

Introduction et vue d'ensemble

Forte de ses nouvelles caractéristiques – contexte macro-économique plus stable ainsi que politiques et réformes institutionnelles plus pragmatiques – l'Amérique latine se présente sous un jour attrayant. Sa réussite, mesurée par sa croissance économique, les entrées de capitaux étrangers ou le dynamisme de ses exportations, n'est peut-être pas aussi impressionnante que celle de certains pays d'Asie, mais de nombreuses mutations importantes sont à l'œuvre, lentement mais sûrement.

Le présent ouvrage braque les projecteurs sur quelques-unes des évolutions les plus intéressantes en cours dans cette région : le renforcement du lien entre gouvernance démocratique et finances publiques ; l'émergence de fonds de pension privés et leur contribution à l'essor des marchés financiers ; l'impact de l'activité des multinationales dans le secteur des télécommunications ; et la complémentarité commerciale mais aussi la concurrence économique avec la Chine et l'Inde. Quel rôle la politique budgétaire joue-t-elle dans les démocraties latino-américaines d'aujourd'hui ? Les fonds de pension privés peuvent-ils procurer aux pays de la région l'épargne nationale dont ils ont tant besoin ? Comment les investissements internationaux dans les télécommunications peuvent-ils contribuer à améliorer l'accès de la population latino-américaine aux services de télécommunications ? L'expansion des échanges avec les économies émergentes d'Asie a-t-elle des effets positifs sur l'intégration de l'Amérique latine dans l'économie mondiale ?

Telles sont les questions auxquelles cette première édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* s'efforce de répondre. Les publications ultérieures exploreront d'autres thèmes, tout aussi cruciaux pour les décideurs politiques et économiques, dans le souci de montrer les meilleures voies possibles pour le développement.

Le chapitre 1 de cet ouvrage évalue la cohérence des politiques au service du développement, en s'intéressant plus spécifiquement au rôle que la réforme des finances publiques et une plus grande légitimité fiscale peuvent jouer dans les avancées de la démocratie et de la bonne gouvernance. Le chapitre 2 traite de nouvelles solutions de financement du développement et, plus précisément, de la montée en puissance des systèmes de retraite par capitalisation. Le chapitre 3 examine la manière dont les entreprises et le secteur privé dans son ensemble peuvent contribuer à alimenter le développement ; il s'intéresse notamment au rôle de la concurrence et de l'investissement étranger pour encourager l'accès aux services de télécommunications et relever le niveau de vie des habitants les plus pauvres ou à revenu intermédiaire. Le chapitre 4, consacré au développement par les échanges, réfute l'assertion fréquente selon laquelle l'intensification des échanges mondiaux avec la Chine et l'Inde menace la plupart des pays d'Amérique latine. Au contraire, de nouveaux schémas commerciaux internationaux, ainsi que les relations croissantes de l'Amérique latine avec les économies émergentes d'Asie, offrent à la région des opportunités et des incitations à renforcer sa compétitivité en investissant davantage dans les infrastructures et l'innovation.

La cohérence des politiques au service du développement

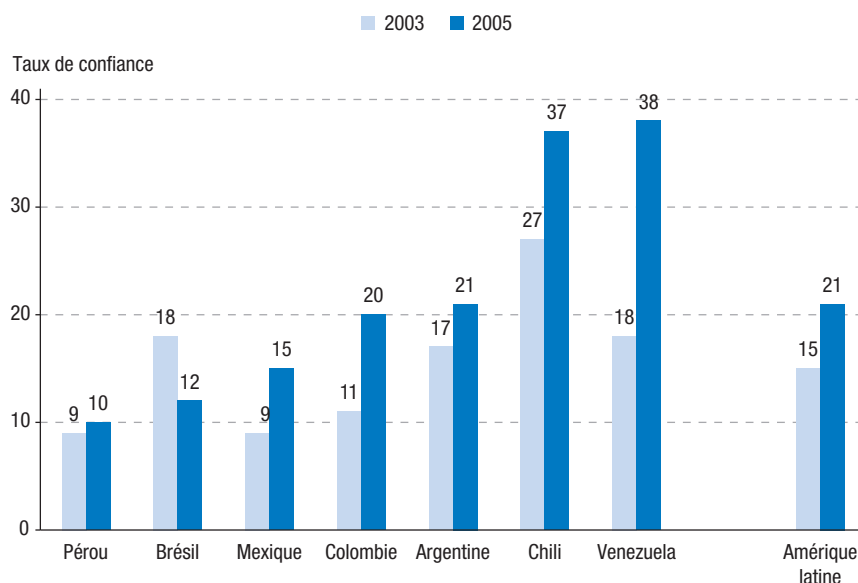
Politique budgétaire et légitimité fiscale en Amérique latine

La démocratie place la politique budgétaire au cœur des relations entre les citoyens et l'État. La politique budgétaire, qui constitue actuellement l'un des plus grands défis à relever par la région, restera l'un de ses principaux axes de développement, comme c'est le cas dans les pays de l'OCDE. L'Amérique latine est la région qui présente les plus fortes inégalités au monde. Près de 40 pour cent de sa population, soit plus de 200 millions de personnes, vivent dans la pauvreté. Les pouvoirs publics sont donc inévitablement confrontés à une équation délicate : lutter contre la pauvreté et les inégalités tout en favorisant un développement et une croissance durables dans la stabilité.


Dans de nombreux pays d'Amérique latine, le système fiscal et la gouvernance démocratique souffrent d'une faible légitimité. La bonne gouvernance démocratique ouvre la voie à la légitimité démocratique : c'est en effet grâce à elle que les habitants jugeront la démocratie préférable à tout autre régime et qu'ils adhéreront à son fonctionnement dans leur pays. De même, la légitimité fiscale indique dans quelle mesure la population fait confiance à l'État pour collecter et utiliser les impôts à bon escient.

Dans bien des pays latino-américains, cette légitimité est faible. D'après les sondages Latinobarómetro réalisés auprès des électeurs au milieu des années 2000, moins d'un habitant sur quatre considérait que ses impôts étaient utilisés à bon escient. Même compte tenu d'une certaine volatilité des tendances ou d'une marge d'erreur dans ces enquêtes d'opinion, la légitimité fiscale en Amérique latine est, à l'évidence, médiocre – d'autant que ces résultats sont corroborés par les entreprises locales et multinationales qui opèrent dans la région. Selon des indicateurs analogues et des mesures du climat des affaires, qui permettent des

Figure 1. **Pourcentage de la population estimant que ses impôts sont utilisés à bon escient**
Échantillon de pays d'Amérique latine et moyenne régionale



Source : Centre de développement de l'OCDE (2007) d'après Latinobarómetro (2003, 2005).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/122846277574>

comparaisons entre les régions, ces entreprises portent unanimement un jugement plus sévère sur l'Amérique latine. Ce manque de confiance dans la politique budgétaire s'explique surtout par le fait que, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays de l'OCDE, les impôts et transferts ne remplissent guère, voire pas du tout, leur fonction de redistribution en Amérique latine. Lorsque la fiscalité ne permet pas de réduire les disparités entre riches et pauvres, la crédibilité des finances publiques en pâtit. Une mauvaise politique budgétaire se traduit par des recettes fiscales moindres, bride les dépenses publiques et sape la légitimité fiscale et démocratique.

Les réformes budgétaires lancées en Amérique latine dans les années 1980 et 1990 ont déjà induit des avancées importantes et obtenu des résultats positifs. Nombre de pays s'efforcent désormais d'améliorer leur efficacité budgétaire et de promouvoir l'équité socio-économique. Parmi les réformes qui parviennent à renforcer les institutions *ad hoc*, citons l'introduction de nouvelles règles visant à maîtriser les déficits publics, les nouvelles lois sur la responsabilité budgétaire ainsi que des mesures d'amélioration de la transparence. En partie grâce à ces réformes, l'essentiel de la région apparaît désormais sous un jour nouveau : un environnement macro-économique stable et prévisible sous l'effet d'une inflation moins forte, des comptes publics assainis, une gestion de la dette plus raisonnable et des primes de risque moindres.

Il reste pourtant beaucoup à faire. Une comparaison entre le Brésil et le Mexique illustre les défis que la région doit relever aujourd'hui pour tenter d'améliorer la qualité de sa politique budgétaire. Le Brésil reçoit et dépense des volumes substantiels : à environ 35 pour cent de son PIB, le niveau de ses recettes fiscales est proche de la moyenne OCDE et bien au-dessus de celle de l'Amérique latine (17 pour cent). Cependant, plus n'est pas toujours synonyme de mieux : au regard de nombreux indicateurs sociaux qui reflètent la qualité ou l'efficacité des dépenses publiques, le Brésil ne surclasse pas vraiment la plupart des autres économies d'Amérique latine et enregistre de piètres résultats par rapport à la zone OCDE. Avec des recettes fiscales représentant moins de 15 pour cent de son PIB, le Mexique se situe à l'autre extrémité, aussi bien par rapport à la région qu'à la zone OCDE. Mais moins n'est pas non plus forcément mieux : au Mexique comme au Brésil, nombre des indicateurs de la qualité des biens collectifs font état de performances médiocres. Ces deux pays, qui sont à l'opposé en termes de ratio recettes fiscales/PIB, ont tout autant besoin que tant d'autres pays d'Amérique latine d'améliorer leur système de recouvrement de l'impôt et la gestion de leurs dépenses publiques.

L'avenir

Pour que les réformes budgétaires puissent porter leurs fruits en Amérique latine, il faut renforcer la gouvernance démocratique. La population soutiendra la réforme budgétaire, y compris fiscale, si elle en perçoit les résultats. Cela commence par un meilleur ciblage des dépenses publiques. La région doit, bien sûr, améliorer la qualité, l'équité et le volume des dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation, mais aussi dans les infrastructures et au profit de l'innovation. Dans nombre de pays, la politique budgétaire est régressive, car ce sont les ménages les mieux nantis qui en bénéficient le plus. Les programmes d'assurance sociale en particulier sont manifestement source de recul dans l'ensemble de la région. Si les dispositifs de transfert sous condition de ressources, tels que le plan *Bolsa familia* au Brésil ou le programme *Oportunidades* au Mexique, sont pour leur part source de progrès, ces avancées sont encore relativement mineures.

S'agissant de la réforme fiscale, l'un des grands défis consiste à rendre la fiscalité plus juste et plus équilibrée via l'élimination des exonérations spéciales des impôts directs ou indirects. Ces réformes auront un effet dissuasif sur la fraude fiscale et augmenteront les recettes grâce à l'élargissement de l'assiette fiscale. Les prélèvements indirects – la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en particulier – représentent une part importante des recettes

collectées. L'alourdissement de la fiscalité directe permettrait de rééquilibrer les structures fiscales.

Performance budgétaire et gouvernance démocratique

Après les grandes réformes budgétaires des années 1980 et 1990, l'Amérique latine se prépare aujourd'hui à en lancer de nouvelles. Un débat ouvert sur l'action publique renforcera non seulement l'adhésion aux réformes et aux nouveaux mécanismes fiscaux, mais facilitera également leur mise en œuvre. On attend de plus en plus des mesures de nature à améliorer les mécanismes de responsabilisation et à rendre la politique publique plus proche de la population de sorte que celle-ci puisse exercer un meilleur contrôle. La transparence devrait accentuer le sentiment, chez les citoyens, qu'ils en ont pour leur argent et que leurs impôts sont utilisés à bon escient.

Les groupes de réflexion locaux peuvent jouer un rôle capital à cet égard. La possibilité de suivre, en toute indépendance, les dépenses publiques et l'élaboration de la politique budgétaire peut permettre à la population de s'approprier les processus démocratiques. Dans de nombreux pays d'Amérique latine, il existe déjà des groupes de réflexion actifs, mais leur aptitude à formuler des critiques est restreinte par un financement et des ressources humaines limités. Il est important d'accroître la dotation de ces groupes afin qu'ils disposent des moyens qui leur font défaut pour analyser et évaluer la politique publique. Le financement et la stabilité sont aussi des éléments essentiels pour garantir leur indépendance vis-à-vis de l'État et leur permettre d'exercer leur fonction de surveillance et d'exprimer des opinions contraires.

En outre, la décentralisation peut largement contribuer à renforcer la responsabilisation et la gouvernance démocratique, en transférant davantage de capacités et de pouvoirs aux autorités territoriales, notamment *via* la fiscalité directe. Il faut explorer de nouvelles solutions pour déléguer davantage aux autorités locales sur le plan fiscal, et cela ne va pas sans difficultés. Ainsi au Brésil, les États disposent de toute latitude pour fixer les taux de TVA et se livrent une « guerre fiscale » dommageable.

En résumé, les pouvoirs publics peuvent rehausser la légitimité fiscale 1) en demandant à des tierces parties indépendantes de participer à l'audit et à l'évaluation des politiques publiques en vue de renforcer la transparence et la responsabilisation ; 2) en améliorant la qualité, l'équité et le volume des dépenses publiques ; 3) en élargissant l'assiette fiscale et en rendant la fiscalité plus juste et plus équilibrée ; et 4) en renforçant les capacités, les pouvoirs et la responsabilité des autorités locales, surtout en ce qui concerne la fiscalité directe. Toutefois, la légitimité fiscale n'étant pas seulement une question de capacités, le renforcement des capacités administratives ne permettra qu'une amélioration partielle de l'administration fiscale. Le cas du Pérou, sous le régime Fujimori, montre que même l'administration dotée des plus grandes capacités peut être manipulée et utilisée à mauvais escient. Si l'administration fiscale et la *politique fiscale* forment un tout, comme l'affirment certains experts, administration fiscale et *politique de la fiscalité* sont, elles, bien distinctes.

Dans leurs efforts visant à renforcer leur légitimité budgétaire et leur gouvernance démocratique, les pays d'Amérique latine doivent replacer l'action publique dans la politique fiscale et budgétaire, de manière explicite et transparente. Il faut que les réformes budgétaires bénéficient à davantage de personnes et il convient de rapprocher la population et l'État. Un débat politique ouvert et informé, qui ne peut exister que si le système est plus transparent et si le grand public a davantage accès à l'information, constitue un excellent moyen d'atteindre cet objectif. Des acteurs indépendants disposant des capacités et de l'indépendance financière leur permettant de mener à bien une évaluation critique des politiques et des

réformes proposées pourraient considérablement enrichir un tel débat. Au final, la politique budgétaire contribuera à renforcer la gouvernance démocratique.

Le financement au service du développement

Réforme des retraites, marchés financiers et gouvernance d'entreprise

Dans le monde en développement, l'Amérique latine fait figure de pionnière pour la réforme des systèmes de retraite. Le Chili a engagé ce processus en 1981, avec de profondes mesures de refonte. Il a été suivi par neuf autres pays de la région depuis les années 1990, ainsi que par un certain nombre de pays extérieurs, notamment au sein de la zone OCDE. Parmi les grandes économies d'Amérique latine, seul le Brésil n'a pas engagé de réforme similaire.

Ces réformes se caractérisent par le passage de régimes publics par répartition à une logique de pure capitalisation, qui repose sur des comptes individuels à cotisations définies, gérés par le secteur privé. Si certains pays ont introduit ce dispositif en remplacement de leur ancien système, d'autres l'ont mis en place sur une base non obligatoire.

Ces réformes ont plusieurs objectifs. Le plus important est d'assurer aux travailleurs une source fiable de revenus de retraite et de réduire la ponction que les dispositifs actuels exercent sur les finances publiques. Il s'agit aussi d'atteindre plusieurs autres objectifs, dont deux sont examinés dans le chapitre 2 : le relèvement de l'épargne locale, l'apport d'une source de financement stable et intérieure au profit du développement, et l'encouragement de l'expansion des marchés financiers locaux. L'importance de ces objectifs tient au fait que de nombreux pays d'Amérique latine souffrent d'un taux d'épargne faible et de fragilité financière. Ces deux facteurs ralentissent la croissance et accentuent la dépendance vis-à-vis des flux volatils de capitaux internationaux.

Les réformes visent également à s'appuyer sur la concurrence entre entreprises privées (notamment parmi les fonds de pension et les sociétés d'assurance, investisseurs institutionnels qui gèrent l'épargne retraite dans le cadre des nouveaux systèmes) pour accroître l'efficacité de l'économie réelle en orientant l'épargne vers des activités plus productives. L'accumulation d'un volume d'épargne important dans les fonds de pension attire l'attention sur le potentiel considérable dont disposent ces derniers pour inciter des entreprises extérieures, dans lesquelles ils peuvent investir, à améliorer nettement la qualité de leur gouvernance. Cette amélioration bénéficierait largement à toutes les parties prenantes, notamment aux cotisants actifs et aux retraités, ainsi qu'à la productivité à long terme dans l'ensemble de l'économie.

Les effets de la réforme des retraites

Les réformes obtiennent des résultats différents d'un pays à l'autre, en partie du fait qu'elles sont bien plus récentes dans certains que dans d'autres. Au Chili et, plus récemment au Pérou, elles ont été accompagnées d'un assainissement budgétaire et d'un accroissement de l'épargne nationale. Au Chili, elles ont aussi contribué à l'essor du secteur financier, en particulier par le renforcement du rôle de la bourse et par l'élargissement du marché obligataire. Couplées à d'autres réformes, elles ont en outre permis d'améliorer le gouvernement d'entreprise local.

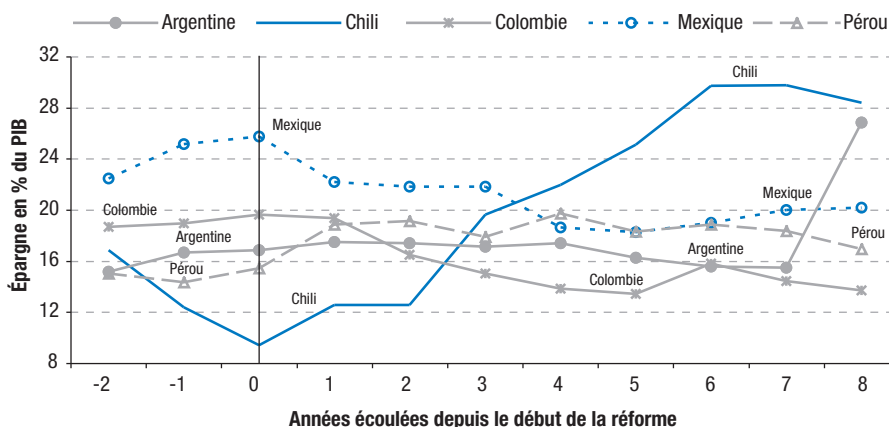
Dans d'autres pays, la situation est moins encourageante. L'Argentine et la Bolivie ont été soumises à des tensions budgétaires qui ont affaibli leur système de fonds de pension. Dans bien des pays d'Amérique latine, l'épargne intérieure stagne, voire diminue. Les retombées sur les marchés financiers des réformes sont aussi moins importantes que prévu, en raison d'une réglementation qui limite les possibilités de placement des fonds de pension et qui amène les investisseurs à se tourner vers le marché de la dette souveraine. Autre déception : contrairement à ce que certains experts escomptaient, les fonds de pension tardent à devenir les moteurs d'une amélioration du gouvernement d'entreprise.

L'évaluation de l'incidence des réformes des retraites sur l'épargne intérieure est difficile en Amérique latine, car les réformes y ont souvent coïncidé avec plusieurs grands changements apportés à la politique économique qui ont pu, eux aussi, influencer largement sur l'épargne. Le Chili enregistre ainsi une forte progression de l'épargne depuis 1985, après le redressement de l'économie qui a suivi la crise financière de la première moitié des années 1980. Toutefois, cette hausse ne se serait peut-être pas matérialisée sans les importantes réformes menées par le Chili dans d'autres secteurs de son économie. La figure 2, qui illustre les taux d'épargne nationaux sur une période de dix ans (deux ans avant le début des réformes et huit ans après), révèle que le Pérou est le seul autre pays où une hausse, toutefois modeste, de l'épargne en proportion du PIB a été observée. En revanche, le taux d'épargne n'a quasiment pas varié en Argentine, et il a même diminué en Colombie et au Mexique.

À l'inverse, la réforme des retraites a eu un impact considérable sur les marchés financiers locaux. Grâce aux abondantes ressources financières qu'ils ont accumulées, les fonds de pension ont rapidement acquis une position dominante. Fin 2006, la valeur totale des actifs qu'ils géraient s'établissait à 390 milliards de dollars.

C'est au Chili et au Brésil – qui n'a pas suivi l'exemple du Chili pour ses réformes mais a créé des fonds de pension non obligatoires dans les années 1970 (on en dénombre aujourd'hui plus de 400) – que les fonds de pension privés sont les plus développés : ils gèrent quelque 65 pour cent de l'ensemble des actifs de retraite de la région. Dans ces deux pays, la taille de ce secteur s'explique surtout par son ancienneté relative pour la région et, dans le cas du Brésil, par la taille de l'économie elle-même. Par rapport à la taille de son économie, le Chili a le secteur des fonds de pension le plus vaste de toute l'Amérique latine avec, en décembre 2006, des actifs représentant plus de 60 pour cent de son PIB. C'est une proportion comparable à

Figure 2. **Évolution tendancielle du ratio épargne intérieure brute/PIB**

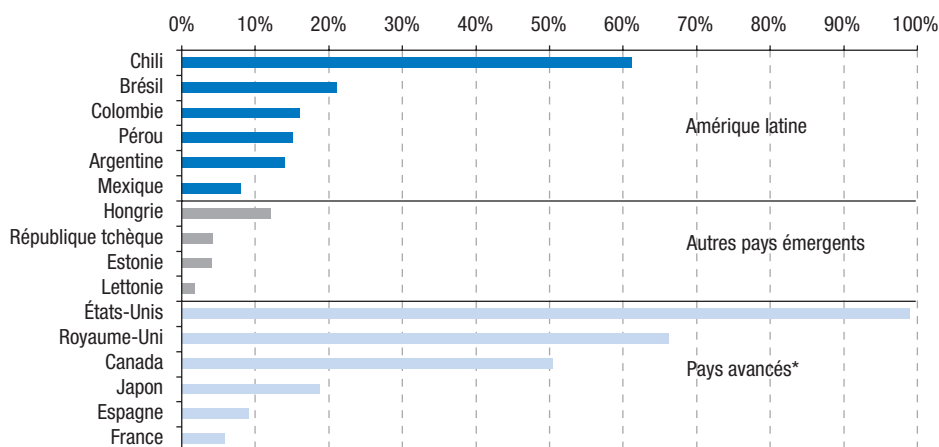


Source : Centre de développement de l'OCDE (2007) d'après Banque mondiale (2006).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/123136154742>


celle observée dans les pays de l'OCDE où les fonds de pension privés sont très développés. Au Brésil, ce secteur (le deuxième de la région et qui pèse aujourd'hui quelque 20 pour cent du PIB du pays) se développe plus lentement qu'au Chili, principalement parce que l'affiliation à ces fonds est facultative.

Figure 3. Actifs des fonds de pension en pourcentage du PIB, 2006



Note : (*) 2005.

Source : Centre de développement de l'OCDE (2007) d'après les données du projet Global Pension Statistics de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/123228516151>

L'avenir

Dans toute l'Amérique latine, des décideurs politiques ont commencé à agir en faveur d'une meilleure réglementation de l'activité des fonds de pension, mais d'importantes marges de progression existent, tant au niveau de la réglementation que de la gouvernance dans ce secteur. La mise en place d'ordres de mission explicites, de codes de conduite et de mécanismes de responsabilisation accrue des gestionnaires des fonds de pension devrait ainsi contribuer à harmoniser les intérêts des membres (cotisants actifs et retraités), des promoteurs (employeurs) et des administrateurs (gestionnaires privés), et assurer une meilleure protection des intérêts des affiliés.

À mesure que les pays assouplissent leurs restrictions relatives aux placements que les gestionnaires des fonds de pension peuvent réaliser, l'autoréglementation, couplée à une gouvernance efficace, gagnera encore en importance. Ce sera particulièrement vrai dans les nombreux pays où le secteur des fonds de pension est devenu le plus important investisseur institutionnel et domine le marché local. Un regard plus attentif porté sur la gouvernance et sur l'autoréglementation des fonds de pension devrait également entraîner une réorientation bénéfique de leurs stratégies vers des rendements plus élevés, grâce à des investissements moins liquides mais potentiellement rentables et socialement nécessaires, par exemple dans l'immobilier, les infrastructures et les technologies innovantes.

La forte concentration du marché (qui est probablement inévitable) dans les systèmes de retraite capitalisée strictement réglementés et obligatoires souligne la nécessité de veiller à la qualité de la gouvernance des fonds de pension. Tout aussi importante est l'influence positive potentielle que les administrateurs de ces structures peuvent exercer, de manière globale, sur les entreprises dans lesquelles ils investissent.

Cette double amélioration de la gouvernance, à la fois des fonds de pension et des entreprises sur lesquelles ils misent, devrait permettre une utilisation plus productive du capital réel et des ressources humaines. Les pays de la région verraient alors augmenter le niveau de leur épargne nationale et se réduire leur fragilité financière, ainsi que leur dépendance vis-à-vis des marchés internationaux volatils.

Recommandations pour l'action publique

Pour atteindre ces objectifs, les pouvoirs publics gagneraient à tirer les leçons de ce qui a été réalisé dans les pays voisins. Avec le soutien actif de l'OCDE, ils devraient partager leurs expériences et les enseignements retirés dans le cadre des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE et des Principes directeurs de l'OCDE sur le gouvernement des fonds de pension. Cinq priorités politiques peuvent être dégagées.

Premièrement, étant donné que la croissance des actifs des fonds de pension est appelée à se poursuivre en Amérique latine, la priorité doit être donnée au renforcement des infrastructures et du cadre réglementaire du secteur financier au niveau local.

Deuxièmement, il convient de réviser les dispositions de la réglementation qui constituent un frein à une saine diversification des avoirs de retraite, de manière à mieux favoriser cette diversification tout en maintenant des règles prudentielles strictes. L'augmentation de la part de leur portefeuille d'investissement que les fonds de pension sont autorisés à placer en actions et/ou en titres étrangers, dans les pays où ces plafonds sont proches de zéro, contribuerait non seulement à une meilleure gestion du risque grâce à une meilleure diversification du portefeuille des fonds de pension, mais permettrait également d'atténuer les effets secondaires indésirables de leurs schémas d'investissement actuels sur le prix des actifs nationaux. En ce qui concerne les placements en actions, pour que les fonds de pension deviennent des actionnaires actifs et à même d'influer sur la qualité de la gouvernance des entreprises dans lesquelles ils investissent, les pays qui limitent les placements en actions aux fonds indiciels doivent envisager d'autoriser les fonds de pension à acheter et vendre les parts de sociétés. Cet assouplissement devra s'accompagner d'incitations, pour les gestionnaires d'actifs, à faire preuve de vigilance grâce aux nouveaux instruments dans le contrôle des investissements réalisés et à être tenus comptables de leurs résultats.

Troisièmement, les pouvoirs publics doivent réfléchir au bénéfice à tirer de l'autorisation faite aux gestionnaires d'actifs de proposer à leurs membres plusieurs fonds, avec des rapports risque/rendements différents, ce qui n'est possible actuellement qu'au Chili, au Mexique et au Pérou. La diversification des fonds permettra non seulement aux membres de disposer d'une gamme élargie de possibilités d'investissement, mais constituera de plus une incitation pour ces derniers à s'informer des résultats respectifs de chaque fonds ; enfin, elle entraînera une meilleure affectation des ressources.

Quatrièmement, les commissions et frais administratifs élevés que les fonds de pension facturent à leurs membres dans certains pays d'Amérique latine requièrent l'attention des autorités. Deux grandes options se présentent : a) accentuer les pressions concurrentielles exercées sur les fonds de pension en libéralisant le marché et en permettant aux banques et aux compagnies d'assurance, et peut-être à d'autres organisations financières, d'entrer en concurrence directe avec les fonds de pension pour attirer les cotisants ; et b) réduire les frais administratifs grâce à des économies d'échelle en centralisant, au niveau national, la collecte des cotisations, la comptabilité et les rapports adressés aux membres, et en dissuadant ces derniers de recourir à des arbitrages coûteux et inefficaces entre administrateurs. La première option s'appuie sur un marché concurrentiel. Elle requiert une évaluation prudente, afin d'éviter d'exposer les avoirs de retraite au risque excessif que pourraient entraîner des

stratégies d'investissement et de gestion peut-être plus hasardeuses de la part d'organisations non spécialisées dans la finance.

Cinquièmement, il faut revoir la législation et la réglementation qui encadrent les fonds de pension privés, de manière à renforcer le rôle et la responsabilité des investisseurs institutionnels, en leur qualité d'administrateurs du capital des futurs retraités. Une transparence accrue et des règles plus efficaces de communication entre les dirigeants des fonds et les membres sont nécessaires pour rendre plus cohérente l'action des organes directeurs des fonds de pension et servir au mieux les intérêts des membres. Une meilleure gouvernance des fonds de pension peut, à son tour, largement accentuer l'impact positif de l'investissement des fonds de pension dans des sociétés opérant dans tous les secteurs de l'économie locale et à l'international, tout en réduisant les risques afférents. En incitant fortement les entreprises à améliorer leur gouvernance, les fonds de pension qui ont de bonnes pratiques sont donc susceptibles de contribuer efficacement à des gains de productivité réels dans l'ensemble du pays et sur le long terme. Les travailleurs, les retraités et les employeurs devraient en retirer des bienfaits considérables.

Entreprendre pour le développement

Multinationales, télécommunications et développement

Depuis le milieu des années 1980, les investissements directs étrangers (IDE) progressent de manière spectaculaire dans le monde. Pendant les années 1990, l'Amérique latine a vu s'accélérer les entrées d'IDE, provenant essentiellement de multinationales des pays développés qui se sont implantées dans des secteurs d'activité récemment privatisés ou libéralisés.

Cependant, le vrai changement se situe au niveau des acteurs. Les pays en développement ont relevé de moitié leur part dans l'encours des IDE, qui est ainsi passée de 8 pour cent en 1990 à 12 pour cent en 2005. Les entreprises latino-américaines opèrent également désormais à l'étranger. Depuis 2006 en outre, la valeur des flux d'IDE émanant des grands pays d'Amérique latine frôle les 40 milliards de dollars par an. Cette explosion tient, dans une large mesure, à l'internationalisation rapide de quelques petites entreprises, principalement brésiliennes et mexicaines. De fait, le Brésil a été une source nette d'IDE en 2006, investissant 26 milliards de dollars à l'étranger et recevant 18 milliards de dollars.

Les plus grosses multinationales d'Amérique latine opèrent surtout dans le secteur des produits de base et dans les activités connexes. Le cimentier mexicain CEMEX, la compagnie pétrolière brésilienne Petrobras et le groupe minier brésilien Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) en sont trois exemples notables. Les services et les produits finis sont également devenus d'importants secteurs pour les multinationales latino-américaines, d'abord à l'échelle régionale et, aujourd'hui pour un petit nombre de sociétés très prospères, au niveau mondial. Même si leur croissance à l'international repose sur des stratégies différentes, avec une envergure et des ambitions diverses, l'Amérique latine figure en bonne place sur la nouvelle carte planétaire des pays ayant donné naissance à des multinationales.

La contribution du secteur des télécommunications

Les télécommunications se trouvent à l'intersection des récentes tendances de l'investissement des multinationales. Tandis que plusieurs multinationales d'Europe et d'Amérique du Nord ont pénétré dans ce secteur en Amérique latine par une politique

offensive lors des privatisations et de la libéralisation durant les années 1990, le processus de regroupement et la concurrence ont conféré un net avantage à l'espagnol Telefónica. Depuis 2000, l'expansion fructueuse du mexicain América Móvil et de sa société sœur Telmex dans la région a, à son tour, donné naissance à un nouveau concurrent redoutable pour Telefónica. Le rôle de ces deux multinationales, implantées de part et d'autre de l'Atlantique et qui dominent les télécommunications en Amérique latine, donne un précieux éclairage sur la contribution de ce type d'entreprise au développement économique de ce secteur et sur l'ensemble de l'économie de cette région.

Le secteur des télécommunications contribue aux performances économiques globales des pays, grâce à l'importance des services qu'il met à disposition. En accroissant la disponibilité et la rapidité des flux d'information pour un large éventail d'utilisateurs potentiels, il peut transformer à la fois la sphère économique et la sphère politique. Cependant, une telle évolution dépendra du taux de couverture et du degré d'accès des différentes catégories de population. C'est précisément *via* leur influence sur la couverture et l'accès que les IDE dans les télécommunications ont constitué un facteur de changement en Amérique latine.

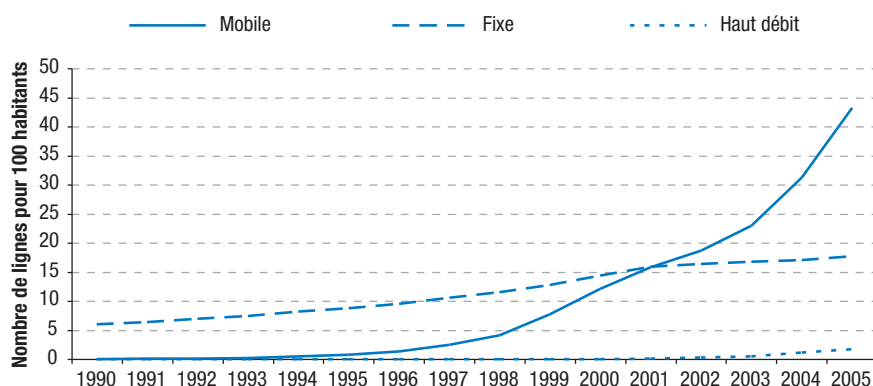
Depuis les premières privatisations engagées dans la région au début des années 1990, avec notamment l'arrivée d'entreprises étrangères qui ont repris des sociétés locales, investi ou établi de nouvelles activités de téléphonie mobile, les flux d'IDE cumulés dans ce secteur ont été supérieurs à 110 milliards de dollars. Les IDE représentent ainsi une grande proportion des entrées totales en Amérique latine. Un autre facteur est tout aussi fondamental : pour les services non exportables que sont les télécommunications, où la capacité à répondre aux conditions locales est cruciale pour réussir, les multinationales ont déployé des stratégies adaptées aux différents pays hôtes (« stratégies multidomestiques ») qui, à leur tour, ont engendré un important volume d'emplois et de recettes fiscales au niveau local.

Dans les télécommunications, les IDE ont également contribué à accélérer les progrès de la connectivité en Amérique latine. La télédensité (nombre de lignes de téléphone pour 100 habitants) a progressé significativement, surtout là où ce secteur a reçu le plus d'IDE par habitant. La figure 4 illustre la rapidité impressionnante avec laquelle la téléphonie mobile se répand dans la région depuis la fin des années 1990. La croissance de la densité du réseau terrestre a, elle aussi, été substantielle, surtout dans les années 1990, malgré un ralentissement visible depuis (avec 18 lignes pour 100 habitants, elle reste nettement inférieure au taux d'accès universel). En 2005, la région affichait une télédensité cumulée de 61, supérieure à la moyenne mondiale (54) et très au-dessus du chiffre de l'Asie du Sud-Est (12) par exemple (mais encore très éloignée de la moyenne OCDE, 130).

Les privatisations, les flux relativement substantiels d'IDE en quête de marchés et la concurrence entre investisseurs dans le secteur des télécommunications se sont conjugués pour contribuer à cette croissance de la connectivité. La diffusion rapide de la téléphonie mobile a également eu de l'importance : elle a donné lieu à des investissements conséquents dans les infrastructures de télécommunications, parallèlement à des innovations dans les processus (cartes téléphoniques prépayées, par exemple) et dans la réglementation (coût des communications supporté par l'appelant, etc.). La figure 5 confirme que la télédensité s'est surtout accrue là où le secteur a reçu l'essentiel des IDE par habitant.

Cependant, la figure 5 montre également que, dans la plupart des pays de la région, la croissance impressionnante de la connectivité n'a pas réduit nettement l'écart d'accès entre riches et pauvres. Elle a d'abord principalement concerné les plus nantis, tandis que les populations démunies restaient sous-desservies. Les inégalités d'accès, mesurées par la différence entre la proportion des ménages riches et celle des ménages pauvres qui ont le téléphone, restent flagrantes. Pour l'ensemble de l'Amérique latine, un individu situé dans le quintile supérieur de revenu a trois fois plus de chances de disposer d'un téléphone qu'un individu appartenant au quintile inférieur.

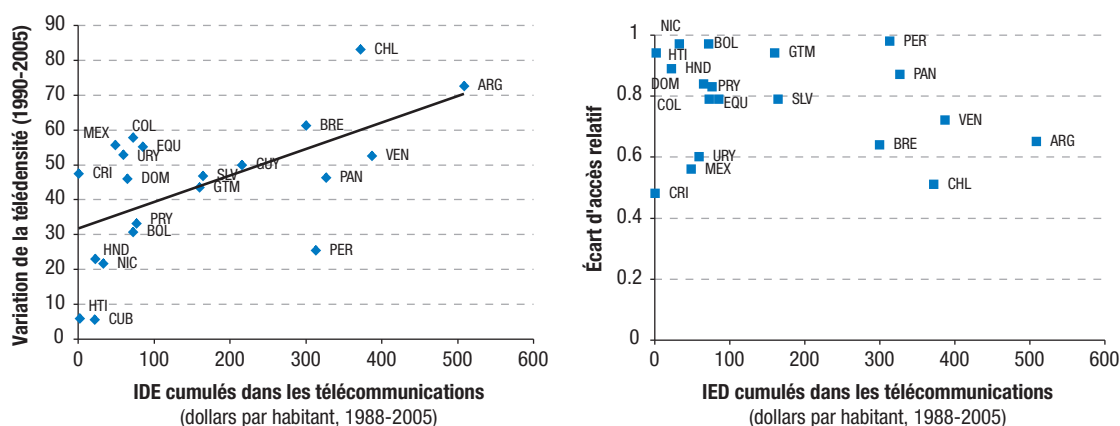
Figure 4. **Pénétration de la téléphonie mobile, de la téléphonie fixe et du haut débit en Amérique latine**
Moyenne pondérée par la population




Source : Centre de développement de l'OCDE (2007) d'après UIT (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/123545474136>

Figure 5. **Influence des IDE sur les télécommunications**



Source : Centre de développement de l'OCDE (2007) d'après UIT (2007), BID (2007), SEDLAC (2007) et Banque mondiale (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/124186355567>

L'importance de la réglementation

Les pays comptant un secteur des télécommunications particulièrement dynamique, tels que le Brésil ou le Chili, ont observé plus récemment un certain recul des inégalités (ainsi, en 1997, un Brésilien aisé était 10 fois plus susceptible d'avoir un téléphone qu'un Brésilien pauvre ; cet écart était tombé à 2.5 en 2004). Ce recul tient aux mesures prises par les instances de réglementation de ces pays pour compléter les mécanismes de marché par une obligation de service universel imposée aux opérateurs historiques ou par la mise en place de fonds visant à encourager ce service universel. Au Chili, le dispositif innovant de sélection des projets en constitue un exemple notable.

Les modèles latino-américains les plus efficaces de réglementation des télécommunications – c'est-à-dire qui relèvent la couverture tout en réduisant les inégalités

d'accès entre riches et pauvres – veillent, par un encadrement prudent mais déterminé, à ce que ce secteur ait un comportement concurrentiel. Si les performances des monopoles publics encore en place sont très variables d'un pays à l'autre, allant du pire au meilleur, ceux qui s'en sortent le mieux saisissent peu les opportunités nouvelles offertes par les technologies mobiles. Leur privatisation ou l'octroi aux opérateurs historiques d'une exclusivité pendant une longue période, comme au Mexique, au Nicaragua et au Pérou, a donné naissance à des marchés non concurrentiels, quoique dégagant des recettes intéressantes, et qui induisent beaucoup d'inconvénients pour les utilisateurs, particulièrement en ce qui concerne la couverture du réseau fixe.

L'écart d'accès aux services téléphoniques entre riches et pauvres demeure donc important dans la plupart des pays de la région et, si les services vocaux peuvent largement contribuer à resserrer les liens sociaux et à favoriser la mobilité, il ne s'agit que de la première étape du processus destiné à combler la fracture des communications et la fracture numérique. Les réseaux de télécommunications sous-développés resteront également un obstacle à l'accès au haut débit, malgré l'intérêt des approches collectives visant à donner accès aux services Internet et qui aident ces derniers à surpasser le taux d'expansion des réseaux fixes.

En conséquence, les avancées spectaculaires de la téléphonie mobile offrent une grande opportunité de toucher de vastes segments de la population latino-américaine (notamment via la banque mobile) qui, à ce jour, ne sont pas intégrés à l'économie productive moderne. Seule une réglementation conduisant les prestataires de services de télécommunications à adopter un comportement concurrentiel peut assurer la mise à disposition de ces services à un coût abordable pour les ménages pauvres et les petites entreprises. Conjugué à l'innovation technologique et à la concurrence que se livrent les multinationales pour attirer les consommateurs locaux, un tel cadre pourrait améliorer significativement la productivité et le niveau de vie de nombreux individus.

Les échanges au service du développement

La Chine, l'Inde et les défis de la spécialisation

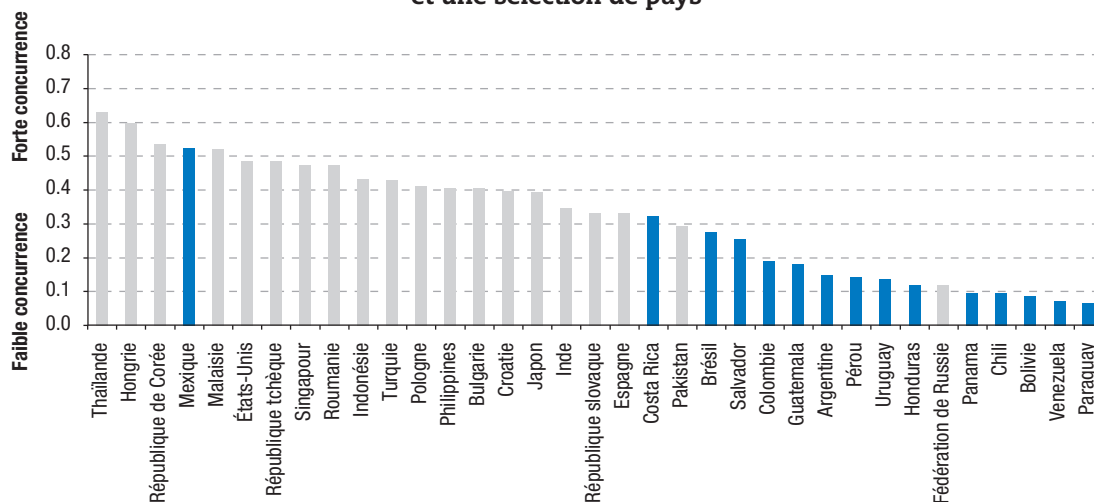
Par ses répercussions substantielles sur l'Amérique latine, l'essor économique de la Chine et de l'Inde fait l'objet d'un vif débat public. Ces deux géants asiatiques affichent de meilleurs résultats que l'Amérique latine depuis le milieu des années 1990 – que ce soit en termes de croissance, d'exportations, d'IDE que d'innovation – suscitant une appréhension considérable dans la région. Bien qu'il existe de nombreux exemples de coopération d'entreprises entre l'Amérique latine et ces géants asiatiques et que leurs gouvernements aient signé des accords commerciaux, l'opinion publique perçoit parfois cette présence grandissante comme une menace pour l'économie nationale. À y regarder de plus près, on se rend compte que l'impact réel de la rapide intensification des échanges mondiaux avec la Chine et l'Inde est en fait bien plus encourageant.

Concurrence commerciale entre l'Amérique latine et les géants asiatiques

Les États-Unis, l'Union européenne et le Japon sont les principaux marchés tiers sur lesquels se joue la concurrence entre l'Amérique latine et les géants asiatiques. C'est aux États-Unis – qui, à eux seuls, ont accueilli 57 pour cent des exportations latino-américaines en 2006 – qu'elle est la plus intense. La Chine et l'Inde accroissent leurs parts de marché aux États-Unis et, dans le cas de la Chine, ont déjà dépassé le Mexique par exemple.

Cependant, une analyse plus précise montre que seuls quelques pays d'Amérique latine sont confrontés à une forte concurrence commerciale de la Chine et de l'Inde et que cette dernière ne représente pas une menace significative pour l'Amérique latine dans son ensemble. Les figures 6 et 7 donnent des indicateurs de la concurrence à l'exportation entre la Chine ou l'Inde et différents pays. Pour mesurer cette concurrence, nous avons comparé la structure des échanges de chaque pays à celle de la Chine (figure 6) et de l'Inde (figure 7). Un score élevé révèle une similarité dans la composition de leurs exportations, ce qui suggère une concurrence accentuée sur les marchés tiers.

Figure 6. **Concurrence des exportations chinoises pour l'Amérique latine et une sélection de pays**

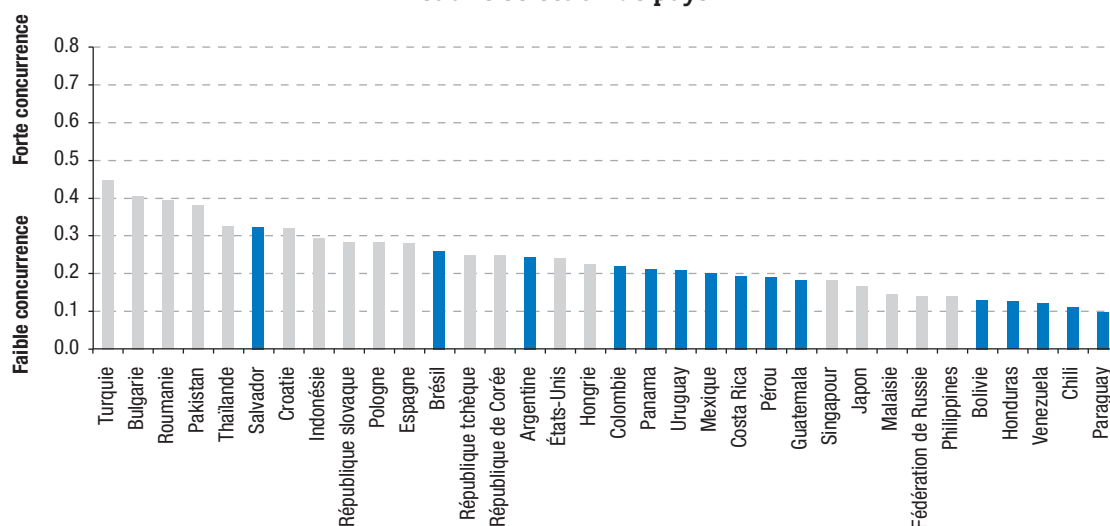


Note : Mesuré par les coefficients moyens de spécialisation et de conformité.

Source : Centre de développement de l'OCDE (2007) d'après WITS et Comtrade (2007).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/123643804380>

Figure 7. **Concurrence des exportations indiennes pour l'Amérique latine et une sélection de pays**



Notes : 1. Mesuré par les coefficients moyens de spécialisation et de conformité.

2. Pour de plus amples détails, voir Annexe statistique, tableaux 4.A5a et 4.A5b.

Source : Centre de développement de l'OCDE (2007) d'après les données WITS et Comtrade (2007).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/123677157417>

Ces données indiquent que les exportations de la plupart des pays d'Amérique latine sont très différentes de celles de la Chine et de l'Inde, si bien que la région n'a pas grand chose à craindre du dynamisme de leurs exportations. D'autres économies émergentes – la Thaïlande, la Hongrie et la Malaisie par exemple – doivent faire face à une concurrence bien plus rude de la part des exportations chinoises. Le Mexique et l'Amérique centrale font exception à ce tableau général vis-à-vis de la Chine. La concurrence indienne que doit supporter l'Amérique latine est tout aussi faible, les pays les plus exposés de la région étant visiblement le Salvador, le Brésil et l'Argentine ; des économies émergentes d'autres régions – en particulier le Pakistan, la Roumanie, la Turquie et la Bulgarie – sont bien plus menacées. Il n'est pas surprenant de constater que les pays d'Amérique latine qui exportent essentiellement des produits de base sont soumis à une concurrence moins intense, puisque la Chine et l'Inde sont importateurs nets de ces produits : ce sont donc le Paraguay, le Venezuela, la Bolivie et le Chili qui souffrent le moins de la concurrence commerciale des géants asiatiques.

La manne des exportations de produits de base

Facteur tout aussi important, la rapide croissance de la Chine et de l'Inde ouvre aux pays d'Amérique latine de vastes débouchés d'exportations. Par exemple, si la structure des exportations du Mexique laisse entendre que ce pays est parmi les plus vulnérables de la région à la concurrence asiatique, notamment en ce qui concerne les produits manufacturés, cette économie est également, avec la Colombie et le Venezuela, celle qui a le plus à gagner de l'intensification des exportations de matières premières vers la Chine et l'Inde. En effet, sur les 19 principaux exportateurs d'Amérique latine et des Caraïbes, onze sont spécialisés dans les produits de base, tandis que la Chine et l'Inde sont les principaux importateurs de ces produits. L'essor de la demande de pétrole et de produits miniers de la part de ces derniers fait déjà gonfler nettement les recettes d'exportation de l'Amérique latine, qui en retire des avantages directs (accroissement du volume de produits de base exportés vers la Chine et l'Inde) et indirects (hausse des cours mondiaux des produits de base exportés vers l'Asie et ailleurs, sous l'effet de la forte demande asiatique). Néanmoins, contrairement aux économies émergentes d'Asie du Sud-Est, peu de pays d'Amérique latine semblent susceptibles de tirer profit d'une croissance potentielle des échanges intra-sectoriels avec la Chine et l'Inde. Le Brésil et le Mexique font peut-être en partie exception, étant donné qu'ils pourraient bénéficier des échanges de produits manufacturés avec les géants asiatiques.

Le syndrome hollandais ou la malédiction des ressources naturelles

Le dynamisme de la croissance de la Chine et de l'Inde promet certes des bienfaits substantiels aux exportateurs latino-américains de produits de base (notamment de pétrole, minerais et produits agricoles), mais le risque majeur est que ces exportations se renchérissent, que les pays exportateurs de ressources naturelles voient leur revenu augmenter et qu'ils deviennent tributaires de ce secteur, au détriment des autres. Comme l'explique largement la littérature consacrée à ce que l'on appelle le « syndrome hollandais », si l'envolée des recettes d'exportation de produits de base peut alimenter à la fois la croissance et les rentrées de l'État, elle peut avoir des répercussions catastrophiques si elle n'est pas gérée de manière responsable. L'essor des exportations de produits de base peut facilement conduire à une appréciation du taux de change d'un pays, d'où un recul à long terme des autres exportations, en particulier les produits manufacturés, qui pèse sur le développement économique.

Des données récentes sur les schémas commerciaux en Amérique latine justifient partiellement une telle inquiétude. Les termes de l'échange se sont considérablement améliorés dans certains pays, comme la Colombie, le Chili ou l'Uruguay, ce qui montre que les prix de leurs principales exportations ont progressé plus vite que ceux de leurs

importations. La plupart des pays d'Amérique latine affichent également un niveau de concentration des exportations sur les produits de base plus élevé qu'au début du siècle. Les cas les plus frappants sont le Venezuela, l'Équateur, la Bolivie et le Chili, et, les exceptions, le Costa Rica et l'Argentine.

Plus rassurant, les taux de change réels ne se sont pas appréciés autant que l'on aurait pu le craindre. La stabilité macro-économique a pu être préservée et l'inflation maîtrisée, réussite à mettre en partie au crédit de la réforme budgétaire, surtout grâce aux fonds de stabilisation et aux fonds pétroliers récemment mis en place. De nouvelles règles, telles que des lois sur la liberté d'information, devraient encore favoriser la transparence et la responsabilisation.

Renforcer la compétitivité

Avec le boum actuel des produits de base, il est de plus en plus impératif, pour les autorités comme pour les entreprises latino-américaines, que ces recettes exceptionnelles soient dirigées vers des activités motrices pour la croissance, de manière à pérenniser cette dernière hors du secteur des ressources naturelles. Il s'agit notamment de renforcer les capacités dans l'innovation, l'enseignement et les infrastructures physiques. Ces activités sont nécessaires pour consolider la position concurrentielle des exportateurs n'intervenant pas dans le secteur des produits de base, y compris ceux qui opèrent dans les échanges intra-sectoriels, et pour compenser les effets négatifs d'une éventuelle appréciation du taux de change. La diversification de l'économie et l'exploitation des possibilités d'exportation qui peuvent exister dans d'autres secteurs exigent également un environnement commercial sain, afin que les pays d'Amérique latine restent des destinations attractives pour les IDE et pour les actions de coopération en faveur de l'innovation. Pourtant, les dépenses d'innovation, toujours insuffisantes, sont principalement axées sur la recherche fondamentale et génèrent donc peu de partenariats public-privé. L'éducation reste elle aussi un enjeu de taille, même pour les pays les plus performants de la région.

En outre, pour ces pans des économies latino-américaines qui sont en concurrence avec les exportations chinoises et indiennes – c'est surtout le cas d'une grande partie des industries manufacturières mexicaines et costaricaines – ainsi que pour les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre en Amérique latine et dans les Caraïbes, la proximité des États-Unis peut constituer un avantage concurrentiel considérable lorsque la rapidité de la livraison ou de la mise en œuvre est cruciale. Parmi les produits concernés, citons les vêtements (où la mode change fréquemment), les pièces automobiles et les composants électroniques dans les systèmes de production au plus juste, qui nécessitent une livraison en juste-à-temps des biens intermédiaires manufacturés. Cependant, pour exploiter l'avantage lié à cette proximité, il faut disposer d'infrastructures de transports et de télécommunications performantes. Or, en Amérique latine, le niveau actuel des investissements d'infrastructures reste très en deçà de celui des économies asiatiques, et de nombreux pays devront repenser leur stratégie dans ce domaine.

Les infrastructures pourraient donc constituer un axe critique de réaction de l'Amérique latine à la concurrence accrue de l'Asie. Le Mexique ne pourra pleinement tirer parti de sa position géographique qu'en améliorant ses infrastructures, et l'Amérique latine dans son ensemble doit investir davantage et mieux dans les infrastructures. En présence d'un secteur public bien organisé et apte à gérer les projets d'infrastructures, avec le maintien d'une discipline budgétaire et la participation active du secteur privé, ces investissements pourraient aussi contribuer à lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Perspectives

L'Amérique latine jouit actuellement d'une certaine stabilité macro-économique et d'une politique publique pragmatique. Largement répandue, la démocratie gagne en vigueur grâce à l'amélioration des politiques budgétaires. Si elle n'encourage pas l'épargne, la réforme des retraites favorise tout du moins le développement du secteur financier. Les IDE sont solides et la région compte de nombreuses multinationales, qui y ont leur siège ou des filiales. Le rapide développement des télécommunications, secteur auquel contribuent fortement les investisseurs étrangers, devrait aider à relever la productivité et le niveau de vie d'une grande partie des habitants de la région. Enfin, contrairement à ce que beaucoup redoutent, les échanges avec l'Asie constituent davantage une opportunité qu'une menace pour la région dans son ensemble. Parvenir à préserver la stabilité macro-économique dans ce contexte est déjà en soi une réussite considérable.

Les défis auxquels l'Amérique latine est aujourd'hui confrontée n'en sont pas moins impressionnants. Le niveau toujours élevé de la pauvreté et des inégalités figure en tête. De même que les mesures permettant de soutenir la croissance, ils nécessitent des dépenses publiques et sociales plus efficaces et moins régressives, de nature à renforcer la légitimité démocratique et fiscale. Ils appellent à une réforme des fonds de pension qui, outre leur capacité à renforcer les marchés des capitaux, apportent une source fiable de revenus de retraite pour davantage d'habitants. Il faut réglementer les services publics clés (notamment les télécommunications), avec des mesures bien pensées pour renforcer les incitations du marché tout en réduisant efficacement les inégalités d'accès entre riches et pauvres. Il faut que les pouvoirs publics et les entreprises réorientent une plus forte proportion des recettes exceptionnelles issues des exportations de produits de base vers des activités stratégiques qui stimuleront la croissance à long terme *via*, en particulier, des dépenses plus appropriées et plus conséquentes dans l'éducation, l'innovation et les infrastructures. Par-dessus tout, il faut un secteur public efficient et réactif, qui bénéficie d'une légitimité budgétaire et soit capable d'apporter une vision stratégique tout en maintenant une discipline budgétaire et en faisant pleinement intervenir le secteur privé.