même les changements imposés ont des conséquences transmissibles. Les données de pays de l'OCDE, où la durée de la scolarité obligatoire a essentiellement été étendue dans le secondaire, confirment que même les améliorations du niveau d'instruction des parents dues à la prolongation de la scolarité obligatoire exercent un effet positif significatif sur les résultats éducatifs de leurs enfants (Oreopoulos *et al.*, 2006). C'est pour les couches moyennes que cette mesure pourrait avoir l'impact le plus grand. Pour les ménages plus pauvres, une forte incitation peut être nécessaire afin qu'ils s'y conforment<sup>30</sup>.

L'accroissement de la quantité d'éducation publique devra s'accompagner d'une amélioration qualitative. Objectif essentiel par nature, celle-ci accroîtrait aussi l'équité dans l'éducation. Elle réduirait le fossé entre enseignement public et

Il existe des possibilités d'accroître la quantité d'éducation dans le secondaire. L'amélioration qualitative nécessitera de revoir les incitations offertes aux enseignants et de renforcer leurs compétences.

enseignement privé en atténuant les différences dans l'acquisition de compétences entre les couches défavorisées et moyennes, d'une part, et les couches aisées, d'autre part. Elle comprimerait également le taux d'abandon de la scolarité et ferait augmenter la demande d'éducation, étant donné les rendements plus élevés attendus pour un investissement donné en temps. Ainsi capables d'aider leurs enfants, avec de grandes perspectives d'amélioration du niveau d'instruction, les parents appartenant aux couches moyennes pourraient accueillir favorablement ces mesures, surtout dans l'enseignement secondaire.

Comment améliorer la qualité ? Certes, il n'existe pas de voie ni d'instrument unique pour atteindre cet objectif, mais établissements et enseignants seront au cœur de toute réforme digne de ce nom. L'amélioration de l'administration scolaire, à savoir une flexibilité plus grande conjuguée à une responsabilité accrue et à un système moderne d'évaluation et d'incitations pour les gestionnaires des établissements, peut accroître le rendement des dépenses courantes. Les pays doivent réfléchir à des régimes d'incitations efficaces pour les enseignants, tout en renforçant leurs compétences et leurs qualifications. Les expériences menées dans les pays de l'OCDE donnent des indications utiles sur ce qui s'est révélé efficace et sur ce qui n'a pas fonctionné (OCDE, 2009b).

#### Améliorer la mixité sociale à l'école

Les politiques sociales doivent s'attacher à réduire les inégalités dans l'accès à une éducation de qualité. Dans l'enseignement public, il convient de déployer des instruments qui visent à limiter la sélection pour empêcher les établissements de n'accueillir que les élèves de milieux socio-économiques analogues (MacLeod et Urquiola, 2009). En réservant un quota de places aux enfants venant d'une zone extérieure et en permettant aux parents de choisir une école publique dans un autre quartier que le leur, on favoriserait une plus grande diversité sociale. Les politiques de logement et d'aménagement urbain ont également un rôle à jouer. Parce que la sélection scolaire (fortement corrélée au milieu socio-économique) est souvent la solution pour les établissements qui reçoivent trop de demandes d'inscription, plusieurs pays de l'OCDE combinent des critères de résidence et un tirage au sort afin d'éviter une dégradation de l'équité<sup>31</sup>.

Vu l'importance des services éducatifs privés dans la région, les politiques axées uniquement sur les écoles publiques risquent de ne pas suffire bien que, conjuguées à une meilleure qualité de l'enseignement public, elles puissent contribuer à réduire l'écart actuel. Cependant, les programmes qui encouragent une plus grande mixité sociale, tels que des bons d'études (*vouchers*) et la possibilité de choisir l'établissement ou encore la discrimination positive, échoueront probablement si les élèves et leur famille ne se reconnaissent pas dans les objectifs de l'école et leurs semblables (Akerlof et Kranton, 2002).

#### Financer l'enseignement supérieur

Aides et prêts étudiants constituent un outil essentiel pour développer l'accès des couches moyennes à l'enseignement supérieur. Les données relatives aux pays de l'OCDE montrent que la probabilité, pour les élèves issus d'un milieu défavorisé, d'achever des études supérieures est plus élevée dans les pays qui apportent un financement universel, disponible en principe pour tous les élèves.

#### Politiques de redistribution et soutien du revenu

Enfin, nombre des politiques examinées au chapitre 2 se révéleront complémentaires de celles traitées dans le présent chapitre. Un meilleur accès

Les politiques destinées à améliorer la mixité sociale à l'école devront porter à la fois sur le secteur public et sur le secteur privé. Leur efficacité dépendra du soutien que leur apporteront les familles et les élèves.

La situation financière de la famille est essentielle : l'amélioration du financement et la protection sociale entrent toutes deux en ligne de compte.

à l'assurance chômage, aux services de santé et à la protection sociale permettrait aux couches défavorisées et aux couches moyennes de résister aux chocs sur la liquidité qui contraignent actuellement des adolescents à différer, voire à abandonner, leur scolarité afin d'apporter un revenu supplémentaire à leur famille.

## NOTES

1. Voir OCDE (2010), Causa *et al.* (2009) et Blanden *et al.* (2005, 2006). Bien sûr, au-delà du revenu, l'éducation est également en elle-même liée au statut social.
2. Un exemple clair est celui d'un système universitaire à financement public, auquel principalement les riches ont accès.
3. C'est vrai à condition que les facteurs « naturels » ne diffèrent pas nettement d'un pays à l'autre, ce qui semble une hypothèse de travail raisonnable.
4. Si la littérature portant sur la mobilité s'intéresse en principe à la mobilité du revenu entre les générations, les erreurs de mesure sont bien plus grandes pour le revenu parental que pour l'éducation. Même quand des chiffres relatifs au revenu sont disponibles, nombre de chercheurs se concentrent sur la transmission des résultats éducatifs. Outre l'éducation, les travaux sociologiques sont souvent axés sur la catégorie professionnelle comme indicateur du statut social.
5. Individus au sein d'un ménage dont le revenu, ajusté en fonction de la composition du ménage, est compris entre 50 et 150 % du revenu médian ; les couches défavorisées se situent au-dessous de cette plage et les couches aisées au-dessus.
6. Ce pourrait être quasiment tautologique, surtout pour les cohortes âgées : l'éducation détermine une part significative du revenu et les individus sont classés par catégorie de revenu.
7. La principale source de données pour cette analyse est l'enquête *Latinobarómetro* de 2008, menée dans 18 pays de la région et couvrant environ 1 000 individus dans chacun. Ces données rendent compte de plusieurs caractéristiques socio-économiques, ainsi que des opinions et perceptions de l'action publique et de la sphère politique par les personnes interrogées.
8. On prend comme niveau d'instruction des parents le niveau le plus élevé entre celui du père et celui de la mère, qu'il s'agisse du nombre d'années de scolarité achevées ou du plus haut niveau d'instruction atteint.
9. Daude (2010) constate effectivement une tendance à la baisse telle que, pour les générations jeunes, une différence d'un an dans le niveau d'instruction des parents est moins importante qu'elle ne l'a été pour les générations plus âgées si la transmission intergénérationnelle est mesurée autrement (le coefficient d'élasticité sous-jacent aux régressions servant à calculer les corrélations). Cependant, cet effet dépend principalement de la réduction de la dispersion des niveaux d'instruction des parents, qui apparaît au tableau 3.1.
10. Bien entendu, nombre des différences dans les estimations ponctuelles ne sont pas statistiquement significatives aux niveaux de confiance standard.
11. Il est intéressant de noter que ces estimations fondées sur les enquêtes auprès des ménages qui contiennent des informations sur le niveau d'instruction des parents sont confirmées (amplement) par les estimations reposant sur la base de données *Latinobarómetro*, même si le classement des pays qui en résulte est légèrement différent.
12. 81.6 % pour les femmes et 78.2 % pour les hommes.
13. Évidemment il existe entre les pays des différences qui ne sont pas prises en compte dans la figure 3.5. Dans un exercice très similaire, Torche (2007) montre qu'au Chili, le plus grand obstacle concerne l'accès à l'enseignement supérieur, alors qu'au Mexique, cet obstacle apparaît bien plus tôt dans le système éducatif, à savoir entre le primaire et le secondaire.
14. L'Amérique latine constitue une bonne cible, car les données nécessaires sont disponibles pour un grand nombre de pays.

15. Cette observation corrobore les éléments présentés à la figure 3.2. Des six pays d'Amérique latine couverts par le PISA, c'est la Colombie qui affiche la plus faible corrélation intergénérationnelle pour le niveau d'instruction.
16. Le coefficient de corrélation est de 0.74, significatif aux niveaux de confiance standard.
17. Il est naturellement difficile d'établir une causalité. Si l'objectif consistait à analyser l'impact de l'inégalité des revenus sur la mobilité intergénérationnelle, il faudrait prendre en compte l'indice de Gini retardé d'au moins une ou deux décennies.
18. Là encore, le coefficient de corrélation (-0.52) est significatif aux niveaux de confiance standard.
19. Naturellement, ces financements doivent aussi être accessibles aux ménages défavorisés. Dans la pratique cependant, pour les ménages pauvres, des interventions publiques orientées sur la petite enfance seraient probablement plus pertinentes dans la plupart des pays, selon leur stade de développement – et même si un financement était accessible à tous les ménages, ce sont certainement les couches moyennes qui l'utiliseraient le plus.
20. Une analyse pays par pays révèle que les exceptions à cette tendance se trouvent dans les pays pauvres, surtout au Guatemala, au Honduras, au Nicaragua et au Salvador.
21. On observe de grandes différences entre les pays. Les plus performants (taux de scolarisation relativement élevés dans le secondaire et écarts minimes entre les quintiles) sont le Chili, la Colombie, le Mexique et le Venezuela. Les différences sont marquées dans les pays pauvres d'Amérique centrale, où un enfant du quintile de revenu le plus élevé a une probabilité quatre à cinq fois plus forte d'être inscrit dans le secondaire qu'un enfant du premier quintile. Le Brésil, l'Uruguay et le Panama sont des pays à revenu intermédiaire qui affichent également d'importants écarts de taux de scolarisation dans le secondaire entre quintiles de revenu. Outre l'Argentine, les pays qui affichent de bonnes performances au niveau de l'enseignement secondaire présentent aussi moins d'écarts entre catégories de revenu au niveau de l'enseignement tertiaire. En Amérique centrale en revanche, en Bolivie et, dans une certaine mesure, au Brésil, en Uruguay et au Panama, les niveaux d'inégalité sont plus élevés en ce qui concerne la scolarisation dans l'enseignement supérieur.
22. L'indice repose sur une décomposition de la variance, entre et dans les écoles, d'un indice de statut économique, social et culturel (SESC). Les valeurs proches de 0 signifient que l'essentiel de la variation du SESC est imputable aux différences entre écoles, de sorte que les individus qui fréquentent le même établissement ont tendance à venir d'un milieu analogue. En revanche, une valeur proche de 1 indique que les élèves de milieux socio-économiques très différents fréquentent le même établissement.
23. Les écoles privées ne sont pas toutes les mêmes. À l'intérieur du système éducatif privé, l'hétérogénéité est en effet considérable pour ce qui est de la qualité de l'enseignement.
24. Il est évident que ce constat n'implique pas forcément une causalité.
25. Le coefficient de corrélation est de 0.82, significatif aux niveaux de confiance standard.
26. Les études reposant sur les données du PISA pour les pays membres de l'OCDE indiquent qu'une différence de 38 points dans les notes obtenues en sciences correspond, en moyenne, à une différence d'une année de scolarité.
27. Estimations distinctes pour les femmes et pour les hommes, de manière à corriger de l'autosélection l'équation relative au salaire des femmes (étant donné que la décision de participer au marché du travail n'est pas aléatoire). En conséquence, nous partons d'une estimation reposant sur la correction d'Heckman standard pour les femmes et des estimations simples fondées sur la méthode des moindres carrés ordinaires pour les hommes (le nombre d'enfants de moins de 5 ans et de personnes de plus de 65 ans au sein du ménage est pris comme variable d'écart exogène pour déterminer l'équation de participation).

28. Bien évidemment, tout programme public instauré dans ce domaine doit soigneusement analyser les incitations et les aspects relatifs au recouvrement des coûts pour les ménages qui ne sont pas pauvres.
29. Les principales exceptions sont les populations extrêmement pauvres dans les pays d'Amérique latine à revenu intermédiaire et dans une partie des pays pauvres d'Amérique centrale.
30. Il est évident que la scolarité obligatoire pourrait être étendue aux niveaux préscolaires, en combinaison avec des programmes de DPE.
31. Voir Field *et al.* (2007) pour plus de détails, surtout les chapitres 3 et 5.

## ANNEXE STATISTIQUE

**Tableau 3.A1. Matrice de transition intergénérationnelle des résultats éducatifs en Amérique latine, par sexe**

		Niveau d'instruction des parents						
		Analphabètes	Cycle primaire incomplet	Cycle primaire complet	Cycle secondaire incomplet	Cycle secondaire complet	Cycle supérieur incomplet	Cycle supérieur complet
Niveau d'instruction de l'enfant	Femmes (25-44 ans)							
	Analphabètes	0.230	0.041	0.010	0.013	0.004	0	0.005
	Cycle primaire incomplet	0.304	0.229	0.074	0.077	0.031	0.056	0.005
	Cycle primaire complet	0.177	0.199	0.213	0.107	0.065	0	0.009
	Cycle secondaire incomplet	0.149	0.185	0.24	0.241	0.117	0.148	0.041
	Cycle secondaire complet	0.096	0.243	0.298	0.298	0.388	0.278	0.177
	Cycle supérieur incomplet	0.028	0.054	0.073	0.171	0.189	0.278	0.186
	Cycle supérieur complet	0.016	0.048	0.092	0.094	0.207	0.241	0.577
	Total	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
	Hommes (25-44 ans)							
	Analphabètes	0.226	0.038	0.014	0.021	0.004	0	0
	Cycle primaire incomplet	0.309	0.238	0.077	0.097	0.033	0	0.012
	Cycle primaire complet	0.168	0.208	0.218	0.08	0.054	0	0.016
	Cycle secondaire incomplet	0.149	0.204	0.261	0.29	0.12	0.085	0.04
	Cycle secondaire complet	0.090	0.209	0.264	0.269	0.328	0.34	0.209
Cycle supérieur incomplet	0.031	0.061	0.086	0.139	0.223	0.277	0.249	
Cycle supérieur complet	0.026	0.042	0.08	0.105	0.238	0.298	0.474	
Total	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	

Note : Le nombre total des observations dans ce sous-échantillon est de 4 319 femmes et 3 729 hommes.

Source : D'après *Latinobarómetro* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366560>

## RÉFÉRENCES

AKERLOF, G.-A. et R.-E. KRANTON (2002), « Identity and Schooling: Some Lessons from the Economics of Education », *Journal of Economic Literature*, vol. 40, pp. 1167-1201.

ANDERSEN, L.-E. (2001), « Social Mobility in Latin America: Links to Adolescent Schooling », *Research Network Working Paper R-433*, département de la recherche, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.

ATAL, J.-P., H. ŃOPO et N. WINTER (2009), « New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America », *Working Paper IDB-WP-109*, département de la recherche, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.

BECKER, G.-S. et N. TOMES (1979), « An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility », *Journal of Political Economy*, 87(6), pp. 1153-1189.

BECKER, G.-S. et N. TOMES (1986), « Human Capital and the Rise and Fall of Families », *Journal of Labor Economics*, 4(3), pp. 1-39.

BEHRMAN, J., A. GAVIRIA et M. SZÉKELY (2001), « Intergenerational Mobility in Latin America », *Economía*, vol. 2 (1), pp. 1-44.

BJÖRKLUND, A., M. JÄNTTI et G. SOLON (2007), « Nature and Nurture in the Intergenerational Transmission of Socioeconomic Status: Evidence from Swedish Children and Their Biological and Rearing Parents », *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 7, n° 2 (*Advances*), article 4.

BLANDEN, J., P. GREGG et L. MACMILLAN (2006), « Accounting for Intergenerational Income Persistence: Non-Cognitive Skills, Ability and Education », *CEE Discussion Papers*, n° 73, Centre for the Economics of Education, LSE, Londres.

BLANDEN, J., P. GREGG et S. MACHIN (2005), « Intergenerational Mobility in Europe and North America », rapport soutenu par le Sutton Trust, Centre for Economic Performance, LSE, Londres.

CALÓNICO, S. et H.-R. ŃOPO (2007), « Returns to Private Education in Peru », *Working Paper 630*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.

CAUSA, O. et C. CHAPUIS (2009), « Equity in Student Achievement Across OECD Countries: An Investigation of the Role of Policies », *Documents de travail du département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 708, OCDE, Paris.

CAUSA, O., S. DANTAN et Å. JOHANSSON (2009), « Intergenerational Social Mobility in European OECD Countries », *Documents de travail du département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 709, OCDE, Paris.

CONCONI, A., G. CRUCES, S. OLIVIERI et R. SÁNCHEZ (2007), « E pur si muove? Movilidad, Pobreza y Desigualdad en América Latina », *document de travail 62*, Cedlas, La Plata.

DAUDE, C. (2010), « Ascendance by Descendants? On Intergenerational Mobility in Latin America », *Document de travail*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, à paraître.

156

FAJARDO, J. et E. LORA (2010), *Understanding the Latin American Middle Classes: Reality and Perception*, document interne, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.

FIELD, S., M. KUCZERA et B. PONT (2007), *En finir avec l'échec scolaire : Dix mesures pour une éducation équitable*, OCDE, Paris.

HERTZ, T., T. JAYASUNDERA, P. PIRAINO, S. SELCUK, N. SMITH et A. VERASHCHAGINA (2007), « Intergenerational Economic Mobility around the World », *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 7, n° 2, pp. 1-45.

JANVRY, A. DE, F. FINAN, E. SADOULET et R. VAKIS (2006), « Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets in Keeping Children at School and from Working when Exposed to Shocks? », *Journal of Development Economics*, vol. 79, pp. 349-373.

LARRAÑAGA, O. et A. TELIAS (2009), « Inequality of Opportunities in the Educational Attainment of Chilean Students », *Serie Documentos de Trabajo 310*, département d'économie, Université du Chili, Santiago du Chili.

LATINOBARÓMETRO (2006, 2008), disponible en ligne à l'adresse [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

MACLEOD, W.-B. et M. URQUIOLA (2009), « Anti-Lemons: School Reputation and Educational Quality », *NBER Working Papers 15112*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

MENEZES-FILHO, N. (2001), « A Evolução da Educação no Brasil e seu Impacto no Mercado de Trabalho », document interne, Instituto Futuro Brasil, consulté en mai 2010 à l'adresse : [www.anj.org.br/jornaleeducacao/biblioteca/publicacoes/A%20Evolucao%20da%20educacao%20no%20Brasil%20e%20seu%20impacto%20no%20Mercado%20de%20trabalho.pdf/view](http://www.anj.org.br/jornaleeducacao/biblioteca/publicacoes/A%20Evolucao%20da%20educacao%20no%20Brasil%20e%20seu%20impacto%20no%20Mercado%20de%20trabalho.pdf/view).

NÚÑEZ, J. et R. GUTIÉRREZ (2004), « Class Discrimination and Meritocracy in the Labor Market: Evidence from Chile », *Estudios de Economía*, 31(2), pp. 113-132.

OCDE (2006), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, OCDE, Paris.

OCDE (2008), « Mobilité intergénérationnelle – quel est son effet sur l'inégalité des revenus ? », *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, pp. 225-243.

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

OCDE (2009b), *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices*, OCDE, Paris.

OCDE (2010), « Une affaire de famille : la mobilité sociale intergénérationnelle dans les pays de l'OCDE », *Réformes économiques : Objectif croissance 2010*, OCDE, Paris, pp. 191-207.

OREOPOULOS, P., M.-E. PAGE et A. HUFF STEVENS (2006), « The Intergenerational Effect of Compulsory Schooling », *Journal of Labor Economics*, 24(4), pp. 729-760.

PSACHAROPOULOS, G. et H.-A. PATRINOS (2004), « Returns to Investment in Education: A Further Update », *Education Economics*, 12 : 2, pp. 111-134.

SOLON, G. (2004), « A Model of Intergenerational Mobility Variation over Time and Place », in CORAK, M. (dir. pub.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 38-47.

THOMAS, V., Y. WANG et X. FAN (2001), « Measuring Education Inequality: Gini Coefficients for Education », *World Bank Policy Research Working Paper 2525*, Banque mondiale, Washington, DC.

TORCHE, F. (2007), « Movilidad Intergeneracional y Cohesión Social: Análisis Comparado de Chile y México », rapport élaboré pour CIEPLAN-IFHC, document interne, Université de New York, NY.

VEGAS, E. et L. SANTIBÁÑEZ (2010), *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, Banque mondiale, Washington, DC.



# CHAPITRE QUATRE

## Les couches moyennes, la politique budgétaire et le contrat social

### RÉSUMÉ

Le présent chapitre analyse les liens entre les couches moyennes et la politique budgétaire. En Amérique latine, les couches moyennes sont très favorables à la démocratie, mais elles critiquent son mode de fonctionnement, essentiellement parce qu'elles sont mécontentes de la qualité des services publics de l'État. De plus, la fiscalité et les transferts ne produisent pas un effet net très marqué pour les familles des couches moyennes, lesquelles bénéficient surtout des services en nature tels que l'éducation et la santé. Si ces services sont de piètre qualité, les couches moyennes risquent de se considérer comme les perdantes de la négociation budgétaire et seront moins enclines à contribuer au financement du secteur public. Pour renforcer le contrat social, en particulier avec les couches moyennes, l'État doit améliorer la qualité des services publics et réformer la fiscalité afin d'accroître la transparence et l'efficacité de son administration.

Pour mettre en œuvre les mesures que nous avons évoquées jusqu'ici, encore faut-il pouvoir les financer. La politique budgétaire, qui décide de la façon dont les recettes publiques sont levées et les dépenses allouées, se trouve au cœur des politiques publiques et définit l'équilibre politique d'une société. Dans une démocratie, les préférences des électeurs concernant le volume et le type de redistribution façonnent des aspects importants de la politique budgétaire, laquelle influe à son tour sur leur perception du niveau et de la qualité des services procurés par le secteur public.

La politique budgétaire se trouve au cœur des relations entre l'État et les citoyens, surtout en Amérique latine, où le contrat social demeure fragile et où la démocratie est en train de se consolider.

La politique budgétaire n'est jamais une question secondaire ou simplement technique ; elle revêt même une importance particulière dans la plupart des pays d'Amérique latine, où le contrat social est souvent extrêmement fragile, lorsqu'il n'est pas rompu (OCDE, 2008b). Dans toute la région, on observe ainsi que les recettes fiscales sont modestes par rapport au PIB, que les recettes non fiscales, souvent liées aux cours volatils des matières premières, occupent donc une grande place dans les finances publiques, que la fraude fiscale est monnaie courante et que la structure de la fiscalité affiche un biais en faveur des impôts indirects. Dans la plupart des pays, l'État est dans l'incapacité de lever les ressources requises pour apporter le niveau de services publics nécessaire au développement ; de plus, la qualité des services publics tels que la santé et l'éducation est médiocre par rapport à celle mesurée non seulement dans les pays de l'OCDE, mais aussi dans d'autres régions en développement. Les tensions induites par les carences de ce contrat social se manifestent depuis le milieu des années 1980, c'est-à-dire depuis que les pays de la région se démocratisent.

Quel est donc le rôle des couches moyennes de la région dans la définition du contrat social et de la politique budgétaire ? Exigent-elles davantage d'assurance sociale ? Seraient-elles prêtes à accepter de payer davantage d'impôts afin de financer des services publics plus étendus ou de meilleure qualité ? Le présent chapitre étudie ces questions, et, en particulier, la position des couches moyennes vis-à-vis de la fiscalité et de la redistribution. Il s'intéresse aussi à l'autre face de la problématique, à savoir les effets de la politique budgétaire sur les couches moyennes. Ces catégories sont-elles des contributeurs ou des bénéficiaires nets ? Quels sont les dépenses mais aussi les impôts et taxes qui produisent le plus grand effet redistributif ? Une analyse détaillée de l'incidence de la fiscalité et des prestations sociales au Chili et au Mexique permet d'y voir plus clair sur ces questions.

Pour pouvoir mener un débat éclairé sur les autres modes de financement et de prestation des services publics essentiels dans la région, il convient de bien comprendre comment se forme la perception du rôle de la politique budgétaire, et quels sont les effets concrets de cette politique sur la distribution des revenus.

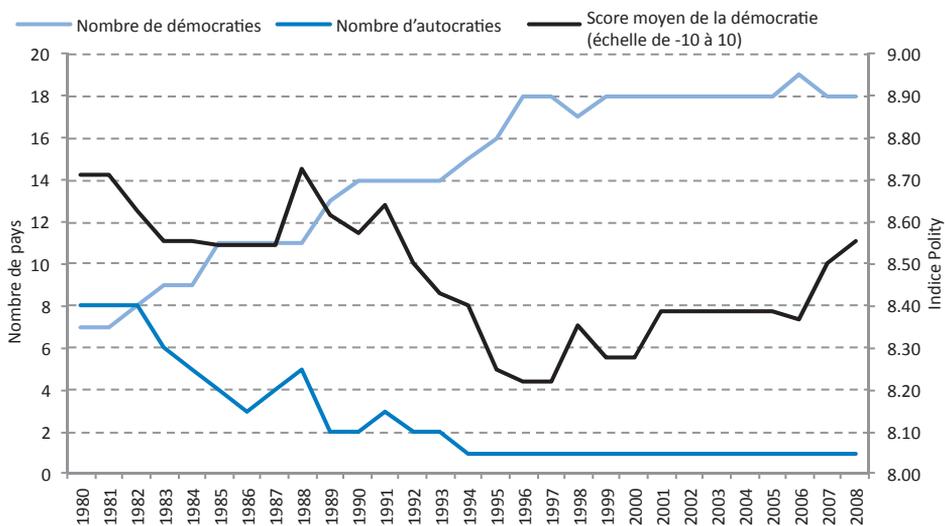
## LES ATTITUDES VIS-À-VIS DE LA DÉMOCRATIE ET DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

La démocratie progresse régulièrement dans la région depuis les années 1980...

De nombreux analystes soulignent l'importance du rôle que jouent les couches moyennes dans le fonctionnement du système démocratique et dans la cohésion sociale. La démocratie progresse régulièrement en Amérique latine depuis le milieu des années 1980, selon le classement « Polity IV », base de données très utilisée par les chercheurs en sciences politiques (figure 4.1)<sup>1</sup>. En 2008, sur 23 pays d'Amérique latine et des Caraïbes inclus dans cette base de données,

18 ont été classés au nombre des démocraties (Cuba étant le seul à demeurer dans la catégorie des autocraties) alors que, dans les années 1980, on dénombrait huit autocraties et seulement sept démocraties. Entre le début et le milieu des années 1990, cette progression s'est accompagnée d'un recul de la qualité moyenne de la démocratie, ce qui reflète la nature relativement imparfaite des nouveaux régimes. On observe depuis que la démocratie se consolide assez régulièrement dans la région<sup>2</sup>. Les différences sont naturellement considérables d'un pays à l'autre, entre les démocraties consolidées telles que le Costa Rica, le Chili et l'Uruguay (qui affichent un score Polity de 10, comme la plupart des pays de l'OCDE), et des pays tels que l'Équateur et le Venezuela, où la démocratie est nettement moins solide.

**Figure 4.1. Consolidation de la démocratie en Amérique latine et aux Caraïbes**



Note : Suivant les critères de Marshall et Cole (2009), les pays sont classés dans les démocraties si leur score Polity est supérieur ou égal à six.

Source : D'après la base de données Polity IV, consultée en mai 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366009>

La consolidation de la démocratie va souvent de pair avec une intensification de la demande de dépenses sociales, puisque des pans de la population jusque-là exclus du processus de décision commencent à exercer leurs droits civiques. Le passage à la démocratie du Brésil constitue ainsi un cas emblématique : il s'est accompagné d'une hausse substantielle des dépenses publiques pour permettre à l'État de répondre à ses nouvelles obligations aux termes de la constitution adoptée en 1988 (figure 4.2). Les enjeux pour le développement peuvent être de taille : si l'État ne lève pas suffisamment de moyens financiers pour répondre aux revendications légitimes des électeurs, il sera alors contraint de choisir entre les satisfaire au prix d'une politique macroéconomique intenable ou laisser ces revendications insatisfaites, ce qui sapera le système démocratique (Blyde *et al.*, 2009).

... d'où des attentes et des revendications nouvelles concernant les dépenses publiques.

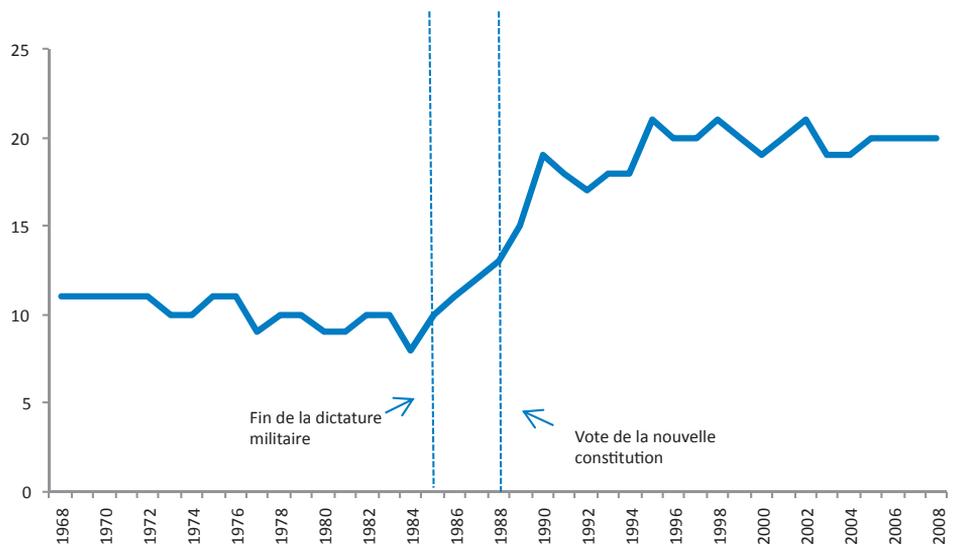
On peut déterminer comment l'Amérique latine fait face à ce dilemme en étudiant deux indicateurs clé des perceptions du public : l'adhésion à la proposition selon

laquelle la démocratie est le meilleur des régimes, et la satisfaction vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie dans le pays dans lequel vit le répondant (figure 4.3). Il en ressort que l'opinion publique préfère en principe la démocratie, mais qu'elle est peu satisfaite de son fonctionnement. À la seule exception de l'Uruguay (où plus de 70 % de la population sont satisfaits), la majorité de la population de chaque pays de la région est mécontente du fonctionnement actuel de la démocratie.

La démocratie bénéficie d'un soutien appuyé, mais son fonctionnement ne fait pas l'unanimité.

Ce constat ne traduit pas une déception à l'égard de la démocratie, laquelle bénéficie d'un large soutien dans la plupart des pays. Au Venezuela, en République dominicaine, en Uruguay, au Paraguay et au Guatemala, plus de 70 % de la population sont favorables à la démocratie. Dans une deuxième catégorie de pays, qui englobe le Nicaragua, le Chili, le Honduras, l'Argentine et le Pérou, la démocratie bénéficie encore du soutien, quoique moins marqué, de la majorité de la population. En bas du classement, en Bolivie, en Colombie, au Mexique, au Panama, au Costa Rica, en Équateur, au Brésil et au Salvador, le soutien à la démocratie ne rassemble qu'environ 50 % de la population – sachant que cette catégorie compte les deux pays les plus peuplés de la région, à savoir le Brésil et le Mexique. La démocratie est donc loin d'avoir consolidé le soutien dont elle bénéficie ou la satisfaction qu'elle suscite dans toute la région.

**Figure 4.2. Transition démocratique et consommation publique au Brésil**  
(pourcentage du PIB)

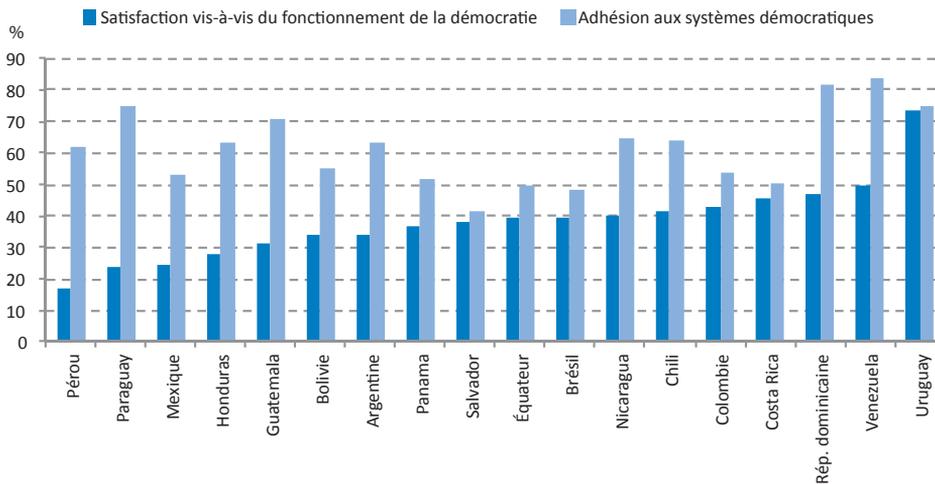


Source : D'après la base de données des Indicateurs du développement dans le monde (WDI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366028>

**Figure 4.3. Satisfaction vis-à-vis de la démocratie et degré d'adhésion, par pays**

(pourcentage de répondants, 2008)



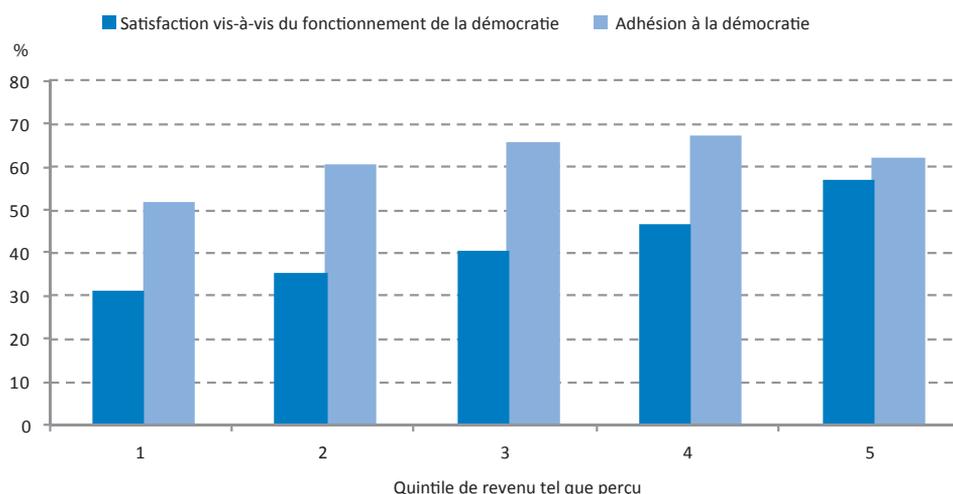
*Note* : La satisfaction vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie correspond aux réponses « très satisfait » et « assez satisfait » à la question : « De manière générale, diriez-vous que vous êtes très satisfait, assez satisfait, pas très satisfait ou pas satisfait du tout du fonctionnement de la démocratie dans votre pays ? ». L'adhésion au système démocratique correspond à la proportion des répondants qui ont choisi « La démocratie est préférable à toute autre forme de gouvernement » dans une liste de trois affirmations sur l'organisation du gouvernement.

Source : D'après *Latinobarómetro* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366047>

Quel rôle les couches moyennes d'Amérique latine jouent-elles dans cette évolution ? Les données disponibles permettent de procéder à une analyse sur les quintiles de revenu subjectifs (figure 4.4)<sup>3</sup>. La satisfaction à l'égard de la démocratie augmente régulièrement avec la situation économique telle qu'elle est perçue par les répondants. Une personne qui se place dans le quintile de revenu supérieur présente une probabilité près de deux fois supérieure d'être satisfaite du mode de fonctionnement du système démocratique qu'une personne qui se range dans le premier quintile (57 % de satisfaction, contre 31 %)<sup>4</sup>. L'adhésion à la démocratie est plus nuancée. Ce sont les couches moyennes auto-proclamées qui tiennent le plus à la démocratie.

**Figure 4.4. Attitude vis-à-vis de la démocratie en Amérique latine, selon le quintile de revenu subjectif**  
(pourcentage de répondants)



Note : Voir figure 4.3 pour une définition des variables.

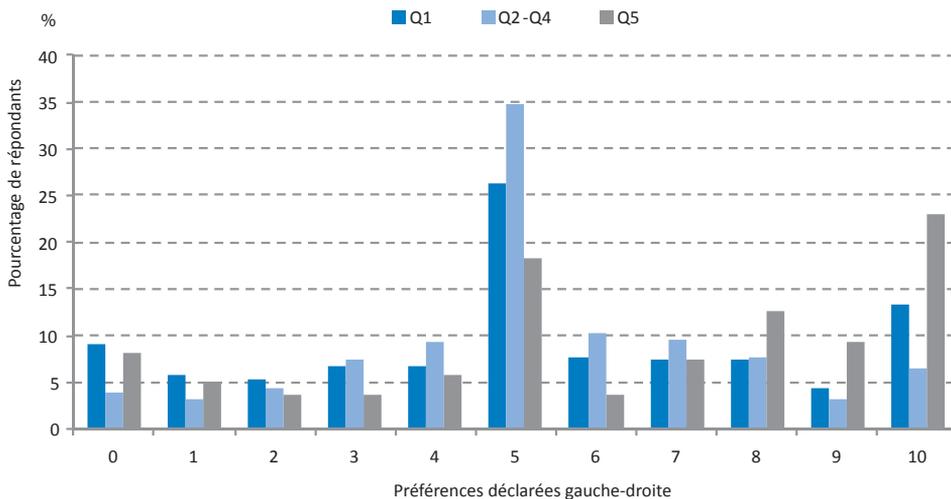
Source : D'après *Latinobarómetro* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366066>

Les couches moyennes ont tendance à avoir des opinions politiques modérées et à être favorables à la démocratie dans son principe, mais pas toujours à son fonctionnement dans la pratique.

On peut également analyser le positionnement politique en fonction de la place à laquelle les individus se voient sur une échelle gauche-droite (figure 4.5). Ces positions servent souvent de mesures approximatives de la demande de redistribution, la gauche étant associée à davantage de redistribution et la droite à des opinions plus libérales sur le plan économique (voir Alesina et Angeletos [2005] et Gaviria [2007], par exemple). Deux résultats intéressants se dessinent. Tout d'abord, les personnes qui se perçoivent comme appartenant aux couches moyennes (se plaçant dans les deuxième, troisième et quatrième quintiles) ont également tendance à se placer au centre de la distribution des préférences politiques. Par exemple, plus de 54 % de ces couches moyennes se situent entre 4 et 6 (le centre politique). Le chiffre équivalent pour les défavorisés est d'environ 41 %, contre 28 % pour les individus aisés. Ensuite, la proportion des couches moyennes qui se placent aux extrêmes (à gauche ou à droite) est inférieure au chiffre équivalent pour les défavorisés ou pour les personnes aisées. Enfin, la dispersion des préférences politiques est également plus faible dans les couches moyennes que pour les autres catégories<sup>5</sup>.

**Figure 4.5. Distribution des préférences politiques, par quintile de revenu subjectif**  
(pourcentage de répondants)



Note : Les répondants se situent eux-mêmes sur une échelle de 0 à 10, 0 correspondant à l'extrême gauche et 10 à l'extrême droite.

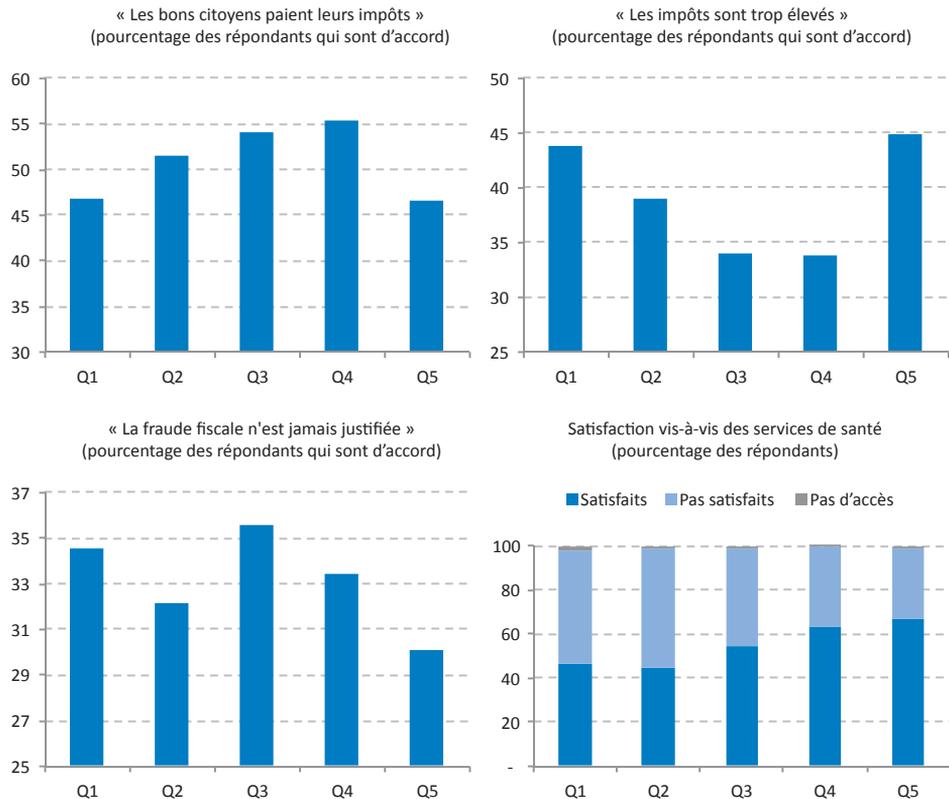
Source : D'après *Latinobarómetro* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366085>

Les données montrent que les couches moyennes en Amérique latine soutiennent la démocratie sur le principe et ont des opinions politiques plutôt modérées, mais qu'elles demeurent insatisfaites du fonctionnement concret de cette démocratie. Ce mécontentement transparait-il dans leur vision de la fiscalité et des services publics ? La figure 4.6 synthétise les principaux constats. De toute évidence, les couches moyennes affichent un plus grand « civisme fiscal » : les membres des couches moyennes sont davantage susceptibles que les autres de considérer que les citoyens doivent payer leurs impôts, moins susceptibles d'estimer que les impôts sont trop élevés et aussi moins susceptibles de trouver des excuses à la fraude fiscale. Cependant, ils sont également moins satisfaits de la prestation des services publics, par comparaison avec les citoyens aisés. En bref, les membres des couches moyennes entretiennent avec l'État une relation de « client mécontent » : s'ils sont relativement favorables à l'impôt, ils ne sont pas satisfaits des services qu'ils reçoivent<sup>6</sup>.

Les couches moyennes sont des « clients mécontents » de l'État : elles sont favorables à l'impôt mais déçues des services qu'elles reçoivent.

**Figure 4.6. Les couches moyennes, la fiscalité et la satisfaction vis-à-vis des services publics**  
(répondants par quintile de revenu subjectif)



Source : D'après *Latinobarómetro* (2007 et 2008).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366104>

### Mobiliser les couches moyennes, la théorie

En principe, les couches moyennes devraient naturellement souhaiter participer au contrat social. Selon le modèle de l'électeur médian (Downs, 1957), si les inégalités avant impôts et dépenses publiques sont élevées, comme c'est le cas en Amérique latine, la démocratie doit conduire l'État à lever des recettes et à procéder à une redistribution significative. Cependant, si la démocratie peut constituer une condition nécessaire, elle risque de ne pas être suffisante, même en théorie.

Les préférences personnelles vis-à-vis de la redistribution ont plusieurs origines. Les attitudes sont influencées par le vécu de chacun sur le plan des expériences de la mobilité sociale et des perceptions de cette mobilité (Piketty, 1995). L'organisation de la famille entre en ligne de compte, de même que les valeurs culturelles et sociales nationales et régionales (voir l'enquête d'Alesina et Giuliano, 2009). De plus, il est possible que les bénéficiaires potentiels des mesures de redistribution tiennent compte des effets de la fiscalité sur les décisions de travail et de loisirs de leurs concitoyens lorsqu'ils votent et choisissent en conséquence de réduire la taille de l'État et le degré de redistribution (Meltzer et Richards, 1981).

Certains affirment que si les électeurs perçoivent l'existence d'une méritocratie et d'une forte mobilité sociale, cela favorise un faible niveau de fiscalité et de redistribution.

Les convictions de la société concernant le degré d'équité de la concurrence sociale jouent aussi un rôle (Alesina et Angeletos, 2005). Si une société estime qu'elle est une méritocratie – c'est-à-dire que l'effort personnel détermine le revenu – et que chacun a le droit et la possibilité de bénéficier des fruits de ses efforts personnels, elle choisira un niveau de redistribution et de fiscalité peu élevé. En réalité, même les personnes défavorisées peuvent voter pour un faible niveau de redistribution si elles pensent qu'à l'avenir, elles-mêmes ou leurs enfants pourraient progresser au point de devenir, en fin de compte, perdants avec une telle politique (Bénabou et Ok, 2001). Les sociétés caractérisées par une forte mobilité, ou plus précisément les sociétés dans lesquelles les citoyens pensent qu'il existe une forte mobilité, optent ainsi pour de faibles niveaux de redistribution. C'est ce que l'on appelle l'hypothèse des « perspectives de mobilité ascendante » (ou Poum, pour *prospect of upward mobility*). Inversement, dans les sociétés perçues comme à faible mobilité, le théorème de l'électeur médian a davantage de chances de se vérifier, avec une majorité votant pour plus de redistribution<sup>7</sup>.

Toutefois, tous ces facteurs peuvent être temporaires. Hirschman (1973) a évoqué un « effet tunnel » au sujet des personnes défavorisées ou appartenant aux couches moyennes qui acceptent des inégalités importantes (voire croissantes) durant les premières phases du développement. Il les a comparées aux personnes qui, prises dans un embouteillage dans un tunnel, restent sur la voie lente. Elles n'y resteront que tant qu'elles seront convaincues des progrès à venir, c'est-à-dire qu'à un moment ou un autre, leur voie avancera plus vite. La crédibilité du gouvernement, l'aversion pour le risque et les anticipations jouent ici un rôle crucial<sup>8</sup>.

Przeworski (2007) ajoute une dimension supplémentaire, qui ne va pas sans poser de problèmes. Même dans les pays où les gouvernements sont élus avec le mandat d'égaliser les rentes et s'attèlent à cette tâche, ils peuvent échouer. La politique moderne de redistribution vise essentiellement à égaliser le capital humain en investissant dans la santé et l'éducation alors que, dans le passé, elle s'attachait surtout à la redistribution des terres ou des actifs productifs. Or, cette redistribution risque de ne pas se traduire par une péréquation des résultats car, comme l'a montré le chapitre 3, un même système éducatif peut produire des résultats très différents suivant le milieu socio-économique auquel appartiennent les élèves. Autrement dit, l'égalisation des opportunités risque de ne pas suffire. De plus, si les électeurs ont connaissance de ces piètres résultats, ils ne tiendront guère en estime les services assurés par l'État et ne seront donc guère enclins à les financer.

Lorsque les politiques publiques ne réduisent pas les inégalités de résultats, le soutien à la redistribution, quelle qu'elle soit, risque d'en pâtir.

## Les données

Auteurs de l'une des rares études empiriques rigoureuses effectuées sur ce sujet, Profeta et Scabrosetti (2008) constatent que la démocratie dans la région ne produit aucun effet significatif sur le niveau de la fiscalité et sur sa progressivité. Cette absence d'effet s'explique notamment par la faible capacité institutionnelle, surtout dans l'administration fiscale. Mais aussi par la piètre qualité de la démocratie, qui reste exposée au populisme, ainsi qu'aux « termites » qui grignotent l'assiette fiscale et aux « *devoradores* » qui s'emparent des dépenses sociales, pour reprendre les termes d'Elizondo et Santiso (2009). À ces raisons on peut ajouter les inefficacités de la fiscalité et des systèmes de dépenses, qui tendent à profiter de manière disproportionnée à la population à revenu élevé (Breda *et al.*, 2008 et OCDE, 2008a). Torgler (2005) souligne le niveau médiocre du civisme fiscal en Amérique latine, qui finit par dissuader de payer ses impôts. Enfin, Gaviria (2007) affirme que la forte demande de redistribution et la faible adhésion aux vertus du marché en Amérique latine à la fin des années 1990

et au début des années 2000 résultent d'un certain pessimisme vis-à-vis de la justice sociale, de l'égalité des chances et de la mobilité.

Toutefois, la recherche empirique met en évidence le rôle déterminant que joue l'éducation dans le soutien à la fiscalité (Daude et Melguizo, 2010)<sup>9</sup>. Les Latino-Américains les plus instruits (après neutralisation des autres facteurs socio-économiques) tolèrent moins bien la fraude fiscale et sont moins enclins à penser que les impôts sont trop élevés. L'éducation peut donc occuper une place cruciale dans la promotion de la responsabilité sociale parmi les citoyens.

Les données contredisent la théorie : les Latino-Américains qui bénéficient de la mobilité sociale (ou comptent bien en bénéficiant) ont tendance à être favorables à une politique de redistribution.

L'étude de Daude et Melguizo (2010) corrobore l'idée que les personnes qui estiment qu'elles-mêmes ou leurs proches profitent de la mobilité sociale ou qui sont plus optimistes concernant la mobilité future ont tendance à penser que les bons citoyens doivent payer leurs impôts et que les niveaux actuels d'imposition ne sont pas trop élevés. Elles ont aussi tendance à désapprouver la fraude fiscale, bien que ce résultat soit statistiquement plus faible. Il en va de même pour la foi en la méritocratie : l'affirmation selon laquelle les impôts sont trop élevés est rejetée par la majorité des personnes qui pensent que pour réussir, il faut travailler dur plutôt que d'avoir des relations, ou par celles qui estiment que, dans leur pays, un pauvre peut s'enrichir à condition de travailler dur.

Considérés ensemble, ces résultats ne permettent pas de confirmer l'hypothèse Poup pour la région. Il semble que l'aversion pour le risque et la demande d'assurance sociale contre la mobilité sociale descendante l'emportent sur l'effet Poup.

Le lien entre l'amélioration des services publics et des institutions ainsi que le renforcement du civisme fiscal constitue la dernière pièce du puzzle. La satisfaction à l'égard de la prestation des services de santé et d'éducation incite à penser que les bons citoyens doivent payer leurs impôts et, en général, réduit la proportion de la population qui considère que les impôts sont trop élevés (les résultats sont moins marqués pour les retraites). De même, la satisfaction vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie renforce le civisme fiscal, tout comme un faible niveau perçu de corruption. Malheureusement, sur les préférences concernant la redistribution, aucun résultat clair ne se dessine.

## Renforcer le contrat social

Il arrive que le contrat social soit fragile, mais ces résultats montrent comment il est possible de le consolider. L'amélioration de la qualité des services et des institutions publics, y compris par des réformes politiques<sup>10</sup> qui renforcent la satisfaction vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie, peut jouer un rôle moteur à cet égard. Les avancées dans ces domaines devraient en contrepartie se traduire par une augmentation des niveaux de la fiscalité, puisqu'après tout, la relation entre les citoyens et l'État ne repose pas uniquement sur la coercition, mais aussi sur la confiance (Torgler, 2005). Il est possible de renforcer ce cercle vertueux en favorisant l'éducation, qui a un impact positif sur toutes les attitudes sociales mesurées, même si cet effet prend du temps à se concrétiser.

Les convictions nécessaires au renforcement du contrat social (partage de la responsabilité, vertu de l'effort et besoin de fiscalité) existent au sein des couches moyennes de la région.

Pour étalonner ces résultats, on peut se fonder sur l'enquête *ECosociAL 2007*. Cette dernière a constaté que seule une minorité de Latino-Américains pensent que les personnes défavorisées ou les couches moyennes ont une bonne chance d'améliorer leur situation, c'est-à-dire d'aller à l'université, d'acheter un logement ou de créer leur entreprise (Marcel, 2008). Elle a également établi que les ménages de la région étaient exposés à de nombreux risques susceptibles de rompre le contrat social et de compromettre l'intégration sociale. Ces risques sont par exemple la délinquance, la précarité du travail et une couverture

santé médiocre, voire inexistante. Cependant, parallèlement, les citoyens latino-américains sont très attachés aux vertus de l'effort, aux bienfaits de l'éducation et au partage de la responsabilité entre l'État et l'individu, relayés par la volonté de payer davantage d'impôts pour financer davantage d'assurance sociale. Globalement, ces résultats témoignent de l'existence d'un fondement qui permettrait de renforcer le contrat social en Amérique latine, les couches moyennes jouant un rôle important dans cette consolidation.

## LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET LES COUCHES MOYENNES EN AMÉRIQUE LATINE

Les couches moyennes sont souvent considérées comme des contributeurs nets pour les caisses de l'État, car elles ne sont pas assez riches pour éviter de payer des impôts, mais trop bien loties pour avoir droit aux prestations sociales ciblées. Cette perception reflète-t-elle la réalité ? Cette section montre comment la charge fiscale et les prestations publiques sont réparties entre catégories de revenu. Nous nous attachons ici aux cas du Chili et du Mexique et nous cherchons à déterminer la position nette des familles appartenant aux couches moyennes après impôts et dépenses publiques en combinant des micro-données issues des enquêtes auprès des ménages et des informations provenant des comptes nationaux.

Nous franchissons une étape supplémentaire importante par rapport aux études antérieures consacrées à ce sujet, puisque nous nous efforçons de dépasser les prestations en numéraire en incluant dans nos calculs la valeur des services publics reçus en nature. Étant donné que les ménages appartenant aux couches moyennes ne sont guère susceptibles de bénéficier des transferts en numéraire de l'État, les prestations en nature telles que les services de santé et d'éducation représentent en fait la majeure partie de ce qu'ils reçoivent du secteur public. Ces éléments constituent même certainement l'essentiel des prestations perçues<sup>11</sup>.

Les pensions de retraite, qui forment souvent une grande part des dépenses publiques, sont exclues de l'analyse. Au Chili et au Mexique en effet, l'essentiel du système de retraite est géré par des fonds de pension privés. Toutefois, des problèmes liés au cycle de vie compliquent aussi l'évaluation du financement des systèmes par répartition. Il est par exemple difficile de distinguer la part des cotisations actuelles qui sont un transfert de la population active vers la population retraitée (lequel forme dans les faits un impôt) de la part qui sert à constituer les pensions à venir (et qui forme une cotisation). Avec les données dont on dispose, il est presque impossible d'évaluer les transferts et les subventions intervenant dans les dispositifs de pension à financement public dans la région. Nous avons donc exclu les pensions du côté des dépenses et les cotisations de sécurité sociale aux régimes de retraite du côté des recettes. Cela ne signifie pas pour autant que les pensions n'ont pas d'impact direct sur le revenu et la consommation<sup>12</sup>. De manière générale, les pensions de retraite dans la région (à la fois dans les anciens et les nouveaux régimes) ont tendance à être très régressives sur la distribution statique des revenus, puisque seul un pan plutôt privilégié des sociétés latino-américaines a droit à une pension de retraite contributive adéquate et que la couverture de la pension minimum est limitée (chapitre 2 et Cepalc, 2009).

Les subventions, y compris celles versées sur des biens tels que le carburant et l'électricité, dont on peut supposer qu'elles profitent de manière disproportionnée aux ménages des couches moyennes, sortent également du champ de notre analyse.

Les couches moyennes sont-elles des contributeurs nets pour l'État ? Pour répondre à cette question, il faut élargir le champ de l'analyse traditionnelle afin de tenir compte de la valeur des services reçus en nature.

Globalement, les valeurs imputées que nous étudions couvrent néanmoins plus des deux tiers du total des impôts et des dépenses. Les impôts et dépenses couverts représentent respectivement 13.2 et 9.3 % du PIB au Chili et 6.0 et 5.0 % au Mexique.

### Allouer les prestations sociales et les impôts

Pour saisir l'influence des services publics et de la fiscalité sur le revenu des ménages, il convient d'élargir le concept traditionnel de revenu disponible, lequel ne rend pas en lui-même pleinement compte du niveau de vie de la population. Les services publics apportés en nature, tels que l'éducation, la santé et la protection sociale, étendent les possibilités de consommation des ménages. Cet élément vient contrebalancer les impôts acquittés par les ménages qui réduisent, eux, leur pouvoir d'achat.

Pour calculer cette valeur, nous recourons à une analyse d'incidence impôts-prestations sociales reposant sur des données effectives concernant la composition des ménages et le fonctionnement des programmes de l'État. Les données requises sont disponibles pour le Chili et le Mexique.

Nous avons procédé à une analyse d'incidence des impôts et des prestations sociales, ce qui permet de calculer les charges d'impôts et les prestations en combinant des données sur les caractéristiques des ménages aux dossiers des administrations sur les programmes publics. Même lorsque l'individualisation des prestations correspondantes requiert des techniques d'imputation (et est donc sujette à erreur), cette technique présente un avantage considérable : elle offre une grande souplesse pour la définition des autres catégories de revenu et pour la ventilation des dépenses entre les ménages. L'annexe méthodologique au présent chapitre décrit cette technique en détail, et Castelletti et Gutiérrez (2010) en proposent une analyse approfondie.

Nous calculons l'impact combiné des dépenses sociales et de la fiscalité par décile de revenu et nous l'analysons en nous intéressant tout particulièrement aux couches moyennes. Comment s'en sortent les personnes appartenant à cette catégorie par rapport à celles qui se situent dans les catégories immédiatement inférieure et supérieure sur l'échelle des revenus ? Quels sont les mécanismes de la politique budgétaire qui les affectent le plus ? Nous commençons par évaluer l'effet global de la politique budgétaire, puis nous nous intéressons de manière plus détaillée aux différents schémas des dépenses sociales et de la fiscalité.

Nous avons utilisé deux indicateurs complémentaires pour évaluer l'effet de la fiscalité sur le revenu des ménages. Le premier opte pour une approche « absolue », en prenant pour dénominateur le revenu disponible total dans chaque pays. Le second vise à déterminer la progressivité de l'ensemble impôts-prestations sociales, en calculant ce que les ménages reçoivent (ou paient) selon leur catégorie de revenu. Si ce second indicateur nous permet de comprendre l'effet redistributif des impôts et des dépenses (en calculant leur incidence et leur progressivité), le premier est robuste à la sous-déclaration des revenus, laquelle constitue un problème typique dans les queues de distribution des enquêtes auprès des ménages.

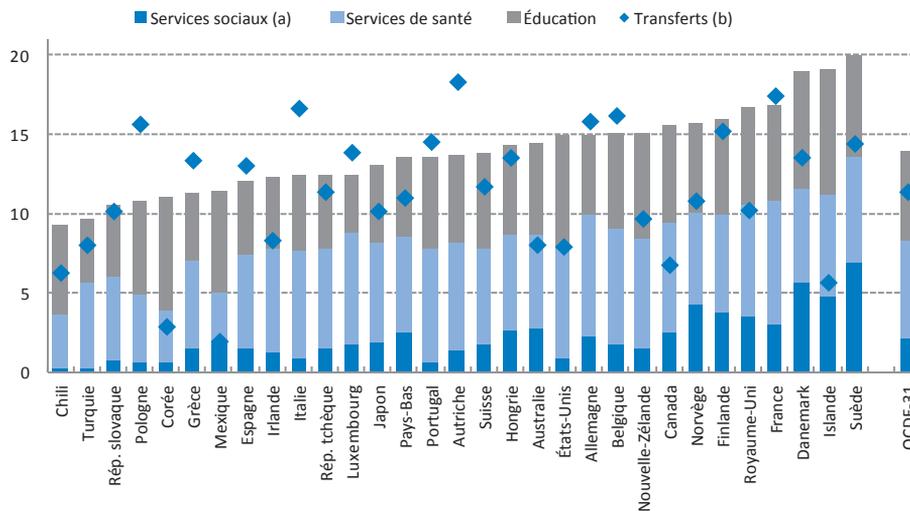
#### Encadré 4.1. Les systèmes de prestations sociales en Amérique latine dans une perspective comparative

Depuis le début des années 1990, la politique sociale témoigne des efforts non négligeables déployés par les pays d'Amérique latine pour remonter les dépenses sociales dans leur liste de priorités. Par conséquent, les ressources allouées aux secteurs sociaux, par exemple l'éducation, la santé et la protection sociale, sont passées de 8.5 % du PIB en 1990/91 à 11.4 % en 2006/07 (Cepalc, 2009). En Amérique latine cependant, les dépenses sociales restent largement inférieures à celles observées dans les pays de l'OCDE, où elles s'établissent en moyenne à 27 % du PIB.

Par ailleurs, la plupart des données concernant l'effet des politiques publiques sur le bien-être des ménages s'appuient sur des indicateurs de transferts en numéraire et ne tiennent donc pas compte des prestations de services publics. Dans un pays de l'OCDE type, les services publics d'éducation et de santé réduisent les inégalités d'un quart (alors que les transferts en numéraire les font reculer d'un tiers) (OCDE, 2008a). La direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales de l'OCDE et la Commission européenne sont d'ailleurs en train de mener un projet sur les effets redistributifs des services publics de l'État. Ce projet cherche à évaluer l'impact de l'éducation, des services de santé, du logement et d'autres services sur les inégalités de revenu et sur la pauvreté dans les pays de l'OCDE. Ses résultats permettront de comparer plus efficacement les systèmes de protection sociale entre pays membres de l'OCDE et les économies d'Amérique latine étudiées dans ce chapitre.

Une part significative des dépenses sociales revêt la forme de services en nature apportés aux ménages, essentiellement dans l'éducation et la santé (figure 4.7). Ces services comptent pour 14 % du PIB sur tout l'échantillon. Bien que l'on observe des écarts substantiels d'un pays de l'OCDE à l'autre, les dépenses sociales au Chili et au Mexique sont nettement inférieures au niveau mesuré dans le reste de l'OCDE. Les services en nature n'y représentent respectivement que 9 et 11 % du PIB.

**Figure 4.7. Dépenses publiques, ventilées en services en nature et en transferts en numéraire**  
(pourcentage du PIB, 2005)



Note : Les pays sont classés par ordre croissant des dépenses totales, tous services confondus. Les données pour le Chili concernent 2006.

a) Services sociaux aux personnes âgées, veufs, handicapés, familles, chômeurs et dépenses de logement et d'aide sociale.

b) Transferts en numéraire aux personnes âgées, veufs, handicapés, familles, chômeurs et dépenses d'aide sociale.

Source : OCDE, Base de données des dépenses sociales, Base de données de l'éducation.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366123>

Le total des dépenses sociales publiques diffère également dans sa structure d'un pays à l'autre. Dans de nombreuses économies de l'OCDE d'Europe continentale, une partie de ces ressources (plus de la moitié), qui représente de 13 à 18 % du PIB, se compose de transferts en numéraire. Ce type de dépenses est bien plus limité au Chili et au Mexique, où il n'atteint que respectivement 6 et 2 % du PIB.

Le lecteur trouvera de plus amples informations sur le projet consacré aux effets redistributifs des services publics dans OCDE (2008a) et Förster *et al.* (2010).

## Une fiscalité et des prestations publiques pro-pauvres au Chili et au Mexique

Les transferts nets sont clairement pro-pauvres dans les deux pays. Pour les couches moyennes, l'effet net est beaucoup plus réduit, légèrement positif au Mexique et légèrement négatif au Chili.

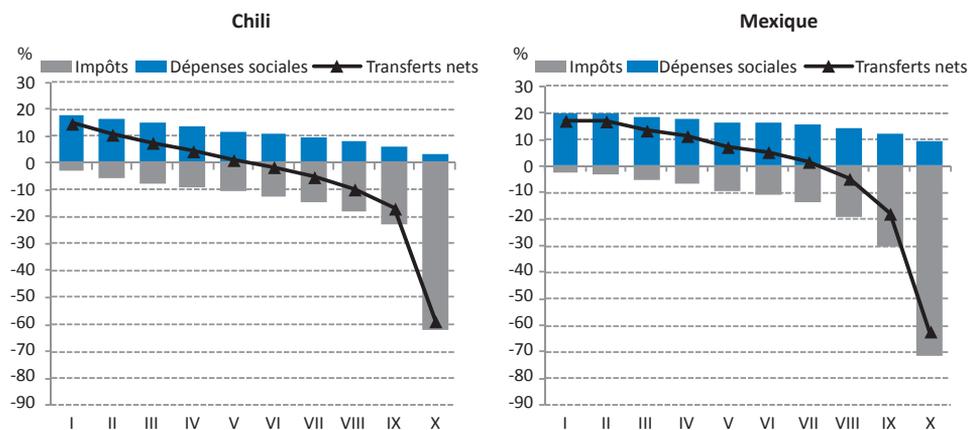
En Amérique latine, les transferts nets affichent très clairement un profil pro-pauvres, ce qui apporte un coup de pouce non négligeable au revenu des ménages défavorisés (figure 4.8). Parallèlement, les familles plus aisées sont des contributeurs nets : elles paient davantage d'impôts qu'elles ne reçoivent de prestations. En moyenne au Chili, les personnes appartenant aux quatre premiers déciles voient leur revenu disponible faire un bond de 37.4 %, tandis que celles appartenant au neuvième et dixième déciles effectuent des paiements nets de 12.9 % de leur revenu disponible. Au Mexique, les chiffres correspondants s'établissent respectivement à 40.0 % et 15.7 %.

Pour les ménages appartenant aux couches moyennes, la situation est beaucoup moins tranchée. Ils perdent avec les impôts à peu près ce qu'ils gagnent avec les dépenses sociales. Bien que positif, l'effet net de la politique budgétaire sur les familles des couches moyennes n'est pas substantiel. Les ménages du cinquième au huitième déciles sont contributeurs nets de 3.6 % au Chili et bénéficiaires nets de 3.8 % au Mexique (là encore, en proportion de leur revenu disponible).

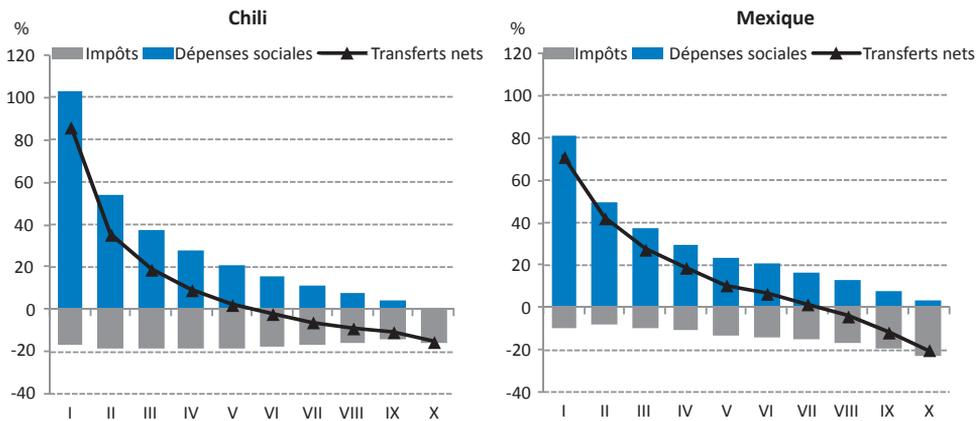
Ces résultats mettent en évidence une dynamique intéressante. L'effet net positif de l'ensemble fiscalité-prestations sur les ménages appartenant aux déciles inférieurs porte leur revenu à des niveaux comparables à ceux des familles des couches moyennes. Mais les quatrième et cinquième déciles restent potentiellement exposés et reçoivent moins en termes nets des programmes sociaux que les ménages situés dans les déciles inférieurs<sup>13</sup>.

**Figure 4.8. Prestations nettes reçues par les ménages, par décile de revenu**

(moyenne pondérée, en pourcentage du revenu disponible moyen, 2006)



(pourcentage du revenu moyen disponible du décile)



Note : Les déciles sont définis sur la base du revenu disponible des ménages par personne, transferts en numéraire compris.

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366142>

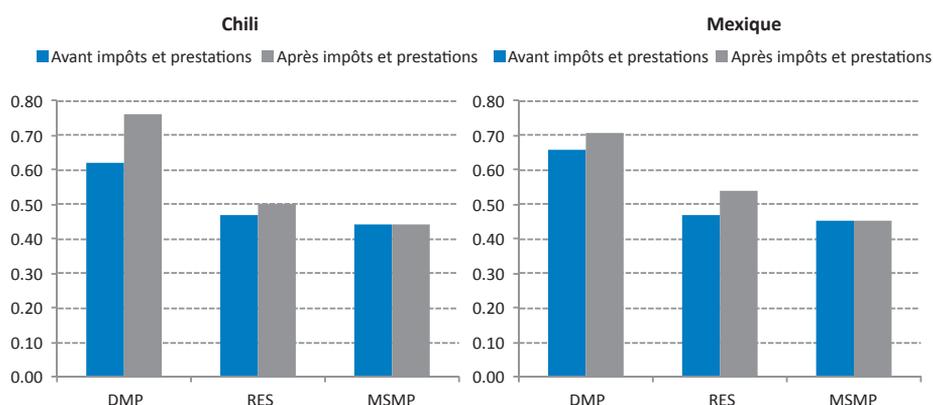
Afin de vérifier ces résultats plus avant et de quantifier l'impact de l'ensemble impôts-prestations, nous avons calculé les trois indices de la mobilité sociale élaborés au chapitre 1 avant et après l'intervention des pouvoirs publics (figure 4.9).

Nous commençons par nous demander comment l'action publique peut aider les ménages défavorisés à monter sur l'échelle des revenus. L'indice DMP, défini au chapitre 1, donne une idée des efforts requis. Avant l'intervention des pouvoirs publics, le Chili affiche un indice DMP de 0.62, tandis que celui du Mexique s'établit à 0.66 (rappelons que le DMP se situe entre 0 et 1 et que plus il est proche de un, plus le potentiel de mobilité sociale est élevé). Il ressort de ces deux résultats qu'il ne faudrait pas des augmentations importantes pour faire entrer ces ménages dans les couches moyennes. Le système impôts-prestations a pour effet d'améliorer cet indice dans les deux pays, pour le porter à respectivement 0.76 et 0.71, ce qui met en évidence l'impact important de l'action de l'État pour les ménages à ce niveau de revenu.

Les transferts nets améliorent considérablement le potentiel d'ascension sociale des personnes défavorisées.

Nous nous interrogeons ensuite sur la fragilité des couches moyennes. Compte tenu des chocs déléteurs, quelle est l'ampleur de l'impact tel que mesuré par la perte de revenu ? L'indice RES, également défini au chapitre 1, mesure cette fragilité (figure 4.9). Plus précisément, il détermine la distance moyenne qui sépare le revenu des couches moyennes inférieures du seuil fixé à 50 % du revenu médian (les couches moyennes inférieures sont composées des ménages dont le revenu se situe entre 50 et 100 % du revenu médian). L'indice RES s'échelonne entre 0 et 1, et plus sa valeur est élevée, plus le revenu est globalement proche du revenu médian, et donc plus la résilience du ménage est forte.

**Figure 4.9. Indicateurs de la mobilité sociale**  
(avant et après intervention de l'État, 2006)



Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366161>

Le système impôts-prestations ne protège guère les ménages qui font partie des couches moyennes inférieures...

Avant intervention de l'État, l'indice ressort à 0.47 pour les deux pays. Après impôts et prestations, celui du Chili s'améliore légèrement, à 0.50, tandis que celui du Mexique passe à 0.54. Ce résultat confirme la situation dépeinte par la figure 4.8 : lorsque l'on monte sur l'échelle de la distribution des revenus, l'impact positif du système impôts-prestations a tendance à se dissiper. Il montre également que l'État ne procure pas forcément d'amortisseur contre les chocs négatifs aux segments les plus vulnérables des couches moyennes. Si ces derniers ne sont pas nécessairement dans une situation catastrophique, ils ne sont pas non plus dans les conditions idéales pour faire face à des périodes difficiles. Néanmoins, il convient de noter que la politique budgétaire produit en moyenne un effet positif sur la résilience des couches moyennes dans ces deux pays.

... et ne risque pas d'enrichir les couches moyennes supérieures.

Pour les ménages des couches moyennes supérieures, il existe symétriquement à l'indice de la résilience l'indice MSMP. Cet indice évalue la solidité économique des ménages faisant partie des couches moyennes supérieures et détermine dans quelle mesure ils sont susceptibles d'entrer dans les catégories aisées. Il apparaît que la politique budgétaire produit un effet quasiment nul sur les ménages chiliens et mexicains de ces catégories (l'indice avant et après intervention de l'État s'établissant respectivement à 0.44 et 0.45). Ces résultats peuvent être le signe que la politique budgétaire n'augmente pas les chances des couches moyennes supérieures d'entrer dans les couches aisées.

### Les ménages des couches moyennes ne profitent guère des dépenses sociales

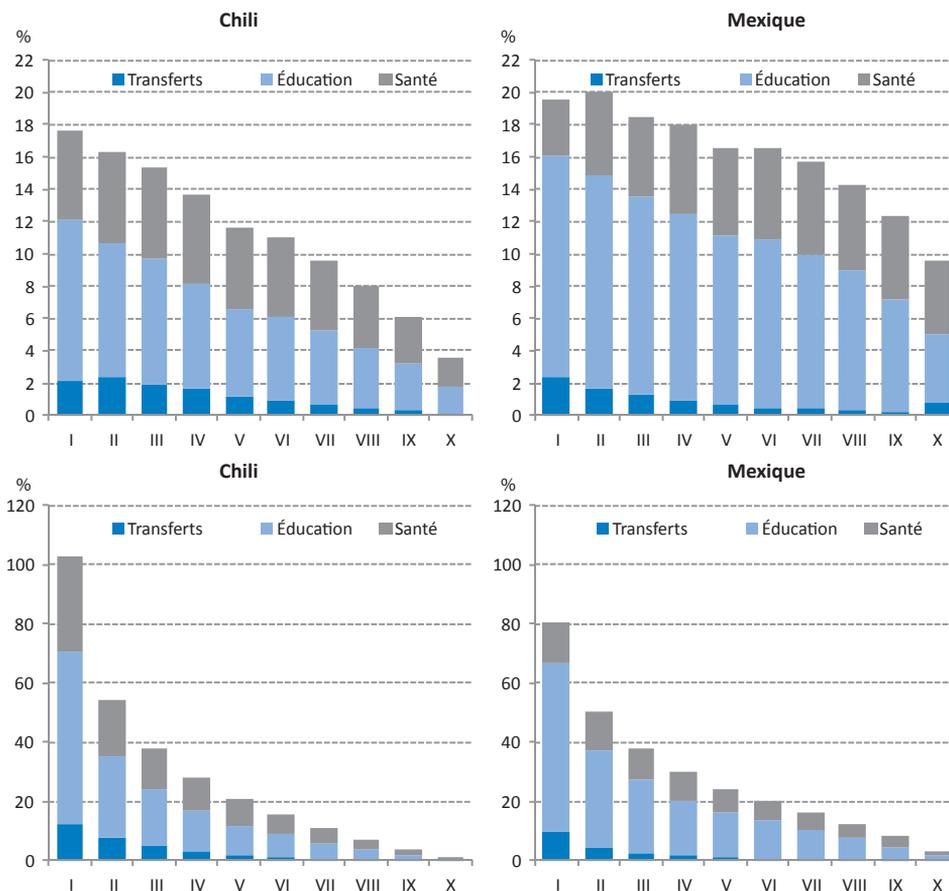
En moyenne, les prestations publiques représentent environ 50 % des ressources totales des ménages à bas revenu dans les deux pays étudiés, ce qui témoigne de l'importance du secteur public pour le bien-être des personnes défavorisées. Les familles des couches moyennes profitent beaucoup moins des programmes sociaux. On peut par exemple montrer que les couches moyennes ont un accès bien plus limité aux services publics d'éducation et de santé (figure 4.10).

L'aide de l'État pour l'accès aux services élémentaires est fortement tributaire du revenu des familles. Les familles aisées, qui peuvent se permettre de recourir au secteur privé, ne sont guère incitées à utiliser les services publics lorsqu'elles

estiment que leur qualité laisse à désirer. Comme l'a largement démontré le chapitre 3, c'est certainement le cas pour l'éducation. Les familles des couches moyennes, qui sont précisément celles qui ont à la fois les moyens et l'envie de voir leurs enfants faire des études, sont donc susceptibles de préférer les services privés. Il en va probablement de même pour les soins de santé. Ce constat met en évidence la limite de l'analyse des effets du système impôts-prestations, laquelle part implicitement de l'hypothèse que les services publics sont de même qualité que ceux proposés par le secteur privé. Si les services d'éducation et de santé offerts par le secteur public sont de qualité médiocre (ces services sont essentiellement utilisés par les personnes défavorisées et les couches moyennes), on tiendra moins à en bénéficier.

**Figure 4.10. Prestations effectivement reçues par les ménages, par décile de revenu**

(moyenne pondérée, pourcentage du revenu disponible moyen, 2006)



Note : Les déciles sont définis sur la base du revenu disponible des ménages par personne, transferts en numéraire compris.

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366180>

Lorsque l'on décompose ce résultat, on observe que c'est l'éducation publique qui pèse le plus lourd dans le calcul de l'incidence des impôts et des prestations pour les familles défavorisées (figure 4.10)<sup>14</sup>. Les dépenses d'éducation présentent

Les dépenses d'éducation sont celles qui produisent le plus d'effets, suivies par les dépenses de santé. Les transferts jouent un rôle moins important pour les couches moyennes, ce qui est prévisible.

donc une certaine progressivité à mesure que les revenus baissent. On estime que dans les familles à faible revenu, l'éducation publique équivaut à 8.1 % du revenu disponible moyen au Chili, contre 4.7 % pour les couches moyennes ; au Mexique, les proportions correspondantes ressortent à 12.6 % et 9.8 %. Lorsque ces dépenses sont exprimées en proportion du revenu moyen du décile concerné, le contraste est encore plus marqué : au Chili, le coup de pouce au budget familial représente 29.5 % du revenu pour les familles à bas revenu, contre 6.4 % pour les couches moyennes ; au Mexique, il se situe respectivement à 33.3 % et 11.4 %.

Les dépenses de santé se classent en deuxième position pour l'ampleur de leurs effets. Ces dépenses sont relativement progressives au Chili et au Mexique et représentent respectivement 19.0 et 11.6 % du revenu disponible moyen des ménages défavorisés. Pour les couches moyennes, les chiffres équivalents s'établissent à 6.1 % au Chili et à 6.3 % au Mexique.

Comme on peut s'y attendre, l'essentiel des transferts va aux familles défavorisées, pour lesquelles ils représentent une proportion non négligeable du revenu disponible. Pour les couches moyennes, les transferts jouent un rôle moindre, car les ménages appartenant à cette catégorie sont en général suffisamment aisés pour ne pas avoir droit à la majeure partie des mécanismes d'assistance. Si l'effet est positif, il demeure ténu.

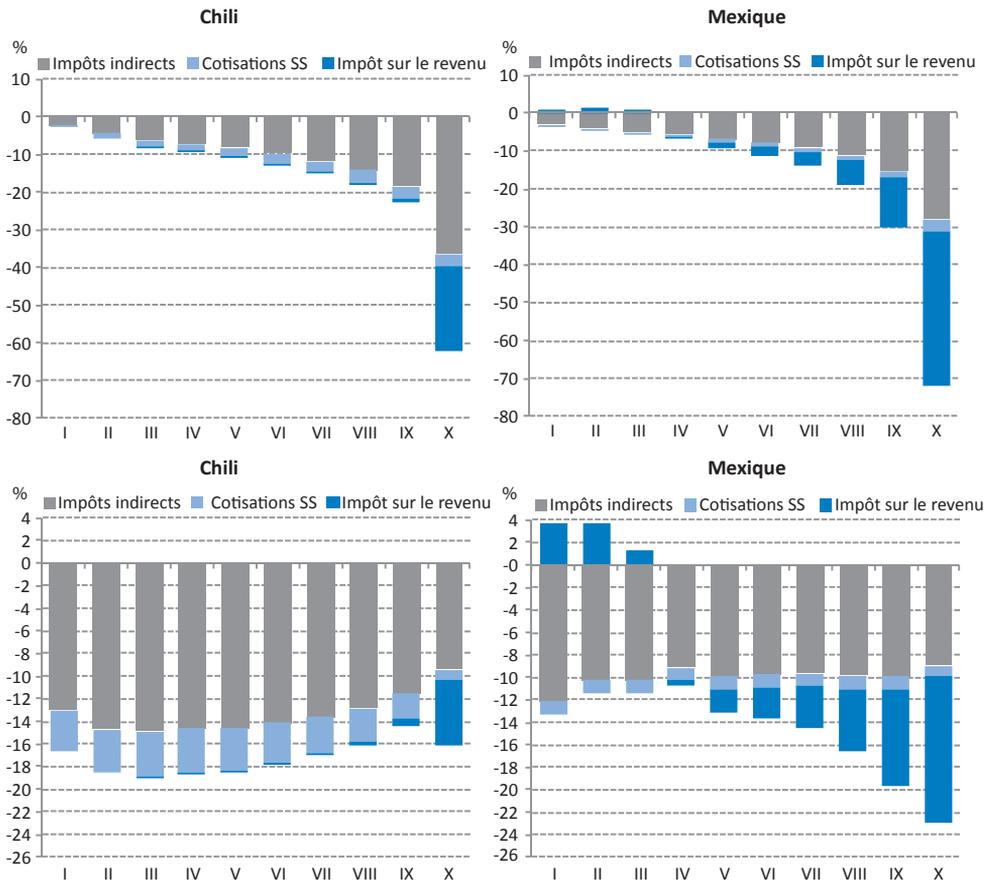
### Qui paie les impôts ?

Contrairement à ce que l'on croit généralement, ce sont les ménages aisés, plutôt que les couches moyennes, qui paient l'essentiel de l'impôt.

Notre analyse bat en brèche l'idée reçue selon laquelle ce sont les familles des couches moyennes qui supportent la plus lourde charge fiscale (figure 4.11). Certes, ces catégories sont relativement étendues et l'on observe des écarts considérables d'une famille à l'autre, au sein de ces catégories, dans le montant total de l'impôt à payer. Mais ce sont les déciles supérieurs qui subissent l'essentiel de la ponction fiscale (51 % au Chili et 53 % au Mexique), les familles aisées étant contributeurs nets à l'impôt dans ces deux pays. Ce comportement d'ensemble ne transparaît peut-être pas dans les impôts indirects, les cotisations à l'assurance maladie et l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Nous avons analysé l'incidence de chacun de ces trois prélèvements, mais en raison de lacunes dans les données, il convient d'utiliser les résultats avec circonspection.

**Figure 4.11. Incidence de l'impôt sur les ménages, par décile de revenu**

(moyenne pondérée, pourcentage du revenu disponible moyen, 2006)



Note : Les déciles sont définis sur la base du revenu disponible des ménages par personne, transferts en numéraire compris.

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932366199>

Les impôts indirects sont principalement la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) et les droits d'accise ; la première constitue la ponction la plus importante. Ce sont ces taxes à la consommation qui produisent l'impact le plus fort sur le revenu des ménages des couches moyennes car, pour les familles chiliennes et mexicaines, elles représentent respectivement 13.8 et 9.8 % du revenu moyen par personne, l'impôt sur le revenu des personnes physiques étant principalement acquitté par les ménages aisés (voir également l'encadré 4.2). Lorsqu'ils sont mesurés par rapport au revenu disponible moyen du décile concerné, les impôts indirects n'aboutissent pas au même tableau au Chili et au Mexique. Tandis qu'au Chili, les deux déciles supérieurs et les deux déciles inférieurs paient une proportion de leur revenu moins importante que celle acquittée par les autres déciles, au Mexique, la part de revenu prélevée est globalement analogue pour toutes les catégories de revenu.

Afin d'atténuer la régressivité de ces impôts indirects, le Mexique exonère de la TVA de nombreux biens considérés comme essentiels, tels que les denrées alimentaires ou les médicaments. Dans la pratique, cette mesure revient à une subvention (implicite) mal ciblée et, en valeur absolue, les avantages de ces exonérations augmentent avec le revenu des ménages.

Les impôts indirects sont la principale charge qui pèse sur les couches moyennes. Ces dernières paient peu, voire pas du tout, d'impôt sur le revenu...

Les cotisations de sécurité sociale pour l'assurance maladie affichent des schémas différents dans les deux pays. Si elles sont neutres au Mexique (environ 1 % du revenu dans chaque décile), elles sont régressives au Chili, ce qui s'explique par le fait que, dans ce pays, les ménages situés en haut de l'échelle des revenus ont tendance à opter pour une assurance privée.

... lequel frappe surtout les ménages aisés.

Ce sont les deux déciles supérieurs qui supportent l'essentiel de la ponction de l'impôt sur le revenu. Cette situation reflète l'asymétrie de la répartition des revenus dans la région et le fait que plus de 60 % des titulaires d'un revenu disposent de suffisamment d'exonérations pour ne rien avoir à payer du tout<sup>15</sup>. Ces contribuables supportent néanmoins une charge modeste, puisqu'ils acquittent une proportion du revenu moyen de leur décile qui ressort à 3.3 % au Chili et à 10.8 % au Mexique. Pour les familles des couches moyennes, l'effet net est encore plus faible et, du fait des crédits d'impôt sur les salaires, les catégories à bas revenu, au Mexique du moins, paient des contributions effectives négatives.

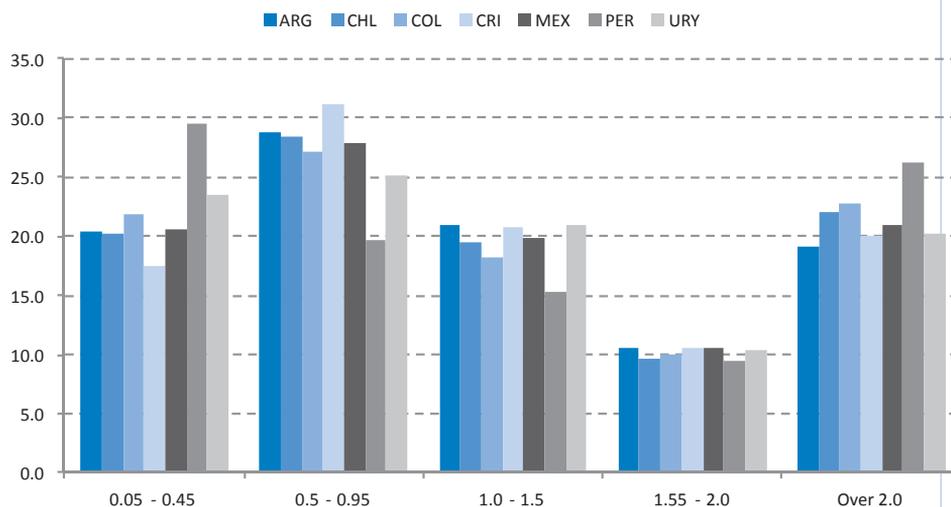
#### **Encadré 4.2. Qui paie l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Amérique latine ? Pas les couches moyennes qui travaillent**

Par comparaison avec les montants levés dans les pays de l'OCDE, les recettes de l'impôt sur les personnes physiques en Amérique latine restent très modestes. Seule une petite proportion de la population est payeur net de cet impôt et rares sont les membres des couches moyennes dans ce cas. Cette situation s'explique par le profil de revenu très concentré de la région, une tendance à sous-déclarer ses revenus et des codes des impôts prévoyant moult crédits et exonérations.

La modestie de cette ponction fiscale constitue un problème dans la région. Naturellement, elle limite les possibilités de redistribution dans le secteur public. Mais elle produit aussi un impact moins patent en privant l'économie d'un stabilisateur précieux. Daude *et al.* (2010) estiment que les stabilisateurs automatiques inhérents aux régimes fiscaux d'Amérique latine représentent environ la moitié du volume de leurs équivalents dans les pays de l'OCDE. Outre ces facteurs et en se plaçant du point de vue de l'économie politique, il convient également de citer le surcroît de légitimité que les régimes fiscaux de la région tireraient d'un impôt sur le revenu des personnes physiques plus substantiel.

Qui donc paie cet impôt ? Pour le déterminer, nous avons modélisé son incidence dans sept pays de la région, selon la méthode suivante. Tout d'abord, nous avons calculé une distribution des contribuables potentiels en nous appuyant sur les enquêtes sur le revenu des ménages les plus récentes. Ces enquêtes présentent des données sur l'année 2005 pour l'Uruguay, 2006 pour l'Argentine, le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Pérou, et 2008 pour la Colombie. Nous avons alors calculé la distribution du « revenu corrigé du premier apporteur de revenu » en tenant compte de la composition des ménages, selon la méthodologie de l'OCDE pour l'estimation du solde structurel (Girouard et André, 2005). Cette analyse se limite au revenu du travail (emploi salarié ou travail indépendant) et l'échantillon aux ménages percevant au moins un revenu de ce type. Tous les ménages dont le revenu est supérieur à 6 fois le revenu médian national sont regroupés (en moyenne, ils gagnent de 8.6 fois le revenu médian en Uruguay à 12.1 fois en Colombie). La figure 4.12 présente la distribution des ménages qui en résulte.

**Figure 4.12. Distribution des ménages, par tranche de revenu**  
(par rapport au revenu national médian du travail)



Note : Pourcentage des ménages par niveau de revenu. 1 représente la médiane du revenu du travail des ménages au niveau national.

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366218>

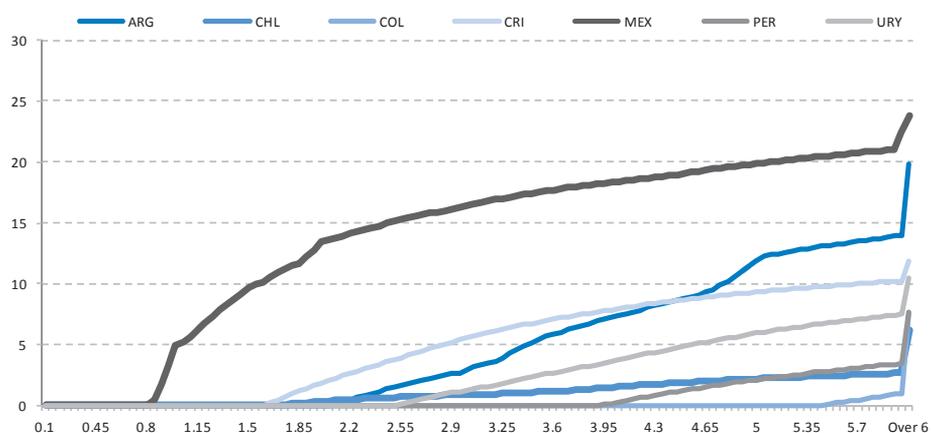
Étant donné la place du secteur informel et le niveau des inégalités de revenu dans la région, l'analyse OCDE conventionnelle (étalonnée au sein de la zone OCDE pour les personnes gagnant entre 0.5 et 3 fois le revenu médian) est étendue aux revenus des ménages à partir de 0.05 fois le revenu médian (donc pratiquement à partir du premier peso, sol ou real de revenu du travail) et jusqu'à plus de 6 fois le revenu médian. De Mello et Moccerro (2006) suivent une procédure analogue dans leur analyse pour le Brésil.

Nous calculons alors la charge fiscale pour quelque 120 types de ménages représentatifs, en supposant que seul le niveau de revenu les distingue. Les chiffres pour le Chili et l'Uruguay ont été communiqués par les ministères des Finances de ces pays, tandis que pour le Mexique, ils ont été calculés à l'aide d'un simulateur d'imposition des salaires (*Taxing Wages simulator*) mis au point par le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. Pour les autres pays, les calculs se sont fondés sur la législation en vigueur durant l'exercice budgétaire 2006, année relativement neutre sur le plan conjoncturel. Dans le cas de l'Uruguay, nous avons actualisé les chiffres issus des enquêtes à l'aide des IPC observés jusqu'en 2009 afin de pouvoir incorporer le nouveau régime fiscal des personnes physiques introduit en 2008. Dans les cas où la législation autorise la déclaration par individu ou par ménage, nous avons retenu l'option la plus bénéfique pour le contribuable (les déclarations fiscales doivent être individuelles au Chili, en Colombie, au Pérou et en Uruguay, mais établies au niveau du ménage en Argentine, au Costa Rica et au Mexique.) Des abattements pour le conjoint et les enfants ont été inclus dans le cas de l'Argentine et du Mexique.

La figure 4.13 présente le taux effectif moyen calculé par niveau de revenu pour chaque pays. Il apparaît que dans tous les pays de l'échantillon, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est formellement progressif, avec des taux d'imposition moyens qui augmentent avec le revenu. Cependant, les titulaires d'un revenu du travail ne deviennent payeurs nets de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qu'à des niveaux bien supérieurs au salaire médian national, qui s'échelonnent de 1.7 fois le revenu du travail médian déclaré par les ménages au Chili et au Costa Rica à 5.5 fois ce revenu en Colombie. Le Mexique fait figure de cas à part, en raison des niveaux assez restreints des crédits d'impôts et de l'exonération des revenus. Dans ce pays, l'impôt net devient payable à environ 0.85 fois le revenu médian.

#### Figure 4.13. Taux moyens de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par niveau de revenu

(par rapport au revenu national médian du travail, en pourcentage)



Note : Sur l'axe horizontal, 1 représente le revenu national médian du travail par ménage.

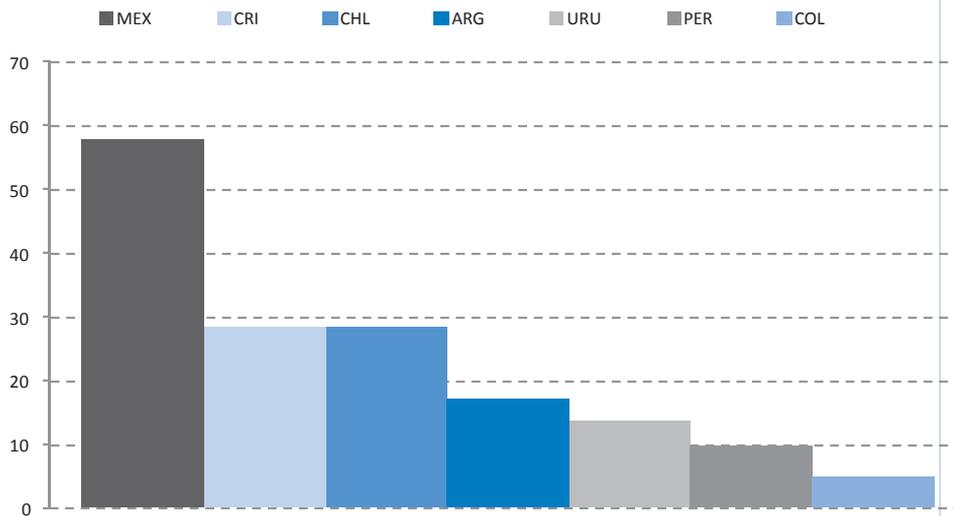
Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages et les codes des impôts des pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366237>

Ces seuils effectifs très élevés se conjuguent à la concentration des ménages dans la partie inférieure de la distribution des revenus, si bien que seule une très faible proportion des ménages sont payeurs nets de l'impôt sur le revenu (figure 4.14). C'est au Mexique que l'assiette fiscale est la plus étendue, puisqu'elle y englobe 60 % des ménages, alors qu'elle est inférieure à 10 % en Colombie et au Pérou.

Au Mexique, la moitié environ des membres des couches moyennes qui ont un emploi (ménages gagnant entre 50 et 150 % du revenu du travail médian national des ménages) sont payeurs nets de l'impôt. Mais au Sud de ce pays, aucun ménage actif appartenant aux couches moyennes n'est payeur net de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, du moins en moyenne.

**Figure 4.14. Proportion des ménages qui sont payeurs nets de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**



Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages et les codes des impôts des pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366256>

## QUEL AVENIR POUR LES COUCHES MOYENNES ?

En Amérique latine, les couches moyennes sont dans une position paradoxale. Ardents défenseurs de la démocratie en théorie, elles ne se privent pas d'en critiquer le fonctionnement. C'est surtout la manière dont les politiques publiques influent sur la distribution des revenus, la protection sociale et la création d'opportunités qui cristallise leur mécontentement. Elles ont le potentiel de devenir un agent du changement dans la région. Leurs orientations politiques centristes pourraient faciliter la formation d'un consensus nécessaire à l'adoption des réformes structurelles décrites aux chapitres 2 et 3 – et si la lutte contre la pauvreté continue d'avancer, les membres des couches moyennes pourraient bientôt représenter une majorité absolue dans plusieurs pays de la région.

Néanmoins, cette issue positive ne se matérialisera pas automatiquement. Dans de nombreux pays de la région, de larges pans des couches moyennes ne se perçoivent pas comme partie au contrat social. Les couches moyennes ne sont pas des contribuables zélés, ce qui reflète peut-être la portion congrue des biens publics qu'elles reçoivent. Par ailleurs, la qualité perçue des services publics est médiocre, ce qui conduit les couches moyennes à rechercher des solutions auprès du secteur privé, même lorsque le coût supplémentaire ajoute une pression non négligeable sur le budget des ménages. Ce comportement, rationnel, peut perpétuer l'exclusion, les défavorisés n'ayant d'autre choix que d'utiliser les services publics de piètre qualité, tandis que les ménages plus aisés peuvent recourir à des mécanismes privés. Cette situation entraîne des conséquences économiques et sociales étendues et qui perdurent.

La période actuelle pourrait offrir une occasion à ne pas manquer. La plupart des pays de la région sont sortis de la crise internationale avec une confiance renforcée. Ce regain de vigueur s'explique dans de nombreux cas par l'essor des couches moyennes, qui alimentent la demande intérieure. Dans bien des pays, la pauvreté recule plus rapidement que lors des phases d'expansion précédentes, et les mécanismes à l'origine de cette évolution, tels que les programmes de transferts sous conditions de ressources, ont fait naître dans les segments vulnérables de la société une nouvelle foi dans l'action publique. Parallèlement, la démocratie progresse sur de nombreux fronts, et les décideurs ont une conception plus pragmatique de la politique économique. Les partis de gauche et de droite alternent au pouvoir et préservent la crédibilité des politiques publiques en évitant de paniquer la population avec des revirements abrupts. Cependant, compte tenu de ces évolutions, les politiques publiques aussi doivent changer. En effet, il est possible que les mesures qui ont porté leurs fruits dans le passé ne soient plus adaptées au nouveau profil de la population. Ces pays ont aujourd'hui une chance de renouveler le contrat social et de s'efforcer d'y associer explicitement les couches moyennes.

Sachant qu'il faut des impôts pour financer les dépenses, il est tentant de commencer par s'intéresser aux impôts. Or, ce pourrait être malavisé. Vu la piètre perception dont les services publics pâtissent, le mieux est de commencer par engager des réformes destinées à améliorer la qualité de ces services, de manière à ce que les usagers deviennent davantage demandeurs de ces services et y soient de plus en plus attachés. La société considèrerait ainsi d'un œil plus favorable l'expansion des services publics et les impôts nécessaires pour les financer. Pour avancer, il serait possible d'élaborer des réformes fiscales de nature à lever davantage de recettes tout en veillant plus attentivement aux effets redistributifs. Mais tout cela suppose de continuer d'améliorer l'administration fiscale ainsi que la transparence des dépenses et des recettes publiques.

## ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

L'intégration de la valeur des services publics et du coût de la fiscalité dans le revenu des ménages soulève un certain nombre de questions d'ordre méthodologique et conceptuel. En général, les enquêtes auprès des ménages ne révèlent pas d'informations sur les impôts ou sur les prestations publiques ou, du moins, ces informations ne présentent pas le niveau de désagrégation requis. De plus, les chercheurs ne parviennent guère à s'entendre sur le meilleur moyen de valoriser ces services et de répartir les résultats entre les individus. Or, ces aspects peuvent influencer significativement sur les résultats des recherches.

Le recours aux techniques d'analyse d'incidence est largement décrit dans Euromod (2009) et OCDE (2008a). Les travaux de la Cepalc (2007) et de la Banque mondiale (Breceda *et al.*, 2008 ; Goñi *et al.*, 2008) donnent des illustrations régionales de l'utilisation de cette technique. Enfin, les études nationales telles que celles du ministère de la Planification du Chili (Mideplan, 2007) et du ministère des Finances et de la dette publiques du Mexique (2008) recourent à cette méthode pour évaluer les effets des politiques publiques qui transparaissent dans les enquêtes auprès des ménages.

Nous avons adopté une méthode analogue à celle employée dans ces travaux. La suite de cette annexe décrit les principales méthodes et sources de données.

### Sources des données

L'analyse de l'incidence des impôts et des prestations s'appuie sur diverses sources d'informations et recourt à des techniques d'imputation qui permettent de les rapprocher. Pour estimer l'impact des impôts et des prestations, nous avons utilisé les informations suivantes :

- **Enquêtes auprès des ménages** : dossiers individuels de l'enquête socio-économique nationale réalisée par les pouvoirs publics auprès des ménages tous les deux ans (Casen) dans son édition de 2006 pour le Chili, et de l'enquête sur le revenu des ménages (Enigh) de 2006 pour le Mexique. Ces deux enquêtes renferment des données sur le revenu des ménages, ainsi que des informations sur leurs caractéristiques économiques, que l'on peut utiliser pour imputer les services publics et les impôts aux particuliers. Pour le Chili, les estimations de l'effet de la TVA et des droits d'accise s'appuient également sur l'enquête sur le budget des familles (EPF) 2006-07.
- **Informations communiquées par les États et dossiers des administrations** : l'analyse couvre les services de santé et d'éducation et recourt à des données sur les dépenses publiques au niveau institutionnel communiquées par la direction du budget (Dipres) pour le Chili et par le ministère des Finances et de la dette publiques (SHCP) du Mexique. De plus, le calcul de l'effet redistributif des dépenses de santé au Chili s'appuie aussi sur le compte satellite de la santé.
- **Les déclarations fiscales** : les statistiques tirées des déclarations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques constituent une autre source d'informations sur l'assiette fiscale. Dans le cas du Chili, l'administration fiscale (SII) a communiqué des données spécialement commandées à cet effet, qui analysent le nombre de contribuables, leurs revenus tels qu'évalués, leur composition ainsi que le montant de l'impôt payé par tranche de revenu.

Cette analyse couvre respectivement 72 % des dépenses sociales totales pour le Chili et 66 % pour le Mexique et inclut respectivement 69 et 71 % des recettes fiscales totales de ces pays.

### Détermination de la charge fiscale et des prestations

Il n'est pas toujours évident de déterminer quels éléments imputer aux ménages et quels éléments ne pas imputer. De toute évidence, la santé et l'éducation sont de bons candidats. Cependant, toute dépense publique ou tout impôt constitue en théorie un candidat potentiel, puisqu'ayant au moins

un effet direct ou indirect sur les possibilités de consommation des ménages. Pour les besoins de la présente analyse, nous devons retenir une approche pragmatique : nous nous appuyons sur la présence de questions relatives à des programmes spécifiques dans les enquêtes auprès des ménages pour déterminer dans quelle mesure nous pouvons inclure ces éléments dans l'analyse. Même si généralement, l'impact se produit au niveau de l'individu, nous le traitons comme s'il était distribué de manière égale entre tous les membres du ménage.

- **Transferts en numéraire** : puisqu'ils s'adressent généralement à des personnes relevant des strates de revenu inférieures, ces programmes comptent habituellement parmi les dépenses sociales les plus visibles dans les pays en développement. Les enquêtes auprès des ménages les traitent directement et nos calculs se fondent sur les montants que les ménages interrogés ont déclaré avoir reçus.
- **Transferts en nature** : en suivant l'OCDE (2008a), nous obtenons l'incidence de l'éducation en appliquant la méthode de l'utilisation effective (les bénéficiaires sont les élèves et étudiants qui reçoivent les services éducatifs) et l'incidence des soins de santé avec la méthode du montant de l'assurance (en imputant le montant de la couverture d'assurance pour chaque personne en fonction de ses caractéristiques spécifiques, telles que l'âge et le sexe). En l'absence de prix de marché, nous supposons que la valeur des transferts est égale à leur coût de production. Même si cette méthode néglige les différences entre les pays concernant la qualité et l'efficacité de la prestation des services et la valeur que les individus attribuent à ces services, ce type d'hypothèses se rencontre régulièrement dans la littérature spécialisée (notamment OCDE, 2008a et Euromod, 2009).
- **Impôts directs** : nous estimons le montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour chaque individu sur la base des revenus déclarés lors de l'enquête auprès des ménages, de la législation fiscale en vigueur pendant l'année de l'enquête et des informations disponibles sur le recouvrement effectif de l'impôt. Les données sur certains revenus déclarés lors de l'enquête auprès des ménages rapportent des montants après impôts. Nous commençons donc par calculer l'incidence des impôts payés en 2006 afin de construire des estimations avant impôts de ces éléments. Au Chili, l'« impôt sur le revenu » inclut l'impôt de la deuxième catégorie (impôt sur le revenu d'un emploi salarié) et l'impôt sur le revenu prélevé à la source ; au Mexique, l'impôt sur le revenu englobe l'impôt sur le revenu du travail, sur les revenus financiers, les loyers et le revenu d'un emploi indépendant. Nous appliquons ensuite les taux d'imposition en vigueur afin d'obtenir l'impôt sur le revenu que les individus sont censés payer. Nous comparons alors ces chiffres avec le montant effectif des impôts recouvrés. Dans le cas du Chili, les informations contenues dans les déclarations fiscales étaient disponibles et nous avons procédé comme suit pour calculer le montant de l'impôt sur le revenu que les individus ont décidé de payer. Nous avons estimé le nombre des personnes n'ayant pas remis de déclaration de revenus pour chaque décile en prenant la différence entre le nombre de personnes interrogées lors de l'enquête auprès des ménages percevant un revenu suffisamment élevé pour être assujetties à l'impôt sur le revenu et le nombre de celles qui ont effectivement envoyé une déclaration de revenus, puis nous avons imputé ce chiffre de manière aléatoire au sein de l'échantillon de ménages interrogés pour l'enquête. Ensuite, dans le cas des personnes ayant envoyé une déclaration de revenus, nous avons estimé la proportion de l'impôt sur le revenu dû que les personnes ont effectivement payée en nous fondant sur les informations contenues dans les déclarations de revenus et en procédant à une distribution dans l'échantillon de l'enquête proportionnellement aux estimations de l'impôt dû.
- **Impôts indirects** : pour estimer la ponction totale que représentent les impôts indirects, nous nous appuyons sur les effets produits par la TVA et les droits d'accise sur le prix des produits finis. En suivant Euromod (2009), nous calculons le total des taxes dues  $T_i$  pour le produit  $i$  en nous fondant sur les dépenses observées  $e_i$  :

$$T_i = \frac{\tau_i}{1+\tau_i} e_i \quad \text{avec} \quad \tau_i = \frac{t_i(1 + \alpha_i + v_i) + v_i}{1 - (1 + \tau_i) v_i} + \frac{\alpha_i}{1 - (1 + \tau_i) v_i}$$

$t_i$  : taux de TVA

$\alpha_i$  : rapport entre le droit d'accise et le prix à la production

$v_i$  : taux de taxation *ad valorem* appliqué sur le prix à la consommation

- On détermine ensuite l'effet de chaque taxe en appliquant les taux et les déductions en vigueur pour chaque type de produits pris en compte dans l'enquête et en les agrégeant en 17 catégories de biens et de services. On ajuste ensuite la proportion des impôts indirects effectivement acquittée par les ménages en fonction du montant des taxes effectivement recouvré sur ces biens qui est attribué à la consommation privée, puis on le distribue sur l'échantillon de l'enquête proportionnellement au montant total des taxes à payer. Ce montant est estimé à partir des informations contenues dans la matrice fiscale des comptes nationaux.
- Dans le cas du Chili, nous avons utilisé une procédure correspondante pour imputer les dépenses des ménages à partir des données d'entrée (EPF) dans l'enquête sur la base des parts de budget pour les différentes catégories de population identifiées en fonction de leur revenu disponible et de l'ensemble le plus large de variables démographiques (âge, sexe, niveau d'instruction, situation professionnelle, nombre d'adultes et d'enfants) commun aux deux séries de données.
- Cotisations sociales de santé** : au Mexique, ces cotisations sont celles versées au titre de l'assurance maladie et maternité dans le cadre du régime obligatoire (*seguro de enfermedades y maternidad del régimen obligatorio*). Au Chili, elles ont été calculées en fonction de la grille applicable aux différentes catégories du Fonds national de la santé (Fonasa). Ces catégories sont définies en fonction des caractéristiques des ménages telles que le niveau de revenu et le nombre de bénéficiaires.

## Erreurs de mesure et sous-déclarations

Les enquêtes auprès des ménages et sur les dépenses constituent une source d'informations précieuse sur l'allocation des impôts et des prestations sociales au sein des ménages. Néanmoins, la sous-déclaration systématique de certaines sources de revenu, telles que le revenu du capital, du travail indépendant ou des transferts sociaux, peut conduire à une image erronée de la distribution des revenus et des profils de redistribution.

Le rapprochement des données issues des enquêtes auprès des ménages et de celles émanant de la comptabilité nationale pose un problème bien connu. Les macro-agrégats constitués à partir des données des enquêtes auprès des ménages présentent habituellement des divergences par rapport aux comptes nationaux publiés, bien que les pondérations des échantillons soient conçues de manière à obtenir un tableau représentatif de la population nationale. Le tableau 4.A1 illustre l'ampleur de ces divergences dans les enquêtes sur le budget des ménages menées récemment au Chili et au Mexique.

**Tableau 4.A1. Comparaison des comptes nationaux et des estimations issues des enquêtes auprès des ménages**

Pays	Enquête auprès des ménages	Revenu des ménages d'après l'enquête	Revenu des ménages d'après les comptes nationaux	Divergence (en %)
Chili	Casen (2006)	28 722 719	33 817 612	15.1
Chili	EPF (2006)	24 674 222	33 817 612	27.0
Mexique	Enigh (2006)	2 483 230	8 132 999	69.5

Note : Les montants sont exprimés dans la monnaie locale de chaque pays.

Source : Telles que notées dans les tableaux des enquêtes, offices nationaux des statistiques pour les comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932366579>

Les différences entre les enquêtes et les estimations issues des comptes nationaux mettent en évidence l'existence de biais potentiels dans les totaux. Les enquêtes auprès des ménages ont notamment tendance à sous-estimer le revenu des ménages. Dans de nombreux ouvrages, les auteurs ont choisi de corriger l'agrégat du revenu déclaré par les ménages de manière à se rapprocher des éléments correspondants dans les comptes nationaux, bien qu'il n'existe pas de consensus sur le meilleur moyen de procéder, même si l'on part du principe que les agrégats des comptes nationaux sont corrects. Il faut donc formuler des hypothèses, afin de répartir par exemple les revenus sous-déclarés dans la population, et ces hypothèses peuvent modifier substantiellement les résultats, en particulier lorsque les divergences sont de taille. L'allocation du revenu du capital en constitue une bonne illustration car, dans la pratique, seuls les ménages à revenu élevé disposent de cette catégorie de revenu.

En suivant l'OCDE (2008a), nous n'avons procédé à aucune correction des agrégats de revenu issus des enquêtes auprès des ménages et tous nos calculs se fondent sur les données recueillies directement dans les informations publiées. Dans le cas du Chili, les données officielles sont déjà imputées à l'aide des estimations émanant des comptes nationaux (pour de plus amples détails sur cette procédure, voir Mideplan, 2006). Pour le Mexique, le revenu n'est pas corrigé dans l'enquête. Cet effet est étudié plus en détail par le ministère des Finances et de la dette publiques du Mexique (2008).

## NOTES

1. Le score de Polity pour la démocratie se fonde sur l'évaluation, effectuée par des experts, de six caractéristiques, dont la qualité du recrutement de l'exécutif, les limites pesant sur l'exécutif, ainsi que le degré d'ouverture des institutions et de la concurrence politique. Pour de plus amples détails, voir le site web du projet Polity IV ([www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm](http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm))
2. Néanmoins, l'indice moyen de près de 8.6 pour l'Amérique latine et les Caraïbes en 2008 demeure inférieur à la moyenne de 9.6 pour l'OCDE (sur un score maximum de 10).
3. Il importe de noter que les positions perçues dans la distribution des revenus diffèrent de manière significative des positions objectives, des personnes relativement riches se classant elles-mêmes dans les quintiles de revenu inférieur alors que certains pauvres se considèrent comme relativement mieux lotis qu'ils ne le sont (chapitre 1 et Fajardo et Lora, 2010). Cependant, on peut avancer que s'agissant des opinions et des actions politiques, c'est la position perçue, plutôt que la position objective, qui compte le plus.
4. Les différences entre les quintiles sont statistiquement significatives aux niveaux de confiance classiques pour les deux variables.
5. Le coefficient de variation, qui mesure la dispersion, s'établit à 0.44 pour les couches moyennes, contre 0.52 pour les ménages aisés et 0.57 pour les défavorisés.
6. On observe des résultats analogues pour l'éducation. Pour de plus amples détails, voir Daude et Melguizo (2010).
7. Il importe toutefois de noter que pour que le modèle Poum se vérifie, certaines conditions préalables doivent être réunies : il faut qu'on puisse compter sur la pérennité de la politique, que les agents ne présentent pas une forte aversion pour le risque, et que les personnes plus pauvres que la moyenne s'attendent à devenir plus riches que la moyenne. Rodríguez (2004) propose une autre explication à cet effet : dans les sociétés dans lesquelles les riches peuvent influencer sur la politique de manière à ne pas payer d'impôts, l'électeur médian préférera des niveaux de fiscalité faibles afin de réduire les incitations à un comportement de recherche de rente.
8. Przeworski (2007) généralise ce cas, en précisant que ceux qui ne possèdent aucun patrimoine, même s'ils constituent la grande majorité, soit ne veulent pas, soit ne peuvent pas, exercer leur droits politiques pour égaliser les richesses, les revenus, voire les opportunités. Cela s'explique peut-être par leur espoir de s'enrichir, mais aussi par l'ascendant idéologique exercé par les médias aux mains des élites, ainsi que par les difficultés que rencontrent les pauvres pour coordonner leurs actions lorsqu'ils ont des préférences hétérogènes sur les aspects non économiques de la vie. Dans le même ordre d'idées, Chong et Olivera (2008) montrent que dans les pays où voter est obligatoire, les inégalités de revenus sont moindres. Donc, étant donné que les pays en développement affichent une inégalité de la distribution des revenus relativement plus importante, les auteurs préconisent de rendre le vote obligatoire dans ces pays.
9. Ces résultats concordent avec ceux de Torgler (2005).
10. Les réformes *Ficha Limpa* (fiche propre) contre la corruption adoptées au Brésil en juillet 2010 en constituent une illustration récente.
11. La qualité de ces biens a donc un impact important sur la perception de l'efficacité de l'utilisation des fonds publics – et donc sur la volonté de payer ses impôts, ce qui forme le cercle vertueux évoqué dans les paragraphes précédents. Notre méthode comporte néanmoins une limitation non négligeable, qui tient au fait que les données contenues dans les enquêtes auprès des ménages ne rendent pas compte des différences dans la qualité des services, différences qui pourraient influencer sur leur valeur. Le chapitre 3 a montré que, dans l'éducation, ces différences sont souvent considérables et peuvent se révéler décisives pour les résultats présentés ici.

12. Au Brésil par exemple, on a observé que les pensions de retraite propulsent des ménages percevant un revenu nul ou quasi nul provenant du marché dans la catégorie des ménages à haut revenu. Pour de plus amples détails, voir Immervoll *et al.* (2006).
13. Il convient de noter que les taux de pauvreté diffèrent considérablement entre le Chili et le Mexique. Selon Cepalc (2009), 13.7% de tous les ménages du Chili étaient pauvres en 2006, alors que la pauvreté est nettement plus élevée au Mexique (31.7%).
14. Ces calculs se fondent sur des enquêtes auprès des ménages et ne tiennent compte que du revenu courant. Les résultats laissent de côté les effets distributifs dynamiques des dépenses publiques. Les effets à long terme de l'éducation sur le futur salaire des enfants actuellement scolarisés ne sont donc pas inclus.
15. Ce sujet, et la manière d'y remédier, est traité en détail dans l'édition 2009 des *Perspectives* (OCDE, 2008b).

## RÉFÉRENCES

- ALESINA, A. et G.-M. ANGELETOS (2005), « Fairness and Redistribution », *American Economic Review*, 95(4), pp. 960-80.
- ALESINA, A. et P. GIULIANO (2009), « Preferences for Redistribution », *NBER Working Paper* 14825, National Bureau of Economic Research, New York, NY.
- BÉNABOU, R. et E.-A. OK (2001), « Social Mobility and the Demand for Redistribution: The POUM Hypothesis », *Quarterly Journal of Economics*, 116(2), pp. 447-87.
- BLYDE, J., C. DAUDE, A.-C. PINHEIRO et E. FERNÁNDEZ-ARIAS (2009), « What is Impeding Growth in Brazil? », in AGOSIN, M., E. FERNÁNDEZ-ARIAS et F. JARAMILLO (dir. pub.), *Growing Pains: Binding Constraints to Productive Investment in Latin America*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- BRECEDA, K., J. RIGOLINI et J. SAAVEDRA (2008), « Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation », *Policy Research Working Paper* 4604, Banque mondiale, Washington, DC.
- CASTELLETTI, B. et H. GUTIÉRREZ (2010), « The Impact of Fiscal Policy on the Middle Sectors », *Document de travail*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, à paraître.
- CEPALC (2007), *Social Panorama of Latin America 2007*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.
- CEPALC (2009), *Social Panorama of Latin America 2009*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.
- CHONG, A. et M. OLIVERA (2008), « Does Compulsory Voting Help Equalize Incomes? », *Economics and Politics*, 20(3), pp. 391-415.
- DAUDE, C. et A. MELGUISO (2010), « Taxation and More Representation? On Fiscal Policy, Social Mobility and Democracy in Latin America », *Document de travail* 294, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- DAUDE, C., A. MELGUISO et A. NEUT (2010), « Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable at Last? », *Document de travail* 291, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- DOWNES, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York, NY.
- ELIZONDO, C. et J. SANTISO (2009), *Killing Me Softly: Local Termites and Fiscal Violence in Latin America*, consulté sur le site web du Social Science Research Network, à l'adresse <http://ssrn.com/abstract=1400050>.
- EUROMOD (2009), « Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies », *Working Paper* EM7/09, Euromod/ISER, Colchester.
- FAJARDO, J. et E. LORA (2010), *Understanding the Latin American Middle Classes: Reality and Perception*, ronéo, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- FÖRSTER, M., M. VAALAVUO et G. VERBIST (2010), « The Impact of Publicly Provided Services on Income Poverty and Inequality in the OECD Area », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE, Paris, à paraître.
- GAVIRIA, A. (2007), « Social Mobility and Preferences for Redistribution in Latin America », *Economia* 8(1), pp. 55-88.
- GIROUARD, N. et C. ANDRÉ (2005), « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Document de travail du département des affaires économiques de l'OCDE* 434, OCDE, Paris.

- GOÑI, E., L. SERVÉN et J.-H. LOPEZ (2008), « Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America », *Policy Research Working Paper Series 4487*, Banque mondiale, Washington, DC.
- HIRSCHMAN, A. (1973), « The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development », *Quarterly Journal of Economics*, 87(4), pp. 544-66.
- IMMERVOLL, H., H. LEVY, J. NOGUEIRA, C. O'DONOGHUE et R. DE SIQUEIRA (2006), « The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty », *IZA Discussion Paper Series 2114*, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- LATINOBARÓMETRO (2007, 2008), consulté à l'adresse [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- MARCEL, M. (2008), *Movilidad, Desigualdad y Política Social en América Latina*, ronéo.
- MARSHALL, M.-G. et B.-R. COLE (2009), *Global Report 2009: Conflict, Governance, and State Fragility*, Center for Systemic Peace/Center for Global Policy, George Mason University, Fairfax, VA.
- MELLO, L. DE et D. MOCCERO (2006), « Brazil's Fiscal Stance during 1995-2005: The Effect of Indebtedness on Fiscal Policy Over the Business Cycle », *Document de travail du Département des affaires économiques 485*, OCDE, Paris.
- MELTZER, A.-G. et S.-F. RICHARDS (1981), « A Rational Theory of the Size of Government », *Journal of Political Economy*, 89(5), pp. 914-927.
- MIDEPLAN (2006), *Casen 2006: Documento metodológico*, ministère de la Planification, Santiago du Chili.
- MIDEPLAN (2007), *Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social*, ministère de la Planification, Santiago du Chili.
- MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA DETTE PUBLIQUES DU MEXIQUE (2008), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2006*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Mexico DF.
- OCDE (2008a), *Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2010*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- PIKETTY, T. (1995), « Social Mobility and Redistributive Politics », *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 551-584.
- PROFETA, P. et S. SCABROSETTI (2008), « Political Economy Issues of Taxation in Latin America », in BERNARDI, L., A. BARREIX, A. MARENZI et P. PROFETA (dir. pub.), *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, Routledge, Abingdon, pp. 63-76.
- PRZEWORSKI, A. (2007), *Democracy, Equality and Redistribution*, ronéo, New York University, New York, NY.
- RODRÍGUEZ, F. (2004), « Inequality, Redistribution, and Rent-Seeking », *Economics and Politics*, 16(3), pp. 287-320.
- TORGLER, B. (2005), « Tax Morale in Latin America », *Public Choice*, 122(1/2), pp. 133-157.

# **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011

## UNE RÉGION DE CLASSES MOYENNES ?

L'édition 2010 des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* se penche sur la situation des personnes situées au milieu de l'échelle de distribution des revenus. Quand ces groupes médians bénéficient d'un emploi stable et de revenus raisonnablement robustes, ils peuvent, avance-t-on souvent, former un socle solide où s'appuiera le progrès économique. À en croire sociologues et historiens, les classes moyennes jouent par ailleurs un rôle important au sein des démocraties de la région en soutenant des politiques progressistes mais modérées. Mais dans la réalité, et contrairement aux attentes, cette étude montre qu'en Amérique latine ces groupes restent vulnérables, que peu de leurs membres sont diplômés de l'enseignement supérieur, et que nombre d'entre eux travaillent dans le secteur informel. Il s'agit donc d'une « classe moyenne » assez différente de la catégorie qui, dans la plupart des pays de l'OCDE, a été la locomotive du développement.

Quelles sont les caractéristiques économiques de ces « couches moyennes » vulnérables d'Amérique latine? Quelle est leur perception des inégalités, des politiques publiques et de la démocratie? Quelles politiques permettront de préserver le niveau de vie de ces ménages de la classe moyenne? Ces questions ont conduit les *Perspectives* à examiner comment encourager la nécessaire ascension sociale, et protéger les segments les plus vulnérables des couches moyennes, au même titre que les ménages les plus défavorisés. L'étude analyse les politiques éducatives et de protection sociale destinées à favoriser l'ascension sociale. Elle souligne également l'importance de la fiscalité comme outil de financement des réformes et des programmes qui permettront d'impliquer les classes moyennes latino-américaines dans un nouveau contrat social.

« L'Amérique latine se transforme rapidement et les classes moyennes sont l'un des moteurs les plus puissants de ce changement. Cette édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* analyse le processus de développement des catégories intermédiaires de la région avec des méthodes statistiques innovantes et sous un angle original. Les classes moyennes sont dynamiques, mais elles sont aussi vulnérables ; elles ne sont pas pauvres, mais elles sont loin cependant de jouir d'une situation économique confortable et sécurisée. Leur avenir dépend de leurs propres initiatives, mais aussi des politiques économiques et sociales que les dirigeants de la région vont adopter dans la prochaine décennie ». Eduardo Lora, Chef Economiste, Banque Interaméricaine de Développement.

« Cette nouvelle étude du Centre de développement de l'OCDE se penche sur un thème rarement étudié mais d'une importance vitale pour le développement de nos pays : les groupes de revenu intermédiaire dans les sociétés latino-américaines. Les recommandations de l'étude peuvent servir de base à la politique économique de la région, avec l'objectif de promouvoir des mesures d'encouragement pour cette catégorie qui, dans les économies avancées, a été l'un des piliers du développement et de l'harmonie démocratique – à l'opposé de ce qui s'est passé en Amérique latine et dans les Caraïbes ». Juan Temistocles Montás, Ministre de l'Économie et de la Planification, République dominicaine.

« Cette excellente étude nous amène à conclure que seule une détermination renforcée en matière de droits, de démocratie et de redistribution nous permettra de briser la transmission de génération en génération des inégalités et de la pauvreté, et de consolider une authentique classe moyenne qui serve de locomotive au développement ». Soraya Rodriguez Ramos, Secrétaire d'État à la Coopération internationale, Espagne.

[www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev)  
[www.latameconomy.org](http://www.latameconomy.org)

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011 : Une région de classes moyennes ?*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org), et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

